

Les Départements : des partenaires majeurs pour inventer un modèle de développement bâti sur une ambition de cohésion sociale et territoriale

Contribution de l'ADF au débat national « La France dans 10 ans »

Cinq axes ont été proposés par le Commissariat général à la stratégie et à la prospective pour inventer la France dans 10 ans et identifier les choix à faire pour la construire : le modèle social, le modèle productif, le modèle républicain, la soutenabilité du modèle de croissance et le projet européen.

La réussite d'un tel exercice prospectif suppose l'affirmation d'une ambition forte de cohésion sociale qui, pour les départements, passe aussi par la recherche d'une cohésion territoriale.

C'est pourquoi les départements se veulent partenaires de ce vaste mouvement à engager. Afin de renforcer les acquis de notre modèle et de lui permettre de se réinventer, les départements se proposent de mettre au service des forces vives de la Nation la capitalisation de leurs expériences de développeurs de proximité et de veille sur l'inclusion sociale.

Au regard des dynamiques à l'œuvre aujourd'hui, l'un des enjeux majeurs de la France dans 10 ans tiendra en effet en sa capacité d'assurer tout à la fois croissance et cohésion. Nombre des tendances socio-économiques appellent aujourd'hui les pouvoirs publics à repenser les réponses qu'ils apportent à la demande sociale et aux enjeux de développement s'ils veulent éviter l'émergence ou l'approfondissement de fractures sociales et territoriales. D'ailleurs, l'étude commandée par le CGSP dans la perspective du débat national le montre : ce que les Français craignent en premier lieu lorsqu'ils se projettent dans la France dans 10 ans, c'est la hausse des inégalités dans notre société.

Les départements, renouvelés dans leur corps politiques, renforcés dans leurs compétences en faveur de la cohésion sociale et territoriale, initiateurs de réponses innovantes en faveur de la solidarité, sont un point d'appui pour penser ces nouvelles réponses.

Les tendances socio-économiques à l'œuvre sont porteuses de profonds bouleversements qui font peser sur les pouvoirs publics un impératif d'innovation et d'adaptation, en particulier concernant les politiques sociales.

Ainsi, dans 10 ans, la France devra avoir relevé le défi de l'inclusion sociale après de longues années de crise économique, celui du vieillissement démographique, mais aussi celui de l'accès aux soins et à la santé.

A données constantes, le vieillissement démographique (avec une accentuation sur le grand âge qui passera de 1,4 millions de personnes de plus de 85 ans en 2013 à 2,2 millions en 2020 et une augmentation du nombre de retraités populaires à faible pouvoir d'achat) et la hausse des maladies chroniques (15 millions de personnes subissent aujourd'hui une maladie chronique), la poursuite des flux migratoires, la poursuite de la diminution de la taille moyenne des ménages (Si il y a 30 ans, 15% des femmes de 40 ans vivaient seule, en 2030, elles devraient être 36% et selon l'Insee, la taille des ménages va continuer de se réduire passant de 2,6 personnes par ménage en 1990 à 2,1 en 2025) et le maintien d'un taux de chômage élevé vont accentuer le besoin de réponses adaptées à chaque situation - en particulier aux situations de précarisation multifactorielles. Et ce dans un contexte de rationalisation nécessaire de la dépense publique.

La notion de parcours de l'utilisateur – de l'allocation d'une aide à la prise en compte de ses besoins de mobilité ou d'accès à la santé ; de l'adaptation de son domicile à sa prise en charge en établissement – peut-être un levier pour l'ensemble des politiques sociales. Ceci implique le décloisonnement des interventions sectorielles et la coordination des acteurs à partir du prisme de l'utilisateur, la simplification et la clarification des dispositifs et, certainement, l'affirmation d'un chef de file doté d'une réelle capacité d'intervention politique et financière. Au-delà, cela implique que les politiques sociales irriguent les autres politiques publiques, pour qu'une politique de mobilité ne soit pas pensée loin des enjeux d'inclusion sociale qu'elle porte par exemple. Il faut donc faire vivre les espaces d'échanges entre intervenants – au plan local comme au plan national – permettant de renforcer ce décloisonnement.

