

Coordination éditoriale
Jean-Yves Guéguen

L'Année de l'Action sociale 2017

**Quelles politiques
d'action sociale pour
le prochain quinquennat ?**

DUNOD

Photo de couverture © NLPhotos - 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, 2016

11, rue Paul Bert, 92240 Malakoff

www.dunod.com

ISBN 978-2-10-076007-7

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

« **P**OUR LE SCÉNARIO DU REBOND : refonder les solidarités ? », « Quelle politique du handicap pour le quinquennat 2017-2022 ? », « Que faire pour éradiquer la pauvreté en France ? », « 2017-2022 : un nouvel élan pour l'aide à domicile ». À quelques mois des rendez-vous électoraux majeurs de 2017 – l'élection du nouveau président de la République en mai, suivie du renouvellement de l'Assemblée nationale en juin –, *L'Année de l'Action sociale* affiche clairement la couleur. Cette édition 2017 se projette vers le prochain quinquennat et pose les enjeux de l'action sociale pour la période 2017-2022. Une exigence alors que, en cet automne 2016, la campagne électorale est déjà engagée... sur des thèmes bien éloignés des priorités du secteur. « Aucun des grands sujets nous concernant n'est à la une de l'actualité », a ainsi déploré le 20 septembre 2016 le président de l'Uniopss, Patrick Doutreligne, lors de la conférence de rentrée sociale de son organisation. Bien conscient que les acteurs du secteur devront batailler ferme pour imposer les problématiques sociales dans le débat électoral.

À la lecture des chapitres de *L'Année de l'Action sociale 2017*, un constat s'impose. Aucun des responsables de l'action sociale ayant accepté de contribuer à cette nouvelle édition – qu'ils en soient ici à nouveau remerciés – n'a souhaité s'en tenir à établir une liste de propositions ou de revendications à destination du prochain locataire de l'Élysée. Tous appellent de leurs vœux un changement de modèle et l'avènement d'une société solidaire.

« Si les candidats souscrivent souvent aux principes humanistes solidaires et sociaux, leurs engagements ne se traduisent ensuite que rarement dans les faits dès qu'ils sont élus et exercent leurs responsabilités. L'APF en a fait, comme tant d'autres, l'expérience à plusieurs occasions... », écrit, non sans amertume, son président Alain Rochon. Aussi, « convaincue que le vécu de chaque personne constitue une expertise en soi et que c'est de ces expertises mises en commun que pourra naître la société de demain », l'APF a lancé une plate-forme collaborative #2017Agireensemble, sur 2017agireensemble.fr, « pour permettre à chacune et à chacun de proposer ses solutions et de soumettre ses réflexions pour une société ouverte à toutes et tous et solidaire. »

« L'élection présidentielle de 2017 marquera un changement de société », est convaincu Patrick Doutreligne. L'Uniopss ne se contente donc pas de préparer une énième plate-forme de revendications mais entend bien « proposer un véritable projet de société. » « Nous nous focaliserons sur les fondamentaux », explique son président. Quel modèle de société voulons-nous ? Quelles valeurs voulons-nous défendre ? Quel équilibre trouver entre un État garant de l'intérêt général et une société civile où se développent de nouvelles formes d'engagement ?

En conséquence, la contribution de Christine Chognot, adjointe au directeur général de l'Uniopss, responsable de la mission de prospective, expose les cinq scénarios de prospective – la dislocation sociale, l'inertie et le compromis permanent, la gestion, la critique sociale, le rebond – présentés lors du 32^e Congrès de l'Uniopss (30 et 31 mars 2016, à Montpellier). Par un vote à main levée, les congressistes, résolument optimistes, ont choisi le scénario du rebond. « Les leviers pour agir en ce sens semblent relever de trois grands domaines d'action, autour de la cohésion sociale, des politiques publiques, de la pratique associative », écrit Christine Chognot. Et de conclure : « Le scénario du rebond, qui table sur le potentiel d'innovation et de renouvellement des pratiques par les acteurs au-delà de la représentation d'un système bloqué, suppose une vigilance maintenue pour des politiques publiques cohérentes et centrées sur la cohésion sociale ; il suppose aussi une capacité renouvelée de la société à agir, construire des repères et s'inscrire dans des institutions qui la tiennent comme un ensemble. Le projet qui en découle pour les associations suppose de continuer à construire l'alternative, en se mobilisant dans l'action concrète, mais aussi dans les conceptions d'ensemble susceptibles de faire sens. »

