



Groupe de travail “Gouvernance des politiques de solidarité”

Responsables du
groupe de travail :
Michel Dinet et
Michel Thierry

Rapporteur :
Guy Janvier

conférence
nationale
contre
la pauvreté
et pour
l'inclusion
sociale

La lettre de mission de la ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique et du ministre délégué à la ville, annexée au présent rapport, demandait au groupe de travail de traiter de quatre thématiques :

1 – La coordination, notamment institutionnelle, entre les collectivités territoriales et l'Etat, ainsi qu'entre les différents services de l'Etat, dans la conception, le financement, la mise en œuvre et l'évaluation de politiques déjà très largement décentralisées. Au-delà de la coordination entre les institutions, généralement au plan départemental, il est également important de faciliter la mise en œuvre de projets territoriaux de développement social permettant de dépasser le cloisonnement des dispositifs administratifs et la multiplicité des intervenants ou référents.

2 - L'amélioration des modes de coopération entre les acteurs publics et le monde associatif et plus généralement avec l'environnement direct des usagers. Il s'agit également de remobiliser les solidarités d'engagement et de proximité.

3 – L'association des intervenants sociaux et des personnes en situation de pauvreté à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques sociales, avec la volonté de viser la mobilisation effective des capacités et ressources des usagers et des personnes en situation de pauvreté.

4 – L'identification des besoins et l'évaluation des politiques mises en œuvre, avec le souci de développer l'observation et les expérimentations.

Les travaux du groupe interviennent à un moment où la préparation d'un Acte III de la décentralisation conduit naturellement à revisiter les rapports entre acteurs publics et entre eux et tous les acteurs de la société civile, à commencer par les citoyens.

Ils interviennent aussi dans un contexte où la stigmatisation des « assistés » a laissé des traces : on n'est plus à cet égard dans le climat de consensus qui se manifestait par exemple au moment de la création du revenu minimum d'insertion.

Les représentations de l'opinion publique sur la cohésion sociale sont à la croisée des chemins. Le baromètre de la cohésion sociale 2012 (étude du Credoc à la demande de la direction générale de la cohésion sociale) montre que le sentiment d'isolement se répand, que la perception d'une société inégalitaire est très forte (78% des français estiment que l'on s'occupe mal des inégalités et de la pauvreté dans leur pays, sixième plus fort taux au sein de l'Union européenne) 81% des français déplorent une cohésion sociale insuffisante, contrastant avec un fort sentiment d'intégration individuelle (88%). L'impression d'échec de l'intégration personnelle est d'abord liée à l'absence d'emploi, au ressenti de discriminations, au sentiment de ne pas avoir de droits. Les sondés expriment leur attachement à des valeurs de tolérance et mettent l'accent sur des modèles de politique sociale globale, non catégoriels, donnant la priorité à l'emploi, à l'éducation et au logement, combinés avec un fort souci de reconnaissance des responsabilités et capacités individuelles.

Ce rapport, qui est essentiellement un rapport de propositions, préconise d'intégrer la pauvreté dans une démarche globale de développement social, orientation d'ensemble qui est ensuite développée dans cinq axes reprenant les attentes de la lettre de mission.

1.1 Intégrer la lutte contre la pauvreté dans une approche de développement social

1.1 Les enjeux

1.1.1 *Un contexte qui exige de nouvelles réponses sociales*

L'initiative du Premier ministre d'engager un travail collectif autour de l'élaboration d'un plan pluri annuel marque le signe d'une volonté de partage et de recherche de perspectives plus collectives et plus ambitieuses pour que les politiques de solidarité répondent mieux aux enjeux contemporains

Années après années les travaux d'analyse des politiques sociales et d'observation territoriale montrent que l'action sociale, au sens le plus large du terme, est à concevoir, élaborer et mettre en œuvre dans un contexte marqué par l'accroissement de la marginalité sociale, l'enkystement d'une pauvreté devenue structurelle et par une incompréhension et une insatisfaction sociales qui atteignent la cohésion de la société toute entière.

Dans ce contexte, les défis sociaux qui sont encore largement devant nous, notamment ceux du fractionnement du marché de l'emploi, de l'allongement de la durée de la vie, de l'altération des formes traditionnelles d'organisation de la solidarité collective, cristalliseront et affirmeront les tensions si la question sociale n'est pas abordée sous un nouvel angle.

Ce renouvellement doit s'opérer dans une conjoncture marquée par l'impératif de maîtrise des dépenses publiques qui percute un secteur social jusqu'alors moins contraint.

1.1.2 *Conjuguant solidarité de droit et solidarités d'engagement*

Pour conjurer l'effritement du corps social, de nouvelles réponses sont à construire en conjuguant une solidarité de droit à garantir et une solidarité d'engagement à promouvoir par la mobilisation conjointe des collectivités territoriales, des forces vives du pays et des citoyens.

La solidarité de droit portée par « l'Etat-Providence et le « département Providence » ne constitue plus un socle suffisant pour garantir la véritable solidarité dont chacun a besoin aujourd'hui, même s'il est nécessaire et a besoin d'être conforté pour que la solidarité nationale demeure un ciment parmi les plus solides de notre République. Cette consolidation nécessite que le financement des trois allocations individuelles et universelles de solidarité (RSA, APA, PCH) soit impérativement garanti intégralement à travers un financement assumé par une fiscalité nationale. Cette condition, garantissant à chacun de ses citoyens le minimum de sérénité pour se projeter vers l'avenir, ne concerne pas que l'autonomie des personnes âgées et handicapées mais également celle des personnes en situation de pauvreté et de précarité privées de ressources suffisantes faute d'accéder à l'emploi.

La solidarité d'engagement ouvre un champ nouveau pour le renouvellement des politiques de solidarité tout en renforçant leur ancrage dans les valeurs fondatrices du Pacte social, telles qu'exprimées dans le programme du Conseil national de la Résistance ou le préambule de notre constitution.

Une nouvelle réponse repose sur trois principes essentiels :

- Une logique de projet global où l'objectif de solidarité traverse l'ensemble des politiques publiques-et pas seulement les seules politiques dites « sociales »- pour atteindre les diverses dimensions de la vie des gens. L'action sociale ne peut plus se contenter d'apporter des réponses spécifiques et sectorielles aux personnes fragilisées mais doit davantage favoriser l'épanouissement de chaque individu par la revitalisation éducative, relationnelle, civique du territoire dans lequel il vit. Le décroisement de l'action publique ne doit pas concerner exclusivement les politiques publiques du champ social mais aussi toutes les autres : transports, énergie, culture, éducation, environnement...

- Une démarche de territoire constituant à la fois l'espace de connaissance des besoins et l'espace où se croisent les compétences de l'Etat, des départements et des Régions avec celles des communes et intercommunalités, en convergence avec les citoyens et les acteurs de tous les courants de la solidarité, de l'économie sociale et solidaire, du développement local. Cela requiert la territorialisation des politiques publiques et la stabilisation des partenariats, dans le cadre de contractualisations fondées sur des projets où les partenaires ne sont pas considérés par le politique comme des courroies de transmission mais comme des acteurs majeurs du développement du territoire et du renforcement du pacte social. Les territoires sont aussi des lieux d'où émergent des initiatives, de nouvelles formes d'organisation, des projets qui croisent différentes logiques sectorielles.
- Une dynamique de participation où personne, aucun organisme public ou privé, ne peut, ne doit s'affranchir de prendre part à la création, à la consolidation du lien social. La participation des personnes bénéficiaires des politiques publiques de solidarité est moins à concevoir à partir de handicaps par lesquels ils sont le plus souvent caractérisés que par les potentialités dont ils sont porteurs. Cela demande de changer de regard sur les personnes fragiles.

Dans la période difficile que nous vivons, la convergence doit être absolument recherchée entre la force d'un Etat républicain, garant des fonctions régaliennes centrales, en premier lieu de la solidarité nationale, et l'initiative des collectivités locales, respectées dans leurs responsabilités, renforcées dans leur capacité à coordonner leurs actions entre elles. Mais avec autant de détermination, un troisième pilier doit être conforté : l'engagement citoyen. La décentralisation ne doit pas donner le sentiment qu'elle s'est arrêtée aux exécutifs des collectivités territoriales.

1.2 Le développement social, un processus qui ne se décrète pas

Le développement social, parfois galvaudé ou accommodé à une vision réductrice de l'action sociale, notion peut être difficilement compatible avec notre culture française du primat de l'institutionnel, est avant tout un processus de mobilisation des ressources humaines et des initiatives des individus, des groupes et des territoires, visant des objectifs de cohésion sociale, de solidarité de proximité, de diversification des services à la population et de créations d'activités et d'emplois.

C'est une dynamique qui dépasse le champ de l'action sociale. Addicte aux « dispositifs », l'action sociale est fatiguée. Parce qu'elle intègre les programmes de lutte contre la pauvreté sous toutes ses formes dans des perspectives plus larges et privilégie l'entrée territoriale, une dynamique de développement social peut contribuer à fournir quelques éléments de réponse aux inquiétudes de territoires sinistrés ou de couches moyennes s'estimant en voie de précarisation.

Le développement social doit s'inscrire dans la durée ; il ne produit pas nécessairement de résultats immédiats, ce qui constitue l'une de ses difficultés d'acclimatation dans nos mœurs politiques. Comme le développement durable, auquel il est intimement lié, il a besoin d'une vision à long terme et d'objectifs à moyen terme.

Synergie, participation et initiative ne se décrètent pas. Le groupe de travail a cherché à éviter le « tout institutionnel » même s'il est clair qu'il faut parfois imposer des règles, par exemple en matière de participation. Mais il est clair aussi qu'il faut éviter la multiplication des procédures ou des instances de coordination (Qui se souvient aujourd'hui des conseils départementaux de lutte contre les exclusions, créés par la loi d'orientation de 1998, et théoriquement toujours en vigueur dans le droit positif ?) A quoi bon imposer, dans une démarche descendante, des comités de pilotage partout, ou autres comités techniques dont la mise en place oblitère parfois le sens même de l'action engagée?

De même qu'il n'existe pas d'organigramme idéal pour une entreprise ou une administration, abolissant tout problème de frontières, il n'y a pas non plus de répartition idéale des « blocs de

compétences » entre les divers niveaux d'organisation des pouvoirs publics ; ceci n'est pas pour exclure toute modification au schéma actuel mais bien plus pour marquer que la priorité doit être de travailler sur les articulations.

Comment impulser dans la durée un processus de développement social, construire de nouvelles réponses conjuguant solidarité de droit et solidarités d'engagement ? Les conditions requises peuvent être regroupées autour de cinq axes :

- Développer sur de larges bases la participation des personnes en situation de pauvreté ;
- Décloisonner l'action publique et mieux articuler ses divers niveaux d'intervention ;
- Reconnaître le droit à l'initiative sociale ;
- Faciliter l'évolution des pratiques professionnelles des intervenants sociaux et donner au travail social les moyens de ses missions.
- Organiser la transparence des politiques et la capitalisation des bonnes pratiques ; évaluer les efforts entrepris et les progrès accomplis en matière de lutte contre la pauvreté et la précarité.

2. Développer sur de larges bases la participation des personnes en situation de pauvreté et de précarité

En dépit de progrès fragiles¹, la participation des personnes en situation de pauvreté reste embryonnaire et s'est peu développée depuis les analyses du rapport Wresinski ou du rapport de Geneviève de Gaulle au Conseil économiques et social, qui marquait fortement une exigence de participation, de reconnaissance et de responsabilisation.

La question est délicate. On ne peut se contenter de l'expression individuelle ou du témoignage, même si la force du témoignage peut contribuer à interpeller la société. La participation renvoie à une expression collective et pose immédiatement la question de la représentativité et de la désignation des porte-paroles. Les associations constituées par les intéressés eux-mêmes sont assez peu nombreuses, leur représentativité est difficile à établir, elles sont en permanence confrontées à la fragilité de leurs moyens, à la rotation voire à la volatilité de leurs adhérents. Les expressions organisées dans le cadre de grands mouvements de solidarité à fonctionnement très participatif peuvent s'appuyer sur des structures plus solides, touchant des effectifs plus nombreux, mais peuvent toujours encourir le soupçon d'une tentation d'instrumentalisation. Et puis il ne faut pas occulter le fait que l'expression des besoins et aspirations spécifiques des personnes en situation précaire peut aussi et doit être portée par des acteurs généralistes du dialogue social ou du dialogue civil, syndicats de salariés, associations familiales, de consommateurs, de parents d'élèves, mouvements de femmes...

Il faut combiner des approches diverses. Mais si l'on veut faire bouger les lignes à moyen terme, il faut sortir de l'expérimental et concrétiser une forte volonté politique en ouvrant les conseils économiques et sociaux à la représentation de l'exclusion.