Parmi les politiques sociales, l'accompagnement en santé des personnes, et en premier lieu de la petite enfance et du grand âge, sera l'un des enjeux majeurs. Les départements se placent et se placeront sur cette priorité. Dans ces domaines, les gisements d'emplois, non délocalisables et non polluants, sont importants. Le domaine des services du lien social n'est pas confronté à l'effet destructeur de la hausse de la productivité. Mais cette perspective nécessite d'améliorer le ratio d'encadrement dans les établissements et les services, en fonction des publics soutenus et des missions portées et de développer et valoriser de nouvelles compétences. Alors que les aidants bénévoles ou familiaux sont les premiers acteurs de l'accompagnement des plus fragiles en ville comme en zone plus rurales¹, il est essentiel que la collectivité publique, nationale et territoriale, développe une stratégie d'accompagnement et de valorisation. Cela passe par le soutien à des initiatives favorisant le repos des aidants par la prise en soin des aidés ou des moments de formation et d'échanges entre pairs et avec des professionnels. C'est en fait tout un système qu'il faut construire, de la définition des objectifs au cadre d'organisation, et ce dans un contexte de raréfaction des ressources publiques. L'enjeu concerne la création de plus de 100 000 emplois supplémentaires par an principalement dans le domaine de l'accompagnement de proximité et du prendre soin. Ces choix structurants devraient aussi déboucher sur l'émergence d'un nouveau métier, « care manager » ou « gestionnaire du prendre soin » de la coordination et de l'impulsion d'une action d'inclusion sociale qui comprenne les enjeux de santé et de bien-être, de lien social et d'activité (salarisée ou non). S'il faut attendre la fin des années 1980, pour que cette question s'inscrive dans l'espace public en France, dès 1949, une loi est promulguée au Danemark pour organiser le soin aux personnes âgées, alors que la Suède vote, à partir de 1964, une loi sur les services d'aide à domicile². Dans ce pays, l'interlocuteur unique au niveau de la commune pour répondre aux attentes et besoins des personnes fragilisées est le *care manager*. En France des expérimentations quant à la création du métier de *care manager* commencent à éclore à l'initiative de collectivités territoriales ou d'institutions. C'est l'exemple qui se développe à l'initiative de collectivités territoriales, des gestionnaires de cas au sein des réseaux, comme

¹ « Les aidants, cœur du système social », *Projet*, n°326, février 2012

² « Les défis de l'accompagnement du grand âge », *Note de synthèse*, n°229, juin 2011 Conseil d'Analyse Economique

certaines CLIC (Centres locaux d'information et de coordination) de prise en soin des personnes âgées fragilisées ou au sein de MAIA (Maisons d'accompagnement et d'information Alzheimer), pour les malades d'Alzheimer.

Au-delà de la création de ce métier d'intermédiation sociale personnalisée, il importe de s'inscrire dans une logique d'efficience de l'utilisation des ressources et d'humanisme, par exemple en faisant évoluer le modèle dominé par le geste technique et la réponse médicalisée, parfois au mépris du respect de la personne et de sa souffrance. Elle se traduit par une sur-hospitalisation et une surmédicalisation, qui ne répond ni aux besoins et à la situation de la personne ni à une gestion rigoureuse des deniers publics. Dans ce prolongement, l'objectif est aussi d'œuvrer pour une réduction du nombre de structures dispensatrices d'aides et de soin. Il s'agirait d'inventer, sur le modèle qui commence à se développer dans des maisons départementales de l'autonomie informant, orientant et soutenant l'ensemble des personnes et de leurs proches, touchées par un déficit d'autonomie. Ces maisons pouvant aussi rayonner dans les espaces peu denses, les zones périurbaines et rurales, les lieux où les services publics et de soin ont déserté aussi bien à travers des systèmes de visites nomades qu'à travers des outils numériques collaboratifs permettant à un soignant ou un accompagnant d'être suivi à distance par un médecin ou un expert de la question posée par la personne fragilisée.

Si différentes initiatives se font jour en France, l'exemple canadien ouvre des perspectives. Depuis plusieurs années des initiatives centrées sur la prévention et l'approche de la santé en réseau sont développées : c'est l'exemple des *Family health team* (FHT) en Ontario. Cette forme d'organisation des soins de santé de premier niveau cherche à la fois à améliorer le service aux personnes, à réduire les coûts de la logistique de santé et à répondre aux nécessités d'une organisation plus mutualisée des interventions et des compétences³. Les *Family health team* organisent sur un même lieu une diversité de l'offre de soin avec des médecins généralistes et des infirmières praticiennes mais aussi des

