

8^e Assises du social
8. Konferenz für Sozialfragen

—

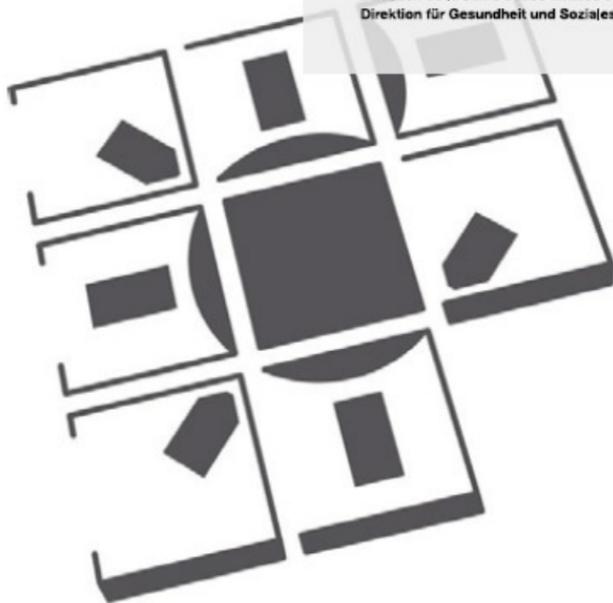
**Quel(s) territoire(s)? Les espaces
pertinents de l'action publique
Territorium oder Territorien?
Staatliches Handeln am
richtigen Ort**

4 avril 2014
4. April 2014



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

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



Quel(s) territoire(s) ?

Les espaces pertinents de l'action publique

Territoire ou territoires ? Il est aujourd'hui difficile de situer l'individu de manière définitive, tant les espaces qui lui sont propres sont multiples : lieu d'habitation, de travail, de loisirs ; lieu qu'il arpente, auquel il s'identifie ou encore duquel il dépend en termes administratifs.

Face à cette multitude, l'individu ajuste en permanence les différents territoires qu'il traverse et qui le traversent. Chacun construit son propre espace en fonction de ses multiples contraintes et possibilités, elles-mêmes démultipliées par le développement de la société et les avancées technologiques, qui offrent une infinité de choix en termes de mobilité tant physique que virtuelle. La diversification des combinaisons possibles qui en résulte remet fortement en question les frontières traditionnelles et devient un défi majeur pour les collectivités publiques. En effet, comment par exemple mettre en place et financer les infrastructures nécessaires aux flux de travailleurs et travailleuses, alors que ceux-ci n'y contribuent pas nécessairement, tant en termes financiers que participatifs ? Comment organiser de manière cohérente des établissements scolaires géographiquement situés à la croisée de plusieurs cantons ? Ou encore comment réorganiser des prestations publiques en tenant compte des usages établis, des structures instituées et des champs de compétences valorisés ?

L'objectif de cette 8e édition des Assises du social est donc de mieux comprendre les espaces de l'action publique et d'interroger leur pertinence au travers des enjeux et défis de définition des territoires et des territorialités.

Territorium oder Territorien? Staatliches Handeln am richtigen Ort

Territorium oder Territorien? Heutzutage ist es schwierig, den Menschen definitiv einzuordnen, kann er sich doch an einer Vielzahl von Orten bewegen: Wohnort, Arbeitsort, Freizeitort. Orte, die er durchquert, Orte, mit denen er sich identifiziert, Orte, denen er administrativ zugeordnet ist.

Vor dieser Reichhaltigkeit rückt er sich unentwegt die verschiedenen Territorien zurecht, die er durchstreift und die ihn ihrerseits streifen. Jeder Mensch schafft sich seinen eigenen Raum, je nach Möglichkeiten, die ihrerseits von der gesellschaftlichen Entwicklung und vom technologischen Fortschritt geprägt sind, der da wiederum eine Unendlichkeit an Möglichkeiten der – physischen wie auch virtuellen – Mobilität bietet. Die zahlreichen Kombinationen, die daraus entstehen, bringen die traditionellen Grenzen ins Wanken und werden so zur Herausforderung für die Gemeinwesen: Wie soll z. B. die notwendige Infrastruktur für die Pendlerströme bereitgestellt und finanziert werden, wenn sich die Pendlerinnen und Pendler nicht gezwungenermassen aktiv (finanziell) daran beteiligen? Wie organisiert man Schulen, die sich an der Grenze zwischen mehreren Kantonen befinden, am besten? Wie sollen Leistungen der öffentlichen Hand unter Berücksichtigung von Gewohnheiten, Strukturen und Kompetenzbereichen angepasst werden?

Ziel der achten Ausgabe der Konferenz für Sozialfragen ist es deshalb, die Räume des staatlichen Handelns besser zu begreifen und ihre Angemessenheit vor dem Hintergrund der Probleme und Herausforderungen, welche die Definition von Territorien und Territorialität darstellt, zu hinterfragen.

Les Assises du social	7
Anne-Claude Demierre, <i>Conseillère d'Etat, Direction de la santé et des affaires sociales</i>	

Conférence introductive	9
Viviane Châtel, <i>Maître d'enseignement et de recherche, Domaine Sociologie, politiques sociales et travail social, Université de Fribourg</i>	

DES TERRITOIRES RIGIDES

Répartition des champs de compétences entre les Directions: l'œil de Candide.....	24
Louis Ruffieux, <i>Rédacteur en chef, La Liberté</i>	

Finances publiques et territoires administratifs.....	30
Georges Godel, <i>Conseiller d'Etat, Direction des finances</i>	

Pädagogische Abtrennung zwischen dem französischen und dem deutschsprachigen System.....	36
Andrea Burgener Woeffray, <i>Députée, chargée de cours en pédagogie spécialisée</i>	

DES TERRITOIRES EN MOUVEMENT

Croissance démographique et mobilité.....	42
Patrice Borcard, <i>Préfet de la Gruyère</i>	

Planification hospitalière et proximité.....	43
Anne-Claude Demierre, <i>Conseillère d'Etat, Direction de la santé et des affaires sociales</i>	

INITIATIVES

Gymnase Intercantonal de la Broye : à la croisée de deux cantons.....	49
Thierry Maire, <i>Directeur, Gymnase intercantonal de la Broye</i>	

Kantonalrat für Prävention und Sicherheit: bürgernahes Denken.....	55
Erwin Jutzet, <i>Staatsrat, Sicherheits- und Justizdirektion</i>	

PERSPECTIVES

Repenser le territoire de l'action sociale.....	59
François Mollard, <i>Chef de service, Service de l'action sociale</i>	

Synthèse de la journée	68
Marc-Henry Soulet, <i>Professeur ordinaire, Domaine Sociologie, politiques sociales et travail social, Université de Fribourg</i>	

Les Assises du social

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

Mesdames et Messieurs,

C'est avec un très grand plaisir que je vous adresse ces quelques mots à l'occasion des 8e Assises du social et vous souhaite la bienvenue à l'Institut agricole de Grangeneuve. Je salue tous les participants et participantes à cette rencontre et vous remercie d'avoir répondu favorablement à notre invitation.

Vous êtes toujours plus nombreux à vous intéresser à l'ensemble des problématiques sociales de notre temps. Votre présence est donc une très belle récompense pour la Chaire francophone du domaine sociologie, politiques sociales et travail social de l'Université de Fribourg ainsi que pour le Service de l'action sociale, qui se sont une fois de plus surpassés pour nous préparer le magnifique programme auquel nous allons prendre part aujourd'hui. Je remercie ainsi toutes celles et tous ceux qui ont participé à l'organisation de cet événement ainsi que tous les orateurs qui vont animer cette journée.

Tenir des assises c'est confronter des points de vue pas toujours convergents dans un but ultime d'en dégager de nouvelles pistes. Nous sommes donc réunis aujourd'hui pour mener ensemble une discussion de fond, qui doit nous permettre de mieux saisir une problématique et de la faire progresser en dressant un rapide état des lieux, de partager des idées et des expériences, de réaliser des synthèses, d'imaginer ensemble des pistes pour le futur, d'anticiper les difficultés afin d'agrèger des points de vue, qui sont à la fois différents et complémentaires, autour d'une question qui touche cette année à la

délimitation des espaces pertinents de l'action publique.

Nous allons débattre de plusieurs thématiques importantes en abordant la question du territoire ou des territoires. Cette question est difficile car elle appelle en premier lieu à un travail de définition. Que savons-nous des espaces de l'action publique ? Comment sont-ils perçus par la population ou par les autorités ? Comment les rendre efficaces et efficaces en fonction des ressources et des buts recherchés ? Comment planifier et financer ? Comment établir les modes de gouvernance ? Comment regrouper ou dissocier ? Comment imaginer des collaborations et des actions au-delà des frontières communales ou cantonales ? Voilà de nombreuses questions que nous allons aborder ensemble à l'occasion de ces assises.

Comme directrice de la santé et des affaires sociales du canton de Fribourg, j'ai le sentiment d'être confrontée au quotidien à cette question de l'espace de l'action publique. Comment faut-il déployer des prestations sociales et sanitaires de haut niveau dans notre canton pour que chacun y ait accès, en tenant compte des contingences financières du ménage cantonal ? La réponse à donner à cette question n'est jamais simple. Elle s'apparente parfois même à résoudre la quadrature du cercle. Car la vision que nous, femmes et hommes politiques, avons du territoire n'est bien souvent pas la même que celle de la population.

Si je prends l'exemple de la nouvelle stratégie de l'HFR, dont je vous

entretiendrai plus en détail tout à l'heure, cette question d'un territoire en mouvement est véritablement centrale, car elle chamboule les habitudes, avec des missions de sites hospitaliers qui s'arrêtent, qui changent ou se renforcent, provoquant de légitimes inquiétudes. Cette vision dynamique des prestations hospitalières n'est ainsi pas simple à présenter, car le système devient modulaire en s'enracinant dans un territoire dont les contours ne sont pas figés.

Je pourrai également citer le développement du Réseau fribourgeois de santé mentale. La réduction des lits en hôpital – liée à un transfert de ressources vers les structures intermédiaires comme la clinique de jour, vers l'ambulatorio ou vers la psychiatrie de liaison – implique un changement de paradigme fondamental. L'hôpital ou le cabinet médical ne sont plus les uniques lieux où se rendent les patients. La psychiatrie regagne les villes, d'où on l'avait chassée, et va à la rencontre de la population. Les équipes mobiles ou de liaison du RFSM rentrent dans les appartements et les lieux de vie pour accompagner les patients selon leurs besoins spécifiques et au plus près de leur environnement de vie. Là encore, la notion de frontières et de territoire de l'action publique comme nous l'avons connue par le passé s'est radicalement transformée, pour devenir plus diffuse et plus modulaire.

