

Coordination éditoriale
Jean-Yves Guéguen

L'Année de l'Action sociale
2015

Objectif :
Autonomie

DUNOD

Photo de couverture © Kzenon - Fotolia.com

Le pictogramme qui figure ci-contre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocopillage.

Le Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements

d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres et de revues, au point que la possibilité même pour

les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée.

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du

Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).



© Dunod, Paris, 2014

ISBN 978-2-10-071644-9

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2° et 3° a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

Avant-propos

SAUF CATASTROPHE de dernière minute, 2015 sera bien l'année de l'amorce d'une réforme de la dépendance. Par un vote solennel, les députés ont enfin adopté, le 17 septembre 2014, en première lecture, le projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement. C'est le premier pas d'un long parcours législatif pour un texte réclamé à cor et à cri par l'ensemble du secteur depuis une dizaine d'années. De fait, le Sénat ne se saisira pas du texte avant... avril 2015. La loi ne pourra donc pas être définitivement votée avant juillet 2015. Le 9 septembre 2014, la ministre des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes, Marisol Touraine, a d'ailleurs confirmé une « mise en vigueur mi 2015. » Voilà pour le calendrier.

À travers ce projet de loi, « il s'agit, pour le gouvernement, de répondre à une demande forte des Français d'anticiper les conséquences du vieillissement de la population sur la vie sociale et les politiques publiques dans leur ensemble, alors qu'en 2060, un tiers des Français aura plus de 60 ans et que les plus de 85 ans seront près de 5 millions, contre 1,4 million aujourd'hui », peut-on lire dans le compte rendu du Conseil des ministres du 3 juin 2014, au cours duquel le texte a été présenté. Celui-ci aborde « tous les aspects liés à la nécessaire adaptation de la société au vieillissement. » Il s'attache aussi à renforcer le soutien aux aidants et l'accompagnement en cas de perte d'autonomie. Le projet de loi repose sur « trois piliers : anticipation de la perte d'autonomie ; adaptation de la société ; accompagnement des personnes en perte d'autonomie. »

« Ce texte législatif, et c'est une première, propose d'aborder la double dimension du bien vieillir et de la protection des plus vulnérables. L'ambition qu'il porte est d'anticiper les conséquences du vieillissement de la population et d'inscrire cette période de vie dans un parcours répondant le plus possible aux attentes des personnes en matière de logement, de transports, d'accompagnement et de soins en cas de perte d'autonomie, de vie sociale et citoyenne... », ont détaillé, le 9 septembre 2014, Marisol Touraine et sa secrétaire d'État chargée de la Famille, des Personnes âgées et de l'Autonomie, Laurence Rossignol. Toutes deux se disent convaincues de défendre « un projet qui concerne tous les Français, dans leur vie quotidienne et dans leur vie familiale, avec la volonté de changer les représentations du grand âge et de renforcer la lutte contre les inégalités sociales. »

Le contenu de ce projet de loi consensuel n'enthousiasme néanmoins personne. Élaboré autour du triptyque « Anticiper, Adapter, Accompagner » et quasi exclusivement dédié au maintien à domicile, ce texte n'a rien de la grande réforme de la dépendance, promise par tous les gouvernements successifs de la dernière

décennie. « Le principal élément positif du projet de loi est simplement d'exister », résume sobrement l'Association des directeurs au service des personnes âgées (AD-PA), en espérant « qu'il mettra en évidence les retards français et permettra d'améliorer la place des aînés dans la société. » Pour sa part, l'Uniopss regrette que le texte soumis au Parlement « ne prévoit pas la création d'un droit universel à compensation pour la perte d'autonomie », qu'elle continue d'appeler de ses vœux. Les associations du champ du handicap (Unapei, APF) s'indignent, quant à elles, que le projet de loi fasse l'impasse sur les personnes en situation de handicap.

Si, du côté de l'aide à domicile, on est forcément moins sévère, les organisations estiment que le projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement n'est pas à la hauteur des enjeux d'un secteur « à bout de souffle. » Certes, le texte « apporte des avancées et des améliorations en termes de prise en compte de l'avancée en âge avec incapacités, mais il ne répond pas suffisamment aux revendications » portées par le Collectif de l'aide à domicile depuis 2009. Selon ce Collectif constitué de 13 fédérations et organisations de l'aide à domicile¹, la réforme engagée par le gouvernement « ne pourra être porteuse de solutions pérennes qu'à condition de prendre des mesures plus ambitieuses dès maintenant. » Comme l'Assemblée des départements de France (ADF), le Collectif plaide donc pour une véritable refondation du secteur de l'aide à domicile.

Au-delà de son contenu, le financement de la future loi interroge tous les acteurs. Ils partagent unanimement l'avis du Conseil économique, social et environnemental (Cese), rendu en mars 2014 : « la réponse aux besoins appellera des financements supplémentaires au-delà des 645 millions d'€ de la seule Contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (Casa) prévue aujourd'hui. »

La question du volet 2 de la réforme, concernant les établissements pour personnes âgées, reste également en suspens. « Pour ce qui est de l'accueil en établissements, nous verrons si l'état des finances publiques permet de franchir cette seconde étape dans un délai rapproché, a déclaré Marisol Touraine, le 8 septembre 2014. Nous avons cette ambition-là, mais nous le ferons, comme cette première étape, dès lors qu'un financement sera identifié. » « Sans surprise, les 600 000 personnes âgées vivant en établissement sont et resteront exclues d'une loi sur le vieillissement », déplore la Fédération nationale avenir et qualité de vie des personnes âgées (Fnaqpa).

Enfin, le projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement recèle encore une grande inconnue : comment s'organisera, à terme, la gouvernance du secteur ? La gouvernance future est soumise à la réforme territoriale menée au pas de charge par le gouvernement. Elle aussi est inscrite à l'ordre du jour du Parlement pour fin 2014. Pour mémoire, le big-bang territorial annoncé par le Premier ministre, Manuel Valls, lors de son discours de politique générale du 8 avril 2014, prévoit la suppression – totale ? partielle ? – des conseils généraux à l'horizon 2020. Ces

1. Adessadomicile, ADMR, AP-PA, APF, Croix-Rouge française, FNAAFP/CSF, Fnadepa, Fnaqpa, GIHP, Mutualité française, UNA, Unccas, Uniopss.

mêmes conseils généraux qui... versent l'allocation personnalisée d'autonomie (Apa), autorisent les établissements et services pour personnes âgées, financent les Ehpad ! L'ADF réclame donc que le projet de loi vienne consacrer la gouvernance locale et nationale du secteur, sans attendre la mise en œuvre de la réforme territoriale. Selon l'association regroupant les présidents de conseils généraux, il n'est pas concevable de figer la situation pour les cinq ou dix ans à venir, en vue d'une hypothétique suppression des conseils généraux.