³ BRETON Mylène et Al, « L'implantation du modèle des groupes de médecine de famille au Québec : potentiel et limites pour l'accroissement de la performance des soins de santé primaires », in *Pratiques et Organisation des Soins*, vol 42, n°2, avril-juin, 2011

pharmaciens, des travailleurs sociaux, des psychologues, des nutritionnistes... Bref, ces FHT sont des *Maisons du care et de l'accompagnement* qui regroupent de véritables équipes transdisciplinaires et qui répondent mieux aux besoins des personnes, en particulier pour ce qui concerne les malades chroniques, mais aussi les plus âgées ou celles et ceux qui ont à subir des maladies mentales. Le développement de maisons de santé, en particulier dans les territoires subissant un manque de médecins, se situe d'ores et déjà dans cette voie. Il faut renforcer l'ambition pour trouver de nouvelles réponses. Ici, les nouvelles technologies peuvent être un réel point d'appui. Elles le sont déjà dans certains départements avec par exemple l'initiative *Autonom@Dom* du CG 38 (créer un bouquet de services d'aides humaines et techniques à domicile).

Tant au plan des professions, de l'intervention à domicile, des structures d'accueil, qu'au plan de l'identification, de la compréhension des besoins et de l'articulation des réponses, il faut aujourd'hui inventer de nouvelles réponses aux besoins de santé sur les territoires, au plus près de la population. Les départements proposent d'en faire une priorité. On comprendra que la question de la santé n'est pas indépendante du lien social et du vivre ensemble. Le Conseil Général de l'Allier, par exemple, développe son projet autour des « nouvelles ruralités », en incluant des ateliers locaux du vivre ensemble, qui permettent d'aborder les questions de l'intergénération et de la solidarité. Cette initiative est une réponse à l'un des enjeux identifiés par le commissariat général à la stratégie et à la prospective dans sa note introductive au débat sur le modèle républicain autour de la crise du politique.

Il faut inventer de nouvelles formes de participation des citoyens à l'action publique et consolider le socle de l'égalité des chances. Les départements, dont les élus sont choisis sur leurs noms et qui conservent un attachement à un territoire spécifique – leurs cantons –, vont voir se renouveler fortement leur corps politique suite à la mise en place du mode de scrutin binominal. La France dans 10 ans bénéficiera certainement de ce renouvellement. Mais plus globalement, il faut que l'action publique se saisissent des nouveaux outils numériques, développent les nouveaux usages, sache faire de ces outils un atout pour se renouveler. D'ailleurs, au même titre que l'accès au service public, l'accès au

numérique – infrastructures et usages – sont l'un des enjeux posés par ce renouvellement des attentes vis-à-vis de la sphère publique. Il s'agit de consolider un socle qui soit le socle de l'égalité des chances. Le numérique en fait partie. Les services aux publics aussi. Et ce socle doit être décliné au plan social – accessible à toutes et tous quelque soit la situation sociale – et au plan territorial – accessible à toutes et tous quelque soit le lieu de vie, pour que la France dans 10 ans reste fidèle à son héritage républicain. Il faut en effet souligner ici que l'ensemble des enjeux sociaux qui ont été abordés s'inscrivent sur les territoires. C'est du reste l'une des caractéristiques fortes des questions sociétales actuelles (logement, sécurité, mobilité...) dont les réponses passent toutes par une approche spatiale. Or, les tendances à l'œuvre pourraient amener au décrochage de certains territoires, donc de certaines populations.

C'est l'enjeu de la cohésion sociale et territoriale auquel il faut répondre. L'analyse des territoires, de leur capacité de développement, de leurs imbrications par les activités humaines qui s'y développent est donc une nécessité. Cette analyse doit être globale et menée selon une approche systémique pour mesurer les dépendances et interdépendances.

C'est dans ce cadre que s'inscrit l'analyse de l'ADF sur l'affirmation du fait urbain et avec lui de la métropolisation. L'affirmation des villes est une réalité incontournable de notre société contemporaine et la mondialisation les réclame fortes et créatrices de richesses pour se confronter à la concurrence internationale. C'est cependant dans un cadre territorial plus vaste qu'il faut envisager ce renforcement. Nous savons en effet que la ville aspire mais aussi refoule.

