

Optimiser les ressources des organisations

en action sociale et médico-sociale

Préface de Marcel Jaeger

Jean-René Loubat

DUNOD

Composition : *Publilog*

<p>Le pictogramme qui figure ci-contre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocopillage.</p> <p>Le Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements</p>	<p>d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres et de revues, au point que la possibilité même pour les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée. Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).</p>
--	---



© Dunod, 2020

11 rue Paul Bert, 92240 Malakoff

www.dunod.com

ISBN 978-2-10-081369-8

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2^o et 3^o a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

Table des matières

<i>PRÉFACE</i>	VII
<i>INTRODUCTION. LE GRAND DÉFI</i>	1
En quête d'efficience	2
Changement de paradigme et recherche d'alternatives	3
1. Comprendre la transition	7
Les enjeux de la transition : une question sociétale	8
<i>Ceci n'est plus une crise, 8 • Destruction créatrice et changement, 12 •</i> <i>L'obsolescence du modèle français d'État-providence, 13 • L'étatisme à</i> <i>l'origine d'un antilibéralisme spécifique, 16 • Une transition à marche</i> <i>forcée ?, 19 • Le management, clé de la transition, 20</i>	
La solidarité en question	22
<i>Inadéquation du mode de financement en vigueur, 23 • Un état des lieux</i> <i>partagé, 25</i>	
Un nouveau paradigme	29
<i>Désinstitutionalisation et fin des placements, 30 • Le projet de vie avant</i> <i>tout, 35</i>	

2. Appréhender les freins	39
L'incoercible millefeuille administratif	40
<i>Dans l'attente d'un choc de simplification, 42 • Éviter les messages paradoxaux, 44</i>	
Une conception dépassée du handicap	47
<i>Objets de soins ou sujets de droit ?, 47 • L'impact des classifications internationales, 50 • La révolution écologique et l'inclusion, 53</i>	
Une absence de représentation des personnes concernées	56
<i>Fausse associations et vrais services parapublics, 57 • Une parole confisquée, 58</i>	
Un encombrant patrimoine immobilier	59
<i>Un chapelet de cadeaux empoisonnés, 60 • Quand l'inclusion est un défi, 61 • Que faire d'un patrimoine inadapté ?, 62</i>	
Le legs d'une culture idéologique et d'un corporatisme congénital	63
<i>Une origine préindustrielle, 64 • Une conception bureaucratique et figée des carrières, 65 • Une faible identité d'entreprise et des clivages catégoriels, 66 • Une formation initiale passéiste et décalée, 68</i>	
3. Changer de prisme	73
L'innovation ou le déclin	75
<i>L'effet Fosbury ou la rupture novatrice, 76 • L'innovation de produits : repenser les réponses, 78 • L'innovation organisationnelle : se reconfigurer, 80 • L'innovation de processus : changer les pratiques, 82</i>	
Le client d'abord	83
<i>Les relations entre prestataires et clients sont aussi des rapports de pouvoir, 84 • En finir avec l'assistanat : solvabiliser les clients, 89 • Que nous apprend le modèle scandinave ?, 91</i>	
Réajuster l'offre à la demande	95
<i>Serafin-Ph, un dictionnaire commun, 95 • Cartographier l'offre et la demande, 98 • Le devoir d'anticiper, 102</i>	
4. Reconfigurer les organisations	105
Une indispensable réingénierie	106
<i>Les caractéristiques de la réingénierie, 107 • La fin des établissements est-elle programmée ?, 109</i>	

Se doter d'organisations intelligentes	112
<i>L'intelligence contre l'assistanat, 113 • Sept clés pour rendre intelligente une organisation, 114</i>	
Des établissements en silos aux plateformes de service	118
<i>Initiatives publiques en matière de dispositifs : entre innovations et bricolages, 119 • Plateforme de service, un soft concept ?, 120 • Un modèle organisationnel à inventer, 123</i>	
les priorités d'une plateforme	127
<i>La personnalisation des réponses ou la fin d'un collectivisme forcé, 128 • La coordination des parcours, 130 • La mutualisation des ressources, 134</i>	
5. Raisonner efficience	139
Le <i>costkilling</i> ou la chasse aux coûts dissimulés et collatéraux	141
<i>Une interrogation de la rationalité des organisations, 141 • Coût utile ou inutile ? Faire le « juste ce qu'il faut », 143 • Pourquoi les ressources ne profitent que partiellement aux personnes bénéficiaires ?, 147 • Réduire les coûts immobiliers, 148 • Réduire le coût des prestations, 151 • Réduire les coûts humains, 156</i>	
Halte aux réunions, gouffre financier	159
<i>De l'(in)utilité des réunions, 160 • Les postulats d'une culture, 163 • Quelques principes pragmatiques d'optimisation, 166</i>	
6. Manager la performance	171
Manager par objectifs	172
<i>Une culture du travail en pleine évolution, 172 • Le défi de la responsabilisation, 175 • Objectifs, processus, résultats : une méthodologie de l'action, 178</i>	
Manager par la qualité	187
<i>De quelques rappels théoriques, 187 • Une réduction des écarts, 190 • Offrir une assurance qualité : le PAQ, 192 • Démarche de progrès : un processus permanent de réajustement, 196</i>	
Conclusion : cohérence et <i>benchmarking</i>	200
7. Contributions illustratives	203
Désinstitutionalisation et habitat inclusif (par Guillaume Weppe)	204
<i>Vivre comme les autres, un droit international, 204 • Le défi d'une véritable participation sociale, 206 • Revoir impérativement les modes de</i>	