Pour finir, l'année 2015 sera marquée par un autre grand rendez-vous pour le secteur : les États généraux du travail social. Ceux-ci devraient se tenir mi-janvier, après un long et chaotique parcours. Leurs conclusions figureront au sommaire de *L'Année de l'Action sociale 2016*.

Jean-Yves GUÉGUEN
Directeur de La Lettre des Managers de l'Action sociale

Liste des auteurs

Cyprien AVENEL

Adjoint au chef de la Mission analyse stratégique, synthèses et prospective (Massp) de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

Claudie BAUDINO

Politologue, adjointe au chef de la Mission analyse stratégique, synthèses et prospective (Massp) de la Direction générale de la Cohésion sociale (DGCS)

Brigitte BOUQUET

Professeure émérite du Conservatoire national des arts et métiers (Cnam)

Nathalie BOURGUET

Chargée de mission à l'Union nationale des associations de formation et de recherche en intervention sociale (Unaforis)

François BRÉGOU

Responsable du service Stratégie et analyse des politiques publiques de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (Fnars)

Christian CHASSERIAUD

Administrateur de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (Fnars)

Geneviève COLINET

Chargée de mission Travail social et participation à la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (Fnars)

Blandine COSTES

Responsable de la fonction contrôle et de la promotion de l'évaluation externe de l'Agence nationale de l'évaluation et

de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (Anesm)

Guy FONTAINE

Secrétaire général de la Fédération nationale des associations de l'aide familiale populaire – membre de la Confédération syndicale des familles (FNAAFP/CSF)

Roland GIRAUD

Président de l'Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des Conseils généraux (Andass)

Jean-Pierre HARDY

Directeur délégué aux solidarités et au développement social, Assemblée des départements de France (ADF).

Marcel JAEGER

Titulaire de la chaire de Travail social et d'intervention sociale du Conservatoire national des arts et métiers (Cnam)

Gildas MANCHEC

Directeur de CCAS, membre du bureau de l'Association nationale des cadres communaux de l'action sociale (Anccas)

Christel PRADO

Présidente de l'Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales, et de leurs amis (Unapei)

Alain ROCHON

Président de l'Association des paralysés de France (APF)

Pierre SAVIGNAT

Ancien élève de l'École des hautes études en santé publique (EHESP),

LISTE DES AUTEURS

maître de conférences associé à la faculté d'économie de Grenoble (UPMF-Grenoble-2)

Patricia SCHERER

Coordinatrice des relations européennes et internationales de la Fédération nationale des associations gestionnaires au service des personnes handicapées (Fegapei)

Gilles SÉRAPHIN

Sociologue, directeur de l'Observatoire national de l'enfance en danger (Oned) et rédacteur en chef de la revue Recherches familiales.

Alain VILLET

Conseiller technique Personnes âgées à l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (Uniopss)

Sommaire

| | |
|---|-----|
| Avant-propos | III |
| Liste des auteurs | VII |
| Chapitre 1 2012-2014 : quel bilan pour l'action sociale ? | 1 |
| par Pierre SAVIGNAT | |
| Chapitre 2 De la création d'un 5^e risque à l'adoption d'un projet de loi sur l'adaptation de la société au vieillissement | 19 |
| par Alain VILLEZ | |
| Chapitre 3 Projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillessement : un texte pas à la hauteur des enjeux | 33 |
| par Guy FONTAINE | |
| Chapitre 4 Le vieillissement des personnes handicapées | 51 |
| par Christel PRADO | |
| Chapitre 5 L'année des États généraux du travail social | 59 |
| par Brigitte BOUQUET et Marcel JAEGER | |
| Chapitre 6 Prix des mémoires Santé Social 2014 | 73 |
| par Nathalie BOURGUET, (Christiane JEAN-BART, Solène BOURGET, Frédéric DESANGES, Julien MATEOS) | |
| Chapitre 7 Évaluation externe : un outil d'amélioration de la qualité conditionnant le renouvellement des autorisations | 95 |
| par Blandine COSTES | |
| Chapitre 8 L'avenir incertain des CCAS | 107 |
| par Gildas MANCHEC | |
| Chapitre 9 La « cohésion sociale » : de quoi parle-t-on ? | 119 |
| par Cyprien AVENEL | |

SOMMAIRE

| | | |
|-------------|---|-----|
| Chapitre 10 | Les politiques sociales départementales dans le <i>big bang</i> territorial annoncé | 137 |
| | par Jean-Pierre HARDY | |
| Chapitre 11 | Réforme territoriale : changer de regard | 153 |
| | par Roland GIRAUD | |
| Chapitre 12 | Loi « handicap » du 11 février 2005 : une avancée limitée... à dépasser | 169 |
| | par Alain ROCHON | |
| Chapitre 13 | Accompagner les parcours des enfants en protection de l'enfance | 183 |
| | par Gilles SÉRAPHIN | |
| Chapitre 14 | Le travail social au défi de la mixité | 195 |
| | par Claudie BAUDINO | |
| Chapitre 15 | Indicateurs, tableaux de bord et mesure : comment s'y retrouver ? | 217 |
| | par Pierre SAVIGNAT | |
| Chapitre 16 | Pour une r-évolution du travail social | 231 |
| | par François BRÉGOU, Geneviève COLINET et Christian CHASSERIAUD | |
| Chapitre 17 | Financements européens : encourager l'innovation dans l'accompagnement des personnes handicapées | 247 |
| | par Patricia SCHERER | |
| Chapitre 18 | Affirmer la citoyenneté de tous : construire ensemble les politiques qui nous concernent (extrait du Rapport 2013) | 263 |
| | par CNSA | |
| | Table des matières | 303 |

Chapitre 1

2012-2014 : quel bilan pour l'action sociale ?

