

9^e Assises du social
9. Konferenz für Sozialfragen

—

**L'action publique face
aux changements**

**Staatliches Handeln im Umgang
mit Veränderungen**

21 avril 2016

21. April 2016



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Direction de la santé et des affaires sociales DSAS
Direktion für Gesundheit und Soziales GSD



L'action publique face aux changements

Sans céder aux sirènes du catastrophisme, chacun a plus ou moins conscience que les grandes orientations qui ont régi le développement de nos sociétés ces dernières décennies ne peuvent plus être suivies, appelant à reconsidérer nos modes de vie. Développement durable, préservation des ressources naturelles, croissance raisonnée deviennent des notions-clés. De plus, chacun fait l'expérience d'un parcours de vie marqué davantage par les réorientations et les changements que par la certitude d'un destin tout tracé. Bifurcation, deuxième chance, recomposition, mobilité constituent à la fois un ensemble de ruptures et de dynamiques dans les trajectoires individuelles. Quel que soit le point de vue, nous sommes confrontés à un univers en transition qui nous oblige à nous réorienter, sans que les finalités et les modalités de ces changements ne soient clairement définies.

Ce mouvement de transition peut être une inquiétude, tout comme une ouverture, une incitation à viser plus haut. L'action publique se retrouve alors en tension, prise entre la nécessité de gérer et d'assurer la stabilité et celle de promouvoir des changements. L'Etat doit ainsi encadrer les passages aussi bien que provoquer des mouvements, faire valoir le principe de précaution en même temps que se faire agent d'innovation.

Les 9^e Assises du social prendront donc pour centre de leur réflexion, la question du changement, au travers des transformations attendues ou induites. Innover, transformer, changer... Oui, mais à quel prix ? Comment anticiper les effets des innovations pour ne pas sombrer dans le « mouvementisme », le changement pour le changement ? En quoi les compétences de l'Etat se voient-elles modifiées et son autorité affectée ? Comment se combinent les exigences d'impulsion et les nécessités de régulation ?

Auch ohne Schwarzmalerei sind wir uns heutzutage alle bewusst, dass die Leitlinien, die für die Entwicklung unserer Gesellschaft in den letzten Jahrzehnten gegolten haben, immer mehr verblassen. Unsere Lebensweisen müssen also überdacht werden. Nachhaltige Entwicklung, Erhaltung der natürlichen Ressourcen, intelligentes Wachstum – das werden die Schlüsselbegriffe sein. Zudem sind unsere Lebensverläufe zunehmend geprägt von Neuorientierung und Veränderung, und nicht von einem vorbestimmten Schicksal. Weggabelungen, zweite Chancen, Wandel und Mobilität führen gleichzeitig zu Brüchen und Dynamiken in den individuellen Lebenswegen. Aus welchem Blickwinkel man es auch immer betrachtet: Wir sind mit einem sich wandelnden Universum konfrontiert, das uns zu Neuorientierung zwingt, ohne dass der Zweck und die Ausprägungen dieser Veränderungen klar definiert sind.

Diese Übergangsbewegung kann Besorgnis hervorrufen, eine Öffnung bewirken, oder, noch weiter gegriffen, ein Ansporn sein. Das öffentliche Handeln ist also unter Spannung, gefangen zwischen der Notwendigkeit, Stabilität zu kontrollieren und zu garantieren sowie Veränderungen zu fördern. Der Staat muss also diese Übergänge begleiten und Bewegungen auslösen, das Vorsorgeprinzip hervorheben und gleichzeitig Innovationsfaktor sein.

Die 9. Ausgabe der Konferenz für Sozialfragen widmet ihre Überlegungen insbesondere der Frage der Veränderung durch erwarteten oder induzierten Wandel. Innovation, Veränderung, Wandel... Ja, aber zu welchem Preis? Wie kann man die Auswirkungen von Innovationen vorhersehen, um nicht im «Bewegungswahn» zu versinken, in der Veränderung zur Veränderung? Wie ändern sich die Zuständigkeiten des Staates und wie betroffen ist seine Autorität? Wie lassen sich Veränderungsbereitschaft und Regulierungsnotwendigkeit vereinbaren?

Les Assises du social

Anne-Claude Demierre, *Conseillère d'Etat, Direction de la santé et des affaires sociales*..... 7

Conférence introductive

Viviane Châtel, *Maître d'enseignement et de recherche, Domaine Sociologie, politiques sociales et travail social, Université de Fribourg*..... 9

ACCOMPAGNER LE CHANGEMENT

Cyberadministration : perspectives

Philippe Savary, *Directeur, Service de l'informatique et des télécommunications*..... 22

Dessiner Fribourg demain

Maurice Ropraz, *Conseiller d'Etat, Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions*..... 28

ORGANISER LES MUTATIONS

Immigration, sich verändern und verändert werden

Hugo Fasel, *Directeur, Caritas Suisse*..... 31

Sur mesure et généraliste, la nouvelle loi scolaire

Andreas Maag et Hugo Stern, *Chefs des services de l'enseignement obligatoire de langue allemande et française*..... 33

PROMOUVOIR L'INNOVATION

Bluefactory, l'opportunité pour innover

Jean-Luc Mossier, *Directeur, Promotion économique du canton de Fribourg*..... 35

Cluster Food & Nutrition : doper la tradition

Nadine Lacroix Oggier, *Manager, Cluster Food & Nutrition, Région Capitale Suisse, Innosquare Clusters*..... 40

PERSPECTIVES

Proches aidants : rénover les échanges

Anne-Claude Demierre, *Conseillère d'Etat, Direction de la santé et des affaires sociales*..... 43

SYNTHÈSE

Changer, aussi évident que complexe !

Marc-Henry Soulet, *Professeur ordinaire, Domaine Sociologie, politiques sociales et travail social, Université de Fribourg*..... 47

Les Assises du social

Anne-Claude Demierre, *Conseillère d'Etat, Direction de la santé et des affaires sociales*

C'est avec un très grand plaisir que je m'adresse à vous au matin de cette neuvième édition des Assises du social. Permettez-moi de vous souhaiter la bienvenue à ce rendez-vous bisannuel.

Réunies tous les deux ans conjointement par la Direction de la santé et des affaires sociales et par la Chaire francophone du Domaine Sociologie, politiques sociales et travail social de l'Université de Fribourg, ces Assises marquent la volonté de collaboration non seulement entre l'Université et la Cité mais aussi entre les Directions de l'Etat de Fribourg.

Je salue tous les participants et participantes à ce forum interdisciplinaire. Les 9^e Assises du social prendront donc pour centre de leur réflexion, la question du changement, au travers des transformations attendues ou induites de notre société.

Il s'agit d'une question liminaire à toute action politique. Pourquoi devons-nous changer et faire évoluer nos politiques publiques ?

Quelles sont les motivations qui nous poussent à adapter nos lois et nos stratégies dans tous les domaines de l'action publique ? Cette question est essentielle car elle met en lumière le rapport que nous entretenons avec une société qui se transforme et se réinvente en permanence.

S'adapter aux changements économiques, culturels et sociaux pour répondre aux besoins de la population constitue très certainement une partie de la réponse.

Tenir des Assises doit donc nous permettre de mieux saisir cette problématique et de la faire progresser, de partager des regards croisés et des expériences, de synthétiser son contexte, d'imaginer ensemble des solutions, d'anticiper les difficultés ou encore d'actionner des leviers pour faire avancer le progrès social. L'objectif des Assises est ainsi bien de créer un espace de discussion autour d'une question, en

faisant participer des acteurs de milieux divers pour obtenir une vision différenciée et pluridisciplinaire.

Folglich müssen wir uns den eigentlichen Sinn der Konferenz in Erinnerung rufen. Geschaffen wurde sie seinerzeit, damit sich die Direktionen des Staates über gemeinsame Anliegen der öffentlichen Politik und deren Umsetzung austauschen können.

Es geht also darum, verschiedene Ansichten in die gleiche Richtung zu lenken und eine Thematik aus verschiedenen Blickwinkeln zu betrachten und zu analysieren.

Somit kann ich nur betonen, wie wichtig die Vielfalt der Hintergründe der anwesenden Fachpersonen ist, und mich darüber freuen, dass heute an die hundertfünfzig Personen anwesend sind.

Dies ist nicht nur ein toller Erfolg für die Veranstaltung, sondern auch eine Motivation für uns alle, die Unterschiede in unseren Arbeitsmethoden abzubauen und unsere Denkweisen wie auch die directionsübergreifende Zusammenarbeit zu erweitern.

A ce titre, je souhaite remercier chaleureusement le groupe de préparation des Assises auquel est délégué un représentant par Direction et qui a préparé cette journée.

La réflexion que nous partageons aujourd'hui a débuté par ce groupe de travail qui participe à l'élaboration du programme, débat du thème et met son réseau à disposition pour trouver des intervenants et des intervenantes.

Pour la première fois cette année, ces personnes « discutantes », comme nous les avons appelées, vont animer le moment des questions après les interventions.

Mesdames et Messieurs, je suis pratiquement tous les jours confrontée à

cette question du changement et de sa difficile gestion.

Les bouddhistes parleraient beaucoup mieux que moi de ce qu'ils nomment l'impermanence de toute chose, cet état en perpétuel changement de nous-même et de tout ce qui nous entoure.

S'interroger sur cette dynamique constitue aussi une vraie question philosophique, qui dépasse très largement la connotation religieuse que lui donne la religion bouddhiste. C'est le sens que nous voulons donner à cette adaptation au changement qui est au cœur de notre réflexion du jour. Répondre à ce questionnement invite à nous interroger sur notre rôle à toutes et tous et sur le sens que nous voulons donner à nos actions individuelles et communes.

Avec mes Services, nous passons notre temps à répondre aux besoins en fonction de leur degré d'importance et à tenter de développer des outils pour nous permettre de réduire l'intensité de l'urgence en mettant en place des stratégies de planification.

Anticiper plutôt que répondre à l'urgence, pro-agir plutôt que ré-agir, planifier plutôt que subir : voilà ce que nous essayons de faire au quotidien dans chacun des Services de ma Direction.

Et la tâche n'est pas aisée, vous pouvez bien l'imaginer, car vous êtes toutes et tous confronté aux mêmes contraintes.

Plus tard dans cette journée, je vais illustrer mon propos par un exemple très concret, qui montre toute la difficulté de la mise en place de stratégie politique fondée sur une veille constante et sur l'anticipation.

Il s'agit de la problématique des proches aidants, qui est en soit un exemple très parlant de l'adaptation en permanence de la société civile, mais aussi de l'Etat, aux transformations profondes qui les touchent.

Il s'agit d'une problématique transversale qui concerne les politiques en faveur des personnes en situation de handicap, les politiques en faveur des personnes âgées,

l'accompagnement des personnes en fin de vie quel que soit leur âge, l'accompagnement des proches de personnes concernées par la consommation problématique d'alcool ou par la dépendance ou encore la prise en charge des personnes en souffrance psychique. Mais je reviendrai plus en détail sur cette problématique tout à l'heure.

Dans l'immédiat, le changement va toucher directement les Assises, et plus encore le Service de l'action sociale... Le changement portera un nom, celui de François Mollard, Chef de service, qui prendra cet automne une retraite légèrement anticipée.

A la tête du Service depuis plus de 30 ans, François Mollard n'a pas seulement accompagné, mais il a aussi incarné l'évolution spectaculaire de la politique sociale du canton.

Ce qui n'a pas changé, en revanche, c'est sa sensibilité et son dynamisme !

Ces 9^e Assises sont donc les dernières dont François Mollard tient la baguette, et j'ai presque envie de le nommer « François d'Assises » !

Mais tu es beaucoup trop jeune pour être canonisé, mon cher François : aujourd'hui, avec toute la salle, j'aimerais simplement te dire MERCI et BRAVO pour toute ton action !

Comme vous le voyez, s'adapter au changement demande des réflexions à plusieurs niveaux d'action. Et il est de notre responsabilité, comme autorités politiques, d'apporter des réponses cohérentes et d'apprendre à mieux les anticiper.

Je me réjouis de vous entendre durant cette journée et de débattre avec vous de ces questions si importantes pour l'évolution de nos politiques publiques.

Et pour conclure, je laisse la parole au philosophe grec Héraclite : « Rien n'est permanent, sauf le changement. » En vous remerciant pour votre attention, je vous souhaite de magnifiques Assises du social.

Conférence introductive

Vivianne Châtel, *Maître d'enseignement et de recherche, Domaine Sociologie, politiques sociales et travail social, Université de Fribourg*

Initier et accompagner le changement : le travail de Sisyphe de l'action publique ¹

« Je crois aujourd'hui davantage à une transition imposée par des initiatives venues d'en bas que par des réglementations imposées d'en haut. » Olivier de Schutter ²

Entre trop de réglementations et pas assez de réglementations, le cœur des acteurs fribourgeois balance. D'un côté, le trop de réglementations tue l'initiative, tue l'inventivité, tue en quelque sorte l'action. Et de l'autre, le pas assez de réglementations se heurte aux logiques de la responsabilité, à la prise de risque, au principe de précaution. L'image récurrente reste l'accident du carnaval à Fribourg en 2014 ³, avec pour aboutissement de nouvelles mesures contraignantes.

Résultat sans appel : un certain découragement, pour les uns, face à des responsabilités toujours plus lourdes à assumer, et, pour les autres, des règlements dont ils ne tiennent pas compte, comme si, pour ces derniers, les politiques publiques

n'étaient que des empêcheurs de tourner en rond, que des empêcheurs de vivre et d'agir, comme si, en quelque sorte, la globalisation technique, économique, consommatoire avait aussi gagné la bataille des idées politiques avec la sacro-sainte formule du toujours « moins d'État ».

Or cette idée selon laquelle le « moins d'État » serait la réponse à la liberté d'agir est tout autant idéologique que la formule d'un État tutélaire comme garant des libertés. C'est pourquoi, pour commencer cette conférence introductive, j'aimerais revenir sur ce mot « liberté », tant dans le thème qui nous rassemble aujourd'hui, soit « l'action publique face aux changements », le mot « liberté » a toute son importance, même s'il ne figure pas en tant que tel dans la thématique. Je retiens ici deux directions d'analyse : 1/ nous ne sommes libres que dans un contexte limité par la condition humaine du vivre-ensemble ; et 2/ nous ne sommes libres qu'éclairés.

Première direction, « L'homme n'est homme que parce qu'il vit en société ». Cette évidence date de la philosophie grecque antique avec Aristote qui définissait en quelque sorte la condition d'humanité par le vivre-ensemble, et plus encore par le vivre-avec. Mais de fait cette condition d'humanité nous inscrit dans un monde social, politique, économique, technologique, culturel... qui est déjà là, donc pour lequel nous sommes redevables, et qui est toujours en changement.

Nous pouvons certes nous indigner des bénéfices des industries suisses pendant les colonies, mais ces bénéfices obtenus au prix de conditions inhumaines imposées à des milliers

¹. Cette conférence s'appuie sur des entretiens réalisés entre fin 2015 et début 2016 avec des acteurs fribourgeois. Je voudrais ici remercier toutes les personnes qui m'ont accordé de leur temps pour la richesse de ces rencontres, et préciser que je reste bien évidemment seule responsable de l'interprétation de leurs propos. Par ailleurs, le texte sera écrit en mode « neutre » et non en mode « épïcène » pour en faciliter la lecture.

². SCHUTTER O. de, « Notre modèle agricole mondial est à bout de souffle » in *Le Monde*, 29.04.2014, Entretien avec Gilles van Kote, http://www.lemonde.fr/planete/article/2014/04/29/olivier-de-schutter-notre-modele-agricole-est-a-bout-de-souffle_4408689_3244.html Consulté le 29.02.2016.