<i>financement, 209 • Un exemple imparable d'optimisation des ressources, 211 • Conclusion, 212 • Annexe, 213</i>	
Accélérer le virage numérique dans le secteur social et médico-social avec APPI (Yvan Serre-Combe)	214
<i>Une application pour être acteur de son parcours, 214 • Présentation synthétique du projet : APPI, 215 • Rupture technologique apportée, 216 • Apport social et solidaire, 216 • Universalité de l'apport du projet, 217</i>	
Émergence, une véritable plateforme au service des parcours (Corinne Benzekri)	217
<i>D'une logique de place à une logique de parcours, 217 • Inventer un nouveau mode d'accompagnement, 219 • Plateforme intégrée, prestations à la carte et coordinateurs de parcours, 221</i>	
Parcours et parentalité ! L'expérience de la Boutique FenêtreS (par Frédéric Weber)	222
<i>Un changement de paradigme !, 222 • Création d'outils numériques de mise en lien, 224 • Création d'une Université populaire des parents, 225 • La boutique FenêtreS : un acteur de COOP14, 225 • L'éducation, l'entrepreneuriat et la mobilité, 226 • Organisation de la boutique FenêtreS, 227 • Le financement de la boutique FenêtreS, 228</i>	
Coût d'un accompagnement en parcours externe (par Khaled Belmekki)	229
<i>Le pari de l'accompagnement externe, 229 • Le parcours en milieu ordinaire, 231</i>	
Exemple d'un projet de vie accompagné, coordonné et... réalisé (par Rachel Ricard)	233
Une plateforme centrée sur le client et optimisée (par Annie CAMPS)	236
<i>La pénurie donne des idées, 237 • Le droit commun, toujours le droit commun..., 238 • La formation est un investissement, 240</i>	
BIBLIOGRAPHIE	241

Préface

DANS LA MOROSITÉ ambiante, ponctuée par la dramatisation de notre rapport à l'autre et à la mort avec le covid-19, Jean-René Loubat nous donne une leçon d'optimisme. Il prend le contre-pied du discours de la plainte, de la fixation masochiste sur la crise, supposée consubstantielle au travail social depuis ses origines... Mais la façon dont il s'y prend mérite attention.

Il s'était prononcé bien avant la loi de 2002 en faveur de changements dans le secteur social et médico-social, car il percevait des transformations fortes dans les comportements des individus en général : la revendication croissante d'être pleinement reconnus comme des citoyens, une défiance vis-à-vis des institutions, un positionnement consumériste... Une première étape a été franchie au début des années 2000, en particulier avec la refonte du code de l'action sociale et des familles, l'adoption d'une classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé, puis les lois de 2005 pour le handicap et de 2007 pour la protection de l'enfance... Dans ce mouvement de grande ampleur, Jean-René Loubat a produit un outillage méthodologique rigoureux et en a assuré la valorisation pédagogique à travers de nombreux ouvrages. Avec sa force de persuasion, il ne s'est jamais embarrassé des réticences, pour ne pas dire des résistances de professionnels arc-boutés sur leurs grilles de lecture idéologiques, leurs identités, leurs avantages acquis, leur narcissisme et leur autosuffisance, poussant des cris d'orfraie chaque fois qu'était prononcé le mot évaluation.

Mais la situation, à nouveau, a changé pour l'action sociale et médico-sociale comme pour l'ensemble de la société. Après une quinzaine d'années de déclinaisons opérationnelles de la loi du 2 janvier 2002 et des suivantes, l'affaire

a semblé entendue : les valeurs humanistes et démocratiques ont tenu bon malgré et, en fait, grâce à la montée du juridique, l'application de principes clés comme l'obligation du projet, la contractualisation, l'administration de la preuve de l'effectivité des droits des personnes, le renforcement des coopérations, la recherche de l'amélioration de la qualité... ; ces valeurs ont été confortées par un professionnalisme plus poussé. Le message d'une prise en considération des droits des personnes, sous l'horizon d'un exercice soutenu de la citoyenneté, est passé. Mais il s'agit d'aller encore plus loin pour s'attaquer à la dissymétrie de la relation avec les personnes aidées et accompagnées qui a longtemps été et reste encore pour une grande part le socle du secteur social et médico-social.