Pierre SAVIGNAT
Maître de conférences, UPMF-Grenoble-2

PLAN DU CHAPITRE

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | Des projets politiques incertains, des mesures partielles | 3 |
| | Des ambitions fortes mais inachevées | 3 |
| | Des mesures partielles | 6 |
| 2. | Des modes opératoires à l'efficacité discutable | 8 |
| | Une maîtrise de l'offre sous domination financière | 8 |
| 3. | Une gouvernance introuvable | 12 |
| 4. | Conclusion | 15 |

QUE ressort-il vraiment de deux ans d'action sociale ? Le bilan n'est pas très aisé. Non pas qu'il n'y ait eu rien de fait. Mais, suite à une alternance politique, on aurait pu penser sortir quelques mesures phares (et pas seulement des annonces) qui feraient sens et marqueraient, si ce n'est une rupture, au moins une inflexion forte ; quelques mesures dont la mise en œuvre se retrouverait en cohérence avec les intentions affichées ; quelques mesures qui montreraient que l'on peut rompre avec des logiques budgétaires déconnectées des besoins et avec une gouvernance incertaine, sans pour autant sacrifier à la recherche d'efficacité et d'efficience ; quelques mesures qui fassent réellement sens, avec une forte valeur symbolique et d'exemplarité.

S'il y a eu quelques annonces fortes, des intentions prometteuses, les mesures prises sont loin d'être à la hauteur, quand elles ne contredisent pas les intentions. Pour autant, il est encore possible, dans la seconde partie du quinquennat, de construire une stratégie vertueuse, qui articule réponses pertinentes aux besoins et attentes des usagers, d'une part, et recherche d'efficacité et de bonne utilisation des deniers publics, d'autre part.

Sans vouloir réaliser ici un bilan exhaustif de ces deux années, il s'agit plutôt d'illustrer, au travers d'exemples particulièrement significatifs, la situation dans laquelle nous sommes aujourd'hui, au plan des politiques conduites d'abord, des principaux leviers d'action ensuite, avant de tracer, en conclusion, quelques pistes de réflexion et d'action.

1. DES PROJETS POLITIQUES INCERTAINS, DES MESURES PARTIELLES

Le gouvernement a mis sur son agenda un certain nombre de chantiers en affichant une ambition forte. C'est le cas, notamment, dans le domaine de l'inclusion ou du vieillissement. De même, l'annonce d'états généraux du travail social a fait naître le sentiment qu'il y avait une réelle volonté d'approche globale.

Pour autant, le souffle a manqué et manque encore. En pratique, des mesures pour l'essentiel palliatives qui illustrent les incertitudes et les hésitations en termes de stratégie politique.

Des ambitions fortes mais inachevées

Pauvreté, vieillissement, états généraux, trois dossiers emblématiques qui auraient pu porter une vision différente.

Tout d'abord, la question de la pauvreté et de l'exclusion a figuré en bonne place sur l'agenda social du gouvernement et cela est pleinement justifié. Les associations n'ont cessé d'alerter sur l'augmentation du nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté et sur l'apparition de ce qu'elles appellent des situations de pauvreté durables. Dans une récente étude, l'Insee a confirmé ces évolutions et mis en lumière un mouvement d'appauvrissement d'une partie croissante de la population et d'enri-

chissement concomitant d'une minorité¹. La tenue d'une conférence sur le sujet, en décembre 2012, la présence du Premier ministre, la désignation de l'ancien secrétaire général de la CFDT, François Chérèque, pour piloter les programmes et dispositifs qui en sont issus, ont fait naître de nombreux espoirs.

Sur le fond, la conférence a affiché deux principes d'action de nature à renouveler l'approche de ces questions. Tout d'abord, il y a la volonté de changer le regard et le discours sur les pauvres et, notamment, de rompre avec toute forme de stigmatisation. Ensuite, le Premier ministre d'alors (Jean-Marc Ayrault) a affirmé la nécessité de mobiliser l'ensemble des politiques publiques et pas seulement celles relevant de l'action sociale.

Parallèlement, quelques mesures partielles — revalorisation du RSA sur trois ans, élargissement du nombre de bénéficiaires de la CMU complémentaire... — ont été annoncées, mesures pouvant toujours être jugées comme insuffisantes, mais qui semblaient s'inscrire dans une logique d'ensemble. En outre, le plan prévoyait l'association des usagers à la conception et à l'évaluation des politiques les concernant. Ce qui a été réalisé, en partie, au travers d'un colloque dédié au sein du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Mais, début 2014, la mission pilotée par François Chérèque et Simon Vanackère, au titre de l'Igas, tirera un premier bilan pour le moins mitigé. Le rapport déplore « l'absence assez fréquente d'objectifs

chiffrés pour les mesures qui auraient pu le justifier² ». En outre, les quelques mesures prises pour revaloriser certains minima sociaux, pour favoriser l'emploi et la formation, l'accès au logement et à l'hébergement, sont utiles, mais peinent à dessiner une véritable stratégie, alors même que la pauvreté augmente. Comme le soulignent les associations : « Les intentions sont bonnes, le discours a changé, mais les avancées sont lentes et les moyens trop faibles³. »

Par ailleurs, le rapport de l'Igas dispose qu'« il est absolument indispensable de transformer la gouvernance en renforçant l'interministérialité de la mise en œuvre du plan et l'ancrage territorial de la politique d'inclusion sociale ». Ceci renvoie, d'une part, à la concrétisation de l'idée de mobilisation de toutes les politiques publiques et, d'autre part, au déploiement opérationnel. Pour cela, le département est désigné comme chef de file, « en pleine cohérence avec ce qui est prévu en matière d'action sociale » (mais cela avant l'annonce de la réforme territoriale !).

La question du vieillissement est une autre illustration de la distance entre intentions et programmes de mise en œuvre. Disparu de l'agenda lors du discours de politique générale de Manuel Valls, le projet de loi a été repêché in extremis et présenté en juin 2014 au Conseil des ministres. C'est la nécessaire réforme de la prise en charge de la dépendance des personnes de plus de soixante ans qui en fut la porte d'entrée. Elle fut promise dès 2007 par Nicolas Sarkozy, puis par François Hollande,

1. *Le revenu et le patrimoine des ménages*, INSEE références, 2014 (www.insee.fr).

2. Rapport disponible sur le site www.igas.fr.

3. Rapporté dans les ASH, n° 2845 du 31 janvier 2014, p. 15.

1 • 2012-2014 : quel bilan pour l'action sociale ?

lors de sa campagne présidentielle. Ce projet a donné lieu à une très large concertation, assortie de plusieurs rapports, sous l'égide de Roselyne Bachelot, ministre de 2007 à 2012. Puis, il a fait l'objet de nouveaux rapports commandés par Michèle Delaunay, ministre déléguée aux Personnes âgées, en 2013.