2.1 Sortir de l'expérimental

Partant d'expériences intéressantes telles que celle qui a pris corps dans le cadre du huitième collège du Conseil national de lutte contre les exclusions, il faut étendre et diversifier ces formules de participation, porter un intérêt particulier aux contacts entre usagers en situation précaire et services publics, promouvoir des méthodes d'évaluation participatives.

¹ Dont le plus important concerne les dispositions relatives aux droits des usagers et à leur participation (Conseils de la vie sociale) dans les institutions sociales et médicosociales, dans le cadre de la loi du 2 janvier 2002.

2.1.1 *Etendre les formules d'expression collective telles que celles expérimentées par le CNLE*

Le Conseil national de lutte contre l'exclusion (CNLE) a conduit depuis juin 2012 une expérience originale et féconde de participation des personnes en situation de pauvreté, celle du « huitième collègue » qui, à côté de collèges plus classiques représentant les administrations publiques, les collectivités territoriales, les partenaires sociaux, les mouvements associatifs, regroupe des personnes accueillies, en situation précaire, travaillant avec des groupes d'expression collective dont ils portent la parole, soutenus par des associations engagées dans la lutte contre l'exclusion et de grands mouvements de solidarité. Le huitième collègue a largement alimenté la composition des groupes de travail chargés de préparer la conférence nationale.

Cette expérience, qui doit faire l'objet d'une évaluation en 2013, met d'ores et déjà en lumière quelques principes essentiels :

- Travail avec des groupes pour que les personnes mandatées puissent être les porte-paroles d'une expression collective (dépassement des seuls témoignages individuels) ;
- Nécessité d'une formation et d'un soutien par les associations qui les accompagnent (formation à l'expression au nom d'un collectif, préparation des travaux, lecture et compréhension des documents administratifs et des rapports...)
- Dépassement des « langues de bois » institutionnelles ou des jargons techniciens ;
- Reconnaissance de la citoyenneté des personnes en situation précaire, bien au-delà des porte-paroles ;
- Confrontation des expertises et des points de vue (ceux des « institutionnels », sans connotation dévalorisante, et ceux des collectifs de personnes en situation précaire), induisant une dynamique de co-formation des participants et de co-construction d'analyses et de préconisations.

Cela ne va pas sans quelques difficultés pratiques (présences, déplacements, défraiements...) ou d'ordre plus culturel (la confrontation des expertises n'est pas toujours simple et le rôle des associations accompagnatrices pas toujours facile à cerner), difficultés aux quelles l'évaluation prévue devrait chercher à porter remède. Pour autant cette expérience à la fois ambitieuse et pragmatique est perçue positivement par ses divers acteurs.

La confrontation des expertises (notamment « l'expertise d'usage ») et des points de vue est au cœur des pratiques de croisement des savoirs promues depuis plus de 20 ans par ATD/Quart Monde :

Le Croisement des savoirs (ATD)

A partir de son université populaire réunissant personnes en situation de pauvreté, volontaires et « alliés » du mouvement, et avec l'appui d'universitaires et de chercheurs, ATD a progressivement mis au point une méthodologie du « croisement des savoirs » visant une co-formation ou une formation réciproque des personnes en situation précaire et de professionnels ou d'institutionnels venus d'horizons très différents.

Dans leur formation et dans leurs institutions, les professionnels intériorisent le plus souvent qu'ils savent ce dont les personnes ont besoin, qu'ils connaissent la solution. Ils ont appris à être dans une logique prescriptive. C'est cette position haute des « sachant », insupportable pour les personnes, qui fait que souvent elles se ferment et se protègent contre tout risque d'intrusion.

La confrontation des points de vue est toujours éclairante. Sur la réussite éducative par exemple, le critère de réussite pour la moyenne des parents d'élèves et le succès ou la perspective de succès à un diplôme. Pour un enseignant ce sera la faiblesse du nombre de redoublements, et souvent une appréciation plus large de la cohésion de la classe. Pour une famille en situation de pauvreté, ce sera d'abord que leur enfant soit accepté au quotidien dans la communauté éducative.

ATD a en 2006 élaboré une charte du croisement des savoirs et des pratiques qui définit les pré requis, les éléments de méthode et l'approche éthique, avec une volonté de coformation très proche des principes qui inspirent la conception du « huitième collège ».

Une expérience, très voisine dans son inspiration de celle du huitième collège, celle des délégués des comités consultatifs des personnes accueillies (CCPA), portant sur un réseau plus large, illustre également le fait que la participation des personnes en situation de pauvreté, voire de grande exclusion, est possible si on s'en donne les moyens.

Le Conseil consultatif des personnes accueillies (CCPA) de la Fondation Armée du Salut constitue une démarche participative innovante, un mixte de démocratie représentative et de démocratie participative.

Le CCPA réunit entre 80 et 100 personnes tous les deux mois, avec deux tiers de personnes en situation de précarité et un tiers d'intervenants sociaux venant de toute la France. Il peut réunir des personnes accueillies et des personnes ex-accueillies, qui ont une parole plus libre. Les délégués sont élus à bulletin secret tous les ans ; ils portent la parole du CCPA et ne parlent pas en leur nom propre. Ils ne sont pas non plus les représentants de leur institution ou de l'association qui leur vient en aide. Ils font partie d'un groupe d'appartenance. Ils sont aidés par des travailleurs sociaux pour une préparation rigoureuse des réunions. et les perceptions respectives des intervenants sociaux et des accueillis se confrontent et évoluent. Tout le monde peut dire son point de vue au CCPA puis une synthèse est réalisée. Il y a co-animation et co-construction.

Mis en place depuis 2011, des CCPA régionaux traitent de l'ensemble des politiques qui concernent les personnes, alors que le CCPA national est uniquement consacré aux actions d'accueil hébergement insertion. Le CCPA prend en charge tous les frais liés aux dépenses de représentations (déplacements, repas, éventuels hébergements, ...). Une convention a été négociée par l'Armée du Salut avec l'Etat. La participation a un coût mais elle permet l'autonomie et l'indépendance des personnes.

Il faut aujourd'hui sortir de l'expérimental :

- en consolidant, à partir de l'évaluation à mener, la constitution du huitième collège du CNLE. Ceci ne peut que renforcer la légitimité du CNLE à donner un avis sur tous les projets de textes législatifs ou réglementaires concourant à la lutte contre l'exclusion ;
- en étendant ce type de démarches participatives à tous les grands conseils consultatifs nationaux, selon des modalités adaptées à chaque instance : Conseil national pour le logement des plus défavorisés (CNLPD), Conseil national des villes (CNV), Haut Conseil à l'intégration (HCI), Conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE), Conseil national des missions locales (CNML), conseil supérieur du travail social (CSTS)... Ces modalités peuvent être différenciées : les notions « d'habitant » ou de « bénéficiaire d'une intervention sociale » par exemple sont plus larges que celle des personnes en situation de pauvreté ou de précarité. Pour ce faire, chacun de ces conseils doit être invité à se saisir de cette démarche, dès l'année 2013, et à contribuer à sa mise en œuvre, ce qui facilitera son appropriation. Un principe commun sera celui de la co-construction, qui nécessite un accompagnement-formation. Il serait utile, pour soutenir ce processus de large extension, de mutualiser les différents moyens de soutien logistique, documentaire et formatif relevant des différents ministères de référence de ces conseils, sur la base d'une plate-forme commune, impliquant aussi un rapprochement avec les divers organismes de connaissance et d'études. Le CNLE devrait avoir, sur les problématiques d'exclusion, les moyens de jouer un rôle de fédérateur et d'animateur.

- en introduisant une représentation des associations de chômeurs au Conseil d'orientation pour l'emploi(COE)² ;
- en créant, sur les territoires, des cadres de concertation favorables à la participation des personnes en situation de pauvreté. Il faudrait notamment organiser cette participation à l'occasion de l'élaboration des programmes départementaux d'insertion (PDI) ou pactes territoriaux d'insertion (PTI), des programmes départementaux pour le logement des plus défavorisés, des schémas directeurs d'action sociale des caisses d'allocations familiales(CAF), des schémas d'organisation relatifs à la planification sociale et médico-sociale.
- Enfin, il est important, pour préserver et développer les associations émanant directement des groupes concernés (chômeurs, bénéficiaires de minima sociaux, gens du voyage...)de mobiliser plus largement en leur faveur les dispositifs de droit commun de soutien à la vie associative, au plan national (Emplois d'utilité sociale de type postes FONJEP, Fond national pour le développement de la vie associative) comme au plan des territoires(programmes d'aide à la vie associative développés par les régions et d'autres collectivités territoriales)

2.1.2 Faciliter sur le terrain l'expression des usagers en situation précaire sur le fonctionnement des services publics de la vie quotidienne, faciliter les médiations ;

La participation à des instances de concertation sur l'élaboration des politiques publiques serait en soi une avancée très significative. Mais, comme on le sait, le diable se cache dans les détails, et c'est dans la mise en œuvre des politiques publiques et le contact des services publics avec leurs usagers que se jouent les processus individuels d'exclusion et leur ressenti.

La tâche reste considérable, depuis la conception des imprimés de demande d'une prestation jusqu'à la facilitation des recours en passant par la régulation des contacts avec les guichets. De nombreux services publics se sont ouverts à ces préoccupations, qui ont du reste un effet positif sur la prévention des situations d'agressivité ou de violence. Parmi les pistes que l'on peut explorer plus avant :

- la création de comités de liaison locaux, tels que ceux mis en place par Pôle emploi avec représentation des chômeurs. Ils ont au moins permis d'accélérer le traitement de situations préjudiciables en matière d'indemnisation du chômage, de suspension des droits ou de radiation, et ont contribué, plus largement, à améliorer l'information et l'accueil des demandeurs d'emploi. On peut envisager l'adaptation de ce type d'instance aux CAF (information sur les conditions d'ouverture des droits, travail sur les notifications, premier niveau d'échanges et d'explications sur la gestion des indus)
- l'institution de médiateurs dans les services de proximité. L'exemple des conciliateurs³ dans les maisons départementales des personnes handicapées(MDPH), là où la fonction est réellement reconnue et exercée, est assez parlant : réduction des contentieux, évolution des politiques d'accueil des personnes, explication des décisions prises etc.... C'est une fonction qui pourrait être développée dans les CAF, où elle existe de fait sur certains sites, sous une appellation ou une autre. C'est une fonction nécessaire dans les services de l'aide sociale à l'enfance, en particulier sur les très délicats enjeux des rapports entre le service et les familles naturelles, tout en préservant l'anonymat des situations.

2.1.3 Promouvoir des méthodes d'évaluation participatives

Deux propositions paraissent utiles :

² Ou au sein de l'instance qui regrouperait, si les propositions du rapport de Gérard Larcher sont suivies, le COE et le Conseil national pour la formation tout au long de la vie.

³ Qui sont des bénévoles formés et répondant à certaines exigences de professionnalisation.

- L'ouverture des méthodologies d'évaluation des politiques publiques à la prise en compte du point de vue des exclus

Un premier bilan de la révision générale des politiques publiques, réalisé par l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale des finances a relancé de nouvelles réflexions méthodologiques dans le cadre d'une redéfinition des orientations pour la modernisation des administrations publiques (MAP). De nouvelles méthodes d'évaluation devraient intégrer la recherche du point de vue des personnes en situation d'exclusion, au moins selon deux modalités, qui du reste ont déjà pu être utilisées dans certains travaux d'inspection générale :

- Le travail avec des groupes d'expression réunis par des associations de solidarité autour d'une grille portant à la fois sur la compréhension du programme évalué, ses effets ressentis et l'analyse de pistes d'évolution ;
 - L'étude de cas concrets pour mieux identifier les itinéraires d'exclusion, les spirales de précarisation, les effets aggravants ou excluant des intervalles entre dispositifs administratifs ou sociaux.
- Par ailleurs l'évaluation des besoins et de la mise en œuvre des politiques et programmes sociaux empruntera de plus en plus la voie d'une démarche participative. L'exemple de la mission pour la recherche et l'information sur l'exclusion (MRIE), qui fonctionne depuis vingt ans dans la région Rhône-Alpes, est porteur de sens :

La MRIE : « connaître avec pour agir ensemble »

Le projet initial de la MRIE, créée en 1992, dont le conseil d'administration associe les partenaires sociaux, est de considérer les personnes en situation de pauvreté comme des partenaires dans l'observation et l'action. L'intérêt de travailler avec les personnes elles-mêmes est d'avoir un temps d'avance sur l'exploitation des statistiques officielles et surtout d'avoir une observation plus fine et plus pertinente des besoins et des comportements, une connaissance beaucoup plus concrète du jeu des facteurs d'exclusion

Le projet de la MRIE met en réseau différents acteurs sur un territoire régional (partenaires sociaux, associations, élus, travailleurs sociaux, institutions d'études et de recherche, collectifs de personnes en situation précaire etc.) afin de créer un espace de rencontre, un espace de liberté aussi, qui puisse faciliter un diagnostic partagé et valoriser des pistes d'action élaborées avec les intéressés ou résultant de leurs analyses. Ce « travailler ensemble » caractéristique de la MRIE a été illustré dernièrement par l'organisation d'une journée de travail nationale sur la pauvreté des enfants, organisée avec la MIPES (mission d'information sur l'exclusion en Ile de France) et le DROS, (observatoire en Provence Alpes Côte d'azur) en collaboration avec l'ONPES et le CNLE.

