



ACTES DES ETATS GENERAUX

DE LA FNADES



F.N.A.D.E.S.

Fédération Nationale des Associations
de Directeurs d'Établissements
et Services Sanitaires Sociaux et
Médico-sociaux sans but lucratif

DIRIGEANCE ? GOUVERNANCE ?

QUEL DESSEIN, QUEL AVENIR

POUR L'INTERVENTION SOCIALE ?

Jeudi 6 et vendredi 7 décembre 2007

Paris, Cirque d'hiver Bouglione



SOMMAIRE

JEUDI 6 DÉCEMBRE 2007, MATINEE.....	3
Accueil, par M. Jean-Marie LAURENT, Président de la FNADES	6
La question sociale a-t-elle une pensée philosophique et politique ? quelles capacités de réforme et d'innovation dans la dirigeance de l'intervention sociale ? Par M. Dany-Robert DUFOUR, Philosophe.....	9
Évolution des modèles d'entreprise. Spécificité des entreprises sociales, par M. Philippe HIRLET, Sociologue.....	24
JEUDI 6 DÉCEMBRE 2007, APRÈS-MIDI.....	39
Enjeux stratégiques et politiques des évolutions de l'intervention sociale dans son identité, ses principes, au sein d'une société française et européenne en mouvement, par M. Yann ROLLIER, Secrétaire gal de l'ANCREAI, et M. Christian ROLLET, Président du CNAS ...	39
Gouvernance et dirigeance dans l'évolution des institutions sociales et médico-sociales, par M. Jacques LAFORCADE, Directeur de la DDASS Dordogne	60
Interpellations sur ce qui se passe, ce qui est, ce qui se joue, ce qui se noue... ..	71
Dans le champ de l'insertion sociale, par Mme Nicole MAESTRACCI, Présidente de la FNARS. 71	
VENDREDI 7 DÉCEMBRE 2007, MATINEE	81
Dans le secteur du handicap, par M. Michel DEFRAANCE, Président d'AIRE	82
Dans le champ du vieillissement, par M. Claudy JARRY, Président de la FNADEPA et M. Pascal CHAMPVERT, Président de l'AD-PA.....	86
Dans le secteur de la protection de l'enfance et de l'assistance éducative, par M. Luc GRUSON, Président de l'ADC	94
Débat avec les directeurs	104
Intervention de M. Jean-Jacques TREGOAT, Directeur général de l'action sociale	109
Débat avec M. Jean-Jacques TREGOAT	115
Conclusions et perspectives, par M. Jean-Marie LAURENT, Président de la FNADES	125



JEUDI 6 DÉCEMBRE 2007, MATINEE

Didier CHAPUY

Dirigeance ? Gouvernance ? Quel dessein, quel avenir pour l'intervention sociale ? Nos projets d'établissements associatifs, l'éthique et les projets sociaux sont étroitement liés. Croisons nos regards et nos savoirs. Prenons le temps d'expliquer ce que nous faisons pour être dans la compréhension de l'autre. Mais encore faut-il que l'autre soit présent.

Voici la dépêche de l'AFP qui a précédé nos États Généraux.

« Les associations de directeurs d'établissements des secteurs sociaux, médico-sociaux et sanitaires dénoncent le passage d'une logique de besoin des usagers à une logique de gestion de moyens. Mercredi, à la veille de l'ouverture à Paris de leurs États Généraux, quelque six cents directeurs sont attendus lors de ces journées, où trois ministres, Roselyne BACHELOT, Valérie LETARD et Xavier BERTAND, se sont désistés et n'ont pas souhaité se faire représenter. "Absence plus lourde de sens que tout discours", a commenté la FNADES. »

Dominique ROLIN

En ouverture de ces États Généraux, il me revient de vous faire part des lettres envoyées ou des conversations téléphoniques avec différentes personnalités.

Mme Roselyne BACHELOT, ministre de la Santé, de la Jeunesse et des Sports (le ministère des Affaires sociales n'existant plus) : « Vous avez bien voulu convier Madame Roselyne BACHELOT-NARQUIN, ministre de la Santé, aux États Généraux. Madame la Ministre vous remercie de votre proposition, à laquelle elle est sensible. Elle aurait souhaité y répondre favorablement. Toutefois, les contraintes de son emploi du temps ne lui permettront pas de participer à cette rencontre, ce qu'elle regrette vivement. Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée ». Est rajouté au crayon : « Madame la Ministre ne souhaite pas se faire représenter ».

En guise de clin d'œil, on m'a demandé de vous faire part d'un échange téléphonique avec le chef de cabinet de Monsieur DELANOË. Il exprime ses regrets. Il n'y a personne de disponible à la Mairie de Paris pour nous accueillir aujourd'hui. Un deuxième échange téléphonique a eu lieu ces derniers jours.



Nous avons préalablement établi plusieurs contacts avec Monsieur Martin HIRSCH, à une époque où il n'était pas encore au poste qu'il occupe aujourd'hui. Madame DURANTON, son chef de cabinet, nous dit qu'il est aujourd'hui à Nîmes.

Didier CHAPUY

Le ministre du Travail, des Relations Sociales et de la Solidarité : « Vous avez bien voulu inviter Monsieur Xavier BERTRAND à participer à la deuxième édition des États Généraux que vous organisez les 6 et 7 décembre. Monsieur le Ministre a pris connaissance de votre courrier avec beaucoup d'attention. Cependant, eu égard à son objet, il m'a chargé de le transmettre au cabinet de Madame Valérie LETARD, secrétaire d'État chargée de la Solidarité, en le recommandant à son examen attentif ».

Monsieur Jean-Paul LE DIVENAH directeur de cabinet de Valérie LETARD : « Malheureusement, en raison d'un agenda chargé, Madame Valérie LETARD ne pourra y participer et ne se fera pas représenter ».

La Présidence de la République : « Votre courrier est bien parvenu au Président de la République, qui en a pris connaissance avec attention. Monsieur Nicolas SARKOZY m'a chargé de vous remercier de votre aimable invitation, à laquelle il ne pourra malheureusement pas répondre favorablement. Mais c'est bien volontiers qu'il accepte de placer sous son Haut Patronage les seconds États Généraux des directeurs qui auront lieu à Paris les 6 et 7 décembre. J'ai le plaisir de vous en informer et vous remercie de bien vouloir me communiquer pour accord préalable les projets de documents qui feront mention de ces témoignages d'intérêt du chef de l'État ». Nous ne manquerons pas effectivement de lui apporter notre cahier de doléances et de propositions, ainsi qu'à Valérie LETARD, Xavier BERTRAND, Bernard LAPORTE et Roselyne BACHELOT.

Dominique ROLIN

Nous avons fait part d'un certain nombre d'absences. Il faut toutefois noter la présence de Monsieur DELFAU, sénateur et membre de la commission des Affaires Sociales du Sénat. Il sera parmi nous en tant que personnalité politique très intéressée par nos travaux. Il viendra apporter une communication demain après-midi, avant la clôture de Jean-Marie LAURENT. Il apportera ses prises de position, notamment sur les sujets qui nous concernent.

D'autre part, l'ensemble des interventions magistrales du programme seront suivies de débats. En effet, il y a deux ans, vous aviez noté le manque de temps d'échanges. Cette



**États Généraux des Directeurs d'Établissements
et Services Sanitaires, Sociaux et Médico-sociaux**

Jeudi 6 et vendredi 7 décembre 2007 - Paris, Cirque d'hiver Bouglione
Compte rendu intégral des débats - www.fnades.fr

année, nous avons souhaité libérer de l'espace pour la discussion. Enfin, nous ne cesserons pas de vous inviter à visiter les stands pendant ces deux journées.



ACCUEIL

Par Monsieur Jean-Marie LAURENT, Président de la FNADES

Jean-Marie LAURENT, Président de la FNADES

Commençons par un résumé de l'épisode précédent, c'est-à-dire la rencontre de 2005. Monsieur Philippe BAS était particulièrement distrait lorsque nous lui faisons part de notre motivation à voir paraître un véritable décret fondateur relatif au métier de directeur. Nous assistons à une complexification de la fonction et à un accroissement des responsabilités. Sans aucun doute, nous constatons la perte de maîtrise de l'évolution de notre métier par les acteurs. Il est donc urgent d'en fixer les contours. Les enjeux sont tels que la médiocrité n'est pas de mise : qualité de la prestation servie aux usagers dans le respect qui leur est dû, finesse des modes de management des personnels et complexité des relations avec les autorités administratives. Cette longue liste justifie une définition ambitieuse et cohérente des niveaux de qualification requis pour l'exercice de notre métier.

Il est cependant essentiel de s'interroger sur la perméabilité du directeur aux problématiques des usagers. Cette perméabilité est garante de l'évolution des projets d'établissement. Par conséquent, il n'existe pas de petit directeur. Au-delà de toutes les compétences techniques et stratégiques, le métier de directeur est un métier de conviction, où la dimension éthique est fondamentale. L'articulation permanente des compétences techniques au service de l'humain nécessite une vigilance de chaque instant et une vérification systématique de nos postures. Il nous faut être clairs dans ce débat chargé d'enjeux pour le secteur. Les hommes politiques et les employeurs ont de lourdes responsabilités. On est directeur ou l'on ne l'est pas. On l'est si l'employeur délègue à la personne qui exerce cette fonction les moyens, les attributions et les responsabilités lui permettant d'actionner les leviers de management de son institution ou de son service. Dans ce cas, il convient d'avoir les compétences nécessaires, celles-ci relevant d'une formation de niveau 1. Si le directeur ne bénéficie pas de ces délégations, il n'est pas directeur.

Par ailleurs, la mise en place des sièges associatifs et des directions générales se développe actuellement avec les regroupements d'établissements et les fusions d'associations. Il est donc urgent de fixer les contours du métier de directeur, sous peine d'être confronté à de nombreuses dérives inacceptables, qui nuisent à l'ensemble du secteur et à la qualité des prestations servies aux usagers. Un mode d'organisation est pertinent s'il génère une plus-value au regard de l'objet associatif. Une fois de plus,



la légitimité d'une direction générale ne se résume en aucun cas à la confiscation des prérogatives du directeur. Pour notre part, nous pensons que les pools de gestion financière et administrative et de gestion des ressources humaines doivent être des prestataires au service des établissements et des services. Ils doivent constituer autant de moyens venant enrichir les pratiques institutionnelles et accompagnant les responsables que nous sommes dans la complexification croissante des modes d'administration. Les sièges sociaux et les directions générales doivent être au service des établissements. Le contraire est une aberration. Monsieur le Ministre, nous comptons sur vous pour que les ambitions de ce décret soit à la hauteur de la noblesse de notre mission. Monsieur Philippe BAS nous a répondu qu'il s'agit avant tout de pragmatisme.

Mesdames, Messieurs, professionnels en charge de directions, soyez les bienvenus. Chers collègues, mettez vous l'aise, car nous sommes entre nous. Comme vous pouvez le constater, nos ministres n'ont pas souhaité être présents ni se faire représenter. Il est vrai que le mode de gouvernance qui se dessine interroge la place qui nous est attribuée dans les nouveaux dispositifs, et ne semble pas faire de nous des interlocuteurs incontournables.

Parallèlement, le décret est arrivé. Le niveau 2 n'est en aucun cas un diplôme de dirigeant. Le recours au document unique pour ventiler les délégations signifie que, de fait, le directeur n'est pas obligatoirement destinataire des délégations. Il n'est donc pas obligatoirement directeur au plein sens du terme. Toutefois, le décret a le mérite d'imposer un niveau de qualification et une définition du périmètre de délégation. Dans une posture optimiste, il convient de considérer ce décret comme une étape. Dans une posture plus pessimiste, mais sûrement beaucoup plus réaliste, il convient de le considérer comme un élément d'un puzzle. Ainsi, les groupements de coopération, la gestion de la masse salariale tarifée par l'association et ce décret vont bouleverser le rôle, la place, voire l'existence des directeurs à la tête des établissements et services.

Nous avons mis nos équipes au travail pour nous inscrire dans une démarche de progrès continu. C'est une démarche passionnante, car elle est très porteuse de sens et de progrès. À présent, nous pouvons nous interroger sur l'évolution de notre secteur depuis la loi de 2002. Au bout des cinq années, nous pouvons nous risquer à une analyse portant sur la thématique de notre rencontre. N'est-ce pas machiavélique de préconiser une pratique donnée, alors que seule la réduction des coûts est attendue ? N'est-ce pas machiavélique de faire travailler des praticiens du travail clinique, de leur demander d'évaluer leurs actions au service des usagers, alors que nous sommes véritablement passés d'une logique de besoins à une logique de moyens ?



Les axes d'amélioration des pratiques conduisent rarement à des gains de productivité, et ce pour des raisons évidentes. D'une part, ils se résument à la lecture des besoins et à l'élucidation de la pertinence des réponses dans le strict intérêt des usagers. D'autre part, ils éclairent l'émergence constante de nouveaux besoins dans une société en mutation. À l'épreuve de la seule logique financière, la loi de janvier 2002 ne serait-elle pas devenue un formidable écran de fumée destiné à camoufler la réalité de la nouvelle dirigeance du secteur de l'intervention sociale ? Les Enfants de Don Quichotte, quant à eux, n'ont pas fait disparaître les châteaux en Espagne. Les directeurs se heurtent chaque jour à des moulins à vent dès lors qu'ils exposent les justes besoins indispensables pour mener leurs actions. De toute évidence, les coups d'éclat médiatiques ne résistent pas à l'épreuve du temps et n'améliorent pas l'audition de nos interlocuteurs, imperméables depuis plus de trente ans au secteur de l'intervention sociale. N'est-ce pas complètement machiavélique d'assigner notre secteur à un droit de la maltraitance et à la ghettoïsation, alors que ce qui est visé est bien le moindre recours à nos actions, dans la recherche d'un moindre coût ? Nous aurons le temps d'en reparler, notamment au regard de la scolarisation des enfants handicapés.

Entre dirigeance et gouvernance, la démarche d'élucidation des nuances est certes intellectuellement intéressante. Cependant, nos États Généraux vont se concentrer sur ce qui se passe dans notre secteur. Ce qui se passe et se prépare convoque chacun d'entre nous à l'endroit de ses convictions, de sa détermination et de son engagement. Ces États Généraux ne vont pas s'attarder à conforter notre ego de directeur, ni interroger de manière existentielle nos places et nos fonctions. Ils vont donc tenter de démontrer, je cite Monsieur CHAUVIERE, que « trop de gestion tue le social ». La logique de moyens conduisant à désolidariser l'économique de l'action sociale, il est alors évident que les concepts de solidarité et de fraternité s'éloignent des valeurs de notre secteur et de notre société.

Je vous souhaite de très bons États Généraux, riches en réflexions, en échanges et en partages. Je tiens à remercier les intervenants qui ont répondu avec enthousiasme à notre invitation. Je vous encourage vivement à visiter les stands lors des pauses. Bien entendu, je vous donne rendez-vous au stand de la FNADDES. Vous y trouverez des urnes dans lesquelles vous pourrez déposer vos doléances, vos propositions et vos analyses. Je remercie tout particulièrement la « Lettre des Managers de l'Action Sociale », qui a démontré tout au long de ces dernières années son intérêt pour notre Fédération. Je remercie enfin Alain GUEGUEN, ADC et AIRE, pour leur participation à notre réflexion et à la préparation de cette manifestation.



**LA QUESTION SOCIALE A-T-ELLE
UNE PENSÉE PHILOSOPHIQUE ET POLITIQUE ?
QUELLES CAPACITÉS DE RÉFORME ET D'INNOVATION
DANS LA DIRIGEANCE DE L'INTERVENTION SOCIALE ?
Par Monsieur Dany-Robert DUFOUR, Philosophe**

Didier CHAPUY

Le travail social fait société, car c'est un secteur d'activité économique et politique de grande importance dans notre pays. La question sociale est-elle politique, philosophique ou réduite à sa dimension gestionnaire ? Monsieur Dany-Robert DUFOUR, philosophe et directeur de programme au Collège International de Philosophie, et professeur à l'université de Paris VIII, va intervenir sur la question des capacités de réforme et d'innovation dans la dirigeance de l'intervention sociale. Les mutations contemporaines de la gouvernance dans les rapports sociaux sont-elles toujours ambitieuses, présentes et actives ?

Dany-Robert DUFOUR, Philosophe

La question de la gouvernance m'intéresse vivement. Je suis déjà intervenu sur cette question à plusieurs reprises, et je la traite dans mon dernier livre, « Le Divin Marché ». Nous avons affaire à un nouveau dieu appelé à régler l'ensemble des économies humaines. Le livre est sous-titré « La révolution culturelle libérale ». En effet, une révolution est en cours. Elle a des effets non seulement sur le plan économique, mais également sur les grandes économies humaines : économie politique, symbolique, sémiotique et psychique.

Dans le champ politique, cette révolution se remarque souvent en premier lieu dans le langage par des substitutions de termes. Pour parler d'action politique, nous trouvons de plus en plus souvent le terme de « gouvernance » pour remplacer celui de « gouvernement ». En tant que philosophe, je suis plutôt prudent. Avant de m'enthousiasmer pour la nouveauté, je me pose la question de savoir à quoi correspond ce glissement de termes.

Dans un premier temps, je me livrerai à une déconstruction de la notion de gouvernance et, dans un second temps, j'essaierai de montrer, d'un point de vue philosophique, ce qui oppose les concepts de gouvernance et de gouvernement.



Nous assistons en effet à une certaine désuétude progressive du terme moderne de « gouvernement » au profit du terme post-moderne de « gouvernance. » Je ne force pas le trait, mais fais état d'un usage devenu officiel. Par exemple, le site portail de l'Union européenne indique que « ce terme correspond à la forme dite post-moderne des organisations économiques et politiques ». Espérons que la communauté européenne sache de quoi elle parle. À noter que l'Union européenne a adopté en juillet 2001 le « Livre blanc de la gouvernance européenne ». Nous sommes donc ici au cœur de la conception politique post-moderne telle qu'elle tend à s'imposer au détriment des approches politiques modernes.

Je ne vous présenterai pas la généalogie du terme très ancien de « gouvernance ». Nous allons plutôt nous intéresser au sens nouveau qu'il prend aujourd'hui. Depuis quelques années, les notions de gouvernement et de gouvernance tendent à s'opposer. Le terme de « gouvernement » est globalement réservé à l'ancien pouvoir hiérarchique et à l'autorité de l'État. C'est donc une conception centraliste. La gouvernance, quant à elle, suggère une nouvelle modalité horizontale de la gestion du pouvoir. Pour tout bon démocrate, ce terme semble a priori témoigner d'un approfondissement de la démocratie. Avant de s'emballer, je crois qu'il est indispensable de procéder à la déconstruction du terme de « gouvernance ».

1. Déconstruction de la notion de gouvernance.

a. De la *corporate governance* à la gouvernance.

La notion de gouvernance vient directement de l'expression anglo-américaine *Corporate governance*, c'est-à-dire la gouvernance d'entreprise. Celle-ci renvoie au nouveau statut des actionnaires et au renouvellement du management interne. Avec l'apparition des « zin-zin », c'est-à-dire les investisseurs institutionnels (fonds de pension, assurances et FCP) qui pèsent de plus en plus lourd (aujourd'hui l'équivalent d'une année de PNB mondial), les entreprises se sont engagées sur un nouveau terrain. Ainsi, lorsque les actionnaires d'un groupe se comptent par centaines de milliers et que l'actionnariat devient un moyen de financer les retraites, un nouveau mode de gestion tend à s'imposer. Les porteurs de titres peuvent effectivement exiger une sécurité et une rentabilité maximales. La *corporate governance*, bien au-delà de renvoyer à une extension de la démocratie, ne désigne rien d'autre que la prise de pouvoir du capitalisme financier sur le capitalisme industriel. Certaines personnes, qui ne sont en rien gauchistes, n'hésitent pas à qualifier ce pouvoir impérieux de « dictature des actionnaires ».



Ce ne sont plus alors les objectifs industriels, mais les objectifs de rentabilité maximale qui priment. Cela aboutit souvent à des licenciements de pure convenance boursière dans des firmes prospères, et à une liquidation de secteurs pourtant rentables. Les cas sont légions depuis quelques années, et nous les avons appelés « licenciements boursiers ». En France, il s'agit des exemples de MICHELIN, DANONE, XEROX, HP, MOULINEX, DIM, EADS, METALEUROP et MARKS & SPENCER. La France découvrit cette nouvelle réalité alors que la gauche plurielle pensait être au gouvernement pour longtemps. Le 11 septembre 1999, la société MICHELIN annonça simultanément des bénéfices semestriels en hausse de 20 % et 7.500 suppressions d'emplois. Certains responsables firent état d'une erreur de communication. En fait, la bourde était finement calculée, car le cours de l'action augmenta de 12 % dès le lendemain. Le gouvernement de la gauche plurielle ne trouva alors rien de mieux à faire que d'avouer son impuissance. C'est la fameuse phrase de Lionel Jospin : « L'État ne peut pas tout ». Nous avons donc compris que le gouvernement renonçait à agir. La *corporate governance* venait donc de remporter une bataille décisive contre le gouvernement.

Il n'est pas abusif de dire que la gauche politique a payé assez cher son inertie de cette époque, dans la mesure où, depuis lors, beaucoup de nos concitoyens doutent de ce qui fait la différence entre la gauche et la droite. Beaucoup d'entre eux se sont insurgés ou ont désespéré face à cette inaction. Dans l'optique libérale où nous nous trouvons, leur argument pesait peu de poids, puisque celui qui n'a que ses bons sentiments à opposer a perdu d'avance. Ce ne sont pas eux qui prennent les risques financiers. À ce titre, je vous renvoie au site « La page libérale », où nous pouvons lire : « Il faut bien prendre conscience que le capital apporté par les actionnaires a un coût. Le modèle d'évaluation des actifs financiers (MEDAF) permet de déterminer ce coût. Les actionnaires exigent une juste rémunération pour le risque pris (*pricing* du risque) ». Ce coût du risque a suscité de nombreux travaux de recherche en finance depuis ces vingt dernières années. Un prix Nobel a même été décerné à un économiste pour le calcul du prix du risque.

De fait, si les actionnaires de MICHELIN se retirent, entrevoyant de meilleurs bénéfices ailleurs, l'entreprise s'écroule. Il faut donc voir la *corporate governance* comme un univers prosaïque où tout se vend et s'achète. C'est la raison pour laquelle il a fallu rémunérer la pression nouvelle que les actionnaires faisaient subir aux chefs d'entreprise. Cet univers est « juste » à sa façon, aussi juste que celui de la roulette, du poker ou du Monopoly. Ceux qui le veulent doivent jouer en défendant coûte que coûte leurs intérêts, y compris en bluffant, comme nous le montre l'exemple du trucage des comptes de très grandes entreprises américaines comme ENRON. Ce qui



devait arriver arriva : ce fut aux cadres dirigeants d'entreprise, qui traditionnellement s'enrichissaient en vendant leurs produits sur le marché selon la loi de l'offre et de la demande, de se trouver achetés par les actionnaires pour poursuivre des buts, non plus industriels, mais financiers. Ils ont été achetés de trois façons : en leur donnant des salaires mirobolants, en les intéressant aux profits de l'entreprises sous forme de *stocks options*, et en leur faisant bénéficier de retraites dorées, dites « retraites chapeau ».

Nous sommes donc passés d'un capitalisme d'entrepreneurs devant trouver des compromis sociaux avec les salariés à un capitalisme financier caractérisé par l'appétit des actionnaires exigeant des taux de rentabilité à court terme à deux chiffres, fût-ce au détriment de l'investissement productif.

Aujourd'hui, notre univers est devenu un lieu éminemment tendu et stressant, et d'une férocité extrême. Les acteurs se contraignent à une prise de risque permanente, laquelle est hautement valorisée dans les discours. D'un côté, nous calculons le *pricing* du risque et, de l'autre, nous célébrons la culture du risque (pour ceux qui peuvent se permettre de prendre des risques, bien entendu). Pour se faire une idée de cette valorisation, il suffit de lire Anthony GIDDENS, qui a été associé à la troisième voie blairiste : « Dans des institutions sociales restructurées plus activement par la gouvernance, on veut souvent encourager les gens à prendre des risques plutôt que de les en empêcher. Le risque est le fondement de l'innovation. L'innovation est le fondement d'une entreprise entrepreneuriale ».

En tant que philosophe, je constate que la socialité ainsi restructurée implique que chaque acteur se pense en survie permanente, ceux qui vivent dans le dénuement comme ceux qui vivent dans la surabondance. Ceux qui sont exclus de ce jeu sont les salariés ordinaires, principaux producteurs de richesse, et autrefois producteurs et adversaires du parton de l'entreprise. Ils se sont progressivement retrouvés mis à l'écart et ont été affectés par tous les phénomènes qui en découlent : apparition d'un salariat dit « kleenex », baisse de la représentation syndicale, démoralisation et imprévisibilité des réactions.

Nous avons observé un autre changement simultané à l'intérieur de l'entreprise : l'assouplissement des rapports hiérarchiques au sein du management. Progressivement, le manager se doit d'être plus souple, moins « autoritaire », apte à des changements incessants, et « nomade » comme on le dit aujourd'hui. Cette nouvelle exigence le place dans une insécurité organisée impliquant de sacrifier toute continuité professionnelle, voire personnelle. À cet égard, on a de plus en plus vanté la fluidité, la symbiose et la transparence des objectifs, en soulignant que cela aidait à la valorisation en bourse de l'action de l'entreprise, et contribuait ainsi au bonheur des



actionnaires. C'est précisément dans cette modification des rapports d'autorité dans le management d'entreprise que réside le « nouvel esprit du capitalisme ». Ce concept a été remarquablement analysé par BOLTANSKI et CHIAPELLO. Le vieux capitalisme autoritaire se révèle contre toute attente capable d'intégrer la critique artiste issue du mouvement culturel et social des années 1960.

La *corporate governance* procède par imposition de contraintes financières voulues par les actionnaires et devant être tenues par l'intériorisation des normes issues du modèle du marché dans tous les rapports sociaux. Par conséquent, chacun est prié de s'auto-évaluer, de s'autocontrôler et de faire preuve d'initiative et de responsabilité. Cela place les individus dans une situation de double impossibilité. Par exemple, il s'agit des situations plutôt stressantes où l'ordre vous est donné d'être toujours spontané. Nous sommes arrivés au point que prédisait Hannah ARENDT, lorsqu'elle entrevoyait la possibilité du passage à de nouvelles formes de domination. La philosophe qualifie ces dernières de surnoises, car dissimulées sous une apparence libertaire, où le pouvoir véritable est en quelque sorte devenu anonyme, informe et non localisable. C'est ce qu'elle a appelé une « tyrannie sans tyran ». La *corporate governance* conduit donc à cette étrange combinaison, tout à fait post-moderne, de dictatures d'actionnaires intraitables, de conseils autogérés, de cadres contraints d'être « *cools* », libertaires, nomades, et toujours branchés, et de sérieuses déprimés dans la classe ouvrière.

b. La gouvernance dans le champ politique.

L'intrusion de la gouvernance dans les affaires politiques voit le jour au cours des années 1990. La logique mise au point pour gérer les entreprises passées sous la coupe du capital financier est rapidement devenue le modèle de gestion de la chose publique. À ce titre, la science administrative anglo-saxonne a assimilé la gouvernance politique à un pur et simple « management public ». Le terme de « gouvernance » apparaît dans le discours des institutions jumelles de la Banque Mondiale et du FMI, puis est repris par les autres agences dites de coopération, dont le PNUD. Il s'agit de contrôler l'usage des aides au développement de façon à obtenir des taux de croissance élevés et du commerce international, notamment dans les pays de l'Asie du Sud-Est et certains pays d'Amérique latine qui venaient de connaître des rentrées importantes.

L'assimilation de la gouvernance politique à la *corporate governance* ne relève pas d'une comparaison approximative, mais s'entend littéralement : vis-à-vis de ces pays, la Banque Mondiale et le PNUD se sont mis à jouer le rôle exact des actionnaires dans les assemblées d'investisseurs, en exigeant leurs 15 % de rentabilité. En premier lieu, le pouvoir local en exercice devait gérer les ressources économiques et sociales de son



pays en faveur des secteurs de production les plus rentables, de façon à maximiser les échanges internationaux avec les pays du centre. Par exemple, la multinationale MONSANTO a réussi à imposer au gouvernement fédéral brésilien l'introduction massive de cultures OGM, alors que ce gouvernement y était pourtant fermement opposé. D'autre part, il fallait cesser de faire des dépenses « improductives » (pour des affaires sociales par exemple) et réduire l'État à son rôle politique minimum. Certains gouvernements occupent même le champ politique de façon autoritaire afin de le réduire, c'est-à-dire en détruisant toute forme existante de l'État garant de la souveraineté économique et de l'État providence. Il s'agit alors de vendre les entreprises publiques et « d'assainir » les dépenses de l'État destinées à maintenir un minimum de bien-être en faveur des populations, notamment dans les secteurs clés du social, de l'éducation et de la santé.

Les agences internationales de développement ont donc pratiqué une politique très intrusive dans les pays dits « aidés ». La théorie selon laquelle le marché doit s'exprimer le plus largement possible a été perçue comme infaillible. Cette vision dogmatique a conduit le FMI à stéréotyper ses prescriptions et à les appliquer quelle que soit la situation du pays en jeu. C'est donc une sorte de remède magique comprenant trois ingrédients principaux : la privatisation des moyens de production au sens large, l'ouverture du pays à la concurrence internationale, et la libéralisation du secteur financier. C'est ce que l'on a appelé le Consensus de Washington.

Le terme *a priori* sympathique de gouvernance peut donc recouvrir une politique très intrusive. Autrement dit, il faut se demander si la gouvernance est un euphémisme relevant d'une « novlangue » (« 1984 », Georges ORWELL), c'est-à-dire un terme qui cache une impitoyable réalité pour la faire apparaître de façon avenante. Dans notre pays, par exemple, un plan social signifie en fait un programme de licenciement massif. Un plan d'ajustement structurel implique la liquidation de pans entiers de production. Le respect de la primauté du droit signifie la prévalence du droit du commerce international sur le droit national. La gestion des affaires publiques signifie des coupes dans les budgets sociaux. Le développement durable signifie faire intervenir le marché local. Le respect de l'environnement signifie établir des normes de pollution compatibles avec les projets industriels. Enfin, la lutte contre la pauvreté signifie la suppression pure et simple de secteurs jugés non rentables.

Plus personne n'est en droit d'ignorer que cette doctrine ultralibérale a conduit à quelques désastres, depuis que Joseph STIGLITZ (un des rares néo-keynésiens à avoir dernièrement obtenu le prix Nobel, en 2001) a révélé l'ampleur des problèmes dans son livre intitulé « La Grande Désillusion ». Il y montre que les prescriptions du FMI ont été catastrophiques pour les pays qui les ont appliquées (Corée du Sud, Thaïlande,



Indonésie), alors que les pays qui ont refusé cette doctrine (Malaisie et Chine) ont pu juguler plus facilement la dépression économique de 1997. La situation catastrophique de l'Argentine provient elle-même du Fonds. La douloureuse transition (pillage des ressources du pays et formation d'une élite mafieuse) ne laisse aucun doute quant aux échecs de la politique du FMI pendant plus de vingt ans dans les domaines économiques, sociaux et environnementaux. On met en avant l'enrichissement général obtenu et l'augmentation du revenu moyen par tête. Cependant, on oublie de signaler que le surcroît de richesses est globalement accaparé par les groupes financiers et les bailleurs de fonds, et que le sort misérable de centaines de millions de personnes dans le monde évolue infiniment moins vite que ne progresse le leur.

Ainsi, les écarts entre les extrêmes ne cessent de s'accroître. Le rapport des Nations Unies sur la pauvreté cite un chiffre significatif : les 225 personnes les plus fortunées du monde ont un revenu annuel équivalent à celui de près de la moitié la plus pauvre des habitants de la planète. Cela donne une étrange équation : le patrimoine de 300 individus dans le monde est égal au patrimoine de trois milliards d'autres. À ce titre, on parle souvent de problèmes secondaires, au regard du fait que tous ces pays ont gagné la bonne gouvernance démocratique. De fait, la gouvernance, en tant que terme libéral de la régulation sociale, est aujourd'hui déclinée à toutes les échelles. On parle aujourd'hui de gouvernance sociale, de gouvernance urbaine, de gouvernance territoriale, de gouvernance européenne, de gouvernance mondiale, et même de gouvernance globale.

2. Ce qui oppose les concepts de gouvernance et de gouvernement

a. Société civile et rôle de l'État.

Tous ces types de gouvernance mettent en avant la société civile, terme qui fonctionne comme un véritable mot magique. La société civile englobe toutes les associations privées qui se substituent souvent aux pouvoirs publics. Il s'agit donc des organisations charitables dont beaucoup naviguent à vue entre une sorte d'idéalisme du volontariat et un certain appât du gain. De l'autre côté, il y a les entreprises qui constituent le marché de la société civile. Beaucoup de services sociaux sont externalisés pour être confiés au secteur privé et à la dite société civile.

Dans un remarquable article écrit par John BROWN (pseudonyme probable d'un ou plusieurs hauts fonctionnaires européens), nous pouvons lire ce qui suit.

« La gouvernance se réfère à des formes de gestion des affaires publiques dans lesquelles on fait appel à l'intervention de la société civile, en réduisant parallèlement



le rôle des instances politiques. Cela peut se produire à tous les niveaux : local, régional, national, mondial et militaire. Il s'agit de faire en sorte qu'un gouvernement, réduit à son expression minimale, coordonne et oriente une société civile qui acquiert un rôle prépondérant dans l'élaboration, l'application et le contrôle des différentes politiques. Idéalement, la gouvernance devrait conduire à une disparition de l'État comme instance de détermination de l'intérêt public, et à la substitution des normes légales par des normes flexibles de régulation. On peut utiliser le titre d'une œuvre déjà classique dans la défense de la gouvernance pour synthétiser l'ensemble de ce vaste programme politique : "*governing without government*", "gouverner sans gouvernement". »

Il s'agit donc de faire en sorte que la société civile puisse se gouverner seule sans passer par le gouvernement. Ce dernier, qui se croyait en charge de la chose publique, est devenu désuet. La gouvernance cherche donc à remettre la chose publique (la *res publica*, république) au rang des vieilleries, et à la remplacer par l'ensemble des intérêts privés supposés pouvoir s'autoréguler.

C'est précisément dans cette autorégulation supposée des intérêts privés que consiste la gouvernance politique. Le postulat est que la somme des intérêts privés fait l'intérêt général. Certes, on dit que la gouvernance est la capacité de chacun à tenir sa place, c'est-à-dire à défendre ses intérêts, ce qui démontrerait la nature profondément démocratique de la gouvernance. Mais c'est oublier un peu vite que certains de ces intérêts, beaucoup plus puissants que les autres, disposent d'emblée des moyens nécessaires pour remporter les décisions qui leur conviennent. Certains sont donc « beaucoup plus égaux que d'autres ». Par exemple, il suffit que les bailleurs de fonds, défendant leurs intérêts, menacent de retirer leurs capitaux d'une entreprise ou d'un pays pour emporter la décision. Que pèse alors une grève de salariés ou une velléité de la législation devant cette menace ? Rien. Pire même, ces actions pourraient s'avérer contreproductives, c'est-à-dire directement utilisable contre ceux qui les brandissent.

Après ce constat, passons à une approche plus philosophique. Nous sommes en droit de nous demander si la gouvernance constitue une nouvelle forme de domination, marquée non pas par un renforcement problématique de l'État, mais au contraire par un évanouissement du politique, où la société civile est appelée à jouer contre l'État. Il est donc nécessaire de savoir ce que signifie le terme de « société civile ».

À cet effet, faisons un retour aux Lumières, c'est-à-dire à l'époque moderne (la nôtre étant devenue post-moderne). L'État est supposé représenter l'universel. La société civile est fondée sur la concurrence économique (HEGEL), et les individus sont des personnes privées qui ont pour but leur intérêt propre. Bien loin de l'autorégulation par



la grâce de Dieu (Adam SMITH), la société civile ne peut que se retrouver déchirée par des antagonismes irréductibles. Selon HEGEL, dans la société civile, chacun est pour soi-même une fin, et tout le reste n'est rien pour lui. Toutefois, sans relations avec les autres, personne ne peut pas atteindre sa fin, et les autres sont donc un moyen pour les fins du particulier. Par conséquent, dans la société civile, chacun se soucie de soi, et aucun ne se soucie de ce que HEGEL appelle le reste. Les autres sont utilisables comme un moyen pour la réalisation des fins de chacun.

C'est ici que se reconnaît la profonde continuité entre KANT et HEGEL. HEGEL ne dit rien d'autre que : la société civile est exactement le lieu où l'impératif catégorique présenté par KANT dans les « Fondements de la métaphysique des mœurs » ne peut pas être respecté. Je rappelle sa seconde formulation : « Agis de telle sorte que tu traites l'autre comme une fin, et jamais seulement comme un moyen ». La société civile fonctionne donc sur un principe inverse : traiter l'autre comme un moyen, et non comme une fin.

Selon HEGEL, c'est pour pallier les travers de la société civile, où chacun ne se soucie que de soi, qu'il faut un État pour que l'universel soit pris en compte. L'intérêt particulier et l'intérêt universel peuvent se conjuguer seulement dans cette mesure. Autrement dit, l'État est ce qui permet l'accomplissement individuel dans l'intérêt universel. Lui seul autorise que la liberté puisse se réaliser. « L'État est la réalité de la liberté concrète ».

Cette idée est déjà évoquée par ROUSSEAU, et traverse effectivement toutes les pensées politiques modernes des Lumières. C'est pour permettre le développement de l'individu libre qu'il faut inventer un individu collectif. « Au-delà de la personne particulière de chaque contractant, cet acte d'association, c'est-à-dire ce pacte social sous la direction de la volonté générale, produit un accord moral et collectif composé d'autant de monde que l'assemblée a de voix, laquelle reçoit de ce même acte son droit commun, sa vie et sa volonté. Cette personne publique, qui se forme ainsi par l'union de toutes les autres, prenait autrefois le nom de cité, et prend maintenant le nom de République, lequel est appelé par ses membres État quand il est actif, souverain quand il est passif. » Le contrat social de ROUSSEAU indique que pour que nul ne soit soumis à un autre, il faut que chacun puisse invoquer un sujet collectif auquel il aura fait allégeance. Seule la volonté a force de loi.

Évidemment, le sujet collectif dépasse la somme des intérêts privés. Il est très significatif que ROUSSEAU parle de pacte et non simplement de contrat. Effectivement, le contrat suppose souvent l'accord de deux parties au moins, tandis que le pacte implique que chacun mette en commun « sa personne et toute sa



puissance sous la suprême direction de la volonté générale, et que chaque membre soit partie indivisible du tout ». Nous pouvons dire que le contrat est froid, alors que le pacte est chaud. Celui-ci suppose la fusion d'une partie de chacun dans un tout, un tout que chacun recevra ensuite dans son corps. Le pacte fait irrémédiablement penser à ces moments effusifs où les membres d'un groupe s'entaillent la paume, mêlant leur sang et font un serment sacré les liant à vie. Cela fait aussi penser aux grands moments de la Révolution française. Il est donc étonnant que ROUSSEAU ait écrit ces pensées avant la Révolution Française tant elles évoquent ce moment de grande effusion. Toute la différence entre le contrat actuel et le pacte républicain tient dans le fait qu'on ne s'enthousiasme pas devant un contrat car il est pragmatique, alors que l'on conclut un pacte parce que l'on est transporté au-delà de l'usuel (intérêts privés) et que l'on accède au moment transcendantal qui dépasse chacune des parties en cause. En d'autres termes, on accède à un tout devenu supérieur à la somme des parties.

C'est précisément sur ce moment fondateur que repose la démocratie : pour qu'aucun ne soit soumis à l'autre, il faut et il suffit que tous soient soumis aux lois. Cela suppose donc un législateur au-dessus de la somme des parties. Ceci commence à être mis en cause avec l'invasion de notre ancien droit romano-germanique par la *common law* anglo-saxonne, qui est seulement un droit de jurisprudence. Il y a en même temps disparition de la loi et multiplication des règlements. La référence à ce pacte fondateur disparaît quand la référence au peuple souverain disparaît également. Autrement dit, si le gouvernement fondé sur ce pacte disparaît au profit de la seule gouvernance de la société civile, alors la citoyenneté disparaît *de facto*, puisque celle-ci ne peut exister qu'en étant accordée à la chose publique née de ce pacte. Il n'existe alors plus qu'une société civile constituée de l'ensemble conflictuel des intérêts particuliers. L'humanité n'aurait alors plus d'intérêt commun à défendre et se trouverait réduite à une collection d'individus calculateurs, mus par leurs seuls intérêts rationnels, et en concurrence sauvage les uns avec les autres. L'utilitarisme d'Adam SMITH l'aurait-il donc emporté sur l'injonction morale et politique des Lumières ?

b. Gouvernance et darwinisme social.