Là aussi, le premier élément réside dans une représentation du vieillissement qui rompt avec celle portée par le rapport Laroque de 1962. Dans ce dernier, c'est le vieillissement comme un risque pour la société qui était mis en avant, sous la pression des démographes et notamment d'Alfred Sauvy. Dans l'actuel projet, l'exposé des motifs parle de « processus de transition démographique » et précise que « cette révolution de l'âge... constitue une chance⁴ ». Il ne faut pas sous-estimer l'importance des représentations dans la formulation des politiques publiques et dans les principes d'action qui en découlent. Car, d'une certaine façon, elles jouent un rôle structurant et contribuent à faire sens⁵.

Reste que le projet, ambitieux par son objet — adapter la société au vieillissement — l'est beaucoup moins par les mesures et les moyens annoncés. Qu'il s'agisse de moyens financiers directs ou des leviers de mobilisation de l'ensemble des politiques publiques et, plus particulièrement, du logement.

Que dire des états généraux du travail social, annoncés par le Premier ministre

lors de la conférence sur la pauvreté en février 2013 et dont l'échéance est régulièrement repoussée⁶ ? Certes, quelques travaux préparatoires ont démarré, les grandes fédérations consultées et des assises territoriales interrégionales se sont tenues⁷. Des groupes de travail nationaux sont constitués et le Conseil supérieur du travail social (CSTS) se mobilise. Mais on ne peut pas manquer de s'interroger sur la finalité de cette initiative. L'engagement de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) n'est, sans doute, pas à la hauteur des enjeux. Celui du gouvernement non plus.

Dans une interview donnée aux ASH, le 4 juillet 2014, Ségolène Neuville, secrétaire d'État chargée des Personnes handicapées et de la Lutte contre l'exclusion, qui a récupéré le dossier, tente de reprendre la main. Mais elle commence par en rappeler les ambiguïtés. En effet, elle déclare que ces états généraux « sont un élément essentiel du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale car il s'agit de rénover et de refonder l'intervention sociale au bénéfice des personnes en situation de pauvreté. Il y a, pour le moins, un malentendu. Dans sa note de présentation des états généraux, la DGCS précisait que, si la proposition avait été faite initialement dans le cadre de la conférence de lutte contre la pauvreté, cette initiative était « élargie à l'ensemble des champs d'intervention du travail social afin de

4. Assemblée nationale, projet de loi n° 1994 (disponible à l'adresse www.assemblee-nationale.fr).

5. On a vu les dégâts des positions dénonçant l'assistantat ou insistant, au-delà du raisonnable, sur la fraude aux prestations et, plus largement, de toute volonté de stigmatiser tel segment de population.

6. Prévus pour juin 2014, puis pour la fin 2014, ils se tiendraient en fait début 2015.

7. Néanmoins, il semble que peu de professionnels de terrain y participent.

préparer un plan d'actions pour donner aux politiques sociales les professionnels dont elles ont besoin pour leur mise en œuvre⁸ ».

À la lecture des documents publiés et de l'ordre du jour des rencontres inter-régionales, le champ couvert est, en effet, bien plus large, incluant tous les domaines de l'action sociale et pas seulement celui de l'inclusion et de la lutte contre la pauvreté, même s'il est très important. Ces approches croisées, politiques sociales et travail social, s'imposent. En effet, il est difficile d'aborder le travail social uniquement sous un angle « professionnel », quels qu'en soient l'intérêt et la nécessité, sans se préoccuper du cadre général de l'action sociale ou de l'intervention sociale, de leurs évolutions. Sur ce plan, il conviendra de regarder de près ce qui ressortira de la synthèse des assises territoriales, des préconisations issues des groupes de travail nationaux et de ce que le gouvernement en tirera en termes de stratégie⁹.

Rappelons, également, qu'à l'automne 2013, Dominique Bertinotti, alors ministre déléguée en charge de la Famille, avait mis en place des groupes de travail en vue du projet de loi sur la famille, projet qui sera finalement enterré sous le poids de certains groupes de pression. Seules quelques dispositions éparses seront reprises dans différents textes.

S'il fallait, autour de ces quelques exemples, chercher à qualifier les politiques conduites dans le domaine des politiques sociales, l'on pourrait dire qu'il y a un mélange d'intentions traçant de réelles perspectives de moyen terme (pauvreté, vieillissement, parcours de soins...), mais que le souffle est trop court pour que cela débouche sur des mesures à la hauteur des finalités affichées.

Des mesures partielles

Le décalage entre les intentions et les mesures mises en place ou préconisées et la difficulté à articuler les problématiques sociales avec le fonctionnement même de la société s'inscrivent dans cette problématique. La loi relative au logement, dite « ALUR », l'illustre parfaitement¹⁰.

La loi vise à s'attaquer à de réels problèmes, comme le montant des loyers et leurs évolutions, la nécessité de protéger les locataires, l'idée de mutualiser les risques de non-paiement au travers d'un système de type assurantiel. Mais cela ne peut être que palliatif, au regard d'une pénurie relative de logements, notamment de logements sociaux. En effet, les objectifs en termes de logements nouveaux sont loin d'être atteints et les constructions subissent un ralentissement depuis plus de 18 mois¹¹. Or

8. Disponible à l'adresse www.travail-social.com.

9. Par ailleurs, le projet de pilotage commun entre l'État, l'Assemblée des départements de France (ADF) et l'Association des régions de France (ARF), acté le 18 mars 2014, peine à se mettre en place. Les projets de réforme territoriale ne le favorisent pas.

10. Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

11. Soulignons que l'argument de certains, imputant à la loi ALUR la responsabilité de cette situation, est absurde et inutilement polémique. Le ralentissement des constructions ayant commencé bien avant la conception de cette loi.

chacun peut comprendre que la seule façon de sortir d'une situation où il y a 3,6 millions de personnes mal logées, dont plus de 140 000 personnes sans abris, est d'augmenter le parc, notamment social¹². Non seulement cela permettra d'avoir une offre suffisante au regard de la demande, mais cela jouera aussi sur le montant des loyers, du fait d'une concurrence accrue, plus sûrement que toute mesure de blocage, qui, pour utile qu'elle soit dans certaines circonstances, ne peut avoir qu'un impact limité et temporaire. Une loi globale sur le mal logement, abordant l'ensemble des facettes du problème, s'imposait et s'impose.

Dans ce contexte, l'objectif du « logement d'abord », assigné notamment aux CHRS, sonne un peu comme une injonction pour le moins paradoxale. Dans un contexte dégradé en matière d'offre de logements, il y a, de fait, un déport de responsabilité de l'État vers les opérateurs, qui n'ont pas les leviers pour jouer sur le volume de logements. Dès lors, le risque de se contenter d'une politique de la file active et de privilégier les personnes les plus proches de l'autonomie est grand.