Durant cette journée, plusieurs axes de réflexion vous sont proposés sur cette notion de territoire. Des territoires rigides aux territoires en mouvement, les angles d'analyse et les exemples sont nombreux, afin de délimiter le territoire de l'action sociale, d'en définir le contenu et pourquoi pas de le repenser. Je me réjouis donc d'ores et déjà de poursuivre cette réflexion avec vous à l'occasion de cette journée et de découvrir les propos de chacune et chacun d'entre vous.

Mesdames et Messieurs, comme je l'ai dit tout à l'heure, je suis pratiquement tous les jours confrontée à cette question des espaces de l'action publique et de leur difficile gestion. La réflexion que nous menons est très intéressante, car elle concentre en elle des enjeux démographiques, sociaux, éducatifs, économiques et sanitaires d'une importance stratégique pour l'avenir de notre canton. Elle illustre à elle seule la complexité des phénomènes sociaux et sanitaires que nous devons prendre en compte dans la mise à jour de nos politiques publiques. Et toute la difficulté des politiques publiques dans le domaine social réside dans le fait de penser aujourd'hui les politiques de demain, en prenant en compte une multitude de variables, dont le territoire est bien sûr l'un des composants essentiels.

Je vous remercie et je vous souhaite une belle journée ici à Grangeneuve.

Conférence introductive

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

LE TERRITOIRE : UNE AFFAIRE SENSIBLE POUR L'ACTION PUBLIQUE¹

« Les territoires sont entrés en politique. Les agendas territoriaux sont désormais nourris par de multiples canaux, dont l'État et les institutions locales ne sont plus, et de loin, les seuls régulateurs : des habitants aux ONG, du terroir à la planète, l'action publique territoriale s'alimente à une infinité de sources. »²

Désormais tout le monde connaît l'obsolescence programmée de nos instruments quotidiens. Appareil photo, imprimante, ordinateur, machines de toute sorte sont programmés pour ne plus fonctionner après tant de clics ou tant de feuilles imprimées, après tant de démarrages et tant de fermetures, nous contraignant soit à chercher le magicien réparateur, soit à purement et simplement jeter à la poubelle cet ustensile désormais obsolète, et ainsi à en acheter un nouveau (qui sera évidemment plus performant).

¹. Cette réflexion est issue d'un travail d'enquête auprès des acteur-e-s du canton de Fribourg. Je voudrais ici remercier toutes les interlocutrices et tous les interlocuteurs qui m'ont toujours très aimablement reçue, et auprès desquels j'ai beaucoup appris. Je suis redevable de leur temps mais je tiens à préciser que je reste effectivement la seule interprète de leur propos. Je n'ai pas évoqué tous les thèmes abordés lors de ces rencontres, mais j'ai essayé de retraduire ceux qui m'apparaissent les plus centraux pour cette journée de travail, en espérant qu'elles et qu'ils ne se sentent pas trahi-e-s par les choix opérés.

². Philippe Estèbe, "Préface" in Romain Pasquier, Sébastien Guigner & Alistair Cole (s/s la dir. de), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2011, p.18.

Cette logique, pour beaucoup pertinente économiquement, signe l'effectivité d'une société axée sur la consommation appuyée sur un impératif de nouveauté permanente, d'innovation constante, de modernisation, de changement et d'accélération. Dans la même perspective, ne pouvons-nous pas parler d'obsolescence programmée des découpages administratifs du territoire, tant les appels constants à la modernisation de l'administration publique, à sa reterritorialisation ou à sa déterritorialisation, constituent un passage obligé des discours contemporains ?

Toute la question depuis maintenant de longues années reste la même : quel est le bon « découpage » administratif ou encore sur quels critères construire des territoires de l'action publique adaptés aux réalités contemporaines aussi bien sociales, que culturelles et / ou économiques rencontrées sur le terrain ? Et ce d'autant plus qu'avec le chant néo-libéral qui nous entoure, tous les territoires sont désormais en concurrence (principalement pour attirer des entreprises à haute valeur ajoutée)³.

Quand un acteur de la Broye regrette par exemple le « peu de contact avec la Promotion économique du Canton », et donc, le faible encouragement rencontré

³. Notons cependant que nombre de mes interlocuteurs ont invoqué la nécessité de la mixité sociale comme la nécessité d'emploi pour toutes les qualifications. Mais tous ont fortement insisté sur la logique concurrentielle qui ruine tout effort de solidarité.

par les autorités locales pour le développement de cette partie du canton qui souffre, ajoute-t-il, d'une « image d'être nulle part », il évoque un autre rêve d'une « silicon valley » allant (plus ou moins) de Romont à Düdigen, oubliant en l'occurrence les milliers de sans-abris que cette vallée californienne a produits.

L'accent mis sur le territoire prend son origine dans l'idée selon laquelle l'efficacité de l'action publique dépendrait de la proximité, ce qui contraint en permanence à de nouvelles reconfigurations et à de nouvelles formes de coordination, et à inventer des territoires de proximité pour répondre à cette exigence d'être au plus près des besoins des habitants-citoyens, qui, nous le savons depuis Arthur Schopenhauer, sont particulièrement changeants.⁴

Et pourtant, quand bien même nombre d'analyses (des urbanistes ou des politistes) montrent "l'inanité des volontés d'adaptation des découpages politico-administratifs aux « réalités » socio-économiques (...), le législateur n'en continue pas moins, très régulièrement, à imposer ou proposer de nouvelles architectures juridiques au nom d'un nécessaire *aggiornamento* face à l'obsolescence déclarée des mailles héritées" des territoires déjà construits.⁵

⁴. Voir par exemple Alain Faure, "Action publique territoriale" in Romain Pasquier, Sébastien Guigner & Alistair Cole (s/s la dir. de), *Dictionnaire des politiques territoriales*, op. cit., pp.27-32; — Arthur Schopenhauer, *La Volonté comme volonté et comme représentation*, Traduction de Auguste Burdeau, Paris, Librairie Félix Alcan, 1912, notamment §57.

⁵. Jean-Marc Offner, "Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écart" in *Revue française de science politique*, n°1, Vol.56, 2006, p.27.

D'où sans doute le slogan longtemps repris : *Un territoire, un projet, un contrat*. Une politique donc à géométrie variable qui privilégie la proximité sur toute autre considération.

Le territoire se présente désormais sous de multiples formes : canton, district, agglomération, communes, mais aussi division inter-communale, inter-régionale ou inter-cantonale...voire au-delà. « Figures d'emboîtements, de superposition et d'articulation », le territoire ou les territoires redessinent forcément « les façons de faire de la politique et de mettre en œuvre des politiques publiques ».⁶

Mais surtout, chacun de ces espaces est contraint à construire sa légitimité, à la défendre et à la faire vivre. Et ce d'autant plus que ce qui est en jeu ici concerne non seulement l'articulation entre les différents niveaux d'intervention publique, mais aussi la gestion des tensions créées entre les territoires, ne serait-ce que dans la concurrence déployée pour attirer de nouveaux acteurs économiques, important sujet de discussion sur cette organisation des territoires et de l'action publique.

« Par sa dialectique même, dit un spécialiste des questions territoriales, le remembrement institutionnel, virtuel ou effectif, donne des raisons d'agir et de décider. »⁷

⁶. Alain Faure, "Introduction : le recalibrage politique et ses impensés" in Alain Faure & al. (s/s la dir. de), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, Éditions L'Harmattan, 2007, p.23.

⁷. Jean-Marc Offner, "Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écart", *loc.cit.*, p.27.

C'est un peu comme si le territoire devenait une sorte de Sisyphe de l'action politique. Mettre de l'ordre en quelque sorte, dans le désordre, sans jamais vraiment réussir. Mais qu'est la réussite devant la rhétorique ?

Cette présentation du thème se décompose autour du territoire comme espace mais un espace à multiples statuts ou à multiples défis. Elle tente de combattre la logique de la seule rhétorique en reprenant les enjeux évoqués lors des entretiens menés avec les acteurs du Canton.

Le territoire comme *espace des conséquences*⁸

Si le territoire prend la place qu'il occupe dans les préoccupations tant des politiques que des citoyen-ne-s, c'est aussi parce que toute politique publique, de quelque ordre que ce soit, se termine et s'exprime sur un territoire donné. Quand, par exemple, la Direction de l'instruction publique accorde le droit à une famille suisse alémanique, installée dans une commune avec une école francophone, d'inscrire son enfant dans une école suisse alémanique (donc dans une autre commune), malgré l'opposition des deux instances communales concernées, mais en accord avec la loi fédérale, la gestion des conséquences n'incombe ni à Berne, ni à Fribourg, mais bien à ces deux communes, l'une devant gérer le risque d'une

déstabilisation de son espace du vivre-ensemble, l'autre étant contrainte d'augmenter ses capacités d'accueil. L'analyse proposée de ces demandes de changement de cercle scolaire pour raisons linguistiques par Alexandre Papaux, ancien juge cantonal fribourgeois et spécialiste des questions de droit scolaire et de territorialité des langues, reflète bien les différents enjeux : des enjeux pédagogiques, des enjeux d'intégration et des enjeux de territorialité, ce à quoi il ajoute un quatrième enjeu décisif et, selon lui, « critiquable en tous points », à savoir, l'inégalité de traitement, puisque « seuls les parents qui en ont les moyens peuvent changer de cercle scolaire ».⁹

L'*espace des conséquences* d'une politique est et reste le territoire. Politiques sociales, politiques de la jeunesse, politiques de santé, politiques économiques, politiques d'aménagement... s'expriment principalement sur le territoire, et cela de manière bien évidemment différenciée.

Un territoire, un projet, un contrat, donc une population ciblée sur un espace déterminé... Le territoire ne serait en fait qu'une manière de dire le projet, toujours ponctuel, localisé, avec des objectifs propres et qui, une fois les objectifs atteints, disparaît, pour se reconfigurer autour d'un nouveau projet, de nouveaux objectifs, une nouvelle temporalité et surtout de nouvelles frontières spatiales. Un chantier en perpétuel renouvellement qui en dit long sur les logiques

⁸. "Pourquoi dit-on (...) qu'il faut partir du territoire, sinon parce que ce dernier est bien le lieu d'inscription des conséquences de toute action (...). Le territoire définit en fait l'espace des conséquences d'une politique". Patrice Duran, *Penser l'action publique*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1999, p.50.