³. Le dernier jour du carnaval des Bolzes à Fribourg en 2014 a été marqué par un accident, un enfant de 10 ans ayant été blessé par une braise du bonhomme hiver. Les parents ayant déposé plainte et fait recours du classement de la procédure par le Ministère public fribourgeois, s'est donc posé la question de la responsabilité des organisateurs et des sapeurs-pompiers, une question d'autant plus cruciale que, selon un rapport 2009, le danger était connu. Selon *Le Nouvelliste*, ce rapport 2009 précise : « Les bouts de tissu s'envolent sur les gens, un jour, il va y avoir des brûlés ». Voir *La Liberté*, 27.01.2015 / 17.08.2015 / 29.08.2015 ; *Lenouvelliste.ch*, 17.08.2015.

d'esclaves noirs ont, avec plus ou moins d'importance, participé à construire la Suisse que nous connaissons aujourd'hui. De même les lois que nous appliquons, les institutions que nous connaissons, les normes que nous discutons sont autant de constructions dues à nos pères et mères, à leurs combats, à leurs succès comme à leurs défaites. Si cela ne signifie pas que nous puissions considérer leurs constructions comme nécessairement louables, nous leur sommes malgré cela redevables, redevables du monde dans lequel nous vivons et nous agissons, avec ses imperfections, mais aussi avec ses réussites et ses échecs. L'enfance placée appartient à ce passé difficile à accepter, mais il est là justement pour nous rappeler la nécessaire vigilance critique par rapport à des actions publiques notamment.

Cette lecture pour autant ne signifie pas que le monde est figé dans la cire. Au contraire, en quelque sorte, naître c'est déjà initier quelque chose de nouveau. Toute naissance est initiation, comme toute action est initiation, commencement. Le monde en quelque sorte passe de main en main, hérité des générations antérieures, habité (et travaillé) par les générations actuelles, puis légué aux générations suivantes. Nous n'en sommes donc que des dépositaires et, en ce sens, nous sommes responsables de sa transmission aux générations futures avec des conditions dignes d'existence. Nous sommes bien libres mais cadrés par cette condition d'humanité qui requiert ces exigences de dettes envers les générations passées, de transmission et renouvellement envers les générations actuelles, de responsabilités envers les générations futures.

Deuxième direction, nous ne sommes libres qu'éclairés. Grande proclamation des Lumières

avec aussi bien Emmanuel Kant que Jean-Jacques Rousseau. C'est en quelque sorte la première phrase du Contrat social qui l'atteste : « L'homme est né libre, et partout il est dans les fers »⁴.

C'est aussi la définition des Lumières par Emmanuel Kant : Aie le courage de te servir de ton entendement, c'est-à-dire de la capacité critique de la pensée...., ce que Emmanuel Kant décline ailleurs en maximes du sens commun : « penser par soi-même, penser en se mettant à la place de toute autre et penser de manière conséquente et cohérente »⁵.

Dans la perspective des Lumières, le processus d'éducation est fondamental parce qu'il permet d'acquérir une volonté libre qui est aussi une volonté responsable et éthique.⁶ Et quand le philosophe parle de processus d'éducation, il ne parle pas d'un processus de dressage mais d'un processus permettant l'acquisition de la pensée critique, il parle d'un processus d'émancipation par rapport aux idéologies, aux superstitions, aux préjugés et manipulations de toutes sortes. Il parle en quelque sorte d'un processus permettant à l'homme de se libérer des chaînes de la tradition certes, mais aussi des chaînes de la mode, de la pensée unique, de l'égoïsme, des émotions, des passions qui, toutes, enferment l'homme dans un carcan mécanique de contraintes. La liberté n'est pas l'expression d'un droit absolu à faire ce que l'on veut quand on le veut, si on le veut. Elle est d'abord et avant tout un devoir. L'être humain

⁴. ROUSSEAU J.-J., *Du Contrat social ; ou, principes du droit politique*, Amsterdam, Édition Marc-Michel Rey, 1872, p.3.

⁵. KANT E., *Critique de la faculté de juger*, Traduction par Alexis Philonenko, Paris, Librairie philosophique J. Vrin, 1984, 6^{ème} tirage, p.127.

⁶. « Agis uniquement d'après la maxime qui fait que tu peux vouloir en même temps qu'elle devienne une loi universelle. » KANT E., *Fondements de la métaphysique des mœurs*, Paris, Librairie J. Vrin, 1980, p.94. « Une volonté libre et une volonté soumise à des lois morales sont [...] une seule et même chose. » *Ibid.*, p.128.

est d'autant plus libre qu'il est libéré des chaînes dans lesquelles l'enferment la tentation consumériste et l'injonction émotionnelle. Il est d'autant plus libre qu'il est capable de penser en se mettant à la place de tout autre. Il est d'autant plus libre qu'il est responsable de ses actes et de ses conséquences, et qu'il est attentif à Autrui, soucieux de sa dignité. Agir, dans ce contexte, n'est donc pas simplement répondre, pour l'être humain, à ses envies ou ses besoins, mais bien répondre à quelque chose qui le dépasse pour englober l'Autre (tout Autre), le positionnant en tant qu'acteur réflexif.

Avec ce détour par la notion de liberté et de fait par la notion de capacité critique des citoyens, la thématique de ces 9èmes Assises, « l'action publique face aux changements » prend une tonalité englobant nécessairement ce mouvement de plus grande privatisation des comportements humains, et donc d'interrogation sur l'agir public dans un contexte de déperdition du sens commun.

Comme dit précédemment, nos sociétés ne sont pas figées. Au contraire même, la société occidentale se caractérise par un processus dynamique permanent qui amène constamment des petites et grandes modifications des rapports sociaux.

Petites modifications difficilement perceptibles (mais ce sont les petits ruisseaux qui font les grandes rivières, dit la sagesse populaire), presque anodines, peu nommables, d'ailleurs, de petites touches ici ou là qui, de manière indécélable, façonnent les pratiques, les manières de vivre, les aspirations ; et grandes modifications qui bouleversent, qui révolutionnent, qui agitent. Chacun sait cela, et en même temps, chacun sait la difficulté des

critères à retenir pour distinguer ces changements sociaux.

L'initiative Weber, avec ses impacts sur l'aménagement du territoire, sera-t-elle véhicule d'une profonde transformation sociale au sens de modification des rapports sociaux, en étant vecteur de nouvelles formes de cohabitation dans des espaces restreints et compacts (pour reprendre le terme à la mode en architecture) ? Sera-t-elle accompagnée d'un être-ensemble plus pacifique, plus solidaire ? Ou au contraire va-t-elle accroître les conflits de voisinage, dus à une promiscuité forcée ?

Le changement climatique va-t-il amener, dans nos modes de vie, ces grandes transformations tant attendues par les défenseurs d'un environnement sain et durable ? Ou va-t-il seulement amener une multiplication des piscines privées, comme l'évoquent certains climato-sceptiques ?

Senior + ? Va-t-il être vraiment vecteur d'une dynamique nouvelle dans les relations inter-générationnelles ? Ou va-t-il plus simplement être la marque d'un certain désengagement public et d'une évidente marchandisation des rapports sociaux ?

Le cyber-espace ? Va-t-il vraiment faciliter le lien social, l'information, comme d'aucuns aiment à le dire ? Ou, au contraire, va-t-il faciliter les pratiques de manipulation, le harcèlement, la diffusion de rumeurs en tous genres, le piratage et la piraterie⁷, l'espionnage

⁷. DOUZET F., SAMAAAN J.-L. & DESFORGES A., « Les pirates du cyberspace » in *Hérodote*, Pillages et pirateries, 2009, n°134.

entre pays, la surveillance généralisée, etc. ?

Et le terrorisme ? Va-t-il seulement participer à transformer nos démocraties en réduisant nos marges de liberté pour plus de sécurité ? Ou va-t-il amener à une transformation radicale des rapports socio-économiques dans le monde ?

Autant de questions aujourd'hui sans réponse, mais dont l'impact sur nos vies sera indéniable.

Autre difficulté du thème, la définition du rôle de l'action publique et plus exactement du rôle des politiques publiques. La définition classique des politiques publiques évoque un « programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales »⁸ visant à résoudre un problème sociétal considéré comme majeur sur l'échiquier politique, problème pouvant être :

- d'ordre économique (par exemple, les politiques facilitant l'implantation d'entreprises dans un canton),
- d'ordre éducatif (par exemple, l'accueil extra-scolaire en Ville de Fribourg),
- d'ordre social (par exemple, la mise en place des mesures d'insertion),
- d'ordre culturel (par exemple, les soutiens aux musées),
- d'ordre technologique (par exemple, *blue factory*).
- etc.

Il est évident que, dans ce cadre, ne sont résolus (si tant est qu'ils puissent l'être) que les problèmes ou les questions arrivant sur la

scène publique et nécessitant l'intervention publique (ou considérés par des experts⁹ comme potentiellement pertinents en termes d'action publique), ce qui déjà crée un lien direct entre société civile et politiques publiques.

La reconnaissance du problème devient, dans ce schéma, crucial. Sans cette reconnaissance publique et politique du problème et sans l'urgence de le résoudre, il est évident que nombre de politiques publiques ne verraient pas le jour. Il existe ainsi maints problèmes vécus par des groupes minoritaires qui n'atteignent pas la visibilité suffisante pour être inscrits sur l'agenda gouvernemental, pour ne pas avoir trouvé la bonne « fenêtre d'opportunité politique »¹⁰, ou, pour ne pas avoir trouvé les relais suffisants dans la société civile. « Ainsi ce sont moins les propriétés intrinsèques d'un problème (sa gravité, le nombre de personnes concernées, son urgence...) que sa mise en visibilité par différents acteurs (à travers des mouvements sociaux, des médias, des experts...), les ressources de ceux qui le portent et le relaient, les réponses disponibles en termes d'action publique et son adéquation avec des valeurs dominantes dans une société donnée et à un moment donné qui expliquent sa mise sur agenda par des autorités publiques. »¹¹ Pour exemple, la communauté des gens du voyage, pourtant la plus grande minorité européenne, ne réussit pas encore à mobiliser les « bons » acteurs sociaux et politiques, c'est-à-dire ceux

⁸. THOENIG J-C, « L'analyse des politiques publiques » in LECA J. & GRAVITZ M. (s/s la dir. de), *Traité de science politique*, tome 4, *Les politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 1985.

⁹. Nous laisserons de côté ici la question de la définition (et de la désignation) de l'expert.

¹⁰. Concept développé par John Kingdon et régulièrement repris dans les analyses des politiques publiques. KINGDON J., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little, Brown and Company Publications, 1984.

¹¹. HASSENTEUFEL P., « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics » in *Informations sociales*, 2010, n°157, p.53.

qui, par leur rôle, par leur action, réussiront à présenter l'indécence de leurs conditions de vie comme situation réellement problématique appelant une réponse politique et publique, alors même que nos sociétés occidentales se présentent comme les chantres du multiculturalisme, de la tolérance et du droit des minorités à vivre selon leur culture.

Ceci valide l'idée, défendue par quelques interlocuteurs, relayant ainsi les analyses des politiques sociales, selon laquelle les politiques publiques ne visent pas nécessairement à répondre de manière égale à toutes les demandes sociales mais qu'elles seraient au service de groupes de pression.¹² Les partisans d'une politique ciblée selon les besoins, opposants radicaux à la politique de l'arrosoir, oublient souvent dans leurs critiques d'analyser les mécanismes de définition, de sélection et de priorisation du besoin. *A contrario*, les partisans d'une politique publique, volontariste, oublient sans doute la non-indépendance de l'État par rapport à la société et sa constitution en groupes sociaux plus ou moins organisés en groupes de pression.

Même si, très souvent les politiques publiques sont considérées pour apporter, selon les champs, une modification des rapports sociaux, recouvrant ainsi « une théorie du changement social »¹³, il apparaît tout de même évident que les politiques publiques cherchent au moins autant à enrayer une détérioration du climat économique, culturel, urbain, social qu'à vraiment le changer.

¹². Cf. notamment KNOEPFEL P., VARONE F. & TERRIBILINI S., « Changement social, politiques publiques et État. Institutionnaliser le changement ? » in *Revue européenne des sciences sociales*, tome XXXVI, 1998, n°110, pp.151-159.

¹³. « Toute politique publique recouvre une théorie du changement social », MÉNY Y. & THOENIG J.-C., *Politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 1989, p.141.

Oublions quelques instants notre toute première remarque, entre le plus ou le moins de réglementations, et évoquons simplement la question suivante : Les politiques publiques sont-elles pionnières et porteuses du changement ou ne sont-elles que suivistes d'un changement opéré dans une petite partie de la société ?

En fait, comme nombre d'analyses l'ont montré, les politiques publiques, quand elles existent, sont les deux à la fois : elles sont stabilisatrices et régulatrices (en tant que garante de la cohésion sociale), et elles sont innovatrices (en tant que motrices de changement)¹⁴, même si certains acteurs regrettent peut-être leur faible capacité d'innovation.

Mais très vite nous tombons dans le dilemme classique de la poule et de l'œuf. Qui est premier ? Une politique publique peut-elle être réellement, si elle n'est pas dictatoriale, sans aucun lien avec, au minimum, une onde portée par quelques citoyens pionniers, ne serait-ce que des analystes critiques anticipateurs en quelque sorte ?

Même en parlant de la conception politique volontariste associée à l'idée de l'État providence, même en considérant les idées de planification que nous pouvons associer aux plans de législation ou programmes gouvernementaux, mettant en œuvre des projets de développement, pouvons-nous vraiment considérer que des politiques (publiques) seraient totalement déconnectées d'idées ou d'initiatives de la société civile ?

L'extrême complexité de nos sociétés légitime l'idée d'un changement permanent, mais ne fait

¹⁴. CHEVALLIER J., « Politiques publiques et changement social » in *Revue française d'administration publique*, 2005/3, n°115, pp.383-390.

que rendre le rôle de l'État plus fondamental pour assurer la cohésion de l'ensemble, tout simplement parce que, qui dit complexité, dit fragmentation, différenciation, individualisation, et donc potentiellement, incohérence, contradiction, etc.

Or, nous pourrions en rester à la thèse de Max Weber (reprise par Niklas Luhmann) de sphères ou de sous-systèmes d'activité autonomes, avec des règles et des valeurs propres. Sauf qu'aujourd'hui, tous ces sous-systèmes non seulement vivent en interaction forte ¹⁵, mais aussi deviennent régis par les mêmes règles d'efficacité, de rentabilité et de concurrence. Les théories du *New Public Management* ou même de la bonne gouvernance conduisent justement à la soumission de l'action publique à ces règles venues du monde économique. Quel espace régi par l'État échappe vraiment à ces règles ? Aussi bien les espaces administratifs que les espaces de l'enseignement sont ainsi soumis à l'approche-client interrogeant de fait quelques-unes des règles de base de l'administration publique, telles que la valorisation de l'intérêt général (l'éthique publique, en quelque sorte) ou l'égalité de traitement de tous les administrés-citoyens.

Il est clair, par exemple, que l'impératif d'efficacité, appartenant à l'idéologie du *new*

¹⁵. Pierre Muller, spécialiste des politiques publiques, en donne un bel exemple autour de la question politique de la protection de la femme enceinte. Les différents sous-systèmes autonomes intéressés par cette question, soit, par exemple, « les syndicats patronaux, des associations féministes, un système d'assurance maladie ou des communautés religieuses », ont les uns et les autres des manières différentes de penser et d'envisager la question et sa résolution, ces sous-systèmes entrant en concurrence pour faire valoir leurs normes particulières comme norme dominante. MULLER P., « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs » in *Revue française de science politique*, 2005/1, Volume 55, p.160. Voir aussi LUHMANN N., *Politique et complexité. Les contributions de la théorie générale des systèmes*, Paris, Éditions du Cerf, 1999. PAPADOPOULOS Y., *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Éditions Montchrestien, 1995.

public management, devenu « pensée unique », associée aux injonctions d'évaluation et de notation, contraint tant les politiques publiques qu'elles en deviennent malgré elles prévisibles, avec cette antienne : réduction des déficits publics ou rationnement des dépenses publiques, privatisation des services publics, désengagement de l'État ou des instances publiques.

Tous les acteurs, à quelque niveau que ce soit, ont intériorisé cette idée du désengagement public comme étant une évidence. C'est ainsi que les services de la ville de Fribourg ont été amenés à faire une mise au point sur le nouveau service de gestion de l'eau de la Ville en précisant que la compagnie Eau de Fribourg / Freiburger Wasser SA, est « une société d'infrastructures dont le seul et unique actionnaire est la Ville de Fribourg. (...) La gestion de l'eau reste donc [bien] en mains publiques. » ¹⁶

Aussi les politiques publiques construisent-elles tout autant l'environnement dans lequel elles se développent qu'elles sont aussi influencées par toutes sortes d'acteurs qui produisent des interprétations et des lectures des problèmes à résoudre, souvent irréconciliables entre elles. Le champ politique est ainsi envahi de dilemmes, surmontés à chaque fois ou presque par la règle économique.