Dans le domaine du handicap, l'affaire Amélie a été révélatrice des impasses et des errements produits par une absence de vision politique claire sur ces questions. Condamné, par le tribunal admi-

nistratif, pour ne pas avoir pu apporter de solution à la situation de cette jeune fille très handicapée, en termes d'établissement adapté, l'État a, dans un premier temps, fait appel du jugement, avant de très vite se rétracter devant la levée de bouclier ainsi provoquée. La première défense de l'ARS fut de renvoyer la responsabilité sur les établissements, l'Agence n'ayant pas de compétence pour imposer une entrée. Formellement et juridiquement juste, cet argument était politiquement discutable. D'où la mise en place, par circulaire, d'une procédure d'urgence pour traiter les situations « critiques » (et, dans une certaine mesure, sensibles médiatiquement)¹³.

Le dispositif est certes utile, mais il reste sur un mode palliatif et, en attendant, les établissements belges, notamment, continuent de servir de « soupape de sécurité ». Même si ces mesures ont été assorties de la commande d'un nouveau rapport sur les évolutions nécessaires en matière d'organisation et d'accompagnement, la situation témoigne d'une difficulté dans la construction de stratégies de moyen terme appuyées sur une vision globale du problème à résoudre¹⁴.

De même, la non-tenue des objectifs de la loi de 2005 en matière d'accessibilité a conduit le gouvernement à réajuster les normes et les délais au travers

12. Chiffres rapportés dans Le Monde du 30 janvier 2014, article qui précise que le nombre de SDF a crû de plus de 50 % en trois ans.

13. Circulaire n° DGCS/SD3B/CNSA/2013/381 du 22 novembre 2013 relative à la mise en œuvre d'une procédure de prise en compte des situations individuelles critiques des personnes handicapées enfants et adultes.

14. Confié à Denis Piveteau, ce rapport vient d'être remis. Il est structuré autour de l'idée de « zéro sans solution », sur la nécessité de structurer des parcours de vie sans rupture pour les personnes en situations de handicap. L'avenir nous dira ce qu'il en adviendra (disponible sur le site www.social-sante.gouv.fr).

d'un agenda d'accessibilité programmée (Ad'AP). Ce dispositif procédera d'une ordonnance et nécessitera des textes réglementaires d'application. Sur le principe, on peut comprendre le souci de prendre la mesure d'une situation où, de toute façon, il y aura des retards, parfois conséquents. Reste que les projets qui circulent ne témoignent pas d'une volonté fortement contraignante pour que le dépassement des délais fixés par la loi reste contenu dans des limites raisonnables, avec des sanctions significatives en cas de nouveaux manquements.

On perçoit bien que, dans un contexte où l'idée dominante est de limiter au maximum les contraintes sur les entreprises (au sens large), l'accessibilité soit perçue comme à contre-courant, voire contre-productive. C'est ce qui guide aussi le ministère du Logement, qui cherche à assouplir les normes. Ce qui est sans nul doute nécessaire, mais qui se traduirait aussi par l'allègement des règles en matière d'accessibilité, ce qui est plus discutable. Accessoirement, ces hésitations montrent que la mesure visant à intégrer, le cas échéant, les impacts sur les personnes en situation de handicap dans tout projet de loi risquent de rester largement virtuelle. Le manque de cohérence est ici visible.

D'autres questions restent en suspens. Le problème de l'accueil et de l'accompagnement des personnes dites « autistes », enfants ou adultes, malgré des plans d'action affichés, est encore largement en devenir, même si certaines mesures positives sont mises en œuvre. Et que dire de la question de l'avancée en âge des personnes en situation de handicap, qui risque de devenir une « bombe à retardement » ? Rendu fin 2013, le rapport Gohet plaide pour une

« politique globale », politique dont on ne voit pas vraiment les prémises.

Des chantiers ont été ouverts, des intentions affichées, des rapports commandés et rendus, mais, au jour d'aujourd'hui, peu de traductions concrètes. Le contexte budgétaire fort contraint, les économies imposées dans les champs sanitaire et social, ne favorisent pas le déploiement de politiques ou de programmes ambitieux. C'est la question de l'articulation, de la transition entre des mesures concrètes, aussi nécessaires que forcément partielles, et le moyen terme qui est posée.

Ces approches incertaines sur le plan stratégique et très lacunaires dans les déclinaisons opérationnelles sont largement le fruit de la poursuite de modes opératoires antérieurs.

2. DES MODES OPÉRATOIRES À L'EFFICACITÉ DISCUTABLE

Deux thématiques apparaissent, à la fois, comme transversales et structurantes dans les actions mises en œuvre. Il s'agit de la maîtrise de l'offre, d'une part, du pilotage des politiques sociales, d'autre part.

Une maîtrise de l'offre sous domination financière

Face à la prévalence des problèmes sociaux, à l'évolution des besoins et des attentes des usagers, à la nécessité

de repenser la solidarité et de renouer les fils du lien social dans une société précarisée, l'adaptation de l'offre et sa maîtrise, quantitative et qualitative, sont indispensables en matière de conduite des politiques publiques. Reste à savoir comment.

Il y a quelques tentatives pour développer une approche en phase avec l'esprit des intentions affichées, dans une logique d'efficacité et de solidarité. L'insistance sur les coordinations et les parcours individualisés, par exemple, décline l'idée de favoriser l'intégration, l'accès de tous aux droits et aux services de tous. Le projet de schémas territoriaux des services aux familles, pilotés par les préfets de départements, va dans le même sens. Leur objectif serait de développer de façon plus cohérente l'offre de services aux familles, qu'il s'agisse de l'accueil de la petite enfance ou du soutien à la parentalité, afin de lutter contre les inégalités¹⁵. Des expérimentations existent ici ou là, comme les projets de prise en charge des personnes âgées en risque de perte d'autonomie (PAERPA) ou les parcours de santé pour les personnes atteintes d'affection de longue durée. Cela implique une révision en profondeur des fondements de l'action, comme de la posture et du rôle des professionnels.

Mais, même s'il est bien trop tôt pour en tirer des leçons, on perçoit bien que de telles orientations nécessitent des moyens et que, même si l'on en attend des économies, dans un premier temps, il y a de fortes chances que cela coûte. Les processus de substitution ne sont pas immédiats, tout comme

les éventuels effets économiques. Or les pouvoirs publics ne sortent pas de cette contradiction, d'où une impression d'empilement de mesures, de dispositifs, sans véritable cohérence.

Ceci pourrait être sereinement débattu, si le contexte général relatif à la gestion des finances publiques ne venait pas impacter fortement les différentes politiques publiques, y compris sociales.