François Soulage, président du Collectif Alerte, fixe, pour sa part, « les conditions d'un vrai combat contre la pauvreté. » Selon lui, ce combat exige une « union nationale » qui reposerait sur « quelques idées simples. » À savoir : « une société dans laquelle le partage des richesses et des compétences serait la règle ; une société fondée sur le concept de solidarité permettant à chaque individu de vivre pleinement sa personnalité et de voir sa dignité respectée. »

« Le projet collectif que porte l'Unapei est celui d'une société inclusive et solidaire », écrit sa présidente, Christel Prado, dès la première ligne de sa contribution à *L'Année de l'Action sociale 2017*. L'Unapei demande donc aux candidats à l'élection présidentielle de « s'engager concrètement, non seulement sur une dynamique, mais aussi sur des mesures concrètes permettant à notre société de devenir résolument inclusive. » Charles Darwin écrivait : « Grande est notre faute si la misère de nos pauvres découle non pas des lois naturelles mais de nos institutions », cite Christel Prado, avant de conclure : « Alors, oui, Grande est notre faute ! Il nous faut la réparer. Vite, il y a urgence à construire ensemble cette société inclusive. »

Enfin, Pierre Savignat tente de dessiner « une alternative aux dynamiques dominantes, dans une perspective solidaire s'appuyant sur les finalités et les valeurs fondatrices de l'action sociale. » Pour cela, il invite les acteurs de l'action sociale

à réinvestir le champ politique. Selon lui, « cela passe d'abord par la capacité à rendre compte de l'action conduite, de ses effets, de son utilité sociale. Là est la force des acteurs. » Et leur principal atout pour faire entendre leur voix dans le débat électoral.

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

Liste des auteurs

CNSA

Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

Daniel CARLAIS

Vice-président de la Convention nationale des associations de protection de l'enfant (Cnape), directeur général de la Sauvegarde 13.

Christine CHOIGNOT

Adjointe au directeur général de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (Uniopss), responsable de la mission de prospective.

Emmanuel GAGNEUX

Administrateur de l'Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des départements et des métropoles (Andass).

Patrick GENEVAUX

Administrateur de l'Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des départements et des métropoles (Andass).

Roland GIRAUD

Président de l'Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des départements et des métropoles (Andass).

Guy HAGÈE

Président de Nexem.

Jean-Pierre HARDY

Chargé d'une mission sur les CPOM dans le secteur Accueil hébergement insertion (AHI) par le Secrétariat

général des ministères sociaux et la DRILH Ile-de-France.

François NOBLE

Directeur de l'Association nationale des cadres du social (Andesi).

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

Consultant-formateur, ancien élève de l'École des hautes études en santé publique (EHESP), ancien Professeur associé (PAST) à la faculté d'économie de Grenoble, ancien membre (2007-2015) du conseil scientifique de l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (Anesm).

François SOULAGE

Président du Collectif Alerte.

Hugues VIDOR

Directeur général d'Adessadomicile, Réseau des entreprises associatives et des structures à but non lucratif d'aide, de soin à domicile et de services à la personne.

Gérard ZRIBI

Président de l'Association nationale des directeurs et cadres des Esat (Andicat).