Mais bien que l'ampleur de l'action publique devienne restreinte par toutes les contraintes auxquelles elle doit répondre, reste que pour nombre d'acteurs,

**L'État doit donner les impulsions,
l'État doit être exemplaire, l'État doit**

¹⁶. « Oubliez l'eau en bouteille ! » in 1700, *Bulletin d'information de la ville de Fribourg*, n°323, mars 2016, p.15.

être, en quelque sorte, si ce n'est pionnier, innovateur.

Premier acte : Une démarche d'innovation

Ainsi l'exemple donné par l'État fribourgeois de construire un bâtiment bois par législature constitue-t-il une de ces pistes d'exemplarité.

Toutefois très souvent – reconnaissent nombre d'acteurs du canton – tout tient à une personne, Il faut rencontrer LA bonne personne, sensible à la cause, au bon endroit et au bon moment. Autant dire la difficulté de la chose, puisque minimalement le porteur du projet doit être entendu par le politique ! Pour ce faire deux solutions : soit il s'adresse à la personne intermédiaire, bien introduite dans le landerneau politique, soit il opère un travail d'entrisme afin d'informer, convaincre les personnes qui pourront être relais entre lui et les décideurs.

Mais, plus important encore, la force d'innovation, dans nombre de cas, se heurte à la force de la législation avec en arrière-plan non seulement les questions de répartition des compétences entre canton et communes (par exemple en matière d'éducation, innover au niveau communal peut se heurter aux prérogatives cantonales), mais aussi avec l'exigence des marchés publics. Autrement dit, cette dernière exigence empêcherait toute velléité d'inscrire les dépenses publiques dans des marchés locaux (comme soutenir la filière bois fribourgeoise).

Or, pour un interlocuteur, acteur du privé, l'argument du « marché public » cache en fait deux réalités nettement plus intrigantes, celle des lobbys et celle de la volonté politique. Pour reprendre l'exemple de la construction, me dit cet interlocuteur, les lobbys du ciment et de l'acier sont nettement plus forts que le lobby du

bois, et la volonté politique de privilégier la filière bois éco-certifiée ne semble pas au rendez-vous, alors que ce serait le cas, dit-il, dans d'autres cantons.

Toute la question ici posée d'un développement en correspondance avec les enjeux économiques locaux et les enjeux globaux du changement climatique traduit une certaine perplexité. Si le bâtiment bois de la Police cantonale et le projet *Blue Factory* constituent des avancées notables dont le canton peut être fier, toujours est-il que, pour cet interlocuteur, les efforts restent largement insuffisants.

Pourquoi, par exemple, les voitures de l'État ne seraient-elles pas électriques ? La réponse du 18 août 2009 au postulat P 2051.09 (Nicolas Rime / René Kolly) sur l'exemplarité de l'État sur le choix de véhicules écologiques et le remplacement du parc automobile ne mentionne certes pas cette possibilité de la voiture électrique mais évoque l'engagement du Conseil d'État à aller « dans le sens d'un développement durable et exemplaire de la mobilité (...) et à intégrer des critères écologiques (se basant sur l'étiquette énergie existante et ultérieurement sur l'étiquette environnement, [étiquettes définies par la Confédération]) pour l'achat de véhicules par les services. »¹⁷

Pour cet interlocuteur, l'insuffisance qu'il relève en termes de volonté politique ne permet ni une véritable prise de conscience, ni une véritable influence sur les comportements des citoyens, des citoyennes, définis par cet interlocuteur, je cite, comme « principalement flemmards », ne faisant que ce qu'ils connaissent, ne se préoccupant que très peu d'innover. Il est intéressant ici de noter les

¹⁷. Réponse du 18 août 2009.
https://www.fr.ch/gc/files/pdf8/p_2051_09_f.pdf

difficultés de l'énergie solaire : l'innovation des particuliers relevant principalement des appuis financiers obtenus. *La Liberté* (15.04.2016) s'est ainsi faite l'écho, la semaine précédant les Assises 2016, du mécontentement des usagers au vu des délais d'attente pour l'obtention de subsides qui par ailleurs ne sont pas garantis.

Deux forces d'innovation se dégagent ici :

La première concerne les politiques publiques d'innovation, d'un point de vue économique, ce qui est assez peu innovant d'ailleurs, puisqu'il s'agit en quelque sorte de s'inspirer du modèle étatsunien tel que le programme d'amorçage technologique financé sur fonds publics (*Small Business Innovation Research – SBIR*), qui permettrait selon ses défenseurs de créer de la croissance économique. « Au total, 2,5% du budget de la R&D publique [aux USA] sont consacrés à ce programme qui a aidé des milliers d'universitaires et de chercheurs à devenir entrepreneurs »¹⁸. Dans cette perspective, l'innovation est d'abord et avant tout axée sur le nouveau produit (donc *in fine* sur la consommation).

Ce serait en quelque sorte le rôle du PST-FR, soit le pôle scientifique et technologique du canton de Fribourg, qui « encourage la création de valeur ajoutée en finançant des projets de recherche, mais aussi le transfert de technologie vers toutes les entreprises de la région, membres ou non du PST-FR »¹⁹.

Les projets collaboratifs Instituts de recherche / Entreprises locales doivent permettre d'« exploiter le savoir-faire d'instituts

de recherche, non pas pour augmenter leurs connaissances en créant de nouveaux savoirs, mais bien pour répondre aux besoins directs de leurs partenaires afin d'améliorer leur compétitivité et par là-même la croissance du canton. »²⁰

C'est pour certains la voie de la sagesse, celle de l'anticipation, contre la « main invisible du marché ». Les politiques publiques d'innovation, bien que ciblées par exemple sur la haute valeur ajoutée suisse, participent également à créer et soutenir des postes de travail de plus faible employabilité, parce que tout simplement génèrent de la demande de services, génèrent de la consommation, etc. Pour d'autres, ce n'est ni plus ni moins la voie d'une marchandisation toujours plus grande des universités, avec des laboratoires (publics) au service d'un intérêt privé.

La deuxième force d'innovation considère le citoyen éclairé, celui capable de prendre des risques, capable d'aller à contre-courant, et qui permettrait de faire pression en quelque sorte sur le politique, pour amorcer des changements plus en profondeur. L'exemple de l'association Fusion 21 va bien dans ce sens : une réunion de citoyens visant à agir sur le politique afin de construire le Grand Fribourg. Innovation ou simple sagesse ? Cette question des fusions revient fréquemment d'ailleurs dans les entretiens. Certains acteurs relèvent par exemple le fossé entre la perception des élus et la perception des populations. Pour beaucoup d'acteurs, l'échelle communale est devenue trop petite au vu de la complexité des enjeux institutionnels, démographiques, économiques, sociaux, de leur entrecroisement, ... et au vu des exigences de la population, au vu aussi de

¹⁸. VILLEMUR A., « Quelles politiques publiques pour favoriser l'innovation et la croissance économique ? » in *Annales des Mines – Réalités industrielles*, février 2014, p.18.

¹⁹. État de Fribourg, Service de la promotion économique, rubrique Créer/Développement des affaires/Pôle scientifique et technologique, http://www.promfr.ch/?page_id=1249%3F.

²⁰. <http://clusters.innosquare.com/actualite/news/dossier-news/apel-a-projets-collaboratifs-du-pst-fr-automne-2015/>

la perte de la notion de « service public ». Derrière la question des fusions, qui révèle une « vraie » question d'aménagement du territoire, pointe évidemment la thématique de ces Assises : l'action publique face au changement. Mais quel changement ?

Le sentiment d'abandon, d'incompréhension, associé pour beaucoup au sentiment de dé-posséder des pratiques de décision, est patent pour nombre d'espaces éloignés. Le sentiment aussi de mépris, de dévalorisation de la part des administrés, et en même temps la peur de disparaître, d'être phagocytés, participent d'un profond désenchantement des élus et des élues pour la chose publique.

Et, comme le relèvent quelques interlocuteurs, moins de communes, c'est aussi moins d'impact sur le législatif. Être élu communal et député permet de relayer au Grand Conseil, de peser (ou croire peser) sur les décisions, permet à sa commune d'exister sur l'échelle cantonale, lui donne une identité et une visibilité. Ne nions pas que les politiques viennent du législatif, relais des préoccupations des citoyens, qui ont su, dans ces cas, se faire entendre.

Le monde a changé, et beaucoup d'interlocuteurs désespèrent de trouver la bonne réponse aux nombreuses questions qu'ils se posent et qui se posent, comme par exemple,

Quelle action publique face à l'arrivée massive de population, face à la mobilité pendulaire, face aux exigences toujours plus grandes et contradictoires de la population en termes de services, face à ce public devenu très infidèle, très inconstant, et toujours insatisfait, face aussi à la dé-multiplication des avis, des

opinions sur tout et n'importe quoi, face à l'exigence de l'immédiateté ?

Comment faire comprendre la complexité quand toute notre société vit sur l'image de la simplicité et de l'accélération ?

Comment décider quand co-existent de nombreux modèles de vie, quand les contraintes de la co-existence entre vie familiale, vie professionnelle et vie personnelle entraînent un mouvement permanent ?

Comment agir quand derrière l'action on cherche l'exceptionnel, on cherche la faute ? ²¹

Comment encore innover quand le droit à l'erreur n'est plus accepté ?

Dans l'univers globalisé qui est celui de la société contemporaine, quand le processus décisionnel semble échapper à l'agent (quel qu'il soit), quand l'élu et l'administré ont l'impression de toujours subir, se refermer sur le « développement local » devient presque une question vitale. Un interlocuteur utilise même le terme de « se recroqueviller sur le local », recroquevillement qui devient un geste de survie, ou un dernier défi, face à ce qu'il devine inéluctable.

C'est ainsi que quelques acteurs clé du canton essaient d'imaginer la commune de demain qui pourra faire front aux plus grandes agglomérations, s'inscrivent en quelque sorte dans cette célèbre formule « gouverner, c'est prévoir », et cherchent à re-dynamiser l'idée de gouvernance communale, avec des mots-clés comme coopération, partenariat, communication, esprit d'ouverture et

²¹. Perspective relayée, me dit un interlocuteur, par « des médias à l'affût du spectaculaire ».

d'innovation, ancrage sur le territoire local, renforcement du lien social, autant de termes dont la mise en œuvre relève plus de la magie que de la science. Il est ici extrêmement intéressant de noter l'impact des termes de « dialogue », « partenariat », « coopération », devenus *graal* de l'action politique, sans qu'aucune interrogation sur les compétences au dialogue ni sur les places respectivement occupées par rapport à l'objectif du dialogue ne soient jamais interpellées, questionnées.

Dans cette perspective, un deuxième pan d'analyse se révèle :

Les politiques publiques ont un double rôle : initier et accompagner, initier et gérer le vivre-ensemble, avec un double constat des acteurs, à savoir,

- « tout ce qui bouge inquiète »,
- et, en même temps, certains dossiers ne peuvent plus attendre.

Deuxième acte donc, une démarche d'accompagnement

Les politiques publiques ne sont pas nécessairement initiatrices puisqu'à l'origine elles ont un rôle de gestion du vivre-ensemble, me dit un autre interlocuteur, même si, ajoutait-il, cela ne peut se faire qu'avec une certaine vision de ce que devrait être la société, une vision qui devrait permettre d'articuler politiques publiques et idéal politique, ce qui suppose 1/ d'être attentif à la tentation totalitaire (faire le bonheur de l'être humain malgré lui), et 2/ de devoir-agir quelquefois contre la majorité.

Cet interlocuteur insiste justement sur la dominante émotionnelle et non plus rationnelle dans le rapport au politique. Dans cette perspective, les politiques publiques restent

subordonnées à un idéal politique certes, mais soumis aux soubresauts de l'opinion et de l'économie. Sachant encore que les mêmes souhaitent à la fois plus d'État et moins d'État, et ce en fonction de leurs intérêts privés. Les dogmatiques défendraient l'idée selon laquelle les politiques publiques sont là pour orienter les sociétés dans une direction précise. Les sceptiques insisteraient sans aucun doute sur la faible capacité d'intervention des politiques sur la marche du monde. Mais les uns et les autres s'accorderaient vraisemblablement pour parler du changement comme une nécessité, voire un devoir, une obligation aussi bien d'ailleurs pour les États et leurs politiques publiques que pour les citoyens. Toute personne un tant soit peu critique face à ces idées se retrouvent vite avec l'étiquette de « conservateur » ou, pire encore, de « réactionnaire ».

Par rapport à cet idéal du politique, l'attention est souvent portée sur la spécificité suisse avec un fonctionnement des exécutifs marqué par le fait que, et ici je cite un interlocuteur, « chacun a un rôle à jouer pour aller dans la même direction ». Et cet interlocuteur de détailler trois éléments essentiels pour mener à bien, selon lui, l'action publique de quelque niveau que ce soit :

1/ la capacité de s'entourer de gens critiques (ce qui d'emblée pose le problème des lobbys et des *think tank*),

2/ la responsabilité de dire le point d'arrivée, c'est-à-dire la fin voulue (ce qui ne signifie pas la dictature de la transparence),

et 3/ l'utilisation de tous les moyens disponibles, à partir du moment où ceux-ci ne sont pas contraires à la fin voulue

(ce qui peut laisser la place à des moyens peu conventionnels).

Évidemment dans une telle perspective, et dans des cas de rationnement des budgets de l'État, il est fort probable que l'exercice d'atteindre un idéal – par exemple l'idéal d'une société plus juste, plus égalitaire, en termes de santé, d'éducation, de culture... – devienne un exercice de haute voltige, même si des entreprises de rationalisation dans certains domaines apparaissent simplement comme des questions de bon sens.

Aujourd'hui, me dit un interlocuteur, la mode est d'aller vers l'équation « moins d'État et plus de libertés individuelles » avec comme principe central, l'idée selon laquelle la logique de la concurrence serait un facteur de motivation. Mais si cet interlocuteur insiste sur la nécessité de ne pas pénaliser les « moins concurrentiels », reste que, et toutes les études le montrent, la logique de la concurrence qui anime nos sociétés et nos espaces de travail est particulièrement destructrice, véhicule de vulnérabilités symboliques et de souffrances psychiques²².

Or le monde entier est devenu un vaste chantier de concurrence et de compétition où chaque homme est devenu un loup pour l'Autre homme. Alors, me dit un acteur, « il faut accepter que certains et certaines ratent le train et restent à quai, il faut accepter de payer pour ces quelques cas et de payer suffisamment

²². Cf. CHÂTEL V. & ROY S. (s/s la dir. de), *Penser la vulnérabilité. Visages de la fragilisation du social*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2008. SOULET M.-H. (éd.), *Vulnérabilité: de la fragilité à l'éthique de la sollicitude*, Fribourg, Academic Press Fribourg, 2015. SOULET M.-H. (éd.), *La Souffrance sociale. Nouveau malaise dans la civilisation*, Fribourg, Academic Press Fribourg, 2009. Cf. également les travaux de Christophe Dejours. DEJOURS Ch., *Travail, usure mentale. Essai de psychopathologie du travail*, Paris, Éditions Bayard, 2015 (nouvelle édition augmentée). DEJOURS Ch., *Situations du travail*, Paris, Presses universitaires de France, 2016.

pour qu'ils ne deviennent pas des révoltés », tandis qu'un autre acteur voit justement dans ces départs ratés, des réservoirs de révolte.

Dès lors, comment accompagner ces modifications profondes du fonctionnement de nos sociétés, sachant que, pour nombre d'acteurs-clés du canton, s'adapter en permanence est une donnée fondamentale, parce que tout bouge en permanence²³ ? L'innovation, qui est, en ce sens, plus adaptation qu'innovation, est presque contrainte pour faire face, pour les uns, à la logique du carcan procédural, législatif... , qu'il convient de « faire sauter », et, pour les autres, à la réduction budgétaire, qui revient, nous disent certains interlocuteurs, à obérer l'avenir.