⁹. François Mauron, "Le Lac francophone a mal à ses écoles" in *La Liberté*, samedi 29 mars 2014.

contemporaines. « Chaque territoire local est partiel, transitoire et flou ; l'essentiel est qu'il fonctionne pour les objectifs qui lui sont assignés, qu'il donne satisfaction et qu'il ne perdure pas une fois qu'il aura perdu son intérêt ». ¹⁰

Des actions à la carte en quelque sorte qui finissent cependant par apporter plus de complexité que de simplicité, et qui oublient que le territoire abrite des populations, un biotope, en quelque sorte une bio-techno-humano sphère dont il serait peut-être intéressant de comprendre les véritables attentes dans un contexte de forte individualisation des comportements. Territorialiser pour dynamiser peut tout autant être une force qu'un obstacle. Notamment quand la succession de projets qui s'emboîtent ou au contraire se désaccordent voient, au final, les réalisations. La dictature du projet, comme devant constamment être renouvelé, ne cache-t-elle pas en fait une certaine vacuité du projet ? Et sur le territoire, vu comme espace des conséquences des actions politiques, économiques, sociales ou culturelles, les effets des projets se succédant et se déployant à un rythme effréné, qui plus est, sur des territoires, qui se superposent ou s'opposent, mais qui ne correspondent pas complètement, sont trop souvent obliés, alors même que les changements profonds demandent du temps pour se mettre en place, pour être intériorisés, pour modifier les pratiques. Enchevêtrement, superposition,

entrecroisement et succession de projets, tout cela ne signifie pas nécessairement résolution des problèmes ou enrichissement des problématiques.

Et cette soumission à la dictature du projet n'est de ce fait pas sans conséquences sur la définition du territoire et son appréhension par les usagers des politiques territoriales.

Le territoire comme *espace de complexification*

Toute la question finalement est et reste la définition du territoire, et tous mes interlocuteurs s'accordent pour évoquer le défi de la reconfiguration des territoires, notamment au regard de la nouvelle future loi sur l'aménagement du territoire qui préoccupe de manière « alarmante » (pour reprendre le qualificatif utilisé) les acteurs de terrain, tant elle leur apparaît « dictée d'en haut ».

Si l'on veut croire (ou faire croire) que le territoire de la commune n'est plus adapté à la complexification des décisions, sans doute le défi est-il d'imaginer des projets avec des réseaux d'acteurs en constante reformation, tout en restant accessible, compréhensible, cohérent, rationnel, efficace et surtout égal dans le traitement des personnes, un défi qu'illustrent fort intelligemment les travaux du Gymnase inter-cantonal de la Broye (GIB) ou de l'Hôpital inter-cantonal de la Broye (HIB), et les discussions bien entamées autour d'autres projets inter-cantonaux.

¹⁰. Alain Bourdin, *La Question locale*, Paris, Presses universitaires de France, 2000, p.236.

Mais faut-il encore souligner qu'alors, c'est bien toute la simplification (lisibilité, transparence, accessibilité, voire cohérence) de la gestion publique tant appelée des vœux des politiques et des citoyens qui ne peut qu'en pâtir. Tout simplement parce que la configuration à multi-faces variables amène autant, si ce n'est plus, de confusion que d'avantages pour le citoyen lambda.

Si certains spécialistes proclamaient, à la fin du XX^{ème} siècle, *La fin des territoires*¹¹, force est de constater qu'il n'en est rien : les oppositions aux fusions des communes restent vives par exemple dans le canton, même si d'aucuns reconnaissent dans cette fusion, une sorte de mouvement inéluctable et naturel, et ce d'autant plus que les politiques publiques sont produites dans un ailleurs, voire dans un lointain, qui dépossède le local.

Un mouvement donc vers la fusion pour contrecarrer « les exigences de plus en plus pointues »¹² posées par l'État (fédéral ou cantonal), ou plus simplement pour contrecarrer la complexité croissante des règlements et des procédures¹³ avec notamment l'augmentation des logiques normatives (environnementales, sécuritaires...), la judiciarisation croissante de certains dossiers incluant les recours de plus en plus fréquents contre les décisions

communales, la mise en concurrence des espaces en termes économiques, ce à quoi il faut ajouter le sentiment très fort de dépossession des décisions, ce qu'exprime cet interlocuteur quand il dit que « les dernières parcelles d'autonomie de pouvoir de décision des communes disparaissent », signifiant quasiment leur arrêt de mort.

Mais, malgré cette nécessité et cette fatalité de la fusion dont les administrations communales ont conscience, ne serait-ce que pour leur permettre d'exercer le cahier des charges qui leur reste, les résistances restent fortes, comme l'a attesté l'échec de la création d'Englisbourg.¹⁴

Dès lors, et pour pouvoir agir, se jouent des configurations multiples qui vont de l'inter-communal à l'inter-cantonal en passant par l'inter-régional. Se construisent donc de nouveaux territoires à géométrie, de fait, variable. Et ce qui transparait dans nombre d'entretiens reflète assez bien la complexité de ce système-territoire : « l'espace fonctionnel d'un réseau d'assainissement n'est pas celui d'un service de transport en commun »¹⁵, comme l'espace fonctionnel des services scolaires n'est pas celui des services de santé, ou des services sociaux, ce qui certes facilite d'une certaine manière le regroupement autour d'un thème ou d'un

¹¹. Pour exemple, Bernard Badie, *La Fin des territoires. Essai sur le désordre international et l'utilité sociale du respect*, Paris, Éditions Fayard, 1995.

¹². Michel Chevalley, *Rapport préfectoral. Projet de plan de fusions. Loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC)*, Châtel-St-Denis, District de la Veveyse, p.4.

¹³. La nouvelle politique régionale impose ainsi aux associations régionales du Canton d'investir chaque année 147 heures pour le développement régional. Voir InnoReg Fr

¹⁴. Pascal Corminbœuf, ancien conseiller d'État et artisan de la première vague de fusion dans les années 2000, invite à l'annonce de l'échec, à reprendre la copie pour proposer "un projet qui donne envie à tout le monde d'y adhérer". Il insiste lors de cet entretien avec la RTS sur la nécessité que Fribourg devienne un centre fort entre Lausanne et Berne, ce qui passe par un Grand-Fribourg. (entretien sur RTS Info, "La nouvelle commune fribourgeoise d'Englisbourg ne verra pas le jour", le 31.03.2014, 09h20).

¹⁵. Jean-Marc Offner, "Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écart", *loc. cit.*, p.34.

projet, participant à redéfinir des territoires presque ponctuels, en tout cas autour d'un objectif précis, comme, par exemple, la collaboration autour des sapeurs-pompiers, mais obscurcit la compréhension des enjeux.

Ainsi pouvons-nous voir des communes qui s'associent avec une commune pour réaliser un projet et avec une autre commune pour un autre projet¹⁶. Tout est affaire de préparation, de dialogue, de prise en compte des résistances... pour faire aboutir l'un et l'autre des projets, mais cela nuit aussi à la clarté des actions et projets développés, avec le risque de déposséder les habitant-e-s d'autant des affaires publiques. À l'idée selon laquelle les nouvelles politiques territoriales apporteraient plus de cohérence, plus de transparence, plus de lisibilité, nombre d'acteurs répondent par du scepticisme.

Par exemple, l'accroissement des migrations pendulaires dans le canton déplace ou oblige à déplacer notre cadre conceptuel de l'idée de surface à celle de réseau, avec toutes les inquiétudes que cela génère en termes de cités-dortoirs, de disparition des sociétés locales, de densification, de désertification... Et de fait, les dynamiques en réseau rendent extrêmement problématiques la construction d'une cohésion sociale, future de proximité.

¹⁶. Granges : convention scolaire avec Attalens depuis 1970 et convention récente avec Palézieux pour les déchets. Voir Michel Chevalley, *Rapport préfectoral. Projet de plan de fusions. Loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC)*, District de la Veyvese, p.10.

Sans être alarmistes, mais se voulant pragmatiques, les administrations communales rencontrées considèrent bien réel le risque pour nombre d'entre elles de devenir cité-dortoir ou de construire des logiques de ghettoïsation. Beaucoup d'acteurs, et non seulement des acteurs communaux, regrettent le peu de réflexion menée par le Canton sur l'évolution des quartiers, sur les enjeux des pratiques de concentration en périphérie, sur la densification (même si celle-ci s'impose).

Tout choix d'aménagement a de fait des impacts sociaux :

- Privilégier l'habitat collectif à l'habitat individuel, en-dehors de toute autre considération, donne un profil particulier à un espace de vie (quartier, commune, agglomération, district...). Une commune avec une grande proportion de logements à loyer modéré permet certes aux personnes à revenu modeste de trouver un logement, mais souffre d'un revenu fiscal faible. Ce qui ne signifie pas d'ailleurs qu'il lui soit impossible d'innover¹⁷, mais sans aucun doute minore sa capacité d'investir dans de nouvelles infrastructures.
- Privilégier l'habitat individuel de type villa et, qui plus est, limiter l'accès aux terrains permet de conserver une certaine maîtrise sur le développement de la commune et sur

¹⁷. Cf. l'exemple de Bossonnens : Michel Chevalley, *Rapport préfectoral. Projet de plan de fusions. Loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC)*, District de la Veyvese, p.8.

les coûts du développement. Point n'est besoin encore de fortes infrastructures pour se sentir bien, certaines communes en témoignent. Ce qui importe reste le climat social (à instaurer et à maintenir), mais cela complique sans aucun doute la mixité sociale.

Dans cette perspective, la place des entreprises redouble les inquiétudes :

La qualité de vie attractive du canton (en termes d'école, de vie sociale et culturelle) risque de pâtir de l'insuffisance des places de travail « à haute et à basse valeurs ajoutées », précise un interlocuteur, insistant sur la notion d'équilibre et sur la nécessité de promouvoir toutes les catégories sociales.

Un autre insiste sur la nécessité de permettre aux personnes de vivre là où elles habitent, de vivre pleinement dans le lieu où elles s'installent (en débat ici, les implications en termes de coût du logement pour les habitants « indigènes » qui sont un problème réel dans certains lieux du canton). Ce qui transparaît au fil des entretiens, concerne la très grande inégalité entre les différents espaces, du point de vue du développement économique. Toutes les communes ne sont pas idéalement situées près des autoroutes ou des gares CFF...

Et à ce sujet, certains interlocuteurs n'hésitent pas à considérer le territoire obsolète au niveau économique, la compétition mondiale appelant à dépasser le regard cantonal et même inter-cantonal.

Le territoire comme *espace de socialisation*

Si l'évidence de la simplification s'impose (autant par nécessité d'efficacité et de réduction des coûts décisionnels que par souci démagogique – les thèmes de la transparence et de la proximité plaisent), la pratique se heurte à des considérations socio-culturelles avec, d'un côté, **le faire-société** (c'est-à-dire le destin collectif, la cohésion sociale...) et, de l'autre, **le faire-individu** (c'est-à-dire le confort individuel, la revendication individuelle, l'accumulation de biens privés...).