La gouvernance est en train de créer un nouvel espace sociétal complètement épuré, prosaïque, trivial, nihiliste, et emprunt du darwinisme social où chacun doit défendre bec et ongles ses intérêts privés. Les « plus adaptés » peuvent légitimement tirer profit de toutes les situations, pendant que les « moins adaptés » sont tout simplement abandonnés ou traités par la charité. Si l'on suit ce raisonnement, les conclusions s'imposent : la gouvernance de la société civile par elle-même pourrait remettre en cause la civilisation. En effet, le traditionnel devoir biopolitique de la protection incombant à tout État moderne (donc à tout gouvernement), dans tous les domaines de



sa population, se retrouverait abandonné. La notion d'État, telle qu'elle fonctionne depuis les Lumières, est directement visée. On n'a plus besoin d'État, ou on utilise l'État pour détruire l'État.

ROUSSEAU avait bien repéré les dangers de « l'influence des intérêts privés dans les affaires publiques ». Dieu sait si aujourd'hui les intérêts privés sont dans les affaires publiques ! Les formes constitutionnelles de la démocratie représentative sont menacées par une véritable privatisation de la décision publique. Aujourd'hui, cette suspension de la décision publique plaît, car elle se présente sous une fausse allure libertaire susceptible de séduire les ego : « pour en finir avec les vieux pouvoirs hiérarchiques, plus de gouvernement et de gouvernés, soyons tous unis dans une même dynamique ». De nombreux slogans quasi-publicitaires soutiennent ce nouveau dogme. En réalité, la gouvernance est en train de tendre un redoutable piège à la démocratie. Elle se présente comme un élargissement de la démocratie par une meilleure participation de la société civile, alors même qu'elle est en train de détruire le seul espace où les individus peuvent accéder à la démocratie en devenant citoyens et en cessant d'être de simples représentants d'intérêts particuliers. Il s'agit en fait d'oublier la notion moderne pour accéder à une autre conception du politique où le marché et les intérêts privés auraient pris toute la place.

En conclusion, c'est exactement là où l'on dit que la démocratie devrait y gagner qu'il faut se méfier davantage, car la dite démocratie risque de tout y perdre. La conséquence de l'affaiblissement de l'État est en effet inéluctable : le transfert de pouvoir qu'effectue la gouvernance libérale en faveur de la société civile équivaut à l'expropriation du peuple de sa souveraineté. Le philosophe se plait à rendre hautement problématiques des solutions semblant avenantes et évidentes. Je pense donc avoir rendu suffisamment problématique cette notion de gouvernance. En résumé, je me demande si la gouvernance, comme supposé approfondissement de la démocratie, ne relève pas plutôt d'un renforcement de nouvelles formes de domination : des dominations certes « *soft* », mais se soldant par la mise en place de la tyrannie sans tyran (Hannah ARENDT). En dernier lieu, chacun doit avoir suffisamment intériorisé les lois empruntées de darwinisme social du marché pour qu'elles régulent spontanément l'ensemble des rapports.

Didier CHAPUY

Jusqu'à aujourd'hui, j'aimais la phonétique douce et musicale du mot « gouvernance ». Vous avez employé des mots terribles : taux de rentabilité, actionnariat, flux financiers, férocité du marché... Vous nous avez expliqué que la socialité se restructure avec tout cela. L'assouplissement des règles de management et



d'autorité constitue une nouvelle forme de domination par un pouvoir anonyme. Vous avez évoqué la « tyrannie sans tyran » d'Hannah ARENDT. Osons-nous dire que la gouvernance peut aboutir à une direction sans directeur ? Quoi qu'il en soit, après avoir entendu parler de la prévalence du terme dans la politique, je croyais que votre discours allait s'atténuer. Mais vous avez employé les mots suivants : taux de croissance élevé, développement, gestion des secteurs économiques les plus rentables. La gouvernance apparaît comme une politique intrusive.

D'autre part, la gouvernance sociale paraît comme plus diffuse et plus sournoise. C'est la disparition de l'État, le fait de gouverner sans gouvernement, et surtout l'autorégulation des intérêts privés. C'est une notion de puissance individualiste ou de groupe d'individus. Globalement, la gouvernance est une nouvelle forme de domination. La société civile joue contre l'État. Comme le disait KANT, il est immoral de considérer les autres comme des choses et non comme des finalités. Vous avez présenté le sujet collectif faisant allégeance et concluant un pacte. Cet aspect est primordial quand nous faisons référence au peuple souverain. La gouvernance entrevoit la disparition de la citoyenneté et de l'intérêt commun. Nous pressentons ainsi une remise en cause de la civilisation. La privatisation de la décision publique s'effectue pour l'intérêt de personnes qui ont le pouvoir, celui-ci devenant anonyme.

Monsieur Dany-Robert DUFOUR nous propose une réflexion sur la gouvernance. Peut-être prenons-nous trop en compte la forme et la phonétique des mots plutôt que leurs étymologies et leurs conséquences. En effet, cette tendance impacte également nos actions. Prenons quelques minutes pour dialoguer avec Monsieur DUFOUR.

De la salle

J'ai apprécié votre discours sur l'État ne pouvant pas assurer tous les besoins, et le marché devenant divin. Nous pourrions être pessimistes. Cela étant dit, notre contexte contient aussi l'univers associatif. Il n'y a jamais eu autant de mouvements associatifs qu'aujourd'hui, ce qui laisse penser que l'homme a aussi besoin de s'engager et de se donner une raison d'être. Quand bien même les médias n'en parlent pas, nous connaissons l'existence d'une démocratie où les gens s'associent sans but lucratif. Ce point de vue me rend plus optimiste que le seul paysage que vous avez décrit.

Dany-Robert DUFOUR, Philosophe

Je partage entièrement votre remarque. Effectivement, même si les voix des associations ne se font pas beaucoup entendre dans les médias, elles sont très présentes sur tous les terrains. Qu'il s'agisse du terrain social, clinico-social, éducatif, artistique



ou culturel, de multiples résistances sont mises en place. Je suis souvent conduit à rencontrer ces secteurs lors de mes échanges. J'y vois une résistance éparse qui s'organise. Les gens résistent comme ils le peuvent : en écrivant un poème, en cueillant de jolies fleurs, en s'associant pour discuter de questions cruciales.

Certains encore résistent aussi avec la souffrance, c'est-à-dire avec leurs symptômes. À l'heure actuelle, je vois un symptôme majeur : les 25 % de la population guettés par la dépression tous les ans. Cela conduit mes collaborateurs psychanalystes à s'interroger sur l'émergence d'une grande névrose contemporaine. De ce point de vue, la dépression serait alors une forme de résistance de l'individu qui ne peut plus évoluer dans notre contexte. Cet individu n'est pas encore passé d'une résistance cliniquement définissable à une résistance critiquement définissable. Il existe de multiples lieux de résistance auxquels nos politiques ne sont pas toujours suffisamment sensibles.

Une éventuelle refondation se devrait d'intégrer ces résistances protéiformes. Cela nous garderait quelques espoirs de concrétisation de ce que KANT appelait la « dignité humaine » dans les « Fondements de la métaphysique des mœurs ». Précisément, il nous dit que tout est monnayable sauf la dignité. Or, la dignité est le seul principe par lequel l'homme s'élève, au sens du dépassement de ses seuls intérêts. Certaines de mes observations dans de nombreux secteurs me rendent moins pessimiste. Mon intervention a tenté d'exposer les formes diverses de dangers et leurs genèses, afin de vous sensibiliser à l'effort considérable qui nous attend.

De la salle

Je vous remercie d'avoir mis en mots des convictions que je partage. La gouvernance par la société civile n'a-t-elle pas déjà gagné ? En France, la population n'a-t-elle pas mandaté Nicolas SARKOZY et son réseau (Bouygues, Lagardère, TF1...) pour la mise en œuvre de cette gouvernance ? Ce mandat, sous prétexte d'élections démocratiques, ne constitue-t-il pas une réelle prise de pouvoir de la gouvernance, quelles que soient les décisions politiques prises par ailleurs ?

Dany-Robert DUFOUR, Philosophe

Les derniers mouvements politiques en France sont difficilement analysables, car certains y voient le renforcement de l'État. Je pense que l'État a été pris pour détruire l'État. Ce qui reste de fonction autoritaire de l'État me semble utilisé dans le but de détruire l'État. « Moins d'État » est le mot d'ordre, comme l'a récemment indiqué le Premier ministre. On fait le constat de la faillite de l'État, ce qui justifie sa réduction. C'est un phénomène plutôt étrange quand on sait que nous vendons et privatisons



continuellement le trésor national depuis quinze ans : plus on vend, plus on est pauvre. C'est une sorte de cercle vicieux.

Selon moi, nous avons affaire à une forme d'occupation plutôt autoritaire d'une fonction politique dans tous les domaines (universités, arts, et socio-médical). Par exemple, la création artistique est menacée de remplacement par les industries culturelles ayant des fonctions de divertissement très précises. Nous vivons un moment important dont nous n'avons pas encore pris complètement la mesure. Nous aurons des discussions primordiales sur la façon dont nous pouvons maintenir les grandes institutions (famille, école, champs culturels, institutions prenant en charge la souffrance comme les vôtres...). Celles-ci sont nécessaires à la formation et à l'élévation des personnes. Elles ne doivent pas être dissoutes dans des considérations simplement économiques. Selon moi, nous assistons à la réduction des grandes économies humaines (économies politique, symbolique, sémiotique et psychique) dans l'économie de marché. Certes, l'économie de marché fonctionne bien et produit de la richesse (même si celle-ci reste très inégalement répartie), mais elle tend aussi à détruire les autres économies humaines. Il nous faut donc trouver les moyens de la réguler de nouveau. À ce titre, des expérimentations sont en cours sur les nouvelles formes de présence des institutions.

De la salle

Selon moi, le Président de la République ne dirige pas, mais communique. Il intervient comme un commentateur de décisions prises au-dessus de lui, et accompagne les émotions pour tenter de réguler les comportements. À mes yeux, il est le premier technico-commercial de l'industrie française. Nous pouvons faire le parallèle avec ce que nous vivons dans nos établissements. Nous avons de moins en moins la possibilité de faire de véritables admissions, car nous sommes contraints d'accepter tous les dossiers reçus. D'autre part, notre prise sur le droit du travail se réduit, ce qui impacte notamment nos négociations sur l'amplitude horaire du travail de nuit. D'un certain point de vue, le dirigeant n'a plus les prérogatives qui faisaient son autorité au sens fondateur de lien entre les collaborateurs. Par conséquent, nous devenons à notre tour des petits présidents de la République : nous sommes dans l'émotion.

Dany Robert DUFOUR, Philosophe

Je partage entièrement cet avis. L'économie de marché, bien que nécessaire, montre certaines limites. Au final, il s'agit peut-être de défendre le libéralisme de ses effets pervers. La souffrance engendrée par la généralisation massive de l'économie de marché est progressivement traitée par la compassion et la charité, alors qu'elle



incombe au devoir biopolitique de l'État, c'est-à-dire la protection des populations. Le compassionnel consiste à attirer l'attention sur un cas isolé de façon à montrer un grand cœur face à la misère humaine, Toutefois, ce n'est pas traiter le problème lui-même. Il s'agit donc de raconter des histoires pour chaque segment de population (« *story-telling management* »). Par exemple, pour calmer les gens de gauche, on utilise la Lettre de Guy MOQUET. Nous assistons à la transformation de la fonction politique en une pure fonction communicationnelle de gestion des émotions.

Didier CHAPUY

Je vous remercie et rappelle le titre de votre livre : « Le Divin Marché ».



EVOLUTION DES MODELES D'ENTREPRISES. SPÉCIFICITÉ DES ENTREPRISES SOCIALES.

Par Monsieur Philippe HIRLET, Sociologue

Dominique ROLIN

Poursuivons notre réflexion sur la gouvernance. Après avoir abordé cette question sous un angle philosophique, nous continuons avec une approche de sociologie des organisations. À cet effet, nous avons fait appel à Monsieur Philippe HIRLET, cadre de formation à l'Institut Régional du Travail Social de Lorraine (IRTS). Il est responsable des formations CAFERUIS et du département de recherche de l'IRTS. Il est aussi membre du Groupe Recherche Emploi (GRE) à l'Université de Nancy. Il y a quelques années, il a réalisé avec une association de directeurs d'Alsace-Lorraine une étude sur l'évolution du métier de directeur. Celle-ci a donné lieu à un ouvrage intitulé « L'évolution du métier de directeur », édité chez SELI ANSLAN. Il a participé à une écriture collective d'un autre ouvrage sur l'évolution de l'encadrement intermédiaire. Monsieur HIRLET connaît donc bien nos problématiques. Aujourd'hui, il nous propose un éclairage conceptuel sur trois grands axes : questionner la gouvernance sous l'angle du néo-management, sous l'angle de l'effet des confrontations des logiques professionnelles et institutionnelles, et sous l'angle de l'impact de ces modèles sur les cadres et les directeurs d'établissements ou services sociaux et médico-sociaux.

Philippe HIRLET, Sociologue

Je remercie les organisateurs de m'avoir invité. Ma réflexion s'ouvre d'abord sur les perspectives de transformation de l'action sociale en lien avec les nouvelles approches économiques et les évolutions sociétales. D'un côté, nous observons le développement de la socioéconomie des services, dont la figure emblématique est le service à la personne, et de l'autre, la société salariale française présente une sorte d'affaiblissement massif du salariat ouvrier et de l'emploi industriel. Ce sont des points qui ont été également abordés dans l'intervention précédente. Ces éléments de contexte me paraissent indispensables pour comprendre l'émergence du terme de gouvernance, et pour cerner les enjeux de l'apparition de certains néologismes. Le philosophe parle de post-modernité. Le sociologue que je suis parle de nouveaux mots dans le secteur social et dans la langue générale. À ce titre, la question de la gouvernance n'est pas si nouvelle.



La première partie de mon intervention présentera l'apparition du concept de gouvernance et tentera d'en donner une définition. Selon moi, il est préférable de parler de « gouvernances » au pluriel, voire de « régimes de gouvernance ». Ce sont des espaces de régulation croisée et transversale qui se jouent à l'échelle européenne, nationale, territoriale ou locale. Ces questions sont longuement traitées par les travaux de Bernard EME et Bernard ENJOLRAS, économistes ayant notamment travaillé sur l'économie sociale et solidaire.

Dans une deuxième partie, je présenterai l'impact du concept de gouvernance sur le management des organisations d'action sociale, sur les structurations de celles-ci, ainsi que les répercussions sur les logiques de métiers. Nous aborderons plus particulièrement les logiques de métiers des directeurs d'établissements sociaux ou médico-sociaux, des cadres de proximité ou intermédiaires, et des travailleurs sociaux.

En conclusion, j'exposerai un certain nombre de réserves quant à l'utilisation du terme de gouvernance et à son émergence dans le champ de l'intervention sociale. À mon sens, il ne faut pas transférer le concept sans analyse préalable, ni le prendre directement en provenance du secteur industriel. Cela renvoie plutôt à la notion de *corporate governance* qu'à la notion de gouvernance. Enfin, je tenterai de montrer l'impact de ces tendances sur les cadres et les directeurs de secteurs sociaux et médico-sociaux (nous pourrions inclure le secteur sanitaire), ainsi que l'impact sur les tensions managériales que vous subissez. Ces questions renvoient à la difficile appropriation du travail.

Introduction générale.

Au préalable, interrogeons-nous sur le concept de gouvernance. Celui-ci s'installe dans un cadre en profonde mutation. Il s'agit d'un contexte social, sociologique (micro et macro), constitué de lois se succédant en une multitude de décrets, de désengagements de l'État de la protection sociale et de lois de décentralisations successives (1982-1983 et 2004-2005). Ce cadre secoue les fondements du travail social et de l'intervention sociale. Interrogeons-nous sur les évolutions en cours. C'est dans un contexte difficile, enclin à des doutes persistants, que nous voyons apparaître certaines notions issues ou importées en droite ligne du secteur privé industriel ou marchand. Par exemple, nous utilisons les termes de « gouvernance », de « management par la qualité », de « gestion par le projet », de « marchandisation », d'« entrée en économie » et des questions de l'évaluation de la qualité.

Tout cela doit être restitué dans un contexte global de changement majeur de la physionomie de l'emploi en France. En quelques décennies, entre 1945 et 2005, nous



passons d'un volume d'emploi centré sur le secteur industriel à un volume d'emploi centré sur le tertiaire, de type marchand ou non. À titre d'exemple, en 2005, 75 % du total des emplois en France relèvent du secteur tertiaire, soit 19 millions d'emplois sur un peu plus de 25 millions d'actifs occupés. Dans cette structuration de l'emploi, nous avons affaire à une tertiarisation de l'économie, avec l'introduction d'éléments nouveaux comme la question de la relation de service et des relations immatérielles. Le dernier ouvrage de Jacques ATTALI traite largement de ce dernier point. Cette donne conduit inévitablement les directions des organisations sociales à ouvrir de nouveaux chantiers.

Il faut repenser l'organisation du travail et s'ouvrir à de nouvelles techniques managériales proches du secteur industriel ou marchand. Ces chantiers nécessitent la mise en œuvre de nouvelles pratiques de travail : polyvalence, polycompétence, qualité, projet et évaluation. J'y ajouterai les flux tendus car, aujourd'hui, on demande une forte réactivité aux organisations et aux salariés. Toutes ces questions renvoient à la capacité des directeurs et des cadres à orchestrer l'activité en fonction de ces paramètres, tout en prenant en compte les collectifs de travail et l'autonomie réelle des équipes. Nous en avons parlé dans nos discussions sur la souffrance au travail et le *burn-out*.

À partir d'éléments de construction de la notion de gouvernance, nous allons voir comment la modernisation ou la dirigeance des associations d'action sociale retravaille le rapport salarial et l'identité professionnelle de l'encadrement, et comment cela transforme les organisations. Le concept de gouvernance peut effectivement favoriser l'amélioration et la défense de la qualité du service rendu aux usagers et participer à l'amélioration de la relation de service. Cependant, il peut aussi potentiellement déboucher sur des rapports de force entre les directions et les travailleurs sociaux, voire entre les présidents et les directeurs, si le cadre de l'application de cette gouvernance n'est pas scrupuleusement défini et si les réflexions sur les délégations et les pouvoirs ne sont pas mises en œuvre et co-construites entre les protagonistes de l'organisation. Dans tous les cas, la gouvernance tente d'accompagner les modalités de redéfinition du pouvoir, d'actionner le levier de la démocratie associative et d'améliorer l'efficacité de l'organisation. Elle oblige également à repenser la décision d'une façon collégiale. Encore faut-il qu'elle ne serve pas les intérêts particuliers exclusivement.

1. Définition sociologique des gouvernances.

La première partie de l'intervention doit définir le concept de gouvernance à l'aide d'une étude sociologique. En étudiant ce concept, nous nous rendons compte



rapidement du caractère polysémique du terme. À noter que nous ne pouvons pas dater avec précision son apparition. Il existe toutefois quelques définitions et modélisations du concept. Je m'appuie sur le « Que sais-je ? » sur la gouvernance de Philippe MOREAU DEFARGES, édité en 2003. « Le terme de gouvernance serait né en France au XII^{ème} siècle, avec un sens très technique : il s'agit de la direction des belles loges, qui sont des circonscriptions administratives et judiciaires d'un bailli. » Le bailli était l'agent du roi chargé de fonctions administratives et judiciaires. Ensuite, nous retrouvons le mot chez les historiens anglais du Moyen-Âge, qui se réfèrent à la *governance* pour caractériser le mode de fonctionnement du pouvoir féodal. Ce terme a ressurgi dans la langue anglaise durant le dernier quart de siècle comme l'une des notions clés de l'univers des entreprises et des organisations. La gouvernance s'inscrit dans la logique permanente de « meilleur système de gestion des hommes et des ressources ». La décision, au lieu d'être la propriété et le pouvoir de quelqu'un (individu ou groupe), doit résulter d'une négociation permanente entre les acteurs constitués en partenaires d'un vaste jeu, le terrain de jeu pouvant être une entreprise, une association, un État ou une organisation.

Je m'appuie maintenant sur l'ouvrage de François NOBLE et de Francis BATIFOULIER, « Fonction de direction et gouvernance dans les associations d'action sociale », paru aux éditions DUNOD en 2005. Les deux auteurs citent l'article sur la bonne gouvernance d'Yves CANNAC et Michel GODET dans la revue « Futuribles » : « La gouvernance est l'ensemble des dispositions visant à s'assurer que l'action des dirigeants de l'entreprise marchande est conforme à la volonté des actionnaires et à leurs intérêts ». Ils la distinguent du management, lequel désigne « les relations entre les dirigeants et les subordonnés, la gouvernance pouvant être caractérisée comme gouvernement du gouvernement ». En d'autres termes, la gouvernance apparaît comme un ensemble plus large que le gouvernement. La gouvernance est un système de règles reposant aussi bien sur le jeu des relations interpersonnelles que sur des lois et des sanctions explicites. Selon Jean-Pierre GAUDIN dans « Pourquoi la Gouvernance », paru aux éditions de PRESSES DE SCIENCES PO en 2002, la gouvernance est une « action publique en réseau, une pratique relationnelle de coopération non prédéfinie et toujours à réinventer, à distance des armatures hiérarchiques du passé et des procédures routinières ».

2. Impact du concept de gouvernance sur le management des entreprises d'action sociale, répercussions sur les logiques de métiers.

La deuxième partie de mon exposé se déroule en trois temps. L'introduction porte sur le lien entre la gouvernance et la marchandisation (un néologisme de plus). Michel CHAUVIERE a récemment évoqué dans un ouvrage la « douce chalandisation du



travail social ». Ensuite, je présenterai les logiques organisationnelles qui s'affrontent ou s'entrecroisent et brouillent les repères traditionnels de l'action sociale. Nous étudierons enfin les logiques d'actions, d'institutions, professionnelles ou d'ambition, dont les philosophies s'entrechoquent également.

a. Gouvernance et marchandisation.

Après l'éclaircissement du concept de gouvernance, nous pressentons l'impact qu'elle peut avoir sur la gestion des organisations et sur la mobilisation de la main d'œuvre. Nous réalisons que les associations d'action sociale sont de fait beaucoup plus managées ou contraintes par des contingences externes, et que la gouvernance s'installe comme maître d'œuvre pour coiffer les dynamiques directoriales. L'application du concept de gouvernance et son importation du modèle industriel aux associations d'action sociale impulse un mode de management qui détermine en surplomb les orientations et impose aux directions générales ou aux directions d'établissement de s'adapter et de coopérer à l'échafaudage des plans d'actions. Nous avons affaire à une gestion collective et à une détermination collégiale des stratégies politiques de l'association.

Il faut donc étudier de façon précise la question de la gouvernance au regard des implications contextuelles et sectorielles. En synthèse, il y a une sorte de gouvernance globale, instance régulatrice externe politique et stratégique, et réel exercice du pouvoir du conseil d'administration (ou actionnaires pour les multinationales). Il y a le gouvernement des organisations, l'aspect technique et opérationnel des modalités du management interne, et enfin la gouvernabilité, c'est-à-dire la mise en œuvre concrète du contrôle de l'efficacité des organisations. Nous pourrions dire que la gouvernabilité est proche de la pratique et assume le rôle permanent d'évaluation des systèmes d'action. Je me réfère de nouveau à l'ouvrage de François NOBLE et Francis BATIFOULIER : « La gouvernance est une relation de pouvoir. Le gouvernement est l'exercice opérationnel de ce pouvoir. La gouvernabilité est la mesure de l'efficacité de ce pouvoir sur les systèmes concernés ».

L'analyse de Philippe MOREAU DEFARGES nous indique que le conseil de gouvernance peut inciter à développer des mécanismes de régulation entre l'offre et la demande pouvant correspondre à des mécanismes qui ne sont assurés ni par l'État social, ni par l'État providence, mais par le marché. Dans de nombreux secteurs d'activité, nous constatons un désengagement progressif de l'État qui cède son champ d'intervention et de financement aux collectivités locales et territoriales (décentralisation) et la prise en charge de populations fragilisées ou dépendantes aux solidarités familiales.



Je m'appuie à présent sur l'article de Jean-Noël CHOPART, « Le travail social face aux mutations ». L'organisation de l'association nécessite une réactivité pour répondre à la demande sociale de la population. La gouvernance, avec sa logique de gestion rationnelle, appelle la marchandisation. Celle-ci part d'un raisonnement simple : dès qu'un bien devient ou est rare, il n'est plus accessible à tous. Il lui faut donc un mécanisme de distribution. Deux systèmes s'offrent à la société : l'un autoritaire (répartition du bien par un pouvoir comme l'État), et l'autre par le marché. Tout bien ou service, dès lors que son offre n'est pas infinie, reçoit un prix variant en fonction de la demande solvable de ce bien. Cela soulève des enjeux liés à la marchandisation et à l'entrée dans l'économie de certaines associations d'action sociale.

Comment ces enjeux influent-ils sur la logique organisationnelle ? Je porte ma réflexion sur la logique gestionnaire, entrepreneuriale et la logique d'action sociale. Quelles sont les confrontations paradigmatiques autour de ces logiques ? L'intervention sociale subit quelques mutations significatives en termes de reconnaissance, de qualification, d'emploi, de compétence, de parcours de VAE (Validation des Acquis de l'Expérience), de marchandisation, d'autofinancement des structures, de référentiels et d'indicateurs. Désormais, il s'agit de penser l'action sociale à l'aune du concept de gouvernance comme meilleure façon de diriger les hommes ou les ressources. Gérons-nous des ressources humaines, ou gérons-nous de façon humaine les ressources ? Cette interrogation subsiste. Espérons que la gouvernance ne s'apparente pas seulement à une sorte de *one best way*, comme TAYLOR et FORD avaient pu l'imaginer pour les secteurs de l'industrie automobile. Toutefois, il faut rester prudent et fournir un effort à toutes les strates de l'organisation.

Nous observons vraisemblablement un transfert de certaines logiques. Pour le démontrer, je me suis appuyé sur article de Jean LARCHIN de 1995, « Des managements des ressources Humaines », dans lequel il critique l'utilisation de la gestion RH dans les associations. L'auteur pense que l'importation d'une notion venant de l'entreprise privée est à prendre avec prudence. Que pourrions-nous dire de l'importation de la notion de gouvernance ? L'auteur définit trois formes dominantes d'associations : l'association gestionnaire, l'association entrepreneuriale, et l'association d'action sociale.

L'association gestionnaire.

La première situe son projet au niveau organisationnel. Son modèle dominant est l'administration bureaucratique, et sa légitimité est située en dehors d'elle-même. Elle est essentiellement un outil ou une courroie de transmission des pouvoirs publics. Sa



finalité est la prestation de service qui lui est commandée. Le passé et la tradition sont considérés comme des repères. On y évoque la notion de projet et la programmation d'objectifs sur laquelle l'association n'a pas de prise. Pour l'association gestionnaire, le professionnel est considéré comme un agent, dont le mode de gestion est tayloriste, bureaucratique ou paternaliste. Sa place est fixée par des organigrammes hiérarchiques assez impersonnels, dans la mesure où l'agent est interchangeable. Le contrôle de son travail porte essentiellement sur la conformité des procédures et le respect des règles. Selon moi, ce type d'association gestionnaire concerne des établissements de grande taille se regroupant afin de résister et de développer leurs parts de marché dans un contexte concurrentiel, avec une organisation en divisions pour avoir des critères de gestion plus centraux.

L'association entrepreneuriale.

L'association entrepreneuriale, pour sa part, est l'organisation moderniste par excellence. L'entreprise est son modèle. Elle situe son projet institutionnel dans l'économie. Elle développe des stratégies adaptatives et sait repérer et agir sur le couple offre et demande. Elle développe une communication interne et externe. Elle sait se vendre et s'inscrit dans un marketing social actif. Le changement est considéré comme une valeur. Elle n'est pas sous tutelle et parle de partenariats et de contractualisations (contrats d'objectifs et de moyens). Pour cette association, le professionnel n'est pas seulement un agent, mais une ressource qui sera gérée selon des méthodes modernistes de management. Les organigrammes sont fonctionnels, et la personnalité des professionnels est prise en compte dans les fiches de tâches. Le diplôme est souhaité, mais c'est surtout la compétence qui est reconnue et l'initiative qui est valorisée. Le professionnel est jugé sur ses résultats et l'évaluation porte sur son efficacité. Nous ne pouvons pas pour autant réduire l'association à caractère entrepreneuriale à la seule recherche d'une marge bénéficiaire sur le mode de l'entreprise de production industrielle. Il y a également une recherche de bénéfice beaucoup plus symbolique qui consiste à se confronter à la commande des prescripteurs, ce qui a pour conséquence de se voir confier des missions et les subsides financiers correspondants.

L'association d'action sociale.

Enfin, la dernière forme est celle de l'association d'action sociale. Elle inscrit sa dimension organisationnelle et institutionnelle dans un projet de transformation sociale. Elle gère et entreprend, mais son sens réside dans la force de changement social. Le professionnel est considéré comme un acteur qui agit sur lui et sur l'organisation. L'association reconnaît des positions d'acteurs différentes et la



spécificité potentielle du professionnel dans les enjeux qui la traversent. Les diplômes sont considérés pour ce qu'ils sont : une autorisation et une reconnaissance. La formation est considérée comme un outil impératif au développement personnel et professionnel. La compétence et l'engagement dans l'action sont attendus. L'évaluation porte sur le projet, les moyens mis en œuvre, les effets et le sens de l'action. Ce type d'association s'articule autour de valeurs liées à la solidarité et la qualité du service rendu aux usagers.

Au travers de cette typologie exposée par Jean LARCHIN, nous voyons apparaître des tensions fondées sur des compromis et des régulations différents : d'une part, la logique de l'association entrepreneuriale et, d'autre part, celle de l'association d'action sociale. La première conduit à développer une marge bénéficiaire, en créant des biens ou des services utiles et en trouvant des débouchés sur un marché. Cette association fonctionne comme une entreprise privée marchande soumise à la concurrence. Son but est de faire des profits, d'accroître ses parts de marché et d'assurer ses capacités d'autofinancement par l'augmentation de sa productivité. Pour la seconde, il s'agit d'abord de considérer les hommes et les femmes non pas comme des ressources mais comme des acteurs. Il s'agit également de revisiter les formes de management pour proposer un débat sur les rapports entre moyens et fins et en tirer les conséquences en termes de rapports sociaux. Il s'agit de placer au cœur de son action et de ses missions une logique de projet, de qualité, de partenariat et de réseau, fondée sur l'élaboration d'un champ d'actions dont la philosophie première est la solidarité.

b. Les logiques organisationnelles se croisent et brouillent l'action sociale.

Nous observons un transfert des modèles, une variabilité du travail social ou plutôt une interrogation des fondements du travail social. Trois autres formes de logique entrent en ligne de compte : professionnelles, institutionnelles et de mission. Je me réfère au travail de Jean-Noël CHOPART, dans « Les mutations du travail social », aux éditions DUNOD, et à celui de Michel AUTESSE, « Les paradoxes du travail social », paru en 1999. Je me réfère aussi à l'ouvrage que j'ai écrit avec Roger BERTAUX, « L'évolution du métier de directeur : entre distance et proximité ».

Les années 1970 et 1980 ont vu le champ social s'institutionnaliser, c'est-à-dire fonctionner de plus en plus à partir de logiques de développement des institutions. Les responsables institutionnels, administrateurs et directions, ont investi les domaines jusqu'ici réservés aux professionnels et défini avec plus de précision les objectifs opérationnels, les dispositifs, voire les pratiques d'intervention des travailleurs sociaux. Au-delà des logiques professionnelles centrées sur l'utilisateur et ses besoins, les logiques institutionnelles ont une composante de gestion et de rationalisation, dans une



visée de compétence et d'efficience collective de l'institution, voire dans une perspective de compétition avec les institutions concurrentes. Incontestablement, ces stratégies ont permis de pérenniser les structures quand les financements structurels étaient plus difficiles à obtenir.

Les décisions de décentralisation (1983-1985 et 2004-2005) apportent un appui important à ces évolutions, faisant des élus locaux des décideurs sociaux. La décentralisation a significativement renforcé leur pouvoir et leur budget. Elle place au levier de commande le politique local et sa volonté de voir réalisées les missions qu'il a confiées aux institutions. À ce titre, l'élu du peuple souverain s'appuie sur une légitimité démocratique dont la reconnaissance est bien supérieure à la légitimité technique des institutions gestionnaires et des professionnels de l'aide. De ce point de vue, les orientations décidées par les contrats ville (politique de la ville) deviennent contraignantes pour les institutions du social et les professionnels, qui doivent orienter leurs activités vers les publics ou les actions prioritaires décidées par les politiques de la ville (conseil général ou régional). Désormais, l'ensemble du champ d'intervention sociale doit se situer dans ces mutations, face aux évolutions majeures qui placent les travailleurs sociaux, les directeurs et les cadres au cœur de logiques contradictoires. Nous avons la logique professionnelle, fondée sur l'autonomie des salariés, ainsi que les logiques institutionnelles et les logiques de missions, qui sont largement développées par les élus politiques et les collectivités locales et territoriales.

Après l'exposé articulé autour de trois logiques dominantes, je vous propose une quatrième logique, d'ordre sociologique. Il est possible que nous assistions aujourd'hui à une sorte de légitimation de la demande sociale émanant d'un public de plus en plus informé et averti sur ce qu'il attend de la prise en charge et sur les pratiques professionnelles. Il faut nuancer ce propos en observant les catégories de population. Dans le secteur de l'aide à domicile ou dans le champ de la santé, nous observons une attente clairement énoncée en matière de prise en charge, d'accompagnement social et de prescription des soins. En d'autres termes, nous avons l'impression que la demande détermine en partie les réponses apportées par les professionnels sur ces domaines. La demande devient très précise de la part des publics qui ont aujourd'hui largement accès aux processus de formation et aux réseaux d'information (internet, nouvelles technologies de l'information et de la communication). Tout cela est corrélé avec l'augmentation du niveau scolaire global.

Le professionnel en poste doit s'adapter à cette nouvelle donne. La demande agit donc sur la centralité de l'activité et du travail. L'acte de soin se technicise. J'ai pu constater cette technicisation croissante lors d'un colloque auquel j'ai participé avec des cadres de santé et des directeurs de soin. Aujourd'hui, le malade consulte le médecin en lui



exposant des points précis. Dans le champ social et sanitaire, nous voyons s'installer une consommation par l'aval qui oblige les organisations à une très haute réactivité : le client est roi. Cela a été démontré par François DUPUIS dans « Le client est bureaucrate » en 1998. L'utilisateur est au cœur des dispositifs, le consommateur organise et commande indirectement la logique productive et interpelle ainsi les systèmes productifs de biens ou de services. Cela peut conduire les acteurs à travailler davantage en flux tendu.

Cette nouvelle demande conduit inévitablement les organisations à mettre en place un management approprié. À l'instar de celui des entreprises industrielles, ce management est basé sur l'absence de stock, sur les notions de qualité, de projet, de certification, de labellisation et d'accréditation, ainsi que sur une organisation réticulaire et innovante. Selon moi, ces éléments mettent en jeu des logiques de subordination du rapport salarial par le biais du nouveau management. En effet, cela met au jour une application contrainte, une sorte de coopération forcée ou une sorte de servitude volontaire (comme le dit Jean-Pierre DURAND, dans « Chaîne invisible : servitude volontaire »).

Ces oxymores sont aujourd'hui aux fondements de l'action. Cela provient du fait que la demande impulse largement l'offre de biens ou de services. Les usagers ou clients doivent être servis, pris en charge ou accompagnés rapidement, avec la qualité de prestation. Ce renversement des rapports met en tension les professionnels et les organisations. De plus, il cristallise tous les enjeux autour de l'action sociale et de la santé dans la prise en charge des usagers et des familles des malades. Nous estimons que cette tension existe dans tout le champ de l'intervention sociale. Elle se matérialise et se concrétise entre des logiques d'autonomie dans le travail des professionnels (réalisation de l'admission, sens de l'action, création des projets, maintien des valeurs associatives et respect de la dignité humaine) et des logiques d'hétéronomie du travail très contraignantes. Ces contraintes s'observent dans l'intégration permanente de tâches dans des nomenclatures ou des protocoles pensés par des experts externes à l'institution. Ces protocoles peuvent également être rédigés au sein de technostructures de plus en plus bureaucratiques, en mettant en œuvre une certaine conformité à la loi et en intégrant des composantes gestionnaires de rationalisation et d'hyperspécialisation du travail.

Conclusion. Des réserves quant à l'utilisation du terme de « gouvernance » dans le champ de l'action sociale.

Les organisations sociales se transforment. Aujourd'hui, nous nous éloignons des organisations d'action sociale basées sur des constructions de type bureaucraties



professionnelles. Leur particularité était que les professionnels avaient une marge d'autonomie importante. Nous nous dirigeons vers des organisations en divisions, qui transforment peu à peu l'appropriation des directeurs d'établissements, des cadres intermédiaires et des travailleurs sociaux, du fait de leur grande taille et des idéologies gestionnaires ou des éléments de technocratisation en circulation.

L'appropriation de la fonction de directeur ou du cadre se situe entre différents paramètres. Le premier facteur, objectif, repose sur la position institutionnelle, ce qui renvoie à la structuration de l'organisation et à un processus d'emploi et de classifications professionnelles. Cette structuration intègre la qualification, l'expertise, le pouvoir de décision, la distance et l'objectivité. Il s'agit donc du code pratique du professionnel. Le deuxième paramètre réside dans la posture du professionnel. Celle-ci englobe les questions de proximité, de compréhension, d'attitude d'autorité, de compétence et d'expérience. C'est en quelque sorte le code éthique.

Dans tous les registres de l'encadrement, l'appropriation est rendue plus complexe car elle se joue entre les deux positions. Dans tous les cas, il faut traduire les injonctions paradoxales provenant de l'environnement, des enjeux de la gouvernance, des éléments des rapports sociaux, des logiques professionnelles et des mondes sociaux différents. Cette appropriation se joue également entre l'animation des équipes au bénéfice des projets d'action sociale et la gestion des hommes et des matériels. Il faut donc composer avec une conversion d'habitus pour faire en sorte que le cadre puisse toujours s'approprier son travail malgré les multiples contraintes, et qu'il continue à faire société auprès de ses salariés et de ses subordonnés ou collaborateurs. Selon Pierre BOURDIEU, l'appropriation est le processus d'intériorisation dans la construction de l'habitus. Pour sa part, Jean-pierre THERAL, professeur d'université ayant écrit un ouvrage sur le destin ouvrier, explique que l'individu peut prendre de la distance à l'égard du processus d'intériorisation énoncé par BOURDIEU. Cela lui confère alors des marges de manœuvre.

En ce qui concerne l'appropriation du métier, le directeur ou le cadre se situe à la croisée de tensions. Celles-ci peuvent être schématisées sur un axe de gestion des ressources humaines. Cet axe comprend d'un côté la distance, la prescription et le contrôle, et de l'autre côté les questions de proximité, d'animation et d'autonomie. Il s'agit bien de tensions et non pas de typologies. Le directeur se positionne donc selon toutes les nuances possibles au cours de son parcours professionnel. L'autre axe est celui de l'organisation et de l'administration. Le directeur ou le cadre doit se situer entre des moyens attribués et des missions. Par exemple, sur l'axe des méthodes, vous pouvez vous situer entre l'expérience, l'empirisme, l'intuition et le charisme d'un côté, et les savoir-faire, les savoirs, les procédures et les techniques de l'autre côté. Sur l'axe



des rapports à l'environnement (incontournable pour la question de la gouvernance), vous pouvez vous situer entre la défense institutionnelle d'un côté, et l'extension de votre propre réseau, la coopération et le partenariat de l'autre côté.

En conclusion, les organisations sociales et médico-sociales sont donc en proie à de fortes variations, que cela soit du point de vue organisationnel ou du point de vue de la structuration et de la professionnalité des acteurs.