Dans le cadre du plan d'économies décidé par le gouvernement, les politiques sociales ne sont pas épargnées. Il est, notamment, prévu le gel des prestations sociales (sauf les minima sociaux, sauvés *in extremis*) jusqu'en octobre 2015. Rappelons que 11 milliards d'euros d'économies devraient provenir de la protection sociale, hors assurance maladie, pour laquelle les économies sont envisagées à hauteur de 10 milliards d'euros. Parmi ces économies, il y a, par exemple, le gel des allocations logement, qui concernent environ 6 millions de personnes, alors même que la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) souligne qu'elles ne soutiennent pas suffisamment les foyers modestes¹⁶. Ceci contredit partiellement les objectifs de renforcement de la solidarité. De plus, l'Insee a encore récemment montré que la France s'en sortait mieux que ses voisins européens en termes de pauvreté et d'exclusion, grâce à l'importance des transferts sociaux. De fait, les dépenses de protection sociale jouent un rôle d'amortisseur des effets de la crise économique, tout en étant, pour leur quasi-totalité, réinvesties assez rapidement dans le circuit économique (consomma-

15. Le gouvernement prévoit de créer 275 000 places d'accueil de la petite enfance d'ici 2017.

16. CNAF, l'e-essentiel n° 144, mars 2014.

tion, loyers, taxes...)¹⁷. Accessoirement, on peut aussi se demander si les politiques familiales, malgré leurs carences, notamment en matière de garde des jeunes enfants, n'ont pas un effet sur le fait que la démographie en France reste dynamique (deux enfants en moyenne par femme, juste derrière l'Irlande).

Le paradoxe est que, parallèlement à ces restrictions, les pouvoirs publics multiplient les dispositifs palliatifs, comme les tarifs sociaux de l'énergie ou de l'eau par exemple, face à l'augmentation des situations de pauvreté. En outre, les plafonds de ressources qui conditionnent l'éligibilité sont régulièrement revisités dans un sens restrictif, mais aussi parfois dans le sens contraire, pour faire face à la massification des problèmes sociaux. Ainsi, les plafonds du tarif social de l'électricité ou celui de l'accès à la CMU complémentaire ont été relevés.

Mais, contrainte financière oblige, les modalités d'attribution de ces aides sont souvent complexes et conduisent à des sous-utilisations, comme le souligne notamment l'ONPES dans sa lettre de février 2014¹⁸. Le non-recours au RSA dit « activité », destiné à favoriser la reprise d'emploi, est estimé à près de 68 %, soit un « gain » de quelques milliards d'euros, bien loin des 800 millions estimés représentant la « fraude¹⁹ ». Palliatives, ces mesures sont donc aussi en partie inefficaces.

En pratique, on assiste donc à des formes de non-décision, à des

mesures palliatives lorsque les problèmes deviennent trop aigus, à une tentation de concentrer les moyens sur les publics les plus en difficultés. La mise sous conditions de ressources, l'abaissement de plafonds participent de ce mouvement, avec le risque, à la fois, d'éviction de personnes qui sont dans des zones « grises » et auraient pourtant besoin d'aides et/ou d'accompagnement, et de réactions négatives d'une partie des couches moyennes appelées à contribuer, mais qui voient ses droits d'accès aux prestations et aux dispositifs sociaux s'amenuiser.

Ces hésitations, ces « entre-deux » se retrouvent dans le déploiement de l'action publique. La question du maintien à domicile illustre bien le poids des dimensions financières sur les politiques conduites. Si la priorité au maintien à domicile est fortement défendue, notamment pour les personnes âgées, le modèle économique des services à la personne est totalement à bout de souffle. Un énième rapport, émanant du Sénat, le confirme²⁰. Les propositions sont simples et pas vraiment nouvelles : renforcer la solvabilité des personnes par un engagement fort de la solidarité nationale ; définir une base nationale de tarif, modulable localement, et répondant aux besoins des personnes et des services ; professionnaliser les métiers et reconnaître les qualifications (et donc leurs coûts) ; mettre en place un seul système d'autorisation ; favoriser

17. INSEE, *La France dans l'Union européenne*, 2 014 (disponible à l'adresse www.insee.fr).

18. La lettre de l'ONPES, n° 1, février 2014 (www.onpes.gouv.fr).

19. Source : www.odnore.msh-alpes.fr.

20. Valerenberghé J.-M., Watrin D., *L'Aide à domicile auprès des publics fragiles : un système à bout de souffle à réformer d'urgence*, Sénat, rapport d'information, 4 juin 2014 (disponible sur www.seant.fr).

les coopérations et coordinations entre structures.

Or les mesures annoncées sont loin d'être à la hauteur, d'autant que plusieurs structures d'aide à la personne sont en grandes difficultés financières, voire ont déposées le bilan, avec les licenciements qui en découlent. Certes, l'État prévoit d'accroître sa contribution à l'allocation personnalisée d'autonomie (Apa) à domicile d'environ 370 millions d'euros. Mais, à titre de comparaison, les aides accordées pour sauver certaines structures se montent à 130 millions d'euros, cumulés sur trois ans. En outre, ces aides ne sont pas forcément centrées sur des structures qui en ont le plus besoin, mais sur celles dont la situation est certes fragile mais avec des fondamentaux en place (déclarations sociales et fiscales à jour, pas de procédure de liquidation judiciaire...). En deux mots, l'aide va aux structures dont on pense qu'elles pourront se redresser. Du point de vue des financiers publics, cette position se défend, bien sûr. Mais cela ne fait pas une politique et ce n'est pas de nature à enrayer la dégradation de l'offre de services à la personne, de nouvelles fermetures et d'autres licenciements.

Un travail entre l'ADF et la plupart des grandes fédérations a pourtant été mis en place, afin d'aboutir à une « refondation » des services d'aide et d'accompagnement à domicile. Des expérimentations de nouveaux modes de tarification et d'organisation ont été conduites. Pour intéressant qu'il soit, ce travail ne peut porter des fruits qu'à la marge, en l'absence d'une réflexion nationale plus globale et stratégique sur la question du maintien à domicile. Il faut rappeler que ce domaine n'a jamais

fait l'objet d'un texte national fondateur de quelque nature que ce soit (rapport comme le rapport Laroque, circulaire cadre comme pour la sectorisation psychiatrique en 1960, loi d'orientation comme pour le handicap ou l'exclusion...).