La question des relations entre politiques publiques et changement relève d'une dynamique complexe, d'une articulation fragile, d'un montage éphémère, souvent non reproductible.

Prenons l'exemple, pour éclairer cette perspective, du travail fait avec les sociétés de jeunesse. Partie d'une double volonté de prévention de l'alcool et d'aide à l'organisation, l'idée de départ était de construire un label festif qui apporterait un supplément d'âme à la fête en termes de lien social et éviterait la consommation excessive d'alcool. Aujourd'hui l'intention est de transformer ce label festif créé à un niveau régional en un label cantonal, avec le risque que cela ne devienne un nouveau règlement.

²³. L'évidence du changement et du mouvement permanent, devenus injonction de nos sociétés, est particulièrement interrogée par Pierre-André Taguieff. TAGUIEFF P.-A., *Résister au bougisme. Démocratie forte contre mondialisation technomarchande*, Paris, Éditions Mille et une nuits, 2001.

Un label ici pour encadrer, dynamiser, mais aussi pour réduire les risques. Faut-il rappeler que toute manifestation présente un risque, que toute initiative présente aussi un risque et que le climat actuel de judiciarisation tend à paralyser la société.

Cette judiciarisation de la société va de pair, pour certains interlocuteurs, avec l'individualisation des comportements et la logique consumériste, mais aussi avec la tentation victimaire, qui en quelque sorte déresponsabilise. C'est un leitmotiv de tous les entretiens et une inquiétude sur l'agir de demain. Pour un interlocuteur, « plus personne n'accepte les décisions » ou plus exactement tout est « sujet de contestations ». Il convient sans cesse, à chaque nouvelle « affaire », dit un autre interlocuteur, de clarifier, de communiquer les « bonnes pratiques », de donner des « directives ». Plus personne ne veut assumer LA responsabilité. Ou plus exactement plus personne ne veut prendre le risque de se retrouver devant le tribunal qui, pour un cachet d'aspirine, qui, pour un vent fortuit. Se pose ainsi et se repose de manière continue la question de la responsabilité, une responsabilité non assumée à l'échelle sociétale, parce que trop souvent synonyme de procès.

En guise de conclusion, retrouver le sens de la co-responsabilité partagée

La question de la responsabilité aboutit trop souvent, pour certains interlocuteurs, à tuer toute initiative, certains rêvant, à haute voix, d'en finir avec le principe de précaution. De plus, à cette notion de responsabilité, s'ajoutent bien d'autres notions essentielles, tout aussi incertaines, comme la notion d'exemplarité, la

notion de compréhension des enjeux et de leur maîtrise, celle d'accès aux informations pertinentes, et pour finir, celle de bien-être général, qui reste sans doute pour beaucoup un non-sens, parce que symbole de limitation. Entre bien-être privé et bien-être général, le monde contemporain opte manifestement pour le premier, même si, faut-il encore le rappeler, à force de ne s'intéresser qu'à ses petits intérêts privés, qu'à son bien-être égoïste, l'individu perd l'essentiel, à savoir, sa liberté (politique)²⁴, même si, faut-il le redire aussi, quelques personnes participent encore, par leur engagement, à dynamiser l'espace public.

Rappelons-nous l'incise sur la liberté qui, en quelque sorte, annonce et amorce cette idée. Nous sommes d'autant plus libres que nous sommes responsables. Comme le suggérait Jean-Paul Sartre, « nous sommes tout entier choix et acte »²⁵. La revendication de la liberté se paie au prix fort de la responsabilité, puisque se revendiquer libre revient à dire que rien ne vient obérer sa propre prise de décision, ses propres choix, que rien ne vient dédouaner chaque être humain face aux actes qu'il pose et à leurs conséquences.

Ne conviendrait-il pas, dès lors, dans le cadre de l'action publique notamment, non pas de minorer cette responsabilité, mais plus simplement de la re-préciser en tant que **co-responsabilité partagée** entre l'organisateur et le participant, entre l' élu et l'administré, sachant que 1/ dans toute manifestation, dans toute activité, et malgré toutes les précautions de sécurité prises, le risque zéro n'existe tout simplement pas, et que 2/ dans nos systèmes démocratiques, l' élu est élu par l'administré. En

²⁴. TOCQUEVILLE A. de, *De la démocratie en Amérique*, tome 2, Paris, Éditions Flammarion, 1981.

²⁵. SARTRE J.-P., *L'Être et le néant. Essai d'ontologie phénoménologique*, Paris, Éditions Gallimard, 1977, p.537.

ce sens, parler d'un lien de **co-responsabilité partagée** re-donnerait une certaine respiration dans l'idée même de « se mettre au service de », en ne dédouanant pas celui qui ne fait que consommer, de toute responsabilité de ses actes et de leurs conséquences.

Cyberadministration : perspectives

Philippe Savary, *Directeur, Service de l'informatique et des télécommunications*

Introduction

En guise d'introduction, nous commencerons par citer un passage du livre intitulé « La Fée et la Servante »²⁶ qui décrit la réaction de la société française face à l'arrivée de l'électricité dans la vie de tous les jours :

« Eh bien oui, toute cette explosion de science mène droit à l'écrasement de ce qui était la vie normale de l'homme. L'homme à venir aura plus de confort et moins de joies, plus de luxes et moins de bonheur. L'électricité, qui décuple la vie, lui enlève aussi son charme. On n'a plus, en wagon, le temps de voir le paysage. On n'aura plus, dans l'existence que nous feront les savants – que j'admire – le temps de savourer les mets, de causer, de vivre, de faire halte. »

Cet extrait illustre l'agacement d'un journaliste en 1880 envers l'électricité. Que pourrait lui inspirer notre monde d'aujourd'hui, plus de deux cents ans après ?

Cette fin du 19^{ème} siècle va également voir apparaître les premiers systèmes de traitement de l'information et les premières mémoires de masse utilisés dans les débuts de l'informatique : *les cartes perforées*.

C'est en effet en 1884 que Monsieur Hollerith invente, en 1890 aux Etats-Unis, une machine à cartes perforées destinée au recensement. Cette machine brevetée constituera la base du développement de trois grandes entreprises internationales de l'informatique.

La manière dont l'informatique a révolutionné l'activité intellectuelle et économique depuis lors n'a pas d'équivalent dans d'autres domaines.

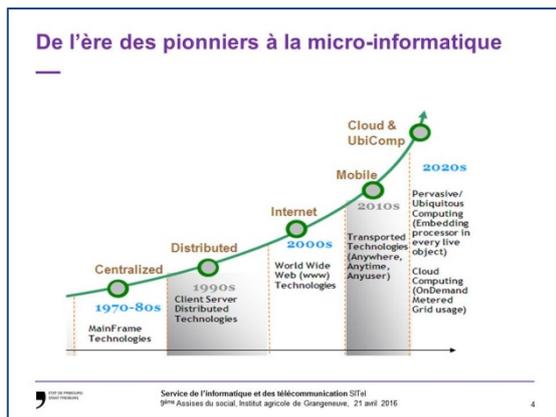
Les grands courants de cette évolution nous permettent aujourd'hui d'entrevoir les opportunités et également de discerner les défis qui surgissent dans ce domaine en perpétuel changement, et plus particulièrement ceux dans le domaine de la cyberadministration.

Des pionniers à l'ère de la micro-informatique



Lorsqu'il a été inventé au début des années 50, l'ordinateur était une curiosité de laboratoire et on évaluait son marché à une cinquantaine de machines tout au plus. Or, depuis 1995, il se vend dans le monde plus de PC que de téléviseurs. En 2013, par exemple, ce ne sont pas moins de 2,4 milliards de PC portables, tablettes et PC qui ont été vendus. Aujourd'hui, les prévisions de ventes mondiales pour l'année 2017 articulent un chiffre qui frôle les 3 milliards de terminaux. A ce nombre s'ajoute la prévision de vente de 1,4 milliards de smartphones qui, depuis 2015, sont devenus les équipements principaux pour surfer sur le web.

²⁶ Alain Beltran et Patrice Carré, *La Fée et la Servante : la société française face à l'électricité, XIX^{ème}-XX^{ème} siècle*, Belin, 2000.

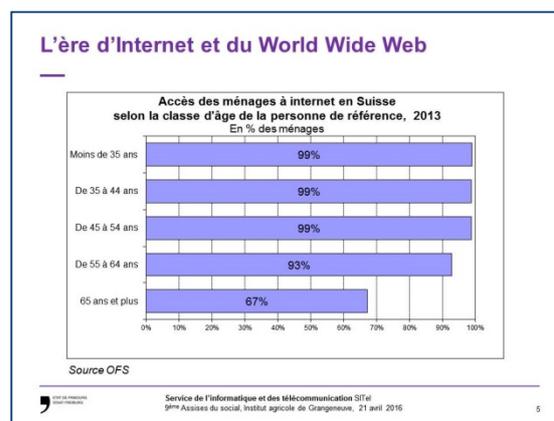


Durant ces cinquante dernières années, l'informatique a subi des bouleversements considérables. Alors qu'elle était monolithique et statique jusque dans les années 80, elle est devenue modulaire et évolutive depuis. Les avancées technologiques fulgurantes de l'électronique et des télécommunications ces 30 dernières années ont eu des retombées décisives sur le rôle même de l'outil informatique.

Dans les années 60 à 80, l'informatique est reléguée à un rôle de super calculateur. Son utilité se borne à emmagasiner des volumes gigantesques de données, à les trier, les traiter, puis les restituer sous une forme plus condensée et intelligible. Le super calculateur, constitué d'une infrastructure technique centralisée, est alors exploité pour l'ensemble de l'entreprise privée ou publique.

A la fin des années 70, l'apparition des mini-ordinateurs et des premiers PC permet de se rapprocher progressivement de la source même des besoins départementaux. Le partage initial des rôles est relativement clair : le système centralisé s'intéresse aux applications nécessitant une consolidation au niveau de l'entreprise, tandis que le mini-ordinateur répond aux besoins opérationnels des départements. Cette cohabitation « tranquille » au début, devient beaucoup plus difficile par la suite, lorsque la puissance et le coût de traitement s'inversent en faveur des mini-ordinateurs.

Avec l'explosion des réseaux de télécommunication, les années 90 voient l'émergence de l'informatique dite « individuelle ». Le PC (« Personal Computer » ou ordinateur personnel), par le biais de la bureautique, donne naissance à l'informatique de proximité qui devient le troisième niveau, après le niveau d'entreprise et le niveau départemental. Les années 90 ouvrent également la décennie des applications et des bases de données.



L'ère d'Internet et du World Wide Web

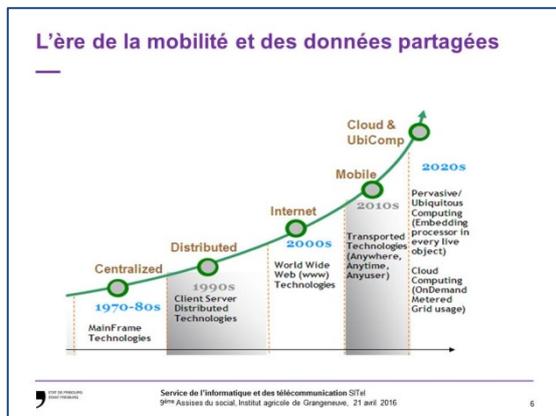
Issu d'un travail purement académique, l'Internet a bouleversé le monde des ordinateurs et des communications comme rien d'autre auparavant. On parlera d'une révolution de rupture. L'Internet est à la fois un mécanisme de distribution de l'information, un instrument de collaboration et un moyen d'interaction entre les individus d'une part et entre ordinateurs d'autre part.

Il représente l'un des exemples les plus réussis des avantages de l'investissement et de l'engagement soutenus dans la recherche et le développement informatique sous les aspects suivants : une évolution technologique majeure (commutation par paquets / adressage IP), la gestion et l'exploitation d'une infrastructure mondiale complexe et finalement par son aspect social qui a abouti à une vaste communauté d'internautes collaborant.

Son influence touche non seulement les domaines techniques mais également toute

la société au fur et à mesure que nous nous dirigeons vers une utilisation croissante d'outils en ligne afin de réaliser des opérations communautaires et de commerce électronique.

La nature même du commerce en a été changée : les consommateurs sont maintenant connectés. Ils peuvent non seulement acheter en ligne, mais aussi comparer les prix, les détails techniques ou les avis d'utilisateurs à l'occasion d'un achat. En sus, comme les appareils utilisés sont généralement géo-localisés, un nouveau marché, dit « hyperlocal », se développe.



L'ère de la mobilité et des données partagées

Depuis l'invention du microprocesseur, tous les éléments qui constituent fondamentalement un ordinateur sont disponibles sur une simple puce peu encombrante. La technologie a été intégrée à de très nombreux dispositifs, tels l'électroménager, l'automobile, les robots d'industrie, le terminal mobile, etc. L'automatique est désormais omniprésente, pour le meilleur et pour le pire, et bien sûr, personne ne conçoit un retour en arrière.

L'idée d'une grande machine orwellienne centralisée et omnisciente disparaît au profit d'ensembles d'agents coopérant les uns avec les autres. L'intelligence ne se trouve plus dans un quelconque processeur central mais plutôt dans un collectif de serveurs et de machines spécialisés et hautement interconnectés, ainsi que parmi

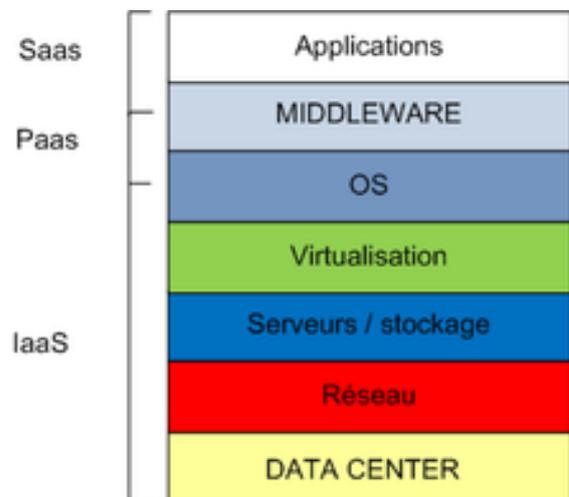
de nombreux internautes collaborant et répartis sur l'ensemble de la planète.

C'est aussi ce type d'organisation qui permet l'informatique dans le *cloud* : des serveurs collaborent pour assurer un service qu'ils délivrent à un navigateur embarqué sur un appareil personnel (smartphone, tablette, PC portable) via le réseau Internet.

Le contenu, produit en particulier par les utilisateurs, prend une importance et une volumétrie considérable. La donnée devient ainsi « matière première » et puisque le contenu devient une nouvelle ressource, de nombreux acteurs cherchent à l'exploiter et à en tirer profit.

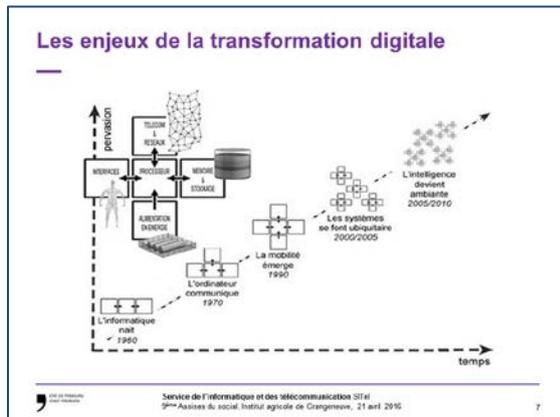
Le principe le plus courant de capitalisation est celui du cloud : le contenu, quel qu'en soit sa nature, est enregistré chez un fournisseur et l'utilisateur n'en a que la jouissance et plus réellement la possession.

D'une démarche de produit, on passe à un commerce de services, on loue des flux ou des espaces. Le « cloud » est également utilisé pour l'exploitation des logiciels disponibles en ligne : on parlera de « software as a service » (SaaS) ou de « platform as a service » (PaaS) et pour le « hardware » de service du type « infrastructure as a service » (IaaS).



Tous ces éléments induisent, dans la pratique, un nouveau rapport à

l'information qui devient externe et dématérialisée.



La transformation digitale

L'ère des systèmes centralisés avec quelques applications pour l'entreprise telles que la comptabilité, la facturation et la gestion des ressources humaines est révolue.

