

Moderniser notre organisation sociale, au bénéfice du citoyen

La réforme de notre organisation territoriale va avoir d'importantes conséquences sur le monde associatif de la santé et de l'action sociale, les politiques correspondantes étant largement gérées au niveau local dans un partenariat collectivités territoriales/associations. L'Uniopss estime que cette réforme ne peut se borner à revoir la frontière des circonscriptions officielles : elle doit avoir pour objectif premier la modernisation de notre organisation sociale sur le terrain. Dès lors, il s'agit de repenser cette organisation dont l'architecture n'est plus lisible, ni efficace pour répondre aux attentes des citoyens et aux évolutions prévisibles des politiques publiques.

Pour l'Uniopss, il est capital que les réformes envisagées ne se limitent pas à des ajustements techniques ou purement politiques, mais s'inspirent de principes réfléchis pour la modernisation de notre organisation sociale, aujourd'hui « suradministrée ». La complexité, les doublons, les empilements de compétences participent d'une perte de confiance dans le système, de délais dans la décision, ainsi que de la difficulté à répondre à l'émergence des besoins nouveaux. Et ces défauts s'aggravent dans cette période de rigueur budgétaire.

L'Uniopss est particulièrement concernée par ces projets :

- Tout d'abord parce qu'elle défend dans la conduite de l'action sanitaire, médico-sociale et sociale, une **prise en compte globale des besoins de la personne**, nécessitant une complémentarité des politiques et une organisation interactive des structures.
- De plus, le monde associatif de la solidarité, outre son rôle d'opérateur majeur des politiques publiques, est aussi un **mobilisateur des ressources de la société civile** en vue de la cohésion sociale, notamment par le moyen du bénévolat et par sa capacité d'innovation en tant qu'acteur de proximité.
- Enfin, les associations sont un lieu de **mise en œuvre de la démocratie**, fonction qu'elles partagent avec les collectivités territoriales.

L'Uniopss se prévaut, pour ce faire, de la **Charte des engagements réciproques** conclue le 14 février 2014 entre l'État, les représentants des collectivités territoriales et les représentants du mouvement associatif, aux termes de laquelle : « *L'État considère les associations comme des partenaires à part entière des politiques publiques* ».

Pour l'Uniopss, six principes doivent animer les réformes :

- 1. Inscrire les politiques sociales dans la durée**
- 2. Placer le citoyen au centre des réformes**
- 3. Organiser la cohérence**
- 4. Respecter les distances**
- 5. Mettre en place une organisation lisible**
- 6. Impliquer la société civile**

Six principes

1. Inscrire les politiques sociales et de santé dans la durée

Les politiques sanitaires et sociales sont trop souvent confinées à un rôle curatif et de réparation. La prévention a rarement trouvé une place satisfaisante, tant dans les réformes sociales que dans les étapes de la décentralisation.

Or le « social » n'est pas uniquement une question « micro » : il doit devenir une composante du développement général et s'inscrire dans la durée. Il s'agit de mieux prévenir, individuellement et collectivement, d'investir en services pour moins dépenser en allocations, d'accompagner, le long de parcours organisés, de considérer que la dépense sociale est souvent un « investissement » qui suppose d'en accepter le retour sur le moyen terme. Cette évolution nécessaire intéresse tant le niveau territorial que le niveau national.

2. Placer le citoyen au centre des réformes

La reconstruction de l'organisation des politiques sociales locales doit privilégier l'intérêt des citoyens et leur implication. Quand bien même la recherche d'économies apparaît légitime, c'est d'abord la simplification des procédures, la lisibilité des compétences, la commodité d'accès pour le citoyen qui doivent servir de « fil rouge ».

Considérer le citoyen non plus comme l'objet de l'action sociale mais comme le premier acteur de sa liberté et de son autonomie suppose de se départir des postures de guichet et de développer la **fonction d'accompagnement** sur un chemin visant le retour ou l'accès au droit commun.

En quelque sorte, **le projet doit précéder la structure** et celle-ci doit être redécoupée pour optimiser les politiques publiques dans l'intérêt du citoyen.

3. Organiser la cohérence

Aménager clairement le point de rencontre de politiques verticales avec des territoires nécessairement horizontaux ne va pas de soi.

Pourtant, deux évolutions pourraient y contribuer :

- **le « décloisonnement » des politiques sociales** : celles-ci peuvent davantage se compléter l'une l'autre, faire plus de place à la transversalité,

considérer le citoyen dans l'ensemble de ses besoins.

- **le « désenclavement » des politiques sociales**, c'est-à-dire leur définition simultanée avec d'autres politiques et leur intégration dans celles-ci (cf. la politique de la ville). Ainsi, une conception globale et cohérente du développement devrait associer étroitement développement social et développement économique au niveau régional.