Et, finalement c'est le rapport à l'individu qui semble primer : Le territoire se pense en quelque sorte *individuel*. Autrement dit le découpage « s'adresse à une multitude de clients individuels »¹⁸, et non à un collectif, ce qui ne peut que renforcer l'attention portée par certaines administrations communales à la question d'un vivre-ensemble de qualité, dans le respect, la dignité de tous, la solidarité et la responsabilité. Un interlocuteur communal exprime clairement ces doutes quant aux effets de la densification et de la pendularisation avec des nouveaux

¹⁸. Jean-Pierre Gaudin, *Technopolis. Crises urbaines et innovations municipales*, Paris, Presses universitaires de France, 1989, p.119.

arrivants qui, dit-il, pour une partie, ne cherchent pas toujours à s'intégrer mais plutôt à s'opposer ou à réclamer. À la question du *comment faire-lien ?* dans des zones d'habitat densifié plutôt associées aux pendulaires, donc à la question *comment créer de la cohésion sociale ?*, un autre interlocuteur évoquait la nécessité d'y installer des zones d'achalandage :

« Un salon de coiffure, un *tea room*, un réseau de bistrot, de restaurants »... comme producteurs du lien social, s'en remettant en quelque sorte à une espèce d'auto-engendrement du lien social, mais aussi et « surtout un bon réseau de « sociétés locales » avec mise à disposition par exemple d'infrastructures communales », et « faire quelque chose de beau pour le piéton et pour le vélo ».

La question des « sociétés locales » revient régulièrement dans les discussions. Leur rôle comme maintien du lien social, comme espace de solidarité et de convivialité, s'inscrivant en opposition aux logiques d'individualisation, est clairement identifié par les acteurs. Cela constitue d'ailleurs un enjeu primordial pour les fusions de communes de montrer que les sociétés locales vont perdurer et se développer, l'opposition aux fusions des communes tirant quelquefois sa raison d'être de l'impossibilité d'imaginer la fusion des sociétés locales, ou de la crainte de perdre SA société locale. Le rapport sur la première vague de fusions a pourtant montré une certaine satisfaction des

sociétés locales à l'issue du processus, notant qu'il n'y avait pas eu nécessairement fusion des sociétés elles-mêmes, mais qu'il y avait un potentiel en termes de nouvelles infrastructures, comme des salles de sport.¹⁹

Un interlocuteur, syndic, insiste ainsi sur la nécessité de ces sociétés en termes de solidarité. C'est un projet du vivre-ensemble dans lequel : « Tout, dit-il, ne peut pas être commercialisable. Certes la Halle de gym n'est peut-être pas rentable économiquement, mais elle est rentable socialement ».

Au bout du compte, et seulement pour exemple, ces sociétés s'avèrent au final, aussi rentables économiquement, en raison de la baisse des coûts probable qu'elles entraînent à long terme : réduction de la solitude, de l'inactivité physique, des attitudes violentes, augmentation des liens sociaux, de la solidarité, du bien-être collectif et individuel..., et donc des avantages sociaux, sanitaires et sécuritaires, des avantages certes non quantifiables mais bien présents, selon les défenseurs des sociétés locales, vues comme supports incontournables du lien social et en quelque sorte comme rempart contre les cités-dortoirs.

Marly Sympa est ainsi très souvent cité comme exemple à suivre, désormais relayé par l'initiative des Communes sympas,

¹⁹. "Les principales innovations consistent à construire de nouvelles infrastructures, une halle ou une place de sport et de culture ou de mettre des locaux et équipements à disposition des sociétés (72 % des investissements)." Micheline Guerry-Berchier, *Fusion de communes dans le canton de Fribourg. Bilan de l'exercice du point de vue de ses actrices, les communes fusionnées*, Travail en vue du Diplôme exécutif en action publiques (IDHEAP), décembre 2009, p.32.

dont l'objectif est de « développer le vivre-ensemble, renforcer la qualité de vie, prendre en compte chacun-e (âges, nationalités, genres, quartiers, etc.) »²⁰. De nombreuses autres initiatives ont visé depuis longtemps le renforcement des liens de solidarité dans les quartiers, par exemple la journée « Immeubles en fête – la fête des voisins ». N'y-a-t-il pas cependant une certaine naïveté dans ces événements : laisser croire que le vivre-ensemble dépendrait du bon vouloir de chacun-e ? Et bien sûr, effacer d'une plume les logiques de concurrence, de jalousie, de compétition, etc. qui encombrant la société occidentale contemporaine ?

Et si l'activisme des sociétés locales est régulièrement et positivement noté, notamment pour maintenir vivace l'idée du faire-ensemble, et pour éviter de devenir cité-dortoir, un bémol se fait parfois entendre, notamment face aux exigences des citoyens du « vouloir tout, tout de suite », pour reprendre l'expression de l'un de mes interlocuteurs.²¹

C'est ainsi que les questions de mobilité constituent un point de mécontentement régulier : entre l'insuffisance des cadences des transports publics et l'éloignement de

l'arrêt de bus, les citoyens semblent bien difficiles à contenter, et ce indépendamment des catégories sociales. La dernière enquête de *L'Hebdo* sur les CFF est exemplaire à ce sujet.²²

En fait, le citoyen-individu n'est pas le citoyen-sujet : il veut à la fois arriver le plus vite possible sur son lieu de travail (Berne, Fribourg, Lausanne) et en même temps, il veut que le bus s'arrête devant sa porte. Autrement dit, il ne se soucie que de son confort individuel. Or les TPF c'est, en 2013, presque 11 millions de kilomètres parcourus pour transporter sur tout le canton 28,4 millions de passagers dont 16,4 millions dans l'Agglomération.²³

Le citoyen-individu tend à oublier les contraintes purement techniques qui pèsent sur les transports publics. Si le contexte socio-culturel vise la mobilité douce notamment par le développement de la stratégie vélo, dans les faits, les obstacles à une organisation douce des transports publics sont nombreux, tant les habitudes sont ancrées. Comment faire passer par exemple l'idée de parking relais ? Peut-être en améliorant ensuite l'efficacité (pour aller du parking relais au centre de la ville). Mais comment améliorer l'efficacité pour aller du parking relais au centre de la ville, sans aménager des voies entièrement réservées aux bus ? Organiser de manière optimale la mobilité physique devient vite un casse-tête quand pendant des années, le

²⁰. Je renvoie le lecteur ici au site Internet de Communes-sympas (<http://www.comunes-sympas.ch>) auxquelles participent maintenant d'autres villes du Canton comme Estavayer-le Lac, qui s'est donnée, en créant Estasympa, comme objectif "de favoriser une meilleure intégration de toutes les populations qui vivent à Estavayer-le-Lac, que ce soit les enfants, les jeunes, les adultes, les retraités, les communautés étrangères ou encore les nouveaux arrivants. L'idée d'Estasympa est d'aller vers les gens et de les impliquer dans la vie de la Cité." (page d'accueil de EstaSympa, URL : http://www.estavayer-le-lac.ch/net/net_estavayer.asp?NoOFS=2015&NumStr=120.20.40.70).

²¹. C'est d'ailleurs l'un des avantages des fusions d'augmenter la plage d'ouverture des services administratifs, répondant d'autant plus à cette exigence du "tout, tout de suite".

²². Michel Guillaume, "Trains bondés. Enquête sur un mythe" in *L'Hebdo*, 27 mars 2014.

²³. Entretien. Ces chiffres sont présents dans le rapport de gestion 2013 des transports publics fribourgeois (édition du Département Communication TPF) accessible sur www.tpf.ch.

transport a été le grand oublié des politiques d'urbanisation. Et les schémas de développement de la mobilité physique (pour les CFF, on résonne *a minima* à 30 ans d'anticipation) ne se superposent pas vraiment avec les schémas de développement du politique, qui correspondraient plus, pour reprendre les propos de plusieurs de mes interlocuteurs, « à une durée de législature ».

Dans une vision réticulaire de l'espace, « le territoire individuel que nous générons en reliant et en occupant temporairement les divers lieux que nous fréquentons quotidiennement (lieu de résidence, lieu de travail, lieu d'achalandage, lieu de loisirs, lieu de socialisation) »²⁴ se heurte finalement non seulement à la très grande variété d'acteurs (public / privé / individuel / collectif...) qui use de cet espace, mais aussi à la très grande variété d'objectifs qui s'y croise et s'y confronte. Les territoires de la mobilité recoupent les territoires du travail, de l'école, des loisirs, d'achalandage, et échappent en ce sens à une rationalité unique, au profit de logiques d'interdépendance, qui ne sont pas toujours claires.

L'espace de la vie humaine se décline en de telles multi-combinaisons tant spatiales que sociales que la lecture en devient nécessairement complexe. L'appel au bougisme permanent par rejet et dévalorisation des pratiques routinières,

symbole de conservatisme, rend compliquée l'appréhension de l'espace de référence. Comment prôner la proximité quand justement l'espace est à géométrie variable ?

Le territoire comme *espace d'individualisation*

À ceci près que la dictature de la proximité se paie au prix d'une augmentation des mécontentements : on perd de vue le bien public pour se centrer sur ces seuls intérêts privés forcément changeants et forcément contradictoires.

Aussi, quand le politique s'efforce d'être dans le seul contentement des *egos*, il risque fort de n'être plus dans son rôle de garant de l'intérêt public, mais de l'intérêt bien compris d'individualités fortes amenant de fait une inflation des insatisfactions. Ainsi en France, paragon du découpage institutionnel et notamment, à la fin du XXème, du découpage territorial au nom de la proximité, « la politique de la ville a d'abord privilégié le quartier et mis en place à cette échelle des dispositifs *ad hoc* pour ensuite le dépasser et organiser son intervention, par rue, par îlot ou par cage d'escalier. On développe ainsi aujourd'hui une « gestion sociale de proximité », autour de « contrats de rue ». Entre l'action publique et les habitants, les « parents relais », les « médiatrices interculturelles » succèdent à la régie de quartier, toujours au nom de la proximité.

²⁴. Jean Ruegg, "L'échelle géographique pour articuler le réseau et la surface" in Alain Faure & al. (s/s la dir. de), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, op. cit., p.59.

La prise de terre doit être toujours plus proche, toujours plus individualisée. »²⁵

Est-elle pour autant plus efficace ? Rien n'est moins sûr. L'enjeu est évident, et constitue en quelque sorte un chemin sans fin entre différents niveaux d'inter-relations :

- il s'agit des relations entre les centres et les périphéries,
- il s'agit des logiques de subsidiarité mais aussi de hiérarchisation des pouvoirs,
- il s'agit plus fortement encore des questions de changement social, d'identité (locale), de rapports de pouvoir, de rapports conflictuels ... dans un monde individualisé dans lequel les communes tentent, tant bien que mal, de préserver une vie sociale forte (par le biais de l'engagement dans les sociétés locales notamment),
- il s'agit aussi de la juste distance entre proximité et éloignement,
- et il s'agit *in fine* de gérer ces différents niveaux d'action publique. Et ce d'autant plus que la démultiplication des niveaux de compétence va toujours ou presque à l'encontre de la simplification pourtant recherchée.

En construisant l'action publique sous le modèle du pragmatisme, lu comme devant

être au plus près de la demande sociale, i.e. des électeurs, en instituant le mot **proximité** comme maître d'œuvre de l'action publique, n'a-t-on pas justement déployé encore plus les sujets de discorde ? L'articulation du proche et du lointain rejoint assez bien celle du semblable et du différent, en ceci qu'elle suppose rendre compatible ce qui *a priori* ne l'est pas.