Ainsi, une deuxième vague à allure de tsunami se profile aujourd'hui. Jean-René Loubat explique bien que la rénovation annoncée en 2002 a suscité beaucoup d'allergies injustifiées pour les uns, de désillusions pour les autres. C'est d'ailleurs pour cette raison que le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale a appelé en janvier 2013 à une « refondation du travail social ». Sans doute la montagne a-t-elle accouché d'une souris : un Plan d'action pour le travail social qui, en 2015, aura un destin contrasté. Malgré la mise en place de mesures plus attentives aux personnes en difficulté, il reste un taux de non-recours et de renoncement aux droits dont les raisons données inquiètent : un manque de confiance envers les travailleurs sociaux de la part des personnes accompagnées, un défaut de visibilité des effets produits par les dispositifs et par les pratiques des professionnels, des défauts de qualification en particulier des intervenants infra bac, une difficulté à collaborer au sein d'équipes pluridisciplinaires ou avec des intervenants d'autres secteurs (Éducation nationale, santé, justice, monde de l'entreprise...). Signe des temps, la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté a relancé en 2018 le thème de la « rénovation du travail social », comme s'il était décidément impossible de rompre avec les us et coutumes d'un monde rétif à toute idée de « refondation ».

Par ailleurs, les mutations sociétales n'ont cessé de s'accélérer. Jean-René Loubat énumère « les risques écologiques, le vieillissement de la population, la crise des doctrines et des idéologies, les troubles éthiques, la fragilisation des liens familiaux et affectifs, le chômage structurel, l'effritement du climat social et la montée des communautarismes »... La liste est loin d'être limitative. Dans ces conditions, l'heure, explique-t-il, est à des « ruptures conceptuelles », à des « changements de paradigmes et de systèmes ». Jean-René Loubat force même le trait en prenant les exemples « de Rousseau avec le contrat social, de Picasso avec le cubisme, de Fosbury pour le saut en hauteur » ; il aurait pu ajouter Lady Gaga pour la musique, car on peut être spécialiste du management stratégique

et avoir le sens de l'humour, même si cela fait plus sérieux de parler, comme il le fait aussi, de « new deal sanitaire et social ».

Mais Jean-René Loubat ne rechigne pas non plus à la provocation : ouvrir par une citation en exergue de Catalina Devandas Aguilar, voilà qui paraît bien imprudent pour vendre une leçon de management ! Il est difficile en effet de ne pas avoir en tête le brûlot rendu public en janvier 2019 de cette rapporteuse spéciale des Nations-Unies. Cette avocate costaricienne, atteinte de spina bifida à la naissance, a entendu promouvoir la mise en œuvre de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées. La publication de son rapport s'est accompagnée de titres chocs dans la presse professionnelle, avec l'annonce de la fermeture prochaine des établissements médico-sociaux. En fait, la visite qu'elle avait effectuée en France en octobre 2017 l'avait amenée à dénoncer les lacunes et le poids excessif laissé, à ses yeux, aux institutions et aux dispositifs spécialisés. Un rapport honni, donc, mais pratiquement pas lu, qui a laissé penser que la politique française du handicap allait basculer dans une conception intégriste de l'inclusion, avec une désinstitutionnalisation brutale.

Nous n'en sommes pas là. La vraie question est de savoir dans quels lieux, quand et avec qui un débat pouvait s'amorcer, au-delà des levées de boucliers auxquelles le monde du travail social est habitué. Comment aller au-delà de ce qui pourrait passer pour un discours de trahison ? Ce n'est pas toujours facile, car l'ouvrage utilise une terminologie qui paraît parfois éloignée de la symbolique de la clinique éducative comme de celle de l'économie sociale et solidaire : « le client d'abord ». Pour autant, « client » n'est pas une expression infamante, puisque, étymologiquement, il renvoie à la liberté de décision d'un des acteurs d'une contractualisation.