4. Respecter les distances

L'action territoriale suppose que soit trouvé le bon équilibre entre la proximité des décideurs avec les « bénéficiaires » et le recul nécessaire aux tâches plus stratégiques (programmation, prévention, coopération...). L'action sociale a besoin des connaissances interpersonnelles, de la mobilisation des solidarités de voisinage, du bénévolat de proximité. Pour elle, « *near is beautiful* ».

Dans tous les cas, l'élaboration, avec l'ensemble des acteurs concernés (y compris l'État), d'un « projet de territoire » s'impose. Ce projet devra nécessairement intégrer des objectifs sociaux ; ainsi serait-il souhaitable que le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), dont la vocation est la détermination des priorités de l'aménagement, notamment dans une perspective économique, se voie complété par des objectifs sociaux de caractère structurel (préparation du territoire aux conséquences du vieillissement de la population, lutte contre la pauvreté sous tous ses aspects, soutien social au développement économique territorial, accompagnement des phénomènes migratoires, participation à la péréquation entre les territoires de niveau inférieur...).

La définition du territoire est une question récurrente dont il conviendra de stabiliser la réponse. Rappelons que les citoyens participent à des territoires variés (de résidence, de profession, d'accès à la culture, de santé ...) et que devront aussi être prises en compte les conséquences de la numérisation des foyers, comme les inégalités que ce développement suscite. L'expérience montre que, au niveau le plus fin, les limites du territoire sont dessinées de façon non administrative, mais par la nature de l'action à conduire, par le partenariat qui s'y noue, par la participation des citoyens et celle des usagers qui s'y déploient. **Aussi convient-il de ne pas normer les territoires d'action, mais de les laisser se constituer autour du projet et vivre.**

Le territoire peut devenir le lieu privilégié de l'intégration des politiques comme celui de la démocratie participative.

5. Mettre en place une organisation lisible

Un « Plan de restructuration des compétences »

Les compétences de principe de l'État n'ont pas lieu d'être remises en cause : édicition des normes et stratégies nationales, financement, péréquation, contrôle, évaluation. Pour tout le reste des compétences (nombreuses) des collectivités publiques, le choix d'attribution des compétences territoriales est à opérer entre deux blocs d'autorité et à l'intérieur de chacun d'eux. Schématiquement :

- un bloc « décentralisé » : région, métropole, intercommunalité, département éventuellement ;
- un bloc « déconcentré » : Préfet (et services déconcentrés), agences régionales de santé et caisses de Sécurité sociale.

Il faudra étudier attentivement chacune des compétences en cause et arrêter un Plan de restructuration des compétences, étalé dans le temps. Au niveau territorial, la répartition de ces compétences devra être prise en compte par le « projet global de territoire », soit qu'elle ait été déterminée par la loi, soit que celle-ci ait laissé aux autorités locales un pouvoir contractuel de répartition.

Quelques préconisations :

- réfléchir à des **regroupements thématiques** (autour de l'enfance, de l'insertion, du handicap, de l'adaptation de la société au vieillissement...), par la voie réglementaire ou par la voie contractuelle ;
- confier aux services déconcentrés de l'État, ou aux caisses de Sécurité sociale la gestion totale de toutes les **aides financières individuelles** lorsqu'elles obéissent à des normes fixées au niveau national ;
- réserver aux autorités « politiques » (région, métropole, département, intercommunalité, État) tout ce qui se rapporte à la **politique de l'offre de services**, à leur programmation, aux principes de leur financement.

Le Plan de restructuration des compétences proposé pourrait faire l'objet de travaux par grands domaines confiés à des missions parlementaires, à des Inspections générales, au Commissariat général à la stratégie et à la prospective.

Le devenir du département : 3 scénarios

L'Uniopss n'a pas de position arrêtée sur la question du maintien du département dans la carte territoriale de la France. Elle estime, néanmoins, qu'il n'est pas envisageable de conserver l'organisation actuelle.

Scénario 1 - Dans le cas où le département subsisterait dans ses compétences de principe, il assurerait la solidarité entre les territoires, notamment vis-à-vis des territoires ruraux. Il exercerait cette compétence en application d'une convention conclue avec le niveau régional et dans le cadre des grandes orientations de développement global définies à ce niveau. En fonction des nécessités locales, telle ou telle compétence pourrait être déléguée aux métropoles et aux intercommunalités, voire à la région.

Scénario 2 - Le département (CG) deviendrait une instance intermédiaire entre la région et les intercommunalités et leur offrirait, au minimum, un lieu de concertation et de cohérence.

Scénario 3 - Dans le cas où le département disparaîtrait, se dessinent sur le territoire trois niveaux, trois « espaces publics », c'est-à-dire des espaces de construction d'un destin commun, d'impulsion des décroissements, de définition de l'offre de services, de mise en place des parcours des administrés.