De la salle

Je travaille dans l'aide à domicile. Selon la typologie que vous avez présentée, je me situe dans une association de type entrepreneuriale. Je regrette cette modélisation à l'extrême. En effet, j'ai davantage la sensation que mon association tend à s'adapter pour une finalité qui reste sociale. Il ne s'agit pas d'une organisation pour l'organisation. D'autre part, le rôle du directeur est de prendre du recul sur l'organisation sous-tendue, de penser, de faire continuellement des propositions et de garder l'objectif social de l'association. Dans mon organisation, l'objectif est de faire de la prise en charge à domicile. Pour ce qui concerne l'usager, l'intervention auprès d'une personne suppose de se situer précisément à la rencontre de la demande et du besoin. Dans l'aide à domicile, nous effectuons systématiquement une évaluation individualisée qui permet de prendre en compte de la demande et de la confronter aux besoins, et ainsi de mettre en place un projet personnalisé. La demande de l'usager doit donc être prise en compte, car celui-ci a aussi son mot à dire.

Philippe HIRLET, Sociologue

Les modèles que j'ai présentés ne sont pas homogènes. Le modèle d'association entrepreneuriale intègre les possibilités d'action sociale. Dans votre cas, votre critère central peut être l'action sociale (avec les enjeux de la demande), tout en étant confrontés à la concurrence de marché. D'autre part, je ne fais pas partie des sociologues qui tentent de radicaliser le propos. Autrement dit, je pense qu'il faut regarder de près les secteurs et sous-secteurs d'activité du champ de l'intervention sociale, de manière à affiner l'analyse sociologique. Selon moi, les approches sont différentes entre les services à la personne, les personnes âgées et les champs du handicap.

J'ai parlé de gouvernance territoriale. Le territoire a un impact fort, même s'il est intégré aujourd'hui dans des logiques macrosociologiques européennes, voire mondialisées. Effectivement, le territoire peut répondre à des modalités de prise en charge, notamment par des financements structurels. Une régulation territoriale



s'organise donc autour des directeurs d'association, des professionnels et des élus politiques. Tout cela constitue des régimes transversaux de gouvernance trouvant leur harmonisation sur le territoire. À un moment de la vie d'une organisation, nous pouvons être d'un côté ou de l'autre de la typologie présentée.

Prenons l'exemple des ESAT (Établissements de Service par l'Aide au Travail). Les marges d'autonomies sont maintenant rognées par des bureaucraties mécanistes, où nous avons tendance à standardiser les process de travail, à prendre en compte la concurrence du marché et le profit, et donc à conduire le professionnel vers des injonctions parfois difficiles à supporter. C'est l'exemple de la contrariété entre la logique d'insertion et celle de productivité.

De la salle

J'ai retenu deux points principaux de votre présentation. Le premier est la demande croissante à l'aval provenant des usagers et des familles. Tous les directeurs présents aujourd'hui ont œuvré dans ce sens et ont défendu certains textes de loi sur le sujet. Le deuxième point concerne les différents axes de votre schématisation, notamment celui qui décline les missions et les moyens. En effet, bien que nous soyons des associations privées, il nous faut gérer de l'argent public. Nous rendons des services à la population. Or, ces moyens s'amenuisent de plus en plus. C'est le paradoxe de la demande croissante sur la qualité des services et de la diminution constante des moyens. Par conséquent, cet axe influence grandement l'axe qui lui précède, c'est-à-dire celui qui définit la distance et la proximité. De fait, nous demandons à nos salariés toujours plus de travail pour améliorer la qualité.

D'autre part, le gouvernement est parfois utilisé pour amoindrir l'État. Je me demande donc si, lorsqu'on nous demande de plus en plus de qualité avec des moyens décroissants, on nous renvoie simplement à notre propre incompetence, pour aboutir finalement à l'émergence du privé dans la prise en charge sociale du pays.

Philippe HIRLET, Sociologue

Je partage votre analyse. Grâce aux enquêtes que je mène dans les institutions sociales et médico-sociales, ou encore dans les organismes de formation, je constate ce désengagement global de l'État et l'affaiblissement des moyens alloués aux missions centrales du travail social. Dans un ouvrage à paraître sur les figures du salariat pris dans les mutations du capitalisme contemporain, j'ai écrit que le travail s'intensifie fortement en termes de charge autour des contradictions que j'ai évoquées. Il s'agit d'abord de l'hétéronomie du travail renvoyant à la consignation de tâches définies en



externe, dans des nomenclatures produites par des technostructures. Cela n'empêche-t-il pas le salarié de s'approprier son travail et de pouvoir continuer à se localiser dans l'organisation du travail ? Ensuite, l'autonomie s'affaiblit. Vous avez raison de dire que cela se produit conjointement à des pertes de moyens, voire à moyens constants parfois. C'est une dialectique complexe, et je partage vos interrogations.

En tant que sociologue du travail, je suis préoccupé par l'habileté du néo-management à créer une servitude volontaire qui fait que tout le monde suit, que les rapports de force se structurent difficilement, et que les collectifs de travail sont en baisse de régime. Je m'interroge sur le fait que les salariés intériorisent toutes les composantes et tous les néologismes évoqués ce matin. Quelle est la capacité de résistance de notre secteur face aux injonctions de ce néo-management ?

D'autre part, je ne fais pas partie des sociologues qui pensent que la gestion est inutile. En effet, il faut que les établissements soient en mesure d'offrir une qualité de prestation et puissent rendre des comptes. Cependant, l'idéologie gestionnaire est, quant à elle, inutile. Je ne confonds pas les catégories de pensée issues des écoles de gestion avec cette idéologie. Sur ce dernier point, je vous renvoie à un ouvrage de Vincent DE GAULEJAC, sociologue clinicien, intitulé « La société malade de la gestion ». L'auteur décrit précisément la « quantophrénie », pathologie consistant à vouloir tout chiffrer par des indicateurs et expliquer tous les phénomènes de l'organisation par l'analyse statistique ou mathématique. Enfin, le néo-management est redoutable, car il s'implante à toutes les échelles de la société. Il s'agit donc de nuancer le terme de « gouvernance » selon son domaine d'implantation.

Dominique ROLIN

L'arrivée progressive des logiques concurrentielles dans le secteur social et médico-social ne date pas d'hier. Dany-Robert DUFOUR nous a indiqué que l'État est en cours d'autodisparition, c'est-à-dire que son intervention ne porte plus que sur des franges marginales de l'action sociale. Quand le chômage de masse est apparu, Monsieur BARRE, dernier Premier ministre de Valéry GISCARD D'ESTAING, n'a pas pu confier la question du chômage des jeunes aux institutions d'État, mais a lancé en 1978 des appels d'offres (les fameux stages EST, Éducation Santé Travail). En 1982, l'explosion sociale des quartiers fut un signe des tensions sociales émergentes (Lyon, Vénissieux). Juste avant l'été de la même année, nous avons vu apparaître des opérations de prévention spécialisée. Il fallait apporter une réponse rapide. Ont été retenus les associations ou les partenaires les plus concurrentiels. La même logique a été déployée pour les opérations Précarité Pauvreté, lorsqu'en 2003 et 2004, l'État a été confronté à l'émergence soudaine d'une certaine misère, alors que les deux hivers



précédents avaient vu des records de température à moins vingt degrés. L'État ne s'est alors pas appuyé sur son réseau habituel, mais a lancé des appels d'offres.

Toutes les logiques concurrentielles de ces exemples d'opérations par voie de circulaire ont été ensuite inscrites dans la loi. Le ver est véritablement dans le fruit. En effet, il ne s'agit plus de s'appuyer sur le réseau institutionnel qui appartenait à l'État et qui avait une conception de l'action sociale inscrite dans le préambule de la Constitution de 1946 (toujours en vigueur aujourd'hui). Aujourd'hui, il s'agit davantage d'un élément compassionnel que d'un élément de projet de société. Cela passe dans le secteur privé lucratif (par opposition au privé non lucratif des associations). L'utilisateur devenant client est un phénomène enclenché depuis de nombreuses années. Nous avons évoqué le fait que l'utilisateur accède plus facilement à la pensée sur son propre sort. Cependant, tous les usagers n'ont pas accès à la connaissance.

En dernier ressort, deux questions cruciales se posent. Vivons-nous dans un monde où nous admettons que le marché peut tout réguler, le marché n'étant plus lié à la production mais aux produits financiers ? La première intervention a parfaitement décrit cette tendance illustrée par le gouvernement actuel, qui est fortement lié au monde de la finance. Il faut toujours rappeler que le marché a pour seule pensée le profit.

Par ailleurs, au regard de la problématique qui nous réunit aujourd'hui, la place que nous occupons en tant que directeurs ne doit pas nous conduire à une forme de nostalgie, mais à une nouvelle interrogation : au travers des nouveaux modèles de gouvernance, réduisons-nous notre place de cadre et de dirigeant à celle de simple exécutant de prestation ? À cet égard, le droit de l'utilisateur est placé au centre des préoccupations, comme s'il ne l'avait jamais été pour nous auparavant. Devenons-nous des exécutants au service de collectivités devenant progressivement nos régulateurs de marché ? Finalement, sommes-nous encore autorisés à penser l'action sociale ?

Didier CHAPUY

Je vous remercie de la qualité de cette intervention, de votre positionnement et de votre analyse. Je vous invite vivement à visiter les stands mis à votre disposition, qui font également partie de ces États Généraux. Au cours de l'après-midi, nous écouterons trois interventions de Christian ROLLET, Yann ROLLIER et Jacques LAFORCADE. Nous terminerons cette journée par la première des interpellations qui vont fonder notre cahier de doléances, celle de Nicole MAESTRACCI.



JEUDI 6 DÉCEMBRE 2007, APRÈS-MIDI

ENJEUX STRATEGIQUES ET POLITIQUES DES EVOLUTIONS DE L'INTERVENTION SOCIALE DANS SON IDENTITE, SES PRINCIPES, AU SEIN D'UNE SOCIÉTÉ FRANCAISE ET EUROPÉENNE EN MOUVEMENT.

**Par Monsieur Yann ROLLIER, Secrétaire gal de l'ANCREAI,
et Monsieur Christian ROLLET, Président du CNAS**

Didier CHAPUY

Afin de comprendre les enjeux sociétaux, de s'inscrire dans la politique sociale, de s'adapter en permanence, d'analyser les évolutions, d'anticiper et de proposer, il convient d'appréhender la fonction de direction comme un concept politique, managérial et éthique. Nous avons invité Monsieur Christian ROLLET pour nous éclairer sur la problématique suivante : quels sont les enjeux politiques et stratégiques des évolutions de l'intervention sociale, dans son identité et ses principes, et au sein d'une société française et européenne en mouvement ? Monsieur Christian ROLLET est inspecteur général des Affaires sociales et Président du Comité national de l'action sociale.

Christian ROLLET, Président du CNAS

J'interviens auprès de vous en tant que Président d'une association : le Comité national d'action sociale (CNAS). J'ai conscience que cette association est trop méconnue, je vais donc vous la présenter. Elle a été créée en 1928 en même temps qu'un comité international d'action sociale, en liaison étroite avec les travailleurs sociaux qui commençaient juste à s'organiser. Depuis lors, elle s'est complexifiée. Parmi ses membres, nous trouvons de nombreuses institutions sociales de notre pays, dont la FNADES. Du 30 juin au 4 juillet 2008, le CNAS, que l'on appelle « Comité français » dans notre association, va organiser une conférence mondiale sur des thèmes plus larges que l'action sociale. Cette conférence sera dédiée à la question de la mondialisation et de ses conséquences sur les politiques sociales et le développement sociale. Je suis sûr que certains d'entre vous viendront à Tours l'année prochaine pour y participer.



Mon exposé porte sur les enjeux politiques et stratégiques des évolutions de l'intervention sociale dans une société en mouvement. Je serai modeste dans ma tentative de traitement du sujet, car celui-ci est considérable, et beaucoup de personnes ont déjà écrit sur cette question.

1. Les mouvements qui travaillent en profondeur la société française.

Je vais commencer par vous parler des mouvements qui travaillent en profondeur la société française, ce que vous constatez probablement dans l'exercice de vos métiers. Je vais essayer de classer ces très nombreux mouvements.

a. La mondialisation.

Commençons par la mondialisation. Toutes les sociétés sont touchées d'une façon ou d'une autre par la mondialisation. Comment définir ce mouvement ? Selon moi, il s'agit d'une accélération des échanges à l'échelle planétaire. J'apporte immédiatement une nuance à cette première définition : la vitesse d'accélération n'est pas la même selon les domaines. Quand il s'agit des personnes (mouvements migratoires), l'accélération se heurte à de nombreuses résistances. Certes, il y a de très fortes pressions sur les mouvements migratoires, mais aussi de grands obstacles. Dans le domaine des marchandises, la mondialisation rencontre des obstacles d'ordre économique ou douanier. Toutefois, le mouvement reste globalement rapide. Aujourd'hui, le grand « atelier » en Chine produit et exporte en grande quantité. Il est responsable de l'accélération du mouvement des marchandises. Les capitaux, quant à eux, vont beaucoup plus vite, c'est-à-dire à la vitesse de l'électronique. Enfin, l'information, élément fondamental, circule en temps réel.

L'information est finalement le cœur de la mondialisation : les idées sont ce qui circule le plus vite. Les idées qui nous atteignent quotidiennement portent un certain nombre de thèmes dominants venant pénétrer progressivement la société française. Il s'agit précisément d'une certaine vision libérale du monde et d'une montée des valeurs de l'individualisme, parallèlement à une prise de conscience des risques écologiques. Ce phénomène de mondialisation est un fait. Je ne peux donc pas porter un jugement bon ou mauvais, car ce serait comme porter un jugement sur l'électricité. La mondialisation, comme l'électricité, a des effets contradictoires : d'un côté, les délocalisations d'emploi sont socialement dévastatrices mais, d'un autre côté, le développement des pays émergents constitue une indéniable opportunité pour notre économie. De la même façon, l'individualisme est une notion ambivalente. Un sociologue a écrit que « l'individualisme est la forme moderne de l'humanisme ».



C'est un point de vue défendable. D'un autre point de vue, comme le dit Marie-thérèse JOIN-LAMBERT, on peut craindre l'effritement de la capacité vivre ensemble.

Pour analyser les mouvements de la société française, il faut aussi porter notre regard sur ce que nous pourrions appeler le « club des pays riches », auquel nous appartenons sans aucun doute, malgré les problèmes que nous traversons et la pauvreté que nous connaissons.

b. Les transformations du « club des pays riches ».

Nous partageons de grandes mutations avec les autres pays riches. L'une d'entre elles est le vieillissement irréversible de la population. Sans entrer dans le détail, cette tendance provoque une série de conséquences, notamment sur nos vieux systèmes de protection sociale. D'autre part, nous vivons une transformation du travail : tertiarisation, féminisation, développement de la mobilité, développement de la précarité, apparition de risques psychosociaux (stress) et forte augmentation de la productivité et du temps libre. Ensuite, la famille évolue très vite dans les pays développés. Le concept de famille nucléaire (parents-enfants) est presque déjà dépassé, car ce modèle se disloque de plus en plus souvent et provoque des re-cohabitations et des recompositions familiales, avec un nombre croissant de familles monoparentales. Face à toutes ces transformations, il faut garder la même attitude de neutralité de jugement. En effet, le vieillissement, qui est vécu comme un signe de déclin, est également un signe de progrès médical : nous faisons reculer l'âge de la vieillesse. Le rôle social des personnes âgées n'est plus à démontrer. Les travaux des épidémiologistes indiquent que le recul de l'incapacité est plus rapide que celui de l'âge de la mort, ce qui nous donne des raisons de rester optimistes.

c. L'Europe.

À l'intérieur du « club des pays riches » se trouve l'Europe. Ce « super-club » en construction a ses traditions dans le domaine social. À Lisbonne, les pays européens ont conçu une stratégie sur un modèle de développement durable, valorisant l'économie de la connaissance et l'innovation. Cette stratégie vise également à installer des mécanismes de régulation du marché pour empêcher celui-ci d'agir sans contraintes et sans limites. Les orientations libérales étant plutôt renforcées avec l'élargissement, l'Europe cherche toutefois à se distinguer en souhaitant adopter un modèle original et davantage social. Inutile de rappeler que la France a beaucoup apporté à l'Europe, notamment lors de sa construction. Aujourd'hui, c'est l'Europe qui nous influence davantage. Par exemple, le concept de service social d'intérêt général, qui est une production typiquement européenne, est un concept économique. Au



regard de notre service public reposant sur des bases juridiques, cela soulève des incompréhensions et des difficultés très concrètes. Par conséquent, nous sommes gênés par ce concept européen dans la pratique en matière droit des établissements et de prestation de service. La lutte contre la discrimination et le racisme, quant à eux, sont des apports du droit européen que nous avons plutôt bien assimilé.

Y a-t-il un modèle social européen ? En France, nous avons plutôt tendance à le souhaiter, mais nous sommes en panne de partenaires. *A priori*, les Allemands sont sur cette question des alliés objectifs, étant données leurs propres traditions. Cependant, ils tiennent tellement à leur principe de subsidiarité qu'ils sont méfiants : il redoutent que l'Europe s'empare de ces sujets qui, selon eux, relèvent du plan local. Les Suédois, quant à eux, ont un modèle social avancé et ont refusé d'entrer dans la zone euro pour le protéger.

Rien n'est simple. Les pays qui souhaitent une société dans laquelle les droits sociaux sont préservés et les individus protégés des conséquences d'un libéralisme effréné sont tenus de continuer de travailler à l'échelle nationale. Par conséquent, l'harmonisation des politiques sociales européennes n'est pas pour demain. Pour autant, l'Europe réside également dans la création de réseaux très actifs au sein de la société civile, comme la plateforme des ONG du secteur social. Ce sont également des lieux de réflexion. À ce titre, la méthode ouverte de coordination fait travailler les administrations des différents pays de manière convergente et approfondie.

d. La France.

Tous les mouvements qui traversent la société française ne proviennent pas systématiquement de l'extérieur du pays. La France est une société qui s'autoconstruit, et les Français résistent peut-être plus que d'autres au vent du large. Ils maintiennent leurs comportements, bons ou mauvais. Beaucoup revendiquent l'exception française. Nous avons certainement raison de défendre un certain nombre des réalités qui nous sont enviées. Il s'agit notamment de la qualité de nos services collectifs, de la stabilité de nos institutions, des réussites économiques de certains de nos secteurs, et même parfois de notre administration (étant fonctionnaire depuis longtemps, je resterai prudent sur ce dernier point). D'autre part, notre société souffre de maux, comme le chômage de masse et la crise de l'habitat. Dans ces domaines, soutenir l'exception est une attitude paradoxale, voire intenable. Ce paradoxe trahit également des rigidités et une difficulté à vaincre les inégalités sociales et spatiales solidement établies dans notre pays.



Pour simplifier à l'extrême, notre société est donc confrontée à trois forces majeures :

- une critique libérale de l'État providence, qui est jugé de plus en plus trop coûteux et inadapté ;
- une montée des droits des individus dans leur singularité, en réaction à des modèles sociaux trop uniformes ;
- une diversification de la réalité sociale à laquelle on ne sait répondre qu'en empilant des dispositifs de plus en plus complexes.

2. Des axes stratégiques pour l'intervention sociale.

Où les travailleurs sociaux peuvent-ils se situer dans cet environnement ? La société ne risque-t-elle pas de se décharger sur eux d'une mission impossible ? Peut-on imaginer une stratégie d'intervention sociale face à une telle complexité ? Il serait très prétentieux de l'affirmer. Je me contenterai donc de tracer plusieurs axes stratégiques.

a. Admettre la nécessité de prouver l'efficacité de l'action sociale.

L'évaluation des politiques, des services et des actions doit être placée au cœur de la stratégie de l'action sociale. C'est une contrainte inévitable. C'est le meilleur moyen de développer une culture commune de l'intervention sociale. Naturellement, l'évaluation suscite de la méfiance, ce qui n'est pas propre au secteur social. Nous craignons que l'évaluation ne conduise à une normalisation réductrice et qu'elle ne soit transformée en contrôle. Le terme d'« évaluation » regroupe de nombreuses notions. Je ne vais pas décrire les multiples pratiques évaluatives, mais simplement évoquer les évaluations externes, c'est-à-dire celles qui suscitent le plus de réticences.

À l'origine, il y a l'obligation pour les donneurs d'ordre, c'est-à-dire les politiques, d'explicitier leurs objectifs. C'est une forte contrainte pour eux, mais aussi une manière de les impliquer pour, ensuite, inverser la charge de la preuve quand nous sommes confrontés à un problème sur le terrain. Sans les objectifs, le travailleur social risque d'être livré à lui-même, et on peut lui faire porter le chapeau de toutes les défaillances. D'autre part, l'évaluation comporte la notion d'indicateur. Elle conduit donc à aborder les questions de méthode et de norme d'intervention. Cela peut conférer une nouvelle force à l'intervenant face à son employeur. Enfin, l'évaluation conduit à chiffrer les moyens, en mettant l'accent sur les réalités pratiques. Bien entendu, l'évaluation n'est pas la panacée. Elle reste toutefois trop peu développée en France. Le Royaume-Uni a mis en place un système de suivi des performances locales entièrement consacré à



l'intervention sociale. Ce système est cité dans le rapport annuel de l'IGAS (Inspection Générale des Affaires Sociales) : « Le Royaume-Uni représente une expérience à connaître, sans pour autant constituer un modèle transposable ».

Le CNAS organise périodiquement des séminaires de travail. Dans l'un de ces séminaires portant sur le travail social, nous avons invité un responsable de la fédération des travailleurs sociaux britanniques pour nous éclairer sur la pression qu'ils subissent dans leur pays. Vous pouvez trouver les informations relatives à cette réflexion sur notre site internet. Les échanges ont notamment permis de savoir que la société britannique avait progressé dans certains domaines, comme le secteur de la prise en charge des enfants en danger.

b. Impliquer les usagers.

Deuxième axe stratégique : mieux impliquer les usagers. Il s'agit d'une part de mieux répondre à la diversité des demandes qui sont de plus en plus individualisées, et d'autre part de renforcer l'impact des interventions. L'action d'intérêt collectif, le travail social de groupe et parfois l'action communautaire (qui n'est pas nécessairement communautariste) sont autant de moyens pour compenser l'isolement des travailleurs sociaux et pour renforcer l'impact des interventions. Il s'agit d'expérimenter la coproduction de l'intervention sociale, si possible en faisant intervenir les usagers dans les diagnostics, la méthodologie et les préconisations. Nous dépassons alors la simple réponse aux besoins individuels, et nous entrons dans le développement social local. Dans cette perspective, le travailleur social constitue une aide à l'expression des potentialités de tous les individus et à leur émancipation. C'est une tâche complexe, mais exaltante. Le rapport annuel que j'ai mentionné propose « d'aller au-devant de ceux qui ne demandent rien ». Sur ce point, le travail avec les associations semble très utile.

c. Travailler avec les élus.

Troisième axe : travailler avec les élus. La décentralisation des politiques sociales est un fait de plus en plus majeur depuis plus de deux décennies. Cette évolution nous rapproche de la situation de nos voisins. Pour les travailleurs sociaux, il s'agit d'un changement des modes de travail et parfois d'une mutation culturelle. Ces nouveaux employeurs, plus proches de la population, souvent présents dans les processus conduisant aux interventions (commissions locales d'insertion), sont perçus de façon ambivalente. Il faut probablement valoriser les opportunités résultant de l'implication des décideurs locaux, tout en restant lucide sur les risques de tension et d'injonctions paradoxales. Il y a sans doute lieu de développer des règles déontologiques écrites sur



le contenu, les limites de l'indépendance du travailleur social et les pratiques en matière de secret professionnel.

d. Rester à l'écoute des bruits engendrés par une société en mutation constante.

Une mise à jour permanente des connaissances et une adaptation perpétuelle des pratiques sont nécessaires. C'est un rôle majeur pour les institutions de formation. Celles-ci ont une obligation de veille et d'observation sociale irremplaçable. Cette exigence doit être accompagnée de la mise en place de formations professionnelles capables de se nourrir de travaux universitaires et de recherches d'excellence. À ce titre, il ne faut surtout pas opposer les formations professionnelles et le travail universitaire. Au contraire, il faut les rapprocher. Parallèlement, la formation permanente doit constituer une condition de la délivrance de services de qualité pour les travailleurs et leurs employeurs.

Les cadres de la profession et notamment les directeurs d'établissements, qui sont culturellement proches du terrain, ont un rôle particulier à jouer dans la promotion de la capacité d'adaptation de l'intervention sociale. Je n'ai pas mentionné la notion de gouvernance, qui est au cœur de nos travaux, car on m'a plutôt demandé d'évoquer l'environnement social et les enjeux stratégiques du travail social. Je rappellerai néanmoins à ce propos que gouverner, c'est prévoir. Les directeurs ont également un rôle de sentinelle. Effectivement, ils sont en mesure de voir les problèmes avant les autres, notamment avant les décideurs ou les financeurs. Ils ont reçu une formation qui les aide à prendre du recul et à manier des outils d'analyse de la réalité. J'ai insisté sur la complexification de notre société : il y a donc ici un rôle majeur pour les directeurs d'établissement.

Didier CHAPUY

Vous avez décrit une société en mutation constante et de plus en plus complexe. Vous avez également indiqué que la réflexion politique sur la question sociale supposait le désaccord et la contradiction, mais aussi la concertation, la reconnaissance et l'explication. La difficulté est grande, mais cela ne nous dispense pas d'agir, de vouloir et de connaître. Vous avez précisé que cela ne pouvait nous empêcher ni d'y tendre ni d'être des sentinelles.

Monsieur Yann ROLLIER, directeur du CREAI de Bretagne et Secrétaire national de cette même association, va nous apporter son éclairage sur les mutations de notre société.



Yann ROLLIER, Secrétaire général de l'ANCREAI

Je vais reprendre la base de travail de Christian ROLLET en détaillant les options offertes à nos établissements et services. Mon intervention se subdivisera en cinq parties. La première traitera du social en France de 2002 à 2007, avec davantage de lois en cinq ans qu'en cinquante. Ensuite, je parlerai de la nécessité d'être lucide face à la convergence : il s'agit en fait d'anticiper la refonte de la politique sociale et sanitaire de la France dans un contexte européen de plus en plus prégnant ; en revanche, il ne s'agit pas de présenter le résultat d'un match où la France n'aurait marqué aucun point. En troisième lieu, je rappellerai les fondamentaux franco-européens. Puis j'étudierai précisément la convergence et les modèles qui en découlent. Enfin, je vous proposerai une synthèse des notions de gouvernance et de dirigeance des structures sociales et médico-sociales. Tout cela débouchera sur des conclusions similaires à celles de l'intervention précédente : évaluer pour garantir le sens de l'action.

1. Le social en France de 2002 à 2007 : plus de loi en cinq ans qu'en cinquante.

Cette période de cinq ans a connu plus de lois qu'en cinquante ans... et ce n'est pas fini ! Entrons rapidement dans le détail.

D'abord, nous avons affaire à la loi 2002-02, incluant le fameux décret budgétaire (notre bible à tous). Cette loi porte aussi sur la participation des usagers et sur les manières de restructurer l'action des CROSMs (Comités Régionaux de l'Organisation Sociale et Médico-Sociale), ainsi que sur l'évaluation interne et externe.

Le droit des malades a été renforcé en mars 2002, laissant apparaître la prévention de la maltraitance institutionnelle. Des mots lourds ont alors été employés pour parler de cette notion qui s'adresse à nous, professionnels. Souvenez-vous du retour sur soi que cela a suscité, alors que nous étions habitués à employer le terme de maltraitance pour décrire ce que les autres faisaient.

Le rapport BRIET-JAMET a introduit une réflexion forte sur le schéma de la compensation dans les rencontres entre les collectivités locales et l'État. La fin de ce rapport donne l'impression de pouvoir anticiper le futur, car beaucoup de phénomènes qu'il décrit se sont réalisés par la suite.

La Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé (CIF) a introduit la notion de fonctionnement dans nos approches.



À partir de 2004, les règles des PEP (Pupilles de l'Enseignement Public) ont été changées.

Autre nouveauté législative apparue ensuite : le fait que l'ensemble des questions soient traitées par les lois de finance, y compris les questions de Sécurité sociale.

Nous avons vu l'apparition des lois sur le droit d'asile, la première loi définissant la protection de l'enfance et la seconde, essentielle, portant sur la formation professionnelle.

Nous retrouvons ensuite la loi relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et handicapées, datée au 30 juin 2004. Elle est passée quasiment inaperçue pour de nombreux travailleurs sociaux. Pourtant, elle a pourtant été votée à l'unanimité. Un an plus tard, à l'approche du lundi de Pentecôte, nous avons alors compris les changements en cours.

Cette même année 2004 a vu apparaître la loi sur l'autonomie financière des collectivités territoriales à la fin du mois de juillet, puis la loi relative à la politique de santé publique au milieu du mois d'août.

La décentralisation fut alors confirmée par la loi « libertés et responsabilités locales ». À la fin du mois de juillet, on avait annoncé aux collectivités qu'elles ne dépenseraient que ce qu'elles voteraient en termes de dépense. Un préfet s'exprimant sur ce sujet déclara alors : « On ne demandera plus nécessairement à l'État de faire des choses qu'il n'a peut-être pas à faire, on lui demandera de dire ce qu'il faut faire ». Il résumait complètement les changements en cours.

Ensuite, nous avons connu la loi portant sur réforme de l'assurance-maladie, puis la loi portant réforme de l'État, avec les pôles régionaux. Son application n'est pas encore complète, et nous attendons encore de voir l'apparition des agences régionales de santé.

S'ensuivit la loi sur la cohésion sociale et les services à la personne. Nous voyons aujourd'hui l'émergence sidérante de services dont nous pouvons dire qu'ils soulèvent de sérieux doutes en termes de professionnalisation, de précarité pour les intervenants et de rencontres délicates entre des personnes fragiles qu'il faut aider et des personnes fragiles qui ont besoin de travailler. Ce sont des questions complexes, et nous constatons une augmentation significative du nombre d'emplois dans ce secteur, même si nous sommes encore loin d'atteindre les 500.000 emplois évoqués dans le programme BORLOO à ses débuts.



Nous avons ensuite connu divers décrets : ITEP, ESAT, lieux de vie et accueil temporaire. Nous réformons et construisons un certain nombre de choses, parfois dans le cadre d'une réelle réflexion. En effet, dans le cas des ITEP, nous pouvons dire que le décret et la circulaire sont des objets réglementaires plutôt bien connectés aux réalités complexes traitées par ces services. C'est aussi le cas de l'accueil temporaire. En revanche, c'est sans doute plus délicat en ce qui concerne les lieux de vie. Nous sommes loin d'avoir fait le bilan de toutes ces évolutions, car nous n'en sommes qu'au commencement.

Nous avons aussi eu la loi sur les assistants maternels et les assistants familiaux, au mois de juin 2005 (loi 2005-705 du 27 juin).

Ensuite, est apparue la fameuse loi pour l'égalité des droits et des chances des personnes handicapées, que tout le monde connaît dorénavant par cœur, et qui va faire fonctionner la compensation. C'est une certaine reconnaissance du handicap psychique, et cela représente en soi un véritable séisme pour notre secteur. En effet, la loi prévoit de doubler le nombre de personnes reconnues au titre du handicap, avec tout ce que cela implique.

Ensuite, nous avons eu la loi 2006-911 sur l'immigration et l'intégration, du 24 juillet 2006.

Au mois de mars 2007, nous avons vu une succession de lois : protection de l'enfance, protection juridique des adultes, DALO (Droit Au Logement Opposable), et prévention de la délinquance et de la récidive.

Nous retrouvons enfin les textes sur les GCSMS (Groupements de Coopération Sociale ou Médico-Sociale) et les CPOM (Contrats Pluriannuels d'Objectifs et de Moyens).

2. Rester lucide face à la convergence européenne, anticiper la refonte des politiques sociales et sanitaires.

Décidément, les temps changent, et cela nécessite beaucoup de lucidité de notre part. Il s'agit de rester lucide face à la convergence et d'anticiper la refonte des politiques sociales et sanitaires. Il nous faut donc comprendre ce qui se passe. J'insiste sur un fait observé : la fabrique légale française est influencée de façon flagrante par les directives européennes, à tel point qu'un nombre significatif des lois sont pratiquement préétablies avant même que nos députés et sénateurs aient à en décider. C'est un sujet qui n'est pas toujours de bon ton, car il est rare que nos hommes politiques admettent



que les choses soient bloquées dans le jeu très particulier de l'Europe. Les textes organisent une nouvelle approche basée sur la participation sociale, notion qui regroupe la dépendance, la précarité, la compensation et l'accès au droit.

Les textes coordonnent les dispositifs dans un quadruple souci.

a. Apporter des services à des publics plus larges.

La reconnaissance du handicap psychique est exemplaire sur ce point. Depuis la loi de 1975, les publics se sont élargis. Nous n'avons jamais autant dépensé chaque jour dans l'ensemble de l'action sociale et médico-sociale. Le manque de places est la litanie que nous portons depuis la dernière décennie.

b. Maîtriser les dépenses sociales, médico-sociales et sanitaires.

Il s'agit de les maîtriser, et non pas les diminuer. Il s'agit aussi de solvabiliser la demande. Tout se passe comme si nous étions en train d'imaginer de prélever, notamment grâce à l'influence de directives européennes, une partie de la pression du besoin par le biais de la solvabilisation des demandeurs. C'est un enjeu très fort au regard de la construction des réponses sociales et médico-sociales.

c. Favoriser les solutions de droits communs.

La réponse spécifique ne vient qu'en second rang. Dans la loi 2005-112 sur l'égalité des chances des personnes handicapées, nous avons pu voir que les établissements adaptés n'étaient situés qu'au bout d'un long descriptif de droits ouverts aux personnes.

d. Faire place aux collectivités tout en réformant le rôle de l'État.

Il s'agit également de faire place à la société civile. Par exemple, une CDAPH (Commission des Droits et de l'Autonomie des Personnes Handicapées) va céder la place à un certain nombre de représentants des associations de taille très diverses. La société civile se construit aussi dans la presse. Le citoyen, donc le député, se fait progressivement une certaine idée de l'action sociale à travers le prisme que cette société civile lui renvoie, et non pas à travers le prisme que les professionnels lui renvoient. Avant le vote de ces lois, notamment la loi 2005-112, les élus ont sûrement rencontré beaucoup plus de représentants de la société civile que de professionnels. Nous ne pouvons pas dire qu'ils ont contribué de façon équitable à la fabrication légale. Quelle place est alors laissée aux professionnels de l'action sociale et médico-sociale ? Si nous posons la montée en force de l'État dans le rôle de « dire ce qu'il faut



faire », ainsi que la montée des collectivités locales et l'influence de la société civile dans les réponses, où se retrouve alors l'expertise des professionnels si elle ne parvient pas à reconnaître la détermination des objectifs pour les donneurs d'ordre et l'expertise profane émanant des usagers et de leurs représentants ?

e. Répondre aux critiques internationales, converger sur le plan européen.

Il s'agit également d'adosser les réponses à des recommandations de bonnes pratiques, avec toutes les questions d'évaluation qui en découlent. C'est très nouveau en France.

3. Les fondamentaux franco-européens.

Le mouvement franco-européen est basé sur le principe d'analyse de toute situation individuelle en termes de manque de participation sociale. Il nous faut changer nos habitudes dans notre appréciation des situations des usagers, et ne plus parler seulement en termes de handicap ou de difficulté sociale. De ce fait, nous commençons à mieux appréhender la question de la compensation. La loi 2005-102 définit enfin de façon claire et utile le handicap : « Toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne, en raison d'une altération substantielle durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques ». L'apparition du terme « psychique » est un changement considérable. Le nombre de personnes pouvant se rendre éligibles à la compensation est très significatif. Nous remarquons au passage que le mot « handicap » ne figure plus dans le texte. Nous risquons donc d'avoir une définition franco-française. En revanche, la notion de manque de participation sociale permet une grille de lecture plus affinée.

Le domaine de la cohésion sociale, des droits sociaux, y compris des droits des personnes handicapées, est l'ensemble du domaine social et médico-social tel que vous le représentez dans vos diverses branches. Il regroupe les personnes âgées, les personnes en difficulté sociale, les personnes handicapées (adultes et enfants) et les personnes en difficulté éducative (aide sociale à l'enfance, protection de l'enfance et protection judiciaire de la jeunesse).

Le processus d'équité et de refonte de la protection sociale en Europe est marqué par des éléments fondamentaux :

a. Le principe d'équité, plutôt que d'égalité.



Nous allons certainement retrouver le terme d'équité dans les années à venir. Il remonte pourtant aux années 1970. Il peut parfois s'écouler un certain temps avant qu'un concept anglais passe dans la culture française. Il s'agit de considérer l'égalité comme devant être profitable à la personne qui l'invoque, et non comme un vain principe.

b. Le droit individuel d'accès aux biens premiers, aux droits communs, à l'insertion et à la formation, plutôt qu'une solidarité qui mettrait « à part ».

Nous savons à quel point nos structures vont être évaluées à l'aune de la renonciation à la « mise à part », ou à l'aune de la preuve que celle-ci reste nécessaire. Dans ce dernier cas, l'argumentaire devient alors extrêmement ambigu : il n'y a rien de plus triste que d'être accusé de fabriquer un ghetto alors que l'on fournit de gros efforts.

c. La non discrimination plutôt que la spécialisation.

Précisément, la spécialisation devrait fonctionner dans la non-discrimination. La loi de 1975 sur les personnes handicapées était une loi de discrimination positive. Deux ans après la nouvelle loi, nous nous retrouvons pris à rebours dans certaines de nos démonstrations quand nous constatons que nous avons affaire à des représentants de la société civile pour lesquels nous sommes parfois le diable en personne, en tant que fabricants de la « mise à part ».

e. Le projet de vie, l'accès aux droits et l'opposabilité.

Il n'est pas certain que, dans toutes les MDPH (Maisons Départementales des Personnes Handicapées), nous ayons déjà compris l'importance du projet de vie. L'idée de l'opposabilité fait, quant à elle, son chemin un peu partout. La loi de mars 2007 sur la protection juridique des majeurs et la loi sur la protection de l'enfance sont pétries d'une opposabilité sous-jacente, tout en laissant l'État déterminer le rôle de la famille.

f. La compensation pour personnes « handicapées ».

g. Le principe de proximité.

Il est question de responsabilisation au niveau local (établissements, services, bassins de vie et, en France, départements et communes). Cette idée est de plus en plus portée par les personnes elles-mêmes.



h. La solvabilisation et le droit de choix au marché des prestations de services, plutôt que la place institutionnalisée.

N'est-ce pas cela que certaines personnes ont en tête quand elles viennent consulter le travailleur social ? Les parents recevant les factures pour leur enfant handicapé pouvaient s'indigner devant la hauteur des prix. Aujourd'hui, il existe un marché des prestations, et chacun veut avoir le droit de choisir. Les structures, quant à elles, doivent coordonner les réponses.

i. La subsidiarité.

Elle s'applique pour l'instant uniquement en matière de familialisme. Il faut se conformer aux directives et évoluer selon la convergence tout en pouvant progresser. Comment s'assurer de la pertinence de nos subsidiarités, et comment convaincre les autres ?

j. La désinstitutionnalisation.

Ce principe est en cours d'élaboration au niveau européen. Il s'agit de privilégier le service plutôt que l'établissement. La désinstitutionnalisation correspond aussi à un pan entier de la société civile.

4. Convergence : quel modèle pour l'emporter dans la convergence ?

La confrontation des modèles est déjà lancée. Sur le long terme, il s'agit de prévoir de s'inscrire dans une valorisation de la « subsidiarité » française ou locale (il y a déjà des disparités selon les départements). Cela revient également à savoir se situer dans les enjeux de la convergence probable entre les divers modèles sociaux de solidarité inter et intrafamiliale. À ce titre, les pays adoptent des positionnements très différenciés.

a. Le familialisme néo-libéral interventionniste (Grande-Bretagne).

L'idée que nous nous faisons du libéralisme a été largement modifiée par l'exercice de Tony BLAIR. Toutefois, nous avons affaire à un système qui injecte dans les pratiques de nombreux subsides, davantage portés sur la lutte contre la précarité et la pauvreté. Nous pouvons faire le lien avec les travaux de Martin HIRSCH, par exemple. L'idée générale est que l'intervention sociale ne serait sans doute pas déployée de la même manière si les personnes visées n'étaient pas aussi pauvres.



b. Le familialisme interventionniste faible (Europe de l'Est).

L'enjeu est de contrer l'interventionnisme fort de la période communiste.

c. Le familialisme conservateur non interventionniste (Italie, Espagne).