Ensuite, Jean-René Loubat ne cache pas qu'un des objectifs censés devoir être partagés entre les décideurs politiques et les professionnels est d'optimiser les ressources, en clair de faire des économies. Il précise cependant qu'il n'entend pas promouvoir un discours gestionnaire ni comptable. Il se préoccupe d'abord de management dans une perspective historique et prospective, avec pour ligne de conduite le basculement indispensable « de l'économie administrée à l'économie sociale et solidaire ». Autrement dit, la rationalisation des coûts impose une gestion rigoureuse qui ne doit pas être antinomique des valeurs démocratiques et des principes portés par les mouvements civiques. En effet, il s'agit non seulement de repenser l'offre de services dans son fonctionnement technique, mais de redéfinir la façon de penser le rapport aux personnes en difficulté, dans

l'ère de la responsabilisation des personnes accompagnées et aidées, autant que celle des décideurs et des managers.

Une fois levés les malentendus, il reste une interrogation autrement plus importante et intéressante à affronter. Jean-René Loubat souhaite aider ses lecteurs à « réussir la transition », en considérant que la clé en est le management. Mais transition entre quoi et quoi ? En fait, son objectif est d'aider les professionnels à organiser des dispositifs à un moment très particulier, où, dit-on, il s'agit de passer du « tout institutionnel » à un « tout à domicile » ? La formule n'est pas très exacte. Certes, elle annonce un dépassement de la référence à l'établissement déjà annoncé par l'acronyme SERAFIN-PH qui place en première ligne les services : « Services et Établissements : Réforme pour une Adéquation des FINancements au parcours des Personnes Handicapées ».

Il ne s'agit pas de viser la disparition de dispositifs chargés de délivrer des prestations. En fait, l'action sociale et médico-sociale n'a de sens que si elle permet une réelle réciprocité dans la reconnaissance de l'autre. Or, sauf à s'illusionner sur des relations sociales idylliques, cette reconnaissance passe par des formes d'accompagnement rendues possibles par des corps intermédiaires entre l'État et la société civile, des savoirs, des expertises spécifiques, des métiers. Il s'agit donc bien d'une inclusion accompagnée, non d'une inclusion instituée de manière volontariste qui aboutirait à faire de la société un ensemble de monades, qu'une juxtaposition d'individus tous égaux, bref d'une société fondamentalement totalitaire.

En fait, l'ouvrage de Jean-René Loubat nous questionne sur l'avenir de l'organisation en tant que telle, dans la perspective d'un renvoi des personnes à leurs propres responsabilités et à leurs communautés d'appartenance : pourquoi organiser quoi que ce soit puisque les solidarités primaires seraient à même de répondre aux besoins des personnes en difficulté ?

Une réponse a été apportée par Marcel Gauchet quand il décrivait dans *Le Nouveau Monde* (2017) un « double mouvement de socialisation de l'individu et d'individualisation du social qui accompagne l'entrée dans l'ère de l'organisation ». Autrement dit, la place croissante accordée à l'individu ne rend pas obsolète les questions d'organisation, ni de management qui intéressent Jean-René Loubat. Marcel Gauchet montre bien le lien étroit entre la place croissante reconnue à l'individu dans les sociétés modernes, voire « post-modernes », et la montée du droit positif, seul en mesure de réguler le vivre ensemble dans des sociétés démocratiques. Le philosophe enfonce le clou : « C'est l'organisation qui crée la force collective et ce n'est que dans le cadre de l'organisation que l'individu peut donner sa mesure. » Il ne s'agit pas d'adopter une optique conservatrice

en faisant de l'organisation une priorité à laquelle devraient se soumettre les individus, mais d'insister sur le fait que, dit encore Marcel Gauchet, l'individualisation des rapports sociaux conduit à une « société d'organisation ». Toute la difficulté du management tient dans l'instabilité fondamentale des organisations, qui s'auto-constituent, mais dans un cadre défini par la loi, en se réorganisant sans cesse, de manière permanente à l'initiative d'individus.

Nous verrons donc, dans le livre de Jean-René Loubat non un livre de recettes, mais une réflexion à l'intersection des pratiques réelles de management et d'une réflexion qui, au-delà de l'opérationnalité immédiate, relève de la philosophie politique. La démarche est plus noble que la resucée du *new public management*, une figure diabolisée, rarement effective et qui, malgré cela, exerce une attraction toujours surprenante dans le monde associatif.

Il existe, bien entendu, une autre façon de lire cet ouvrage, avec des préoccupations plus immédiates. Jean-René Loubat est connu pour sa façon d'anticiper les changements et de préparer les cadres dirigeants à la mise en place de nouvelles formules, telles les plateformes de service et autres formules innovantes. Mais il est clair pour lui que cela ne peut fonctionner qu'avec l'adhésion des acteurs aux buts poursuivis par l'organisation, avec une large part d'autonomie et de responsabilité des professionnels, en lien étroit avec les contributions des personnes censées bénéficier de ces évolutions.