La transformation digitale touche aujourd'hui la plupart des secteurs d'activité, y compris le secteur public.

Les systèmes d'information deviennent de plus en plus complexes. Pour une même entreprise, ils peuvent comporter des centaines d'applications, voire des milliers de composants.

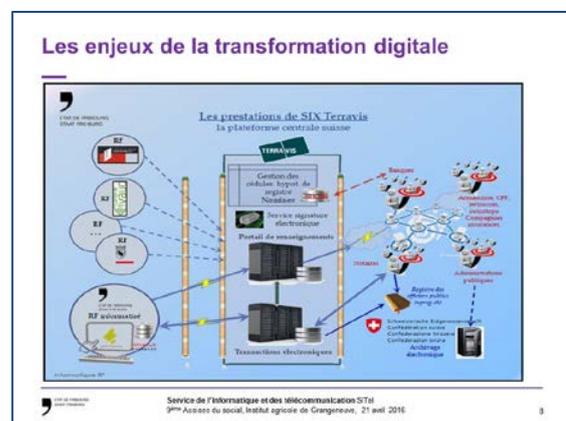
Cette transformation digitale recompose les limites de l'entreprise et dissémine le risque au-delà de ses murs, avec un impact potentiellement élevé, aussi bien pour la bonne marche des affaires que pour la réputation de l'entreprise ou de l'Etat.

Les données que ces composants véhiculent sont de plus en plus fréquemment externalisées dans le cloud et traitées au moyen d'une chaîne de prestataires qui mixe des cotraitants et sous-traitants extérieurs à l'entreprise. Les frontières physiques et géographiques sont ainsi abolies, elles redessinent le partage des responsabilités tout en le rendant plus complexe.

La gestion de cette complexité est un véritable défi pour chaque service informatique.

En outre, l'accélération de la mise sur le marché des produits et services, ainsi que l'augmentation des attentes côté métier ne font qu'accroître la pression sur les départements informatiques. De fait, ces derniers sont confrontés à des problématiques antinomiques : d'un côté la *stabilité* pour maintenir en fonction l'existant et de l'autre, l'*agilité* pour faire face à l'émergence de nouvelles technologies et de nouveaux usages, tels le cloud, la mobilité, etc.

L'alignement entre l'informatique et le métier est plus que jamais nécessaire, tout comme la maîtrise des risques.



A titre d'exemple, ce schéma présente les acteurs et composants de l'introduction des réquisitions électroniques au sein des Registres fonciers. Les objectifs principaux de ce projet sont le prélèvement et l'échange de données conformément à l'Ordonnance technique sur le registre foncier (OTRF) d'une part, et d'autre part, l'évolution des processus en intégrant les réquisitions génériques. Ce système d'information étendu est caractérisé par de multiples solutions applicatives de différents éditeurs, intermédiaires et exploitants d'infrastructures informatiques.

En résumé, les enjeux sont les suivants :

- > Gérer les nouveaux risques induits par les nouvelles technologies qui surviennent de manière incontrôlée;
- > Répondre à la hausse des attentes du côté métier tout en assurant la

sécurité, la confidentialité et la protection des données.

- > Répondre de manière adéquate au manque de flexibilité provoqué par le nombre important d'applications qui s'est constitué au fil des années
- > Trouver les réponses aux coûts de gestion du portefeuille applicatif qui tend à augmenter. Ces applicatifs deviennent progressivement moins fiables, toujours plus coûteux et difficiles à maintenir notamment en raison de leurs obsolescences et du besoin en ressources humaines pour les gérer.

Dans ce contexte, comment garantir à la fois l'alignement du système d'information sur les priorités du métier et la maîtrise du risque IT tout en tenant compte de la primauté donnée aux citoyens et citoyennes... ?

Une réponse partielle à ces enjeux est la *cyberadministration*.



La cyberadministration à l'Etat de Fribourg

La cyberadministration est inscrite dans le Programme gouvernemental et plan financier de la législature 2012-2016 du Conseil d'Etat. Le défi numéro 7 porte le titre suivant : « Développer la cyberadministration comme outil de prestation de service (e-FR) ».

Ses objectifs sont les suivants :

- > Permettre à l'administration cantonale de se rapprocher des citoyens et citoyennes et des

entreprises afin de simplifier et de rendre plus efficace leurs interactions avec l'administration cantonale;

- > Développer la cyberadministration afin de poursuivre la fourniture de prestations électroniques afin d'établir une offre cohérente et ciblée;
- > Faciliter l'accès aux différentes prestations en mettant en place progressivement un guichet unique et personnalisé répondant aux besoins de l'utilisateur tout en garantissant une sécurité adéquate;

Augmenter l'offre des prestations en ligne, par exemple dans les domaines de la fiscalité, du registre foncier, des votations et élections (e-voting) ou de la construction.



Afin de répondre à ces objectifs, le portail de l'Etat de Fribourg donnera accès à un éventail de prestations accessibles depuis Internet. Il sera orienté sur les besoins des citoyens et citoyennes du canton. Les utilisateurs auront la possibilité de s'y enregistrer et s'y connecter afin de profiter de l'ensemble des services proposés. Une fonction de personnalisation de leur espace de travail et de leur profil leur sera attribuée.

Afin d'admettre le traitement électronique des prestations, il est nécessaire de disposer des bases légales adéquates. C'est ainsi que les avant-projets de la loi sur la cyberadministration (LCyb) et son

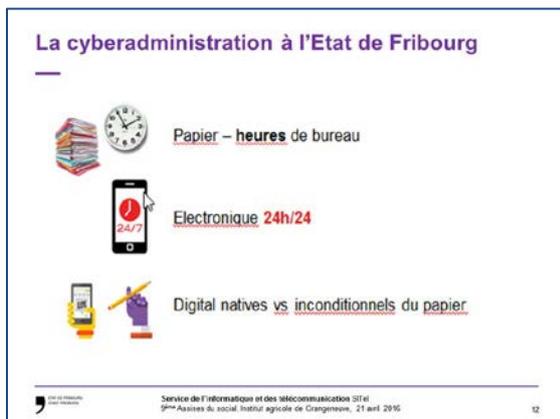
ordonnance (OCyb) ont été mis en consultation.



Le guichet devra assurer l'identification et l'authentification du citoyen afin de garantir la sécurité, la confidentialité et la protection de ses données.

Défi numéro 1

Il s'agit du 1^{er} défi auquel le portail devra répondre.



Défi numéro 2

L'accessibilité du guichet devra également répondre à des exigences élevées, ainsi, "Any time, anywhere, any device" sera le nouveau paradigme. Facilité d'accès, simplicité d'utilisation et publication multilingue de l'information seront également les garants d'un service optimal.

Défi numéro 3.

Une conception et une construction transversales devront garantir la mutualisation, la standardisation et l'intégration des applications métiers.

L'utilisateur pourra ainsi bénéficier d'un ensemble de prestations adaptées à son profil.

Sur le plan technique, la mise en œuvre des interfaces avec les applications métiers par les ingénieurs informaticiens sera plus efficace et efficiente.

Conclusion

La 9^{ème} édition des Assises du social dont le thème est « l'action publique face aux changements » pose les questions suivantes:

- > Innover, transformer, changer...
Oui, mais à quel prix ?
- > Comment anticiper les effets des innovations pour ne pas sombrer dans le « mouvementisme », le changement pour le changement ?

Dans le domaine informatique, le changement permanent est une réalité et cela depuis l'invention des cartes perforées. L'action publique face aux changements n'est pas un thème pour un prestataire informatique, mais pour le SITel et ses collaborateurs et collaboratrices dont la mission consiste à assurer la disponibilité, la sécurité et l'évolution des systèmes d'information nécessaires à l'efficacité de l'administration cantonale et de ses partenaires, en veillant à leur cohérence et à la maîtrise des coûts, *il s'agit d'une nécessité.*

La cyberadministration se veut être une réponse partielle aux attentes du client-citoyen-consommateur: l'Etat de Fribourg doit s'y engager.

Dessiner Fribourg demain

Maurice Ropraz, *Conseiller d'Etat, Direction de la sécurité et de la justice*

« Le monde déteste le changement, c'est pourtant la seule chose qui lui a permis de progresser »...

Permettez-moi de débiter mon intervention par ces mots de l'ingénieur et homme d'affaires américain Charles Franklin Kettering.

Ce changement effraie bon nombre d'entre nous, que ce soit dans notre vie professionnelle ou privée. Plus que le changement, c'est peut-être la peur de l'inconnu, la peur de devoir changer nos habitudes, nous adapter à une nouvelle donne qui est la plus forte. Autant le changement peut fasciner et enthousiasmer les esprits, autant il est intrinsèquement lié à l'incertitude.

Freiburg hat diesen Wandel erlebt und erlebt ihn noch heute.

Unser Kanton verzeichnet seit mehreren Jahren ein grosses Wirtschaftswachstum und kennt die schweizweit stärkste demografische Entwicklung.

Die Überschreitung Ende 2014 der symbolischen Marke von 300 000 Einwohnerinnen und Einwohnern ist natürlich erfreulich.

Damit gehen aber grosse Herausforderungen in den Bereichen Gesellschaft, Politik, Wirtschaft, Kultur und Bildung einher.

Comment vivre au mieux ce changement ? Comment l'anticiper pour en tirer le meilleur ? C'est une grande partie du travail du politicien : ce que nous décidons aujourd'hui déploiera ses effets demain, c'est aujourd'hui que nous dessinons le Fribourg de demain !

La Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions est particulièrement touchée par cette problématique. Notre tâche devient de plus en plus complexe pour piloter et

coordonner mobilité, constructions et protection de l'environnement.

Les opportunités liées au développement du canton présentent par la même occasion des risques, ne serait-ce qu'en termes de planification ou d'investissement financier.

Das Thema «Das Freiburg von Morgen zeichnen» zwingt uns, über die Zukunft und die damit verbundenen Umwälzungen nachzudenken.

Für mich steht fest, dass unsere Gesellschaft einen Paradigmawechsel erlebt. Dies gilt sowohl für unseren Lebensstil, für die Technologie wie auch für die Gesetzgebung.

Der Wandel kommt, ob wir wollen oder nicht. Wir können aber entscheiden, ob wir den Wandel gestalten oder erleiden wollen.

La construction du Fribourg de demain se prépare aujourd'hui, car demain il sera trop tard... l'anticipation demeure à ce titre notre meilleure alliée.

Faute de pouvoir prédire l'avenir, il nous faut l'inventer. On entre là dans le domaine de la prospective, science qui tente d'anticiper les évolutions futures de la société.

Nous devons émettre des scénarios plausibles en nous basant sur les données du passé pour mieux nous positionner dans le présent et être capable de créer notre futur.

Il ne s'agit pas de faire de simples prévisions, correspondant à une approche passive, mais de choisir de manière délibérée et proactive l'avenir que nous désirons et l'itinéraire pour y arriver.

Il nous faut développer un véritable outil stratégique de pilotage pour accroître la marge de manœuvre et accompagner le changement.

La prospective demande néanmoins de gros efforts pour rassembler divers savoirs

ainsi qu'une touche de créativité et d'intuition.

Vor zwei Jahren hat das Stimmvolk das revidierte Bundesgesetz über die Raumplanung angenommen.

Damit gibt es in der Raumplanung ein Vorher und ein Nachher: Mit diesem Volksentschied wurden die Fundamente der schweizerischen Raumplanungspolitik neu gelegt.

Doch woher kam dieser Wille zur Veränderung?

La révision de la LAT a été lancée par Berne pour contrer l'initiative dite sur le paysage, initiative qui souhaitait instaurer un moratoire sur les zones à bâtir pour sauvegarder notre environnement.

Le développement industriel et économique de la Suisse a été important, sa population a fortement augmenté. Certains ont vu, dans la manière de faire d'alors, un danger pour la sauvegarde de notre magnifique paysage helvétique.

Je n'aime pas l'idée que nous avons là corrigé les erreurs du passé.

Comme le dit l'adage, on est plus intelligent après, une fois que les conséquences réelles d'un événement ou d'une décision se sont déployées.

Le vrai problème, c'est que, lorsque l'on prend une décision, on envisage un certain nombre de conséquences plausibles, mais qui peut être sûr et certain que celles-ci vont réellement se produire de la manière dont on les a imaginées ?

Wie gesagt: Das Bundesgesetz wurde revidiert und legt bestimmte Grundsätze fest. Das Ziel lautet aber nach wie vor: unsere Landschaft schützen und den kommenden Generationen eine intakte Umwelt übergeben.

Dieses Ziel hat die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger überzeugt, stimmten sie der Revision des RPG doch mehrheitlich zu.

Pour anticiper le développement futur de notre société, pour le changer de direction, le législateur a voulu établir de nouvelles règles.

Le peuple suisse a voulu des dispositions fédérales plus strictes en matière d'aménagement du territoire. Le contrôle de la Confédération sur les cantons est renforcé et les communes perdent une partie de leur autonomie. Le changement de paradigme est fondamental.

Je vais essayer de ne pas entrer dans trop de détails techniques, mais, à l'avenir, la priorité, en matière de développement, devra être mise sur la gestion des zones à bâtir existantes : avant de pouvoir disposer de nouveaux terrains pour construire, les communes devront prouver à la Confédération qu'elles utilisent au maximum les zones déjà existantes, qu'elles ont des projets de requalification du tissu bâti existant et qu'elles construisent en priorité sur des terrains en zone encore non construits. Tant que ce ne sera pas le cas, la Confédération bloquera toute extension.

La nouvelle LAT introduit également ce que l'on appelle le principe d'obligation de construire : lorsqu'une mise en zone est acceptée, le terrain doit être construit dans les 15 ans. Il ne sera donc plus possible de thésauriser des zones à bâtir.

Wir müssen das Bauen grundlegend anders angehen.

Es ist nicht mehr möglich, dort zu bauen, wo wir gerade wollen. Wir können unter Umständen nicht mehr genau so bauen, wie wir es wünschen.

Es ist nicht mehr möglich, Bauland zu kaufen und es unbebaut zu lassen, um es unseren Kindern und Enkelkindern zu vererben.

Dies sind kurz gesagt die konkreten Folgen des revidierten RPG.

C'est là qu'ont surgi un certain nombre d'incompréhensions et de questions. Si peu de personnes ont remis en cause l'essence-

même de la révision de la LAT – à savoir protéger et sauvegarder notre paysage pour demain – les outils sont plus difficiles et contraignants à appliquer aujourd’hui.

Bon nombre d’entreprises ont peur de ne plus pouvoir se développer, ce qui fait peser des craintes sur les créations d’emplois, donc sur l’essor économique de notre pays.

Certains propriétaires craignent de voir leurs terrains retourner en zone agricole, et donc perdre leur valeur. Encore une fois, ce n’est pas l’objectif recherché qui est remis en cause, mais les mesures proposées pour y parvenir.

In den letzten Jahren wurden im Kanton Freiburg zahlreiche Bauten errichtet, um dem Bevölkerungswachstum und der veränderten Lebensweise gerecht zu werden.

Ich denke da natürlich an die Poyabrücke, die H189, den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur aber auch an den Bau der Lehrwerkstätte und den Bau des künftigen Polizeigebäudes.

Es ist nie einfach, solche Projekte durchzuführen.

Es gibt zahlreiche Aspekte wie Kosten, Notwendigkeit des Bauwerks oder Standort, die diskutiert, geprüft und der Bevölkerung sowie den Politikerinnen und Politikern erklärt werden müssen.

Nous construisons pour l’avenir. Je ne sais pas de quelle manière les générations futures jugeront les travaux que nous effectuons aujourd’hui. J’espère qu’elles seront fières de l’héritage que nous leur laisserons.

Quoi qu’il en soit, nous aurons pris notre destin en mains et nous aurons agi. J’en suis persuadé, ce n’est qu’à travers de tels ouvrages et de tels défis que Fribourg grandira harmonieusement.

Immigration, sich verändern und verändert werden

Hugo Fasel, *Directeur de Caritas Suisse*



CARITAS

3. Immigration ist eine Quelle für Veränderung in der Gesellschaft und beim Einzelnen. Sie ist jedoch bloss eine unter anderen. Aber: Sie lässt sich (politisch) bewirtschaften und zu einer Quelle von Unsicherheit und falschen Behauptungen machen.