Les Italiens sont sidérés par notre système de CAF (Caisse d'Allocations Familiales), qui leur apparaît comme une intrusion anormale dans la bioéthique familiale. Les modèles italiens et espagnols sont des modèles de solidarité intrafamiliale très forte, au point que les plus de soixante ans croulent encore sous la charge de leurs enfants. En revanche, ce sont les pays où les taux de natalité sont les plus faibles.

d. Le familialisme solidaire conservateur (Allemagne).

C'est le modèle « *Kirche, Küche* » (église, cuisine). Atteignant ses limites aujourd'hui, il ne pèse pas sur la demande d'emplois de la même façon que notre modèle. La solidarité fonctionne selon la représentation conservatrice de la famille.

e. Le familialisme solidaire français.

Sa caractéristique nataliste se vérifie aujourd'hui. Les quatre branches de notre politique sociale, auxquelles nous ajoutons la CNSA (Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie), fonctionnent de façon à ne pas empêcher le renouvellement des générations. Il s'agit de ne pas complexifier le choix entre la solidarité intrafamiliale et faire des enfants. Nous sommes tellement plongés dans notre système que nous ne nous rendons plus compte que la convergence européenne conduit progressivement à imposer à nos voisins des éléments de tiraillement très forts.

f. Le féminisme (pays nordiques).

C'est l'idée que la femme n'a pas à faire de double journées. Nous pouvons compter sur le renouvellement générationnel et sur l'accès à l'emploi pour faire prospérer cette vision. Nous devons tendre vers ce modèle. Bien entendu, cela nécessite une certaine construction et une certaine organisation.

5. Gouvernance, dirigeance des structures sociales et médico-sociales.

Ces termes ont inévitablement des répercussions sur nos établissements, nos services, nos structures, nos associations gestionnaires et nos services publics gestionnaires. Il s'agit d'un processus d'ensemble très particulier. Le curseur du principe de l'action peut-être placé dans divers domaines présentés ci-dessous.



- Le recours à un État ou une collectivité providence : on nous clame que ce principe est révolu.

ou

- L'injonction moderne du « réussis-toi toi-même » : c'est le « I » de RMI (Revenu Minimum d'Insertion), puis le « A » de RMA (Revenu Minimum d'Activité). Alain EHRENBURG en parle dans son livre remarquable sur « La fatigue d'être soi ». Le corollaire de ce principe est : « si tu te rates, c'est de ta faute. » En tant qu'intervenants, nous devons rester au côté des personnes pour qu'elles ne subissent pas l'injonction, et surtout qu'elles ne l'intériorisent pas de façon suicidaire.

ou

- La solvabilité solidaire pour faire se servir au marché des prestations. Bien entendu, une certaine part de l'action va se restructurer selon la solvabilité. Cette tendance a déjà démarré.

ou encore

- La subsidiarité. Il s'agit de construire nos services ou établissements dans une certaine subsidiarité, en respectant l'ambiance générale et en apportant un bénéfice. Il faut pouvoir ensuite prouver ce bénéfice.

Le processus d'ensemble se base sur la dynamique d'évaluation des dispositifs pour garantir le sens de l'action. Dans ce dessein, il faut considérer qu'évaluer, c'est comprendre. D'autre part, vous trouverez sur le site de l'ANESMS (Agence Nationale de l'Évaluation Sociale et Médico-sociale) un schéma qui explicite ce qui doit être fait par l'Agence et par les établissements. L'Agence utilisera les remontées de l'évaluation interne. Cela suppose qu'un décret soit voté pour que les résultats de l'évaluation interne soient transmis à l'agence par les Conseils généraux et les DDASS. Parallèlement, il faut valider les évaluateurs externes. Il faut aussi mener à bien le vaste chantier de la recommandation des bonnes pratiques, chose que nous n'avons pas su faire correctement en France jusqu'à présent. Il n'est pas question que le monde professionnel se tienne à l'écart de cette problématique comme il a pu le faire pour certaines fabriques légales.

De façon très classique, l'évaluation étudie les objectifs, les moyens et les résultats. Gardons-nous d'analyser uniquement l'efficacité (objectifs contre résultats). À ce titre, le guide d'évaluation interne de l'ANESMS est très explicite et prend en compte la



diversité de notre secteur. Par conséquent, installons une analyse de la pertinence (détermination des objectifs), de la cohérence (comment sollicitons-nous les moyens ?) et vérifions l'efficacité de notre engagement au regard des résultats. D'autre part, la question de l'opportunité va se rajouter aux directives. En effet, nous sommes parfois conduits à évaluer des critères d'efficacité qui nous prennent à revers : les personnes participent-elles davantage, et sont-elles satisfaites ? Nous avons encore du chemin à parcourir pour intégrer l'analyse de l'efficacité issue du mode européen. Il s'agit ensuite de nous demander si notre action est opportune. Nous pouvons alors être amenés à reconsidérer la priorité de nos choix, notamment au regard des publics potentiels que nous pouvons servir. Il faut donc démontrer que l'enchaînement entre la pertinence, la cohérence et l'efficacité garantit le sens de l'action.

Conclusion : évaluer pour garantir le sens de l'action.

En conclusion, c'est dans cette démarche que nous pourrions garantir davantage l'opportunité des dispositifs. Cela recoupe les notions de gouvernance et de dirigeance, car il s'agit d'avoir une prescience de ce qu'est l'opportunité, sachant que nous ne la déterminerons pas seuls. Nous n'avons pas toujours suffisamment effectué de démonstrations de l'évaluation des pratiques sociales. Nous devons donc évaluer non seulement les dispositifs, mais également les modalités et les pratiques, en insistant auprès des pouvoirs publics, des instances professionnelles et des représentants des usagers. Cela doit nous permettre d'analyser les pratiques susceptibles d'être les références.

Nous sommes nombreux à avoir une idée plutôt claire de ce que sont ces références. Notons à quel point celles-ci sont parfois diffuses, non rédigées et non reconnues. Il faut donc valoriser et faire évoluer les modalités et les pratiques.

À titre d'exemple, la question complexe de l'autisme évolue rapidement. Nous disposons de recommandations sur le diagnostic et bientôt sur la prise en charge. Le travail préalable réalisé par le Docteur GABBAI a passé en revue la littérature professionnelle sur le sujet, selon trois critères définis par l'OMS (Organisation Mondiale de la Santé) et repris par la HAS (Haute Autorité de Santé). Ces critères vont de a à b : a) l'évaluation est faite par des professionnels autres que ceux qui mettent en œuvre, de manière randomisée (double-aveugle) ; b) l'évaluation est faite par des personnes extérieures à la situation observée ; c) le témoignage. Malgré l'excellence de nos praticiens français, nous n'avons pas trouvé de travaux de type a ou b. Par conséquent, si nous n'y prenons pas garde, la majorité des démonstrations sur vos travaux seront jugés en comparaison de travaux rédigés en langue étrangère, d'où la



nécessité de faire évoluer nos pratiques. Dans cette perspective, je vous souhaite bon courage.

Didier CHAPUY

J'ai noté plusieurs idées cruciales : « être membre de la participation sociale », « ouverture du marché de la prestation », « cinq années de lois dans la prégnance des directives européennes », « maîtriser les dépenses sociales », « solvabilité de la demande », « favoriser les réponses de droit commun », et « faire place aux collectivités et à la société civile ». Se pose également la question du rôle des professionnels et de la pertinence de leur expertise. Parallèlement, vous nous invitez à démontrer les pratiques sociales, à les valoriser et à mettre en place des références.

À présent, nous allons débattre avec les deux derniers intervenants. Monsieur ROLLIER, êtes-vous satisfait de la situation ?

Yann ROLLIER, Secrétaire général de l'ANCREAI

Je ne suis pas complètement satisfait. En ce moment, nous n'avons aucun intérêt à nous fragiliser par une autosatisfaction qui n'a pas lieu d'être. Quand je me retrouve dans des instances où je suis le seul Français, j'ai parfois l'impression d'être le « Belge de la blague ». Dans ces situations, je ne ressens pas la satisfaction que je peux ressentir dans d'autres cas de figure, car je m'aperçois de l'effort que j'ai à fournir sur mes démonstrations pour parvenir à un niveau équivalent à celui de mes interlocuteurs.

Didier CHAPUY

Monsieur ROLLET, vous avez apprécié le cœur inscrit par erreur, à moins que ce ne soit un lapsus, au milieu du mot « franco-européen » ? La France a-t-elle sa singularité, ou pouvons-nous être solidaires d'une Europe plurielle ?

Christian ROLLET, Président du CNAS

Notre singularité est évidente et nécessaire, y compris pour les autres. Cela étant dit, je fais partie des personnes qui pensent que l'Europe, tout en étant une construction passionnante, ne présente pas de politique harmonisée. En effet, le social n'est pas réellement un domaine de compétence de l'Europe, et les constructeurs l'ont voulu ainsi. Bien entendu, il existe de nombreux domaines plus pointus, liés à la libre circulation des travailleurs (santé au travail), où l'Europe s'est investie. Dans notre champ purement social, beaucoup de pays, y compris ceux qui ont des politiques



sociales poussées, ne souhaitent pas que l'Europe s'en charge de manière étroite. C'est le cas des Allemands et des Suédois, par exemple. Toutefois, ce n'est pas parce qu'il n'y a pas de véritable politique sociale européenne qu'il ne se passe rien. De nombreux réseaux se mettent en place. Monsieur ROLLIER participe lui-même à des groupes européens de réflexion. Toutes les personnes que je connais qui s'investissent dans ce type de structures en retirent énormément d'expérience. L'Europe n'est pas seulement une législation et des directives, c'est aussi un mouvement qui se construit entre professionnels, entre usagers, et même entre fonctionnaires. Ce mouvement tend à influencer les décisions.

Didier CHAPUY

Dans quelques mois, la France va prendre la présidence de l'Union européenne. Pensez-vous que cela peut accélérer la réflexion et la réalisation sur ces questions ?

Christian ROLLET, Président du CNAS

La présidence est la forme suprême d'institutionnalisation. Bien entendu, il faut que nous réussissions cette présidence, où nous essaierons de faire passer de nombreux messages qui nous tiennent à cœur. À noter qu'il sera difficile de faire des miracles, étant donné le grand nombre de pays membres. Je ne suis pas certain qu'il y ait beaucoup de sujets sociaux parmi les thèmes porteurs. Par ailleurs, les questions institutionnelles ne suffisent pas à la construction de l'Europe.

Yann ROLLIER, Secrétaire général de l'ANCREAI

Nous avons vu un dessin projeté représentant du « thé à l'amiante ». C'est un sujet qui me touche particulièrement. Pendant des décennies, les gens de ma génération étaient très satisfaits d'entrer à l'arsenal de Brest (pour ma part, je n'y suis pas allé). Ils ne se préoccupaient pas des flocons des carénages venant compliquer la respiration. Tous les médecins de l'arsenal et les ingénieurs déclaraient qu'il n'y avait aucun problème. De ce point de vue, je pense que l'Europe nous regarde comme des indigents. L'ensemble de nos partenaires se méfie parfois de nous, et j'en fais régulièrement l'expérience. Ils se méfient de notre capacité à rester dans nos petits arrangements et à nous payer le luxe de tels scandales cinquante ans après tout le monde. En effet, aujourd'hui, personne ne se sent responsable de cette catastrophe, à commencer par les représentants des ouvriers de l'époque.

Pour illustrer la bonne marche de la convergence, prenons le cas des amplitudes horaires. J'ai eu des conversations avec des membres du syndicat SUD qui se



plaignaient de la mise en œuvre de nouveaux emplois du temps. Il s'agissait alors pour moi de leur expliquer que ces plannings avaient notamment été établis sous la pression d'autres pays pour lesquels l'internat à la française est une aberration. Cet exemple traduit des mécanismes forts de désinstitutionnalisation. J'ai pu voir le projet de directive, et nous pouvons dire que les hauts fonctionnaires de Bruxelles rédigent un certain nombre de textes peut-être aussi dans le but de tester nos réactions.

Christian ROLLET, Président du CNAS

Je souhaite vous apporter deux éléments tirés de mon expérience associative. À noter que le CNAS est la partie française d'un réseau international. J'ai donc également des responsabilités à l'échelle internationale dans ce réseau.

Mon premier témoignage résulte d'une visite que j'ai effectuée à Berlin dans une institution. Celle-ci fonctionne comme une UNIOPSS (Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux) à laquelle on aurait agrégé le secteur public, avec notamment les *Länder*, collectivités en charge des politiques sociales. Cette institution a pignon sur rue, avec une centaine de permanents. J'ai eu l'occasion de participer au travail de son conseil d'administration. Elle passe au crible tous les projets de directive et toutes les productions de Bruxelles et de Strasbourg. Secteur privé et secteur public se rassemblent ainsi pour discuter conjointement des projets, rédiger des amendements, proposer et contre-proposer. C'est un exemple extraordinaire d'efficacité collective. Je ne dis pas qu'il faut faire la même chose en France, mais je crois qu'il faut s'en inspirer.

Mon deuxième témoignage porte sur l'approche anglo-saxonne. Nous ne trouvons quasiment aucun francophone à l'échelon international de mon association, mais davantage d'Anglais et d'anglophones. À noter que les Anglo-saxons n'ont pas systématiquement une vision libérale simpliste, contrairement à ce que nous croyons. Au sein de cette association qui se consacre à l'action sociale, les personnes connaissent les réalités de terrain, qui sont aussi rudes en Angleterre que chez nous. J'y rencontre de nombreux interlocuteurs qui ne me prennent pas pour « le Belge de la blague », mais qui pensent au contraire que la France a une expérience utile. Globalement, ces personnes sont très impertinentes et contestataires dans leurs écrits, et critiquent violemment les effets du libéralisme et du néolibéralisme. Le fait de fréquenter des lieux où les Anglo-saxons ont une certaine prééminence idéologique ne revient pas pour autant à aller rencontrer le diable.



Didier CHAPUY

Je vous remercie de vos interventions.

Dominique ROLIN

Je vais prendre la parole au nom de la FNADES, qui est une fédération d'associations, et non pas une association de personnes. Durant la pause précédente, certains d'entre vous nous ont fait part de leur indignation face à l'absence de ministres ou de personnes ayant une légitimité publique. Je rappelle que lorsque nous avons imaginé la thématique de notre colloque, la FNADES a pris contact avec le gouvernement. C'était en janvier 2007, à l'époque du gouvernement VILLEPIN. Nous avons renouvelé ces contacts à la suite de l'élection présidentielle. Par ce rappel, je veux vous signifier que les contacts n'ont pas été pris à la dernière minute. Ceux-ci ont été effectués soit par courrier, soit par téléphone. Au bout du compte, le constat est sévère : aucune personnalité politique n'a daigné se joindre à nos débats.

Nous sommes tout autant choqués par cette absence et comprenons que certains d'entre vous aient employé les mots « mépris » et « condescendance » pour décrire la situation. Peut-être oserais-je faire un lien entre ce qui a été dit ce matin sur la façon dont le secteur social et médico-social non marchand, associatif, public ou privé, est considéré par certains décideurs : ces derniers nous voient parfois comme des prestataires à qui l'on dit simplement ce qu'il y a à faire, sans dialogue.

En conclusion, cette absence ne laissera pas la FNADES silencieuse. Nous allons lui donner le sens qui convient et la médiatiser largement, dans le but de faire savoir que nous souhaitons que le dialogue ne soit pas rompu. Nous veillerons à ce que notre secteur ne soit pas perçu de façon condescendante, voire méprisante. N'en doutez pas, nous ne nous laisserons pas faire.



GOVERNANCE ET DIRIGEANCE DANS L'ÉVOLUTION DES INSTITUTIONS SOCIALES ET MÉDICO-SOCIALES.

Par M. Jacques LAFORCADE, Directeur de la DDASS Dordogne

Dominique ROLIN

Nous allons à présent nous tourner vers Monsieur Jacques LAFORCADE, Directeur de la DDASS de Dordogne. Nous connaissons très bien Monsieur LAFORCADE, d'une part pour ses publications de travaux, notamment sur la qualité, et d'autre part pour sa réflexion particulière sur la problématique de la gouvernance. Il nous expliquera ce que cette problématique révèle de nouveau ou non dans le paysage associatif français, au travers de références historiques.

Jacques LAFORCADE, Directeur de la DDASS de Dordogne

Étrange mot que celui de « gouvernance », que d'autres intervenants ont analysé avant moi ce matin. Je ne vous en donnerai ni l'étymologie, ni l'exégèse, ni la définition. En préambule, je me contenterai de me demander si, une fois de plus, nous avons affaire à un terme nouveau ne reprenant qu'une réalité très ancienne. Je me contenterai de donner deux dimensions à la gouvernance : une stratégie et une méthode. Selon la fameuse phrase de SÉNÈQUE, « il n'y a pas de bon vent pour ceux qui ne savent pas où ils vont ». La stratégie regroupe donc toutes les démarches prospectives et les démarches de projet pour répondre aux besoins. La gouvernance nécessite également une méthode appropriée, notamment pour convaincre l'environnement concerné par la stratégie.

J'apporte une première idée à mon introduction : soyons prudents sur la nouveauté du concept et sa mise en œuvre. Méfions-nous des concepts qui présentent un avant et un après. En effet, cette attitude semble postuler deux éléments de manière implicite. Le premier postulat est qu'il existerait des changements radicaux. De plus, nous entendons parfois que l'avant est meilleur que l'après, ou au contraire que l'avenir sera radieux. L'âge d'or n'a jamais vraisemblablement existé dans notre secteur. La loi du 2 janvier 2002 est, quant à elle, assez emblématique de la possibilité d'un meilleur avenir. Quand nous étudions de manière plus approfondie la présupposée radicalité de cette nouveauté, cela se résume généralement à fort peu de choses convaincantes. On nous promet que la loi du janvier 2002 s'intéresse enfin à l'intérêt de l'utilisateur. Cela présuppose que tous ceux qui nous ont précédé pendant des décennies, et même des siècles, n'ont eu que du mépris pour l'utilisateur. On se met subitement à dire que l'on est



plus fort collectivement qu'individuellement, d'où la nécessité des réseaux et des partenariats. Étant originaire de Dordogne, j'ai pu constater, grâce aux fresques de Lascaux, que les chasseurs ont démontré la force du collectif il y a plus de 17.000 ans. On nous explique que nous devrions avoir plus de compassion envers ceux dont nous nous occupons, plutôt que de les maltraiter, comme si tous ceux qui nous ont précédé n'avaient jamais été obsédés par la prévention de la maltraitance.

Selon moi, en matière de concepts et de valeurs, il n'y a pas de première fois, et c'est particulièrement vrai dans notre secteur. Lorsque l'on prend la peine d'analyser les concepts qui sont au fondement de notre action, on étudie des concepts qui sont issus des présocratiques, puis passés par SOCRATE, puis par la religion chrétienne, puis par l'humanisme de la Renaissance, puis par le siècle des Lumières, puis par le marxisme, puis par le personnalisme, c'est-à-dire autant de philosophies qui se sont sédimentées au cours de l'histoire. D'autant que le secteur médico-social me semble, plus que d'autres domaines, être un bricolage permanent au sens le plus génial du terme. En effet, le changement actuel rejoint le changement permanent.

La deuxième idée introductive est la suivante : les lois récentes qui semblent promouvoir la gouvernance ne méritent pas de réaction spéciale de notre part. Comme toutes les lois, elles ne seront que ce que nous en ferons, ni plus ni moins. TOCQUEVILLE disait que « ce ne sont pas les gouvernements qui gouvernent les hommes, mais les hommes qui se gouvernent eux-mêmes ». Une loi ne lance pas un avenir prédestiné, elle se contente d'ouvrir les champs du possible. À ce titre, toutes les lois récentes me semblent conformes à cette configuration. Selon mon expérience, ce sont les optimistes plutôt que les sceptiques qui font l'histoire. PASCAL disait que, l'existence de Dieu n'étant pas démontrable, il valait mieux parier sur son existence pour le bien de l'humanité. Selon moi, devant chaque loi, nous sommes devant un pari pascalien renouvelé. Les lois qui nous sont proposées ont leurs faiblesses et leurs inconvénients, et sont éventuellement porteuses de menaces. Mais nous pouvons faire le pari qu'elles ouvrent des perspectives. Ce sont donc des opportunités qui s'offrent à nous, car nous sommes capables de leur donner du sens et de les tirer vers l'essentiel.

Ma présentation s'articulera en deux points. En premier lieu, je présenterai quelques éléments de nouveauté de la gouvernance dans notre secteur. Ensuite, la deuxième partie se concentrera sur l'essentiel : la gouvernance n'est que la réactivation de questions très anciennes pour notre secteur.

1. Quelques éléments de nouveauté de la gouvernance dans notre secteur.



a. Une société polyarchique.

Comme de nombreux sociologues l'ont expliqué, nous sommes aujourd'hui dans une société polyarchique. Le pouvoir est de plus en plus partagé entre des acteurs en nombre croissant. De ce fait, la question n'est pas de savoir si le pouvoir est éclaté, car c'est une évidence. Le départ se fait plutôt entre ceux qui ont conscience d'avoir du pouvoir et qui l'utilisent, et ceux qui n'en n'ont pas conscience. Le pouvoir s'apparente de moins en moins à la contrainte. Comme l'a très bien expliqué Michel CROZIER, le pouvoir est de moins en moins la capacité de A à imposer à B ce qu'il souhaite. De manière plus subtile, c'est plutôt la capacité de A à faire en sorte que B prenne des décisions favorables à A. Michel CROZIER ajoute : « Au terme de cet échange, peut-être que B aura pris des décisions favorables à A ». Nous sommes bien dans une situation de don et de contre-don. Nous sommes dans des institutions où presque plus rien ne s'impose et presque tout se négocie. Bien entendu, c'est une image légèrement caricaturale. Fort heureusement, il existe encore des espaces où la contrainte peut s'exercer. Mais qu'on l'accepte ou pas, ces espaces sont en train de se réduire considérablement. J'en veux pour preuve que nous évoluons dans une contractualisation croissante et permanente de nos relations de travail.

Malgré cette évidence, nos représentations s'adaptent difficilement. Nous croyons toujours que l'État va pouvoir imposer continuellement un arbitrage en faveur de l'intérêt général, et nous continuons à avoir une vision très hiérarchique de l'autorité. Il paraît qu'il faut trente ans pour que les représentations changent entre le moment qui les a nourries objectivement et le moment où cette objectivité a disparu. L'émergence d'une société polyarchique a trois conséquences principales.

Première conséquence : celui qui a le pouvoir est celui qui a de l'influence. Michel CROZIER l'a expliqué il y a trente ans : celui qui a le pouvoir sait conserver par devers lui le plus longtemps possible des zones d'incertitude. Prenons des exemples tirés de votre vie quotidienne de directeurs. Un directeur qui va négocier son budget avec la DDASS ou avec le Conseil général peut très bien dire : « Je règne complètement sur mon établissement, les syndicats sont au garde-à-vous, les salariés me suivent, et le conseil d'administration fait ce que je souhaite ». C'est une lourde erreur. Il faut préférer expliquer que l'établissement est une zone d'incertitude, où les salariés sont parfois mécontents. Le président du conseil d'administration est peut-être supposé faire le siège de la DDASS s'il n'obtient pas une décision d'allocation de ressources favorable. De leur côté, la DDASS ou l'inspecteur qui n'auront pas lu la définition de Michel CROZIER, peuvent annoncer au directeur : « Cette année, c'est 3 % pour les CAT, 3 % pour tous les CHRS, 3 % pour les IME. Vous aurez 3 % comme tout le monde ». Là encore, c'est une lourde erreur de ne pas cacher jusqu'au



dernier moment sa seule zone d'incertitude. Mieux vaut sous-entendre que le lancement d'une démarche qualité et une meilleure réponse aux besoins seraient des éléments agissant en faveur d'une éventuelle allocation supplémentaire... Vous considérer peut-être qu'il s'agit de manipulation. Pour ma part, je crois que c'est tout simplement de la sociologie de la vie quotidienne.

J'en viens à la deuxième conséquence de la société polyarchique : ce qui va donner envie de travailler aux acteurs dispersés, parfois au sein d'une institution ou au sein d'un département, c'est la notion de projet co-construit. Nous sommes issus d'un monde où l'autorité était par définition légitime pour fixer les projets pour l'institution. Désormais, on ne peut être suivi qui si l'on est dans une logique de projets co-construits.

Troisième et dernière conséquence : dans ce monde balkanisé, celui qui est invincible (peut-être sans le savoir) est celui qui est capable de présenter des projets en adéquation complète avec des besoins non satisfaits. Son projet aboutira systématiquement, quels que soient les délais de mise en oeuvre. Concentrons-nous donc davantage sur la réponse aux besoins.

b. La question des réseaux et de la coopération.

Depuis quelques années, la gouvernance est convoquée sur le registre du réseau et de la coopération. En effet, après avoir créé les conditions de la balkanisation et de la spécialisation, nous ne pouvions que redécouvrir les vertus du réseau, du partenariat, de la coopération et de la transversalité. Edgar MORIN nous a expliqué cela magistralement : finalement, nous sommes en train de récolter trois siècles plus tard les fruits de la victoire de DESCARTES sur PASCAL. Dans ses « Pensées », PASCAL, qui me semble être un merveilleux penseur de l'action sanitaire et sociale, disait : « Je tiens pour impossible de connaître le tout sans connaître la partie, de même que de connaître la partie sans connaître le tout ». Quand je m'occupe d'autisme, est-ce que je travaille sur l'exclusion par la santé ou sur la personne ? La phrase de PASCAL vient en solution à cette question. Edgar MORIN nous dit que DESCARTES l'a emporté en nous disant : « Chaque fois que vous êtes devant un problème complexe, séparez-le en autant de sous-problèmes que possible ».

Notre monde sanitaire et social est un très bon exemple d'application de ce principe de spécialisation et de disjonction cartésienne. Ainsi, nous avons séparé à peu près tout ce qui pouvait l'être, à commencer par le sanitaire et le social. Aux urgences de l'hôpital, 80 % des entrées après vingt heures ont une cause sociale. Les assistantes sociales se disent démunies face aux problèmes des pratiques addictives de certains patients, par



exemple. Au sein du sanitaire, nous avons réussi l'exploit de séparer les endroits où l'on soigne le corps des endroits où l'on soigne l'âme. Dans le champ de l'exclusion, nous avons séparé l'inclusion par l'économique de l'insertion par le logement ou par la santé. Dans le monde de la santé, nous avons séparé la prévention du curatif et du palliatif.

Les choses s'améliorent considérablement dans l'intérêt de la dynamique des réseaux et des coopérations. La gouvernance n'est pas un concept simplement idéologique ou en reflet de l'ère du temps. C'est une réponse fondatrice à la balkanisation et à la spécialisation. La valeur ajoutée pour notre secteur dans les prochaines années résidera davantage dans cette attitude de coopération que dans la création de nouveaux services ou établissements spécialisés.

c. L'évaluation.

Globalement, l'évaluation reflète la nécessité de rendre compte. Au-delà des techniques et des méthodes évaluatives, c'est un retournement idéologique qui est à l'origine de l'apparition du nouveau concept d'évaluation. En effet, pendant longtemps, notre secteur avait été fondé sur le postulat du bien, c'est-à-dire sur une forme d'autolégitimation : nous étions du côté du bien puisque nous nous occupions de personnes en difficulté, lourdement handicapées ou exclues. À cet égard, la sémantique est claire : nous continuons à parler de bienfaisance et de bénévolat. Aujourd'hui, nous sortons de ce postulat. Nous ne sommes plus systématiquement du côté du bien dès lors que nous nous situons dans le secteur sanitaire et social. La société s'autorise à nous demander des comptes. Ce qui apparaît comme une évidence est en fait une véritable révolution idéologique. François DUBET a illustré ce changement en parlant d'une forme de désacralisation et du déclin de nos institutions. Trois métiers ont été désacralisés simultanément : le médecin, l'enseignant et le travailleur social. Comme par hasard, la société leur demande de prouver la qualité de leurs pratiques.

Cette perte de flamme pose de réels problèmes à ceux dont le métier est davantage qu'un métier. Toutefois cette désacralisation a ses vertus. La nécessité de rendre des comptes est une opportunité à saisir pour redonner du sens, pour se libérer d'une forme de « fétichisme » des outils et pour se poser les questions clés : qu'est-ce que le métier d'éducateur ? Pourquoi fais-je ce métier ? Qu'est-ce qu'un accompagnement de qualité ? Qu'est-ce qu'un respect de la qualité et de la personne ? Les résistances à l'évaluation évoquées lors des premières interventions de ces États Généraux sont compréhensibles et portent une part de vérité intéressante. Il faut alors dire que l'évaluation est l'occasion de promouvoir les valeurs qui nous sont chères. Max



WEBER a différencié l'éthique de conviction et l'éthique de responsabilité en nous disant que la première est insuffisante. Il s'agit alors de se sentir investi de la responsabilité de la mise œuvre concrète des principes et des valeurs portées. Non seulement l'évaluation ne porte pas atteinte à ces valeurs, mais encore elle permet de s'assurer que ces valeurs sont mises en œuvre auprès des usagers.

2. L'essentiel de la nouvelle gouvernance réside dans la réactivation de questions très anciennes.

Nous sommes davantage dans une réactivation de concepts anciens que dans une situation de rupture ou de changement. Rappelons-nous le personnage de Tancredi dans « Le Guépard » de VISCONTI, film tiré du livre de LAMPEDUSA. Il dit à son oncle aristocrate, paniqué par l'arrivée des chemises rouges de GARIBALDI : « Il faut que tout change pour que tout reste pareil ». Il faut de temps à autre s'adapter et changer pour que nos valeurs fondatrices puissent subsister.

a. La nécessité de traquer l'idéologie et les effets de mode.

HEGEL disait : « Nous sommes tous des enfants de l'esprit du temps. Nous ne pouvons pas passer par dessus l'esprit du temps, pas plus que nous ne pouvons passer par dessus la terre ». En même temps, il est important, pour notre gouvernance et nos pratiques professionnelles, d'avoir un certain humour par rapport à la « bien-pensance » et à la vulgate idéologique du moment, c'est-à-dire la pensée unique.

Prenons quelques exemples.

La notion de projet personnalisé me semble relever complètement de l'esprit du temps. Nous sommes-nous pas en train de demander aux plus fragiles davantage que ce que nous pouvons demander à nous-mêmes ? Avez-vous des projets de vie ? Personnellement, j'ai le projet de rentrer chez moi ce soir, quelques projets pour le week-end, pour les vacances de Noël, mais pas de projets de vie. J'ai coutume de dire que, si jamais je dois aller en maison de retraite à 85 ans, je ne donne pas cher de l'infirmière qui va m'interroger sur mon projet de vie. Ce concept, intéressant par ailleurs, doit juste être distancé de sa part idéologique.

Le deuxième exemple est tiré de l'idéologie managériale et gestionnaire évoquée ce matin. Nous avons affaire à une quincaillerie managériale rassemblant tous les outils qu'on nous demande de propager. C'est une idéologie largement importée. Nous devons toutefois nous interroger sur les raisons pour lesquelles le secteur social n'a pas été capable de forger sa propre doctrine. Il semble que notre secteur s'est laissé



quelque peu impressionner par des doctrines externes. L'assistante sociale et l'infirmière exerçaient le même métier à l'origine. Dans un deuxième temps, le social a rendu les armes un peu facilement face à la théorie psychanalytique. À présent, ne tombons pas dans l'idéologie managériale ou gestionnaire.

D'autre part, il me semble fondamental pour la gouvernance de distinguer en permanence ce qui relève de l'idéologie de ce qui relève des pratiques professionnelles. Ce sont deux champs différents à ne pas confondre. Cela rejoint l'adage selon lequel « la clé ne se trouve pas toujours sous la lumière du réverbère ». Il faut chercher la clé à l'endroit où elle a été perdue. Nous avons tendance à focaliser notre attention sur ce que l'air du temps met en avant, notamment en raison de la confusion entre les deux champs. La théorie professionnelle, comme toute théorie, est biodégradable. Elle a vocation à être mise en débat, amendée, supprimée et remplacée par une autre. L'idéologie, quant à elle, relève du registre de la foi, et de ce qui ne se discute pas. Interrogeons en permanence cette doxa qui est dans l'air du temps.

Voici trois exemples d'applications de cette interrogation.

Premier exemple, la libre adhésion. Dans notre secteur, il y a une confusion entre la théorie et l'idéologie de la libre adhésion. La théorie dit : « J'interviens plus efficacement si l'utilisateur adhère et demande mon intervention ». En revanche, l'idéologie dit : « Je ne peux intervenir que si l'autre me le demande ». Il ne faut pas oublier ceux qui ne se présenteront jamais devant nous. Il ne s'agit pas d'avoir du désir pour les autres, mais de désirer que les autres aient du désir, c'est-à-dire de sortir physiquement et mentalement pour aller à la rencontre des personnes en difficulté. Une devinette à ce propos : savez-vous combien de psychiatres sont nécessaires pour changer une ampoule ? Réponse : un seul, bien entendu, mais encore faut-il que l'ampoule le lui demande !

Deuxième exemple, le diagnostic. Il existe là encore une confusion entre théorie et idéologie. Quand un usager entre dans une institution, le diagnostic est indispensable pour étayer les théories. Mais le diagnostic devient une idéologie lorsqu'il se transforme en une stigmatisation qui va accompagner l'utilisateur jusqu'à la fin de son séjour, c'est-à-dire en une façon de prédéterminer son avenir.

Troisième exemple, l'intégration scolaire. Après avoir eu l'idéologie de la non intégration, n'allons-nous pas vers l'idéologie de l'intégration ? Nous avons connu les absences d'intégration scolaire maltraitantes. Ne sommes-nous pas en train de mettre en place des intégrations scolaires maltraitantes en faisant peser sur certains une responsabilité qu'ils ne peuvent pas assumer ? Le problème se pose depuis plusieurs



décennies. La vraie question est de savoir de quoi l'utilisateur a besoin. Si l'utilisateur singulier qui est en face de nous peut bénéficier de l'intégration, mettons tout en œuvre pour qu'il en bénéficie. Par contre, s'il est mis en difficulté, trouvons d'autres modes de prise en charge.

b. La gouvernance répond à trois fonctions.

Voici trois critères de qualité pour analyser sa propre gouvernance : la fonction politique et stratégique, la fonction éthique et la fonction de contrôle.

Examinons tout d'abord la fonction politique et stratégique. Celui qui est chargé de la gouvernance, qu'il soit président de l'association ou du conseil d'administration, ou encore directeur, doit en permanence porter cette fonction politique et stratégique. Il doit être le guetteur toujours en éveil obsédé par ce que ne fait pas son institution. Un directeur doit effectivement s'occuper de ce qui n'existe pas : quels sont les besoins que je ne couvre pas ? Quels sont les projets que je veux apporter ? En quoi dois-je interpeller les pouvoirs publics par rapport à ces besoins non couverts ?

Venons-en à la fonction éthique. Le débat récurrent sur les valeurs de l'institution, de l'association ou de la structure est un combat de tous les instants. En dernière analyse, chaque collaborateur va déterminer la qualité globale de l'institution. À deux heures du matin, s'il y a une aide-soignante toute seule au premier étage de l'établissement, qui va décider du geste juste à l'égard de la personne âgée qui l'interpelle ? C'est bien l'aide-soignante. Ce débat sur l'éthique et le sens est indispensable et interminable.

Un mot enfin sur la fonction de contrôle, et notamment de contrôle interne. Je crois énormément à la dialectique pouvoir-contrepouvoir au sein des institutions. La plupart des structures qui ont gravement dysfonctionné et qui ont été maltraitantes pour les usagers ont perdu ce jeu équilibré de contrôle. Cette alchimie subtile est la meilleure garantie d'une gouvernance de qualité.

Conclusion.

La question de l'éthique a été inventée par SOPHOCLE il y a 2.500 ans. Antigone disait à son oncle Créon : « Tu es le détenteur des lois de la cité ». Ajoutons un anachronisme assumé : « C'est toi qui décide des nouvelles lois sur la gouvernance ». Et de poursuivre : « Tu estimes que mon frère, qui s'est entretué avec mon autre frère, ne peut pas avoir de sépulture. Moi, Antigone, j'estime qu'il y a une loi supérieure aux lois de la cité. Cette année, je vais aller lui donner une sépulture ». Notre mission permanente est de donner du sens aux lois de la cité, qu'elles concernent la



gouvernance ou non. Encore une fois, une loi n'est pas faite pour dire ce qui est juste (c'est chacun de nous qui pouvons le dire), mais pour dire ce qui est permis.

Pour la gouvernance de nos institutions, nous pouvons nous référer à un triangle d'or tiré de la littérature, avec DESCARTES, PASCAL et MONTAIGNE. La bonne gouvernance se situe à équidistance des trois sommets de ce triangle. DESCARTES est du côté du savoir et de la compétence. Effectivement, la gouvernance, c'est d'abord s'assurer des diplômes, de la formation, du savoir et de la compétence. De son côté, PASCAL représente le registre des valeurs et des convictions. Dans notre secteur, certaines choses ne seront jamais démontrées et seront toujours du registre des valeurs indispensables pour exercer notre métier. N'ayons pas peur de ces valeurs, réactivons les en permanence. Pour faire notre métier, nous avons besoin d'une valeur forte consistant à dire : tous les hommes sont égaux en dignité. Or, nous n'inventerons jamais le « dignitomètre ». Jamais nous n'aurons à disposition une valeur de mesure scientifique pouvant nous démontrer l'égalité des hommes face à la dignité. Le troisième élément, aussi important que les autres, est le fameux « Que sais-je ? » de MONTAIGNE, c'est-à-dire la dimension du doute. Les valeurs et les compétences ne sont fortes que parce qu'elles sont passées en permanence à l'épreuve du doute.

Dominique ROLIN

Lors de nos échanges de la semaine dernière, Monsieur LAFORCADE me disait : « Tout est déjà posé dans la problématique de la FNADDES. Que vais-je pouvoir dire de plus ? ». Vous avez pu apporter de nombreuses informations complémentaires, et votre discours est extrêmement roboratif. Vous appliquez à vous-même la morale de l'histoire du réverbère, en allant chercher la clé ailleurs. Votre discours n'est absolument pas semblable à ce que j'ai l'habitude d'entendre de la part de représentants de l'administration. Vous faites partie de ceux qui cherchent en dehors du rayon de lumière du réverbère. De fait, nous entendons la plupart du temps des discours de recommandation sur le respect des procédures et sur ce que nous devons faire. J'ai le souvenir d'une autre relation avec les représentants de l'administration, qui étaient à l'époque des techniciens-experts. Nous avions des échanges sur le fond et nous étions libre de faire des choses nouvelles, même si tout n'était pas parfait. Aujourd'hui, le rapport que nous entretenons avec l'administration est essentiellement une relation de contrôle.

Vous nous avez parlé d'évaluation. Nous en effectuons déjà une certaine quantité. Nous devons l'améliorer. Comme vous l'avez défini, l'évaluation peut venir en renfort de nos projets. Dans la pratique, elle consiste souvent à déterminer si nos actions sont d'un côté ou de l'autre d'une certaine ligne jaune, sans porter sur les orientations et



l'efficacité du service rendu. D'autre part, nous sommes réellement dans un rapport de contrôle. Les DDASS, les directions du travail et d'autres administrations avec lesquelles nous sommes en contact n'ont peut-être plus les moyens de nous apporter l'aide que nous espérons recevoir. En revanche, l'administration sait être présente quand il s'agit de contrôler. Nous avons parfois la désagréable sensation de poser des questions à l'administration locale ou centrale sans pouvoir bénéficier de son conseil et de son appui pour nous développer.

Quoi qu'il en soit, je vous remercie de votre intervention très riche, qui montre que des personnes en charge de directions d'administration peuvent avoir une mener une réflexion respectueuse sur les acteurs du terrain. Votre discours force le respect. Vous avez une bonne connaissance du milieu associatif, en Dordogne comme ailleurs.

Au regard de la nécessité d'adaptation qui est la nôtre, nos organisations nécessitent-elles des réformes ? Si non, pourquoi ? Si oui, lesquelles ?