Par contre, on peut se demander si l'avenir proche de l'action sociale et médico-sociale n'est pas dans l'abandon des individus à eux-mêmes, avec un minimum de cordes de rappel justifiant toujours que l'État, de manière résiduelle, garantisse au minimum la citoyenneté, la justice sociale, la solidarité des personnes qui en sont le plus éloignées. Ainsi, pourquoi ne pas laisser cheminer le client dans un marché très ouvert, pour lequel seul le problème de la solvabilité des individus se poserait ? On pourrait imaginer à terme, dans une rupture encore plus radicale, la disparition des services institués en tant que personnes morales et entités administratives. Cela modifierait en profondeur un paysage piloté par des professionnels, ces derniers laissant peu à peu leur place, comme au Québec, à des « gestionnaires de cas », à un « *case management* de courtage » : des formes d'accompagnement individualisé par des professionnels exerçant en libéral et mis à la disposition d'une clientèle plus ou moins solvable.

Ce n'est pas la voie prise, heureusement, en France. La question a été discutée au moment de l'élaboration des scénarios envisagés pour Serafin-Ph : le scénario A avait prévu un droit de tirage individuel à partir de l'évaluation de la situation de chaque personne, permettant de déterminer un panier de prestations. La logique de financement se transformerait en une ouverture de droits individuels

à la personne, sous la forme de droits de tirage en nature. Ce scénario n'a pas été retenu. Il aurait certes renforcé une logique de marché donnant un pouvoir d'agir considérable aux « clients », mais il n'aurait pas fait disparaître les opérateurs et aurait continué de nécessiter une régulation par l'État. Nous sommes donc encore loin d'une pure logique libérale, même dans la perspective envisagée par Jean-René Loubat et déjà pour partie appliquée, d'une importation du droit commercial dans le secteur social et médico-social.

Il aborde des questions sensibles mais décisives pour l'appropriation des changements par les cadres dirigeants. Il demande ainsi d'abandonner la « gérance de biens publics » et « l'animation climatique molle ». Il se tourne vers une conception plus offensive du management et pour cela se propose d'aider les cadres, comme il l'avait fait dans ses autres livres, mais cette fois avec encore plus de force, à « élaborer des scénarios prospectifs et des stratégies de développement », à valoriser la qualité de vie au travail, à penser de nouvelles organisations et de nouveaux rapports au travail. Et comme il faut un levier à la hauteur des attentes, il évoque « un véritable intéressement financier » : telle est la condition *sine qua non*, dit-il, pour changer les pratiques. Là encore, le propos détonne. Mais pourquoi pas ? Il faut y voir une provocation créatrice, dans le prolongement de la notion, de « destruction créatrice » avancée par Joseph Schumpeter. Ce dernier parlait aussi d'un « ouragan perpétuel ». Si Jean-René Loubat le cite, ce n'est pas de la coquetterie.

Son projet est donc clairement une rupture dans l'histoire des idées, à la fois dans les conceptions des politiques publiques et les pratiques des professionnels. Un ouvrage dérangeant par de nombreux aspects, mais indispensable pour se préparer aux mutations actuelles et à venir.

Marcel JAEGER

Professeur émérite du Conservatoire national des arts et métiers

Introduction

Le grand défi

« À mon sens, la France doit revoir et transformer son système en profondeur afin de fournir des solutions véritablement inclusives pour toutes les personnes handicapées, assurer une gestion et une répartition plus efficaces des ressources, et permettre un accompagnement et des services spécialisés de proximité sur la base de l'égalité avec les autres¹. »

VOICI PLUSIEURS DÉCENNIES que nous attirons l'attention sur le défi massif qui se pose aujourd'hui à l'action sociale et médico-sociale (comme d'ailleurs à l'action sanitaire) de notre Hexagone et qui s'exprime dans les termes d'une inéquation on ne peut plus simple : les attentes et besoins croissent plus vite que les ressources disponibles... Ce phénomène résulte de l'évolution même de nos sociétés développées qui tendent inexorablement vers le « toujours plus » évoqué par François de Closets dans nombre de ses ouvrages². En effet, le développement de nos sociétés industrielles et consuméristes, notamment technologique, a généré une inflation d'attentes que ne pouvaient concevoir les sociétés traditionnelles, leur posant ainsi de nouveaux défis d'ordre écologique, social et économique sur un fond de nouvelle donne démographique et géopolitique.

1. C. Devandas Aguilar, « Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées sur sa visite en France du 3 au 13 octobre 2017 », Assemblée générale des Nations-Unies du 8 janvier 2019.

2. F. de Closets, *Toujours plus*, Paris, Grasset, 1982 ; *Encore plus*, Fayard/Plon, 2006 ; *Maintenant ou jamais*, Paris, Fayard, 2013.