De fait, les mouvements de métropolisation et de périurbanisation ne doivent pas s'accompagner de la création de nouvelles fractures territoriales. Les territoires éloignés des grands centres urbains sont d'ores et déjà les territoires d'accueil de publics qui concentrent les précarités. L'indicateur de fragilité sociale développé par Serge Guérin et Christophe Guilluy aide à comprendre comment l'espace départemental – parce qu'il couvre en proximité, à la fois les centres urbains, les interstices et les franges est le théâtre de cet enjeu d'équilibre territorial. Le taux de fragilité est formé de 8 indicateurs rapporté à la

moyenne nationale (ouvriers / population ; employés et ouvriers / population ; temps partiel ; emploi précaire ; chômeurs ; propriétaires occupants précaires ; Revenus derniers déciles ; et évolution de la part des ouvriers-employés entre 1999 et 2008). A cela d'autres indicateurs, plus sociétaux, peuvent être mobilisés, comme le taux de vieillissement, le taux de foyers monoparentaux, le taux de personnes en situation de perte d'autonomie, le taux de chômeurs de longue durée, le nombre de personnes aidant bénévole ou familial, le nombre de personnes touchés par une maladie chronique invalidante, le nombre d'installations de personnes migrantes...

On peut ainsi projeter que les territoires – périurbains et ruraux - à l'écart des sphères de développement des grandes métropoles vont continuer de voir affluer des nouvelles populations fragilisées par l'âge ou l'état de santé, la situation de famille ou la difficulté d'inclusion sociale et culturelle. Cette réalité socio-démographique doit être mesurée alors que les territoires d'accueil sont ceux qui disposent des ressources économiques et fiscales les plus modestes et d'une capacité d'attractivité réduite par rapport aux zones métropolitaines insérées dans la mondialisation.

Pour autant, ces territoires concernent aujourd'hui 60% de la population et drainent une diversité d'initiatives en faveur de la solidarité et du développement local. Ce ne sont pas des territoires martyrs et en anomie, mais des espaces où les acteurs innovent, les réseaux de soin comme d'activité s'organisent, les collectivités soutiennent et coopèrent avec le tissu associatif et le monde de l'économie sociale et solidaire... Ils peuvent constituer des bases solides pour assurer la création d'un marché intérieur pour des secteurs innovants.

L'action publique de proximité permettant tout à la fois de conforter le développement et apporter des régulations là où cela est indispensable s'impose donc. L'autonomie locale est à cet égard plus que jamais une nécessité absolue.

Pour redresser son économie, se maintenir et progresser dans la compétition économique européenne et mondiale, la France doit se doter des outils politiques et administratifs nécessaires sur ses territoires : des régions renforcées dans leurs compétences

de développement économique, d'envergure européenne ; des métropoles moteurs de croissance ; des départements vecteurs de cohésion sociale et territoriale. Pour donner une réalité concrète sur les territoires à cette articulation des échelons politiques de la République et redonner un souffle à la décentralisation, il faut d'ailleurs passer le cap du pouvoir réglementaire local, avec des collectivités territoriales dotées – pour leur champ de compétences - d'une capacité d'adaptation des normes nationales, par exemple au travers du vote de lois cadres les y autorisant. Forte de collectivités responsabilisées sur leurs leviers d'action – normes, finances – comme sur l'atteinte de l'objectif de simplification, la République française pourra s'appuyer sur l'efficacité de ses territoires.

Dans ce cadre, le département de demain pourra porter les compétences permettant de donner la chance aux populations de tous les territoires de la France du 21^{ème} siècle d'être acteur du développement : par exemple par une meilleure accessibilité des services publics et aux publics, et d'abord ceux de l'enseignement et de la santé, par la réussite de la décentralisation numérique, par le développement d'une ingénierie territoriale adaptée aux espaces et aux populations.

Demain, la France devra pouvoir s'appuyer sur des territoires riches de leurs projets, et qui avancent ensemble : urbain, rural, périurbain, en phase avec les logiques de vie de leurs habitants. Les porosités entre ces espaces sont parfois d'ores et déjà fragilisées. L'enjeu est de les faire persister demain, mais au bénéfice de tous les territoires, pour que certains ne soient pas les déversoirs des autres et que les inégalités sociales ne soient pas figées dans l'espace. Pour cela, il faut mettre en œuvre des logiques de coopération et d'innovation. La consolidation des espaces et de la culture de la gouvernance partagée entre acteurs locaux est un facteur essentiel de réussite. Il faut organiser des échanges, des partenariats qui entraînent les différents territoires dans la dynamique de développement. Les frontières administratives, y compris départementales, ne doivent pas freiner ces logiques. Le département a néanmoins une force pour relever ce défi : à la fois échelon de proximité et doté des ressources stratégiques et techniques il peut être un lien entre les espaces urbains, ruraux et périurbains qui le composent.

