

ADSEA 28

Assemblée Générale annuelle du 21 Juin 2012

Intervention de Johan PRIOU – Directeur de l'URIOPSS Centre

Enjeux associatifs dans le contexte actuel des politiques d'action sociale

Je vous remercie de votre invitation à intervenir dans le cadre de votre Assemblée générale, sur un thème aussi stimulant que redoutable : en effet, il m'a été demandé de contribuer à la réflexion sur les enjeux pour les dispositifs associatifs dans le secteur de la protection de l'enfance, lesquels restent pris –voire prisonniers- entre les financements contraints/réduits (exemple récent avec la MJIE) et la défense des valeurs et repères d'intervention.

Je vous propose une intervention en trois points :

- 1) l'évolution du contexte des politiques sociales, qui ne se limite pas à un renforcement des contraintes budgétaires
- 2) La place du projet associatif dans ce nouveau contexte
- 3) Ce qui nous conduira à examiner les marges de manœuvre restant aux associations et la questions des nouveaux espaces d'initiative que les associations peuvent explorer.

L'évolution du contexte des politiques sociales et renforcement des contraintes budgétaires

Les pouvoirs publics s'arrogent le monopole de l'élaboration des politiques d'action sociale

Le renversement des logiques historiques :

- Les appels à projet systématiques et la fin de l'analyse des besoins et de l'émergence des projets territoriaux
- Une tarification à la personne (ou à la mesure) au détriment du financement du projet
- Un opérateur plutôt qu'un partenaire (sans trop idéaliser le passé non plus sur ce point)

Des désengagements de l'Etat couverts par des prétextes politiques qui cachent mal la préoccupation majeure : faire des économies importantes à très court terme (sans évaluation de l'impact de ces décisions sur les personnes concernées et sur la qualité des services qui peuvent encore exister...) :

- On peut citer plusieurs exemples : celui de la PJJ (pour les mesures jeunes majeurs ou les mesures d'investigation notamment) qui vous concerne le plus, mais aussi celui du sort réservé aux dispositifs d'hébergement dans le cadre de la politique « vers le logement d'abord » ou encore celui de l'hébergement des femmes avec enfants de moins de trois ans.

Chaque fois, on découvre des décisions unilatérales et soudaines de l'Etat, une concertation inexistante ou totalement inopérante, qui se traduit par un désengagement financier rapide de l'Etat pur et simple, ou renvoyant aux Conseils généraux le soin de prendre le relais, ces derniers étant tout comme les acteurs associatifs mis devant le fait accompli.

Plus grave encore, je l'ai déjà évoqué mais il est important d'y revenir, ces changements de politique ne s'appuient pas sur une analyse fine des besoins des personnes et de l'impact de ces changements pour ces dernières. Les besoins des jeunes majeurs s'évanouissent, les magistrats devront se satisfaire de la qualité et de la quantité des mesures d'investigation redéfinies à la baisse.

Pour les Conseils généraux, les préoccupations financières sont également très prégnantes et, sur ce département, la recherche d'une alternative aux placements en établissements jugés trop fréquents relativement aux pratiques de d'autres départements sera probablement centrale dans le schéma de l'Enfance.

Il y a aussi des pratiques qui ne sont pas conformes à la loi de la part du Conseil général, comme par exemple la pratique des appels d'offre pour les Services de prévention spécialisée. Les appels à projets devraient être la règle pour ces structures qui relèvent de la loi du 2 janvier 2002. Pourquoi alors utiliser la procédure des appels d'offre ?

Le paysage est à l'évidence troublé par toutes ces évolutions. Il ne s'agit pas de considérer que tout était mieux par le passé et de penser que notre secteur, comme tout secteur économique et social, n'a pas à s'adapter aux besoins et aux aspirations des personnes en gérant avec beaucoup de scrupules les deniers publics qui lui sont confiés. Les efforts consentis ces dernières années par l'ensemble des associations, et vous en êtes un bon exemple, démontrent que nous sommes prêts à relever ces défis. MAIS JUSQU'OU ?

La place du projet associatif

La question en effet est de savoir si les efforts demandés sont en adéquation avec :

- 1) les projets des associations et
- 2) l'adaptation nécessaire, et légitime, des dispositifs aux besoins des personnes redéfinis dans le cadre de politiques publiques.

Cela supposerait toutefois que ces politiques publiques soient fondées :

- sur une réelle analyse des besoins ;
- sur une évaluation des effets de la réforme précédente avant d'en engager une nouvelle ;
- sur une réelle concertation et une réelle consultation, basée sur la confiance, et l'humilité de l'ensemble des acteurs qui tous apportent une réelle valeur ajoutée mais qui tous, peuvent progresser en croisant leurs regards et leurs expertises, si tant est qu'on soit en mesure de se respecter. Cela devrait-il être si difficile dans un secteur qui prétend mettre en avant l'intérêt supérieur des usagers, des enfants et des jeunes ? Comment dépasser ce constat quasi-unanime de difficulté à échanger entre les associations, les travailleurs sociaux du Conseil général, les services de planification ou de tarification de ces mêmes Conseils généraux, voire les magistrats ? Il ne s'agit pas d'être trop naïf, mais un peu d'humilité de toute part pourrait certainement permettre de progresser.