EN QUÊTE D'EFFICIENCE

Dans un tel contexte sociétal caractérisé, en particulier pour l'Europe et le cas français qui nous intéresse plus spécialement, par un déclin et un vieillissement démographiques et par une stagnation économique durable (quand ce n'est pas une récession), contenir les dépenses dévolues à la santé et à la solidarité représente l'une des principales préoccupations actuelles pour une puissance publique régulièrement mise en demeure par ailleurs de réduire son déficit chronique (les dépenses sociales représentent actuellement à elles seules 33 % du PIB de l'Hexagone, contre moins de 25 % au début des années 1980). La France présente le niveau de dépenses publiques le plus élevé des pays de l'OCDE et l'objectif de ramener son déficit annuel à moins de 3 % du PIB, comme le lui demande l'Union européenne, est repoussé régulièrement et plus que jamais aux calendes grecques¹ ... Par conséquent, nous pouvons aisément comprendre que la recherche d'**efficience** puisse constituer l'un des moteurs les plus puissants et les plus déterminants des orientations des politiques publiques en la matière.

D'autre part, l'évolution des mœurs depuis le « grand chambardement » de l'après-Deuxième Guerre mondiale – notamment des années 1960 – n'a eu de cesse de plaider pour une meilleure prise en compte des droits des personnes en situation de handicap et de leurs attentes, ainsi que pour leur participation accrue à leur destinée. Ces dernières revendiquent, *via* de nombreuses et puissantes ONG internationales, d'être davantage actrices de leur projet et parcours de vie et de ne plus dépendre entièrement d'institutions historiques qui dictaient jusqu'alors leurs trajectoires.

Le grand défi de la transition à venir consiste donc à rechercher par tous les moyens des solutions alternatives aux réponses actuelles au sein de notre pays qui s'avèrent inadéquates au regard des attentes, des mœurs et des droits, trop dispendieuses au plan financier, et donc à diminuer les coûts des solutions proposées, d'où l'exhortation à une *transformation globale de l'offre de service*. Nous verrons précisément que restreindre les ressources allouées sans altérer pour autant l'étendue et la qualité des réponses, et même en améliorant leur pertinence, n'offre qu'une seule piste : celle d'optimiser les ressources disponibles par l'innovation, car une chose est sûre, ni les besoins sanitaires et sociaux ne cesseront d'augmenter ni les ressources ne retrouveront la croissance des Trente

1. Le bond annoncé de l'endettement de la France de 121 % (!) plombe en effet toute perspective de redressement.

Glorieuses dans les décennies à venir au sein d'une Europe historiquement en déclin.

CHANGEMENT DE PARADIGME ET RECHERCHE D'ALTERNATIVES

Il ne s'agit nullement dans cet ouvrage de proposer aux acteurs de l'action sociale et médico-sociale une somme de recettes gestionnaires et comptables mais bien plutôt un essai managérial invitant à une *nouvelle doctrine d'action et à de nouvelles postures* visant à améliorer l'utilisation des ressources. Il s'agit en effet ni plus ni moins de tourner irrévocablement la page de l'héritage historique¹ de ces secteurs, empêtrés dans leur doctrine providentielle, caritative et réparatrice, pour en faire des champs d'activité économique à part entière, inscrits résolument dans la société civile et ses territoires d'aujourd'hui, moins vecteurs marginaux d'un pathos psychosocial et d'assistanat et davantage promoteurs de participation sociale et de développement personnel.

Pour cela, il leur faudra mettre un bémol à leur tropisme idéologique, moins catégoriser les personnes, moins accuser la société de tous les maux et moins lui demander assistance, pour être davantage force de propositions et d'initiatives, accepter de changer leurs positionnements, leurs relations avec les personnes bénéficiaires et leurs propres pratiques, de modifier leurs organisations devenues beaucoup trop consommatrices de ressources, de réinterroger leur gouvernance et leur rapport avec leur environnement... Un certain nombre d'opérateurs et leurs professionnels ont déjà adopté cette nouvelle posture et les expérimentations novatrices fleurissent ici ou là. Nous nous ferons l'écho de quelques-unes d'entre elles.

L'objectif du présent ouvrage est d'étayer cette doctrine sur la base de multiples interventions et expériences au sein des institutions sanitaires, sociales et médico-sociales, de proposer un certain nombre de pistes concrètes d'optimisation des ressources et d'ouvrir des perspectives aux opérateurs qui se montrent prêts à cette « réingénierie », c'est-à-dire à une ré-interrogation radicale de leurs organisations.

1. Les « esprits chagrins » représentent un quarteron de post-soixante-huitards qui ne cessent de gémir sur la fin d'un travail social historique et sa vision institutionnelle... Les mêmes, du temps où ils étaient marxistes (dans les années 1970), pouvaient dénoncer le travail social comme « une invention cléricobourgeoise destinée à freiner la lutte des classes »... Ce qui d'ailleurs n'est pas complètement faux historiquement.