La MRIE a travaillé sur des sujets telles que les représentations de la pauvreté, avec ATD ; la gestion des budgets des bénéficiaires de minima sociaux et les arbitrages qu'ils doivent faire entre dépenses nécessaires ; le cumul des facteurs d'exclusion pour les personnes pauvres handicapées, victimes d'une « double peine »

La MRIE a un budget annuel de 440 000 euros, financé sur des fonds de l'Etat, de la région et des 8 départements de la région. Depuis l'année dernière, les statuts ont été modifiés pour associer les villes au financement. La MRIE, structure d'animation et de coordination au demeurant très légère, avec une équipe de 6 etp, s'essouffle aujourd'hui de plus en plus à rechercher des financements sur projets.

Les pouvoirs publics doivent encourager l'essaimage de ce type de pratiques. La MRIE pourrait notamment devenir pôle de référence national pour l'observation participative.

2.2 Représenter les personnes en situation précaire au sein du Conseil économique, social et environnemental (CESE) et des Conseils économiques, sociaux, environnementaux régionaux (CESER)

La représentation de l'exclusion au sein du CESE et des CESER constitue un enjeu politique de premier plan. Elle participerait d'un double logique :

- un signal politique fort pour mettre fin à la stigmatisation des personnes en situation de pauvreté ou de précarité;
- l'affirmation aussi qu'il n'y a pas à opposer expression spécifique de populations exclues et représentations de droit commun des forces vives, pas de raison non plus d'opposer couches pauvres ou très précarisées de la société aux couches inférieures des classes moyennes.

Deux préconisations peuvent être avancées pour y aboutir au fur et à mesure du renouvellement de ces instances :

- désignation de représentants du CNLE au CESE ;
- participation de personnes en situation de pauvreté aux travaux des CESER. Comment les choisir ? On peut imaginer qu'à partir d'une cartographie régionale des réseaux de participation, des associations de personnes en situation précaire et instances consultatives travaillant dans le champ de l'exclusion, on puisse constituer un collège régional en charge de désigner des représentants au CESER.

En parallèle à la représentation des bénéficiaires et des usagers, le renouvellement de l'action sociale commande de se centrer sur les capacités des usagers. Cela veut dire redonner aux personnes et aux « communautés » (au sens québécois du terme) toute leur place, les considérer comme des acteurs et non des sujets des politiques sociales, mettre leurs compétences au cœur de nos modes de travail, partir de leurs motivations, de leurs points forts pour construire avec elles des parcours leur permettant d'accéder à l'autonomie, « l'empowerment » qui manque tant en France.

Cela suppose bien sûr de ne pas considérer tout bénéficiaire d'une prestation sociale comme un « assisté » mais d'abord comme une personne possédant ses propres potentialités. Partir des ressources des usagers, c'est donc d'abord s'attacher à trouver chez eux et dans leur entourage, quel que soit leur degré de difficulté, les points d'appuis qui permettront d'entamer un parcours, de s'inscrire dans une dynamique qui aille au-delà du simple accès au droit. Mettre systématiquement au cœur de l'accompagnement social les compétences des individus et des familles suppose une évolution profonde des pratiques professionnelles actuelles, parfois trop normatives, encouragées en cela par la multiplication de dispositifs eux aussi contraignants. Plus profondément, une telle approche implique aussi d'accepter les limites de l'intervention sociale, qui ne peut traiter toutes les causes de l'exclusion, de l'ouvrir et de décloisonner fortement l'action publique.

3. Décloisonner l'action publique et mieux articuler ses divers niveaux d'intervention

Les démarches de développement social ne réussissent que si elles mettent en œuvre une approche intégrée. Il faut à cet égard renforcer l'inter ministérialité, assouplir et décloisonner les « dispositifs », accentuer la territorialisation des politiques de lutte contre la pauvreté en recourant largement à des approches contractuelles, mieux articuler les différents niveaux de compétences et d'intervention.

3.1 Renforcer l'inter ministérialité

Le Comité interministériel de lutte contre l'exclusion (CILE), créé par la loi d'orientation de la lutte contre les exclusions de 1998, n'a plus été réuni depuis six ans : défaut de volonté politique, minceur du « grain à moudre ». A la loi de 1998 était associée une programmation sur cinq ans des crédits de lutte contre l'exclusion, dont la mise en œuvre exigeait une coordination entre les différents ministères concernés.

L'annonce d'une nouvelle loi de programmation ou d'un plan quinquennal impose la réactivation de cette instance. Ses travaux pourraient être préparés et suivis par un groupe permanent de hauts fonctionnaires (directeurs d'administrations centrales ou responsables situés à un niveau n-1), directement rattaché à Matignon, se réunissant à une fréquence suffisante, six à huit fois par an. Son secrétariat pourrait être conjointement assuré par la direction générale de la cohésion sociale et le secrétariat général à la modernisation de l'administration publique.

Ce comité doit être plus qu'un lieu de juxtaposition et d'adaptations réciproques des programmes conduits par les divers ministères concernés. Il devrait aussi exercer des fonctions de « synthèse opérationnelle », que trois points peuvent illustrer :

- Le comité doit être en mesure de s'appuyer sur une conception plus stratégique et plus intégrée du document de politique transversale (DPT) Cet outil, prévu par la loi d'orientation des lois de finances (LOLF) pour articuler dans une vision commune différents programmes budgétaires concourant à des objectifs transversaux interministériels, ne peut être qu'un simple « jaune budgétaire » retraçant les efforts budgétaires des uns et des autres. Au-delà d'indicateurs synthétiques et de la récapitulation d'objectifs partagés, il doit développer l'exposé de stratégies intégrées, s'appuyer sur des indicateurs de mobilisation des dispositifs de droit commun (par exemple le poids des bénéficiaires de minima sociaux dans les contrats aidés) et sur des indicateurs-miroirs faisant mieux apparaître la synergie des efforts et des résultats. Il ne serait par exemple pas illogique de faire correspondre à un indicateurs de sortie des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) vers le logement ordinaire, indicateur de performance du programme « Inclusion sociale », un indicateur-miroir d'entrée dans le logement social⁴, qui deviendrait un indicateur de performance pour le programme afférent au logement social, sans bien entendu sous estimer les difficultés de faisabilité à court terme. Il conviendrait aussi, pour se rapprocher des conditions de mise en œuvre sur le terrain, d'expérimenter dans quelques régions une régionalisation de ce DPT.
- Le comité devrait également être chargé d'impulser une vision plus transversale des instruments ou concepts nécessaire à un pilotage plus intégré des actions de remédiation aux lacunes de l'effectivité des droits, et de coordonner ces actions : campagnes de détection des droits potentiels, anticipation des fins de droits, formules de médiation sociale, mise en œuvre d'une conception unifiée de la domiciliation pour l'ouverture d'un droit...
- Enfin, le CILE devrait être le correspondant et le répondant opérationnel du CNLE. A lui de veiller à ce que le CNLE puisse être consulté sur tout texte visant à réduire l'exclusion et à lutter contre la précarité, à lui de suivre l'exploitation des avis du CNLE et leurs suites.

3.2 Poser le département comme chef de file du développement social territorialisé

⁴ Entrée des « sortis de CHRS » mais aussi personnes seules ou familles juste au dessus des seuils d'admission dans le parc social.

La seule avancée significative (mais assez théorique) de l'acte II de la décentralisation, pour ce qui est de la décentralisation des politiques sociales, fut de reconnaître au département le rôle de chef de file de l'action sociale. Pour autant, faute de dispositions opératoires, le département n'est chef de file que dans le champ d'application de ses compétences propres... Il faut concrètement mieux définir ce que recouvre cette notion de « chef de filat », en l'élargissant à une approche plus globale du développement social territorialisé, en précisant aussi le cadre de concertation dans lequel elle s'exerce. Il faut également que les départements puissent jouer l'exemplarité en décloisonnant dans leur propre sphère d'interventions. Mais avant de développer ces points, il n'est pas inutile de faire un retour sur la décentralisation et quelques principes de bon usage.

3.2.1 *Du bon usage de la décentralisation du social*

Il n'a pas semblé inutile de rappeler quelques principes :

- Recherche d'une juste compensation des charges transférées ;
- Recherche d'un équilibre entre solidarité nationale et solidarités locales ou solidarités d'engagement. A cet égard le transfert des allocations de RMI à brouillé le schéma, se traduisant pour les départements par des transferts de charges, au prix parfois d'un certain retrait sur le financement des programmes d'insertion (solidarité d'engagement) Cette situation de brouillage du partage des responsabilités entre niveau national et territorial de la solidarité concerne aussi l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH), et se traduit pour les départements par des décalages très importants entre le montant des allocations qu'ils payent, sur des critères d'ouverture du droit qui s'imposent à eux, et le montant des compensations par l'Etat. La clarification des responsabilités en matière de gouvernance de la solidarité demande que soit posé un principe : le service délégué par l'Etat aux départements de l'attribution et du paiement des trois allocations individuelles et universelles de solidarité ne doit pas faire obligation aux départements d'en financer une partie, parce que leur montant et les conditions de leur accès sont entièrement décidés par la représentation nationale Il reste à donner un contenu à l'engagement de l'Etat de créer à partir de 2014 les conditions de mise en place de ressources pérennes et suffisantes permettant aux départements de faire face dans un cadre maîtrisé au financement de ces trois allocations individuelles de solidarité, préservant ainsi le caractère universel de ces droits individuels. Dans ce contexte, de nouveaux transferts aux départements du financement de minima sociaux relevant de la solidarité nationale paraîtraient peu opportuns.
- Nécessité de décentraliser la pleine responsabilité de politiques sociales plutôt que de transférer des dispositifs, indépendamment de la politique dans laquelle ils s'insèrent, ou des catégories de dépenses, de personnel, de maintenance ou d'investissement. A cet égard une piste féconde serait la tarification des établissements et services médico-sociaux : délégation au président du conseil général de la double ou triple tarification, dans le cadre, pour les budgets soins, de règles et d'enveloppes fixées par le Parlement dans une annexe à la loi de financement de la sécurité sociale, en articulation étroite avec les Agences régionales de santé. C'est réellement la condition pour concrétiser la notion de parcours de soins et d'autonomie, en atténuant les coupures entre sanitaire et social et en simplifiant la tarification pour les usagers. De même la nécessité d'unifier les politiques de prévention de l'exclusion orientées vers l'enfance plaide pour une décentralisation des services sociaux à l'école et de santé scolaire.
- Clarification des zones de chevauchement ou de risques de déni de droits. Il est impératif d'éviter tout ping pong social entre des ordres de compétences distincts. Parmi les sujets de clarification nécessaire, il faut citer la prise en charge des mineurs de moins de trois ans accueillis avec leur famille en CHRS et la question de la prise en charge des mineurs étrangers isolés, urgente, pour lesquels il faudrait rappeler un principe de prise en charge par l'aide sociale à l'enfance, après période d'observation, en l'assortissant d'un mécanisme de péréquation nationale abondé par l'Etat, compte tenu de l'inopérabilité en l'espèce d'un concept de domiciliation.

3.2.2 Définir dans la loi des règles précisant la notion de chef de file

La notion de « bloc de compétences », juridiquement utile, est socialement réductrice par rapport à la complexité de situations personnelles de pauvreté ou d'exclusion généralement multifactorielles. Il n'existe pas de répartition idéale des blocs de compétences. C'est pourquoi il est essentiel de travailler sur les articulations entre divers niveaux d'intervention et de progresser sur le contenu à donner à la notion de chef de file. Trois propositions peuvent nourrir cette approche, par ordre croissant d'importance :

- Organiser au minimum un rôle de pilote ou de pivot pour l'ensemble des formes d'accompagnement social : cela implique une revue d'ensemble des dispositifs d'accompagnement social permettant d'éliminer les doubles emplois (par exemple en matière d'accompagnement social lié au logement, où coexistent une modalité de droit commun sous responsabilité du département, le Fonds de solidarité logement, et des modalités spécifiques visant l'accompagnement vers le logement des sortant de CHRS, financées par l'Etat) et de réduire le nombre de ces dispositifs. Elle permettrait aussi de rationaliser l'animation de réseaux complexes multi partenariaux en marquant clairement, dans des dispositions réglementaires, le rôle de coordination du département (exemple des réseaux de soutien de la parentalité, où interviennent à la fois le département, les CAF et l'Etat, à la fois en tant que financeur d'opérateurs de l'accompagnement et en tant que responsable de l'Education nationale). Sur ce point particulier, le transfert des services social et de santé scolaire diminuerait déjà sensiblement la complexité. En tout état de cause, cette revue nécessite un fondement législatif en précisant les conditions et les critères, et devrait s'effectuer en partenariat très étroit avec l'assemblée des départements de France et des responsables politiques ou techniques départementaux.