Sommaire

Avant-propos	V
Liste des auteurs	IX
Chapitre 1 Pour le scénario du rebond : refonder les solidarités ?	1
Christine CHOIGNOT	
Chapitre 2 Action sociale : contribution à un débat qui risque de ne pas avoir lieu	21
Pierre SAVIGNAT	
Chapitre 3 Quelle politique du handicap pour le quinquennat 2017-2022 ?	39
Alain ROCHON	
Chapitre 4 2017-2022 : un nouvel élan pour l'aide à domicile .	53
Hugues VIDOR	
Chapitre 5 Que faire pour éradiquer la pauvreté en France ?..	77
François SOULAGE	
Chapitre 6 Société inclusive	93
Christel PRADO	
Chapitre 7 Cap sur Nexem !	107
Guy HAGÈGE	

SOMMAIRE

Chapitre 8	L'inclusion par le travail	117
	Gérard ZRIBI	
Chapitre 9	L'aide sociale à l'hébergement (ASH) : un système à bout de souffle.	125
	Jean-Pierre HARDY	
Chapitre 10	L'évolution des EMS accueillant des enfants handicapés	151
	Daniel CARLAIS	
Chapitre 11	25 000 évaluations externes et après ?	163
	Pierre SAVIGNAT	
Chapitre 12	Une analyse critique des politiques d'insertion	179
	Roland GIRAUD, Emmanuel GAGNEUX, Patrick GENEVAUX	
Chapitre 13	Comment réenchanter la cause associative	217
	François NOBLE	
Chapitre 14	Territoires et politiques de l'autonomie	223
	CNSA	
	Table des matières	271

Chapitre 1

Pour le scénario du rebond : refonder les solidarités ?

Christine CHOIGNOT

*Adjointe au Directeur général de l'Uniopss,
responsable de la mission de prospective*

PLAN DU CHAPITRE

1.	Choisir : des scénarios comme alternative au déterminisme ?	3
	Le scénario de la dislocation sociale	4
	Le scénario de l'inertie ou du compromis permanent	4
	Le scénario de la gestion	5
	Le scénario de la critique sociale	6
	Le scénario du rebond	6
2.	Agir : quels leviers pour le scénario du rebond ?	7
	Mobiliser pour la cohésion sociale	8
	Poursuivre la transformation des politiques publiques	8
	Réaffirmer un rôle d'acteur	9
3.	Concevoir : un retour nécessaire à la doctrine ?	10
	La doctrine de la cohésion sociale : au défi de la diversité, du développement durable, des sciences et techniques ?	10
	De la lutte contre l'exclusion à la mobilisation pour la justice sociale ?	12
	Solidarités et coopérations : alternative ou antidote à la concurrence ?	13
	Entrepreneuriat ou retour sur l'associationnisme ?	15
	La personne au centre... d'une construction collective ?	16
	Une autre visée pour l'Europe ?	17

AVEC LE THÈME de son congrès : « Ensemble, une société à réinventer ? », l'Uniopss avait choisi d'aborder les transformations profondes de la société ; celles-ci semblent nous dépasser, même si elles ont été identifiées de longue date par des intellectuels dont la clairvoyance est aujourd'hui frappante. Ainsi, Edgar Morin avait dès 1968, avec Claude Lefort et Cornelius Castoriadis, souligné l'ouverture d'« une brèche dans une société occidentale qui se croyait assurée ». Le tournant irréversible pris depuis la fin des « Trente Glorieuses » vues par Jean Fourastier questionne non seulement les équilibres d'une société dont le modèle économique est bousculé, mais aussi sa logique même, à défaut de références collectives et d'institutions suffisamment solides. En abordant ces enjeux avec une posture prospective, l'Uniopss a voulu se décaler d'un traitement médiatique qui valorise souvent les faits divers au détriment des évolutions de longue portée, met en scène les ruptures et la violence plus que les expériences positives du lien social ou la construction d'un monde commun. Cinq scénarios de prospective la dislocation sociale, l'inertie et le compromis permanent, la gestion, la critique sociale, le rebond ont été abordés comme perspectives concevables (1). Le choix du scénario du rebond recouvre certes une part d'utopie, mais surtout une orientation volontariste, avec des leviers identifiés (2), mais aussi des conceptions à refonder peut-être (3).