J'ai commencé à écrire cet ouvrage bien avant la crise dite « du coronavirus » mais j'ai bien conscience que l'optimisation des ressources va devenir encore plus cruciale que jamais. Le confinement généralisé et l'arrêt d'une grande partie de l'économie qu'il a engendré – décision qui demeure selon moi une profonde aberration¹ – augurent d'une situation critique qui va peser des années durant sur notre économie, sur notre vie sociale et notre système politique. L'épidémie en question a rendu désormais indéniable la profonde inadaptation de notre système sanitaire aux réalités d'aujourd'hui (inadaptation qui était pourtant déjà bien réelle auparavant²). Qu'il me soit permis de citer à ce propos le témoignage que m'a adressé spontanément un ami consultant, ancien directeur de MAS, d'Ehpad, puis d'hôpital et responsable de la qualité :

« D'emblée, lorsque j'ai vu la pandémie arriver, je n'ai pas craint d'être malade mais craint de ne pas être soigné ! Un petit séjour aux urgences en juin 2019 m'a donné une idée de la situation en temps dit normal... Quinze brancards dans les couloirs, des personnes âgées gémissant : « Quand est-ce qu'on s'occupe de moi ? » Pour ma part ce n'était pas grave mais je suis resté sur un brancard de midi à minuit pour une heure de soins, de bons soins d'ailleurs. C'était une situation normale, m'ont dit les soignants, alors en cas de crise...

La situation était identique, à celle de la canicule que j'ai connue en 2003, nous avions 270 lits de long séjour avec trois médecins permanents et 20 % de personnel en plus que dans un EHPAD : aucun décès n'a été déploré. L'EHPAD voisin comprenant 500 lits mais pas de médecins permanents et peu de personnel connaîtra 60 décès... Il y aura 16 000 décès en France.

En 2011, la grippe H1N1, c'est un bazar pas possible dont la coordination est mal assurée par la préfecture, l'épidémie est moins forte que prévu... 320 décès.

On a tiré aucun enseignement de tout cela³... »

Cependant, de grâce, ne cédon pas aux sirènes de la démagogie et de la confusion : s'il est indéniable que les personnels soignants de notre pays peuvent prétendre à être aussi bien rémunérés que leurs collègues européens, ce n'est pas tant de ressources supplémentaires dont ont besoin nos structures sanitaires mais d'une utilisation plus pertinente de ces ressources, c'est-à-dire d'une profonde

1. J'explique pourquoi dans un article, « Que nous apprend la crise du Covid-19 ? », paru dans le n° 526-527 des *Cahiers de l'Actif* de mai 2020. La Corée du sud est le pays qui a le mieux géré l'épidémie avec un bilan inférieur à 300 morts sans avoir altéré son économie et puni sa population...

2. Lire, par exemple, à ce sujet l'excellent ouvrage de F. Mispelblom Beyer, *Encadrer les parcours de soins*, Dunod, 2016. De nombreux et éminents spécialistes avaient attiré l'attention par écrit sur la situation dégradée du système hospitalier français et sa fragilité face à des épisodes pandémiques.

3. Daniel Brandeho, infirmier de formation, directeur de structures sanitaires, consultant et évaluateur externe, auteur d'*Usure dans l'institution*, Rennes, ENSP, 2017.

transformation du système. Et cela s'avère possible à la condition de redonner la *priorité à l'opérationnel*, en l'occurrence ceux qui soignent, au détriment de la technocratie administrative qui parasite la plupart des organisations de l'Hexagone – le cœur du « mal français ».

Des expériences démontrent parfaitement que qualité des soins et de l'accompagnement peut rimer avec économie. Il est d'ailleurs absurde d'opposer (comme le font encore nombre d'acteurs sociaux nourris d'une idéologie historique obsolète) les deux domaines qui sont en interaction : d'une part, seuls les pays qui possèdent une économie forte peuvent proposer un système de santé et de protection sociale de haut niveau, d'autre part, le bon état de santé d'une société s'avère indispensable à son développement économique. C'est d'ailleurs l'un des effets intéressants de l'épidémie de coronavirus, évoqué par Jean-Michel Budet dans un de ses articles : « La santé n'est désormais plus affichée comme une charge mais comme une valeur et un élément de sécurisation des modèles économiques, un investissement¹. »

L'exemple de la Corée du sud, qui possède l'un des tout meilleurs systèmes de santé au monde (avec Taïwan et le Japon) et qui a remarquablement géré la crise du covid-19 possède 94% de structures hospitalières privées. En France, où la situation est inversée et où l'on a coutume d'opposer le secteur privé (libéral) au secteur public (censé ne pas être à but lucratif), a-t-on pour autant bien géré la crise ? Faut-il rappeler que nous avons l'un des plus forts taux de mortalité concernant l'épidémie de Covid-19...