Jacques LAFORCADE, Directeur de la DDASS de Dordogne

Nous devons être capables de faire de l'évaluation. À ce titre, notre secteur est trop porté sur le guet de dangers potentiels plutôt que sur la construction des armes pour combattre ces dangers. Si nous avons peur que l'évaluation se confonde avec le contrôle, et qu'elle soit importée du secteur industriel, c'est une raison de plus pour produire nos propres référentiels. Pourquoi le secteur ne coproduit-il pas davantage de référentiels d'évaluation porteurs du sens que nous souhaitons donner à cette démarche ? Cela peut se construire avec les autorités et l'État, qui ne sont pas fermés à ce dispositif. En Dordogne, nous avons co-construit les référentiels avec tous les CAT (Centres d'Aide par le Travail), les ESAT (Établissements Sanitaires d'Aide par le Travail), les SESSAD (Services d'Éducation et de Soins Spécialisés à Domicile) et les IME (Instituts Médico-Éducatifs). Pour éviter les dangers et les menaces que nous évoquons, donnons nous moyens de donner du sens à la démarche.

Concernant les associations et l'organisation, je ne crois pas que le secteur puisse faire indéfiniment l'économie d'un changement de réglementation. Nous ne pourrions pas éternellement accepter que la sacro-sainte loi de 1901 et ses corollaires puissent servir de fondement à la gestion des associations de pêcheurs à la ligne de la même façon qu'elle sert de fondement aux associations qui gèrent cinquante établissements et 4.000 salariés. Je ne connais pas précisément la solution. Toutefois, il peut y avoir deux types de statut, car il est hors de question que l'idée d'association disparaisse (c'est toute l'histoire de notre secteur). L'association est une remarquable école de liberté, mais pas toujours une école de démocratie et de contrôle interne. Il y a quinze



ans, le législateur a jugé scandaleux que les clubs sportifs soient des associations 1901 tout en gérant des sommes colossales. Il ne serait pas étonnant qu'il juge scandaleux que des associations gèrent des sommes importantes de fonds publics.

De la salle

Je suis directeur d'établissement et d'ITEP (Institut Thérapeutique Éducatif et Pédagogique). Je vous fais une proposition de formulation de la problématique. L'ampoule a vraiment envie de voir le psychiatre. Ce n'est pas possible, car le psychiatre n'a pas effectué le premier stage d'électricité, et parce qu'il n'y pas d'évaluation du retour de stage. Le psychiatre doit donc faire une demande dans le cadre de son DIF (Droit Individuel à la Formation) sur un CIF (Congé Individuel de Formation), avec les délais d'attente que cela suppose. Ensuite, quand le stage est réalisé, le psychiatre est orienté vers un stage « échelle », car l'ampoule est située à 2,50 mètres du sol. Encore une fois, il y a des délais d'attente qui nous situent à six mois. Après l'évaluation du retour des stages « électricité » et « échelle », le psychiatre sera enfin autorisé à recevoir l'ampoule, si celle-ci est toujours demandeuse d'une prise en charge. C'est en cela qui réside l'anticipation. Cela fait vingt ans que je dirige des établissements complexes. Je prends des risques, mais je ne cours pas de danger.

Jacques LAFORCADE, Directeur de la DDASS de la Dordogne

Quelles que soient les étapes infranchissables que vous avez évoquées, le vendredi à vingt heures, le directeur sera monté sur l'escabeau et aura changé l'ampoule ! C'est tout le charme de votre métier.

Didier CHAPUY

Après le mot juste et le geste juste, vous avez eu le discours juste. Je vous en remercie. Vous nous avez parlé de « quinquillerie » à notre disposition. Vous nous avez également dit que les deux freins qui pèsent sur l'action du directeur sont la nostalgie et l'espérance, ou l'attachement au passé et la quête d'un avenir meilleur. Il nous faut aller vers le présent avec la volonté d'agir et la puissance de pensée.



INTERPELLATION SUR CE QUI SE PASSE, CE QUI EST, CE QUI SE JOUE, CE QUI SE NOUE...

DANS LE CHAMP DE L'INSERTION SOCIALE par Madame Nicole MAESTRACCI, Présidente de la FNARS

Didier CHAPUY

Nous allons entendre cinq interpellations sur ce qui se cristallise et ce que nous ambitionnons, pour nourrir nos cahiers de doléances et de propositions. Accueillons Madame Nicole MAESTRACCI pour aborder le champ de l'insertion sociale.

Nicole MAESTRACCI, Présidente de la FNARS

Je vous remercie de m'accueillir. Je suis présidente de la FNARS (Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale). Je sais à quel point notre secteur est parfois cloisonné. Je connais assez bien le secteur de l'insertion sociale, ainsi que celui de la protection de l'enfance, pour avoir été juge des enfants et pour m'être occupée de la PJJ (Protection Judiciaire de la Jeunesse). En revanche, je connais beaucoup moins bien le secteur du vieillissement et du handicap. La FNARS regroupe environ 800 associations, de très grosses comme le Secours Catholique, Emmaüs et l'Armée du Salut, et de plus petites. Ces associations gèrent près de 95 % des centres d'hébergement, la moitié des centres d'accueil pour demandeurs d'asile et la moitié des chantiers d'insertion.

Quels sont les enjeux autour de l'insertion sociale ? Je n'ai pas de réponse directe à cette question, mais un certain nombre de réflexions. Il s'agit de vous présenter les interrogations et les orientations actuelles de la FNARS. Certaines des difficultés rencontrées sont propres à notre époque, et d'autres sont connues depuis plus de trente ans. Cela nous conduit à nous interroger sur notre capacité d'analyse des situations. J'ai la chance ou la malchance d'évoluer quelque peu à l'extérieur du secteur, car je suis également magistrat. C'est une chance dans la mesure où cela me confère un certain recul, bien que j'aie toujours travaillé étroitement avec les travailleurs sociaux. En revanche, je n'ai ni la compétence ni l'expérience des acteurs de l'intervention sociale. Or, nous savons à quel point les cultures professionnelles sont prédominantes



dans notre pays. Le terme de « secteur » est parfois surprenant. Quand j'étais présidente de la MILDT (Mission Interministérielle de Lutte contre les Drogues et la Toxicomanie), nous parlions du « secteur de la toxicomanie ». Ce mot reflète également les cloisonnements de nos domaines. La FNARS étant une fédération généraliste, elle nous donne la chance de décroiser notre vision du métier.

1. Quelques interrogations actuelles sur l'intervention sociale.

Je vous exposerai d'abord quelques interrogations actuelles sur l'intervention sociale. Monsieur LAFORCADE a explicité la désacralisation de différents métiers, dont le nôtre. Quand nous étudions l'histoire de l'intervention sociale, nous réalisons à quel point le travail social est intégré dans le paysage (nous n'imaginons pas une société sans le social), et en même temps à quel point il est invisible. Il n'a jamais été autant présent dans les politiques publiques. Par exemple, beaucoup de textes judiciaires sont dotés d'un suivi social (sans jamais indiquer clairement l'acteur qui va le prendre en charge).

De manière fondamentalement politique, les objectifs de l'intervention sociale n'ont jamais été clairement explicités, ce qui aboutit à des injonction contradictoires et à une injonction de résultat immédiat. De ce point de vue, l'évaluation n'est que la traduction actuelle de l'exigence d'hier. Simultanément, nous faisons face aux injonction d'un public de mieux en mieux informé sur ses droits, et qui a donc une exigence croissante sur la qualité. À cet égard, il n'est pas tout à fait juste de dire que le travail social s'est toujours préoccupé des usagers. Il s'est toujours chargé des usagers eux-mêmes, mais pas toujours de faire respecter leurs droits.

Globalement, le travail social est au cœur des nombreuses contradictions des politiques publiques. Par exemple, la FNARS a affaire à huit ministères différents. Nous sommes régulièrement convoqués à des séries de réunions, dans lesquelles nous interpellons le ministre concerné sur la cohérence entre les mesures prises par les différents ministères. Il arrive même parfois que nous apprenions au ministre les initiatives prises par ses collègues. Certes, la difficulté des relations interministérielles existe depuis toujours dans notre pays. Mais aujourd'hui, nous avons atteint des sommets dans les contradictions entre politiques publiques.

D'autre part, nous avons toujours eu des difficultés à exprimer, au-delà de notre cercle de professionnels, les exigences de l'intervention sociale et ses enjeux politiques. La sécurité, question hautement politique et médiatique, fait l'objet d'un certain consensus sur la nécessité d'augmenter les effectifs policiers. Or, pour notre part, nous ne parvenons pas à proposer l'augmentation des emplois sociaux pour renforcer la



sécurité. Le cloisonnement de nos secteurs est l'une des raisons pour lesquelles nous ne sommes pas suffisamment convaincants. Bien entendu, il ne suffit pas d'être convaincu pour être convaincant à l'égard de personnes qui ne connaissent pas les enjeux de l'insertion sociale.

2. De nouvelles situations problématiques.

a. Une augmentation des personnes à prendre en charge.

Nous sommes confrontés à un nombre croissant de personnes à prendre en charge. Au sein des établissements de la FNARS, nous constatons de plus en plus l'entrée de jeunes majeurs (18-25 ans). C'est la conséquence de plusieurs politiques sociales. Par exemple, un jeune sortant de l'aide sociale à l'enfance à 18 ans ne bénéficie plus que très rarement de la protection aux jeunes majeurs. D'autre part, toutes les tentatives de défense de l'allocation d'autonomie pour ce même public ont échoué, de telle sorte que les jeunes doivent attendre d'avoir 25 ans pour bénéficier du RMI. Un certain nombre de jeunes en situation de rupture familiale se trouvent dans un abandon qui les conduit à la rue ou dans les centres d'hébergement. Ces derniers comptent globalement 25 % de jeunes de moins de 25 ans. C'est une situation inédite.

b. La question des étrangers.

Une autre situation moins nouvelle ayant tendance à s'aggraver concerne les étrangers et notamment les sans-papiers. On nous demande de sortir des CADA (Centres d'Accueil des Demandeurs d'Asile) les étrangers ayant le statut de réfugiés dans le mois qui suit l'obtention du statut. On nous demande également de les sortir définitivement lorsqu'ils sont déboutés du droit d'asile. Vous avez probablement suivi le débat autour de la loi HORTEFEUX, notamment sur l'article 21 qui prévoit de limiter l'accueil dans les centres d'urgence. Finalement, cet amendement a été rejeté grâce à la mobilisation des associations et de certains parlementaires. Nous avons le plaisir d'entendre le Président de la République nous dire qu'il n'avait jamais été question de remettre en cause l'accueil inconditionnel : « Je ne comprends pas qui a pu avoir l'idée de demander aux associations d'hébergement d'urgence de demander les papiers aux personnes accueillies ». Nous en prenons acte. Néanmoins, c'est une idée qui ne semble pas évidente pour l'ensemble de la société française. Cette question politique est également une question plus largement sociétale.

c. L'accès aux soins.



Le troisième enjeu concerne les personnes malades, la psychiatrie et l'accès aux soins. Nous observons également un certain cloisonnement des secteurs. Nous ne savons pas encore faire en sorte que les personnes accueillies en centre d'hébergement ou les personnes en insertion bénéficient de l'accès aux soins nécessaires. En effet, nous ne savons pas toujours correctement articuler les actions et les formations permettant aux travailleurs sociaux de se poser ces questions. Est-ce un problème nouveau ? Nous ne pouvons pas le savoir, car nous ne disposons pas d'enquêtes épidémiologiques sérieuses. Cela fait trente ans que j'entends les travailleurs sociaux dire qu'il y a de plus en plus de cas psychiatriques lourds dans les CHRS (Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale). Je ne sais pas si cela correspond à la réalité. Quoi qu'il en soit, les cas sont nombreux aujourd'hui. De ce point de vue, le travail conjoint avec le secteur psychiatrique reste à développer. Il existe de nombreuses expériences intéressantes sur le sujet, avec un réel travail de terrain (notamment à Paris avec Sainte-Anne et à Rouen). Cela étant dit, nous ne pouvons pas dire que les personnes ayant des problèmes psychiatriques bénéficient de tous les soins dont elles ont besoin.

d. Les familles.

La question des familles se pose. Elle regroupe les problématiques sur les familles avec enfants, les familles sans papiers et les familles ni expulsables ni régularisables. Ces questions fortes conduisent à une certaine impuissance du travail social. Comment insérer quelqu'un qui n'a aucune perspective d'insertion ?

e. Les travailleurs pauvres.

Les travailleurs pauvres constituent une catégorie recouvrant des réalités très diverses. Ce sont globalement des personnes qui n'ont pas les ressources suffisantes pour accéder au logement et qui, pour certaines d'entre elles, ont besoin d'un accompagnement social. Là encore, nous avons affaire à des situations parfois inextricables.

f. Les populations invisibles.

Le dernier enjeu porte sur les populations invisibles, c'est-à-dire les gens qui ne demandent rien à personne. Jusqu'à aujourd'hui, les politiques sociales étaient davantage fondées sur la demande des personnes que sur l'offre. Bien que certaines circulaires encouragent à aller vers ce public, il n'existe aucun dispositif à cet effet.

Malgré la bonne volonté des acteurs face à toutes ces situations, il y a une grande disparité des pratiques entre les départements et les différentes DDASS. Cette rigidité



du dispositif est accompagnée d'une grande complexité. En effet, nous avons de multiples financeurs et décideurs.

3. Les enjeux des nouvelles problématiques.

Quels sont les nouveaux enjeux par rapport à ces situations nouvelles ?

a. Sortir de la démocratie émotionnelle.

Sur toutes les questions d'insertion et de pauvreté, il s'agit d'abord de sortir d'une forme de démocratie émotionnelle. Par exemple, un hôtel brûle. S'ensuit une émotion médiatique. La semaine suivante, le gouvernement annonce un plan de mesures, dont personne ne va véritablement suivre la mise en œuvre. En effet, on nous annonce souvent des données quantitatives sans que nous sachions exactement ce qui se substitue à quoi, et s'il s'agit de mesures vraiment nouvelles. Sortir de la démocratie émotionnelle nécessite d'être exigeant et d'être une force de proposition pour la mise en œuvre d'une politique durable. Il ne faut pas se cantonner au registre de la plainte sur le manque de moyens. Enfin, il convient de communiquer pour expliquer ce qu'est l'insertion.

b. Décloisonner.

Mon expérience professionnelle me permet de connaître des bulles professionnelles très diverses. Lorsque je m'occupais de la drogue, je réalisais qu'aucun professeur de médecine ne connaissait la différence entre le juge du siège et le juge du parquet. Parallèlement, lorsque je suis au tribunal, je réalise à quel point il est difficile de faire comprendre que l'insertion nécessite du temps.

c. Communiquer et sortir de l'urgence.

Lors de l'affaire des Enfants de Don Quichotte, la FNARS a proposé à Jean-Louis BORLOO d'accompagner la sortie de crise. Grâce au déferlement de presse, nous avons pu communiquer sur la pauvreté et l'insertion. Nous avons rencontré les personnes qui étaient sous les tentes pour trouver des solutions, pour savoir qui les avait suivis jusqu'à présent et savoir si elles étaient connues des services sociaux. Le lendemain, les journalistes nous ont téléphoné pour nous demander : « Comment se fait-il que vous n'ayez pas réussi à sortir de la crise ? ». Nous pouvons en sourire à présent. Toutefois, cela signifie également que nous n'avons pas suffisamment expliqué que l'insertion est aussi une affaire de temps.



Nous vivons dans une époque d'urgence médiatique. Ce qui intéresse les gens est l'immédiateté. Comment sortir d'un traitement exclusivement d'urgence ? Nous avons tenté d'organiser une conférence de consensus sur la prise en charge des sans-abri. Le constat jury d'audition publique a été de dire qu'aucune politique menée ne vise réellement à sortir les gens de la rue. Les raisons invoquées étaient le cloisonnement des politiques et le phénomène de *Revolving Door* (le fait que les personnes sortent des dispositifs avec moins de confiance qu'à l'entrée). Bien que tout le monde soit convaincu de la nécessité de sortir de ce système, et que certaines associations déclarent ne plus travailler de cette façon, le résultat reste le suivant : les politiques, la presse, le grand public et les usagers ont l'impression que rien n'a changé.

Nous avons également quelques inquiétudes concernant l'insertion par l'activité économique. À l'heure où commence le premier Grenelle de l'insertion, la première décision porte sur 25 % de contrats aidés en moins pour 2008. Depuis lors, il semblerait que le chiffre soit tombé à 15 %. Quoi qu'il en soit, cela représente un grand nombre de personnes très éloignées de l'emploi qui ne trouveront pas de solutions.

d. Mener une réflexion sur le travail social.

Ensuite, nous posons l'enjeu de la réflexion sur le travail social. La FNARS, qui existe depuis cinquante ans, n'avait jamais véritablement travaillé sur le travail social. Il s'agit donc de reposer la question qui avait été posée avec force par la revue *Esprit* en 1972 : « À quoi sert le travail social ? ». La FNARS est une fédération qui regroupe plus de directeurs d'établissement que de travailleurs sociaux. Notre nouvelle réflexion devrait déboucher sur des journées du travail social à Nice à la fin de l'année 2008.

e. Que fait-on des sans-papiers ?

Nous posons la question des étrangers : que fait-on des sans-papiers ? Nous avons défendu l'accueil inconditionnel et nous continuons à le faire. Quel rôle ont les travailleurs sociaux, alors que certains ont été mis en garde-à-vue récemment pour aide au séjour irrégulier ? Nous devons trouver des solutions pour permettre de ménager un espace entre les contradictions des pouvoirs publics.

f. La question des sortants de prison.

Nous posons également les questions de justice, en particulier celles des sortants de prison et des peines alternatives à l'incarcération. Chaque année, 90.000 personnes sortent de prison, dont beaucoup ne sont pas prises en charge, ayant passé de courtes



périodes en incarcération. De nombreuses associations de la FNARS ont passé des conventions avec les tribunaux. Malgré cela, la question des sortants de prison ne fait pas partie des missions générales que s'assignent l'État et les collectivités. Pourquoi ? Sans doute parce que l'on renvoie chacun des publics à leurs responsables, et sans doute également en raison d'une certaine méconnaissance des contraintes et de la complexité judiciaire. Par exemple, je ne comprenais pas la moitié des sigles utilisés quand je suis arrivé à la FNARS.

g. La gouvernance associative.

Autre enjeu : nous avons débuté le travail sur la gouvernance associative. Je ne détaille pas ce point longuement évoqué au cours de ces États Généraux.

3. Les questions qui se posent à nous.

a. Comment nous adaptons-nous aux nouveaux besoins ?

C'est un pléonasme que de dire que l'intervention sociale doit s'adapter constamment aux nouveaux besoins. Or, nous rencontrons certaines difficultés à cet égard. Nous avons des dispositifs très rigides, et certaines cases administratives ne parviennent pas à englober certaines personnes et innovations sociales. Les associations ont été à l'origine de la plupart des innovations sociales, et le secteur de l'hébergement en est un exemple. Toutefois, les innovateurs d'un jour sont souvent les conservateurs du lendemain. Nous avons donc du mal à nous remettre en question. Concrètement, la marge reste grande entre les principes et l'éthique qui nous unissent et la réalité des pratiques. Cela tient à la force des habitudes et des rigidités administratives, ainsi qu'à l'insuffisance des systèmes de recours. Il est nécessaire de créer des contrepouvoirs permettant de rendre obligatoire une certaine évolution. À ce titre, il est important de rappeler que nous ne sommes pas des héros, et que nous évoluons parfois sous la pression des autres.

b. Comment sortir de la bulle des spécialistes ?

Cela passe d'abord par un décloisonnement au plan national. Cela se traduit ensuite par une capacité à s'organiser sur un territoire. Ce dernier point dépend des politiques publiques, mais aussi de notre capacité à renvoyer des questions à l'amont. Par exemple, un territoire connaît une hausse des expulsions locatives, avec des préfets qui mettent à exécution les expulsions pour éviter de payer des indemnités aux bailleurs concernés. Les personnes sont hébergées en chambre d'hôtel et viennent grossir les listes d'attente. Dans ce cas, nous devons aller plus loin dans nos propositions



d'organisation plutôt que de nous interroger sur le type d'équipement à mettre en place. Sur la question de l'accès aux soins des sortants de prison et des jeunes, nous ne tirons pas suffisamment les leçons du passé. À titre personnel, j'ai pu constater que certains héroïnomanes décédaient faute de soins en temps utile. Nous avons aussi notre part de responsabilité dans les politiques publiques.

c. Les CHRS doivent-ils être décentralisés ?

Le financement des CHRS reste aujourd'hui un des rares financements relevant de la compétence de l'État. Nous avons beaucoup débattu des effets de la décentralisation sur ce point. Finalement, il s'agit de savoir si l'État s'occupe mieux des SDF et des populations nomades que les conseils généraux. Nous avons des exigences à l'égard des pouvoirs publics et de l'État. Quand l'État dit qu'il est garant de la solidarité et de l'accès aux droits sur l'ensemble du territoire, qu'est-ce que cela signifie ? Il me semble que c'est une notion vide de sens. La question du financement est peut-être moins importante que celle de la responsabilité.

d. Les enjeux européens.

Nous avons beaucoup travaillé sur la question des services sociaux d'intérêt général. Nous avons fait partie du collectif associatif demandant une directive européenne qui tienne compte de la spécificité de notre travail et qui accepte une concurrence adaptée à notre secteur. Ce projet de directive est reporté aux calendes grecques. En revanche, la prochaine présidence française de l'Union européenne devrait voir apparaître une initiative pour un débat au Conseil européen. Quoi qu'il en soit, il est urgent de clarifier cette question.

e. Comment sortir de la fragilité financière ?

Ce n'est sans doute pas le problème de tous les secteurs représentés aujourd'hui à ces États Généraux, mais le secteur de l'insertion est dans une situation très fragile, malgré toutes les circulaires sur la pluri-annualité. D'autre part, nous sommes toujours sous-dotés. Ainsi, chaque année, les CHRS effectuent des contentieux, et nous avons une dette à l'égard de l'État. Nous ne parvenons pas à sortir de cette situation, malgré la LOLF (Loi Organique Relative aux Lois de Finance) qui a fait espérer un autre mode de gestion. Bien entendu, les déficits sont finalement comblés, mais cela ne permet pas travailler dans de bonnes conditions. J'ai pu constater le même type de situation dans le secteur de la toxicomanie. Les CSST (Centres Spécialisés de Soins aux Toxicomanes) étaient gérés de la même façon. Dès lors qu'ils sont passés à la Sécurité sociale, ils n'ont plus eu ces problèmes. Il n'est pourtant pas question que les CHRS



passent également à la Sécurité sociale. Il s'agit alors de mettre en place des modes de gestion permettant de réels processus d'évaluation.

f. Comment prendre en compte les droits des usagers ?

Un autre enjeu réside dans l'émergence des droits des usagers. La question n'est pas nouvelle. Cela étant dit, les droits des usagers, en tant que droits, modifient largement les pratiques. Cela a occasionné de longs débats au sein de la FNARS. Nous avons invité des représentants des conseils de la vie sociale. Nous ne savions pas encore comment traiter cette question et quelle place nous devons lui donner. Beaucoup de nos associations étaient très réticentes. Nous n'avions pas encore mesuré ce qu'il fallait changer et la manière de procéder à ces changements. Il s'agit donc aussi des difficultés que nous éprouvons quant à la remise à plat de nos pratiques et à l'analyse critique. Les associations me disent souvent que cette analyse critique peut être effectuée en interne et que le fait de la rendre publique nous fragilise. J'ai tendance à penser que plus nous effectuons d'analyses critiques, plus cela renforce notre position. Ce qui est en cause est l'intelligence collective.

g. Comment professionnaliser le secteur de l'insertion sociale ?

D'autre part, il est dommageable que la professionnalisation du secteur de l'insertion sociale ne soit pas encore entièrement acquise du point de vue des pouvoirs publics. Que cela soit l'opinion publique ou les pouvoirs publics non spécialisés, on reste sur l'idée que l'insertion sociale repose sur une approche caritative. Les articles et les reportages des médias, ainsi que les discours des membres du gouvernement et du Président de la République débutent souvent par : « C'est bien ce que vous faites ». Ce n'est pourtant pas notre propos. Nous exerçons un métier, et nous occupons une place importante dans les politiques publiques. D'autre part, nous constatons un durcissement de l'opinion publique et du politique à l'égard des personnes les plus en difficulté. D'une part, de nombreux Français pensent qu'ils peuvent eux-mêmes tomber dans la précarité et, d'autre part, ces mêmes personnes survalorisent la responsabilité individuelle et pensent plus ou moins que les pauvres ou délinquants ont leur part de responsabilité de leur situation. Dans ce contexte, il est donc difficile dans de produire une analyse critique.

h. Comment évaluer l'action d'insertion sociale ?

L'organisation sur le territoire pose la question de la gouvernance. Nous pouvons très bien avoir une association avec un projet extraordinaire et une évaluation formidable sur un territoire donné, où pourtant il restera de nombreuses personnes sans prise en



charge. Cela pose la question des modalités de l'évaluation. Il ne s'agit pas d'évaluer uniquement une structure, mais d'évaluer sa place sur un territoire. Pour l'instant, les méthodes d'évaluation ne sont pas au point. Il nous faut aussi évaluer l'inaction : quelles sont les conséquences quand on ne fait rien ? Cela pose également la question de notre formation collective. Nos formations restent encore trop sectorisées. Les travailleurs ne reçoivent pas suffisamment de formations sur les addictions, le droit et la justice. Par exemple, il est indispensable que les associations s'arment dans le domaine du droit des étrangers. Cela entraîne d'autres méthodes de gestion. Le contrat d'objectif et de moyen peut être une piste, mais ne doit pas rester la seule.

Quoi qu'il en soit, toutes ces questions obligent le secteur de l'insertion à faire sa propre révolution. Peu importe si cela coûte plus cher. Lors de la conférence de consensus, les Anglais nous ont expliqué qu'ils avaient auparavant un système d'urgence similaire au nôtre (*Revolving Door*). Ils l'ont entièrement reconstruit et ont constaté des économies. Tout n'est donc pas question de budget.

Il y a encore peu de temps, ce discours passait difficilement à la FNARS. Aujourd'hui, il a été démontré dans de nombreux domaines que la question première est celle de l'évaluation des besoins. Malheureusement, nous ne sommes pas systématiquement sollicités sur l'identification des besoins. Par exemple, au moment de la mise en œuvre du PARSA (Plan d'Action Renforcé des Sans-Aabri) décidé en janvier dernier, un certain nombre de crédits ont été déconcentrés, et seulement 40 % des associations ont été convoquées à une seule réunion au niveau départemental. Certaines associations ont pu améliorer leur prise en charge et sortir de l'urgence pour aller vers l'insertion. Néanmoins, les choses ont été faites à l'envers. Par conséquent, nous réclamons plus que des moyens : nous voulons une véritable politique publique qui ne change pas à chaque alternance électorale et qui permette une évaluation territoriale. Bien entendu, beaucoup de problèmes échapperont à l'évaluation. Cependant, il n'est pas illusoire de se fixer l'objectif minimum de 7 % de jeunes sans emploi ou sans formations sur un territoire donné. Une politique publique doit garantir la cohérence de ce qui se fait territorialement.

Didier CHAPUY

Je vous remercie. Je rappelle que nous allons communiquer l'ensemble des interventions, comme nous nous y sommes engagés et comme nous l'a demandé Nicolas SARKOZY. Quoi qu'il en soit, vous avez été suffisamment convaincante en balayant l'ensemble de vos dispositifs. Je ne dirais pas que « c'est bien, ce que vous faites » mais tout de même, ce n'est pas mal.



VENDREDI 7 DÉCEMBRE 2007, MATINEE

Dominique ROLIN

Bonjour à tous et toutes. Nous sommes honorés d'accueillir Monsieur Gérard DELFAU, Sénateur de l'Hérault. C'est l'un des rares hommes politiques à avoir accepté d'être présent parmi nous. Il ne s'exprimera pas de façon publique, mais il sera témoin de nos débats et de nos réflexions.

Didier CHAPUY

Bonjour à tous. Dans notre fonction de direction et notre responsabilité, nous sommes irremplaçables. Non pas dans le sens où nous sommes les seuls à pouvoir accomplir cette fonction, mais c'est précisément par cette responsabilité que nous nous sentons convoqués à l'action engagée. Cette responsabilité et cette convocation ne peuvent nous soustraire à la prise en compte de notre environnement et des problématiques que nous donnent nos usagers. Cela nous empêche d'être dans l'irrésolution et dans l'attentisme. Chacun de nos actes de direction doit faire sens, comme un argument, une réflexion et une puissance d'agir. Nous avons eu le plaisir d'écouter Nicole MAESTRACCI. À présent, nous allons entendre quatre présidents pour nous interpeller et interpellé les pouvoirs publics sur ce qui se joue, se noue, se crispe, se tend et se détend.



DANS LE SECTEUR DU HANDICAP

Par Monsieur Michel DEFRANCE, Président d'AIRE

Michel DEFRANCE, Président d'AIRE

Bonjour à tous. Au début de ces États Généraux, Dany-Robert DUFOUR nous a demandé de résister. Ce mot d'ordre résonne de façon ambiguë chez moi. S'agit-il de s'opposer à une léthargie et au temps qui passe, en feignant de repérer ce qui émerge comme réponse actualisée aux difficultés de tous ordres qui ont toujours existé ? S'agit-il de freiner en refusant de tirer les leçons des remises en cause nécessaires et en récusant les processus de refondation de nos pratiques, par peur de nouveautés qui bousculeraient nos frileuses pseudo-certitudes ? Ou s'agit-il d'être capable de trier, dans un contexte qui nous échappe mais qui nous est imposé, ce qui est de l'ordre de l'éthique et ce qui est de l'ordre l'irrespect des personnes ?

Une fois posés les repérages et les analyses, comment faire des choix pour garantir des pratiques professionnelles respectueuses des personnes (bénéficiaires ou usagers, professionnels ou bénévoles, organismes de financement et / ou de contrôle agissant au nom du politique issu des urnes citoyennes) ? Selon moi, l'éthique est d'abord celle des possibles, qui me font agir dans la complexité, en m'efforçant de ne pas être trop dupe des enjeux qui sous-tendent la vie sociale et ses données économiques.

Ainsi, il est temps de s'interroger sur ce qui se transforme progressivement sous nos yeux. L'eau tiède nous conduira-t-elle à accepter l'eau brûlante ? Il s'agit de l'éducatif, du pédagogique, du soin, mais surtout de la gestion respectueuse des personnes et d'une gestion administrative et financière au service des projets. Ce sont toutes ces dimensions qui fondent la fonction de direction.

Cette fonction serait donc en danger, au moment où montent par voie d'escalier des rationalités néolibérales européennes. Dans le maquis des textes issus des représentations consuméristes, marchandes et individualistes, pouvons-nous encore éduquer, enseigner et soigner ? Est-il encore possible de diriger des institutions sous un éclairage éthique qui s'efforce de concilier les intérêts des usagers, des intervenants et des mandants ? Sera-t-il encore possible de créer de nouvelles formes d'intervention pour couvrir de nouveaux besoins, ou plus exactement pour couvrir des besoins non couverts ou difficilement couverts ?

Il y a deux ans, j'ai expliqué lors de notre rencontre que la fonction de direction était devenue complexe du fait des interactions constantes entre les pôles cliniques,



gestionnaires et managériaux. Cela renvoyait à la nécessité pour le directeur d'articuler des intérêts souvent contradictoires et d'être dans un processus de formation de niveau 1, quelle que soit la taille de la structure dirigée. Cette année, au-delà des craintes de voir de fausses bonnes réformes dans les modes de direction de nos dispositifs institutionnels (publics, privés ou associatifs), je souhaite m'interroger sur le processus à l'œuvre qui sape progressivement l'étendue des pouvoirs accordés au directeur et sa capacité à se faire reconnaître une autorité suffisante pour se situer dans une véritable éthique de direction. En effet, dire oui ou non renvoie d'abord à une capacité d'arbitrage reconnue et respectée.

Nous assistons à une perte de la véritable autorité du directeur.

Nous assistons à la déconstruction de ce qui permet « la monstration du décideur ». Sans lisibilité, sans cohérence, sans répartition des rôles, sans jeu entre les différents niveaux d'animation, d'organisation et de décision, sans articulation des places, des références et des représentations, il n'y a plus de vie institutionnelle possible sous l'égide d'une démocratie participative. Celle-ci n'est pas à confondre avec une symétrie et une égalisation des places et des fonctions. La démocratie sollicite d'abord les points de vue de tous les acteurs. Ainsi, les restructurations à l'œuvre dans les modes de financement, de contrôle et d'organisation de notre secteur ont des effets pervers. La volonté compréhensible de voir diminuer le nombre de budgets à étudier, valider et contrôler, conduit à des regroupements de structures et d'associations. Dans de nombreux endroits, cela se traduit par des pratiques intolérables consistant à instrumentaliser la loi de 2002. Le décret des ITEP, par exemple, peut mettre en difficulté des directeurs, peut faire conduire des audits par de futurs repreneurs, et enfin peut permettre de licencier les directeurs qui résistent. Sous couvert de non reprise dans les comptes administratifs de dépassements provoqués par des refus de rebasage, on nous signale également qu'en fragilisant les structures, on les conduit à se regrouper avec d'autres.

Dans ces conditions, quelle peut être l'autorité du directeur resté en place ou qui arrive ? Quelles peuvent être les représentations de sa fonction pour les gens qu'il accueille et avec lesquels il va travailler ? Les restructurations, liées à l'afflux de nouveaux textes réglementaires, ou du moins une volonté accrue de les voir respectés, provoquent une remontée du champ décisionnel vers les directions générales et les pôles politiques. La complexité administrative, les procédures juridiques (droit du travail) et financières (modulation des financements) conduisent le directeur à s'appuyer sur un pôle ressource de plus en plus pointu et compétent, que peut représenter la direction générale. Cela provoque des déplacements de lieux décisionnels. Dans un secteur ouvert à la concurrence, les responsabilités qui engagent



la pérennité des organismes ne permettent plus les approximations militantes, certes généreuses et dynamiques, mais aléatoires et risquées. Ainsi, de nouveaux échelons décisionnels se créent progressivement (directeurs de pôle ou de complexe, responsables de plusieurs structures, DRH, DAF), qui sont autant de donneurs d'ordre amenuisant le champ décisionnel du directeur.

S'organiser comme une entreprise n'est pas le plus inquiétant, si cela peut apporter plus d'efficacité et surtout permettre un jeu institutionnel plus ouvert, c'est-à-dire moins dominé par les affects et les enjeux de pouvoir narcissiques. Ce n'est malheureusement pas le cas si nous prenons en compte les remontées de nos associations. En fait, nous assistons à une perte de notre véritable autorité. En effet, un directeur réduit à sa seule dimension (qui n'est pas la moindre, certes) d'animateur et de coordinateur, ne pouvant plus être garant des projets, ne peut plus se faire reconnaître cette autorité.

Dès lors que les budgets, par la voie des enveloppes globales confiées à l'organisme gestionnaire, ne seront plus négociés avec un tiers (les autorités de contrôle et de tarification), mais directement avec les directions générales des associations, ils vont provoquer un entre-soi institutionnel inquiétant. Cette reconfiguration des rôles fera ainsi peser une épée de Damoclès sur nous. Ainsi, dans nos organisations, nous entendons fréquemment des expressions telles que « il y a du grain à moudre » ou « il faut faire passer la pilule », pour accompagner les contraintes. Un directeur ne servira-t-il plus qu'à cela prochainement ?

Pas d'action sociale sans prérogatives du directeur.

Un directeur de dispositif institutionnel, d'établissement ou de service n'est pas qu'un coordinateur-animateur : il doit incarner une autorité qui aide, rassure, et soutient au quotidien le sens de l'action, en pouvant agir et décider de ce qui fait l'essence même de nos structures. Sans prérogatives décisionnelles larges et identifiées (sans être dans la toute-puissance et l'arbitraire), il ne peut pas se faire reconnaître cette autorité qui permet au personnel et aux bénévoles de se reconnaître dans le projet et les contraintes qu'il incarne. On ne peut pas soutenir des personnes qui sont constamment interpellées et travaillées par la souffrance et la limitation de l'autre les renvoyant à leur incomplétude, leurs doutes et leurs failles.

J'évoquais hier la question des admissions. Comment expliquer à des personnes qui ont été physiquement agressées que le jeune qui est présent devra le rester quoi qu'il arrive. Ces personnes conscientes des enjeux, et qui ont fait le choix de s'exposer au projections de tous ordres, doivent être soutenues et rassurées par des décisions et des



arbitrages dont l'éthique est clairement repérable. L'objet de notre travail ne doit pas être reposé sur l'établi pour le reprendre le lundi matin suivant. Nous rentrons chez nous avec ces souffrances. Nous n'avons pas le droit de nous adresser à ces gens de façon irrespectueuse et de les confronter à des organismes de plus en plus anonymes, où ils ne peuvent pas interpellier les décideurs directs. Ces personnes ont besoin de repérer et de s'appuyer. Nous devons pouvoir tirer légitimité de nos décisions, y compris les plus frustrantes et les plus contraignantes pour eux, sur des fonctionnements institutionnels clairs.

Le sens à donner à nos actions et à la capacité de mettre au travail d'élaboration l'ensemble des équipes est à refonder tous les jours auprès de vraies personnes identifiables et présentes auprès d'eux. Seul un directeur clairement établi dans un périmètre décisionnel lui permettant de montrer tous les jours « qu'il y a un pilote dans l'avion » est susceptible d'incarner cette autorité. Dans ce cas, l'autorité peut être suffisante pour dynamiser et rendre créatives les équipes. Le directeur ne peut pas jouer son rôle sans la possibilité de trancher, d'arbitrer et de décider dans un jeu de consultations et d'élaboration commune sur le terrain, avec les équipes considérées davantage comme des collaborateurs que comme des agents. Les décisions ne peuvent pas être anonymes. Elles doivent être soutenues, incarnées et relayées. Les acteurs doivent pouvoir se les approprier.

Dans toutes ces restructurations et évolutions dont l'avenir nous dira si elles n'ont été que des fuites en avant pour masquer de vrais problèmes de financement de l'action sociale, que pouvons-nous sauvegarder ? Avant toute chose, un directeur confirmé dans l'étendue de ses pouvoirs, adossé à une formation de haut niveau, et membre à part entière de l'équipe dirigeante de l'association (que nous espérons militante) ou de l'organisme public gestionnaire (que nous espérons être un véritable service public). Dans ce cas seulement, le directeur pourra se faire reconnaître une autorité garante des équilibres et des élaborations au sein de la vie institutionnelle. Le défaut d'autorité reconnue à la personne qui est censée l'incarner ruine les bases, les équilibres et les régulations institutionnelles, au moment où les structures sont de moins en moins identifiées par leurs murs et leur unique modalité d'intervention, mais davantage par la complexité des organigrammes qui structurent les liaisons et les collaborations internes et externes.



DANS LE CHAMP DU VIEILLISSEMENT
Par Monsieur Claudy JARRY, Président de la FNADEPA
et Monsieur Pascal CHAMPVERT, Président de l'AD-PA

Dominique ROLIN

Nous allons poursuivre l'exposé des problématiques en interpellation de Monsieur TREGOAT, Directeur général de l'action sociale, qui sera parmi nous dans quelques instants. La parole est Monsieur Claudy JARRY, Président de la FNADEPA.

Claudy JARRY, Président de la FNADEPA

Mesdames et Messieurs, nous devons nous en féliciter et reconnaître le travail accompli par tous ceux qui y ont contribué dans les ministères : dans notre pays, la situation des vieux s'est améliorée depuis la canicule de 2003, qui a fait plus de dégâts en France qu'ailleurs (15.000 morts). Oui, nos établissements sont des lieux de vie dans lesquels la joie et les rires sont présents, malgré ce que peut en dire une certaine presse. Oui, les ratios d'encadrement se sont améliorés, même si nous sommes encore loin du compte. Oui, le nombre de places et la diversité de l'offre se sont améliorés, même si nous sommes également loin du compte. Mais en 2003, nous sortions de vingt-cinq années d'immobilisme, où l'État, autiste, ignorait la démographie et feignait de ne pas entendre la plainte des personnes âgées et des professionnels. En mars 2003, avec l'ensemble des organisations, dont l'AD-PA de Pascal CHAMPVERT, nous avons souhaité rencontrer les groupes parlementaires et les ministres car les crédits étaient supprimés pour la médicalisation des établissements. Aucun ministre n'avait souhaité nous recevoir. Mal leur en a pris. Quelques mois plus tard, la canicule faisait rage et leur donnait tort. Oui, ça va mieux ou, tout du moins, moins mal.