- Instituer une règle générale d'articulation : le département chef de file de l'action sociale propose à tout autre acteur des règles de coordination qu'il est libre d'accepter ou de refuser (pouvoir d'initiative) ; l'Etat ou la Région ne peut créer ou financer des dispositifs d'action sociale sur le territoire d'un département qu'aux termes d'une convention d'articulation conclue avec lui (rôle d'orchestration) Cette règle ne peut valoir sous cette forme dans les relations entre département et communes, qui bénéficient d'une clause de compétences extrêmement générale, touchant tout ce qu'elles estiment d'intérêt municipal : « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune » ; mais la régulation entre action départementale et action communale peut emprunter d'autres canaux : délégations, coordination dans le cadre de pactes ou projets territoriaux

- Reconnaître au département une vocation de garant de l'équité entre les territoires, au niveau infra départemental : en partenariat avec l'Etat, notamment pour ce qui touche à l'égale couverture des territoires par les services publics relevant de l'Etat, il veille à cette équité, notamment dans le cadre de pactes ou de projets territoriaux conclus avec les communes , les intercommunalités, l'Etat et tous autres acteurs du développement social. Bien entendu, la situation de territoires en crise peut exiger des formes de solidarité qui dépassent largement le niveau départemental.

L'exemple du Pas de Calais illustre, dans un grand département confronté à de vrais problèmes de mobilité et à une différenciation des modes de développement économique, ce que peut être une démarche de contractualisation, notamment avec des groupements de communes :

Le Pas-de-Calais : Conférence territoriale et contrats territoriaux de développement durable.

Sur un département de grande superficie (70% de la surface de l'Île de France), vivent 1,5 millions d'habitants répartis dans 894 communes et 44 Etablissements Publics de Coopération intercommunale. Les services du département sont organisés autour de 9 territoires. Sur chaque territoire a été créée une conférence territoriale présidée par un vice président (par délégation du président). Elle rassemble les conseillers généraux du territoire et étudie en amont de l'assemblée les dossiers présentés par les 3 directeurs des maisons territoriales du développement local, des infrastructures et des solidarités. Dans le domaine des solidarités, des comités territoriaux associent les élus, les services et les partenaires pour décliner les schémas et pactes départementaux.

La conférence territoriale étudie également les contrats territoriaux de développement durable qui sont signés avec chaque intercommunalité. A partir d'un diagnostic partagé, ces CTDD ont vocation à intégrer l'ensemble des politiques publiques du département pour sortir de la logique de guichet. En 2013 se terminera la deuxième génération des CTDD et bilan sera fait pour s'orienter vers une troisième génération

3.2.3 Rationaliser les modalités de concertation et d'administration consultative au plan territorial : vers un conseil départemental de développement social

Participerait aussi de la reconnaissance de ce rôle de chef de file du département la réorganisation de l'administration consultative au plan départemental, caractérisée par un grand nombre d'instances (conseil départemental pour le logement des plus défavorisés, conseil départementaux de l'insertion lorsqu'il existe un PDI, conseil départemental de l'insertion par l'activité économique, commission départementale d'accueil de la petite enfance, commission départementale des retraités et personnes âgées, conseil départemental consultatif des personnes handicapées...liste non exhaustive et qui ne mentionne pas des instances tombées en désuétude) Chronophages pour les élus, les fonctionnaires et les associatifs, plus ou moins fréquemment réunies, pratiquement sans relations entre elles, dépourvues de moyens, ces instances ont un poids très inégal et parfois pas de poids du tout.

L'objectif est d'aller, à deux ou trois ans⁵, vers la constitution d'un conseil départemental de développement social unifié, à géométrie variable selon l'agenda, dont le secrétariat reviendrait au département. Une telle réforme avait été inscrite dans une loi de 1986, dite loi particulière au domaine social, puis abrogée en 1987 avant que d'avoir pu être mise en œuvre.

Ces conseils devraient pouvoir être consultés aussi bien par le préfet que par le président du conseil général, disposer d'un pouvoir d'auto saisine et faire toute sa place à la participation de personnes en situation précaire.

⁵ Il faut un peu de temps, connaissant l'appétence de nos concitoyens pour les « sièges », et puis surtout il faut viser une adaptation de la démarche aux spécificités des départements et des contextes locaux.

Une démarche pragmatique dans son organisation et sa mise en place est fortement recommandable : au président du conseil général et au préfet de s'entendre sur les modalités de composition et de fonctionnement, sur le projet de règlement intérieur et sur les modalités de présidence (présidence département et vice présidence Etat, ou présidence alternée tous les deux ans, ou présidence par un tiers reconnu etc....) La loi et le règlement ne doivent fixer qu'un cadre extrêmement ouvert, peut être au bout de deux ou trois ans d'expérimentation, portant sur les compétences générales des conseils, l'indication des forces vives à y représenter(sans détailler collèges, nombre de sièges etc....), les cas de consultation obligatoire. Il est essentiel, pour qu'une instance de ce type puisse être utile, qu'elle reflète un consensus sur quelques règles de fonctionnement et que, pour avoir du « grain à moudre » elle soit adaptée au contexte social, politique et institutionnel local.

3.2.4 Décloisonner les services du département

Il ne s'agit pas là d'une proposition à inscrire dans un texte, mais d'une orientation de bon sens selon laquelle on ne peut exercer un rôle de chef de file du développement social si on n'est pas en mesure d'impulser une démarche de décloisonnement dans ses propres services.

Les axes de décloisonnement sont nombreux. D'abord, en ce qui concerne l'enfance, transversalité entre PMI, Aide sociale à l'enfance, service départemental d'action sociale, prise en charge du handicap des enfants (poids de plus en plus important des enfants handicapés dans les prises en charge ASE dans de nombreux départements), action culturelle ou sportive etc....En matière de politique d'insertion, recherche dans tous les champs de compétence du département de contrats aidés ou d'emplois d'auxiliaires ...

Le social, c'est aussi la culture et le sport. Le brassage entre travail social, action socioéducative ou culturelle, animation sportive est extrêmement efficace pour dynamiser l'accompagnement des personnes en difficulté, notamment lorsqu'il concerne les jeunes.

Enfin les articulations entre action économique et action sociale sont à développer. Les entreprises d'insertion peuvent rendre de nombreux services à des objectifs de cohésion sociale et de désenclavement de territoires, en matière de transports par exemple : prêt de mobylettes aux jeunes, organisation de covoiturages, participation aux transports scolaires ou aux transports de personnes âgées ou handicapées...

Le décloisonnement physique sur les territoires de proximité est également important : maisons territoriales du département regroupant tous les services, pas simplement les sociaux, et pouvant accueillir ou mailler des services relevant d'acteurs institutionnels distincts.

On pourrait recommander que périodiquement les responsables politiques et administratifs des politiques départementales puissent rendre compte au président du conseil général ou à la commission permanente départementale des efforts de décloisonnement entrepris et de leurs contributions, y compris en termes budgétaires.

3.2.5 Déléguer.

Les mécanismes de délégation de compétences du département aux communes par voie conventionnelle ont été peu mis en œuvre, sauf quelques exceptions (Bas Rhin, Seine Saint Denis...) On aurait pu penser que le premier accueil social polyvalent eût pu faire l'objet de délégations plus nombreuses à des municipalités disposant de la surface nécessaire, mais la polyvalence de secteur a vite été embolisée par l'exercice de tâches relevant de compétences propres du département, et dans ces conditions la délégation posait de difficiles problèmes de gestion des ressources humaines.

Cet objectif peut aussi être atteint par d'autres voies, par exemple par des outils de travail en réseau tels que mentionnés plus loin (cf. point 3.3.2) Au-delà du premier accueil, on doit aussi réfléchir à d'autres pistes de délégation possible : équipes de prévention spécialisée, agrément des assistantes maternelles pour l'accueil des jeunes enfants, dans le cadre fixé par le service de PMI, voire agrément de mini crèches familiales parentales ou collectives...

3.3 Assouplir et décloisonner les dispositifs

Une analyse textuelle automatique des écrits ou des paroles des travailleurs sociaux, des responsables administratifs ou politiques des interventions sociales ferait apparaître l'incroyable fréquence de l'emploi du terme « dispositif »⁶, intraduisible dans d'autres langues. La technicisation de l'action sociale, le caractère multiforme des formes et processus d'exclusion, la multiplication des acteurs sur le champ social, et parfois d'éventuels phénomènes de concurrence entre eux, ont abouti à un fractionnement de la réponse sociale entre une multitude de dispositifs sans doute légitimes, mais complexes et cloisonnés.

La complexité peut jusqu'à un certain point être gérable, lorsqu'elle a pour finalité principale la personnalisation de la réponse sociale et qu'elle reste explicable à des usagers en situation de fragilité. Mais la rigidité des critères d'éligibilité et le cloisonnement produisent, de façon souterraine et peu perçue, des phénomènes d'exclusion. On sait, depuis le rapport de Gabriel Oheix (1981) que le cloisonnement et la bureaucratie génèrent ou aggravent des processus d'exclusion.

On se doit aussi d'être attentifs aux risques de dérive d'une logique qui peut conduire les usagers potentiels à devenir « consommateurs » de tel ou tel dispositif ou prestation, à développer des comportements consuméristes, et certains professionnels ou administratifs à privilégier tel ou tel dispositif en fonction de leur culture professionnelle ou de leur histoire personnelle.

Une entreprise de décloisonnement à la hauteur des enjeux pourrait reposer sur deux piliers :

- assouplir ;
- mutualiser et inventer de nouveaux outils de coordination fonctionnelle.

3.3.1 Assouplir

Toute analyse d'impact préalable à un texte devrait préciser les articulations du dispositif proposé avec d'autres prestations ou dispositifs voisins, les facteurs d'exclusion aux marges, les remèdes possibles pour des personnes situées aux marges des prestations ou services mis en œuvre.

Au-delà de l'analyse préalable de son intégration dans la palette des réponses existantes, tout texte réglementaire ou toute délibération d'une collectivité territoriale instaurant un dispositif nouveau devrait comporter au moins l'une des deux dispositions de souplesse suivantes :

- les conditions d'assouplissement des ou de dérogations aux critères d'éligibilité au bénéfice de personnes situées aux marges des services ou prestations institués ;
- la réserve, au sein de l'enveloppe budgétaire prévue, d'un petit pourcentage de ressources destiné à traiter des situations atypiques ou à traiter des effets de seuil.

L'application de ces principes permettrait de responsabiliser les acteurs qui gèrent ces programmes ou ces prestations de s'adapter au réel, et de donner un contenu moins normé et moins réducteur à la personnalisation de l'action sociale.

Au-delà des dispositifs stricto sensu, qui renvoient généralement à des prestations relevant de l'action sociale facultative, à des fonds de soutien budgétairement encadrés ou à des prestations légales contingentées, se pose la question de ce type d'assouplissements pour des prestations légales non contingentées, de type RSA par exemple. Ces assouplissements sont toujours possibles dans le cadre de l'action sociale facultative au-delà du socle légal, les rendre obligatoires exigerait une loi organisant une compensation financière appropriée.

⁶ Y compris dans ce rapport...

3.3.2 Mutualiser et inventer de nouveaux outils de coordination fonctionnelle sur le terrain

Il ne s'agit pas là d'imposer quoi que ce soit, mais de proposer de nouveaux outils appropriables par les acteurs de terrain. Ces outils peuvent être multiples et l'énumération qui suit n'a aucune prétention à l'exhaustivité.

- Développer de nouveaux réseaux de coopération fonctionnelle prenant en compte les aspects multifformes des situations d'exclusion :

La question la plus urgente reste celle de l'aiguillage et de la coordination des secours : mobiliser des secours au bon moment au bon endroit est un enjeu crucial pour la prévention « secondaire » des spirales de précarisation et d'exclusion.