Par conséquent, la réflexion sur une optimisation des ressources, de toutes les ressources, va donc s'imposer comme le grand défi à venir au sein de notre société, qu'il s'agisse du secteur sanitaire mis en exergue ces derniers temps, comme des secteurs de l'action sociale et médico-sociale dont il est plus particulièrement question dans cet ouvrage.

1. J.-M. Budet, « Le retour des professionnels dans le processus de décisions », *Gestions Hospitalières* n°595, avril 2020.

Chapitre 1

Comprendre la transition

« On a bien vu qu'avec une politique « handicap » à part depuis 1975, les résultats ne sont pas bons. Il faut irriguer toutes les politiques publiques. [...] La prise en compte du handicap dans les établissements spécialisés après-guerre a généré un système à part¹. »

UNE PROBLÉMATIQUE historique majeure s'impose aux sociétés occidentales développées à l'horizon de ce XXI^e siècle : celles-ci se précipitent droit dans une impasse tant démographique, écologique, économique que sociale si elles ne mettent pas rapidement en place une transition globale aux multiples conséquences, y compris pour les secteurs de la santé et de l'action sociale et médico-sociale qui nous intéressent dans cet ouvrage. Cette situation tient à un paradoxe : les risques qu'encourent nos sociétés sont les fruits mêmes des conditions de vie avantageuses qu'elles ont su générer... Ce qui alimente par ailleurs, d'un point de vue prospectif, une réflexion fondamentale sur les cycles des civilisations et leur capacité à s'autodétruire².

En effet, le développement de nos sociétés est allé de pair avec une complexité croissante qui les menace de diverses fractures : économique, sociale, numérique, culturelle, qui creusent dangereusement les écarts entre diverses couches de la population et altèrent la foi en ces mêmes sociétés en plombant l'ascenseur

1. S. Cluzel, « On ne voit pas assez les personnes handicapées dans la cité », interview dans *ASH* n° 3074, septembre 2018.

2. N. Ferguson, *Civilisations. L'Occident contre le reste du monde*, Paris, Saint-Simon, 2014 ; S. Huntington, *Le Choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob, 2007.

social et en bouchant l'horizon. Si l'on rajoute les risques écologiques et sanitaires, le vieillissement de la population, la crise des doctrines et des idéologies, les troubles éthiques, la fragilisation des liens familiaux et affectifs, le chômage structurel, l'effritement du climat social et la montée des communautarismes, nous comprenons aisément qu'il existe un réel « malaise » dans notre civilisation occidentale (même si c'est bien pire dans d'autres et si c'est pour cela que les flux migratoires sont à sens unique). Cette situation génère d'évidentes répercussions sur la santé, produit toujours plus de personnes en situation de handicap et en difficultés sociales...

LES ENJEUX DE LA TRANSITION : UNE QUESTION SOCIÉTALE

Par conséquent, rappeler que la mutation que vivent les secteurs de la santé et de la solidarité s'inscrit dans une transition globale de nos sociétés souligne avec force que la compréhension de cette mutation ne saurait être indépendante des autres questions sociétales. Comme l'évoquait le psychosociologue Kurt Lewin, « si l'on veut comprendre un système, il faut d'abord en sortir », c'est-à-dire s'intéresser aux interactions entre ce système et son environnement.

► Ceci n'est plus une crise

Les risques les plus déterminants, auxquels nous venons de faire allusion, sont d'abord d'ordre démographique et écologique : l'amélioration spectaculaire de nos conditions de vie et les progrès de nos connaissances, notamment médicales, ont permis à la population mondiale d'effectuer un bond inouï. Songeons qu'au terme de plusieurs millions d'années d'existence, l'espèce humaine a vu le nombre de ses membres se multiplier par deux en simplement un demi-siècle, passant de 3 milliards d'individus en 1960 à plus de 7 milliards à l'heure actuelle ! Et nous serons près de 10 milliards à la fin de ce siècle. Les ressources de notre écosystème terrestre ne suivent plus vraiment... Par exemple, dès le début du mois d'août de chaque année, nous commençons désormais à entamer notre capital atmosphérique, mais *quid* de l'eau et des ressources alimentaires. Cependant, cet accroissement de la population s'avère très inégal et il s'agit là d'un autre sujet de préoccupation : le continent européen va voir sa population paradoxalement décliner, tandis qu'un certain nombre de pays pauvres vont voir