Das Richtige tun
Agir, tout simplement
Fare la cosa giusta

2 | Immigration, sich verändern und verändert werden

CARITAS

1. Veränderung in Verbindung mit Immigration ist grundsätzlich etwas Positives. Sie ist Ausdruck von Realitätsnähe, Neugier und Auseinandersetzung mit dem Andern.

Das Richtige tun
Agir, tout simplement
Fare la cosa giusta

2 | Immigration, sich verändern und verändert werden

CARITAS

4. Wer Immigration in ihrer Wirkung auf Veränderungen fassen will, muss zwischen Personenfreizügigkeit und Flucht unterscheiden.

4.1 Immigration basierend auf der Personenfreizügigkeit ist an den Faktor Beschäftigung/Arbeitsmarkt geknüpft. Arbeit schafft Begegnung und Austausch. Veränderung und gegenseitiges Lernen sind eingebettet in die Alltagserfahrung und finden kontinuierlich statt.

4.2 Immigration basierend auf Flucht ist an den Faktor...??... geknüpft. Begegnung und Austausch fehlen weitestgehend. Es gibt kaum eine Basis für Veränderung und gegenseitiges Lernen.

Das Richtige tun
Agir, tout simplement
Fare la cosa giusta

2 | Immigration, sich verändern und verändert werden

CARITAS

2. Veränderung ist Herausforderung – immer.

Das Richtige tun
Agir, tout simplement
Fare la cosa giusta

2 | Immigration, sich verändern und verändert werden

CARITAS

5. Aus dem fehlenden Austausch mit Flüchtlingen ergeben sich Aufgaben und Pflichten:

5.1 Es braucht Aufklärung.

5.2 Es braucht organisierte Begegnung und Zugang zu Beschäftigung.

Das Richtige tun
Agir, tout simplement
Fare la cosa giusta

2 | Immigration, sich verändern und verändert werden

6. Flüchtlinge gefährden unsere Identität NICHT.

7 | Integration, sich verbinden und verbunden werden

Das Richtige tun
Agir, tout simplement
Fare la cosa giusta

**7. Immigration muss Gegenstand NORMALER,
unaufgeregter Politikgestaltung sein.**

8 | Integration, sich verbinden und verbunden werden

Das Richtige tun
Agir, tout simplement
Fare la cosa giusta



Das Richtige tun
Agir, tout simplement
Fare la cosa giusta

Hilge Fawal, Direktor Caritas Schweiz
—
Aufgabenstrasse 12 Telefon: 011 418 22 10 E-Mail: hfwal@caritas.ch
Postfach, 6002 Luzern Telefon: 011 418 22 21 Internet: www.caritas.ch

Sur mesure et généraliste, la nouvelle loi scolaire

Andreas Maag, *Vorsteher des Amtes für deutschsprachigen obligatorischen Unterricht*
Hugo Stern, *Chef du Service de l'enseignement obligatoire de langue française*

La nouvelle loi scolaire (LS), dont les travaux ont duré près de 12 ans, a été introduite au 1^{er} août 2015, sans feux d'artifice ni champagne mais avec un grand soulagement ! Sa mise en œuvre sera suivie, une année plus tard, par l'introduction du règlement d'exécution (RLS).

Au départ, cet important chantier ne devait être qu'un simple rafraîchissement, une rénovation, une adaptation aux nombreuses modifications intervenues au cours des dernières décennies. Après consultation d'un premier projet, il fallut déposer truelles et pinceaux et sortir la pelleuse et autres marteaux-piqueurs pour s'attaquer à une nouvelle version et revisiter dans son entier ces bases légales qui assurent le bon fonctionnement de notre système scolaire. Et c'est le principe d'une loi plus généraliste que la précédente, accompagnée d'un règlement d'exécution plus complet mais accordant une certaine souplesse qui a été retenu. Parmi les objectifs, il en est un qui devait servir de ligne directrice : définir un cadre commun qui garantisse l'égalité de traitement entre tous les élèves du canton, tout en laissant une certaine liberté dans les domaines où les pratiques locales peuvent différer, notamment pour des raisons culturelles.

Cette volonté de « coller » aux différents besoins a impliqué de nombreux acteurs provenant de tous les milieux concernés. Que ce soit le monde politique – Grand Conseil, Conseil d'Etat, communes – ou encore les différents groupes de réflexion mis sur pied et autres associations cantonales et Services de l'Etat, chacun a pu s'exprimer en émettant ses avis et souhaits, lors de l'élaboration ou de la consultation de l'avant-projet. A noter encore que la recherche de consensus a toujours été une priorité pour le Conseiller d'Etat qui a exprimé clairement sa volonté de respecter les sensibilités régionales,

voire locales, en les faisant entrer, toutefois, dans un cadre harmonisé.

Les principaux défis rencontrés se situaient au niveau structurel :

- La mise en œuvre du principe de « désenchevêtrement » du financement conjoint Etat-communes qui aboutira à une prise en charge par l'Etat du salaire des cadres (RE) et des coûts des moyens d'enseignement alors que les communes devront assumer les locaux et les transports scolaires ;
- Les modifications dans l'organisation scolaire avec une nouvelle hiérarchie (responsable d'établissement / directeur d'école / inspecteur) et redécoupage des arrondissements scolaires afin de coller mieux aux différents bassins de CO, suppression des Commissions scolaires au profit d'un Conseil des parents.

Certains articles sont à mettre en lien avec l'harmonisation régionale (espace romand de la formation /Grenzkantone) ou suisse (HarmoS), déjà mise en œuvre dans certains cas. D'autres concernent l'harmonisation cantonale (francophones / germanophones) :

- Les conditions de promotion des élèves identiques dans les deux parties linguistiques avec la définition d'un cadre commun qui garantisse l'égalité de traitement entre tous les élèves du canton ;
- Le renforcement de la perméabilité du système au CO, afin de faciliter le passage vers un autre type de classe ;
- Une nouvelle dénomination des années scolaires, de 1^H à 11^H, intégrant les deux années d'école enfantine

D'une manière générale, la volonté a été de maintenir et développer la qualité du système fribourgeois qui obtient régulièrement d'excellents résultats lors

des enquêtes PISA et de n'apporter aucune modification d'ordre pédagogique aux plans d'études, le PER et la Convention scolaire romande restant inchangés.

Un certain nombre d'articles ont cependant une influence sur les aspects pédagogiques, notamment tout ce qui a trait aux mesures d'aide et de soutien qui peuvent être octroyées aux élèves. Elles existent déjà mais sont désormais introduites dans la loi scolaire (Art.35), chaque enfant ayant le droit de recevoir un enseignement qui corresponde à son âge et à ses capacités. Dans ce sens, l'école aide et soutient les élèves qui présentent des besoins scolaires particuliers par des mesures pédagogiques appropriées. Sont concernés ceux qui ont des difficultés d'apprentissage ou de comportement, ceux qui, à l'inverse, présentent des facilités et des capacités particulières, les élèves allophones, les élèves longtemps absents de l'école en raison d'une maladie ou d'un accident, ou encore les élèves en situation de handicap. Les dispositions visent également les élèves sportifs ou artistes de talent qui doivent pouvoir concilier l'accomplissement de leur scolarité avec la pratique intensive d'une discipline sportive ou artistique. Pour chacun de ces élèves, l'école offre diverses mesures de soutien, individuelles ou collectives, précisées dans le RLS (Art. 90 à 110).

A relever encore tout ce qui touche aux activités de promotion de la santé et de prévention dans les écoles, coordonnées par le bureau de Santé à l'Ecole qui résulte d'une étroite collaboration DICS / DSAS.

Il travaille de concert avec les diverses institutions de santé au bénéfice d'un agrément, il est à disposition des établissements scolaires, notamment pour organiser et coordonner la mise en œuvre du concept santé à l'école, proposer des ressources agréées (conférenciers, activités de promotion de la santé et de prévention, accompagnement de projets d'établissement) ou encore coordonner les activités du Réseau fribourgeois d'écoles en santé (Art. 41 LS, Art. 21 RLS).

Pour terminer, il est à souhaiter que cette nouvelle loi ne suive pas le mouvement constaté dans le domaine de la législation scolaire, à savoir ce phénomène d'accélération du temps qui s'accompagne d'un raccourcissement de la durée de vie d'une loi. En effet, si l'on considère les 3 dernières lois scolaires fribourgeoises, on s'aperçoit que la loi adoptée en 1884 est restée en vigueur une centaine d'années, celle qui l'a remplacée en 1985 a été considérée comme adéquate durant 30 ans. Quid de celle qui est entrée en vigueur ? Sera-t-elle encore là dans 15 ans ? C'est à espérer, bien sûr. Ayant été pensée pour durer, cette loi cadre fixe les lignes directrices de l'école en évitant de régler de manière trop contraignante des dispositifs qui pourraient devenir dépassés en quelques années à peine. Et cette flexibilité ne peut être qu'un avantage pour la régulation du système éducatif qui doit bénéficier de la marge de manœuvre nécessaire à permettre des évolutions, des ajustements ou des réorientations inévitables dans les prochaines décennies.

Bluefactory, l'opportunité pour innover

Jean-Luc Mossier, *Directeur, Promotion économique du canton de Fribourg*

Pourquoi Bluefactory ?

Bluefactory est un lieu emblématique qui doit servir de phare et de vitrine à la politique d'innovation du canton de Fribourg. Ce n'est certainement pas le seul site portant l'innovation dans le canton, mais il permet de mettre en scène un certain nombre de projets et de démarrer des noyaux de croissance qui vont engendrer d'autres activités liées à l'innovation dans le canton. Dans ce sens, il joue un rôle de catalyseur et favorise les efforts d'innovation dans tout le canton.

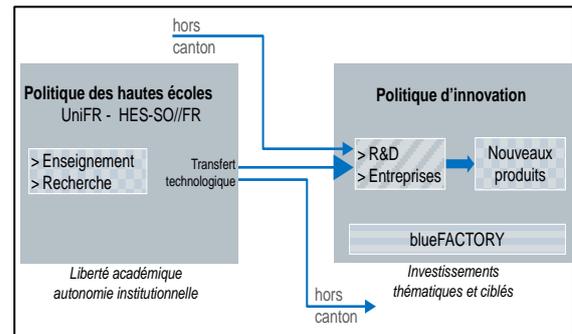
Pourquoi une politique d'innovation ?

Tout d'abord, et c'est un peu technique, il faut être clair sur ce que l'on nomme politique de l'innovation. Il faut notamment distinguer entre politique académique et politique d'innovation.

La politique académique vise à développer de nouveaux savoirs et à les transmettre. Même si on lui adjoint des services de transfert de technologie, dans le but qu'elles puissent participer au processus d'innovation, les institutions académiques ne peuvent pas être responsables du processus d'innovation.

Le terme d'innovation, utilisé un peu à toutes les sauces, ne bénéficie pas d'une définition universelle reconnue. Disons que certains, notamment la Suisse, auraient tendance à imaginer l'innovation comme un sous-produit de l'activité académique, avec une certaine responsabilité du secteur académique d'initier le transfert de technologie vers l'industrie. A l'inverse, la culture anglo-saxonne postule au contraire que l'innovation est très clairement une responsabilité de l'entreprise, qui a la responsabilité de créer de nouveaux produits pour survivre et grandir. L'innovation est perçue comme le développement de nouveaux produits, doit créer de la valeur économique et répondre à une demande du marché. En Suisse,

l'innovation est souvent un peu trop « Push » ou « technology driven », alors que dans la culture anglo-saxonne elle serait plutôt « Pull » ou « market driven ». Les interactions entre ces deux politiques peuvent être résumées dans le graphique suivant :



On constate notamment que ces deux domaines d'action, qui ont de très fortes synergies, ne coïncident pas forcément sur un même territoire. Alors qu'au niveau national, on pourrait encore imaginer un système fermé avec un système académique suisse qui alimente de manière quasi exclusive l'économie nationale, au niveau d'un canton il devient évident que les flux intermédiaires deviennent importants : imaginer les politiques académique et d'innovation en autarcie au niveau d'un canton comme Fribourg serait une grave illusion. Les systèmes sont en réalité fortement ouverts. Les connaissances utiles à nos entreprises fribourgeoises ne sont pas obligatoirement développées dans nos écoles. A l'inverse, les connaissances de nos hautes écoles sont susceptibles d'être valorisées en dehors du canton. Les concevoir comme des activités disjointes, mais complémentaires et présentant de fortes synergies, est la meilleure illustration possible de la réalité et permet accessoirement d'optimiser de manière indépendante leurs performances respectives.

Le canton de Fribourg dispose d'une politique académique forte depuis de nombreuses années et dans ce sens il

dispose d'atouts très forts pour prétendre à un rôle fort dans l'innovation. La structuration d'une politique d'innovation autonome est un pas important pour notre canton qui doit accélérer la création de valeur économique liée de l'innovation.

Pourquoi l'innovation devient si importante pour notre économie ?

On a parfois l'impression que notre monde est statique ou au pire on perçoit une dégradation lente dans un certain nombre de domaines qui nous affectent : stabilité politique ou économique, qualité de l'environnement.

En fait, du moins sur le plan de l'économie, un certains nombres d'économistes s'accordent pour prédire des mutations importantes dans les prochaines 20 à 30 ans. De grands trends vont donner le tempo :

- L'évolution démographique de la planète
 - o A la fin du siècle, la croissance démographique de l'Asie devrait se stabiliser, mais celle de l'Afrique ne fait que commencer.
- Le développement de la classe moyenne sur ces continents va conduire à un impact environnemental sans précédent, alors qu'il semble déjà bien tendu aujourd'hui.
- Le centre de gravité de l'économie mondiale bascule vers l'Asie.
- La prise en compte de la lutte contre les changements climatiques va devenir une priorité (>> Blue Economy)
- La troisième révolution industrielle prédite par Jeremy Rifkin devient de plus en plus crédible.
 - o La conjonction d'internet et des énergies renouvelables décentralisées pourrait bien modifier les équilibres économiques sur le plan géographique, mais aussi sur le plan des rapports entre PME et multinationales. De nouveaux modes de collaboration entre PME vont émerger et on devrait assister à une

montée en force de la société civile en parallèle de l'organisation étatique traditionnelle

- o En comparaison avec les transitions historiques importantes des première et deuxième révolutions industrielles, J. Rifkin nous promet des changements spectaculaires dans les prochains 20 à 30 ans concernant l'organisation de la société et des relations entre les acteurs économiques.

Le monde va donc évoluer et plus vite que jamais. Les équilibres économiques vont bouger et la Suisse va devoir réinventer sa position dans l'économie de ce monde à venir. Une chose est certaine : la Suisse dispose aujourd'hui d'un niveau de compétences sociales, industrielles et technologiques extrêmement développé, elle est donc bien armée pour relever les défis de 2030, mais elle prétend d'un autre côté à un niveau de vie qui est un des plus hauts de la planète. Elle va être inexorablement mise en compétition avec de nouveaux acteurs dans les pays émergents : de jeunes talents se forment dans toutes les économies émergentes et le niveau de leurs compétences grandit chaque jour, notamment grâce à une distribution massive de la connaissance (investissements dans les universités et développement des MOOCS). S'il entend justifier un niveau de vie hors de la moyenne, notre pays devra rester sans cesse un générateur de nouvelle valeur ajoutée et de technologies de rupture, un incubateur industriel de pointe. Dans cette vision de compétition mondiale entre économies, la Suisse n'a pas d'autres choix que d'être un champion de l'innovation, ou alors de renoncer à une partie de ses privilèges de confort et de niveau de vie.

Une dimension intéressante de cette économie à venir est qu'elle sera de plus en plus collaborative. Les chaînes de valeur économiques vont se démocratiser et s'internationaliser au niveau mondial, Il ne sera plus nécessaire d'être une

multinationale pour investir ou exporter vers une autre économie. Les collaborations internationales au niveau de PME seront de plus en plus faciles. La Suisse, avec son fort tissu de PME technologiques, paraît particulièrement bien armée dans cette concurrence, pour autant qu'elle développe, au-delà du « Swiss Made », une philosophie d'ouverture et de « Swiss Partnership ».