La loi d'orientation de 1998 avait institué des comités d'attribution des secours d'urgence (CASU) dont certains ont produit, notamment dans l'ouest de la France, des résultats positifs : définition de critères communs aux différentes institutions, procédures d'urgence parfois intégrées (première institution sollicitée payant le secours et pouvant se retourner, en fonction des critères définis conjointement, vers tel ou tel de ses partenaires), mutualisation partielle avec des sections territorialisées des fonds d'aide aux jeunes (FAJ) ou des fonds solidarité logement (FSL). Les expériences d'intégration les plus parlantes ont souvent été menées dans des départements ayant fortement territorialisé leur offre d'insertion sous l'égide des commissions locales d'insertion liées au RMI. Très inégalement appliquées, ces dispositions de coordination ont été dépassées par les amples mutations du paysage institutionnel intervenues depuis.

Aujourd'hui, en recourant aux nouvelles techniques de communication, on pourrait soutenir l'expérimentation, sur des ressorts de très grande proximité, de réseaux d'accueil et de traitement autour d'un aiguilleur ou d'un gestionnaire de cas, en s'inspirant par exemple de ce qui s'est mis en place dans un domaine très différent, celui des maisons d'accueil et d'information des patients Alzheimer (MAIA)⁷. Les centres communaux d'action sociale seraient dans de nombreux cas bien placés pour exercer des fonctions d'aiguillage, sans du tout proposer une norme uniforme en ce sens.

Au-delà de la coordination des aides d'urgence, l'idée de réseaux fonctionnels de coopération, respectant les compétences et l'identité de chaque acteur, est féconde et applicable à bien d'autres champs.

Commence à s'esquisser aujourd'hui, notamment autour des services d'accueil, d'information et d'orientation (SAIO), une sorte de « service public fonctionnel » des réponses à l'urgence sociale. Il conviendrait d'encourager, sans institutionnalisation ni encadrement uniforme des modalités de collaboration, la structuration de réseaux autour d'un niveau local (premier accueil et coordination des aides d'urgence) et d'un niveau départemental centré sur SIAO et articulations entre urgence et insertion.⁸

⁷ Programme encore largement expérimental mais dont un premier bilan montre qu'il a nettement réduit les itérations des patients ou de leurs familles entre services distincts

⁸ Un peu comme le service public de l'emploi (SPE) distingue un niveau SPER (régional), départemental (SPED) et local (SPEL), avec des objets de coopération différents et des compositions à géométrie variable selon les niveaux. La comparaison s'arrête là car, encore une fois, il ne s'agit pas d'appliquer un modèle unique sur l'ensemble du territoire.

Le réseau, s'il est organisé autour de fonctions d'accueil et d'orientation clairement définies et acceptées par tous les partenaires, permet de dépasser plus effectivement le cloisonnement des dispositifs que ce qu'autorise la notion de référent unique. Parce qu'on a eu tendance à créer un référent par dispositif, on souffre d'un trop plein de référents uniques. Un jeune de 20 ans est suivi par son conseiller mission locale, son référent PLIE (plan local pour l'insertion dans l'emploi) s'il a été orienté vers ce type d'accompagnement de son parcours d'insertion, son tuteur lorsqu'il est titulaire d'un contrat aidé, éventuellement un référent de l'aide sociale à l'enfance s'il bénéficie d'une mesure au titre des jeunes majeurs protégés. Cette pluralité de référents successifs et parfois simultanés ne condamne pas la notion de référent unique et la personnalisation du contact qu'elle implique. Elle illustre simplement le fait que cette fonction ne peut constituer une panacée face au morcèlement des dispositifs.

▪ Reconnaître les fonctions d'ensemblier

Un contexte de ressources plus contraintes devrait nous conduire à appuyer le développement d'opérateurs diversifiant leurs interventions et leurs prestations pour couvrir les diverses facettes de situations d'exclusion ou pour être à même de d'articuler différents stades d'un parcours d'accès au logement ou à l'emploi : opérateurs disposant de toute la gamme des interventions de l'insertion par l'économique ; CHRS offrant une échelle diversifiée de services, de l'accueil d'urgence à l'insertion, du social au culturel, et offrant des services de suite ; associations rurales cherchant à combiner l'aide aux personnes âgées, le soutien aux jeunes parents, les problèmes de santé et de mobilité des jeunes...

Le fractionnement des dispositifs conduit logiquement à un fractionnement des financements ; mais l'éclatement des financements, sans doute légitime pour asseoir un contrôle par objectifs, nuit à la promotion de l'innovation et à la prise en compte globale de parcours d'insertion. Il devient inévitablement générateur de « déseconomies externes » et donc d'un surcoût global. La fonction d'ensemblier doit être mieux reconnue, y compris dans son coût, qui peut au demeurant tout à fait être normé.

La reconnaissance de cette fonction d'ensemblier dans les contrats d'objectifs et de moyens passés par l'Etat ou des collectivités territoriales avec des opérateurs engagés dans une stratégie de diversification constitue la principale plus value de ce type de contrats par rapport aux conventions de financement les plus classiques

▪ Mutualiser les offres d'insertion et d'accompagnement

C'est encore trop largement aujourd'hui un vœu pieux. Les PDI ou PTI, là où ils existent, ont insuffisamment ou inégalement pris en compte cette exigence.

Quelques axes de progression paraissent clairs :

- la rationalisation des procédures de programmation de l'offre et la fusion des documents stratégiques en résultant : A-t-on besoin, dans un département, de trois procédures distinctes conduisant à un programme départemental pour le logement des plus défavorisés, à une programmation départementale de l'hébergement d'urgence et d'insertion et à un schéma CHRS ?
- la territorialisation de l'offre d'insertion ou de l'offre d'accompagnement. Il existe quelques bonnes pratiques sur lesquelles s'appuyer. La mise en œuvre d'une approche de développement social territorialisé devrait permettre de franchir un cap et de passer à une vitesse supérieure. L'essaimage de ces pratiques devrait par ailleurs être une priorité majeure de l'utilisation du Fonds Social Européen(FSE), au carrefour de ses principales lignes directrices (développement local, inclusion sociale, développement du capital humain)

Deux exemples, parmi d'autres, permettent d'illustrer cette approche :

Pas de Calais : mutualisation des actions sociales, socio culturelles et culturelles dans le cadre du contrat territorial de Saint Omer

Une convention passée entre le département, la ville de Saint Omer, le CCAS et le centre social et culturel organise une mutualisation des interventions de ces différents acteurs et le développement d'actions collectives transversales pouvant réunir des publics jusqu'à présent traités de manière différente (par exemple les publics du CCAS, du centre social et culturel ou des jeunes suivis par l'ASE). Il s'agit de mobiliser sur de mêmes lieux tous les outils de la solidarité, avec notamment ces objectifs :

- Développer l'articulation entre les différents dispositifs et schémas (PDALPD, Pacte Territorial Insertion, MDPH, Personnes Agées, Schéma Enfance, Pactes Départementaux et Territoriaux de la Jeunesse, Maison des Adolescents...) existants au niveau du Département, du CCAS de SAINT OMER ou des autres dispositifs (CUCS, contrat local de santé, ARS, REAPP...).
- S'appuyer sur et mobiliser les ressources locales (tissu associatif, Association Aide Familiale Populaire, écoles de quartier, collèges...) en réponse aux problèmes individuels et collectifs de la population.
- Contribuer à la mixité sociale et inter générationnelle et à l'interaction entre les quartiers.

Marne : l'organisation des complémentarités entre département et CCAS

Un protocole de coopération passé entre le département et les CCAS ou CIAS les engage à développer en commun l'élaboration de diagnostics partagés, la simplification des procédures et l'amélioration de l'information des usagers.

Le protocole se décline localement par la signature de contrats territoriaux de développement social adaptés aux réalités du territoire couvert par chaque CCAS. Ces contrats détaillent, par types d'aide (RMI ou aujourd'hui RSA-socle ; Aide aux familles en difficulté ; personnes âgées) ce que fait le département et ce que fait le CCAS

- le regroupement physique des services et des opérateurs permettant une mutualisation partielle des moyens ;
- le développement d'articulations entre accompagnement social et accompagnement vers l'emploi.

La dissociation de ces accompagnements mise en œuvre par la loi créant le RSA a eu le grand intérêt de mettre l'accent sur l'accès à l'emploi. Pour autant, une dichotomie prononcée peut s'avérer préjudiciable à l'emploi, compte tenu des freins sociaux et culturels dans l'accès au marché au travail. Les études menées dans le cadre d'un programme expérimental de simplifications dans la mise en œuvre du RSA insistent à juste titre sur la nécessité de rechercher des articulations, d'éviter une coupure rigide entre les deux types d'accompagnement. A Nancy par exemple, on a expérimenté des formes plus intégrées d'accompagnement socioprofessionnel, visant à articuler des compétences pluridisciplinaires pour lever les freins sociaux et socioculturels à l'accès à l'emploi.

La plate-forme « Convergences » dans l'agglomération de Nancy

L'objectif est, pour une cible de population présentant un cumul de freins dans l'accès à l'emploi, de réaliser un accompagnement exercé par une seule personne ayant à sa disposition un « pool » d'expertise pluridisciplinaire composé de l'ensemble des partenaires (travailleurs sociaux de qualifications diverses, prestataire de service en matière d'orientation formation, structure d'insertion par l'économique, expertises mobilisables de la direction départementale de l'insertion...) Le parcours est basé sur la résolution progressive des freins à l'emploi (garde d'enfants, mobilité...) et sur l'accès à l'emploi. Un référent pivot, partie prenante du pool d'experts, est en lien permanent avec les membres de cette plate forme.

A Paris, les Espaces insertion, antérieurs au RSA, mettent en œuvre articulation des accompagnements et présence dans les mêmes lieux.

Espaces insertion Paris

Ils ont été créés à partir de 2000, dans une majorité des arrondissements parisiens, pour articuler accompagnements social et professionnel sur un même lieu, les personnes étant suivie par des binômes, avec une dominante sociale ou emploi, mais toujours en articulation directe. Ce sont des structures légères qui réunissent, sous l'autorité d'un responsable, des travailleurs sociaux du département et des conseillers de Pole Emploi dont les postes sont financés par le Conseil général

Aujourd'hui ils ont notamment pour mission d'accueillir et d'évaluer les besoins des nouveaux allocataires du RSA-socle inconnus des services sociaux de la ville département et non orientés directement vers un accompagnement purement pole Emploi, et de réaliser un accompagnement conjoint social et professionnel, jusqu'à 18 mois.

3.4 Accentuer la territorialisation des politiques de lutte contre la pauvreté sur la base de diagnostics partagés

3.4.1 Développer l'observation territoriale

Il entre dans le rôle du département en matière d'animation et de coordination du développement social territorialisé d'appuyer l'essor d'une observation territoriale, en partenariat avec l'Etat(diagnostics de l'emploi et travaux relatifs au maillage de divers schémas d'équipements par exemple), les CAF (détentrices du plus fin et du plus riche thésaurus existant en matière de données sur la vie des famille et les situations de pauvreté), les CCAS /CIAS, qui ont une mission légale d'analyse des besoins sociaux dans leur ressort, les associations lorsqu'elles sont en mesure d'exploiter les données parfois très significatives qu'elles recueillent, divers acteurs socio-économiques lorsqu'ils ont par exemple été impliqués dans des démarches locales de gestion prévisionnelle des emplois et de compétences.

La mise en œuvre de diagnostics locaux partagés, moyen central pour le département pour accomplir son rôle de chef de file du développement social territorialisé, doit également s'appuyer sur des observatoires régionaux, qui peuvent fournir de remarquables éléments d'analyse et de cadrage, et notamment de très utiles cartographies de la pauvreté, par types de familles, en fonction du statut d'activité, de l'intensité du travail dans les ménages, produire des analyses comparés selon plusieurs critères de mesure de la pauvreté. On voit par exemple que le Nord Pas de Calais, région parmi les plus pauvres en termes de nombre de ménages en situation de pauvreté monétaire se situe nettement mieux en termes d'intensité de la pauvreté (rapport entre la médiane des revenus des pauvres et la médiane des revenus de la population étudiée).

L'observation régionale se situe généralement dans un cadre assez transversal par rapport aux diverses politiques publiques, ce qui est très utile aux formes d'observation plus proches du terrain (exemple de l'observatoire régional de la santé et de l'action sociale en Lorraine)

Il faut généraliser une politique active d'observation régionale, dans le cadre d'approches contractuelles Etat /régions⁹, sans privilégier une formule institutionnelle unique : GIP ou association regroupant partenaires sociaux , associatifs et collectivités (par exemple sur le modèle de la MRIES, à qui on pourrait confier une mission d'expertise et de soutien méthodologique à l'essaimage des démarches d'observation participative) ; missions de coordination et d'animation rattachées aux préfetures de région ou aux conseils économiques, sociaux et environnementaux en région.