Toutefois, la qualité des prestations et la citoyenneté des résidents restent menacés par des contraintes économiques ou des politiques vieillesse étriquées. Dans la plupart des structures françaises, le fonctionnement de base est un fonctionnement de crise. Un personnel absent, et c'est toute une organisation qui se crispe. Avec la canicule de 2003, la crise a connu son paroxysme. Ou plutôt « un » paroxysme, c'est-à-dire un de ceux que nous rencontrons tout au long de l'année, tous les ans, à la faveur d'une épidémie de gastro-entérite ou de grippe. Qu'on se le dise, le personnel ne peut plus accepter l'inacceptable : quinze minutes pour assurer une toilette ou dix minutes pour un repas. Le personnel ne peut plus travailler dans les conditions qui sont en parfaite



contradiction avec les valeurs qui fondent leur métier. Il n'accepte plus d'être montré du doigt ou culpabilisé face au problème de la maltraitance. Chacun sait bien ici que la première cause de la maltraitance est le manque structurel de personnel dans nos établissements.

En effet, nous avons aussi notre part de responsabilité et, trop souvent, les directeurs se sont tus devant l'inacceptable. Trop souvent, nous avons transformé la citrouille en carrosse, cachant parfois à la personne âgée et à la famille ce que nous ne pouvions dire. Trop souvent, nous avons cautionné la pénurie de personnel, demandant à tous (salariés, personnes âgées, famille) de se montrer raisonnables. Trop souvent dans nos budgets, nous nous sommes contentés de demander ce que les pouvoirs publics pouvaient ou voulaient accorder aux personnes âgées. Cela doit changer. Oui, il faut aller plus loin et plus vite, car le défi à relever est impressionnant et imminent. Il s'agit certainement d'un défi sociétal, mais également d'un défi médico-social, sanitaire et économique.

Pour reprendre une expression chère à M. Philippe BAS, « le tsunami est à nos portes ». La population des plus de 80 ans sera multipliée par deux. En 2020, ils seront 4 millions. Alors que l'espérance de vie sans incapacité progresse, l'espérance de vie avec incapacité reste stable à deux ans. Le temps de la dépendance ne diminue pas alors que le nombre de personnes âgées progresse. La charge de la gestion de cette grande dépendance est donc à nos portes. La maladie d'Alzheimer touche 860.000 personnes et compte 200.000 nouveaux cas par an. Ils seront 1,3 million en 2020. Le futur plan Alzheimer n'est donc pas une option mais une impérieuse nécessité. Oui, comment ne pas devenir fou dans notre société occidentale, où le vieux est victime très tôt d'une disqualification redoutable ? Dans notre société, ce vieux représente un passé de plus en plus dépassé, ou un objet cassé à mettre au rancart. Les faits sont là : 25% des plus de 70 ans ont moins de cinq contacts privés par semaine.

La place du vieux dans notre société est requestionnée. Il en va de moyens et de regards. Jean MAISONDIEU nous disait : « Changeons de regard et ils changeront de sort ». Autant vous dire combien le jour férié n'a rien arrangé. En stigmatisant la personne âgée, il a présenté le vieux handicapé comme un handicap pour toute la société. À l'évidence, le financement de la future cinquième branche de protection sociale devra reposer sur la solidarité nationale. Nous avons un défi à relever et à dépasser. Mais il y a également au moins une richesse dans cela : les emplois créés sur tout le territoire français ne sont pas délocalisables. Certains diront que ce sont des emplois subventionnés. C'est faux, car 60 % de ce que coûte un établissement pour personnes âgées dépendantes est payé par les personnes âgées elles-mêmes. Il y a d'ailleurs ici quelque chose d'insupportable, pointé en 2005 par la MECSS (Mission



d'Évaluation et de Contrôle des lois de financement de la Sécurité Sociale). Il faut que la tarification évolue, notamment sur la question de la prise en charge des animateurs et des aides-soignantes. Valérie LETARD semble réfléchir à la question, et ces professionnels seront vraisemblablement pris en charge à 100 % de répartition par le bloc soin.

Les ratios d'encadrement progressent, mais pas assez rapidement : 0,42 en 2003, 0,57 après la convention tripartite, 0,65 au terme du PSGA (Plan Solidarité Grand Age), 0,73 en 2010 selon le Commissariat général au plan, et 0,80 en moyenne pour la FNADEPA. De manière urgente, il faut un ratio de 1 pour 1 lorsqu'il s'agit d'accueillir et d'accompagner des personnes souffrant de la maladie d'Alzheimer. Malgré l'évolution des dernières années, le personnel est en nombre insuffisant. Il s'épuise. La plan de lutte contre la maltraitance est vécu comme une provocation. Pour couronner le tout, les médias et la justice se font de plus en plus menaçants. De grâce, à l'endroit des personnels, n'ajoutons pas la culpabilité à l'impuissance.

Le manque de personnel engendre des conditions de travail difficiles. Les plannings imposent des temps partiels non choisis. Dans ce contexte, la question du manque d'attractivité dont souffre notre secteur ne pourra être résolue qu'en améliorant rapidement le taux d'encadrement et les rémunérations.

À tout cela s'ajoute la défiance des Français à l'encontre des établissements. L'enquête TNS-SOFRES réalisée au début du mois d'avril est édifiante à ce sujet : 49 % des Français ont une mauvaise image des maisons de retraite, soit une hausse de 11 points par rapport à 2005. 96 % trouvent les tarifs trop élevés, 86 % jugent le nombre de places disponibles insuffisant, et 79 % pensent qu'on y met ses parents à contrecœur. Pire, un tiers des Français pensent que les personnes âgées y sont maltraitées. Voilà qui donne à réfléchir.

Face à tant d'exigences, depuis 2003, nos ministres successifs tentent d'endiguer le tsunami. La tâche est toutefois immense. Les politiques vieillesse vont globalement dans la bonne direction, très souvent aiguillées par des rapports accablants, dont ceux du Commissariat général au plan, de la Cour des Comptes et de la MECSS, tous en 2005 (« sale année »). Mais cela ne va ni assez loin, ni assez vite. C'est vrai pour ce qui concerne les ratios et les créations de places nouvelles : 5.000 places prévues dans le PSGA et 7.500 prévues dans le PLFSS (Plan de Financement de la Sécurité Sociale) de 2008. Il faut saluer cette évolution. Cependant, les professionnels attendent 10.000 places, alors que 30.000 places sont en attente de financement. D'autre part, la nouvelle distribution des dépenses entre les trois sections tarifaires doit alléger le reste à charge des personnes âgées. À ce titre, comment ne pas terminer ce cahier de



doléances en dénonçant la dérive sécuritaire, souvent inutile et coûteuse pour la personne âgée ? La MECSS a indiqué que les textes et les coûts étaient sans commune mesure avec les risques encourus. La liste est longue : prévention de la légionellose, recherche du radon, entretien des climatisations et des ascenseurs, et achat et entretien de groupes électrogènes demain.

Il y a également les provocations inutiles : la quasi-suppression des emplois aidés en plein mois de juillet, alors que, quelques mois auparavant, on nous demandait de recruter. C'est d'autant plus surprenant qu'il n'y a pas eu de changement de couleur politique. L'article 44 du PLFSS et la tarification d'office nous disent que seuls les établissements seront sanctionnés, comme s'ils étaient seuls en cause dans le retard des signatures des conventions. Comment ne pas être irrités à l'idée que la CNSA détient un trésor, alors que les besoins sur le terrain sont patents ? À noter que la CNSA milite en faveur d'une réforme de la tarification urgente. Dans ce pays, il faut qu'un secteur puisse consommer l'argent trop rare qui lui est confié. Ne donnons pas l'occasion à Bercy de maîtriser encore une fois les dépenses de notre secteur au motif que nous ne serions pas en capacité de dépenser.

Dans ce contexte, on nous promet des jours meilleurs : un plan Alzheimer à la hauteur du plan Cancer. Toutefois, ce plan devrait mobiliser 850 millions d'euros à partager avec le plan Cancer et les soins palliatifs. On peut imaginer que 500 millions seulement seront mobilisables dans le cadre du plan Alzheimer. C'est trop peu, mais surtout, c'est trois fois moins que le plan Cancer. De grâce, cessons les effets d'annonce qu'il nous faut ensuite endiguer auprès des personnes âgées dans leur souffrance.

La cinquième branche de protection sociale n'a rien d'une option non plus. C'est une nécessité absolue, car les personnes âgées ne peuvent plus payer davantage. Les départements doivent payer l'APA (Allocation Personnalisée d'Autonomie) à part égale avec l'État. Aujourd'hui, plus de 70 % des dépenses sont supportées par les départements. Seul l'État peut prendre le relais. De plus, les besoins s'expriment de toutes parts. À ce stade, nous devons parler vrai, ou du moins, il faut qu'on nous parle vrai, afin d'éviter les faux espoirs et les déceptions qui s'ensuivent. Sur le terrain, nous devons constamment réguler et modérer ce que les personnes âgées entendent dans les médias. Chacun a en mémoire les communications euphorisantes qui ont accompagné les improbables réformes et les plans successifs. Sans procéder à un procès d'intention, je vous propose de rester mobilisés au cas où d'autres priorités ou des arbitrages économiques viendraient entamer encore une fois le projet de la France pour ses vieux.



Ainsi, aujourd'hui, alors que le Président de la République lui-même s'est engagé pour que le sort des personnes âgées et de ceux qui s'en occupent au quotidien s'améliore, exigeons que le plan Solidarité grand âge soit respecté et porté plus loin en matière de création de places (10.000 par an) et de ratios d'encadrement (0,8). Exigeons pour eux aujourd'hui et pour nous demain une politique vieillesse ambitieuse digne d'un pays comme le nôtre, et dotée des moyens à la hauteur des enjeux. Exigeons des pouvoirs publics qu'ils prennent leurs responsabilités, comme nous prenons les nôtres au quotidien face aux personnes âgées et leurs familles. Avec conviction, avec détermination et avec l'impatience de ceux qui attendent depuis trop longtemps, nous demandons instamment aux pouvoirs publics les moyens d'un accompagnement digne de la personne âgée, où qu'elle vive. Nous demandons instamment des conditions de travail qui correspondent aux valeurs qui fondent nos métiers et auxquelles nous croyons.

Dominique ROLIN

Nous poursuivons nos interpellations dans le secteur des personnes âgées avec Monsieur Pascal CHAMPVERT, président de l'AD-PA.

Pascal CHAMPVERT, Président de l'AD-PA

Mesdames, Messieurs, chers collègues, qu'est-ce que l'AD-PA ? L'Association des Directeurs au services des Personnes Agées regroupe des directeurs d'établissement et des directeurs de services pour personnes âgées. Il y a deux ans, ils ont créé une association appelée AVVEC (Association Vivre et Vieillir Ensemble en Citoyens), regroupant les directeurs, les personnes âgées et leurs familles.

Ceux d'entre vous qui ne travaillent pas dans notre secteur doivent s'étonner de la présence de deux associations différentes dans le cadre de nos interpellations. En effet, nous avons la chance d'être deux. Quand j'écoute Claudy JARRY, je me demande pourquoi nous sommes deux. Je pourrais dire la même chose que lui à 98 %. Chaque fois que la FNADEPA et l'AD-PA sont rassemblées, c'est par l'extérieur. Ce fut le cas il y a quelques années, dans le cadre d'un colloque de l'association européenne des directeurs et, plus récemment, par le biais de la FNADDES. À chaque fois, nous réalisons la bonne qualité de nos relations. Nous tenons des discours extrêmement proches à l'égard des pouvoirs publics, des directeurs et des personnes âgées. Il est temps de travailler davantage ensemble. Nous avons déjà évoqué les raisons historiques qui expliquent nos fonctionnements disjoints. Il nous faut dépasser ces raisons, et je renouvelle la proposition déjà formulée de rapprochement de l'AD-PA et



de la FNADEPA. Je propose donc à Claudy JARRY de nous rencontrer pour reparler de ce sujet.

Bien entendu, je ne vais pas reprendre ce que Claudy JARRY a dit. Que dire en complément quant à ce qui rassemble les directeurs, quels que soient les structures et les publics pour lesquels nous travaillons ? Dans le secteur médico-social, il s'agit de la loi 2002-2. C'est une bonne loi, votée à l'unanimité à l'Assemblée nationale comme au Sénat. Ce sont également les textes sur l'évaluation, dont découle la création récente de l'ANESMS, succédant au Conseil national de l'évaluation. Effectivement, nous devons nous fixer des objectifs ambitieux. Il faut que les bénéficiaires de nos actions soient des citoyens de la République à part entière. Il faut que nous évaluions nos démarches et que nous nous mettions d'accord sur les bonnes pratiques professionnelles.

Du point de vue des objectifs, la République française est excellente. En revanche, elle est nettement moins performante en matière de moyens. Or, en matière de personnes âgées, de personnes handicapées, de personnes en difficulté d'insertion sociale et de jeunes, il n'y a pas de politique active réelle s'il n'existe pas un lien permanent entre les objectifs et les moyens. Nous savons bien que cette question est posée dans tous les secteurs. Dans le secteur de l'aide aux personnes âgées, elle se pose de façon plus cruciale. La Cour des Comptes dit : « Les besoins des personnes âgées, à domicile comme en établissement, sont couverts à moitié ». Le Président de la République nouvellement élu a eu le courage de reprendre les promesses du candidat SARKOZY, ce qui n'est pas toujours le cas après une campagne. Il a dit : « Je ferai de la lutte contre la maladie d'Alzheimer un des objectifs du quinquennat », comme le Président CHIRAC l'avait fait pour la lutte contre le cancer et l'aide aux personnes handicapées. Le Président SARKOZY a dit qu'il mettrait en place un cinquième risque. Nous avons soutenu ces engagements. À présent, il va falloir passer à l'action rapidement, et pas uniquement à taux de prélèvement obligatoire constant, comme le dit le ministre du Budget Éric WOERTH.

Le conseil de la CNSA a posé en octobre les bases possibles d'un cinquième risque, en adoptant un texte équilibré à l'unanimité. Celui-ci permet de dégager quelques bases autour d'une prestation personnalisée, et non pas distribuée sur une moyenne dans les établissements. La prestation doit permettre une convergence entre le secteur de l'aide aux personnes âgées et celui de l'aide aux personnes handicapées. Toutefois, cette convergence ne doit pas s'accompagner de confusion. La place des départements dans la prestation doit être reconnue, à condition que la CNSA soit garante de l'équité sur le territoire. La prestation doit également permettre de répondre aux besoins des personnes âgées. À ce titre, je ne reviens pas sur la question du manque de personnel



dans les établissements, ni sur le manque d'établissements et de services à domicile, ni encore sur le coût trop important payé par les personnes âgées et leurs familles. Je rappelle seulement que le plan Solidarité grand âge du précédent Premier ministre, Dominique DE VILLEPIN, prévoyait un taux de personnel de 1 pour 1 pour les personnes les plus fragilisées. Nous en sommes encore très loin.

Que constatons-nous au moment où le Président de la République fait des annonces fortes ? Nous voyons défiler des procédures de restriction budgétaire totalement inacceptables. Pour mémoire, je rappelle les circulaires honteuses de 2006 et 2007. La circulaire d'octobre 2006 dit que « dans certains cas, il est demandé aux DDASS de revoir à la baisse la dotation de l'établissement dans un délai de trois ans ». J'espère que tout le monde a vu cette circulaire. Pour ceux qui ne sont pas dans le secteur de l'aide aux personnes âgées, je rappelle que la Cour des Comptes a précisé que nos besoins étaient couverts à moitié. Dans une autre circulaire, on a dit aux DDASS : « Il convient que la convention prévoie que l'établissement procède, dans un délai à préciser, à l'accueil de personnes nécessitant des soins médicaux plus importants, de sorte que le forfait soit conduit à s'éteindre ». Il s'agit d'un forfait compensatoire (je n'irai pas plus loin dans le détail technique). Le fait que l'on ose écrire cela est proprement scandaleux. Dans la LFSS prévue pour 2008 (cela concerne l'ensemble de nos secteurs), l'État, par le biais d'un petit amendement passé globalement inaperçu, pourra introduire des plafonds dans la tarification des établissements. D'un côté, on dit ainsi au grand public qu'il faut faire plus et mieux et, de l'autre, on réduit discrètement les moyens. Il faut en finir avec tout cela.

En tant que directeurs, nous devons nous interroger sur notre responsabilité. Nous sommes responsables, nous avons choisi ce métier et nous devons assumer nos choix. Oui, nous devons assumer l'organisation du service dans nos établissements et nos services à domicile. Cependant, cela ne suppose pas d'assumer les choix des autres. Parallèlement à notre métier de dirigeant, nous avons un métier de gestionnaire. Tant que nous ne démissionnons pas, nous devons donc gérer à partir des moyens qui nous sont alloués. Toutefois, nous ne sommes pas obligés de « sourire » et de dire que « tout va bien ». Au contraire, par le biais de nos associations, nous avons le devoir d'explicitier à tous les niveaux territoriaux les besoins des personnes accueillies et d'insister sur l'insuffisance des moyens. À cet effet, nous devons nous inscrire dans une démarche d'information rassemblant les personnes concernées, leurs familles et les professionnels. Il y a deux ans, l'AD-PA a signé un document avec le CNRPA (Conseil National des Retraités et des Personnes Agées), regroupant l'ensemble des organisations des personnes âgées, et avec les quatre principaux syndicats de salariés.



Ce document avait pour but de dénoncer ces retards et d'affirmer que nous avons un intérêt commun à travailler ensemble sur ces questions.

En conclusion, je rappelle ce qui est arrivé à notre collègue Éric FREQUELIN. Il était directeur d'un établissement pour personnes âgées en Seine-Saint-Denis. Il a connu un drame que nous ne souhaitons à personne : une nuit, un incendie a ravagé l'établissement, et treize personnes âgées sont décédées. Au bout de deux ans, l'instruction a montré que tous les dispositifs avaient fonctionné. Il fallait toutefois un coupable ou un bouc émissaire, et ce fut bien évidemment le directeur. On l'a accusé de ne pas avoir formé quatre fois par an les professionnels à la sécurité, conformément à la réglementation. Bien évidemment, Éric FREQUELIN ne le faisait pas, car aucun directeur d'établissement ne le faisait à cette époque. « Nul n'est censé ignorer la loi », nous dit-on. Mais quand nous regardons les peines assorties aux règlements, aux lois et aux circulaires qui nous concernent, comment pourrions-nous être au courant de tout ? Pire que cela, le procureur de la République de Seine-Saint-Denis a demandé à Éric FREQUELIN : « Avez-vous demandé les crédits pour former l'ensemble des professionnels quatre fois par an ? ». Bien entendu, il ne l'avait pas fait, puisque personne ne connaissait ce texte. Dans notre défense d'Éric FREQUELIN, nous avons évoqué le fait que le manque de moyens l'empêchait de faire ces formations, non pas du fait du coût de la formation, mais du fait de la difficulté de remplacer les personnels quand ils sont partis en formation. Je vous propose de conclure par la réponse du procureur de la République de Bobigny : « Monsieur FREQUELIN, pour dire que l'on manque de moyens, encore faut-il les avoir demandés ». C'est la raison pour laquelle il a été condamné à cinq mois de prison avec sursis.



DANS LE SECTEUR DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE ET DE L'ASSISTANCE ÉDUCATIVE

Par Monsieur Luc GRUSON, Président de l'ADC

Didier CHAPUY

Venons-en à la protection de l'enfance et à l'assistance éducative. La parole est à Monsieur Luc GRUSON, Président de l'ADC.

Luc GRUSON, Président de l'ADC

Suite au succès et au retentissement des États Généraux de 2005, la FNADES, sous l'impulsion de son Président, Jean-Marie LAURENT, nous sollicite pour renouveler notre collaboration fructueuse, en soulignant la qualité de notre contribution. Ainsi, l'ADC (Association des Directeurs, Cadres de direction et certifiés de l'EHESP, École des Hautes Études en Santé Publique), que j'ai l'honneur de présider, a, en sa qualité de partenaire reconnu, bien volontiers accepté l'invitation de la FNADES. Aussi, c'est en ma qualité de Président d'une association transversale regroupant des directrices et directeurs, agissant dans tous les secteurs publics et privés de l'action sociale et médico-sociale, que je m'adresse à vous ce matin.

Mon propos sera concentré vers le champ de la protection de l'enfance et de l'assistance éducative, et plus généralement de l'approche par notre pays d'une frange de sa jeunesse dite en danger et en difficulté. Notre méthode est d'interpeller d'autres membres connaisseurs de ce milieu afin qu'ils remontent les réalités du terrain, le quotidien de leur métier et la perception de la base. Personnellement, ayant connu la mise en place des lois de 1975, j'œuvre depuis près de 35 ans dans cet univers où l'enfant, le jeune, l'adolescent et le jeune majeur est victime, auteur, ou parfois les deux. C'est donc par le biais de ces postures que nous nous autorisons à balayer ce champ de la protection de l'enfance.

Satisfaction, insatisfactions, constats, inquiétudes, doléances et exigences : tels seront les maîtres mots qui jalonnent notre propos.

1. Satisfaction.

Enfant abandonné en 1889, enfant victime de mauvais traitements en 1898, pupilles en 1904, vagabond en 1935, assisté en 1950, recueilli et gardé en 1970, enfant maltraité en 1980, enfant confié en 1990, enfant en danger ou risquant de l'être en 2007... Hôtel



Dieu, hospice, bureau des pauvres, centre de triage, maison d'enfance, famille d'accueil, etc. Prison (La Petite Roquette), colonie agricole (Mettray), bague d'enfants (Belle-Île), dépôt, maison de correction, foyer éducatif, UER, CER, CEF, EPM, etc. Placé, gardé, recueilli, confié, temporaire, saisonnier, séquentiel... Jugement, contrat de séjour, DIPC, projet individualisé, etc.

Nombreux sont les vocables, les appellations, les terminologies, les définitions et les conceptions qui ont eu en leur temps leurs spécificités et leur originalité. Cela révèle l'évolution des problématiques au sein de notre société, mais surtout l'évolution des prises de conscience des regards portés par notre démocratie. À travers ce balayage non exhaustif et volontairement succinct, nous constatons qu'en à peine un siècle, notre pays aura toujours tenté d'adapter ses réponses à l'évolution de la société, nourries par l'apport des sciences humaines et sociales, étayées par le droit, forgées par des politiques fluctuantes. Notons également que l'État s'enquiert aujourd'hui beaucoup plus de ses enfants. Soulignons qu'il n'y a encore pas si longtemps, seuls les religieux et autres grandes figures laïques œuvraient.

Le 5 mars 2007, la loi 2007-293 voit le jour. C'est un texte très court, peu complexe, mais fondamental. Elle est attendue par un grand nombre d'acteurs de terrain. Ce n'est pas une loi de plus, circonstancielle face aux drames d'Outreau et d'Angers, qui en 2005, ont bouleversé l'opinion publique. C'est une loi essentielle, réfléchie, concertée et débattue par de nombreux acteurs à partir de 2000. Cette loi répond à l'évolution de la société, adapte, amplifie les dispositifs existants, et permet d'autres réponses. Elle entérine ou innove. Nous saluons avec force l'acharnement du Ministre de l'époque, Monsieur Philippe BAS, qui a fait voter ce texte dans un contexte de concurrence. Nous en voulons pour preuve le vote, quelques heures plus tard, de la loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs. Nous sommes en total accord avec l'architecture du texte autour de trois axes : la prévention, le signalement, la prise en charge graduée. Ces axes reposent sur deux acteurs essentiels : l'enfant et le président du conseil général. Nous avons bien perçu ses points clés : prévention, accompagnement, protection, soutien à la parentalité, secret professionnel partagé, intérêt de l'enfant, diversification des réponses, alternatives au placement, observatoire départemental, formation des professionnels, travail en milieu ordinaire, respect du droit des parents et intervention à domicile.

Ainsi, notre satisfaction est grande dans l'existence de cette loi à l'application immédiate.



2. Insatisfactions.

Au registre des insatisfactions, nous aurions toutefois souhaité une définition des concepts suivants : le danger, le risque de danger, l'information préoccupante et la gravité de la situation. En effet, le législateur aurait pu préciser ces éléments objectifs à considérer et à hiérarchiser. Nous craignons de voir apparaître des appréciations différentes, divergentes et difficiles dans la graduation des risques et des dangers, tellement ces notions sont filtrées par la sensibilité humaine, même face au vérifiable et au quantifiable.

Dans un autre registre, nous attendons déjà les décrets d'application. Ils sont prévus pour le premier semestre 2008. Espérons que le calendrier soit tenu. Notre connaissance des arcanes administratifs nous fait craindre des parutions tardives, voire oubliées.

Certes, les cinq guides pratiques sont remarquablement bien faits, et sont donc de réels outils pour les acteurs de terrain. Cependant, notre vraie insatisfaction repose sur le télescopage des deux textes importants (protection et récidive) le même jour. Nous ne nions pas la nécessité de lutter contre la récidive, bien au contraire. Mais nous constatons deux colorations politiques, quelque peu antinomiques, ou peut-être complémentaires. Seulement, nous espérons que ces deux textes s'appliquent concomitamment, sans une prédominance de l'un sur l'autre.

3. Constats.

Après avoir pointé ces insatisfactions, et avant de traduire nos inquiétudes, je vous présente trois constats de notre quotidien dans les champs de la protection de l'enfance. Ces constats ne sont pas la conséquence des nouveaux textes, mais sont malheureusement récurrents. Notre crainte réside dans le fait que les nouvelles orientations ne résolvent pas rapidement cette réalité ancienne que nous vivons aujourd'hui avec beaucoup plus d'acuité.

a. De plus en plus d'enfants très en souffrance dans nos établissements.

Premièrement, au sein de nos maisons d'enfants à caractère social, nous constatons un accroissement très important de placements d'enfants aux troubles du comportement et de la conduite avérés et aux pathologies d'ordre psychiatrique. Ces enfants très en souffrance ne peuvent pas être accueillis dans des établissements médico-sociaux faute de place, ou viennent des placements en famille d'accueil mal ou pas préparées à assumer de telles charges. Ces enfants sont simultanément et systématiquement rejetés



des circuits de l'Éducation nationale. Ils nécessitent un accompagnement et un plateau technique dont nos maisons ne disposent pas, et créent à eux seuls un risque important de déstabilisation des institutions. Dès lors, nos maisons créent elles-mêmes le danger, ce qui est paradoxal dans le cadre de nos missions. Ces enfants relèvent d'une prise en charge médico-sociale dont la responsabilité incombe à l'État. Nos institutions sociales relèvent d'une compétence départementale. Qui va réguler les flux ? Qui va orienter de façon décente, et au bénéfice de tous ? Pour des enfants en précarité sociale, psychique et physique, la volonté politique fait défaut pour bâtir un dispositif de coordination, de coopération et de capacités plurielles.

De plus, au sein de ces maisons d'enfants, nous retrouvons des publics déviants, délinquants et relevant certainement de l'ordonnance du 2 février 1945. Cette mixité d'accueil, préjudiciable à tous, est le fruit d'un positionnement du magistrat. Celui-ci insiste pour développer jusqu'au bout des réponses éducatives certes honorables, alors que manifestement, les actes posés demandent une réponse pénale ou au moins un placement adapté dans des foyers éducatifs, eux-mêmes surchargés. Ces situations générées par un refus d'intervention coercitive du juge, par un évitement de la contrainte de la loi, par philosophie personnelle ou même par de sombres enjeux financiers, devraient parfois être traitées bien en amont, ou tout du moins avant la réitération ou la récidive. Il est notoirement connu que sept jeunes sur dix restent des primo délinquants.

b. La souffrance des personnels.

En deuxième constat, l'effet dévastateur de ces réalités est une source d'incompréhension, de désarroi et d'épuisement des personnels. Les personnels souffrent. Ils sont soumis à la complexité du jeune, à la plainte des familles. Ils vivent de plein fouet des déstructurations extérieures devant un passage à l'acte verbal ou physique des adolescents, parfois sur les personnes, et des destructions intérieures tout aussi violentes devant les gémissements insupportables du nourrisson. Ainsi la fatigue s'installe. Le *Burn-Out* est une réalité. Tout cela ajouté à la gestion des 35 heures, la mise en place du décret d'équivalence, le respect du code du travail et des conventions collectives, nous constatons que notre outil de travail est dégradé éducativement et pédagogiquement. À quand une reconnaissance spécifique des contraintes d'internat et de la pénibilité pour le personnel ? À quand une réglementation originale et une réelle inscription de la prise en charge émotionnelle ?



c. La prise en compte des grands adolescents et des jeunes majeurs.

Notre troisième constat est celui de la prise en compte des grands adolescents et des jeunes majeurs. Que la rupture est brutale entre la protection de la minorité et la majorité responsable ! Un grand vide est en train de s'installer pour eux. Il ne s'agit pas d'un vide juridique, car les textes existent, mais plutôt d'un réel dessaisissement de l'État et du département. En effet, l'État et la PJJ (Protection Judiciaire de la Jeunesse) se désintéressent progressivement de cette population, au prétexte d'une orientation politique et de choix budgétaires. Le décret du 18 février 1975 n'est quasiment plus utilisé par le magistrat de la jeunesse. L'application de la LOLF a amplifié des choix de la chancellerie vers les CER (Centres Éducatifs Renforcés) et les CEF (Centres Éducatifs Fermés). Ainsi, le jeune majeur ne bénéficie plus de mannes financières soutenant des suivis éducatifs. Il se retrouve basculé vers une prise en charge administrative. Dès lors, il butera vers les effets pervers de la décentralisation. Comme celle-ci a confié la mise en œuvre d'une politique sociale à un élu qui est libre de sa déclinaison au local, les 18-21 ans, pourtant encore très fragiles, ne sont pas une priorité politique.

Une vraie injustice s'est installée au regard de cette catégorie d'usagers, qui souffre réellement d'un désengagement de l'État et du département. Les émeutes urbaines en 2005, et plus récemment les résurgences vécues, ont mis en évidence une fracture profonde entre le pays et une partie de sa jeunesse. Nous avons parfois le sentiment qu'hier, la France protégeait sa jeunesse, et qu'aujourd'hui qu'elle se protège d'elle. Il faut une vraie harmonisation large et ambitieuse des aides destinées aux grands adolescents et aux jeunes majeurs, car, devons-nous le rappeler, avec 40.000 tentatives par an en France, le suicide est la deuxième cause de mortalité chez les 15-25 ans. En 2004, le principe d'une maison des adolescents par département avait été posé. À ce jour, seules 18 maisons sont ouvertes. En centre médico-psychologique, il faut entre trois mois et un an pour obtenir une consultation. Nous alertons les pouvoirs publics en faveur d'une véritable politique de la jeunesse.

4. Inquiétudes.

Ces constats étant pointés, poursuivons notre propos en cernant d'autres inquiétudes, listées de façon non hiérarchique.

a. Le rôle des associations.

La loi de 2007 fait du conseil général un vrai pilote. Certes, pour le secteur privé non lucratif, la réforme reconnaît légalement les associations comme acteurs de la



protection de l'enfance. Toutefois, notre inquiétude repose sur une transformation de ce rôle en un statut de prestataire de service face à une entité dominante, pilote, décideur, placeur, financeur et contrôleur, et donc par extension, par une ambiance de mise en concurrence de nos associations. Nous sommes favorables à la coopération telle qu'elle est prévue dans la loi 2002-02. Toutefois, la coopération fertile ne doit pas cacher des courses effrénées à la rentabilité et au développement de lobbys dont les sirènes font parfois céder certains départements.

b. La question de l'autonomie.

En deuxième lieu, concernant le secteur public, nous connaissons les places essentielles qu'ont les foyers de l'enfance, différents dans leur conception d'un département à l'autre, et dont les obligations sont communes notamment face à l'obligation de répondre à toute urgence, à toute heure et à tout âge. Cependant, les nombreux établissements publics, comme les foyers de l'enfance en particulier, appartiennent au département et ne sont pas autonomes. Cet état de fait ne permet pas le plein exercice de la direction du foyer. Il en résulte que le département se retrouve juge et partie. Ainsi, le directeur est davantage soumis à une pression politique qui n'est pas gage d'une grande sérénité pour les acteurs. La personnalisation des établissements publics est donc une nécessité.

c. Un éloignement possible du juge des enfants.

Dans un tout autre domaine, une inquiétude réside dans un éloignement possible du juge des enfants, dès lors que la primauté de la protection administrative est affirmée en redéfinissant les critères de saisine de l'autorité judiciaire. Cette saisine se fera s'il y a danger. Encore faut-il que celui-ci soit bien défini s'il y a refus de coopérer de la part d'un acteur ou s'il se manifeste des complications. C'est le principe de la subsidiarité. Le rôle du juge des enfants est essentiel en matière de protection de l'enfance et d'assistance éducative, non pas seulement pour le symbole, mais également au regard de la loi et de son application. Nous ne souhaitons pas la spécialisation du juge au pénal, et donc uniquement au répressif. Il faut préserver les places disponibles du juge et du parquet. Nous sommes dubitatifs sur une articulation harmonieuse entre le rôle, le pouvoir du juge et le nouveau pouvoir du président du conseil général, surtout face à l'incompréhension normale de la famille en manque de repères.



d. La question des personnels.

Dans le droit fil de cette dernière remarque, nous relevons que cette loi apporte de nouveaux regards, et nous sommes légitimement inquiets face aux nouveaux positionnements institutionnels à trouver et face à la nécessaire adaptation des personnels. Certes, le directeur se doit d'anticiper et de mobiliser dans le cadre de son management. Toutefois, n'oublions pas les réels soucis que ce la pose face à des équipes éducatives ancrées dans une culture ancienne. L'apport des jeunes personnels à l'idéologie différenciée peut être source de richesse et de mixité, mais aussi de chocs internes et d'une adaptation longue et parfois douloureuse. Un renforcement des contenus de la formation sur la pénibilité, la mobilité et l'adaptabilité nous semble vital. Nous nous honorons que nos établissements soient devenus des sites qualifiants et non plus de simples terrains de stage. Cependant, à changement de regard et de vocable doivent inéluctablement s'ajouter des contenus de formations spécialisés très ciblés.

e. Les moyens.

Notre cinquième inquiétude est malheureusement classique, car elle pose le problème des moyens. Un fonds national de la protection de l'enfance doit être créé par décret. Ce dernier est prévu pour février 2008. Le fonds devrait aider des actions innovantes, existantes ou à créer. Cependant, dès lors que les budgets départementaux sont votés en janvier, il semble que ces moyens supplémentaires ne soient mis à disposition qu'en 2009. C'est peut-être un peu tard, d'autant que les enveloppes existantes ne sont pas extensibles face aux obligations légales des départements qui s'amplifient au gré des vagues successives de la décentralisation. Nous ne remettons pas en cause la décentralisation. Toutefois, dans la dure réalité de la réponse à tous les besoins et de la nécessaire maîtrise de la pression fiscale, elle peut mettre à mal des politiques volontaristes locales.

f. Les inégalités territoriales.

De par leur taille, leur sociologie, leur géographie, et leur coloration politique, les départements français sont particulièrement différents les uns des autres. Pourtant la loi est la même partout. La normalisation des procédures est une réalité commune. La commande publique est similaire, mais les réponses sont différentes, divergentes, voire disparates. Il y a une réelle inégalité dans les réponses, dans le traitement des problèmes sociaux, surtout dans le champ de l'adolescence et des jeunes majeurs. Il suffit de repérer ici ou là le contenu des schémas départementaux, quand ils existent et quand ils sont lisibles. Les termes retenus et les axes développés sont évidemment



révélateurs des spécificités locales et des choix politiques particuliers. Même s'il s'en défend parfois en manifestant de la bonne volonté, ou à l'inverse une mauvaise foi flagrante, le président du conseil général ne peut qu'être partial en faisant du clientélisme. Dès lors, les parts réservées à l'innovation et aux expérimentations seront congrues et parfois refusées. Pourtant, la loi s'impose à tous, et ce dans tout le pays. Par conséquent, nous nous inquiétons que la décentralisation ait induit une réelle inéquité sur le territoire français.

g. L'éloignement de l' élu.

Une autre inquiétude réside dans l'éloignement de l' élu par rapport à la protection de l'enfance. Certes, le maire est quotidiennement interpellé pour les incivilités, les problèmes de cantine et de voisinage. L'autre loi du 5 mars 2007 exige même d'être délateur, dénonciateur, voire répressif. Est-ce bien son rôle ? Ce n'est pas du maire que nous voulons parler, mais du conseiller général. N'oublions pas le rôle éminemment prépondérant du département. Les élus locaux sont dérangés par la réalité d'une société maltraitante et par la protection de l'enfance. Le traitement de celle-ci conduit à entrer dans l'intimité des familles et reste un thème moins porteur en termes électoraux que l'univers des personnes âgées ou du handicap. Certes, depuis longtemps, la protection de l'enfance est une affaire de professionnels, de techniciens et de spécialistes. Toutefois, au sein des commissions des affaires sociales puissantes car possédant les leviers, il devrait y avoir davantage d'intérêt pour le terrain, avec l'objectivité et la technicité qui s'imposent. Nous souhaitons que les élus s'emparent des constructions des schémas départementaux et s'investissent dans les futurs observatoires départementaux.

5. Doléances et exigences.

Pour clore ce propos, nous voulons porter trois doléances et exigences autour de la prévention, l'éducation et l'institution.

a. La prévention.

Les deux lois de mars 2007 (protection de l'enfance et lutte contre la récidive) ont situé la prévention en position centrale. De quelle prévention s'agit-il ? Nous avons bien perçu tous les chapitres de la prévention périnatale, précoce, médico-sociale, et de l'autre côté, contre la récidive. Cependant, nous craignons sincèrement que la prévention sociale soit plus utilisée dans une dimension prédictive, dans une logique de culpabilisation et dans une approche de stigmatisation. Nous sommes hostiles à l'appel à la délation. Nous appelons de nos vœux une réelle prévention sociale



indépendante d'attitudes répressives. La prévention doit rester un vrai travail de proximité, à l'éthique et aux fondements reconnus. Il en va de son utilité.

b. L'éducation.

Avant-hier, les « sauvageons », hier, la « racaille », aujourd'hui, la « voyoucratie ». Ces vocables sont inacceptables à l'égard d'une frange de la jeunesse de notre pays. Oui, il faut réprimer, mais il faut graduer la réponse judiciaire. Bien entendu, il faut faire réparer une incivilité et condamner fermement et sévèrement une tentative d'assassinat ou de viol. Seulement, la délinquance n'est pas une affaire de chromosomes. Nous ne naissons pas délinquants, nous le devenons. La délinquance n'est pas héréditaire. Elle se reproduit en général par mimétisme, désespoir, désœuvrement, concentration, par ignorance d'autres valeurs et parfois par facilité. Le problème est politique, économique, urbanistique, social et scolaire.

À l'heure d'une refonte de l'ordonnance de 1945, refonte qui devrait revoir tout le texte devenu illisible en raisons des modifications importantes, nous exigeons que le primat de l'éducatif soit réaffirmé avant les catalogues répressifs nécessaires. Nous demandons le maintien de l'individuation de la peine et de la spécificité de l'âge pour des jeunes en construction. Nous refusons que l'enfermement soit l'unique réponse pénale. Quand il y a une nécessité de procéder à un emprisonnement, nous exigeons que notre pays respecte tous les droits fondamentaux du jeune enfermé. Nous refusons le glissement de la conception éducative vers une rationalisation sécuritaire. Nous ne résistons pas à la tentation de dénoncer la récente mise en rétention d'un bébé en France, pays des Droits de l'Homme, pays qui a ratifié il y a juste 18 ans la convention internationale des droits de l'enfant et pays qui pratique volontiers le droit d'ingérence humanitaire.

c. L'institution.

Un établissement ou une association est une complexité organisationnelle. Construire cette organisation, c'est agir sur les structures, la technicité et la professionnalisation. Faire vivre cette organisation, c'est intervenir sur la dimension humaine, les valeurs, le respect de la loi, les postures et les relations. C'est comprendre l'autorité de la puissance publique et accepter sa commande. Certes, les injonctions des lois abondent et les textes réglementaires sont impératifs. La pression de l'utilisateur, quant à elle, est réelle. Toutefois, nous refusons que les institutions que nous animons soient réduites à une fonction de prestataires de service, dans le cadre de normes dominantes, de pressions politiques incessantes et d'impératifs conjoncturels. En effet, pour nous, directeurs, diriger est plus que connaître, questionner, obéir ou expliquer. C'est



décoder et comprendre. C'est cette compétence qui contextualise le travail du directeur dans sa dimension technique, politique et éthique. Elle s'instaure par les déterminismes administratifs, financiers et législatifs, mais ne peut s'y réduire. Elle s'accomplit par une volonté de sens social à définir, de collégialité de valeurs à partager, de solidarités à vivre et de réseaux à faire vivre, dans une dimension à visée solidaire pour un projet d'action sociale.