Mais cette humilité et cette confiance, je pense que c'est très important, ne peuvent s'acquérir qu'en respectant les missions et les prérogatives de chacun, et en s'inscrivant dans la durée. Elles doivent intégrer le temps et les moyens nécessaires à l'adaptation, à la conduite du changement, pour permettre des réorganisations progressives, des redéploiements en douceur. Si la logique comptable et le court terme priment, la confiance sera rompue et les changements obtenus seront bien en deçà de ce qu'on pourrait attendre. Et on légitimera alors les résistances stériles et corporatistes qui sont les seuls leviers qui restent à disposition des acteurs les plus inquiets.

Si ces conditions ne sont pas réunies, c'est la place même des projets associatifs qui est remise en cause

Les nouveaux espaces d'initiative des associations

Dans un contexte de fortes contraintes législatives et réglementaires et de raréfaction des financements, la question des marges de manœuvre et d'initiative se pose pour les associations. Deux pistes pourront être utilement explorées :

- celle de la coopération territoriale ;
- celle d'une actualisation de la stratégie de l'association et de son organisation interne

1) La coopération

La coopération peut constituer une piste intéressante, pour peu qu'elle soit organisée sur une base volontaire et réfléchie très en amont par les acteurs associatifs.

Pour l'URIOPSS, il s'agit de favoriser une approche globale de la coopération territoriale, permettant d'aborder aussi bien, en fonction des besoins de la population et des structures locales, la mutualisation des achats (groupement d'achat...), de certaines fonctions en matière de ressources humaines (actions de formation ; groupement d'employeur, GPEC territoriale...), comme de l'ingénierie de nouveaux projets s'appuyant sur les compétences développées par différents acteurs (rapprochement et partenariat entre acteurs de l'ESS ; Développement de filières courtes ; Groupement de coopération sanitaire (GCS) et Groupement de coopération social et médico-social (GCSMS)...

Mais plutôt qu'une approche segmentée par type de besoins (achats d'un côté, questions relatives aux ressources humaines d'un autre, etc.), l'objectif est d'avoir une analyse globale des synergies et coopérations possibles sur un territoire, afin d'assurer une cohérence d'ensemble des dispositifs mis en œuvre et des actions qui en découlent.

Il s'agit de dépasser plusieurs freins :

- des freins techniques, financiers et méthodologiques : ce sont les plus fréquemment cités par les acteurs de terrain. Ils renvoient :
 - o au manque de temps disponible pour engager de tels projets, et donc à l'investissement humain nécessaire et aux coûts engendrés ;
 - o à l'insuffisante connaissance des outils existants et des expériences déjà engagées, au manque de recul et d'expertise sur l'élaboration et l'impact de tels projets ;
 - o à l'insuffisance d'appui technique, financier et méthodologique.

- des freins stratégiques : dans un contexte en forte mutation, où la concurrence entre les acteurs du secteur social et de la santé est renforcée, d'autres freins à la coopération se font jour :
 - o la crainte de perdre son identité particulière, sa liberté associative et son autonomie d'action, en liant son destin à celui d'autres acteurs ;
 - o la crainte de perdre un « avantage concurrentiel » en ouvrant tout ou partie de sa stratégie et de son expertise à d'autres acteurs, qui pourront aussi être des concurrents ;
 - o la crainte que cette coopération ne préfigure, dans un contexte d'incertitude quant aux stratégies de développement des autres acteurs du secteur social et de la santé, une prise de contrôle, ou une absorption, par un autre acteur.

- des freins institutionnels : ils sont principalement liés :
 - o à la méconnaissance des acteurs entre eux et de leurs contraintes
 - o aux injonctions inappropriées ;
 - o aux craintes d'instrumentalisation.

2) Actualisation de la stratégie de l'association et de son organisation interne

Les réorientations des politiques publiques, les réformes de la tarification ou la mise en place des appels à projet soulignent qu'aucune association ne peut faire l'économie d'une réflexion régulière sur sa stratégie de développement et / ou d'adaptation :

- Quelles sont nos forces et nos faiblesses dans le contexte actuel ?

- Quelles sont nos priorités, dans le contexte actuel ?

- Quelles actions demain :
 - o Ex : répondre à des appels à projet
 - Aux quels ?
 - Seuls ou en partenariat ? si partenariat, avec qui ?

- Quels positionnements du CA en amont ? Qui fait quoi au sein de l'association : veille, réponse au cahier des charges...
- **Quel rôle politique (fonction tribunitienne) demain ?**
 - simple opérateur prestant des services ou acteur territorial engagé au service de la cohésion sociale ? Si c'est cette dernière posture, qu'est-ce que cela signifie pour les bénévoles ? pour les salariés ? Quel plan d'action local et régional, quels réseaux mobiliser au service de ces objectifs ?

Conclusion

Dans un contexte difficile, pour des associations qui connaissent de forte restructuration, l'enjeu est de conforter sa fonction politique et son CA qui l'incarne, de préciser le rôle de chacun dans l'organisation, de chercher une rationalisation des outils sans toutefois mettre en péril la qualité de l'accompagnement et les logiques professionnels. Des marges de manœuvre restent certainement à explorer mais le chemin est étroit et la réussite suppose un climat de confiance et d'échange entre tous les acteurs qui demeure encore à construire.