3.4.2 Animer la territorialisation des politiques sociales

Elle peut être impulsée par des conférences territoriales de développement social, réunissant sur des territoires infra-départementaux les élus départementaux et communaux, l'Etat et les acteurs associatifs et socio-économiques du développement social. Là où le terrain est mûr, elles pourront déboucher sur de véritables projets de territoire. C'est une orientation partagée par d'autres groupes de travail dans le cadre de la préparation de la conférence nationale de lutte contre la pauvreté, chacun par rapport à sa thématique. Ainsi le groupe « Familles vulnérables, enfance et réussite éducative » propose –t-il un projet territorial pour l'enfant.

Tous les acteurs sont responsables de la mise en œuvre d'une démarche de développement social et doivent s'appliquer à eux-mêmes ses exigences, notamment en matière de décloisonnement et de participation.

La reconnaissance d'un rôle de chef de file au département, dans les conditions définies plus haut, conduit à redéfinir le rôle de l'Etat local sur le champ social, dans un contexte marqué par l'extrême affaiblissement du réseau territorial social de l'Etat.¹⁰

L'Etat demeure, au-delà de l'exercice de ses compétences propres, résiduelles en matière sociale, un garant de la cohésion sociale : parce qu'il est responsable de l'ordre public social au sens le plus large du terme¹¹, qu'il gère ou coordonne de grands services publics (le service public de l'emploi ou celui de l'éducation nationale par exemple sont fondamentaux en termes de cohésion sociale et territoriale), qu'il promeut des politiques transversales telles que la politique de la ville, qu'il dispose d'un certain nombre de pouvoirs d'avertissement, de mise en garde ou de substitution, par exemple en matière de mixité sociale dans l'habitat dans le cadre de la loi SRU etc....

⁹ C'est bien la formule qui a été retenue pour les Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation, les OREF.

¹⁰ La plupart des membres du groupe et certaines personnes auditées ont déploré l'affaiblissement des DDCS et leur caractère peu viable, voire témoigné de la souffrance des agents.

¹¹ La réaction de la presse quotidienne régionale, en cas par exemple de décès d'un sans-abri, est d'interpeller le maire et le préfet. Instinctivement c'est là que l'opinion situe cette responsabilité de l'ordre public social au sens large.

C'est sur ce type de missions que l'accent doit être mis. Ceci devrait impliquer un reprofilage des directions départementales de la cohésion sociale (ou des directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations), assorti d'une unification des statuts d'emploi. Ceci devrait conduire aussi à créer des équipes légères d'analyse, de conseil et d'impulsion sur les problématiques de développement social, directement rattachées aux secrétaires généraux des préfectures.

Parallèlement, des dynamiques de territorialisation conduisent aussi à valoriser le rôle du sous préfet, en particulier en milieu rural ou semi-rural, au contact des élus municipaux et cantonaux. Il joue souvent un rôle de monsieur ou madame « Table ronde », pour faciliter des arbitrages ou aider à l'accouchement de nouvelles formes de synergie. L'Etat en tout état de cause, à ses divers niveaux territoriaux, conserve un rôle éminent d'arbitrage en cas de blocages locaux, du fait de sa neutralité et de sa capacité de distance par rapport à des conflits très localisés.

La dynamique territoriale doit tout particulièrement s'appuyer sur les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (elle ne réussira pas à revitaliser le tissu social, humain et économique dans les zones rurales sans un fort développement de CIAS dotés de compétences larges) et sur le dynamisme de l'action sociale des CAF, qui ont une pratique éprouvée du partenariat avec les communes (contrats enfance, constats temps libre...), de l'animation globale (avec les centres sociaux), et souvent une réelle expérience du travail social collectif.

Les entreprises doivent être associées, aussi en amont que possible à la définition et à la mise en œuvre d'un projet de territoire, parce que l'élaboration d'un projet de territoire ne va pas sans un débat sur son avenir économique, parce que les politiques d'insertion doivent conjuguer accompagnement professionnel et accompagnement social, parce qu'il faut multiplier les passerelles entre entreprises classiques et structures d'insertion par l'économique et diversifier les modes d'entreprendre.

4. Reconnaître le droit à l'initiative sociale

La liberté d'initiative renvoie couramment à la libre initiative économique. Il faut l'ouvrir à des personnes en situation précaire (cf. l'exemple de l'Association pour le Droit à l'Initiative économique, ADIE) mais il faut aussi tenir et concrétiser un discours sur la reconnaissance de l'initiative sociale, sur un spectre très large qui est celui de la cohésion sociale.

4.1 Entreprendre autrement

4.1.1 S'appuyer sur l'essor de l'économie sociale

- Il faut mettre un accent fort sur le développement de l'économie sociale et solidaire et veiller à une articulation étroite entre loi quinquennale contre la pauvreté et orientations de développement de l'économie sociale. Dans une économie de plus en plus concurrentielle, sur un marché du travail compétitif et de plus en plus fractionné, dans une société où la diversification des besoins individuels et des fonctions collectives ne peut complètement être renvoyée ni au marché ni à l'Etat providence, l'économie sociale et solidaire constitue un axe de croissance riche en emplois et donc peut élargir les débouchés offerts aux personnes en situation précaire et aux chômeurs de longue durée.

- En France, l'économie sociale et solidaire, au travers des associations, des coopératives, des mutuelles et des fondations, compte près de 215 000 établissements employeurs et 2.3 millions de salariés. Cet ensemble pèse près de 10% du PIB français avec des positions fortes dans les domaines de l'action sociale, des activités de services, des activités financières et de l'enseignement. Représentant 9.9% du total de l'emploi salarié en France et plus de 13.3% de l'emploi privé, ce secteur d'activité a, entre 2006 et 2008, contribué pour 18% à l'augmentation des effectifs salariés. Sur la période 2008-2009, le dynamisme de création d'emploi reste plus élevé que celui mesuré dans le reste de l'économie. +2.9% pour l'économie sociale et solidaire soit une création nette de plus de 60 000 effectifs salariés contre une baisse de -1,6 % pour le secteur privé hors-ESS et de -4,2 % pour le secteur public.
- Le principe d'une loi relative à l'économie sociale et solidaire a été préconisé par le Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire (CSESS) en mai 2011.¹² Les premières ébauches de la loi ont été retenues par le Gouvernement et ont conduit le ministre délégué, chargé de l'économie sociale et solidaire, à réaffirmer lors du conseil des ministres du 5 septembre 2012, la volonté des autorités françaises de fournir une assise législative à l'économie sociale et solidaire et aux politiques concourant à son développement. Le projet de texte comprend trois grands axes : améliorer la reconnaissance, structurer le secteur et développer les entreprises sociales et solidaires.
- La contribution reconnue de l'ESS au développement économique des territoires appelle également un appui particulier des pouvoirs publics au développement local et territorial de ces structures et réseaux. L'ESS est en particulier porteuse de nombreuses innovations sociales. La caractérisation et le soutien de ces démarches socialement innovantes sont à même de permettre l'apport d'une réponse plus efficace aux besoins économiques, sociaux et environnementaux identifiés.

4.1.2 *Travailler avec les entreprises prêtes à s'engager pour l'insertion et socialement responsables*

- Au-delà de l'économie sociale, toute une série d'initiatives peuvent aller dans le sens d'un « entreprendre autrement ». Ainsi de nombreuses propositions du groupe « Emploi », dans le cadre de la préparation de la conférence nationale contre la pauvreté, vont dans ce sens :
 - L'expérimentation de projets locaux d'entreprises visant à mettre en œuvre un « droit opposable à l'emploi » Ce pourraient être des entreprises transitionnelles, recrutant des chômeurs de longue ou très longue durée sur des contrats de travail de droit commun, les réunissant avec des professionnels autour d'une activité de production, sans interrompre le processus de recherche d'emploi, en offrant aux chômeurs un statut de travailleur actif et une expérience professionnelle. ATD quart monde mène une expérience de ce type à Noisy Le Grand autour de la rénovation de logements (ETE, Entreprendre et travailler ensemble)
 - Le développement économique des structures d'IAE ;

¹² A la suite du rapport sur l'Économie Sociale et Solidaire « L'Économie Sociale et Solidaire, entreprendre autrement pour la croissance et l'emploi » - Francis Vercaemer - Député du Nord - Parlementaire en mission – Disponible à La Documentation Française - Référence 104000206.

- La mobilisation de la responsabilité sociale des entreprises et des administrations. Elle ne doit pas se cantonner aux questions d'emploi et de formation, mais intégrer aussi les actions à mener auprès d'autres parties prenantes d'une démarche de RSE : territoires, consommateurs. L'éducation à une consommation responsable (énergie, eau, téléphone et notamment portables, courses en supermarché, recours aux crédits à la consommation ...), en partenariat avec des intervenants sociaux ou en s'appuyant sur des formules de médiation spécifiques, concourt à la prévention de l'exclusion. La Fondation Agir contre l'Exclusion(FACE) a développé une ingénierie et un appui méthodologique important aux 400 entreprises, de tailles très diverses, engagées dans son réseau.
- La création d'un label « haute qualité sociale/entreprises volontaires pour l'insertion.

4.2 Reconnaître l'entraide et s'appuyer sur les solidarités de voisinage

- Reconnaître l'entraide, définir dans le code civil des prestations gratuites d'échange non susceptibles d'être requalifiées de prestations commerciales

Pour les personnes en situation précaire qui ont la chance de disposer encore d'un réseau social, la lutte pour la survie passe par l'entraide des et avec les proches. Mais bien plus largement, les solidarités de proximité, formelles ou informelles, sont une condition première de la cohésion sociale. Or celle-ci sont au mieux ignorées, au pire bridées, dans la définition et la mise en œuvre de la réglementation sociale.

L'exemple de l'association VCM (Voisins et citoyens de la Méditerranée), illustre le travail qui peut être accompli, à partir des stratégies d'adaptation et de débrouillardise de personnes pauvres, pour aller vers plus de dignité et d'intégration.

Association VCM

L'association fédère une nébuleuse de 120 associations locales ou collectifs de personnes en situation précaire, essentiellement sur les régions PACA et Languedoc Roussillon.

Les collectifs locaux organisent et soutiennent l'entraide mutuelle sur des objets très divers : aménagement du logement, jardins, garages et réparation automobile, auto-organisation de communautés de sans abris etc....

L'association est connue et reconnue (l'Etat, cinq conseils généraux, deux conseils régionaux et une Caf sont représentés dans un comité de pilotage national) mais le travail des collectifs s'effectue sans cesse sur le fil du rasoir : risque de requalifier de prestations commerciales les prestations d'échange gratuit entre les personnes, risque de soumettre aux règles du code du travail des activités ou il n'y a pourtant pas de lien de subordination à un employeur.

On peut s'interroger sur la possibilité de faire entrer ce type d'initiatives collectives, dans le code de la mutualité ou dans un statut de coopérative, puisqu'il s'agit d'échanges mutuels et de travail coopératif. Mais ces codes paraissent bien lourds pour des activités assez informelles et parfois fluctuantes. On pourrait imaginer une disposition législative d'exception, comme celle qui figure dans la loi instituant le RSA, qui écarte toute présomption de lien de subordination au travail pour les communautés de sans abri vivant sous le même toit, à l'image des communautés EMMAUS, sous réserve d'un agrément administratif. Mais la multiplication des dispositions d'exception n'est pas en soi très heureuse.

On pourrait proposer, sous réserve d'une expertise juridique plus approfondie, d'inscrire la notion d'échange de prestations à caractère gratuit dans le code civil, puisqu'on est là dans le champ général de relations interpersonnelles excluant la commercialisation des produits du travail. Cette inscription aurait du sens, par rapport à une certaine vision de la société.

Proposition d'article de loi transmise par l'associationVCM

- 1) L'entraide civile est réalisée entre voisins par des échanges réciproques de services en travail et en moyens de production, à titre gratuit. L'entraide civile entre adhérents d'une association agréée a lieu dans les mêmes conditions.
- 2) L'entraide doit être occasionnelle ou temporaire, sous réserve des dispositions de l'alinéa précédent. L'entraide demeure un contrat à titre gratuit, même lorsque le bénéficiaire rembourse au prestataire d'entraide tout ou partie des frais engagés par ce dernier.
- 3) Les prestations réalisées dans le cadre de l'entraide civile ne peuvent être assujetties ni à la TVA ni à la contribution économique territoriale. Elles ne peuvent donner lieu à prélèvement sur les salaires ni à perception de cotisations sociales.
- 4) Le prestataire d'entraide est responsable des accidents survenus à lui-même ou aux membres de sa famille.

Il reste également responsable, conformément aux dispositions des articles 1382 et suivants du Code civil, des dommages occasionnés par les personnes mentionnées à l'alinéa précédent, ainsi que les choses dont il a la garde.

Le prestataire d'entraide doit en conséquence contracter une assurance couvrant tous les risques entraînés par l'exécution du service rendu. Cette assurance peut être proposée dans le cadre d'une association agréée.