Accessoirement, une chute de l'emploi à domicile a été constatée en 2013. Toutes les activités ont été affectées, sauf la garde d'enfant. La combinaison de fermetures de services et, sans doute, d'une remontée du travail non déclaré, suite à la réduction des aides fiscales et sociales, explique ce processus, qui risque de s'amplifier. La priorité au maintien à domicile est loin de se retrouver dans la réalité des mesures prises.

Les allocations de ressources aux établissements et services sociaux et médico-sociaux s'inscrivent dans cette même logique financière. Elles donnent lieu à des processus, à la fois, restrictifs et largement aveugles.

Les taux d'évolution sont calculés au minimum. Et ce, bien souvent depuis plusieurs années. Les circulaires budgétaires confirment cette politique, en rappelant le caractère absolument limitatif des enveloppes, l'opposabilité de tarifs plafonds. Les quelques marges dégagées visent à compenser les situations les plus critiques, comme pour les Ehpad peu ou très peu médicalisés. Et encore, cela se fera avec parcimonie.

Les quelques augmentations d'enveloppes plus substantielles visent, en général, des mesures destinées à pallier des problèmes aigus. C'est particulièrement le cas en matière d'hébergement d'urgence (+ 17,1 % !). Certes, il y a un effort certain, surtout au vu du contexte. Mais il s'agit de mesures partielles, sur la base de la notion d'urgence, notion

qu'il faudrait interroger, surtout lorsque l'urgence dure depuis près de trente ans²¹.

Pour maîtriser les effets volume ou l'évolution « naturelle » des coûts unitaires, certaines autorités publiques sous-dotent les structures, avec des allocations inférieures à ce que les circulaires, pourtant déjà restrictives, permettraient, sans se préoccuper des impacts de leurs décisions. Par exemple, les tarifs plafonds sont de plus en plus amputés, dans les faits, de 10 % à 15 %. Ce qui tend à les faire baisser de fait, sans le dire trop fort. Ainsi, la moyenne des dotations, moyenne qui sert d'étalon, baissera mathématiquement, de façon totalement aveugle et sans réflexion sur les éventuels impacts de ce mouvement baissier. D'autres autorités ont émis l'hypothèse de plafonner les salaires opposables à partir d'un coût moyen constaté sur un territoire. On sait, aussi, que la tentation de limiter le nombre de personnels qualifiés, dans le secteur du maintien à domicile particulièrement, peut être forte pour jouer sur les coûts.

Cette logique, outre qu'elle ne produit pas d'effet sensible au plan macro-économique, ne peut conduire qu'à des baisses de moyens en personnel, soit par la sous-qualification, soit par la suppression de postes, soit par les deux, sans que cela procède d'une vision stratégique claire et fondée.

Ceci donne l'impression d'autorités publiques à deux faces (au moins), entre exigences de qualité, nouvelles normes opposables et restrictions budgétaires. Il serait faux de penser qu'elles n'en sont pas conscientes. Les administra-

tions déconcentrées de l'État subissent des pressions considérables de la part du ministère et elles sont durement rapplées à l'ordre au moindre dérapage ou risque de dérapage. L'augmentation des dépenses sociales des départements, couplée à un désengagement de l'État quant à sa contribution pour ces dépenses, est aussi indiscutable. Cela accentue les pressions sur les élus et sur les administrations départementales.

Mais l'absence de visions politiques cohérentes traçant des stratégies de moyen terme et mettant en cohérence moyens, objectifs et besoins conduit ces autorités publiques à l'impasse. Cette absence se constate aussi en matière de gouvernance.

3. UNE GOUVERNANCE INTROUVABLE

On ne peut pas dire que l'actuelle gouvernance locale des politiques sociales soit parfaitement cohérente et efficace. Avec l'acte II de la décentralisation, le département s'était vu désigné comme chef de file et responsable du déploiement des politiques sociales sur son territoire, au-delà de ses seules compétences. Il avait donc, de part la loi, un rôle de pilote et un rôle de coordination des acteurs institutionnels, y compris les services de l'État. Les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) en sont un bon exemple.

Dans ce cadre, l'État se positionnait plutôt sur des rôles stratégiques, en privilégiant le niveau régional, sans négliger

21. Le premier plan hiver date des années 1984-1985. Il sera reconduit, sous des formes diverses, sans discontinuité, d'année en année.

sa présence à l'échelle départementale. Les Drass (maintenues malgré la création des ARH) et les Ddass en étaient les outils. En outre, ces deux niveaux de direction donnaient à la DGAS (devenue DGCS) de réels relais locaux pour mettre en œuvre ses orientations politiques.

La création des ARS a entraîné la disparition des Drass et des Ddass. De plus, les ARS ont sanctionné une coupure historique entre le social et le médico-social. Ainsi, les champs du handicap et des personnes âgées se retrouvent séparés, une partie relevant du seul conseil général, une partie relevant des seules ARS, une partie relevant d'une compétence conjointe²². La notion de département chef de file, pourtant établie dans la loi, s'en est trouvée amoindrie. En outre, certaines prérogatives devant échoir aux conseils généraux car relevant du « social » ont néanmoins été confiées aux ARS. C'est le cas de la gestion et de la répartition du fonds d'aide aux services à la personne, par exemple. De plus, la DGCS se retrouve sans réels relais locaux et apparaît comme « suspendue ».

Reste que l'efficacité des ARS est aujourd'hui discutable et discutée. En effet, les ARS font l'objet de critiques plus ou moins virulentes. Un récent rapport met en lumière que la précipitation dans la phase de démarrage a provoqué des problèmes en matière de gestion des ressources humaines. En creux, le rapport met en lumière une forme de « centralisation régionale », laissant peu

d'espaces aux échelons locaux (délégations territoriales). En réaction, le rapport préconise de faire confiance aux acteurs locaux et de favoriser la subsidiarité, en promouvant des prises de décisions plus collégiales et transparentes²³. La mission précise aussi que ses travaux ont identifié des dysfonctionnements dans le pilotage national des politiques sanitaires et médico-sociales, les services continuant à travailler en « tuyau d'orgues ».

L'association des inspecteurs de l'action sanitaire et sociale regrette régulièrement des mises à l'écart de ces professionnels, formés à l'École des hautes études en santé publique (EHESP), ce qui a des conséquences, entre autres, sur la politique d'inspections, mais aussi sur la qualité du dialogue avec les établissements et services. La perte, partielle, de la culture qui prévalait dans les Ddass et les Drass, est plus que sensible et pose un véritable problème dans l'efficacité du rôle de l'État déconcentré. D'autres profils, plus gestionnaires, semblent, progressivement, s'imposer. Ces problèmes sont aussi visibles dans les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), ainsi que dans leurs déclinaisons départementales. La cohérence et le sens du rapprochement jeunesse et sports et action sociale sont loin d'être évidents. Problématique au plan régional, ce rapprochement semble l'être encore plus au plan départemental.