C'est notamment dans cet esprit que plusieurs plateformes technologiques sur blueFACTORY, malgré leur jeune âge, préparent immédiatement des réseaux de compétence internationaux, notamment vers les économies émergentes, afin de servir de toiles pour entraîner si possible dans ces réseaux des PME de notre région. A l'inverse des promotions « exogènes et endogènes » du passé, on parle désormais à la promotion économique de « projets internationaux » ou de « endogène international » pour décrire ces nouvelles tendances.

Bluefactory et ses plateformes

Bluefactory c'est d'abord un site à gérer et développer, puis ensuite un certain nombre de projets significatifs qui peuvent y être hébergés (plateformes ou entreprises).

Le développement du site a été clairement séparé des projets qui y sont des locataires d'espaces. Le site a été confié à une société anonyme Bluefactory Fribourg-Freiburg SA (BFFSA), qui a pour mission de piloter le développement et la mise à disposition d'espaces sur le site. Le développement urbanistique du site et ses relations avec la ville et l'Agglo de Fribourg font partie de sa mission, ne sont pas faciles et génèrent malheureusement des retards frustrants, mais BFFSA fait de son mieux pour organiser et financer rapidement la croissance du site.

En parallèle un certain nombre de plateformes ont pu maintenant y démarrer leurs activités, notamment depuis la mise à disposition de la « Halle Bleue » à fin

2015, qui a permis à plusieurs d'entre eux de prendre leur envol.

Smart living Lab (SLL)

Centre de recherche, en collaboration avec l'EPFL, sur l'habitat du futur. Les questions liées au bilan carbone de l'habitat y seront notamment étudiées. La collaboration unique entre l'EPFL, la HEIA-FR et l'UniFR devrait permettre une approche transdisciplinaire adressant aussi bien les aspects sociologiques que technologiques de cet enjeu. A 5 ans, c'est un centre de recherche d'une centaine de collaborateurs qui sera actif autour du projet SLL.

La collaboration avec le Cluster Energie & Bâtiment de l'Innosquare devrait permettre de transférer au plus vite vers l'industrie les nouveaux concepts et les visions développés dans le cadre du SLL.

En 2020, le SLL (actuellement hébergé dans la Halle Bleue de Bluefactory), devrait recevoir des espaces dans un nouveau bâtiment emblématique, spécialement conçu selon ses besoins, également capable d'intégrer les évolutions technologiques des 30 prochaines années, de les définir et de les mettre en scène de manière démonstrative.

Le SLL est un consortium comprenant des institutions académiques (EPFL, HEIA-FR, UniFR) et l'Etat de Fribourg.

Biofactory Competence Center (BCC)

Centre de compétences sur les techniques de production biopharmaceutique. Le centre servira à la formation continue du personnel actif dans les sites de production biopharma du plateau suisse. Un tel site de formation était indispensable à cette industrie à haute valeur ajoutée pour laquelle la Suisse est une terre d'accueil extrêmement favorable. La présence d'un centre de compétence de ce type augmente de manière significative l'attractivité de notre région pour cette industrie très pointue en matière de ressources humaines.

Par ailleurs, le BCC est hébergé dans la Halle Bleue sous forme d'un site de production biopharma construit entièrement de manière modulaire sur la base de modules dont la structure est en bois et construit en moins de 5 mois. De telles constructions modulaires, rapides à installer et respectueuses de l'environnement, sont considérées comme un concept hautement répliquable dans cette industrie, notamment dans les pays émergents qui ne pourront justifier des investissements de plusieurs centaines de millions pour la production de médicaments « bio-génériques ». Des contacts sont d'ores et déjà envisagés pour répliquer cette infrastructure dans d'autres régions du monde, faisant de Fribourg le centre d'un réseau de production géographiquement distribué.

Le BCC est une SA sans but lucratif, dont le seul actionnaire actuel est la HES-SO/FR.

Swiss Integrative Center for Human Health (SICHH)

Le SICHH est une société de service fédérant des institutions académiques suisses, dans le but d'offrir aux clients privés ou publics un intermédiaire professionnel capable de conduire des activités de gestion de projets et de sous-traitance de projets de recherche, notamment grâce à un équipement de pointe dans le domaine de la recherche sur la santé humaine (simulateur, microscopie électronique, séquençage ADN, Data Center...), s'appuyant sur l'ensemble des connaissances académiques de pointe des institutions actionnaires.

Sa position centrale en Suisse lui donne une légitimité géographique particulière pour collaborer aussi bien avec des acteurs alémaniques que romands, au besoin de manière multilingue.

Le SICHH est une SA sans but lucratif, dont les actionnaires actuels sont l'UniFR et d'autres institutions académiques suisses.

Innosquare

Innosquare est une association sans but lucratif comprenant la HEIA-FR et des entreprises industrielles fribourgeoises qui réalisent, dans des domaines clés pour l'industrie fribourgeoise :

- des prestations de gestion de clusters, afin de fédérer les efforts d'innovation des entreprises par domaine thématique. Ces domaines sont :
 - Cluster Energie & Bâtiment
 - Swiss Plastics Cluster
 - Cluster Food & Nutrition
- l'investissement et l'exploitation de centres de compétence (laboratoires et équipements expérimentaux ouverts à l'industrie) dans le but d'héberger hors des entreprises le développement de nouveaux produits. Les centres de compétences touchent actuellement :
 - iPrint Center (technologies de digital printing)
 - Plastics Innovation Competence Center
 - ROSAS (centre de développement pour des équipements de haute fiabilité). Projet en collaboration avec Liebherr, Megitt et Johnson Electric : vient notamment de recevoir un mandat de l'European Space Agency (ESA).

Startups

Une vingtaine de sociétés startup sont hébergées soit directement par BFFSA, soit au sein de l'incubateur **Fri-Up**, qui fut le premier locataire du site en 2012 déjà.

La qualité et l'ambition de ces startups est en progrès régulier et certaines figurent parmi les meilleures startups de Suisse. Citons de manière non exhaustive :

« BComp » développe de nouveaux matériaux à base de fibres naturelles : plus légers et aussi résistant que la fibre de carbone.

« Setza » utilise les technologies de « papier électronique » pour du display commercial.

« MetalUp3 » développe la création de pièces métalliques par impression 3D.

« Dahu » est une nouvelle chaussure de ski composite avec coque extérieure et chausson indépendants.

« eMedSwiss » développe avec des partenaires suisses de premier plan un projet de dossier médical informatisé universel.

« LS Instruments » sont des technologies d'analyse des matériaux par laser.

« Publiwide » est un software de création et édition d'ebooks.

« Swiss Hydrogen » est un pionnier de l'énergie hydrogène pour la mobilité électrique et le bâtiment.

Sont également prévus le développement de services de Big Data industriels et bien d'autres projets...

Investissement sur le futur économique du canton

Bluefactory et la politique d'innovation représentent pour le canton de Fribourg un investissement important, mais qui reste très raisonnable en regard des mécanismes de création de valeur qu'il engendre et des dynamiques positives qu'il favorise. En termes de PIB, l'ensemble des investissements consentis pour BFFSA et pour toutes les plateformes technologiques sont susceptibles d'être rentabilisés à très court terme sur quelques projets industriels qui offriraient un succès important. Nous espérons voir ces premiers retours dans les 2 à 3 ans déjà.

Cluster Food & Nutrition : doper la tradition

Nadine Lacroix Oggier, *Manage, Cluster Food & Nutrition Région Capitale Suisse, Innosquare Clusters*

Nous vivons dans un monde en perpétuel mouvement, rempli d'antagonismes et de dualités, qui oscille entre modernité et tradition, qui change et évolue de plus en plus rapidement et dans lequel la complexité est devenue la norme. L'agroalimentaire n'échappe pas à la règle. Si la chaîne de valeur telle qu'on la connaît peut sembler simple à priori (terroir – agriculture- transformation- produit- consommateur) on s'aperçoit rapidement qu'il n'en est rien et que l'intégralité de la branche fait face à des changements importants, de nouveaux enjeux et une complexité grandissante. Quels sont donc ces enjeux ? On peut en citer quelques-uns ; 1- les changements climatiques (dont les effets se font déjà ressentir à plusieurs niveaux), 2- l'augmentation de la population mondiale (nous serons 9 milliards en 2050, une planète et demi serait nécessaire pour nourrir tout le monde) et l'essor des classes moyennes (qui revendiquent un apport en calories supérieur et veulent manger plus de viande), 3- une pénurie alimentaire, 4- les problèmes liés à l'obésité (l'OMS parle carrément d'épidémie à l'horizon 2030 ; les maladies en découlant tueront alors plus que la famine), 5- la sécurité alimentaire (i.e antibiorésistance, également dans la chaîne alimentaire), 6- le vieillissement de la population (on parle souvent de « silver » économie).

Tous ces enjeux ont des répercussions directes sur l'agroalimentaire et sa chaîne de valeurs. Ils sont d'une telle importance qu'ils nous forcent à repenser des modèles traditionnels bien établis, et ce à plusieurs niveaux. Ces bouleversements induisent donc de fortes contraintes en matière d'innovation et nécessitent de fortes capacités d'adaptation de la part des acteurs industriels, académiques et politiques. Mais ils sont également porteurs d'opportunités ; opportunités de

développement, de découvertes, de nouveaux marchés et de changement de paradigme pur et simple.

En plus de devoir s'adapter et trouver des solutions à ces différents enjeux et bouleversements, la complexité liée à la chaîne de valeurs de l'agroalimentaire est aussi largement amplifiée par une multitude de facteurs socioéconomiques et sociodémographiques qui doivent également être pris en considération lors d'une démarche d'innovation. L'acte de s'alimenter est en effet au carrefour de l'affectif, du socioculturel et du physiologique. Chaque personne se construit sa propre histoire alimentaire qui résulte de l'interaction de différents facteurs biologiques mais aussi de l'influence culturelle. L'alimentation est donc un vecteur d'identité et de communication et est souvent le miroir des changements socioculturels des populations : les tendances sociodémographiques telles que le vieillissement de la population, l'accroissement de la classe moyenne, la progression de l'égalité homme-femme, la mobilité croissante, l'évolution des modes de vie urbains influencent grandement notre façon de nous alimenter et de consommer.

Le consommateur moderne est hybride et lui aussi de plus en plus complexe ; ses habitudes de consommation sont en constante évolution et ces nouveaux comportements sont le résultat de facteurs multiples tels que des contraintes économiques, de gestion du temps, une recherche d'équilibre nutritionnel et de santé, et l'influence de la culture et des traditions. En 2016, on peut décrire le consommateur comme étant infidèle, éduqué, hyper connecté, pressé, souhaitant être impliqué activement dans la production et donner un sens à ce qu'il consomme, passant donc de consommateur

à « prosommateur », il veut manger santé, mais sans se priver au niveau gustatif, il veut se faire plaisir sans culpabiliser, faire preuve de citoyenneté (durabilité, environnement, produits locaux), il souhaite plus de naturalité, mais à travers des produits de plus en plus fonctionnels, et désire vivre l'expérience d'hier, mais avec les technologies et les connaissances d'aujourd'hui.

Face à tous ces changements, tant au niveau global qu'au niveau des habitudes de consommation, l'innovation est souvent la solution privilégiée par nombre d'entreprises et d'organisations. L'innovation est pour plusieurs une question de survie, celui qui n'innove pas ou pas assez étant voué à une mort certaine. Il faut toujours penser proactivement, surprendre ses consommateurs tout en les écoutant, renouveler, recruter, fidéliser, dans un contexte de plus en plus concurrentiel pour les industriels. Trois formes d'innovation seront abordées ici, tout d'abord l'innovation de type incrémentale, qui est en somme plus un moyen qu'une finalité en soi. Il s'agit ici d'innover souvent et rapidement, pour rester dans la course à la compétition, mais sans réelle vision sur le long terme. Dans ce type d'innovation, plutôt courante dans divers domaines industriels, les entreprises concurrentes sont effectivement engagées dans une course sans fin, ce qui n'est pas sans rappeler le phénomène de la reine rouge, semblable à celui que l'on peut observer en biologie de l'évolution, théorie élaborée par le biologiste évolutionniste américain Leigh Van Valen : « L'évolution permanente d'une espèce est nécessaire pour maintenir son aptitude suite aux évolutions des espèces avec lesquelles elle co-évolue ». Progressivement, les entreprises concurrentes développent des produits similaires, une offre similaire, saturant le marché et le rendant de plus en plus propice à une innovation de rupture (disruption), qu'une startup osera concrétiser avant de se faire racheter par un

plus gros, qui n'avait rien vu venir, trop occupé à courir.

Un deuxième type d'innovation est donc l'innovation de rupture, aussi appelée innovation disruptive ou encore disruption. L'innovation disruptive change complètement les règles du jeu ; elle crée de nouveaux marchés pour le consommateur, casse les prix, et change l'expérience client. On n'a qu'à penser à Facebook, Amazon, Google et Uber pour comprendre ce que cela signifie. Selon plusieurs experts de la Silicon Valley, le modèle de l'agroalimentaire tel qu'on le connaît est mûr pour la disruption, il n'est plus viable ni durable sur le long terme. C'est la raison pour laquelle de plus en plus d'innovations technologiques sont en train d'impacter les différents niveaux de la chaîne de valeurs, en partant de l'agriculture (adoption de plus en plus généralisée des pratiques de l'agriculture connectée et de précision aux Etats-Unis), jusqu'au consommateur (utilisation du Big Data, multitude d'applications, livraison à domicile de repas ou d'ingrédients frais, quantified self, accès et partage d'informations...). Ces innovations sont en train de complètement révolutionner le domaine et des sommes énormes sont investies dans les Food Tech Start-ups.

Une troisième forme d'innovation consiste en l'innovation collaborative, qui commence à faire sa place au sein des entreprises et des organisations. A priori plus difficile à mettre en œuvre, de plus en plus d'acteurs en voient maintenant les bénéfices et l'adoptent. Un climat de crise force en effet à trouver des solutions alternatives originales, souvent horizontales plutôt que verticales, à se regrouper pour être plus forts face à la mondialisation et à la complexité du marché, pour avoir accès à plus de financement et multiplier les savoirs et les compétences. Il s'agit donc de se rassembler pour collaborer de manière à ce que les résultats et les bénéfices de chaque partie soient supérieurs à ce qui aurait été

obtenu si chacun avait agi séparément. L'innovation collaborative favorise l'innovation à travers le partenariat, et non plus en se reposant uniquement sur des ressources internes, il y a donc une volonté d'ouverture de la part des organisations. Les avantages sont nombreux, notamment l'accès à des savoirs et des compétences externes différentes (qui ne sont pas nécessairement au cœur du métier des entreprises), le partage des risques et des dépenses, la mutualisation d'équipements et de ressources...

L'innovation collaborative est le type d'innovation qui est mise à l'avant au sein du Cluster Food & Nutrition. Il s'agit de travailler sur un projet rassembleur, pour lequel des entreprises concurrentes ou encore situées à différents niveaux de la chaîne de valeurs, ont tout intérêt à se regrouper pour en retirer des bénéfices. Ces projets, menés au sein du Cluster, ont une portée plutôt régionale et peuvent servir de modèle pour d'autres.

Le Cluster Food & Nutrition est une association qui a débuté ses activités en avril 2015. Le Cluster est un projet intercantonal entre Fribourg et Berne et est porté par la Région Capitale Suisse, une association créée en 2010 et dont les membres sont les cantons de Berne, Neuchâtel, Fribourg, Soleure et Valais ainsi qu'un grand nombre de leurs villes, communes et organisations régionales. Qu'est-ce qu'un cluster ? La traduction française du mot « cluster » pourrait être « grappe ». Un cluster est donc le regroupement de l'ensemble des acteurs d'une branche, ici l'agroalimentaire et la nutrition, qui sont concentrés dans un certain périmètre ; il peut s'agir de PME, de startups, d'acteurs académiques et actifs dans la R&D, de diverses organisations et associations, de fournisseurs etc.). Le Cluster Food & Nutrition a pour but principal de favoriser les partenariats publics-privés ainsi que l'innovation technologique. Plus concrètement, c'est un outil, une plateforme pour la mise en

réseau et le partage d'expériences, qui soutient le montage de projets collaboratifs et qui organise également divers événements et formations continues adaptées aux besoins des entreprises membres en collaboration avec ses partenaires académiques.

