



**ACTES DES
ÉTATS GÉNÉRAUX
DE LA FNADES**

**DIRIGEANCE ? GOUVERNANCE ?
QUEL DESSEIN, QUEL AVENIR
POUR L'INTERVENTION SOCIALE ?**

Jeudi 6 et vendredi 7 décembre 2007

Paris, Cirque d'hiver Bouglione

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



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

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



**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 de 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 assimilés.



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 CREAMI 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 diverses 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'Evaluation 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 pourrons 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.