- **Le niveau régional**, chargé du développement global, incluant le développement social ; la région assurerait la cohérence et la complémentarité entre les territoires qui la composent ainsi qu'un appui pour les moins pourvus, en particulier les territoires ruraux.
- **Le niveau de la métropole et des intercommunalités**, chargé des actuelles compétences du département en matière sociale, sous réserve des regroupements et simplifications à opérer par ailleurs. Le niveau des intercommunalités (sous réserve de leur extension, notamment dans le milieu rural) assurerait la cohérence dans la mise en œuvre territoriale des politiques de développement global définies au niveau régional.
- **Le niveau communal**, sans changement majeur d'attributions.

6. Impliquer la société civile

Les lois successives de décentralisation et de réorganisation de l'État se sont peu préoccupées de la participation de la société civile à la définition et à la mise en œuvre des politiques du quotidien. Il s'agit pourtant d'un **levier important pour construire une démocratie plus participative et renforcer l'efficacité des politiques publiques**.

Sauf pour les instances officielles, dont la loi doit nécessairement prévoir la composition et les tâches, la plus grande liberté devrait être laissée aux niveaux territoriaux pour l'organisation de la participation.

Quelques principes d'organisation :

- une obligation faite aux autorités territoriales d'organiser cette participation ;
- une obligation d'engagements réciproques et de coopération entre les instances d'un territoire donné, ou entre les instances travaillant sur un même domaine ;
- les autorités décisionnaires (notamment de décisions individuelles) devraient être dotées d'une **légitimité politique** fournie soit par la loi, soit par leur appartenance à l'État, soit par l'élection (c'est en ce sens que devrait être reprise la question de la désignation des membres des établissements publics de coopération intercommunale) ;
- chaque niveau devrait former un « couple » avec le niveau qui lui est immédiatement inférieur, avec une **articulation des compétences** organisée (soit par la loi, soit par contrat) ;
- la « participation » devra être définie à chaque niveau en distinguant ce qui est du ressort de la co-décision, de la co-construction ;
- l'**interpénétration des représentations** devra être recherchée afin d'assurer le maximum de cohérence. Ainsi serait-il souhaitable que des membres des CRSA puissent représenter celles-ci au sein des CESER ; ceux-ci pourraient d'ailleurs voir leurs pouvoirs d'analyse et de proposition élargis à l'ensemble des politiques du territoire régional ;
- les **moyens de fonctionnement nécessaires** à cette participation (y compris en termes de congés et d'autorisations d'absence) devront être assurés ainsi que les capacités d'auto-saisine et de proposition.
- une **réflexion sur la pédagogie de la participation et de la citoyenneté** devrait être engagée, avec le concours notamment du ministère de l'Éducation nationale, des mouvements associatifs d'éducation populaire, des centres sociaux...

Trois cercles doivent être distingués :

- le **cercle de la société civile organisée**, c'est-à-dire celui des corps intermédiaires que sont les associations, les syndicats... ;

- le **cercle de la société civile non organisée**, c'est-à-dire les « simples » citoyens dont l'information et la formation sur les sujets sociaux et sociétaux méritent d'être encouragées ;
- le **cercle des « usagers »**, « bénéficiaires », personnes « accompagnées » ou « accueillies », auxquelles les lois, depuis 2002, ont apporté un certain nombre de droits et de responsabilités.

Une telle restructuration de notre organisation sociale exige du temps, un plan et des travaux complexes. C'est à ces travaux que devraient être consacrées les années qui nous séparent du moment envisagé pour la disparition des départements.

Deux questions-clés :

1 - Le maintien ou non de la clause de compétence générale

La logique de rationalisation et de simplicité dans l'organisation des compétences doit logiquement conduire à sa suppression. Toutefois, dans cette période de déséquilibres financiers qui affectent nombre de collectivités, il faut veiller à ne pas créer un nouveau risque d'insuffisance de financements pour des acteurs associatifs déjà très fragilisés. Par ailleurs, il serait logique de ne supprimer cette clause que lorsque les nouveaux circuits et les nouvelles responsabilités financières auront été définis et stabilisés. Enfin, compte tenu de la nécessité de décloisonner les politiques et les opérateurs, il conviendra, sans restaurer la clause générale de compétences, de ménager les possibilités de co-financement.

2 - La période transitoire entre l'ancienne et la nouvelle organisation

Durant la phase de mise en place, il conviendra de veiller au maintien du filet de protection sociale. De même, la continuité des financements des associations devra-t-elle être garantie.

Cette période devra être utilisée pour réaliser les études de coût et aussi de gains de productivité liés à la restructuration. Pour imaginer aussi les péréquations nécessaires entre les territoires, pour réorganiser les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, pour redéfinir le degré d'autonomie financière dont celles-ci devraient désormais bénéficier.