Ainsi, si les métropoles sont des moteurs économiques, elles ne peuvent constituer à elles-seules les leviers du développement pour l'ensemble du territoire. Des opportunités existent qui nécessitent l'articulation entre différents espaces et les populations qui les animent : développement numérique, transition énergétique, silver economy, par exemple. Sur les territoires, de nombreuses initiatives sont prises, pour soutenir une économie inclusive et coopérative, favorisant l'emploi de personnes éloignées du marché du travail classique tout en améliorant, souvent, le cadre de vie ou la transition énergétique. L'économie sociale et solidaire ou encore le partage de services et de biens comme le co-working ou même le co-parking, se développent à mesure que les mentalités évoluent. Cette dynamique repose sur un double mouvement : les réseaux numériques qui facilitent la mise en relation et la crise économique qui oblige les acteurs à innover, à recycler et à se regrouper. Notons que ces sites ou ces organisations de coopération sont aussi des vecteurs de création d'emplois et d'activités.

Le numérique peut constituer un véritable levier : ainsi le Cantal est le premier département rural à avoir fait de la décentralisation numérique du territoire un enjeu majeur et développé 10 centres de télétravail en zone rurale. L'un des leviers de réussite sur le numérique est sans doute celui de l'émergence et de la consolidation de structures de mutualisation des ressources et des moyens, intra et interdépartementales.

La transition énergétique aussi. C'est dans cette perspective que s'est situé Louis Galois dans sa présentation du programme d'investissements d'avenir en faveur de la transition énergétique. Les territoires à densité de population relativement modeste sont ceux où doivent s'inventer d'autres manières de penser la consommation d'énergie et, partant, d'autres modes de transport, de diffusion de l'énergie, de développement de technologies écoefficientes, de réhabilitation des bâtiments... Il ne s'agit pas seulement d'aborder la question sous l'angle des nouvelles technologies, qui pour autant ont leur rôles à jouer, mais aussi d'initier des nouveaux comportements plus coopératifs et des usages plus mutualisés des infrastructures publiques et para publiques.

Les territoires devront inventer une nouvelle dynamique en s'appuyant sur l'innovation technologique et sociale. Il s'agira d'un côté de renforcer le potentiel de mise

en réseau par les moyens numériques ou des structures mobiles et, de l'autre, d'initier des politiques de coopérations entre les acteurs en s'appuyant sur des partenariats entre les collectivités et le tiers secteur (économie sociale et solidaire, associations...).

L'ADF considère donc qu'il n'y a pas de fatalité à ce que certains territoires soient a priori considérés comme des espaces sans avenir. Elle encourage à cet égard à la plus grande prudence dans la lecture de classifications qui aujourd'hui enferment la réflexion dans un cadre trop réducteur de la réalité complexe de nos territoires qui par leurs spécificités recèlent des capacités intrinsèques de développement. D'autres classifications du même genre ont par le passé généré bien des déconvenues et conduit à la mise en œuvre de dispositifs inadaptés.

Elle insiste également sur le fait qu'au sein même des territoires engagés dans une forte dynamique de développement, les plus à même d'entrer dans la compétition mondiale, la situation des populations qui dès aujourd'hui en sont exclues doit être prise en considération très rapidement dans un cadre géographique permettant une vraie régulation.

La France dans 10 ans devra s'appuyer sur ses territoires : pour cela, l'Etat stratège doit leur laisser l'initiative.

Il doit susciter et consolider la capacité et l'envie des acteurs des territoires pour maintenir et développer la cohésion sociale et la solidarité.

Face à la réduction des moyens publics, il est vital de soutenir et accompagner l'innovation sociale et de favoriser les coopérations et la diffusion des initiatives.

Le « nouveau département » qui se profile aujourd'hui s'inscrit dans cette ambition commune.

- ➔ Penser le développement social local et l'inclusion sociale de façon décloisonnée et faire de la réponse aux besoins de santé sur tous les territoires et à tous les âges une priorité nationale
 - ➔ Affirmer l'impératif de solidarité entre les territoires et penser les espaces d'expression de cette solidarité
- ➔ Laisser l'initiative aux collectivités territoriales pour faire vivre l'innovation au plus près de la réalité des territoires et adapter la réponse publique à leurs besoins