Le mot périphérie reflète bien l'enjeu de territoire qui traverse le canton. Mot à géométrie variable mais qui dénote malgré tout le sentiment d'abandon des uns ou des autres : que ce soit à l'extrême limite du canton, à la marge de l'agglomération fribourgeoise, voire à la marge de la ville.

Ainsi le 9 février 2014, les citoyens de la ville de Düdingen votaient, par 54,6 % des voix, pour la sortie de la ville de l'Agglomération.

La complexité du fonctionnement de l'Agglomération entre l'État, le Grand conseil et les communes, n'est sans doute pas étrangère à ce choix, même si d'autres critères ont pu jouer comme les questions financières mais aussi (et peut-être surtout) la question linguistique, certains ayant véritablement l'impression d'être quelque part avalés, phagocytés par la ville de Fribourg ou la partie francophone de l'Agglomération. Ainsi un acteur évoquait-il, pour contrecarrer ce sentiment, d'associer non pas simplement Düdingen mais tout le district de la Singine pour faire face et équilibrer les rapports de force au sein de l'Agglomération.

²⁵. Daniel Behar, "Les nouveaux territoires de l'action publique" in Dominique Pagès & Nicolas Péliissier (s/s la dir. de), *Territoires sous influence*, tome 1, Paris, Éditions L'Harmattan, 2000, p.7 (<http://www.acadie-reflex.com/publications/txt121.pdf>).

Autre exemple, celui du quartier du Schoenberg qui serait oublié « en partie pour les aménagements et les espaces verts, même s'il a déjà sa propre vie de village [selon Charles de Reyff, cité par le journal *Le Temps*, qui ajoute] : on parle beaucoup des mesures d'accompagnement du pont de la Poya, du réaménagement de la Basse-Ville ou du Bourg. Mais, à moyen terme, il faudra aussi inclure le Schoenberg. »²⁶

Dans cette perspective du proche et du lointain, du semblable et du différent, se joue aussi la question du bilinguisme (abordée rapidement au début de ce texte) : nombre de mes interlocuteurs ont évoqué la différence des mentalités, certains insistant sur la nécessité de se saisir de cette différence pour en faire un levier, une dynamique, un atout. À la question posée d'identifier ces différences de mentalités, très peu ont réussi ou voulu nommer ces éléments.

Toucher au territoire, c'est en quelque sorte toucher aux identités. Ce qui suppose « beaucoup, beaucoup de prudence », me dit un interlocuteur avisé. L'identité reste une construction toujours fragile, liée à la culture et à l'histoire des lieux, des noms, des événements. De ce fait, il convient, insiste cet interlocuteur, de ne pas minimiser, de ne pas gommer les questions identitaires, mais plutôt d'apprendre à vivre avec les Autres, avec ces différences qui peuvent être

d'un canton à un autre, d'un village à un autre, d'un quartier à un autre.

D'apprendre aussi l'humilité. Être attentif à ces petites touches de différence qui prennent source quelquefois, trop souvent même, dans des mots, dans des outrages (in-) volontaires, dans des petites humiliations et qui font le lit des grandes peines.

Mais, la question identitaire surpasse la question linguistique, parce qu'elle se love dans des traces infimes, des petites nuances qui finissent par construire un tableau singulier. Un exemple donné par le monde enseignant concerne la culture éducative : à Fribourg, René Diderot et les encyclopédistes, à Vaud, Érasme et les humanistes ; aux premiers le tutoiement, aux seconds le vouvoiement. Autrement dit, les chemins diffèrent, mais la réussite au final ne se différencie pas.

Et ce sont ces différences qui donnent sens et richesse à des projets comme le GIB, ou à des écoles qui seraient entièrement bilingues. Pour deux raisons : d'abord parce que cela suppose toujours un travail de précision et d'explicitation sur les choix posés, les objectifs donnés, donc du dialogue, et ensuite, parce que cela permet d'accroître les compétences de tolérance et de respect de l'Autre, pour enfin *pouvoir-construire-ensemble*, ce qui s'écarte très sensiblement des logiques et / ou revendications particularistes et / ou communautaristes.

²⁶ Mathieu Signorell, "Le Schoenberg, ce mal-aimé fribourgeois" in *Le temps*, vendredi 20 avril 2012.

Mais s'il semble avéré que le dépassement de la frontière communale constitue une opportunité pour assurer (ou initier) une plus grande solidarité (visible) entre les communes au service de la population. Cela représente aussi un véritable défi, puisque le mot solidarité se conjugue avec le mot social et, est donc assimilé à dépenses financières. Mais le pragmatisme fait aussi des miracles : des choix s'imposent par-delà des revendications de simplification ou de proximité, au nom toutefois d'économie, d'efficacité, de rentabilité.

Et, des territoires se dessinent qui dépassent les habituelles configurations : le HIB et le GIB en sont deux exemples flagrants : pour faire face à l'éloignement des centres décisionnels, mais aussi pour faire face à l'enchevêtrement des communes vaudoises et fribourgeoises, les autorités locales ont fait preuve d'imagination territoriale. Mais cela ne s'est pas fait sans mal. L'un de mes interlocuteurs très au fait des deux dossiers, a insisté par exemple sur la faible mobilisation des communes, sur la nécessité, pour convaincre, de montrer la plus-value de chacun des projets, et ce notamment pour dépasser les questions identitaires, et sur la nécessité de lutter contre la très grande acception du « travailler ensemble, oui, mais chez soi ». Un autre a évoqué, à propos de ces dossiers inter-cantonaux, la logique exponentielle de contrôle, et son corollaire, la perte de

confiance²⁷. « Toujours prouver, toujours rendre des comptes » avec en bout de ligne, le risque évident de l'essoufflement, de la perte créatrice qui a présidé à ces projets.

Retenons cependant que les concepteurs ont, en quelque sorte, réussi à dépasser les frontières identitaires et culturelles pour construire, au service des citoyens, deux entités communes avec des avantages certains : réduction des coûts de déplacement pour les familles (avec le HIB et le GIB), gain de temps pour les élèves (GIB).

Une expérimentation qui pourrait selon d'autres faire des émules, ou *a minima*, constituer la première pierre d'une construction plus ambitieuse. Ainsi, certains acteurs proposent, par exemple, de considérer le HIB comme un embryon de réseau inter-cantonal médico-social qui engloberait l'hôpital, l'Ems et les services de soins à domicile ? En quelque sorte, un pur produit de ce que sera demain en termes de santé : un hôpital, comme lieu d'entrée, une orientation vers les bons centres de compétences (CHUV, HFR), puis un retour sur le HIB pour la réadaptation... Une préfiguration du futur de l'hôpital cantonal entre le CHUV et l'hôpital de l'île à Berne, me confie un autre interlocuteur²⁸, arguant non

²⁷. La confiance constitue une des bases du vivre-ensemble. Et cependant aujourd'hui, nombre de campagnes de prévention nous enjoignent à la méfiance.

²⁸. Rappelons ici que le l'hôpital fribourgeois (HFR) disposait en 2012 de l'un des plateaux techniques les plus performants de Suisse dans le traitement du cancer. Rappelons encore que la recherche, dans quelque domaine que ce soit, mais notamment la recherche bio-médicale, suppose une technologie toujours à la pointe, donc de coûteux investissements.

seulement du coût exponentiel des plateaux techniques qui ne se justifient pas dans toutes les places fortes hospitalières, mais

En guise de conclusion :

Le modèle HIB / GIB est-il sans risque reproductible ? Faut-il ouvrir à ce niveau ce que d'aucuns appellent un « droit à l'expérimentation », au risque bien entendu de faire certes exploser les frontières cantonales, mais aussi et surtout de remettre en cause des principes d'égalité, de solidarité et de subsidiarité, et peut-être aussi de créer des actions publiques à géométrie très variable, donc inégalitaire ?

Si oui, ne serait-ce pas un bouleversement des attachements cantonaux, une porte ouverte à une dé-cantonalisation et à une ré-organisation du territoire géographique selon d'autres logiques qu'il serait aisé de réduire à des logiques purement économiques ? La réponse n'est pas si simple. Comme me le dit l'un de mes interlocuteurs : « il faut des frontières, mais il faut être capable de les dépasser ». Nous pourrions à ce sujet reprendre les propos d'un autre interlocuteur : « tout le monde s'occupe de la même réalité, mais chacun avec son propre regard ». Deux idées qui permettent d'affirmer que c'est dans la multiplicité des regards que se construit la singularité du projet.

Dans l'appel permanent au projet, et dans la pratique permanente de la logique évaluative, il est évident que la tendance pourrait être au développement d'une multitude de territoires. Ce qui est au niveau inter-cantonal, l'est déjà au niveau

aussi de l'exigence croissante en termes de normes de compétences et de risque zéro.

inter-communal, ou encore au niveau des agglomérations. Des projets donc naissent ici ou là, tentatives dans certains domaines, sur certains besoins, de dépasser des frontières bien réelles, celles de l'identité, au sens ici d'appartenance à une collectivité déterminée, la commune avec ses armoiries et ses sociétés.

À cet appel à projet permanent en quelque sorte, à cette recherche d'une population aisée (la haute valeur ajoutée), répond, presque en sourdine, le problème justement des frontières sociales et culturelles avec trois remarques essentielles :

1. la nécessité d'être innovant, toujours innovant, contraint les administrations aussi bien cantonales que communales à s'équiper, à développer ce qu'il convient d'appeler la cyber-administration, à mettre en ligne les différentes informations, s'éloignant toujours plus des populations déjà vulnérables, parmi lesquelles (mais non exclusivement) les plus âgés, les plus pauvres, et parmi les hyper-connectés, ceux qui ne sont pas nécessairement les hyper-accordés (ceux qui n'ont peut-être pas les moyens de saisir les véritables enjeux et de comprendre les implications de cette cyber-connectivité), avec *in fine* la question de l'humain, de la solidarité, de l'échange social dans un monde de l'hyper-connexion qui tend à le détruire.

« Tout le monde a un rôle à jouer », mais « c'est toujours les mêmes qui le jouent », me dit ainsi un acteur. Peut-être faudrait-il œuvrer dans cette perspective à repenser les frontières du social en laissant ouvertes les portes du bénévolat, de l'entraide, de la solidarité, aussi aux plus pauvres d'entre nous, c'est-à-dire même aux bénéficiaires de l'aide sociale.

L'inter-communalité, l'inter-cantonalité... appellent à dépasser les frontières, à s'inscrire, nous l'avons vu, dans la connexité. Avec le développement de WhatsApp, des sms, de Facebook, de Twitter et autres réseaux sociaux, les frontières semblent disparaître, et pourtant partout dans le monde de nouveaux murs sont érigés, rejetant toujours plus loin l'Autre différent.