Par ailleurs et sur un registre distinct, il n'est jamais inutile de rappeler que la validation des acquis de l'expérience concerne aussi l'expérience sociale et bénévole, car de fait elle n'est généralement pas ou faiblement prise en compte dans le fonctionnement des processus de VAE. Pourtant, les capacités d'initiative, d'organisation et de créativité qui se manifestent dans ces actions de survie constituent de vraies compétences.

▪ S'appuyer sur les solidarités de voisinage, notamment pour lutter contre l'isolement

L'isolement est un facteur déterminant de l'exclusion, notamment pour mais pas exclusivement pour les personnes âgées. La prévention de l'isolement et des effets de la solitude commencent à être de mieux en mieux pris en compte dans l'action des municipalités et des CCAS, dans l'animation globale de proximité, dans les orientations données au service civique.

Mais des progrès conséquents restent à accomplir, autour de la stratégie de communication (En faire par exemple une grande cause nationale), du maillage des réseaux, de l'utilisation des nouvelles techniques de communication.

En ce qui concerne le maillage des initiatives et leur soutien, un collectif d'associations de solidarité réuni autour des Petits Frères des pauvres réfléchit à des propositions autour du repérage des relais de proximité (le voisin, le gardien d'immeuble, des volontaires du service civique, un commerçant, un service public ?), de l'organisation des relations entre professionnels et bénévoles, des modalités de support (formation, lieux de rencontre), d'un processus de labellisation éventuelle.

L'utilisation des nouvelles techniques de communication n'a pas été suffisamment explorée, notamment auprès des personnes âgées cataloguées à priori comme rétives à Internet. Pourtant quelques expériences montrent qu'au prix d'une certaine lenteur dans l'apprentissage, des personnes âgées hébergées en maison de retraite peuvent découvrir l'intérêt des messageries électroniques (la surdité n'est pas un handicap, on n'a pas la même peur de déranger qu'avec le téléphone, on a tout son temps pour écrire), voire se passionner pour des ouvertures au monde virtuel.

Sur une échelle beaucoup plus large, dépassant les problématiques de l'isolement, même si elles constituent un axe fort de ses interventions, il faut garantir dans la durée les moyens nécessaires à la montée en puissance du service civique, moteur d'engagement citoyen et facteur de création ou de retissage des liens sociaux.

4.3 Accepter l'expérimentation et libérer l'innovation du poids de certaines normes

▪ Le poids des normes

Le poids des normes, notamment des normes techniques ou de normes de sécurité à vocation exhaustive et non modulables en fonction de la population accueillie et de la nature de son accueil, peut être un frein puissant à l'innovation. Les normes sur la restauration collective, par exemple, freinent considérablement le développement des appartements thérapeutiques de toute nature et des formules de domiciles collectifs se substituant à une prise en charge institutionnelle. Les normes d'encadrement professionnel peuvent constituer un obstacle à la participation directe des usagers et des familles à une prise en charge collective. Les normes d'accueil de la petite enfance, conjuguées à la catégorisation des structures, peuvent freiner certaines innovations sur lesquelles il faudrait au contraire s'appuyer pour développer un travail social de plus longue portée : exemple des réseaux d'entraide entre femmes pour la garde mutualisée des enfants, dans certaines cités, qui peuvent difficilement être soutenus ou reconnus parce que les appartements ne sont pas conformes aux normes et que les mères ne pourraient prétendre à un agrément d'assistante maternelle. Pour éviter tout risque, on aboutit à accentuer la pénurie,   ménager des espaces sans offre socialisée ou contrôlée, dans lesquelles s'engouffrent parfois des structures « sauvages », lucratives et présentant des garanties douteuses.

▪ Les conditions d'assouplissements expérimentaux

Il ne s'agit pas de supprimer les normes, sous réserve d'all gements parfois nécessaires, mais de pouvoir dans certains cas les rendre plus flexibles pour les adapter à un environnement ou à un projet particulier. On a besoin d'une disposition légale autorisant la modulation des normes ou l'expérimentation hors normes, sur un champ encore plus large que celui des structures sociales et médico-sociales, lorsque l'adaptation souhaitée vise à développer des réseaux d'entraide, ou des formes de prise en charge et d'accompagnement alternatives à l'institutionnalisation, ou la participation directe des personnes accueillies au projet collectif. .

Les dérogations ou assouplissements seraient décidés par l'autorité publique compétente, devraient faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation organisée. Elles ne pourraient porter sur l'assouplissement des normes du travail, pour lequel les seules voies restent des dispositions législatives spécifiques ou un accord des partenaires sociaux dans un cadre fixé par le code du travail.

De manière plus large il faut faire évoluer notre culture de l'expérimentation, peut être trop cadr e, insuffisamment ouverte   un processus de recherche des équilibres nécessaires et aux tâtonnements qu'elle peut impliquer, et souvent plus dans la préfiguration que dans l'expérimentation véritable.

4.4 Travailler ensemble à faciliter l'innovation sociale

Il serait d'intérêt public de conjuguer les efforts des grands acteurs pour faciliter l'innovation, notamment par le soutien à des projets de coopération novateurs entre acteurs du développement social, l'expérimentation de nouvelles formes d'expression collective ou de démocratie participative, par l'appui au développement de nouvelles solidarités, formelles ou informelles et à la lutte contre l'isolement. On pourrait imaginer de créer un fonds dédié au soutien d'actions sur ces trois axes, peut être sous la forme d'un fonds de concours qui permettrait de joindre à une dotation de l'Etat des crédits de mécénat public (collectivités territoriales, CDC...) et de mécénat privé (diverses fondations philanthropiques, sociales ou culturelles, des entreprises...)

C'est la seule proposition de ce rapport qui aurait un coût budgétaire significatif¹³ mais ce coût est aisément maîtrisable, notamment dans le cadre de montages cherchant à susciter des effets multiplicateurs.

Ce fonds, qu'il serait intéressant de pouvoir régionaliser au fur et à mesure de sa montée en charge, ne procéderait pas par appels à projets, même si bien sûr il devra se fixer et publier quelques critères d'évaluation des propositions qui lui seront transmises. Fondamentalement il s'agit de reconnaître l'initiative sociale et d'organiser la rencontre entre une démarche de proposition ascendante et des priorités politiques nationales ou territoriales.

4.5 Bâtir avec les associations un partenariat d'intérêt général

L'outil de conventions à horizon pluriannuel avec des associations ou réseaux associatifs existe de puis plus de 20 ans, plus ou moins largement utilisé, depuis qu'une circulaire de Michel Rocard en 1988 en définissait les modalités, circulaire suivie par de nombreuses autres.

- Le temps est venu de donner à ce régime une base légale¹⁴, dans un double souci de sécurisation :
 - sécuriser les engagements pris par l'Etat ou des collectivités publiques sur un socle de missions d'intérêt général et la reconnaissance de fonctions d'animation de réseaux (un « socle de sérénité ») au-delà duquel peuvent aussi être financés, de façon plus conjoncturelle, des objectifs ou missions spécifiques ;
 - sécuriser ces partenariats avec des associations ou institutions à but non lucratif par rapport à la doctrine européenne sur l'appel à la concurrence et le recours à la notion de SIEG. Même si là aussi le risque zéro n'existe pas, on peut se référer à la notion de services sociaux d'intérêt général ou de service d'intérêt économique général (SIEG) à vocation sociale, définir un régime de partenariat conforme aux exigences de la commission européenne, autorité suprême de la concurrence en vertu des traités : définition d'une mission d'intérêt général et de son champ d'application, définition préalable, transparente et objective des critères de financement, modalités de suivi et d'évaluation, contrôle destinés à vérifier l'adéquation entre aides accordées et compensation des charges d'intérêt général, séparation des budgets et des comptabilités lorsque coexistent missions d'intérêt général hors marché et activités à caractère commercial.¹⁵

¹³ vingt à trente millions d'euros en régime de croisière pour la contribution de l'Etat ?

¹⁴ Des dispositions législatives régissent déjà le partenariat public/privé, entendu comme le partenariat avec des entreprises.

¹⁵ Cf. normes « Monti/ Korês » puis, depuis 2012, normes « Almunia/Barnier »

- Au-delà des objectifs de sécurisation et de prévisibilité pour les gestionnaires associatifs (et aussi des exigences de sélectivité et de priorisation que ce régime comporte pour les financeurs publics), une disposition législative aurait l'intérêt politique de reconnaître clairement que les acteurs non lucratifs du social sont bien plus que des prestataires de services finançables au mieux disant. Ils expriment des besoins et aspirations collectives, portent un projet associatif qui peut rencontrer l'intérêt général, peuvent formuler ou relayer des initiatives de terrain, développer des modalités d'interventions souples ou participatives.
- Ce type de partenariat peut enfin contribuer à véhiculer des objectifs transversaux tels que le développement de la participation des personnes en situation d'exclusion ou l'accroissement du rôle des femmes dans les instances de gouvernance ou de régulation de la vie associative.

5. Faciliter l'évolution des pratiques professionnelles de l'intervention sociale et donner au travail social les moyens de ses missions

Aux yeux de certains, le travail social pourrait avoir tous les torts : bureaucratisation des interventions, repli identitaire, faible propulsion à aller au devant des usagers, incapacité à sortir de la sphère de l'action sociale.

Le ressenti des travailleurs sociaux est le plus souvent radicalement différent : massification des problèmes de précarité, enfermement dans un rôle de gestionnaire des dispositifs voire des files d'attente, sentiment d'isolement ou d'impuissance face à des injonctions paradoxales, développement de l'usure professionnelle et du stress qui, comme on le sait, résulte d'un divorce croissant entre la conception qu'un salarié peut avoir du correct accomplissement de ses missions professionnelles et les objectifs qu'on lui fixe.

Au-delà de cette présentation délibérément manichéenne, la question est de gérer aux mieux les ressources humaines de l'action sociale, en facilitant l'évolution des pratiques et en reconnaissant au travail social les moyens de ses missions (formation initiale et continue, conditions d'emploi et reconnaissance des responsabilités)

5.1 Faciliter l'évolution des pratiques professionnelles

Les critiques sur la bureaucratisation du travail social peuvent être retournées aux institutions employeurs. Faciliter l'évolution des pratiques professionnelles, c'est d'abord et surtout mieux utiliser le travail social, ce qui renvoie largement à une dé-bureaucratisation de l'action sociale, au décloisonnement des dispositifs, à la recherche de meilleures articulations entre accompagnement social, compétences techniques spécialisées, approches plus économiques de l'insertion.

Cette question est importante ; au-delà d'une polyvalence qui ne peut plus vraiment être effective, il faut développer dans le service départemental d'action sociale des cellules de référents spécialisés sur toutes les problématiques de l'exclusion, voire des plate formes de conseil qui pourraient être utilisées par tous les acteurs locaux de l'insertion, pas seulement par des agents du département, comme un centre de ressources commun, dans le cadre d'une territorialisation accrue des politiques de lutte contre l'exclusion. Ce pourrait être l'une des modalités d'action du département comme chef de file du développement social territorialisé.

Le décloisonnement des dispositifs recrée des marges d'initiative et donc des délégations de confiance et de responsabilités aux travailleurs sociaux, dont la mise en œuvre doit être évaluable avec les intéressés ; cela implique aussi une évolution rapide des modes d'encadrement et d'animation des services. Le management est par ailleurs confronté à des défis plus spécifiques : accueil et soutien à de (très) jeunes professionnel(le)s sur des postes difficiles ; mise en place de référents ou d'espaces déontologie ; travail sur la qualité des écrits pouvant comporter des informations sensibles sur les familles, notamment dans le cadre des rapports ASE, service social, PMI ; régulation du partage des informations sociales dans le cadre des nombreux dispositifs interinstitutionnels fondés sur la circulation de l'information¹⁶.

Le travail social collectif, en voie d'essoufflement sous l'effet conjugué de la massification des situations de précarité et de la contrainte budgétaire, qui amènent beaucoup d'institutions à le considérer comme un « luxe », pourrait être relancé par la mise en œuvre de projets territoriaux tels qu'évoqués plus haut. De nombreux axes de progrès peuvent être esquissés : appropriation de l'habitat (pas seulement dans les ZUS mais aussi dans les îlots précarisés de certains centres ville ou des lotissements ou copropriétés de moyenne banlieue), soutien aux solidarités informelles, pouvant déboucher sur la réalisation d'activités plus économiques ; animation et renforcement des liens sociaux et aides à la mobilité en milieu rural ; travail social et socio-éducatif autour d'une école ouverte, puisqu'au sortir de la PMI, la tranche 6/12 ans est une charnière centrale mais peu « défrichée » de la prévention des exclusions.

Le travail social avec les groupes est aussi à soutenir : groupes d'expression collective (exemple des GEM, groupes d'entraide mutuelle), en particulier avec des personnes en situation de précarité, groupes d'aide aux aidants, groupes à finalités plus thérapeutiques.