Notre métier est vraiment complexe. Au regard des propos de cette matinée, nous sommes d'autant plus certains qu'une obligation de qualification haute est indispensable.

Didier CHAPUY

Je vous remercie. Les mots s'entrechoquent : mobilisation, exigences, inquiétudes, impatience, écrits parfois scandaleux et circulaires honteuses. Nous avons entendu par ailleurs de jolis mots : rassembler, agir ensemble, collégialité de valeurs à partager. Nous avons également entendu : assumer ses choix, responsable, métier. Nous avons affaire à un usage du concept de la responsabilité, soit comme valeur partagée, soit comme principe de management. Il ne peut y avoir d'appauvrissement de nos responsabilités ni de défiance sur notre capacité professionnelle à produire de la pensée. Il ne peut y avoir d'appauvrissement de notre capacité à de porter haut l'analyse, la compétence, l'engagement et l'intelligence. Les mots s'entrechoquent et résonnent. Il revient à Monsieur TREGOAT de transformer ce son en sens porté par chacun d'entre nous, associations et fédérations. En fait, nous ne sommes pas obligés de sourire, mais il est bon de sourire de temps à autre.



DÉBAT AVEC LES DIRECTEURS

Didier CHAPUY

Mesdames et Messieurs, quatre présidents sont présents. Nous pouvons lancer le débat. Celui-ci sera retranscrit et entendu par Monsieur TREGOAT, qui répondra ensuite.

De la salle

Hier, Monsieur LAFORCADE nous disait que tout avait été séparé et spécialisé. À ce titre, les interventions de ce matin m'ont fait penser aux séparations relevant de notre fait. Au regard de la moyenne d'âge des personnes présentes à notre rencontre, j'invite les présidents des associations de maison de retraite à se rapprocher rapidement, pour avoir une collaboration efficace et efficiente, car il s'agit de notre avenir à tous.

Hier, la Présidente de la FNARS nous expliquait la difficulté de bien loger et nourrir certaines personnes et de faire en sorte qu'elles aient des allocations. Quand ces personnes sont aussi parents, elles ont certainement besoin de l'intervention du conseil général. Il n'est pas possible de laisser des parents en conditions difficiles. Les conseils généraux auront besoin de places en institutions médico-sociales. Or, nous sommes en train de les réduire ou de les fermer, car il faut intégrer les enfants handicapés à l'école. Nous fermons également les internats en raison de leur coût. De plus, la place est cédée aux SESSAD et aux services de suite, alors que toutes formes de suivi léger semblent déjà avoir fait leurs preuves. Chaque fois qu'on peut travailler sur les passerelles entre nous, nous avons tout intérêt à le faire.

De la salle

Hier et aujourd'hui, nous avons parlé de moyens. Ma question s'adresse au responsable de la DDASS de Dordogne : pourquoi n'avez-vous pas inscrit dans votre projet de vie de monter à Paris à la DGAS (Direction Générale de l'Action Sociale) ? Avec tous les repères, toutes les difficultés que chacun vit dans son domaine et dans son secteur, tous les manques de passerelles et tous les partenariats existants, comment se fait-il que nous soyons toujours obligés de nous battre contre les décisions venant de Paris qui tombent en cascade dans les régions et les départements ? Comment allons-nous traduire à l'intention de Monsieur TREGOAT tous les soucis et toutes les interrogations que nous avons formulés précédemment ?



De la salle

Je demande une précision sur la prise de position des deux présidents du secteur des personnes âgées, Messieurs CHAMPVERT et JARRY. Vous avez tous les deux parlé de l'importance de l'image du secteur auprès des Français. Que pensez-vous des reportages récents de M6 et de CANAL PLUS en termes de finesse d'information ? Selon moi, ils donnent une vision controversée de notre secteur et contrecarrent notre volonté de redorer notre image.

Pascal CHAMPVERT

La FNADEPA et l'AD-PA ne sont pas complémentaires sur cette question, car nous n'avons vu pour l'instant que le premier reportage, c'est-à-dire celui de M6.

La question des objectifs et des moyens est transversale à tous les secteurs. Il n'y a qu'une seule chose à dire à l'État (le Parlement, le gouvernement et les ministères) : il y a toujours et partout des questions de curseurs entre les objectifs et les moyens. Cependant, elles ne sont réglées que de deux manières : soit nous nous donnons les moyens de nos objectifs, soit nous nous donnons les objectifs de nos moyens. Le scandale de la loi 2002-02, au regard de ce qu'a évoqué Claudy JARRY sur la lutte contre la maltraitance, ce n'est pas de vouloir en faire davantage dans un pays comme le nôtre, mais ce sont simplement les grands discours non suivis d'effets. L'État renvoie ensuite la responsabilité aux directeurs. C'est inacceptable, et ce n'est pas la preuve d'une démocratie mature. Si les contraintes économiques ne nous permettent pas d'aller au-delà d'un ratio de 5 pour 10 dans les établissements pour personnes âgées, il faut faire ce qu'a indiqué le Président de la République : dire ce que l'on fait et faire ce que l'on dit. On dira alors aux Français qu'un établissement normal pour personnes âgées est un lieu où, pour 100 usagers, il y a 50 professionnels. Dès lors, tout ira bien en termes de cohérence entre objectifs et moyens. Cela n'ira pas nécessairement bien en termes de suivi des personnes âgées, certes. Toutefois, l'État et nous-mêmes serons en mesure de l'assumer face aux citoyens et électeurs. Le désamour des Français par rapport à la politique s'explique aussi par cette forme d'incohérence.

Avant-hier, nous avons eu une réunion des responsables régionaux et départementaux de l'AD-PA. Nous avons discuté de l'émission de télévision. Nous n'avons pas tous le même point de vue. À titre personnel, je m'attendais à un ton très stigmatisant, et j'ai été agréablement surpris. J'ai trouvé l'émission plutôt équilibrée. Elle montre l'existence des maltraitances à domicile, puis des maltraitances en établissement. D'une part, elle souligne la cupidité et la stupidité qui engendrent ces situations et,



d'autre part, elle pointe la responsabilité de l'État et des départements qui ne font pas leur travail.

Depuis une quinzaine d'années, l'AD-PA demande la fermeture de 5 % des établissements. Le Parlement vient de voter un texte qui va contraindre certains établissements indignes, mais qui leur permettra tout de même de continuer à fonctionner. Il y a 350 établissements qui ne signent pas de convention tripartite depuis six ans, qui ne se modernisent pas, et avec lesquels l'État et les départements ne souhaitent pas signer de convention. Le 2 janvier 2008, ces établissements continueront à fonctionner sans aucun problème. C'est un vrai scandale.

Par ailleurs, le troisième reportage montre un exemple positif d'établissement. Dans ce dernier, le médecin responsable explique qu'il dispose de plus de personnel que la moyenne des autres établissements. Dans les médias, lorsqu'on diffuse des situations pénibles, soit les spectateurs ne vont pas jusqu'au bout de l'émission, soit ils ne retiennent que les aspects négatifs. Cela nous renvoie à notre responsabilité collective. À nous de faire le ménage dans la profession, ou en tout cas de dénoncer aux pouvoirs publics ce qui ne fonctionne pas.

Claudy JARRY

Comme Pascal CHAMPVERT, je trouve que la première émission est relativement équilibrée. On peut y voir ce qui se fait de moins bon, et ce qu'on peut faire quand les moyens sont disponibles. Cela devrait encourager les collectivités publiques à investir et faire taire la presse qui ne pointe que « les trains qui n'arrivent pas à l'heure ».

Nous avons également notre part de responsabilité. Au sortir de la canicule, nous, professionnels, avons peut-être trop insisté sur ce qui n'allait pas pour réclamer de nouveaux moyens. Ce faisant, nous avons sans doute renvoyé une image inexacte de la réalité des établissements. Il faut rendre hommage aux personnels qui font très souvent des miracles. Ils font le maximum possible avec bien peu de moyens. Aujourd'hui, ces personnels ont besoin d'être relayés.

Nous observons finalement un décalage entre les attentes et ce qui arrive. On a expliqué aux Français et aux professionnels que la situation des personnes âgées allait s'améliorer et que les usagers allaient payer un moindre coût. On a expliqué aux personnels que certaines de leurs pratiques étaient abjectes et qu'ils devaient atteindre des objectifs de qualité au bout des cinq années de convention tripartite. Pour réaliser ce chemin, il existait un contrat d'objectifs et de moyens graduels. Cependant, les professionnels n'ont pas reçu les moyens escomptés. Aujourd'hui, ils sont dans une



situation difficile : les médias et la justice stigmatisent leurs échecs sans que les moyens ne leur permettent d'aller plus loin. En Formule 1, on ne prend pas une voiture de vieille génération pour gagner une course. En France, les pouvoirs publics prennent pourtant le risque du ridicule en le masquant par des communications fallacieuses. Il y a un décalage entre les annonces et les moyens, entre les attentes en direction des établissements et ce qu'ils peuvent réellement faire. C'est le même problème pour l'aide à domicile. Cet écart mesure l'insatisfaction. Aujourd'hui, les médias sont sur le créneau de l'insatisfaction. Il faut donc que la profession insiste sur ce qui fonctionne correctement, en reflet de la réalité.

De la salle

La FNADES a préparé ces États Généraux en présentant l'intervention sociale dans un contexte d'économie néo-libérale. Il s'agit donc de dire comment nos établissements vont se retrouver en concurrence avec des établissements privés à but lucratif. Je pense que nous avons oublié une interpellation sur ce thème : la formation des travailleurs sociaux.

Je suis directeur d'un centre de formation. Cet après-midi a eu lieu l'Assemblée générale de l'AFORTS (Association Française des Organismes de formation et de Recherche en Travail Social), qui est l'une des deux associations nationales des centres de formation.

La loi de décentralisation a ouvert à la concurrence, au 1^{er} janvier 2005, la formation au travail social. Force est de constater que c'est une véritable catastrophe. Dorénavant, il suffit qu'un organisme ou une personne privée, autrement dit n'importe qui, dépose auprès du préfet une déclaration préalable. Si le projet est conforme aux textes, le préfet autorise à dispenser la formation. Ensuite, l'organisme ou la personne ira négocier un agrément avec le conseil régional, où il trouvera des financeurs.

En moins de deux ans, la concurrence s'est déjà installée dans notre secteur. Dans le Bas-Rhin, nous étions quatre centres de formation issus du secteur social et médico-social, gérés par la convention 66, et dispensant le diplôme d'État d'auxiliaire de vie sociale destiné aux personnes âgées et à l'aide à domicile. Aujourd'hui, il y en a douze autres qui ne sont pas du tout issus de ce secteur, et qui cassent nos prix, n'ayant pas la convention du secteur social. Selon le texte, il suffit que le responsable ait une formation de niveau 2 pour pouvoir coordonner une formation. Les autres intervenants doivent seulement avoir trois ans d'exercice professionnel. Cela fait des ravages.



États Généraux des Directeurs d'Établissements et Services Sanitaires, Sociaux et Médico-sociaux

Jeudi 6 et vendredi 7 décembre 2007 - Paris, Cirque d'hiver Bouglione
Compte rendu intégral des débats - www.fnades.fr

En tant que directeurs d'établissements, vous êtes conduits à gérer vos plans de formation. Je vous mets en garde quant aux annonces que vous allez bientôt recevoir. Récemment, une directrice de maison de retraite m'a interpellé sur le fait que nous proposons une formation d'auxiliaire à 5.600 euros, comparée à une proposition à 4.000 euros. Les différents secteurs arrivent petit à petit dans la concurrence, et cela va continuer.



INTERVENTION DE MONSIEUR JEAN-JACQUES TREGOAT, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ACTION SOCIALE

Didier CHAPUY

Administrer l'intervention revient-il à clarifier les priorités d'une démocratie solidaire équitable ? Les conceptions du pilotage des institutions sociales et médico-sociales sont régulièrement interrogées sous l'influence du contexte politique, social et législatif, et avec une forte prégnance de la conjoncture économique. Nous avons reçu des présidentes et présidents de grandes fédérations d'associations. Ils nous ont interpellé et ont bâti le cœur de notre cahier de doléances et de propositions. Après l'intervention de Monsieur Jean-Jacques TREGOAT, vous aurez l'honneur de pouvoir échanger et débattre avec lui sur des questions de fond.

Jean-Jacques TREGOAT, Directeur général de l'action sociale

Je vais m'efforcer d'être bref pour laisser de la place au débat. J'essaierai également d'être clair, car j'ai souvent l'occasion de lire dans la presse des interprétations de « la pensée du Directeur général de l'action sociale ». Je vais donc vous donner ma pensée. Je suis toujours ravi de venir parmi vous et d'être invité par la FNADES, car cela me permet d'avoir un contact direct et d'apporter des réponses. Les ministres sont désolés de ne pas être présents. Cela étant dit, il y a beaucoup de colloques en ce moment, et de nombreux projets de loi importants sont en cours de mise en place. Madame Valérie LETARD, que j'ai vue hier, vous prie de l'excuser et me demande de la représenter.

1. Nos objectifs et nos principes.

Nous nous fixons des objectifs qui peuvent paraître simples, mais qui sont difficiles à mettre en œuvre.

Le premier objectif est de garantir un continuum de prise en charge des personnes accueillies. Hier, j'ai rencontré des associations du secteur de l'exclusion. Nous avons vu que ces problèmes de continuum de prise en charge sont fondamentaux pour les exclus, mais également pour les personnes âgées, les handicapés et les adolescents.

Le deuxième objectif est d'assurer un accompagnement global et coordonné. Cela englobe les notions de parcours et de trajectoires.



Le troisième objectif est d'apporter des réponses individualisées, diversifiées et plurielles. Vous avez tous en tête le chiffre : 1,48 million de bénéficiaires de l'APA. Nous devons apporter de telles réponses sur des populations croissantes . C'est aussi vrai sur le handicap et les personnes âgées que sur d'autres domaines.

Pour atteindre ces objectifs, nous avons établi des principes.

Premier principe : moderniser et diversifier les modes de prise en charge.

Dans le secteur des personnes âgées, j'ai pu visiter une structure qui regroupe un hôpital local, un CIAD (Centre d'Information et d'Accueil Départemental), un accueil de jour et un accueil de nuit, en collaboration avec de la HAD (Hospitalisation À Domicile) et un autre hôpital. Aujourd'hui, cette complémentarité est fondamentale pour atteindre nos trois objectifs.

Deuxième principe : repenser la tarification des établissements.

Nous ne pouvons plus tarifier 32.000 euros avec les tutelles et curatelles demain. Ce mode de tarification a atteint ses limites pour le tarificateur et pour les directeurs d'établissement. Il s'agit d'imaginer des modes davantage globalisés, pluriannuels, afin de donner aux établissements de la visibilité, de la lisibilité et de la responsabilité partagée.

Troisième principe : coopérer et mutualiser.

Il ne s'agit pas d'un slogan. Nous lisons chaque jour dans la presse que tous les secteurs coopèrent et mutualisent leurs efforts. Dans un secteur qui n'a rien à voir avec le vôtre, je lisais récemment qu'il manquait un groupement de coopération entre trois régions française et deux régions espagnoles. Cela s'appelle un groupement de coopération européen. À tous niveaux, les opérateurs, les collectivités et les associations coopèrent sur des modes très diversifiés, avec l'idée de mutualiser et d'enrichir les compétences de chacun des différences et des apports respectifs. Cela permet de se placer dans un jeu gagnant-gagnant. La coopération place l'utilisateur au cœur des dispositifs. Nous essayons de coopérer autour des parcours et de la prise en charge. C'est donc une démarche plus positive.

Accessoirement, il faut renforcer notre efficacité (je n'ai pas peur des grands mots). Il faut un minimum de référentiels, d'indicateurs et d'outils pour piloter notre secteur. En effet, nous devons rendre des comptes, même si nos budgets augmentent (certes, pas suffisamment).



L'ensemble de ces objectifs et de ces principes nous permet de penser que la gouvernance est en train d'évoluer.

2. Les évolutions en cours.

Pourquoi, fondamentalement, faut-il mettre tout cela en œuvre ? Pour des raisons très simples qui se présentent devant nous, État, et vous, directeurs.

Nous observons une forte croissance des populations dont nous avons la charge. Ma grande inquiétude est que, demain, nous ne soyons plus en mesure de répondre à des besoins que nous pouvons prévoir dès aujourd'hui. J'ai évoqué la dépendance et l'APA. Nous pourrions évoquer l'adolescence en difficulté et la petite enfance. Les Françaises ont la particularité d'avoir une espérance de vie parmi les plus élevées au monde, et l'un des âges de mortalité les plus élevés au monde, en tout cas le plus élevé d'Europe. D'autre part, le taux d'activité des femmes est l'un des plus élevés. Il nous faut donc une organisation qui permette à ces populations d'amener les enfants en crèche, aux parents de pouvoir s'occuper des enfants, aux personnes d'âgées et aux personnes handicapées d'être prises en charge.

Nous vivons l'effet massif du baby-boom. Entre 2005 et 2015, certaines professions vont voir 25 à 40 % de leurs personnels partir en retraite. Le chiffre est même supérieur pour ce qui concerne les aides-soignants. Comment répondre aux départs massifs en retraite et recruter les personnels nécessaires ? Il y a le PSGA pour les personnes âgées, le plan pour les personnes handicapées que les ministres vont annoncer (plan quinquennal de création de places), les places de crèches (40.000 dans le dernier plan), les maisons des adolescents, les CHRS, les urgences... Globalement, il nous faut 400.000 personnes, soit plus de 40.000 par an. Comment pouvons-nous relever ce défi des ressources humaines si la gouvernance et la dirigeance ne se modifient pas ?

Nous devons créer de nombreuses places. Il s'agit de mettre en fonction de nouveaux dispositifs qui nécessitent une organisation différente. Par exemple, il n'existe que très peu d'accueil de nuit pour les personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer. Dans le cadre de cette pathologie, c'est pourtant plus nécessaire que l'accueil de jour. Il va donc falloir diversifier nos dispositifs. Or, nous ne pouvons pas nommer des directeurs partout, faire de la coordination et prendre simultanément en charge les usagers. Nous devons donc travailler différemment.

Les personnels doivent être de plus en plus qualifiés. C'est tout le débat que nous avons eu sur la qualification des directeurs, mais également sur les diplômés



d'ingénierie sociale (anciennement le DSTS, Diplôme Supérieur en Travail Social). Il s'agit aussi de la réforme du diplôme d'assistante sociale. Ce sont tous les diplômes de niveau 5 avec des passerelles entre AMP (Aide Médico-Psychologique), aide-soignants, auxiliaires de vie sociale et auxiliaires de puériculture. Cette construction de diplômes de plus en plus transversaux doit permettre aux jeunes de venir vers nos métiers. Autrement dit, il s'agit de rendre notre secteur attractif. Dans une période où la démographie va créer une concurrence massive entre le secteur social, médico-social et sanitaire et l'ensemble des autres secteurs, comment allons-nous attirer des professionnels en nombre suffisant ? Cela nécessite de créer des diplômes plus transversaux et d'avoir un secteur qui analyse mieux ses besoins, avec des outils de programmation. Il s'agit d'avoir des diplômes plus simples d'acquisition (validation des acquis de l'expérience, formation tout au long de la vie, apprentissage), et d'attirer des gens en cours de carrière qui découvrent nos beaux métiers.

Nous avons beaucoup de normes et de réglementations. Nous pouvons faire en sorte d'en avoir moins. Aujourd'hui, il faut vivre avec. Si nous ne mutualisons pas, nous n'aurons pas l'intelligence collective pour répondre conformément à toutes ces normes, de plus en plus complexes, qui nous sont demandées, entre autres, au titre du principe de précaution.

3. Inventer le paysage à cinq ou dix ans.

Il nous faut inventer le paysage du futur. Je profite de rencontres comme la vôtre pour vérifier si nous pensons avec le même paradigme. Je crois qu'il faut changer de paradigme pour l'action sociale et médico-sociale, voire sanitaire. Albert EINSTEIN disait : « Inventer, c'est penser à côté ». Le futur ne peut pas être une simple extrapolation du passé. Si nous comparons les publics accueillis par les CHRS aujourd'hui à ceux d'il y a quinze ans, nous constatons qu'ils ont bien changés. La réponse à leur apporter est donc totalement différente. Nous sommes contraints d'inventer des nouveaux modes de prise en charge. Lançons nous dans la contractualisation (regroupements, réseaux, amélioration des modes de gestion, professionnalisation un secteur, mesure de la qualité des prestations) plutôt que dans l'imposition.

D'autre part, nous devons mieux articuler nos dispositifs entre eux. Il ne s'agit pas de les opposer, mais des les associer. Fondamentalement, il n'y a pas d'opposition entre la maison de retraite et l'aide à domicile, ni entre l'accueil temporaire et l'accueil définitif, ni entre l'hôpital et la maison de retraite. Tous concourent à une prise en charge. Aujourd'hui, nous manquons d'articulation entre ces dispositifs. Je pourrais



multiplier les exemples en citant l'adolescence, la pédopsychiatrie, l'hôpital et l'Éducation nationale.

Nous devons donc changer de méthode (gouvernance et groupements) et de financement (tarification plus souple dans une même enveloppe). C'est ma conviction. Le chemin ne sera pas facile, et nous aurons certainement quelques échecs et des retours en arrière. Toutefois, si nous n'allons pas sur ce chemin, nous ne serons pas capables, demain, de prendre en charge de façon décente les publics âgés, handicapés et exclus, ni les enfants et les adolescents.

Le partenariat, le réseau et le groupement de coopération ne sont pas des figures imposées : on n'impose pas à des gens de travailler ensemble, il faut pour cela un terrain propice. J'ai relevé quelques articles sur d'excellents exemples de coopération, qui ne sont d'ailleurs pas systématiquement sous la forme de groupements. L'essentiel est de coopérer et de mutualiser. Les formes juridiques et le rythme de coopération sont évidemment différents d'un secteur à l'autre et d'un département à l'autre. Les méthodes et les habitudes d'organisation doivent être prises en compte.

Conclusion.

Pour conclure, nous devons faire œuvre collective de réflexion, de méthode et d'organisation. Nous devons nous placer dans la contractualisation et non dans l'imposition. Nous devons choisir l'innovation et l'expérimentation. Nous verrons ce que donne l'expérimentation que conduit Martin HIRSCH sur le RSA (Revenu de Solidarité Active). Avant de concevoir un dispositif final, il faut d'abord l'expérimenter sur un territoire, avec une méthode de type double-aveugle. La généralisation vient dans un deuxième temps.

Ainsi, il faut sans doute trouver d'autres modes de prise en charge que les lieux de vie. Par exemple, dans le Sud de la France, « Vogue la galère », qui n'est ni un CHRS ni un établissement traditionnel pour SDF, est une structure d'accueil pour très grands exclus. Elle a une certaine liberté de prise en charge, c'est-à-dire moins de contraintes, mais aussi une volonté de la direction d'innover et d'expérimenter, et peut-être de généraliser son expérience.

Pierre LOTI disait : « Demain se prépare aujourd'hui ». Selon moi, nous n'avons pas beaucoup de temps pour préparer demain. Vos journées et celles d'autres fédérations de professionnels sont l'occasion d'y réfléchir. Sans idéalisme, nous devons tirer parti de l'expérience actuelle pour préparer véritablement demain, pour une bonne prise en charge, pour avoir des personnels qualifiés en nombre suffisant et une bonne



répartition sur le territoire national. À noter que ce maillage équitable est une des spécificités de notre secteur. Cela demande donc un certain niveau de coopération.

Un magazine mensuel présentait récemment un foyer de jeunes travailleurs souffrant d'un problème de remplissage. En effet, les jeunes travailleurs ne sont plus dans la même configuration qu'il y a quelques années. Qu'a fait le foyer ? Il a gardé une partie de son activité de foyer de jeunes travailleurs. Ensuite, il a créé une habilitation ASE (Aide Sociale à l'Enfance) pour l'autre tiers, et a consacré le dernier tiers à un CHRS. Le directeur du foyer a une compétence sur trois métiers. Il a un référent insertion pour les CHRS, un référent ASE, et un autre pour les jeunes travailleurs. Tous les acteurs mutualisent leurs expériences. Chacun tire bénéfice de l'autre, et certains professionnels passent d'un domaine à l'autre.



DÉBAT

AVEC MONSIEUR JEAN-JACQUES TREGOAT

Didier CHAPUY

Quel paysage social pouvons-nous envisager pour demain ? C'est une grande aventure qui se fera par une œuvre collective, avec des regroupements et des coopérations, et non avec des oppositions. C'est donc un acte ambitieux et volontaire, car la population que nous aurons à prendre en charge demain va subir une croissance très forte. Je remercie monsieur TREGOAT de nous avoir éclairés sur les objectifs, sur les principes et sur sa volonté de moderniser l'intervention sociale. La parole est à la salle.

De la salle

Je suis directeur d'un CMPP (Centre Médico-Psycho-Pédagogique) à Montpellier. Vous avez commencé votre intervention en citant les adolescents et la prise en charge précoce de la petite enfance. Or, depuis très longtemps, dans tous les CMPP de France, nous demandons des postes supplémentaires pour pouvoir accueillir les tout petits et les adolescents, et nous éprouvons des difficultés à les obtenir. Dans le cadre de réseaux départementaux et de la fédération des CMPP, nous nous réunissons régulièrement. Nous sommes surpris de constater les longs délais d'attente. Les familles et les enfants souhaitant nous consulter sont obligés d'attendre plusieurs mois. Pour ce qui concerne les tout petits, les symptômes peuvent se transformer en difficultés qui, à leur tour, peuvent s'installer durablement dans une pathologie.

Pour ce qui concerne adolescents, nous savons combien il est difficile d'établir un contact. Or, si nous les faisons attendre trop longtemps, il sera trop tard. Comment peut-on alors tenir le discours consistant à dire qu'il faut faire mieux et créer des réseaux qui existent parfois déjà ? On dit qu'il faut absolument créer des maisons des adolescents. Il n'en existe que 18 en France, alors qu'il en faudrait une par département. Y a-t-il véritablement une volonté de répondre à ce problème ?

L'INSEE a mis en place le « zéro de conduite » pour les tout petits, comme si nous pouvions détecter dès l'école les enfants pouvant potentiellement poser des problèmes dans le futur. Pour notre part, nous privilégions l'écoute de la souffrance. Nous essayons d'apporter une réponse avant que cette souffrance ne devienne un problème à l'adolescence. Il est également question d'intégrer au maximum tous les enfants ayant des difficultés à l'école, avec tous les problèmes que cela pose en termes



d'accompagnement. Le travail des CMPP et de tous les centres de soin qui concourent à notre action devrait être davantage renforcé en termes de moyens et de ressources humaines.

Jean-Jacques TREGOAT, Directeur général de l'action sociale

Il n'y a pas d'ambiguïté sur le sujet. Le milieu ordinaire est important, et c'est précisément l'esprit de la loi du 11 février. J'ai souhaité vous parler des objectifs plutôt que de vous abreuver de chiffres. En ce qui concerne les CMPP, vous pourrez lire dans le PLFSS 2008 qu'il y aura 650 millions d'euros de plus que les 600 millions de l'année précédente pour les personnes âgées, et plus de 412 millions d'euros pour les personnes handicapées. Dans ce PLFSS, il y a quelques lignes que nous avons souhaitées fortes sur le handicap, notamment pour les enfants. Il s'agit de renforcer les SESSAD, les CMPP et les ITEP, où nous savons qu'il y a des besoins. Nous pourrions ensuite débattre pour savoir si le chiffre de 412 millions est suffisant ou non. Toutefois, la réponse à votre question se trouve dans le PLFSS, qui présente de nombreuses mesures en faveur des enfants, notamment sur l'autisme et le handicap.

Le deuxième élément qui nous tient à cœur, ce sont les maisons des adolescents. Je connais bien le sujet et rencontre un grand nombre d'usagers. L'objectif est de créer une maison par département. Dès que l'on me présente un bon projet de maison, je le transmets à un comité de pilotage. Cette année, nous avons plus de projets que de crédits, et certains d'entre eux étaient particulièrement intéressants. Nous les avons donc financés par fongibilité de crédit à crédit quand il y avait une réelle priorité sur le territoire.

Aujourd'hui, la difficulté est de monter de vrais projets. À ce titre, il ne faut pas que la maison des adolescents constitue une excroissance d'un hôpital qui n'a pas réussi à financer son accueil de jour. Je connais bien le sujet, car j'ai été des deux côtés de la table. Je sais donc comment se monte un projet. À titre d'information, je rencontre quatre à cinq associations par semaine. Les maisons des adolescents sont de vrais projets de coopération, mais elle ne se construisent pas systématiquement sous forme de groupements. Elles se bâtissent avec l'Éducation nationale, la PJJ, la pédopsychiatrie et l'hôpital. On nous propose souvent des projets hyper-sanitarisés, mais le sanitaire n'est pas la seule réponse possible.

Si vous avez des projets de places de CMPP, et surtout des projets de maisons d'adolescents, inscrivez-vous dans les appels à projets que nous réalisons chaque année. Nous sommes d'ailleurs en train de préparer l'appel à projets 2008. Nous pouvons accélérer le rythme si les projets sont bons. Les crédits sont bien là,



notamment à la DGAS pour la partie investissement. En outre, c'est un projet qui nous tient à cœur.

Au regard de la diversité de vos secteurs, j'ai essayé ne pas me focaliser uniquement sur les sujets dont on parle beaucoup (personnes âgées et handicapées). En effet, il ne faut oublier la prévention et les consultations sur les autres publics, sous peine d'avoir des problèmes plus coûteux à gérer dans les années à venir, sans parler du coût social et humain. Le PLFSS est passé par l'Assemblée et le Sénat, et va être mis en place le 1^{er} janvier prochain. Vous pourrez voir que les chiffres sont conséquents sur les secteurs des personnes âgées et handicapées.

De la salle

Je suis directeur de MAS (Maison d'Accueil Spécialisée) et de FAM (Foyer d'Accueil Médicalisé). Dans le cadre d'une MAS, nous devenons presque « sanitaires » en raison du vieillissement des polyhandicapés. Par conséquent, nous avons un besoin énorme en infirmières. Or, nous éprouvons de grandes difficultés à recruter ce type de professionnels. Une augmentation du quota est-elle envisagée ? Cela nous permettrait de trouver le personnel adéquat.

Jean-Jacques TREGOAT, Directeur général de l'action sociale

Quand j'avais d'autres responsabilités dans le secteur sanitaire, je voyais déjà les infirmières partir. Je pensais à l'époque que les infirmières se dirigeaient davantage vers le secteur social et médico-social. Mais je me suis aperçu que la réalité était beaucoup plus complexe : le secteur social et médico-social a lui aussi du mal à attirer les infirmières. Selon moi, c'est un problème d'organisation. Si nous voulons avoir des aides-soignants dans les SIAD et des infirmières dans les établissements, nous devons être capables d'assurer des parcours pour nos professionnels. Aujourd'hui, à ma connaissance, les quotas d'infirmières restent à un niveau très élevé. Faut-il aller plus loin ? Nous sommes en train d'étudier la question. Les formations sont maintenant assurées par les régions. En partenariat avec ces dernières, nous avons créé des orientations nationales que vous avez peut-être déjà vues.

En 2008, nous allons lancer une grande conférence nationale sur le secteur social et médico-social, comme cela est prévu dans les orientations. Nous devons mettre en place un partenariat avec la Santé pour déterminer les besoins de chacun. Nous avons quelques crédits de l'assurance-maladie pour médicaliser les foyers d'hébergement pour personnes handicapées. Pour ce qui concerne les infirmières, nous devons étudier la question avec le secteur sanitaire, puisque c'est lui qui traite les quotas. Les MAS,



les FAM et les foyers d'hébergement ou d'accueil ont également besoin d'être médicalisés. Cette médicalisation peut être externalisée ou se faire en partenariat avec d'autres services (SIAD ou autres).

Aujourd'hui, on me dit que le quota est suffisant au regard de nos projections. La vraie difficulté est davantage de fidéliser les infirmières que de les recruter. Je ne connais pas d'autre profession où la durée de formation est aussi longue par rapport à la vie professionnelle. En effet, une infirmière peut recevoir cinquante formations pour une vie professionnelle moyenne de quinze ans. Un humoriste disait que pour régler le problème de la Sécurité sociale, il suffisait de supprimer la dernière année de vie, puisque c'est à ce moment que nous avons le plus de dépenses. Un autre humoriste disait qu'il suffirait que les infirmières travaillent deux ans de plus pour que le problème des infirmières en France soit réglé.

Comment faire en sorte que ces professions attirent des jeunes et qu'ils y restent plus longtemps ? Cela renvoie aux problèmes de la pénibilité, des débouchés et de la tension physique et morale. Nous constatons que les infirmières sur le départ ne se dirigent pas non plus vers le secteur médico-social. Il y a donc une grande réflexion à mener sur la deuxième partie des carrières des infirmières, pour faire en sorte qu'elles aient envie de faire autre chose. Il nous faut valoriser le secteur social et médico-social. C'est un travail d'attractivité et donc d'image donnée du métier. Une réelle campagne de communication doit être mise en place.

À noter que l'aspect financier n'est pas le seul pour régler ce problème d'attractivité. Il s'agit aussi de l'exercice en tant que tel. C'est une des raisons pour lesquelles je milite pour la coopération, car celle-ci permet aux professionnels de souffler et de passer d'une structure à une autre. La coopération permet également une certaine fluidité de parcours. Nos métiers sont perçus comme étant durs, et c'est plutôt proche de la réalité.

De la salle

Je suis directeur PA. Permettez-moi tout d'abord de vous flatter. J'adhère complètement à votre discours sur le principe, et c'est d'ailleurs le cas à chaque fois que j'ai l'occasion de vous écouter. Cependant, alors que vous nous parlez de l'avenir, j'ai tendance à m'interroger davantage sur le présent.

Je souhaite vous alerter sur les modalités de tarification des EHPAD (Établissements d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes) et sur les effets pervers de la « pathosification ». Monsieur CHAMPVERT a déjà évoqué ce sujet précédemment. Je



vous parle de la masse et pas d'un problème particulier. En bon élève, j'ai renouvelé ma deuxième convention qui me donne un axe de travail jusqu'en 2011. J'ai proposé l'application du plan de l'État (je n'ai pas travaillé sur le plan Solidarité Grand Âge). En résultat, je n'ai pas obtenu l'application du plan. De plus, on me retire 38.000 euros sur les trois ans. Par conséquent, ce nouveau plan semble produire un nivellement par le bas, au moins pour ce qui concerne une certaine catégorie d'établissements.

Jean-Jacques TREGOAT, Directeur général de l'action sociale

J'ai du mal à vous comprendre. Au niveau macroéconomique, de gros moyens sont déployés. Certes, il peut y avoir des situations locales. Je note toutefois qu'il y a 1,05 milliard d'euros en plus pour l'année prochaine. Nous pouvons dire que c'est insuffisant. Mais dire qu'il n'y a pas de moyen, c'est excessif et insignifiant.

D'autre part, il peut y avoir des situations à analyser ensuite, comme celle de Montpellier. Cela me paraît beaucoup plus intelligent de regarder localement ce qui se passe, avec la DDASS et l'établissement, et éventuellement de corriger le tir s'il y a eu une mauvaise interprétation. Je vais avoir du mal à défendre le budget au Parlement si, lorsque nous mettons plus de moyens, cela se traduit par du négatif au niveau local. C'est donc un problème de bouclage macroéconomique.

Lorsque Philippe BAS a présenté la « pathosification » il y a un an, certains articles donnaient des exemples d'augmentation considérable des moyens. Il faut que cela se traduise par des moyens renforcés. La « pathosification » regroupe des personnes de plus en plus dépendantes d'un côté, et des personnes qui ont de plus en plus besoin de soins techniques de l'autre. Notre objectif est de nous battre pour obtenir des moyens supplémentaires chaque année, tant sur le budget de l'État que pour les CAT (2000 places supplémentaires en 2008). En effet, si une partie des personnes ne sont pas dans les CAT, où seront-elles ? Elles ne seront pas toutes dans les établissements ou dans les entreprises. Il faut permettre à ceux qui le peuvent d'y aller (conventions et partenariats), mais il existe également un besoin réel de nouvelles places en CAT. Cela se traduit par une augmentation du budget.

De la salle

Vous avez parlé d'évaluation. C'est un sujet qui nous concerne tous, et nous n'avons pas encore eu la possibilité de lire le décret pour connaître les dates de mise en œuvre. Pour ma part, j'ai une inquiétude. L'Agence nationale de l'évaluation s'est mise en place. Même si le pouvoir des comités d'orientation stratégique est moindre que celui que nous pouvions avoir dans le cadre du Conseil, je m'inquiète de voir des



recommandations de bonnes pratiques sortir dans un autre cadre que celui de l'Agence, notamment en ce qui concerne le plan Alzheimer. J'ai appris par un représentant que, suite au film de Sandrine BONNAIRE, Nicolas SARKOZY a donné deux mois à l'un de ses conseillers pour rédiger des recommandations de bonnes pratiques sur l'accompagnement de l'autisme. Dans ce secteur, on a réussi à faire en sorte que l'Agence reprenne un rôle. Méfions-nous tout de même : certaines recommandations apparaissent en dehors de l'agence, notamment sous l'égide de certains ministères. La conférence de consensus de la FNARS de la semaine dernière en est un bon exemple.

Jean-Jacques TREGOAT, Directeur général de l'action sociale

J'ai été auditionné à cette conférence de consensus. C'était une demande du secteur, sur le modèle du secteur médical. C'était un engagement de Jean-Louis BORLOO du 8 janvier 2007, suite à l'affaire des Enfants de Don Quichotte. Certaines conclusions ont été publiées. Nous avons anticipé avec la stabilisation et l'orientation. Sur ce point, nous évoluons très rapidement. La création de l'Agence est aussi une demande du secteur social et médico-social pour conforter le Conseil qui avait besoin d'être rassuré dans sa pérennité. Pour ce faire, la forme d'un conseil n'était pas suffisante, d'où l'idée d'une agence sur laquelle nous avons un budget pour 2008. Ce budget est à voter prochainement. Ensuite, le décret sortira, même si cela prend un peu de retard du fait de la création de l'Agence. Nous avons repoussé la limite de l'évaluation interne et externe pour ne pas mettre en difficulté les établissements.

De plus, il faut élaborer les recommandations avec les professionnels. Sur certains sujets, il faut aussi tirer parti des expériences des autres structures antérieures comme l'ANAS (Association Nationale des Assistants de Service Social) et la HAS. Pour ce qui concerne le handicap et les personnes âgées, nous ne devons pas nous limiter en cloisonnant le médico-social et le sanitaire. L'Agence va également déterminer son programme de travail et d'orientations. Nous devons rester modestes sur ce dernier point, car nous ne pourrions pas tout faire. Aujourd'hui, l'autisme et la maladie d'Alzheimer apparaissent comme des priorités nationales pour nos concitoyens.

Lundi dernier, je suis allé remettre un prix à quatre associations d'aide domicile sur un territoire donné travaillant avec l'APF (Association des Paralysés de France). J'ai vu les yeux embués de parents d'enfants handicapés. Grâce à ce partenariat entre l'APF et les quatre associations qui forment des auxiliaires de vie sociale, nous allons au domicile des personnes pour nous occuper de leurs enfants handicapés pendant quelques heures, ce qui offre une forme de répit aux parents. Voilà le type de coopération que nous devons mettre en place. Dans mon exemple, l'association qui a



eu l'initiative du partenariat est présente sur la moitié du département. Elle est allée à la rencontre des trois autres associations d'aide à domicile. L'APF a été sollicité et un certain nombre de professionnels ont été formés.

Quand je parle du paradigme de coopération, ce n'est pas par lubie personnelle. À présent, le souci de ces associations est de pérenniser leur dispositif. Elles se disent que le meilleur moyen d'y parvenir est d'entrer dans un groupement, pour faire une convention et stabiliser les financements.

Je pense que nous travaillons dans un secteur extraordinaire, où nous devons nous battre, notamment pour faire venir des professionnels. Demain, la concurrence sera terrible entre les différents secteurs. Si notre organisation demeure aussi éclatée qu'elle l'est actuellement, nous serons collectivement responsables de ne pas avoir mis en œuvre les moyens pour attirer les personnes vers nos métiers. Toutefois, cela se fait par la volonté de chacun et ne s'impose pas. Je suis sidéré quand je vois que des DDASS imposent des groupements de coopération. Il faudrait plutôt encourager et favoriser les groupements et les intelligences collectives. Il n'y a pas de logique de rationalisation pour la rationalisation. Il y a une logique de meilleure prise en charge de l'utilisateur, ce qui me paraît assez noble.