2. La question des territoires devrait nous amener à penser plus en termes de frontières pour essayer de définir ce qui permettrait vraiment de les dépasser sans les nier, frontières physiques bien entendu mais aussi et surtout frontières sociales et politiques. Nombre de projets ainsi se heurtent à des guerres de territoires au sens de guerres entre secteurs, de guerres entre pratiques... comme si les administrations (ou les groupes professionnels peut-être) s'affrontaient pour préserver leur champ de compétences ou s'approprier une parcelle de compétences du voisin. Et souvent ce sont les usagers qui en pâtissent.

L'impératif de compétitivité (réussite, concurrence...) est tout simplement à ce prix.

3. Ces deux premières remarques engendrent ma troisième et dernière remarque. L'hyper-connectivité associée à la réapparition des murs, comme la question de l'appropriation / revendication d'espaces d'intervention, aboutissent *in fine* à reposer la question de l'espace public, au sens classique du terme, cet espace de discussion des questions d'intérêt général, cet espace de participation à la vie collective, cet espace de définition du bien-être général... cet espace qui, à l'issue de ce parcours, semble bien avoir été phagocyté par les revendications individuelles et / ou corporatistes et par les intérêts purement privés des individus. L'espace public est devenu fragile, soumis à de multiples attaques venant aussi bien de la sphère sociétale avec un encouragement à envahir le public par l'intime (Facebook, Twitter) que de la sphère administrative avec la tentation à déposséder le local de tout pouvoir de décision.

Espérons que cette journée sur les liens entre action publique et territorialité saura redonner sens et vie à cette idée d'espace public, cœur de notre démocratie participative et obstacle à la tyrannie, de quelque ordre que ce soit.

Répartition des champs de compétences entre les Directions: l'œil de Candide

Louis Ruffieux, *Rédacteur en chef, La Liberté*

Voilà quelques décennies, le régime catholique-conservateur régnait sur le canton sans avoir trop à se soucier d'un partage chrétien des responsabilités. Voilà soixante ans précisément, l'élection inattendue d'un conseiller d'Etat d'un autre parti, en cours de législature, avait été considérée comme la chute incongrue d'un cheveu sur le potage. Cet homme, Georges Ducotterd, avait quitté le « grand vieux parti » pour rejoindre le PAI (l'ancêtre de l'UDC). Toute comparaison avec des transfuges récents serait évidemment anachronique... Qualifié de « traître » par le parti majoritaire, le nouveau conseiller d'Etat se vit confier un très maigre portefeuille : les Affaires militaires, qui relèvent largement de la Confédération, les Forêts, qui à l'époque généraient plus de profits que de soucis, et les Vignes qui, à défaut de nourrir la journée d'un magistrat, lui permettaient au moins d'étancher sa soif. Les Vignes, c'était d'abord le domaine extraterritorial des Faverges, en Lavaux. Pour la petite histoire, cette belle propriété fribourgeoise en Pays de Vaud comporte une chambre exclusivement réservée au conseiller d'Etat directeur des Vignes. La rumeur lui a souvent prêté des fonctions de garçonnière. Mais, à ma connaissance, il n'existe pas de photos de paparazzi révélant les escapades érotico-viticoles, en scooter, d'un conseiller d'Etat affublé d'un casque improbable...

Ce qu'on sait, c'est que Georges Ducotterd, lui, tomba en amour de ce domaine et lui consacra un ouvrage. Privé d'un vrai département, le conseiller d'Etat légua donc à la postérité et au patrimoine fribourgeois un livre de référence. Bien d'autres élus, dotés des pleins pouvoirs de leur fonction, n'ont pas laissé une trace aussi remarquable... Puni une première fois, M. Ducotterd connut la double peine quand, deux ans après son élection, au décès du conseiller d'Etat Maxime

Quartenoud, on lui retira la suppléance d'une direction consistante, celle de l'Intérieur, de l'agriculture, de l'industrie et du commerce. L'affaire fit beaucoup de bruit et M. Ducotterd en retira de grands bénéfices pour la suite de sa carrière. La montée du péril rouge et l'amorce d'une union entre socialistes et radicaux lui valurent même, en 1966, le soutien des conservateurs. Apothéose : cette année-là, il fut le seul élu au premier tour de l'élection au Conseil d'Etat.

Pourquoi cette anecdote ? Dans une séance de préparation à cette journée, le professeur Marc-Henry Soulet rappelait que la notion de territoire est historiquement liée à des enjeux de pouvoir et de domination. La racine latine du mot « territoire », *jus terrendi*, se réfère d'ailleurs à celui qui détient le droit de terrifier. L'épisode Ducotterd illustre ces enjeux de pouvoir et de domination, au sein d'un gouvernement qu'on appelle aussi collègue, appellation qui renvoie inconsciemment au préau et à ses jeux... Y a-t-il eu, dans un passé plus récent, un acte de « terreur » - j'en reviens à la racine latine... - au cœur du préau? En d'autres mots, trouverait-on des traces récentes d'un combat de pouvoir où, pour filer la métaphore animalière, un groupe dominant aurait autoritairement marqué son territoire ? En cherchant bien – mais pas trop longtemps, avouons-le... - on tombe sur l'étrange décision du Conseil d'Etat, prise en 2012, de transférer de la Direction de l'instruction publique à celle de l'Economie et de l'emploi les quatre hautes écoles spécialisées fribourgeoises. Décision prise à quatre conseillère et conseillers d'Etat contre trois (« noms connus de la rédaction », préciserait-on dans un article soucieux de préserver l'anonymat des protagonistes)... Décision d'ailleurs confirmée la semaine dernière par le Grand Conseil.

Ainsi donc, non seulement l'Ecole d'ingénieurs et d'architectes et la Haute école de gestion dépendront-elles de l'Economie, mais aussi la Haute école de santé et la Haute école de travail social. Il y avait sans doute mille bonnes raisons d'opter pour ce nomadisme, dans un canton où la formation professionnelle dépend de la Direction de l'économie et de l'emploi et où les vœux de l'économie ne sont généralement pas pieux (encore que les milieux économiques se bercent sans doute d'illusion s'ils entendent conférer aux HES une vision plus utilitariste de la formation). Mais il y avait aussi mille et deux bonnes raisons de ne pas couper le cordon ombilical entre les HES et l'Instruction publique. La tendance actuelle, en Suisse, postule clairement une coordination entre les différents types d'institutions de formation, sous la même tutelle. Alors que les autres cantons seront représentés, dans les organes de pilotage, exclusivement par les directeurs de l'Instruction publique, Fribourg y délèguera son pouvoir bicéphale, au risque de perdre de l'influence en affaiblissant à la fois sa position et son poids.

Il y avait donc de bonnes raisons de part et d'autre d'un Conseil d'Etat divisé. Et une raison, au moins, qui relevait de l'enjeu de pouvoir : il s'agissait de compenser, à la Direction de l'économie et de l'emploi, la perte des transports – le Service de la mobilité -, logiquement rattaché à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions.

Depuis l'élection du Conseil d'Etat par le peuple, en 1921, les portefeuilles ont beaucoup changé de contenu, au gré de l'évolution de la société et de bricolages qui devaient sans doute davantage à la politique qu'à une répartition rationnelle des cahiers des charges. Ainsi, la Santé publique a-t-elle longtemps fait ménage commun avec... la Police. Elle a même disparu des écrans radars pendant dix ans, entre 1936 et 1946. Quant aux affaires sociales, elles ont officiellement été

désignées entre 1956 et 1966, année où elles ont été dissociées de la santé publique pour rejoindre l'Intérieur, l'Industrie, le commerce et l'artisanat. Allez savoir pourquoi. Elles ont été rattachées à la Santé publique en 1973. Dans ses mémoires, feu le conseiller d'Etat Denis Clerc recensait les effectifs du département qu'il a dirigé dès sa première élection, en 1971: les doigts d'une seule main suffisaient pour compter les collaborateurs de la Santé publique. Leur tâche consistait, pour l'essentiel, à appliquer la Loi sur la Police de santé. Faut-il préciser qu'aujourd'hui, la Santé et les affaires sociales forment une direction-mammouth, à l'aune budgétaire tout au moins?

Si l'agriculture a été spécifiquement mentionnée dès 1921, avec toutefois une disparition entre 1936 et 1946, l'Economie comme telle n'a fait l'objet d'une direction qu'en 1980. C'est vrai qu'en dehors de l'agriculture, pendant un siècle, l'économie fribourgeoise était réduite à la portion congrue : n'estime-t-on pas à quelque 80'000 le nombre de Fribourgeois qui ont dû quitter le canton pour trouver du travail, entre la fin du 19^e siècle et les années 1960 ? Quant aux cultes, qui étaient spécifiquement désignés depuis 1921, ils ont disparu des appellations des directions en 1976 : l'alliance entre le sceptre et le goupillon n'avait alors plus à être affichée au fronton d'un département.

Ces dernières années, l'une ou l'autre migration d'un service vers une autre direction ont répondu à un souci de logique. Ainsi, le Service des constructions scolaires, étrange appendice de l'Instruction publique, a-t-il enfin rejoint le Service des bâtiments à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC). Ce fut la fin d'une baronnie dans l'Etat. Cohérence encore, dans l'unité de matière au moins, avec la création d'un Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts. Ce service englobe le

Laboratoire cantonal qui dépendait de la Santé publique. Cette dernière direction a aussi dû faire le deuil – mais je ne suis pas sûr que ce fut une grande souffrance... - , au profit de la Direction de la sécurité et de la justice, du Service de la surveillance des fondations et de la prévoyance professionnelle. Ce service a d'ailleurs été partiellement externalisé et confié à l'Autorité bernoise de surveillance, le volume des institutions de prévoyance professionnelle n'étant pas suffisant pour créer une unité ad hoc à Fribourg. Intéressant exercice de saute-frontières, au nom de la rationalité et de la nécessité.

Dans une société qui bouge rapidement, et dont les exigences font sauter les corssets des frontières administratives, le cadastre des champs de compétences entre les directions du Conseil d'Etat n'a plus la rigidité d'antan. S'y greffent de nouveaux espaces d'action au service à la fois d'une proximité accrue avec les citoyens et d'une transversalité entre les départements. Le Gouvernement a répondu – et répond – à cette évolution en développant deux axes : la nomination de communicants et l'institution d'un certain nombre de « Monsieur X » ou de « Madame Y », entendez des collaborateurs et collaboratrices chargés d'un domaine particulier.