Enfin le travail communautaire est à relégitimer. Il souffre malheureusement d'un glissement sémantique absurde de communautaire à communautariste, alors que la philosophie du développement social est de s'appuyer sur les potentialités et les identités des individus, des groupes et des communautés, ce qui est parfaitement possible dans le respect d'un pacte social laïc.

5.2 Moderniser l'appareil de formation et reconnaître les compétences

- L'objectif est de créer un système de formation plus intégré, articulant dans des instituts pluridisciplinaires et pluri professionnels tous les niveaux de qualification, ouverts sur la formation permanente et la recherche. Ces instituts seraient étroitement associés aux universités sans y être intégrés, à la fois pour préserver l'originalité d'une démarche formative totalement partagée entre temps de formation théorique et pratique, avec une organisation pédagogique de l'alternance (correspondances entre acquis de connaissances et éléments des stages), mais aussi pour garantir le maintien des parcours promotionnels propres aux filières éducatives, permettant en principe de passer du niveau 5 au niveau 3 en moins de 10 ans. C'est à ces objectifs que correspond le projet de Hautes Ecoles Professionnelles de la santé et de l'action sociale porté par l'UNAFORIS, qui fédère les instituts de formation, et soutenu par la direction générale de la cohésion sociale.

¹⁶ Sur ce point du partage des informations, un rapport établi par Brigitte Bouquet, doit très prochainement être débattu au conseil supérieur du travail social

- Cette modernisation du système de formation permettra de développer la transversalité tout en préservant l'acquisition de compétences spécifiques renvoyant à des référentiels métiers. On peut identifier les éléments communs, au même niveau de qualification finale, aux divers cursus : connaissance des populations et des politiques publiques, diagnostics territorialisés des besoins sociaux, déontologie, droits des usagers, environnement sociologique et institutionnel de l'action sociale, éléments généraux de psychologie, notions de droit social et de droit de la famille, développement de l'enfant, interventions sociales d'intérêt collectif. Selon les filières peuvent y être articulés des enseignements spécifiques à une filière ou une identité professionnelle : pédagogie de l'éducation spécialisée, techniques d'expression et de créativité, techniques d'animation, unité d'approfondissement sur telle ou telle politique sociale, psychologie de la relation d'aide individuelle, gestion du budget et du cadre de vie, gestion des conflits intrafamiliaux ... Cette évolution de l'architecture du système pédagogique, déjà amorcée, doit être accentuée, de même que doit être banni tout morcellement par champ d'exercice ou par population des cursus existant quel que soit leur niveau ; la formation professionnelle initiale doit clairement se situer dans une perspective de formation tout au long de la vie, laissant toute leur place à des formations ultérieures d'adaptation, de spécialisation, d'actualisation ou de recyclage. La formation professionnelle initiale ne peut pas produire des spécialistes en tout, l'apparition de besoins spécialisés de formation approfondie ne doit pas se traduire par la création de nouveaux cycles de formation initiale.
- Un profond « aggiornamento » du système de formations aboutira logiquement à situer les formations de type bac + 3 au niveau 6 de la grille du processus de Bologne (licence dans le schéma MLD). Il faut à la fois reconnaître l'intérêt de l'alternance pédagogique et acter les conséquences d'une redéfinition des missions du travail social dans une perspective de développement social.

5.3 Quelques mesures à effet levier

Quatre innovations qui pourraient faire bouger les lignes :

- Développer la formation pratique dans des terrains de stage immergés dans les problématiques de grande précarité (CHRS, réponses à l'urgence sociale, Samu sociaux, PASS hospitaliers etc....) La participation de ce type de structures à la formation en alternance des travailleurs sociaux (dont la moitié du cursus s'effectue en stages sur des sites qualifiant) régresse sensiblement, du fait notamment de la précarisation des conditions de fonctionnement de ces structures elles mêmes et de leur incapacité à prendre en charge les indemnités de stage. Comment demander dans ces conditions aux travailleurs sociaux d'aller au contact, de respecter l'expression des personnes en situation de pauvreté, de savoir gérer aussi les situations de tension que peut générer la misère ? Il faut sur ce point être en mesure de consentir un effort financier- très ciblé- pour lever cet obstacle, et par ailleurs inscrire l'accueil et la formation pratique de stagiaires comme l'un des critères de l'évaluation externe prévue par la loi 2002/2, pour les structures qui en relèvent. Symétriquement, le développement d'une politique de stages sur ce type de sites qualifiant doit être, pour les instituts de formation, un critère d'évaluation d'une pédagogie fondée sur l'alternance.
- On peut aussi aller plus loin en imaginant une obligation de formation des travailleurs sociaux tout au long de la vie, afin de les familiariser avec de nouvelles techniques d'intervention ou de nouvelles approches du social, obligation validable et prise en compte tout au long du développement de carrière.

- Expérimenter la substitution d'une validation de projets collectifs, dans les épreuves de synthèse des diplômes, à la production de « super mémoires » individuels : Est que ce ne serait pas plus formateur de présenter à un jury un « junior project » de travail social collectif qu'un mémoire de type universitaire avec des exigences théoriques surdimensionnées ? Quelques écoles ont soutenu des initiatives portées par les étudiants : écoles de la Croix rouge avec des Samu sociaux ; centre social expérimental de la rue de Torcy à Paris, animé par les élèves de l'École normale sociale etc.... Souhaite-t-on, oui ou non, développer le travail social collectif ?
- Imaginer, en partenariat avec des régions, des programmes de formation de travailleurs sociaux, d'animateurs ou de médiateurs sociaux issus de quartiers sensibles, dans des conditions de droit commun en ce qui concerne le contrôle des connaissances et l'obtention des diplômes, mais avec un soutien pédagogique spécifique et des modalités de recrutement particulières, à partir d'un repérage par des associations locales, des centres sociaux et des équipements socio-éducatifs de proximité, des équipes de prévention spécialisée, de jeunes manifestant un profil de médiateur ou porteurs d'un engagement collectif. Il s'agit là moins de conduire une action de promotion sociale, les élèves des formations sociales ayant des origines sociales beaucoup plus diverses que les étudiants de Sciences po Paris, que de créer une dynamique de formation fondée sur la diversité et le brassage des expériences. Il ne s'agit pas non plus d'imposer un engagement de servir la cause de la lutte contre la pauvreté dans son quartier d'origine, puisqu' à un diplôme de droit commun doit correspondre toute la palette des débouchés qu'il peut ouvrir.

6. Organiser la transparence des politiques et la capitalisation des bonnes pratiques ; évaluer les efforts entrepris et les progrès accomplis en matière de lutte contre la pauvreté.

6.1 Organiser la transparence de l'effort public en matière de lutte contre la pauvreté

L'effort de l'Etat peut être mesuré à travers les chiffres du document de politique transversale (DPT), et les transferts sociaux de la branche famille en direction des personnes en situation de pauvreté sont assez bien connus, de même que le financement de la couverture maladie universelle. Au-delà de ces masses financières, on n'a qu'une visibilité floue sur les efforts entrepris et les moyens consentis. Il faudrait au moins prendre trois types de dispositions :

- Rendre obligatoire la publication par les départements de leurs dépenses de RSA et du financement des actions d'insertion qui lui sont liées, selon des critères de présentation normalisée, pour retrouver une visibilité qui s'est beaucoup brouillée depuis la décentralisation du RMI et la fin de l'obligation de financement des actions d'insertion ;
- Inscrire dans la future loi de décentralisation l'obligation pour les régions de faire remonter les dépenses de formation professionnelle au bénéfice de titulaires de minima sociaux, des travailleurs handicapés et des chômeurs de longue durée, le nombre des bénéficiaires et les volumes de formation ;
- Elaborer des comptes consolidés de la lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, à partir de propositions méthodologiques d'une mission interministérielle de très bon niveau : quel périmètre de dépenses prendre en compte pour les collectivités territoriales (régions, départements, villes de plus de 10 000 habitants et intercommunalités) ? comment analyser l'ensemble des « avantages » ou aides affectées liées à un minimum social ou à un statut de chômage ? Quelles dépenses de l'assurance maladie prendre en considération ? Etc....

6.2 Organiser le débat démocratique

- C'est d'abord organiser un débat annuel au parlement sur la mise en œuvre de la loi quinquennale et l'évolution des problématiques de pauvreté (proposition du réseau « Alerte » et de nombreux autres contributeurs), éclairé par les études de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale et les avis du CNLE. En tout premier lieu il est essentiel, dans la conduite d'une politique de longue durée, d'évaluer les crédits budgétés et consommés, les mesures prises, l'application des calendriers prévus. C'est l'occasion d'apprécier les efforts et les progrès accomplis, d'adapter le cas échéant le pilotage des politiques menées et de maintenir une forte incitation à agir. Mais l'organisation d'un débat démocratique régulier est aussi une opportunité significative de démontrer que le combat contre la pauvreté est un investissement qui profite à la société toute entière, au-delà des lignes de fracture sociologiques ou identitaires, que par exemple les actions en direction des enfants en grande difficulté sociale profitent à tous les enfants et renforcent l'école.
- Deux groupes d'indicateurs peuvent contribuer à éclairer les débats :
- trois indicateurs de synthèse, correspondant aux recommandations de l'ONPES, fondées sur le caractère multidimensionnel de la pauvreté et l'accroissement du nombre de travailleurs pauvres :
 - un indicateur de pauvreté monétaire conforme à la définition européenne du seuil de pauvreté (60 % du revenu médian des français) ;
 - un indicateur multi critères autorisant une approche multiple des aspects de la paupérisation et de l'exclusion, à partir des conditions de vie (qualité du logement etc..) et des privations (renoncement aux soins, aux loisirs, absence de réseau social...) dans le fil des analyses multidimensionnelles de la pauvreté développées par l'INSEE et EUROSTAT ;
 - Un indicateur permettant de mesurer la pauvreté des travailleurs, par exemple la proportion des ménages à très faible intensité de travail dans la population des ménages pauvres au sens monétaire du terme.
- Un nombre restreint d'indicateurs à déterminer en fonction des cibles prioritaires de la loi quinquennale, indicateurs d'impact¹⁷ ou de résultat (nombre des décrochages scolaires, évolution de l'illettrisme, entrées dans le parc social de ménages à très faibles revenus...) ou indicateurs de moyens ou de mise en œuvre très proches de l'impact recherché (mise à disposition de logements très sociaux, prévention des expulsions, amélioration de l'effectivité d'une prestation).
- Enfin, au-delà de ces indicateurs , des chantiers à moyen terme sont à ouvrir sur la mesure des potentialités des individus (« capacitation » pour reprendre un terme du Québec) ou des territoires (perspectives démographiques d'un territoire, mixité sociale et intergénérationnelle, niveaux de qualification, réseaux de liens sociaux, capacités à entreprendre etc...) C'est une démarche largement qualitative, même si beaucoup d'éléments en sont quantifiables, qui peut être féconde pour mesurer cette fois ci non la pauvreté mais le potentiel de richesses (hors critères de la comptabilité économique nationale)

¹⁷ Au-delà de l'évaluation des résultats de la loi quinquennale et des programmes sociaux, il conviendrait aussi de développer l'analyse des impacts sur la pauvreté de politiques n'ayant pas prioritairement une finalité sociale : politique agricole, politique du crédit, politique de la concurrence, configuration et couverture territoriale des services publics...

6.3 Vers un réseau de capitalisation des pratiques significatives

La mise en œuvre de la loi pourrait être accompagnée d'une initiative d'organisation de la circulation des pratiques novatrices ou significatives. Il n'y a pas lieu de créer une institution mais de réunir une table ronde des acteurs et des diffuseurs visant à articuler leurs interventions respectives et à concrétiser cette démarche par un réseau de conventions : Etat, associations d'élus de collectivités territoriales, CNAF, UNCASS, UNIOPSS, Fédération des centres sociaux, Observatoire de la décentralisation de l'action sociale (ODAS) Centre national de la fonction publique territoriale et OPCA du champ social, Laboratoire de l'économie sociale ,et tous les acteurs associés à l'Etat dans la constitution du Fonds de soutien à l'initiative sociale et l'innovation évoqué plus haut.

C'est aussi par l'organisation de processus de formation réciproque, d'émulation et de convergence qu'on pourra mobiliser les acteurs du développement social.

En conclusion :

Deux principes ont guidé les travaux et les propositions du groupe :

- les politiques de solidarités doivent irriguer l'ensemble des politiques publiques et l'ensemble des politiques publiques nourrissent les solidarités,
- le développement social territorialisé pourrait être l'outil commun aux différentes institutions et associations ou entreprises parties prenantes du social.

Un maître mot : la confiance

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

Michel Dinet

Michel Thierry