C'est dans ce contexte, et sans aucune forme d'évaluation et de réflexion sur la

22. Rappelons que les compétences conjointes avaient été critiquées pour leur lourdeur et un manque de cohérence dans le pilotage stratégique. Pour ces raisons, elles avaient été supprimées.

23. Le Menn J., Milon A., Sénat, rapport rendu au nom de la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale, n° 400 (www.senat.fr).

gouvernance locale de l'action sociale, que survient l'annonce d'une nouvelle réforme territoriale qui frappe directement ce secteur.

La suppression annoncée des départements illustre particulièrement le fait que les politiques sociales subissent une forme d'impensé. On aura du mal à trouver, dans les documents préparatoires à la réforme de la décentralisation, une quelconque réflexion sur le pilotage local de l'action sociale. Entre des régions moins nombreuses et aux compétences élargies et des intercommunalités qui iront de 20 000 à plus d'un million d'habitants, on comprend que la réponse à ce problème soit complexe. Mais, ne pas l'aborder porte des risques considérables en termes de cohérence, d'organisation et de service rendu. On peut discuter pour savoir si l'échelle départementale est le bon niveau. Reste que, mise en place depuis les années quatre-vingt et consolidée par la suite, la compétence du conseil général a fait sa place et, d'une certaine façon, ses preuves. Transférer ces compétences aux régions ne ferait qu'opérer une recentralisation éloignant encore plus les politiques du terrain, alors même que l'action sociale se joue essentiellement à l'échelle locale et souvent infra-départementale. Ce que beaucoup de conseils généraux ont compris en déconcentrant leurs services sur tout leur territoire.

Quant aux intercommunalités, elles seront loin d'avoir toutes le seuil critique pour assurer réellement les missions actuellement dévolues aux départe-

tements. Seules les très grandes le pourront, notamment les métropoles. Dès lors, les inégalités de moyens dans le déploiement des politiques publiques sociales seraient très fortes.

Les caisses d'allocations familiales (CAF), déjà bien investies en matière d'action sociale (RSA, femmes isolées...), pourraient être plus sollicitées, au moment où la récente convention d'objectifs et de moyens, conclue avec l'État, prévoit une baisse de leurs effectifs et de leurs moyens.

Reste l'idée d'un retour à l'État, avec un éclatement encore plus assumé. Les ARS pourraient notamment récupérer l'ensemble du champ médico-social²⁴. Parallèlement, il semblerait que les préfetures et l'organisation de l'État à l'échelle départementale seraient renforcées. Et donc, ce niveau pourrait récupérer certains pans d'action sociale, qu'ils relèvent aujourd'hui de l'État ou pas.

Au final, l'action sociale au plan local risque de se retrouver éclatée entre intercommunalités, métropoles, régions, État, CAF, voire ce qui restera des départements notamment en zone rurale. Dans ce qui risque d'être un ensemble complexe et peu lisible, on voit mal qui pourrait être chef de file et mettre de la cohérence qui puisse faire sens. Outre le pilotage, deux questions se posent de façon essentielle : celle de la planification et du niveau politique qui en assure la responsabilité ; celle des autorisations. Lorsqu'une métropole, par exemple, prendra en charge la totalité des compétences sociales aujourd'hui dévolues au département, est-ce

24. Accessoirement, leur périmètre devrait suivre celui des régions administratives, c'est-à-dire que, sauf pour deux ou trois, elles verraient leurs territoires élargis, avec les conséquences que l'on peut imaginer.

que le pouvoir d'autorisation lui sera aussi confié ? Si le niveau de planification est à une autre échelle, verra-t-on dissocier le pouvoir de planifier et celui de l'autorisation ? Quels impacts sur les appels à projets ?

Certes, tout cela n'est que supposition. Mais l'absence de réflexion en amont sur les modes de pilotage de l'action sociale au plan local risque fort de conduire à des incohérences de même nature que celles décrites ici. Ceci est d'autant plus problématique que, pour de nombreux programmes, la question de la gouvernance locale est souvent présentée comme un facteur clef de succès et figure en bonne place dans les propositions d'améliorations qui égrènent les multiples rapports relatifs aux différents domaines de l'action sociale.

Dans ce magma, le rôle et la place du ministère et de la DGCS interrogent. Manifestement, l'un et l'autre peinent à faire entendre un discours permettant de donner une vision stratégique, même a minima. Il est difficile de savoir quel a été et quel sera leur degré d'implication dans la réforme territoriale, alors qu'une réflexion et une posture affirmée seraient indispensables. Reste à savoir s'il y a une volonté politique et une réelle capacité d'expertise pour cela. L'avenir nous le dira.

4. CONCLUSION

D'une certaine façon, la politique conduite depuis deux ans en matière

d'action sociale est pour le moins brouillonne. Elle oscille entre des affirmations fortes, en rupture avec les politiques précédentes, la poursuite des tendances normatives et des logiques financières, une incapacité à penser une stratégie d'ensemble et à construire des modes de gouvernance pertinents et efficaces. Cette politique ne procède ni d'une logique de « marchandisation » ni, à l'inverse, d'une logique solidaire renouvelée et adaptée. On pourrait la qualifier de politique « au fil de l'eau », marquée par l'imperium financier et par l'utilisation des recettes issues de la nouvelle gestion publique (*new public management*). C'est une politique qui s'inscrit largement dans la continuité de ce qui se fait depuis quelques dizaines d'années, notamment depuis la fin des années quatre-vingt-dix, avec des réponses à l'urgence et souvent en urgence, des mesures positives, d'autres beaucoup moins, voire parfois régressives, mais sans fil conducteur, sans stratégie assumée de moyen terme²⁵.

Certes, tout n'est pas possible tout de suite. Des objectifs, combinant efficacité, qualité et efficience, ne pourront se déployer et se matérialiser que sur du moyen terme. Des réformes de structure seront nécessaires. Mais l'essentiel réside dans le fait que l'objectif prioritaire doit être de peser sur les processus qui produisent les problèmes sociaux, l'éviction sociale, la précarité et la pauvreté, les obstacles à l'autonomie. Se donner une telle perspective permet de répondre à des objectifs sociaux, à la

25. Pour de plus amples développements sur ces questions, voir Savignat P., *L'action sociale a-t-elle encore un avenir*, Paris, Dunod, 2012.