La communication, d'abord. Jusqu'à un passé proche, le chancelier d'Etat gardait la haute main sur l'information officielle de l'Exécutif. Pour des informations spécifiques, le journaliste s'adressait directement aux directions. Et là, la politique de communication dépendait du bon vouloir, de l'humeur et de la hauteur de l'estime du conseiller d'Etat pour la presse. Il y avait ceux qui, viscéralement méfiants, n'autorisaient pas leurs hauts fonctionnaires à vous confirmer que Noël aurait bien lieu en décembre. Il me souvient que, pour une enquête, j'avais besoin de connaître le volume d'un énorme tas de gravier entreposé pour la construction de l'autoroute A12. Le chef du

bureau idoine m'avait répondu, avec regret, qu'il n'avait pas l'autorisation de parler à la presse. J'avais donc passé une bonne partie de la journée à essayer d'atteindre la conseillère d'Etat qui participait à une conférence intercantonale au Tessin. Dois-je préciser qu'elle n'avait pas de réponse à ma question? Un autre conseiller d'Etat, lui, refusait presque systématiquement de prendre un journaliste au téléphone. A en croire sa secrétaire, il était toujours en rendez-vous à l'extérieur. Comme je connaissais son numéro direct, il m'est arrivé plusieurs fois de l'atteindre à son bureau dans la minute qui suivait l'annonce de son absence. L'orage grondait parfois au bout de la ligne... Mais il y avait aussi les magistrats qui pratiquaient l'ouverture et qui, après avoir rapidement répondu à une question prétexte sans intérêt mais destinée à ouvrir le dialogue, s'épanchaient volontiers si un climat de confiance s'était instauré.

Depuis 2006 et la création d'un Bureau de l'information rattaché à la Chancellerie, l'information étatique s'est professionnalisée et « transversalisée ». Elle est codifiée et repose sur une base légale qui oblige les administrations à « répondre aux demandes de renseignements qui leur sont adressées », ce qui est une sacrée révolution. Chaque direction dispose désormais d'un chargé de communication. Si bien qu'aujourd'hui le journaliste a moins de problème pour connaître le volume d'un tas de gravier. En revanche, il lui est conseillé de se former en science du bois pour traduire la langue du même matériau parfois pratiquée dans la communication officielle.

Deuxième axe de réponse aux changements sociétaux et aux territoires nouveaux de l'action publique, la création d'une kyrielle de « préposés à » et de « chargés de », que, par confort, on appelle « Monsieur X » ou « Madame Y », parce que « Monsieur chiens », c'est plus simple que « Monsieur le préposé cantonal aux questions canines », qu'un esprit tordu

pourrait d'ailleurs confondre avec
« Monsieur dentition ».

Il y a eu « Madame égalité » en charge du Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille, qui figure à l'organigramme de la Direction de la santé et des affaires sociales, même si l'égalité et la famille concerne peu ou prou l'ensemble du champ des activités étatiques. Le « Monsieur intégration », qui s'occupe donc de l'intégration des migrants et de la prévention du racisme, œuvre dans l'orbite de la Direction de la sécurité et de la justice. Toute tentative de justification de ce lien organique entre migrants, justice et police nous emmènerait évidemment sur un terrain scabreux... La logique y trouve son compte si l'on ajoute que le Service de la population et des migrants dépend de la même direction. Reste qu'il s'agit là d'une tâche transversale par excellence, comme celle de « Monsieur relations extérieures » ou de « Madame protection des données et Madame transparence » qui, elles, dépendent de la Chancellerie d'Etat, dont le cahier des charges tend à s'enrichir de tâches qui ne se laissent pas enfermer dans une direction spécifique.

Je pourrais aussi vous parler de « Madame développement durable », tâche transversale s'il en est mais dépendante de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, qui accueille aussi le « Monsieur protection de la nature et du paysage ». « Madame enfance et jeunesse » est, elle, affiliée à la Santé et aux affaires sociales, comme « Monsieur addictions ». Cette grande maison – la DSAS – se voit flanquée de plus en plus de dépendances. En décembre dernier, elle a encore hérité d'un Organe de conduite sanitaire (OCS), qui soutiendra l'OCC (Organe cantonal de conduite) dans la gestion des risques sanitaires au sens très large, y compris une grosse panne dans l'approvisionnement électrique. L'OCS assurera au besoin le lien avec les autres cantons et les organes fédéraux. On tire donc des lignes, on les relie entre elles à

l'intérieur du canton, on les accroche à des poteaux intercantonaux ou fédéraux, parce que chacun ne peut plus agir tout seul dans sa trop petite cuisine cantonale.

Et dans la longue liste des domaines confiés à des officines spécialisées, je n'ai pas encore évoqué « Monsieur loups », en attendant, peut-être, « Madame (ou Monsieur) coccinelles asiatiques », ces redoutables envahisseurs qui menacent nos campagnes et nos maisons... L'énumération est suffisamment fastidieuse pour que je m'arrête là. Elle atteste, en tous les cas, à la fois de l'extension du périmètre de l'intervention étatique et de la parcellisation d'un organigramme qui tente d'intégrer de nouvelles activités souvent transversales, mais qu'il faut bien rattacher administrativement à une direction du Conseil d'Etat. Accessoirement, Candide se permettra cette remarque: l'instauration d'un « préposé à... » ou d'une « chargée de... » se concrétise toujours, au départ, par une modeste structure administrative, mais qui est généralement appelée à prendre de l'embonpoint. La demi-secrétaire initiale ne suffit plus, il en faut une autre pour la partie alémanique, voire un adjoint germanophone ou francophone au titulaire pour que l'ensemble du canton bilingue soit satisfait.

Les radicules s'ajoutent ainsi aux racines, le tronc étatique prend du volume et exige toujours plus d'engrais pour le nourrir. Episodiquement, voire cycliquement, le grand argentier cantonal crie au risque de pénurie et obtient un rationnement général qui entraîne pleurs et grincements de dents dans la fonction publique. Dans le même temps, les communes versent des larmes sur le grignotement de leur autonomie pourtant inscrite dans la Constitution cantonale. La capacité de leurs glandes lacrymales paraît infinie et le pouvoir communal incommensurable, si l'on considère que ce discours était déjà d'actualité à la fin du 19^e siècle... A l'étage supérieur, les cantons déplorent eux aussi la propension des tentacules fédérales à

s'immiscer dans leurs domaines de moins en moins réservés. Toujours est-il que tant les communes que les cantons tendent à unir leurs forces, leurs besoins et leurs réponses collectives en créant une multitude d'associations ou conférences intercantionales.

Le casse-tête s'accroît dans un canton bilingue qui a un sérieux problème de positionnement et d'identité entre des entités fortes de part et d'autre de la Sarine. Au Sud, ce canton n'est qu'à une dizaine de kilomètres, à vol d'oiseau, de la frontière française. Vue de la ville fédérale, sa partie nord-est est considérée comme un appendice bernois. Et au milieu coule une rivière dont les falaises sont parfois les parois d'un « Röstigraben ». Fribourg incarne la chauve-souris de la fable de La Fontaine : tantôt oiseau romand, tantôt souris alémanique, tantôt les deux. Sans doute savez-vous que Fribourg fait partie de « Région capitale suisse », au même titre qu'Interlaken, Soleure ou Langenthal. Ne dites pas aux Bullois qu'ils ont un statut d'observateurs au sein de cet « espace de coopération »: ils ne le savent sans doute pas... Auparavant, Fribourg, comme d'autres, avait misé sur l'Espace Mittelland, grande idée aux pattes bien courtes, qui s'est vite essoufflée et qui a disparu des écrans radars. Pour sa promotion économique, Fribourg compte sur le GGBa, le « Greater Geneva Bern area ». Mais, en regard des résultats, il y compte apparemment de moins en moins... Qu'ils soient efficaces ou se transforment rapidement en usines à gaz, ces espaces attestent de la volonté – ou de la nécessité – de transcender des frontières traditionnelles de plus en plus artificielles, compte tenu de l'évolution de la mobilité et du développement accéléré de la société et de ses modes de vie.

Ces nouvelles strates institutionnelles étouffent au passage une part des droits démocratiques. Quand un parlement cantonal, un conseil général ou une assemblée communale doivent faire un sort

à un concordat intercantonal ou à un accord intercommunal, le texte est à prendre ou à laisser dans son intégralité : impossible de proposer un amendement ou une coloration légèrement différente. A l'échelle intercantonale surtout, existe le risque que les staffs administratifs chargés de préparer et de coordonner l'action commune des cantons disposent d'un pouvoir inversement proportionnel à leur légitimité démocratique. Mais c'est une autre histoire...

J'aurais envie d'aborder d'autres aspects « territoriaux » de l'action publique : l'audacieux laboratoire broyard de l'intercantonalité, le vaste mouvement des fusions de communes, le maintien des districts ou le rôle ambigu, voire ambivalent - et assurément inconfortable - des préfets depuis leur élection par le peuple (ils sont contraints de servir deux maîtres : le Conseil d'Etat, dont ils restent les « agents », et leur électorat, dont dépend la suite de leur carrière). La cohabitation de deux communautés linguistiques au sein du même canton, et ses incidences sur l'organisation de l'Etat, n'est pas inintéressante non plus : ne se traduit-elle pas par l'existence de structures parallèles mais quasi autonomes pour traiter d'une même tâche ? La paix des langues, parfois, s'achète ou se paie. J'ai vu, dans le programme de la journée, que l'un ou l'autre de ces chapitres seront spécifiquement abordés, et je vais donc respecter le principe de territorialité... La répartition des champs de compétences entre les directions pourrait aussi être analysée sous l'angle des étiquettes partisans. Où l'on verrait que le drapeau conservateur (aujourd'hui démocrate-chrétien) flotte sur l'Instruction publique depuis 1856, tandis que la Santé publique et les Affaires sociales sont en mains socialistes depuis 43 ans, hormis une parenthèse quinquennale. Mais tout cela déborderait le cadre étroit qui m'a été assigné.

Permettez-moi une dernière réflexion,

toute personnelle là encore, sur les conséquences politiques – au sens partisan – du réaménagement des périmètres de l'intervention étatique. Il ne fait pas de doute que les redéfinitions de ces périmètres ont contribué, pour une part, au lent déclin du parti qui fut majoritaire à Fribourg pendant plus d'un siècle ; elles l'ont tout au moins accompagné. Comme tout parti ayant exercé durablement une forte domination dans un canton, les conservateurs devenus démocrates-chrétiens ont longtemps pu compter sur des agents institutionnels qui étaient redevables de leur nomination au parti, et qui entretenaient le feu des troupes électorales sur le terrain : qu'on songe aux inspecteurs laitiers ou des cultures, aux officiers d'état civil, aux juges de paix, etc... La concentration de ces services, à

l'échelon du district par exemple, a incontestablement affaibli le maillage territorial du vieux parti, et tari son circuit d'alimentation électorale.

L'homogénéisation – pour ne pas dire l'hégémonie – du pouvoir politique du canton s'appuyait donc aussi sur une fragmentation de ses représentations. Aujourd'hui, la fragmentation des territoires de l'action publique se réduit pour s'adapter à l'homogénéisation des problèmes de la société. Quant au paysage politique, il s'est lui... fragmenté.

J'en resterai là pour laisser la place au conseiller d'Etat Georges Godel. Il est temps que Candide retourne cultiver son jardin et s'efface devant le Grand percepteur, avec qui ce n'est pas le moment de se fâcher...