1. CHOISIR : DES SCÉNARIOS COMME ALTERNATIVE AU DÉTERMINISME ?

3

Le scénario, en tant que fiction intellectuelle, n'est pas une prévision mais un outil pour identifier plusieurs logiques, les mobiliser, les écarter ou les combiner pour tracer une voie préférentielle, puis déboucher sur des leviers, pour agir au présent et construire l'avenir. Dans la posture prospective — qui est plus qu'une méthode mais une philosophie de l'action —, la dimension politique est essentielle : il s'agit de s'impliquer dans la construction de la société, en refusant de se laisser enfermer dans le déterminisme, en trouvant une latitude dans les tensions, en construisant l'alternative, en choisissant des options au nom de valeurs. Telle est, en tout cas, l'optique du réseau Uriopss-Uniopss¹ avec une démarche prospective inscrite dans la philosophie de Gaston Berger, autrement dit dans le courant humaniste plutôt que dans le courant « technocrate » de la prospective. Les cinq scénarios de prospective proposés en ouverture du congrès étaient le résultat d'un processus de consultation engagé sur plus d'un an dans les rouages de l'Uniopss (réunions d'instances, commissions thématiques, réunions régionales, réunions

1. Voir en ce sens *Union sociale*, janvier 2014, dossier sur la prospective ; et, plus récemment, *Refonder les solidarités, les associations au cœur de la protection sociale*, Dunod, mars 2016.

d'équipe). Ils ont proposé des schémas alternatifs simplifiés pour élargir la vision des possibles et des choix à opérer.

Le scénario de la dislocation sociale

Dans ce scénario, les fractures de la société s'accroissent. L'absence d'action face aux phénomènes de relégation débouche sur une aggravation des tensions dans la société française, avec la conjugaison d'une crise économique, d'une crise sociale et d'une crise politique. Les excès du capitalisme financier n'ont pas été balisés. Le chômage s'est aggravé, ainsi que la désertification économique de certains territoires, creusant les clivages sociaux et spatiaux et contribuant au renforcement des extrêmes. Le courant poujadiste se réimplante fortement et participe du discrédit de la protection sociale, d'autant que celle-ci, par son important volet privatisé, n'a de fait plus les mêmes effets selon les revenus. Les sciences et techniques sont un facteur aggravant, car les progrès ne profitent qu'à certaines catégories sociales, notamment en matière de soins et d'appareillages, mais aussi car le numérique a accentué les fractures dans l'accès à l'information et à l'emploi. La défiance vis-à-vis des institutions est générale : elle touche l'État, l'école..., aussi bien que les partis ou les syndicats. La ghettoïsation urbaine s'est accentuée, ainsi que la relégation rurale ; la radicalisation religieuse a progressé dans l'ensemble des confessions, l'ensemble débouchant sur une configuration de repli communautariste.

4

Les associations de solidarité ont échoué dans leur projet de sensibilisation de l'opinion publique et d'inflexion des politiques publiques.

Le scénario de l'inertie ou du compromis permanent

Dans ce scénario, la société est bloquée. Le pire est évité mais finalement rien n'évolue de manière décisive, avec un risque persistant de bascule vers la dislocation sociale et l'absence de saisine des opportunités d'amélioration, d'où une forme d'enlèvement, problématique tant son issue est incertaine. Les transformations profondes de l'économie ne sont pas suffisamment analysées et la régulation est insuffisante, sans prise sur des choix fondamentaux. La disparition progressive de la classe moyenne s'installe mais sans réelle visibilité du fait du phénomène majeur de l'aggravation de la pauvreté. Les politiques de protection sociale restent bloquées dans la gestion d'un modèle économique déséquilibré ; les idées reçues autour d'un impossible retour au mythe des constructions de l'après-guerre et le déni de l'ampleur des transformations engagées continuent à occulter le potentiel d'adaptation du système ; une incertitude demeure toutefois sur la capacité des réformes successives de la gouvernance à produire un effet mieux compris. Les politiques publiques demeurent segmentées par secteurs, le sens des réformes peu compris. Le dialogue social demeure enfermé dans des