Officiellement en activité depuis avril 2015, le Cluster Food & Nutrition compte aujourd'hui plus de 60 membres, provenant de 10 cantons différents et représentant l'intégralité de la chaîne de valeurs de l'agroalimentaire et de la nutrition. Se voulant avant tout interdisciplinaire, il se positionne aux interfaces entre le Food, la nutrition, la santé, l'environnement et les nouvelles technologies dans le but de maximiser son potentiel à générer de la valeur ajoutée pour ses membres et pour la branche en général.

Perspectives. Proches aidants : rénover les échanges

Anne-Claude Demierre, *Conseillère d'Etat, Direction de la santé et des affaires sociales*

C'est un peu comme la prose de Monsieur Jourdain : certains sont proches aidants sans le savoir... D'autres le savent clairement, mais se gardent bien de s'en vanter. On n'assiste pas une personne dépendante pour se glorifier, mais pour assurer son bien-être et son maintien à domicile.



Le « proche aidant » est en train de devenir un phénomène social, une catégorie d'acteurs sociaux que l'on identifie de mieux en mieux, à travers leur rôle et leurs besoins. Pourtant, le proche aidant a toujours existé : il y a quelques décennies encore, il faisait naturellement partie de la famille – « il » ou plutôt « elle », souvent : la fille ou la belle-fille s'occupait des parents âgés, la mère s'occupait de l'enfant malade ou handicapé...

A l'époque, le paysage institutionnel était fort clairsemé... Dans certains villages, le home pour personnes âgées s'appelait « orphelinat », comme pour signifier que l'on y était accueilli quand on n'avait plus de famille... Pour la prise en charge socio-sanitaire, on s'en remettait en grande partie aux congrégations religieuses, qui

accomplissaient souvent une œuvre héroïque.

Vous le savez, notre société a évolué à grande vitesse.

Aujourd'hui, les pouvoirs publics s'intéressent aux proches aidants : d'abord parce qu'ils le méritent, ensuite parce qu'ils font partie de l'équilibre social, ils sont un pion indispensable à notre système socio-sanitaire. Recourir à un proche bénévole plutôt qu'à des prestations de service professionnelles est, évidemment, extrêmement économique : d'un point de vue financier, donc, les collectivités publiques ne pourraient pas assumer la prise en charge de toutes les personnes ainsi maintenues à domicile.

Pourtant, comme l'a dit le Conseil fédéral dans son Rapport de 2014 sur le soutien aux proches aidants :

« la famille ne doit subir aucune pression de la part de la société pour l'amener à soigner et à assister le plus largement possible des proches ».

C'est une démarche qui doit toujours relever de la liberté de choix. Dans son plan d'action, le Conseil fédéral envisage plusieurs mesures pour faciliter la conciliation entre l'aide aux proches et l'activité professionnelle et pour assurer aux familles concernées une assise financière.

Le canton de Fribourg a été le premier de Suisse, il y a un quart de siècle, à concrétiser sa reconnaissance du statut de proche aidant en introduisant une indemnité forfaitaire. Ce geste est certes modeste – en général, 25 francs par jour – mais il est apprécié par environ 1400 personnes.

Des situations très différentes peuvent nécessiter l'apport d'un proche aidant : handicap physique ou mental, maladie chronique invalidante, accident, affections

liées au grand âge, fin de vie... Et cet apport prend des formes multiples, qui souvent s'additionnent : soins et aide aux actes quotidiens, soutien psychologique, tâches ménagères, démarches administratives, transports...

Quelques chiffres pour 2014

Personnes aidantes

-20 ans	-
20-64 ans	65 %
65 ans et +	35 %

Personnes aidées

-20 ans	20 %
20-64 ans	30 %
65 ans et +	50 %

Lien social

époux/épouse	40 %
père/mère	35 %
fil(s)/fil(le)	15 %
proches	10 %

On ne peut pas dresser un portrait-robot du proche aidant. Mais, pour avoir une idée des catégories de personnes concernées, nous avons demandé l'année dernière à la Conférence des Préfets d'établir une statistique sur la base des bénéficiaires d'indemnités forfaitaires. On y apprend, par exemple, qu'un bon tiers des personnes aidantes sont âgées de 65 ans et plus. Quant aux personnes aidées, la moitié ont moins de 65 ans. Un cinquième des personnes dépendantes sont des enfants et des jeunes de moins de 20 ans.

Si l'on se penche sur le lien social entre aidant et aidé, on constate qu'il se situe 9 fois sur 10 au sein de la famille restreinte : 40% des proches aidants sont des époux ou

épouses, 35% sont des pères ou des mères, 15% des fils ou des filles.

Le proche aidant ou la proche aidante cumule souvent les charges : il n'est pas rare qu'une femme assiste ses parents tout en élevant ses enfants et peut-être en exerçant une activité professionnelle... La place toujours plus importante de la femme dans l'économie est un des facteurs qui ont modifié la donne ces dernières décennies : elle a moins de disponibilité pour ses proches, mais elle ne renonce pas à son rôle familial.

Les risques induits par une possible surcharge, vous vous en doutez, sont l'épuisement et l'isolement social. Ces risques, nous les percevons de mieux en mieux, et de nombreuses associations actives dans le domaine social et dans la santé s'efforcent d'y répondre. Elles offrent du soutien, de l'information, de la formation. L'important, c'est que le proche aidant ne manque pas de recourir à ces prestations, qu'il n'attende pas l'épuisement pour demander du secours !

Un contact :

Association Proches aidants - Fribourg
www.pa-f.ch

Afin de rendre ce soutien plus visible, les associations fribourgeoises concernées ont fondé l'année dernière l'Association Proches aidants-Fribourg (PA-F). Il s'agit autant de promouvoir l'entraide et l'information des proches aidants que de valoriser leur rôle de partenaires de soins, en sensibilisant les professionnels, les institutions, les entreprises et la population à leurs besoins.

La reconnaissance des proches aidants a aussi connu l'année dernière une étape marquante, avec la première Journée intercantonale des proches aidants.

Comme dans tous les autres cantons romands, une multitude d'activités – conférences, rencontres, visites d'institutions, projection de film – ont nourri ce 30 octobre qui nous laisse un

riche souvenir... et qui ne demande qu'à être réédité.



Je le disais tout à l'heure : le phénomène touche des personnes de catégories très diverses, tant du côté de l'aidant que de l'aidé. Mon souci est d'en avoir une approche globale : c'est ce que nous pratiquons en coordonnant nos politiques et nos concepts cantonaux. Nous vivons sans doute un moment charnière avec de grands projets quasi simultanés dans la politique des personnes âgées (projet Senior +), dans la nouvelle politique de la personne en situation de handicap (mise en œuvre de la RPT, répartition des tâches Confédération-cantons), le concept des soins palliatifs et le Plan cantonal de santé mentale.

Certaines mesures prévues par ces projets se recourent, telles les mandats de prestations similaires qui seront attribués dans le cadre « Senior + » et dans le cadre « RPT » pour le transport de personnes. Le plan de mesures de la politique de la personne en situation de handicap introduit par exemple un mandat pour des services de relève, précisément destinés aux proches aidants. Le concept de soins palliatifs, que nous avons publié hier, entend notamment soutenir les proches aidants par l'organisation d'une prestation

de conseil à domicile ou par téléphone dans une situation palliative.

Parmi les mesures « Senior + », on peut mentionner l'aide financière pour le conseil et la formation des proches et des bénévoles. Toute une série de mesures, notamment liées au logement, visent à rendre possible le maintien à domicile : c'est, je le rappelle, un des principaux enjeux de nos politiques.

Il est fondamental, aussi, de maintenir et de développer les liens intergénérationnels : actuellement, 7 jeunes sur 10 n'ont aucun contact avec des personnes âgées en dehors de leur cercle familial. Dans notre canton, la compréhension et la solidarité entre les générations sont même un mandat constitutionnel : je suis déterminée à poursuivre l'action engagée pour le remplir. C'est le seul moyen d'assurer à long terme la cohésion sociale.

Et en guise de clin d'œil aux relations intergénérationnelles, ce coup d'œil sur une nouvelle génération de déambulateurs, développés notamment par la Haute Ecole spécialisée de Lucerne : ces petits engins tout-terrain vous permettent de vous balader en forêt, avec un appoint électrique pour vous aider dans les montées et vous freiner dans les descentes... Leur écran sert non seulement à guider la personne – par exemple vers les toilettes publiques les plus proches – mais aussi à entrer en contact vidéo avec un proche, qui pourra la rassurer ou l'aider au besoin...



Le déambulateur qui indique les WC publics les plus proches...



...et vous ramène des courses en vous aidant dans les montées et en freinant dans les descentes

Source: Aide et soins à domicile Magazine,

Vous le voyez, Mesdames et Messieurs, le thème « Proches aidants » est en marche ! L'abnégation qui caractérise souvent la démarche d'assistance ne doit plus signifier l'effacement. Le proche aidant apparaît de plus en plus au grand jour, comme un partenaire non seulement du parent aidé mais aussi des professionnels de la santé et des autorités politiques. Une politique globale et éclairée lui donnera sa juste place et favorisera l'équilibre de la société !

Synthèse : changer, aussi évident que complexe !

Marc-Henry Soulet, *Professeur ordinaire, Domaine Sociologie, politiques sociales et travail social, Université de Fribourg*

21 avril 2016

SYNTHÈSE
Changer, aussi évident que complexe !

9^{èmes} Assises du social : *L'action publique face aux changements*

Prof. Marc-Henry Soulet

Plan

- Constats
- Polarisations
- Messages

Constat 1

Essence de la démocratie (Tocqueville) Essence de la vie (Héraclite)

Inéluçtabilité du progrès technique (science) Moment transitionnel (crise)

Les moteurs du changement

Constat 2

Promouvoir le changement (proagir) Subir le changement (réagir)

Accompagner le changement (soutenir le processus et compenser les effets négatifs) Contenir le changement (cadrer et réguler)

Les attitudes face au changement

Constat 3

Changer de politiques publiques (réformer l'action publique pour favoriser l'esprit d'entreprise) Changer par les politiques publiques (faciliter le changement par l'action publique)

Changer par incitation (créer les conditions favorables pour innover) Changer par décret (imposer de nouvelles pratiques en légiférant)

Les modalités pour changer

Constat 4

Prospective (dessiner le futur par des choix éclairés) Précaution (créer les conditions d'une action en situation d'incertitude)

Exemplarité (promouvoir les bonnes pratiques) Facilitation (mise à disposition de ressources ouvertes)

Les orientations du changement

Constat 5

Rigidité des cadres législatifs Défaut de coordination entre les services

Manque de courage et peur du risque Absence de vision stratégique

Les obstacles au changement

Polarisation 1

Un faux problème

Esprit d'entreprise et innovation technologique **OU** Volonté politique et vision du monde

Joseph Schumpeter Platon

Polarisation 2

Un paradoxe

Accélération/brutalité des changements

LA SÉRIE ET L'ACCÉLÉRATION DES RÉVOLUTIONS SYMBOLES

UN PEU DE SÉRIE, UN PEU DE SÉRIE, UN PEU DE SÉRIE... PUF!

versus

Lenteur du processus démocratique



UNI FR UNIVERSITÉ DE FRIBOURG: Chaire de Travail social et politiques sociales / Prof. Marc-Henry Soulet Synthèse des Ateliers du social / 20 avril 2016

Polarisation 6

Une clarification nécessaire

Innové

Invention

Nouveau = produit

Transposition Application

Faire autrement

Processus

Nouveau = support

Usage Résultat

UNI FR UNIVERSITÉ DE FRIBOURG: Chaire de Travail social et politiques sociales / Prof. Marc-Henry Soulet Synthèse des Ateliers du social / 20 avril 2016

Polarisation 3

Une bidirectionnalité

Des politiques d'innovation : Offrir des ressources

et

Des politiques innovantes : Mobiliser, rapprocher, organiser les acteurs




UNI FR UNIVERSITÉ DE FRIBOURG: Chaire de Travail social et politiques sociales / Prof. Marc-Henry Soulet Synthèse des Ateliers du social / 20 avril 2016

Message 1

« Si le changement social est une transformation qui affecte la structure et le fonctionnement d'une organisation, et qui infléchit le cours de son histoire (Guy Rocher) »,

alors,

il faut imaginer une pluralité de registres et d'acteurs pour tenter de rendre compte de la complexité de ce qu'est innover et faire changer.

UNI FR UNIVERSITÉ DE FRIBOURG: Chaire de Travail social et politiques sociales / Prof. Marc-Henry Soulet Synthèse des Ateliers du social / 20 avril 2016

Polarisation 4

Une complexification en amont et en aval

Lobbying (ouvert ou encadré)

et

Résistance et inquiétude (destruction créatrice)




UNI FR UNIVERSITÉ DE FRIBOURG: Chaire de Travail social et politiques sociales / Prof. Marc-Henry Soulet Synthèse des Ateliers du social / 20 avril 2016

Message 1bis

<p>Entrepreneurs Traduction économique</p>	<p>Communicants Mobilisation symbolique</p>
<p>Société civile Acceptation sociale</p>	<p>État Adoption institutionnelle</p>

R&D	Publicité
Participation	Légifération

UNI FR UNIVERSITÉ DE FRIBOURG: Chaire de Travail social et politiques sociales / Prof. Marc-Henry Soulet Synthèse des Ateliers du social / 20 avril 2016

Polarisation 5

Des priorités inégales

Innovation technique
R&D, Blue factory
Fri-up...

Innovation sociale
Entreprises sociales
Initiatives citoyennes
solidaires...




UNI FR UNIVERSITÉ DE FRIBOURG: Chaire de Travail social et politiques sociales / Prof. Marc-Henry Soulet Synthèse des Ateliers du social / 20 avril 2016

Message 2

Quelles que soient les orientations, les modalités, les attitudes face au changement,

1. Le soutien public au changement ne peut plus se faire de façon sectorielle. **Transversaliser est une priorité urgente.**
2. Le cadrage ne doit pas être ennemi de la souplesse. **Se doter d'un fonds d'innovation qui puisse concevoir au-delà des contraintes devient une urgence.**
3. La réaction et l'adaptation ne sont pas des réponses suffisantes. **Anticiper et faire des choix raisonnés sont des nécessités vitales.**
4. Le respect du cadre ne doit pas être la seule vertu. **Soutenir l'innovation, c'est aussi récompenser la prise de risque.**

UNI FR UNIVERSITÉ DE FRIBOURG: Chaire de Travail social et politiques sociales / Prof. Marc-Henry Soulet Synthèse des Ateliers du social / 20 avril 2016

Message 3

Au cœur du changement, la responsabilité, politique et citoyenne



- Car changer ne saurait être le résultat d'un développement inéluctable ni une réaction contrainte face à une menace



- Car changer doit demeurer un choix citoyen dans un univers pour partie ouvert et pour partie contraint

UNI
FR

UNIVERSITÉ DE Fribourg: Chaire de Travail social et politiques sociales / Prof. Marc-Henry Soulet
Synthèse des Assises du social / 20 avril 2016



Message 4

Changer : entre nostalgie et espoir

- Un grand merci à François Mollard
 - Merci au nom de tous les participant-e-s, présent-e-s et passé-e-s, aux Assises du social depuis la première édition en 2000.
 - Merci personnel au nom d'une collaboration aussi fructueuse que conviviale.
- Un espoir pour et au-delà de François Mollard
 - Que les Assises du social continuent à animer la réflexion collective dans l'espace fribourgeois sur la dynamique de l'action publique.
 - Que les Assises du social sachent se renouveler tout en conservant leur esprit initial

UNI
FR

UNIVERSITÉ DE Fribourg: Chaire de Travail social et politiques sociales / Prof. Marc-Henry Soulet
Synthèse des Assises du social / 20 avril 2016



Notes/Notizen

Direction de la santé et des affaires sociales DSAS

Route des Cliniques 17, 1700 Fribourg/Freiburg

T +41 26 305 29 04, F +41 305 29 09

—

Les Assises du social ©

Domaine Sociologie, politiques sociales et travail social
de l'Université de Fribourg

Fribourg, 2018

ISBN: 978-2-9701111-2-2