De la salle

Je suis directrice d'un IME pour polyhandicapés sur Montpellier. Aujourd'hui, les réorientations posent de grandes difficultés. Tous les établissements de l'Hérault ont un nombre croissant d'enfants CRETON. Dans mon établissement, j'en ai 7 sur 43. Nous n'arrivons plus à trouver de place lors des réorientations. Sur douze dossiers produits par nos soins, seulement trois ont été admis par des MAS. Ainsi, pour des raisons d'incohérence de travail, des enfants polyhandicapés ne sont quasiment plus accueillis dans les MAS. Que vont devenir ces enfants ? La loi de 2005 et le retour à domicile ne sont que très peu applicables pour ce type d'enfants. Nous avons essayé de diversifier les offres, notamment avec l'accueil temporaire. Dans l'Hérault, un accueil temporaire a été mis en place pour les plus petits (jusqu'à dix ans). J'ai un projet qui a été approuvé par un CROSMS, mais qui n'est toujours pas financé aujourd'hui pour les plus grands (je suis la seule à accueillir des polyhandicapés de plus de douze ans à Montpellier). Sur notre secteur, nous nous connaissons tous, et le travail en réseau existe déjà. Or, nous n'avons plus de solutions.



Jean-Jacques TREGOAT, Directeur général de l'action sociale

Il y a eu de nombreux plans. Or, nous nous apercevons que plan après plan, les besoins sont toujours considérables. Il faut donc toujours augmenter les moyens. Il y a quelques années, nous étions partis sur une base de 2.500 places d'EHPAD. Nous avons réalisé qu'il fallait passer à 5.000. Au PLFSS 2007, nous sommes déjà à 7.500 places d'EHPAD financées. L'aide à domicile est aussi une question importante, donc nous passons de 6.000 places de SIAD à 7.500 en 2010. Ces exemples montrent bien que les plans progressent.

En 2008, nous avons souhaité créer des places fléchées pour les IME pour poly-handicapés et pour enfants. Ainsi, ces CRETON ou ces sorties d'IME pourront se faire sur des MAS ou sur des foyers. L'avantage de la loi du 11 février est que l'orientation se fait en fonction des besoins analysés. À présent, il faut faire sortir les places de terre. Mon problème est celui du délai de réalisation entre le financement et la sortie de terre, notamment dans des régions comme Montpellier. Les délais sont trop longs, car il est relativement complexe de monter un projet avec des opérateurs souvent trop petits. Il peut donc être intéressant que les opérateurs se regroupent. Les opérateurs ont parfois des problèmes de permis de construire ou de chantiers qui peuvent rallonger les délais de réalisation de plusieurs années.

Pour la première fois, l'année dernière, nous avons donné des enveloppes d'anticipation à N+1 et N+2. Nous savons bien qu'une maison de retraite ou une MAS met au moins deux ou trois ans pour sortir de terre. Aujourd'hui, la CNSA donne l'enveloppe pour l'année 2008, 40 % de l'enveloppe de 2009, et 20 % de l'enveloppe de 2010. Cela permet d'autoriser en CROSM (Comité Régional de l'Organisation Sociale et Médico-Sociale) des établissements qui ne pouvaient pas l'être auparavant. Nous réfléchissons à donner la possibilité d'aller encore plus loin sur les tranches. Cela permettrait aux opérateurs d'y voir clair. Certains opérateurs ont peu de visibilité sur le secteur des personnes âgées. Dorénavant, on donne de la visibilité à l'opérateur : il dépose son dossier, puis le DDASS et le préfet accordent les enveloppes à N+1 et N+2. Cela implique une certaine organisation financière et un minimum d'outils. Cela devrait accélérer la sortie des MAS et d'autres projets. Bien sûr, on peut toujours dire que ce n'est pas suffisant et jeter le bébé avec l'eau du bain. Mais dans ce cas, on doit faire un autre métier. Les outils que nous allons mettre à disposition vont permettre d'aller plus vite et de dépenser les crédits qui, parfois, ne le sont pas en raison de trop grands délais de sortie de terre.

À ce titre, l'analyse des besoins doit se faire le plus finement possible. Un travail d'amélioration qualitative des schémas départementaux est nécessaire, en analysant les



besoins et en apportant les réponses les plus cohérentes possible, et en partenariat avec les PRIAC (PRogrammes Interdépartementaux d'ACcompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie). Cela induit un travail entre l'État et les conseils généraux.

Je connais bien le sujet, car j'ai rédigé trois schémas d'une durée de vie de dix ans. À l'époque, il était plus facile de les écrire, car les publics étaient beaucoup plus ciblés. Quand une personne était âgée, elle n'était pas en maladie d'Alzheimer à 58 ans, comme cela arrive aujourd'hui. Il nous faut des réponses pour des publics de plus en plus jeunes, tout en apportant des réponses pour les personnes âgées de plus de 95 ans. Les établissements accueillant les plus jeune malades atteints d'Alzheimer peuvent être différents des établissements traditionnels. C'est donc un sujet qui appelle de l'invention et de l'expérimentation. Les schémas départementaux doivent sans doute être plus complexes qu'auparavant, plus stratégiques et moins techniques. Ils doivent décrire les besoins sur une période de cinq ans, afin de les mettre en adéquation avec les PRIAC, étendus eux aussi à cinq ans.

En résumé, il reste encore de nombreuses raisons de se rencontrer pour faire avancer notre réflexion collective. Celle-ci doit faire intervenir les collectivités locales : les régions pour les formations, les CCAS (Centres Communaux d'Action Sociale) et les communes qui prennent en charges les publics.

Pascal CHAMPVERT, AD-PA

Je vous félicite d'être venu, car tout le monde ne le fait pas. De plus, vous avez dit que vous souhaitiez revenir. Je ne veux donc pas vous accabler. Vous êtes directeur comme nous. La différence est que vous êtes payé pour dire que vous êtes satisfait, même lorsque les budgets sont insuffisants. Vous avez été hué, et c'est un peu normal lorsque vous dites que les crédits sont colossaux. Dans le secteur des personnes âgées, le taux de hausse est le plus bas depuis la canicule de 2003. L'État a renforcé les dispositifs qui permettent de diminuer les crédits dans certains établissements, en passant de la circulaire à un dispositif législatif. En conséquence, le problème majeur que nous vivons tous au quotidien est le suivant : d'un côté, l'État ne cesse d'augmenter les objectifs mais, de l'autre, les moyens ne permettent de couvrir que la moitié des besoins (rapport de la Cour des Comptes).

Trois solutions s'offrent alors à nous : soit nous doublons les moyens (ce n'est pas le cas du PLFSS 2008), soit nous diminuons clairement les objectifs, soit nous discréditons le rapport de la Cour des Comptes. Nous ne pouvons plus supporter les grands discours très médiatisés sur tout ce que nous devons faire pour nos publics. Nous avons évoqué le plan Solidarité grand âge du précédent Premier ministre, où l'on



a expliqué aux Français que les établissements allaient être dotés de budgets pharaoniques. Soit on arrête d'annoncer de grands objectifs, soit on donne les moyens adéquats. Dans tous les cas, nous devons arrêter de produire une grande publicité sur les objectifs tout en expliquant discrètement aux directeurs qu'il existe des contraintes financières justifiant le refus d'augmentation des crédits. La coexistence des grands objectifs annoncés et des restrictions budgétaires discrètes n'est plus tolérable.

Jean-Jacques TREGOAT, Directeur général de l'action sociale

Nous parvenons habituellement à faire converger nos points de vue, mais je crois que nous allons rencontrer quelques difficultés aujourd'hui. Les chiffres sont têtus : j'insiste pour ma part sur les 650 millions d'euros en plus pour les personnes âgées, qui s'ajoutent à une augmentation similaire pour l'année précédente. J'ai donc du mal à comprendre votre insatisfaction. Il fallait certainement faire mieux auparavant, mais c'est tout de même bien. En tant que Directeur général de l'action sociale, j'ai vu les crédits augmenter. C'est même moi qui vais les négocier. Cette négociation est autrement plus musclée que notre débat, fort sympathique au demeurant. Quand je sors des négociations, je ne suis pas si malheureux que cela. Je constate que j'ai obtenu 412 millions d'euros supplémentaires pour les personnes handicapées, 650 millions pour les personnes âgées, et que les crédits d'urgence sont considérablement augmentés (rapport de la Cour des Comptes). Je veux bien débattre sur l'insuffisance de tout cela. Toutefois, à force de dire que les crédits n'augmentent pas, nous allons nous faire prendre au mot. Je suis donc obligé de vous dire que le budget augmente de 1,05 milliard d'euros pour les personnes âgées et les personnes handicapées en 2008, par rapport à 2007. Je suis convaincu de la nécessité d'une organisation privilégiant les partenariats et les réseaux, comme dans les exemples que j'ai cités. Je rencontre de nombreuses personnes qui témoignent de l'efficacité de ce procédé. Parallèlement, le public ici présent témoigne de la beauté de mon métier.

Didier CHAPUY

Je vous remercie d'avoir répondu favorablement à notre invitation. Je vous remercie également de nous avoir expliqué vos convictions.



CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

Par Monsieur Jean-Marie LAURENT, Président de la FNADES

Jean-Marie LAURENT, Président de la FNADES

Nous avons des écarts de perception, et mon discours de clôture ne devrait pas les atténuer. Ces États Généraux étaient destinés à interroger l'avenir du secteur de l'intervention sociale. Monsieur le Président de la République nous a transmis son témoignage d'intérêt, en plaçant cette manifestation sous son Haut Patronage. De manière paradoxale, aucun ministre ou secrétaire d'État n'a souhaité être présent à la tribune ou se faire représenter.

La confrontation au sens des réformes, à l'impact de ces réformes sur les personnes, les professionnels, les structures et les dispositifs, serait-elle trop délicate à aborder avec les directeurs ? La rencontre entre la performance économique de l'État et les valeurs développées dans notre secteur ne risquerait-elle pas d'ouvrir des questions pour le moins dérangeantes, de nous amener au constat de l'abandon pur et simple de valeurs qui ont contribué à l'élaboration de notre modèle social ?

Il est probable que nous, directeurs et directrices, ne soyons pas suffisamment critiques et communicants pour éclairer les impacts des politiques menées sur la vie des usagers. Mais la FNADES n'envisage pas de se contenter d'une posture d'observation. Les directeurs ne sauraient être les témoins désolés de la dégradation de la qualité de l'accompagnement des usagers.

On nous a dit qu'il fallait mettre l'utilisateur au cœur du dispositif. Monsieur LAFORCADE l'a évoqué. C'était une authentique révélation ! Où donc avons-nous mis l'utilisateur avant 2002 ? Au yeux du législateur, nous ne l'avons sûrement pas mis au bon endroit, puisque cette injonction sonne comme un rappel à l'ordre, un bon ordre qui, à lui seul, viendrait légitimer et moraliser les pratiques. Ainsi, nous sommes partis à la recherche de cet utilisateur qui errait dans les *No Man's Lands* institutionnels. Une fois capturé, nous l'avons placé au centre.

Mais quel casse-tête que de trouver le centre du dispositif ! Effectivement, il n'est pas simple de cibler un dispositif qui est sans cesse en mouvement. La frénésie de la production législative et réglementaire n'a de cesse de modifier le dispositif, et donc son centre. Il faut être expert pour atteindre le centre d'une cible en perpétuel mouvement. C'est pourquoi les directeurs ont besoin d'un haut niveau de qualification.



C'est donc tout un problème de sédentariser cet usager qui a pris la fâcheuse habitude de se balader n'importe où. Nous avons intérêt à le surveiller de très près, afin qu'il ne s'échappe pas de ce centre, où enfin il a des droits et enfin devient sujet.

Par prudence, pour encourager notre vigilance, on a mis en place l'évaluation, histoire de bien renforcer notre attention à maintenir l'utilisateur au centre du dispositif. Il nous faut des outils et des procédures. Il faut être certain qu'il ne s'échappe pas, des fois qu'il lui reviendrait l'envie de faire n'importe quoi, comme au siècle dernier.

On nous a dit qu'il fallait cesser de maltraiter, avant qu'il ne soit au centre, sous les projecteurs. C'est bien connu, la perversité des professionnels à l'égard des personnes accueillies était une qualité requise ! L'ensemble du secteur est dorénavant considéré comme a priori maltraitant.

Nous avons aussi fait quelques progrès depuis les derniers États Généraux : aujourd'hui, nous sommes des structures « ghettoïsantes ». Quand on veut se débarrasser de son chien, on l'accuse d'avoir la rage...

On nous dit : « Tous à l'école, tous au travail, tous en famille ». Travail, famille, on pourrait ajouter Patrie : cela nous fait revenir aux vraies valeurs ! Les institutions en marge des dispositifs républicains ordinaires constituent des ghettos.

Dès lors, les institutions médico-sociales sont-elles, à terme, remises en cause au prétexte que ce qui est compensé ne souffre plus de mesures singulières ? La question pourrait se poser. À nos yeux, les politiques de compensation constituent un plus et ne peuvent qu'enrichir les dispositifs si patiemment élaborés. Mais elles ne peuvent pas s'y substituer.

C'est donc tout naturellement que notre Fédération s'associe sans réserve à la position du Collectif de l'Essonne, dans sa lettre au Président de la République, aux députés et aux sénateurs. Le problème de la scolarisation des enfants handicapés est révélateur de l'évolution du secteur de l'intervention sociale. Au-delà de la lecture qui va être faite par Marie-Claude JURET, Secrétaire de la FNADES et membre du Collectif de l'Essonne, je vous invite à diffuser cette lettre auprès de vos établissements et associations, et auprès des parents et responsables légaux des enfants que vous accueillez. Je vous invite également à signer la pétition qui l'accompagne.



Marie-Claude JURET

Lettre ouverte au Président de la République et aux députés et sénateurs, élus de la nation.

« Monsieur le Président de la République,

Chaque citoyen a pu mesurer combien vous portez d'intérêt à la cause du handicap, tant au cours de votre campagne électorale que lors des cérémonies officielles du 14 juillet. En cela, sans doute vous inscrivez-vous dans cette préoccupation qui mobilise les énergies depuis plusieurs années, en France comme au niveau de la Commission européenne et du Conseil de l'Europe. En ce qui concerne notre pays, le travail aura été important depuis que la loi du 30 juin 1975 en faveur des personnes handicapées, jusqu'à celle du 11 février 2005, réaffirme la volonté de faire de la cause du handicap une priorité nationale, bien au-delà de simples programmations formelles comme celles d'instituer une année du handicap.

À ce double titre de votre engagement d'homme et de citoyen, et en considération de votre responsabilité de la plus haute autorité de l'État, permettez aux citoyens que nous sommes, médecins, enseignants, directeurs d'établissements spécialisés, éducateurs du même nom, personnels éducatifs et soignants, administrateurs d'associations militantes et gestionnaires, tous, et chacun selon nos domaines de compétence, engagés au plus près de la souffrance des personnes en situation de handicap et de leurs familles, dans un effort quotidien pour que la vie de chaque enfant, de chaque adolescent et de chaque adulte témoignent de sa dignité et de sa qualité d'être humain, permettez-nous, Monsieur le Président, d'attirer votre attention sur une réalité de terrain qui ne traduit pas, et de loin, les généreuses intentions de la loi, quand elle n'apporte pas dans les faits la révélation d'une perversité dont on ose espérer que le législateur ne l'a pas voulue.

Au-delà de notre action de professionnels ou de militants bénévoles, la présente requête a pour ambition de contribuer davantage encore à donner corps à la généreuse idée de l'égalité des droits et des chances, et de veiller à ce que les considérations humaines et les Droits de l'Homme précisément ne soient sacrifiés ni à des préoccupations budgétaires, ni à des sophismes, par définition séduisants, mais dont on peut craindre à l'usage qu'ils auront été soutenus moins par ingénuité que pour servir d'alibi à une politique de restriction qui conduira mécaniquement à la destruction du secteur médico-social, après avoir mis à mal le secteur sanitaire.



De quoi s'agit-il ? Il s'agit de rappeler avant tout autre considération à quel point la France peut s'enorgueillir d'avoir progressivement mis en place, au cours du siècle dernier, un système de prise en charge du handicap unique par sa diversité et sa souplesse, et qui reposait sur une révolution de la pensée et du regard. On renonçait enfin à détourner les yeux et à nier le handicap. Pour ce faire, des parents, des médecins, des enseignants et des éducateurs ont revendiqué le principe de l'égalité des droits. Ils ont refusé d'enfermer l'adulte comme l'enfant dans des limites arbitrairement définies par des grilles d'évaluation qui mesureraient leur capacité d'adaptation au monde ordinaire. Ils ont affirmé que la différence, fût-elle sensorielle, motrice, mentale ou psychique, ne devait en rien altérer la reconnaissance et le respect de la dignité due à toute personne meurtrie dans son identité, que la personne ne devait pas être réduite à son handicap, et qu'en tant que personne, elle avait droit à la reconnaissance de sa différence. Elle avait droit aussi à l'instruction et à l'éducation, à la mesure de la capacité dont elle faisait preuve à un moment donné, dans la conviction étayée par l'expérience que cette capacité pouvait toujours évoluer à la double condition que toutes les méthodes employées le soient dans le respect de la dignité et de la singularité de chacun, et que tout progrès, si infime soit-il, soit considéré comme une victoire de l'homme sur ses propres limites, pour tendre sans relâche vers celui qu'il est appelé à être.

Qu'en est-il aujourd'hui ? En apparence, nous avons poursuivi la route de nos devanciers, et les lois ambitieuses nous abjurent de mettre la personne au centre du dispositif. Mais n'y était-elle pas déjà ? Les lois nous abjurent de lui reconnaître la qualité de sujet, artisan dans toute la mesure de ses moyens et de son propre devenir. Mais n'était-ce pas ce qu'impliquait déjà la fin des asiles et de ces enfermements de toutes sortes, où toute une société conjurait sa honte et sa culpabilité ?

De tous côtés, les initiatives se multiplient pour travailler à l'accessibilité : accessibilité de la rue, des transports en commun, des centres des impôts, des boutiques et des cinémas. C'est bien, nécessaire, et indiscutablement juste. Mais est-ce suffisant ? Assurément non, et le législateur en a convenu, lorsque d'aucuns ont su le convaincre qu'il fallait se préoccuper du droit au savoir. Peut-être n'avait-il pas préalablement assez réfléchi au fait que la loi régit, ordonne et s'impose impérativement à tous, sans distinctions, et que la loi appelle à sanctionner tout manquement d'où, qu'il vienne et quelle qu'en soit la raison.

Or, c'est bien ici que le drame se noue. Si la loi est par définition abstraite et son objet général, il n'y a pas de handicap dans l'abstrait. Il y a des personnes en situation de handicap, dont l'altération des facultés peut être motrice, sensorielle, mentale ou psychique, et quelquefois multiforme (polyhandicap). La capacité d'adaptation de



chacun à la société ordinaire serait donc constitutivement différente. Mais, en matière d'instruction, la loi du 11 février 2005 fait désormais à tous une même obligation d'intégration scolaire au nom de l'égalité des droits. Des droits, certes, mais aussi des chances. Car, enfin, une même injonction intégrative peut-elle s'appliquer indifféremment à des situations invalidantes si diverses par leurs formes et leurs degrés ? Comment oser nier qu'en matière d'acquisition du savoir et d'intégration sociale, les effets de la cécité se surmontent plus aisément que ceux de la déficience mentale ou de la psychose ?

Quelles chances, en vérité, donne-t-on à l'enfant hors norme, à celui qui cumule une déficience cognitive et des troubles du comportement, lorsqu'on l'oblige à trouver une place prétendument sienne dans un groupe de vingt-cinq à trente enfants, souvent plus jeunes que lui, plus vifs et plus adaptés, donc plus performants, et qu'on le confie à quelqu'un dont la mission et la compétence sont prioritairement d'enseigner ?

Quelles chances lui donne-t-on de croire en lui, de construire peu à peu l'indispensable estime de soi sans laquelle il n'est pas de vie supportable, lorsqu'on l'expose à la reconnaissance de sa différence dans les regards, les quolibets, et toutes les formes subtiles de la persécution que maîtrisent instinctivement tous les enfants du monde devant ce qui leur est étranger, et par lesquels ils cherchent à se protéger de ce qui les trouble et les angoisse ?

Quelles chances lui laisse-t-on de desserrer l'étreinte du handicap, lorsque, au mépris de la nécessité du travail thérapeutique et du travail éducatif, on ferme des classes dans les établissements spécialisés, on le prive des soins du psychiatre, du psychologue, de l'orthophoniste, de l'ergothérapeute, du psychomotricien ou de l'éducateur spécialisé, pour ne privilégier qu'une caricature de pédagogie, lorsque pour tout secours, pour lui comme pour l'enseignant, on lui adjoint, quand il existe, un préposé à l'aide à la vie scolaire, en contrat précaire, dont on ose prétendre que ses soixante heures de formation lui assurent une compétence et un métier ?

Il n'est malheureusement pas excessif de parler de drame lorsque l'on évoque cet enfermement de l'enfant dans une structure à la logique collectiviste, dont on exclut les préoccupations cliniques et thérapeutiques. L'école n'est pas armée pour accueillir convenablement des enfants qui souffrent d'un handicap moteur ou sensoriel. L'enseignant n'a pas reçu de formation spécifique, et les contraintes matérielles comme son devoir de transmission d'un savoir ne lui laissent pas une disponibilité suffisante. C'est donc à l'enfant de s'adapter. Que dire alors du sort qui est fait à l'enfant qui souffre d'un handicap mental ou psychique ?



Même si l'on inscrit dans les programmes des IUFM (Instituts Universitaires de Formation des Maîtres) un module sur le handicap, peut-on sérieusement envisager que l'enseignant aura les compétences et les moyens d'être aussi un éducateur spécialisé et un psychothérapeute ?

On sait déjà l'échec objectif de l'éducation de masse, non que le principe ait été en soi condamnable, mais parce que n'ont pas été donnés les moyens d'individualiser l'enseignement pour compenser la différence de milieu social, et de tendre vers l'égalité des chances dont s'enorgueillit toute nation vraiment démocratique. Comment croire que là où l'école échoue socialement, elle pourrait surmonter une injustice plus grande encore, qui est celle du handicap, alors même qu'on ne lui prévoit pas de moyens supplémentaires ? Tout nous incline à penser que le législateur n'y a pas cru, et que l'on a agité sous les yeux de l'opinion, et surtout des parents, un leurre où ils n'ont parfois demandé qu'à se laisser prendre, tant est violent leur désir d'impossible retour à la normalité pour leurs enfants.

Déjà le réveil s'annonce douloureux. Certains font l'amère expérience que l'inscription en école ordinaire ne garantit pas l'entrée dans la classe, que l'entrée dans la classe ne signifie pas le suivi d'une scolarité de plein droit, que l'on parle d'intégration scolaire (on dit plutôt inclusion scolaire) pour quelques heures par semaine, voire pour le temps d'une récréation, que la dégradation de l'état de l'enfant et la pression de l'école les contraignent parfois à prendre eux-mêmes la décision de les déscolariser.

Dans le même temps, on remet en cause l'utilité des établissements spécialisés. On en ferme certains, on diminue les budgets des autres, et on en retire les enseignants que l'Éducation nationale y avait détachés. On les transforme peu à peu en ghettos spécialisés pour les cas déclarés sans espoir, là où jusqu'ici les efforts et les compétences thérapeutiques, éducatives et pédagogiques se conjugaient et se croisaient pour aider à se construire des enfants que fragilise le handicap, mais qui disposent de ressources insoupçonnées pour grandir et s'épanouir. Pendant tout ce temps perdu à inclure de force, on a le plus légalement du monde non pas aboli mais renforcé et radicalisé la discrimination et l'exclusion de l'enfant handicapé, à qui on aura fait subir l'épreuve de son échec. Ni lui, ni sa famille ne pourront plus échapper aux stigmates officiels du handicap.

Devant une telle hypocrisie, quel recours aux tribunaux pourront apaiser cette souffrance ? Combien de temps et de combats pourront rendre à nouveau à l'enfant toutes ses chances ? En aura-t-on même encore la possibilité quand il n'y aura plus d'autre issue que le retour dans la famille pour ceux dont on aura fait la preuve que



l'école n'était décidément pas pour eux, qu'ils étaient et resteront inadaptables, inintégrables, et définitivement asociaux ?

Est-ce une vision catastrophiste ? Nous voudrions l'espérer. Mais les chiffres sont têtus. Une place en école ordinaire ne coûte que 3.800 euros par an, alors qu'une place en établissement spécialisé peut coûter entre trente et cinquante fois plus cher. Déjà, l'appellation de l'handicap psychique avait permis de vider les établissements psychiatriques au profit de ceux du médico-social, dont le prix de journée s'avérait trois fois moins coûteux. Comment ne pas faire le rapprochement ? Comment ne pas voir à l'œuvre un cynisme insupportable lorsqu'on prétend condamner toute forme de discrimination, en se contentant de nier la différence, de nier le handicap, et de soutenir que le roi n'est pas nu. On le fera d'autant plus facilement que l'enfant n'est pas la seule cible d'une politique qui, sous couvert de valeurs et de principes humanistes, déploie des stratégies multiples de réduction des coûts et d'évaluation des besoins aux seuls moyens qu'on est décidé à leur consacrer.

Toutes les associations gestionnaires, tous les directeurs d'établissements et de services peuvent en témoigner. Tous connaissent depuis trop longtemps déjà la pénurie d'établissements conçus pour accueillir les enfants, les adolescents et les adultes qui n'ont pas acquis l'autonomie nécessaire pour les gestes du quotidien, et dont la pathologie exige un accompagnement que ne peut assurer le seul dévouement des proches. Tous savent que l'on maintient artificiellement des adultes dans des établissements pour enfants, avec tous les risques que l'on fait courir aux plus jeunes, et l'absence d'un suivi adapté pour les plus âgés. Beaucoup savent que les parents en subissent les conséquences, que les dernières études chiffrées, après vérification et recoupement des différentes sources départementales, permettent d'évaluer les besoins en places à environ 47.500 pour des enfants aujourd'hui confiés à la seule bonne volonté des familles ou exilés hors de nos frontières. Ce sont des chiffres donnés par la FEGAPEI (Fédération Nationale des Associations de Parents et Amis Employeurs et Gestionnaires d'établissements et Services pour Personnes Handicapées Mentales). La Belgique, quant à elle, pour notre plus grande honte, recueille environ 4.000 Français en situation de handicap, tous âges et toutes pathologies confondus.

Mais pour celui qui a eu la chance de rester dans notre pays, à une distance raisonnable des siens qui permet de lui éviter la rupture affective avec sa famille, quelle vie lui est offerte ? Pas d'éducateurs spécialisés en nombre suffisant, trop peu de psychiatres pour prendre soin d'enfants souffrant de troubles graves du comportement, de plus en plus nombreux à être orientés vers des établissements qui ne leur sont pas adaptés. Trop peu d'infirmières, de psychothérapeutes ou de kinésithérapeutes. Pas de personnels éducatifs assez nombreux pour permettre que l'accompagnement des



personnes dépendantes ne se limite pas aux seuls actes nécessaires à la survie au quotidien. Pas de réelles possibilités offertes à tous ceux qui vivent en internat d'échapper à l'enfermement de l'institution pour aller à la rencontre des autres et prendre leur part de la vraie vie. Plus de chances suffisantes laissées aux adultes pour continuer à développer des capacités physiques, intellectuelles et artistiques qui sont encore en devenir. Pas d'insertion sociale ni de développement de la personne, ni de la conquête de l'estime de soi pour le travailleur handicapé, faute d'une politique volontariste qui permet aux établissements et services d'aide par le travail de se voir réserver pour les plus fragiles des marchés de sous-traitance que la logique marchande du seul profit pousse les entreprises à délocaliser, satisfaites de trouver ailleurs, parfois très loin, des conditions plus favorables que les prix pourtant dérisoirement bas pratiqués par le secteur médico-social.

Si l'on ajoute à ce constat l'expérience de budgets déficitaires reconduits d'année en année, selon des taux directeurs qui ne tiennent aucun compte de la réalité de l'augmentation du coût de la vie, dont les exercices inéluctablement déficitaires pèsent lourdement sur les associations, ne faudrait-il pas beaucoup d'ingénuité pour ne pas penser qu'on touche ici au point ultime et peut-être sans retour d'une politique qui vise à désengager progressivement l'État de sa mission de service public, mission déjà très largement déléguée dans ce domaine au bénévolat associatif ?

Voilà, Monsieur le Président de la République, quelques points saillants d'un bien triste bilan dont notre pays ne peut que rougir s'il veut bien se rappeler les valeurs et les principes qui fondent sa République. Liberté, certes, mais pas donnée à autrui et encore moins aux plus démunis. Égalité des droits, des chances, comme des devoirs, mais dans le respect des capacités de chacun : non pas comme un forme insidieuse de violence et de maltraitance, mais incarnée dans la solidarité nationale qui, elle seule, peut la garantir. Fraternité, si souvent ignorée, malmenée, voire daignée, et toujours à conquérir. À qui plus qu'à vous pouvons-nous en appeler pour que la souffrance ne soit pas ajoutée à la souffrance, et que la société des hommes ne perde pas son humanité.

C'est dans cet espoir que nous vous prions d'accepter, Monsieur le Président de la République, l'assurance de notre très haute considération et l'expression de notre confiance dans l'attention que vous voudrez bien porter à une situation qui ne peut qu'inquiéter et indigner tous ceux qui en ont connaissance, et plus encore, tous ceux qui en font l'expérience. »



Jean-Marie LAURENT, Président de la FNADES

Alors que nous avons mis tant d'énergie pour plus l'utilisateur au cœur du dispositif, nous constatons qu'il a disparu. Comme dans le triangle des Bermudes, il s'est volatilisé des systèmes de financement. Nous sommes passés d'une logique de besoins à une logique de moyens, avec pour conséquence directe le glissement du souci de la clinique vers des préoccupations économiques (convergence tarifaire, réduction des dépenses, évaluation, démarche-qualité, rentabilité) qui constituent visiblement des préoccupations dominantes des dirigeants.

Cela nous amène au constat que le secteur de l'intervention sociale, qui pour nous doit relever de la solidarité nationale, se modifie et se réduit à la gestion d'entreprise soumise à la seule logique de la rentabilité. Nous ne pouvons l'admettre, et le politique ne s'y trompe pas. Notre fibre humaniste issue de nos cursus personnels et professionnels s'accommode mal de ce changement de priorités et de logiques.

À n'en pas douter, on va nous préférer des super-DG à la tête de super-associations gestionnaires qui feront le travail de l'association, participant ainsi à l'effort national de réduction du nombre de fonctionnaires. Que deviendra la qualité de la prise en charge dans nos établissements, lorsqu'une super-DG de super-association gestionnaire répartira à sa guise le budget qu'on aura bien voulu lui accorder ? Quel recours aurai-je, en tant que directeur, à l'encontre de mon super-DG, pour faire valoir la traduction financière du projet d'établissement issue de la traduction des besoins des usagers ? Peu de procédures potentielles à sacrifier sur l'autel des CPAM et, lien de subordination oblige, contentieux impossible auprès de mon employeur.

Comment croire que l'utilisateur est au cœur du dispositif ? On voit bien que les petites et moyennes associations n'auront d'autre choix que de se regrouper pour se structurer en groupements importants permettant d'atteindre ce qu'on se plaît à appeler une taille critique, dans laquelle on retrouve des masses tout aussi critiques, ou bien, tout au plus, d'être absorbées par des associations plus importantes et beaucoup plus gourmandes. Le récent congrès de l'UNIOPSS vient d'acter cette mutation : « Il faut muscler les choses, revoir la gouvernance du secteur. Les activités sur le terrain doivent atteindre une taille critique ».

Le désistement du ministre de la Santé et son refus explicite de se faire représenter, alors qu'elle était conviée à s'exprimer sur les agences régionales de santé, présage-t-il d'un nouveau coup dur pour notre secteur ? Allons-nous assister à la disparition des DDASS et DRASS, nos interlocuteurs de proximité ? Nous avons pu mesurer les effets



de la gestion hospitalière. Nous ne sommes pas convaincus que cela ne constitue qu'une mise en bourse au regard de ce qui se dessine.

En effet, les fusions associatives, les groupements de coopération à marche forcée, la gestion consolidée des masses salariales, la convergence tarifaire, constituent, quoi qu'on en dise, autant de clignotants qui marquent la détermination des politiques à limiter le nombre d'interlocuteurs et à instaurer un mode de gouvernance déjà expérimenté dans le secteur hospitalier. L'intégration prévisible de notre secteur dans les ARS va, à n'en pas douter, impacter lourdement nos organisations, nos établissements et nos associations.

À quel point cette révolution va-t-elle ébranler le tissu associatif, les établissements et services et la qualité des prestations ? Cela aurait certainement mérité, *a minima*, un petit dialogue avec les directeurs. Du « pas joli joli » est à venir et les valeurs éthiques de notre secteur n'ont qu'à bien se planquer. La mutation des logiques de besoins en logiques de moyens, assortie à l'affirmation qu'« il n'y a pas de raison que l'État et le département assument seuls la responsabilité de l'insuffisance de crédits », de plus sans savoir ceux qui sont bien utilisés, tout cela nous amène au renoncement à l'expression des besoins issus de nos observations et analyses quotidiennes au contact des usagers, et ce au bénéfice de la gestion de la pénurie des moyens. Les articles fondateurs de nos associations disparaissent au profit d'exigences prioritairement gestionnaires. Les fondements humanistes de l'action sociale et médico-sociale font place à une simple logique de marché, où l'appel d'offre se substitue à la clinique.

Les directeurs désespèrent de ne plus avoir de temps à consacrer à leurs équipes, absorbés qu'ils sont dans les tâches administratives. Cependant, les directeurs, débarrassés de ces tâches, seraient-ils encore directeurs ? On murmure que dans ces dispositifs, le directeur n'est peut-être plus indispensable. Certaines DDASS l'affirment déjà, n'acceptant de budgétiser au mieux que des chefs de service, au pire des faisant fonction.

Dans une logique de besoins, c'était le directeur qui était porteur de l'expression des usagers et qui traduisait leurs besoins en projets, ceci contribuant à l'évolution des pratiques et des dispositifs. Nous nous trouvions dans un système de triangle inversé, où certains des acteurs se trouvaient, quel que soit leur rang hiérarchique, serviteurs de l'utilisateur. Au regard de la qualité et de l'évolution des pratiques depuis cinquante ans, on peut affirmer que c'est une vue qui était respectueuse de ces usagers. Dans la nouvelle logique de moyens proposés, c'est exactement le contraire. L'économique est à la pointe du triangle, qui s'est inversé. Comment s'y résigner ? Quelle force donnons-nous à l'évolution des pratiques issues de l'expression des besoins ?



De toute évidence, la préoccupation économique a bien viré, et sans préavis, l'usager du cœur du dispositif. Le groupement de coopération a bien viré le travail en réseau. Le plateau technique a viré le travail en équipe, et la taille critique a viré la taille humaine. On pourrait continuer la liste et imaginer par exemple que la sous-traitance de la comptabilité et du secrétariat pourrait se faire par des entreprises marocaines. L'informatique aidant, il n'y a rien d'impossible techniquement. Nous serions encore dans cette logique de réduction des coûts. On nous affirme bien que la cuisine dans un établissement est une aberration et que cela ne résiste pas à l'analyse des ratios financiers, qui font que l'on préfère des entreprises de grande envergure, des cuisines centralisées. Peu importe la valeur symbolique de la cuisine dans les établissements d'accueil. Peu importe : un photocopieur pour tous, un directeur pour tous, et les établissements n'ont plus à être des lieux de vie.

Aujourd'hui, être directeur, c'est résister, dénoncer et tout ce que la quotidienneté partagée entre les usagers et les professionnels a forgé en termes de conviction. C'est dénoncer dans nos rapports d'activité les effets de ces politiques menées. C'est informer nos administrateurs, nos salariés et les conseils de la vie sociale de l'évolution législative et réglementaire en proposant des analyses sur les répercussions concrètes de ces dispositions sur nos structures et sur les usagers. Être directeur aujourd'hui n'est sûrement pas prendre pour argent comptant un discours de soi-disant modernité. Ce n'est pas davantage épouser sans discernement un modèle entrepreneurial au motif de la même modernité.

Le recours au *New Public Management*, même si cela sonne bien en bouche, renvoie essentiellement à la planification renforcée visant des gains de productivité au bénéfice d'un usager client qui ne trouvera en rayon que ce que la logique de réduction des coûts consentira à lui présenter. Qui choisira alors d'achalander les rayons de nos super dispositifs à prix *discount* ? Quel sens auront les prestations compensatoires proposées aux dépens de la prise en compte de la globalité de la dimension humaine de ce client ?

Ramener les prises en charge sociales et médico-sociales à de la prestation de service produit du non-sens. L'abandon de la prise en compte de la personne dans son intégrité ne peut qu'annuler la pertinence des actions compensatrices tout en déshumanisant nos établissements et services. Nous affirmons que l'usager n'est pas une personne en creux, pour laquelle il suffirait de combler mécaniquement les insuffisances par le biais de compensations et de prestations ciblées. L'encadrement économiquement des insuffisances ne suffit pas. Vivre dans nos institutions et services ne peut reposer que sur une prise en compte du caractère global de la personne, de sa souffrance, de sa dépendance et de son identité. Doit-on rappeler à nos dirigeants, particulièrement à



ceux de notre secteur, que la vocation de leurs ministères relève davantage des sciences humaines que de Bercy ? Ce qui fonde l'action sociale, c'est l'autre, et c'est la solidarité.

En conclusion, affirmons que le métier de directeur doit rester un métier au service de l'autre, et que ce service repose sur la prise en compte des besoins. Notre professionnalité ne doit pas s'écarter de cette affirmation. La taille critique pour nous, c'est la taille où le collectif prime sur l'individu, annulant la priorité de la prise en compte du sujet au profit de la préoccupation d'économies d'échelle. La taille critique, selon nous, c'est la taille où les enjeux économiques occupent le devant de la scène aux dépens du travail clinique.

Que l'on ne nous fasse pas croire que les économies réalisées par ce nouveau mode de gouvernance permettront d'améliorer les pratiques au service des usagers. Nous avons eu l'occasion d'en débattre lors de ces États Généraux. Une institution est un lieu où l'on vit, où l'on est en relation et où l'on travaille. Un lieu doit être dirigé par un vrai directeur en possession de l'ensemble des prérogatives nécessaires et indispensables pour assurer à la fois la qualité de la vie et la pertinence des actions servies aux usagers. À ce titre, la taille critique, qu'on se le dise, est bien celle qui porte atteinte à ce que nous avons si patiemment construit, et à ce que nous persévérons à améliorer dans le plus grand respect du sens de notre action.

Si une rencontre doit s'avérer possible entre la performance économique de l'État et celle des établissements et services, elle doit obligatoirement se situer dans un espace dans lequel cette question du sens est préservée et sacralisée. À ce titre, les directeurs sont les garants institutionnels de cette question. Ils sont des interlocuteurs incontournables. C'est pourquoi nous sommes confrontés à notre responsabilité individuelle et collective pour afficher nos convictions et notre expertise. C'est pourquoi nous sommes les acteurs de ces convictions dans nos établissements, et c'est pourquoi nous devons en témoigner dans la cohérence de nos modes de management, respectueux en tous points des usagers et des personnels.

Monsieur le Directeur général de l'action sociale, il y a deux ans, vous affirmiez ici même que vous refusiez le consensus mou. Vous voyez que nous sommes au moins d'accord sur ce point. Ce discours en appelle à un combat qui est essentiellement illustré par le secteur médico-social, mais c'est bien l'ensemble du secteur de l'intervention sociale qui est concerné par le même argumentaire. Ensemble, résistons, dénonçons, et faisons valoir notre expertise.



**États Généraux des Directeurs d'Établissements
et Services Sanitaires, Sociaux et Médico-sociaux**

Jeudi 6 et vendredi 7 décembre 2007 - Paris, Cirque d'hiver Bouglione
Compte rendu intégral des débats - www.fnades.fr

Je vous remercie et vous donne rendez-vous dans deux ans pour constater l'évolution de la prise en compte de tout ce que nous avons pu suggérer aujourd'hui.