Finances publiques et territoires administratifs

Georges Godel, *Conseiller d'Etat, Direction des finances*

Madame, Monsieur,

Les organisateurs de ces 8^e Assises du social, que je remercie pour leur invitation, m'ont demandé d'intervenir dans le cadre de la première partie de la journée, consacrée au thème des « territoires rigides », et d'aborder plus particulièrement la question des incidences de cette rigidité des territoires administratifs sur les finances publiques. Dans le cadre des travaux préparatoires de cette journée, il a de plus été souhaité que des liens soient tirés, dans la mesure du possible, avec la problématique de la péréquation financière. Je vais essayer d'apporter quelques éléments de réponse à ces demandes dans le temps qui m'est imparti.

La délimitation des territoires administratifs découle d'une longue évolution historique et est en partie conditionnée par des réalités géo-topographiques difficilement contournables. Elle n'est le plus souvent pas modifiable à court et moyen termes et peut donc bien être considérée comme relativement rigide. Au fil du temps, en raison de l'évolution des modes de vie et des progrès techniques notamment, un décalage croissant s'est fait sentir entre les territoires administratifs ou institutionnels et les territoires fonctionnels dans lesquels les citoyens effectuent leurs activités courantes. Les difficultés qui en découlent dans la gestion des finances publiques sont particulièrement marquées à l'échelon communal, mais elles se manifestent aussi, dans une moindre mesure, au niveau des cantons, voire du pays pour certaines infrastructures transfrontalières.

Mon intervention se focalisera sur l'échelon cantonal, en mettant un accent particulier sur le cas de Fribourg. Après avoir procédé à un bref rappel de la problématique de base, je ferai un point de situation sur le développement récent de la collaboration intercantonale. Cette dernière constitue une réponse directe à la rigidité des territoires, notamment entre collectivités voisines ou situées dans une même région. Je présenterai ensuite quelques aspects du système péréquatif fédéral présentant un certain intérêt par rapport au thème du jour, à savoir la compensation des charges et la péréquation des ressources.

1. Problématique de base

Les questions à traiter aujourd'hui s'inscrivent dans un contexte de différenciation de plus en plus nette des lieux d'habitation, de travail et de loisirs. Cela induit une augmentation des déplacements, un élargissement des espaces d'activités individuels et des « effets de débordement » entre collectivités publiques. Pour reprendre la terminologie habituelle de la théorie des finances publiques, le cercle des bénéficiaires d'une prestation publique ne correspond plus forcément au cercle des décideurs, ni au cercle des payeurs de ladite prestation. Cette absence de coïncidence entre les cercles des bénéficiaires, des décideurs et des payeurs conduit à des inefficiences dans l'allocation des ressources, à des difficultés de financement et, par répercussion, à des problèmes d'équité et de justice entre individus et entre collectivités publiques.

En théorie, diverses solutions peuvent être envisagées pour remédier aux décalages constatés entre les 3 cercles qui viennent d'être évoqués ou du moins pour en limiter les effets négatifs. La première solution passe par la mise en place d'une collaboration entre les collectivités concernées, selon des modalités juridiques pouvant varier en fonction des problèmes à résoudre. La deuxième solution, plus drastique, consiste à fusionner les collectivités concernées. En donnant naissance à une nouvelle collectivité plus grande, elle permet en quelque sorte d'internaliser une partie des décalages constatés initialement. La troisième solution possible en théorie repose sur l'idée de transferts financiers compensateurs entre les collectivités directement concernées.

A l'échelon des cantons, la solution la plus facilement et fréquemment appliquée est celle de la collaboration. Sous réserve de certaines discussions en cours, dans la région bâloise notamment, la fusion ne semble le plus souvent pas constituer une solution susceptible de réunir une majorité lors d'un scrutin populaire, ou à tout le moins pas à court et moyen termes. Seuls des adaptations ponctuelles de frontières, impliquant le passage de certaines communes d'un canton à l'autre, semblent véritablement envisageables. La solution des transferts financiers compensatoires est délicate à appliquer seule, dans la mesure où elle exige au préalable une estimation monétaire précise des effets à compenser et la reconnaissance de ces derniers par les collectivités qui en bénéficient. Il arrive toutefois qu'elle soit mise en œuvre de manière combinée avec la collaboration intercantonale, dont je vais traiter d'une manière un peu plus précise maintenant.

2. La collaboration intercantonale

La collaboration intercantonale, qui existe dans une multitude de domaines, n'a cessé de se développer au cours des dernières décennies. Cette tendance lourde a encore été accélérée par la réforme de la répartition des tâches et de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons (RPT), entrée en vigueur en 2008. Le renforcement de la collaboration intercantonale était en effet un des cinq piliers de cette réforme majeure du fédéralisme helvétique, ayant nécessité près de 15 ans de préparation. Les quatre autres piliers, sur certains desquels je reviendrai encore ultérieurement, étaient les suivants : modification de la péréquation des ressources, instauration d'un double mécanisme de compensation des charges, désenchevêtrement des tâches et de leur financement, rationalisation des tâches communes (par la conclusion de conventions-programmes notamment).

Dans cadre de la RPT, les cantons ont élaboré un accord-cadre sur la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI), auquel doivent se conformer les conventions intercantionales spécifiques conclues ensuite domaine par domaine. L'ACI est basé sur l'idée que tout canton qui entend bénéficier des prestations d'un autre canton est tenu d'indemniser celui-ci. En contrepartie il doit se voir garantir un droit de codécision et de consultation. L'ACI fixe notamment les principes de collaboration et de compensation, les organes compétents, les modalités de participation des parlements cantonaux, les procédures d'adhésion et de dénonciation et la procédure de règlement des différends (cf. art. 13 PFCC).

Au-delà de l'ACI, la nouveauté la plus importante introduite dans le cadre de la RPT réside dans la possibilité accordée à l'Assemblée fédérale de contraindre un ou plusieurs cantons à collaborer, sur demande des cantons s'estimant floués. La collaboration intercantonale avait auparavant toujours eu un caractère facultatif. Cette contrainte potentielle, qui n'a jamais été appliquée jusqu'ici, n'est toutefois pas généralisée. Elle est limitée à neuf domaines de tâches spécifiés à l'art. 48a de la constitution fédérale (exécution des peines et des mesures, instruction publique dans les domaines visés à l'art. 62 al. 4 Cst, hautes écoles cantonales, institutions culturelles d'importance suprarégionale, gestion des déchets, épuration des eaux usées, transports en agglomération, médecine de pointe et cliniques spéciales, institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées). Il est à noter que ces dispositions ont été acceptées par les cantons afin notamment d'éviter une centralisation pure et simple des compétences dans les domaines en question.

D'après les premières évaluations effectuées par la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), l'évolution de la collaboration intercantonale depuis l'entrée en vigueur de la RPT est jugée plutôt positivement par les cantons. Les avantages attendus d'une collaboration renforcée (économies d'échelle, gains d'efficacité, meilleure coordination des offres de prestations, amélioration de la qualité des prestations) sont confirmés dans la plupart des domaines concernés. Une meilleure information des parlements cantonaux et une plus forte implication de ces derniers

dans les décisions semblent aussi être constatées. Cela contribue à tempérer les critiques sur le prétendu « déficit démocratique » induit par la collaboration intercantonale. Je me permets de signaler au passage que j'ai toujours été très sceptique par rapport à ces critiques, dans la mesure où les membres de l'exécutif, ayant il est vrai l'essentiel des compétences en matière de collaboration intercantonale, sont élus démocratiquement, bien connus de la population et, en cas de problème, facilement « sanctionnables » dans les urnes à la prochaine échéance électorale.

Pour le canton de Fribourg, les modifications apportées en matière de collaboration intercantonale dans le cadre de la RPT n'ont eu que peu d'effets à ce jour. Cela s'explique par le fait que nous collaborions déjà, parfois depuis de nombreuses années, dans la plupart des domaines désormais couverts par l'art. 48a de la Constitution fédérale. Cette collaboration s'était développée selon les domaines avec nos voisins directs (ex : épuration des eaux, trafic d'agglomération), au niveau de la Suisse occidentale (ex : HES-SO, exécution des peines) ou avec l'ensemble des cantons suisses (ex : université, école obligatoire). Seules deux véritables nouveautés sont à signaler depuis 2008, à savoir l'adhésion du canton à la convention intercantonale relative à la médecine hautement spécialisée (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009, adoptée par tous les cantons) et au concordat sur la pédagogie spécialisée (entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011, adopté à ce jour par 13 cantons). Le canton n'a été impliqué dans aucune procédure de déclaration de force obligatoire pour l'instant et rien ne laisse présager qu'il

pourrait l'être à l'avenir. Je ne doute pas qu'en cas de difficultés, des solutions pourront être trouvées dans le dialogue, sans qu'une intervention des Chambres fédérales ne soit nécessaire.

3. La compensation des charges

Essayons maintenant de faire quelques liens entre la problématique du jour et le système péréquatif fédéral. Dans sa logique, ce dernier n'est pas conçu comme une réponse à la rigidité des territoires et poursuit d'autres objectifs. Il implique toutefois une redistribution des richesses à l'échelle nationale et induit des flux financiers qui permettent de facto de dépasser certaines contraintes territoriales. Cela se fait notamment par le biais d'un double mécanisme de compensation des charges.

Les cantons de montagne et les cantons-centres doivent supporter des charges structurelles pouvant être considérées comme excessives par rapport aux autres cantons. La RPT a cherché à réduire les incidences de ce phénomène, par le biais de deux mécanismes : la compensation des charges géo-topographiques (CCG) et la compensation des charges socio-démographiques (CCS). Ces deux mécanismes, financés par la Confédération, ont été justifiés dans le cadre de la RPT par le fait que les charges en question échappent au contrôle et à l'influence des cantons concernés. On pourrait ajouter que ce phénomène découle indirectement de la rigidité des territoires, les autorités cantonales étant bien obligées de composer avec les réalités géo-topographiques et socio-démographiques qui leur sont données.

La CCG, destinée aux cantons périphériques et de montagne, vise sur le principe à corriger les surcoûts dus à l'altitude (ex : déneigement, effets du gel et du dégel), à la forte déclivité du terrain (ex : exploitation plus compliquée des forêts) et à la dispersion de l'habitat (ex : besoins en matière d'infrastructures de liaisons). Les critères pris en compte dans le calcul sont notamment la part de population résidante habitant à plus de 800 mètres d'altitude, l'altitude médiane des surfaces productives, la part de la population résidante domiciliée en dehors des agglomérations principales et le nombre d'habitants par km².

La CCS vise à corriger les surcoûts engendrés par certains groupes sociaux plus fortement représentés dans les zones urbaines en général et dans les villes-centres en particulier. Les facteurs engendrant ces surcoûts sont en particulier une proportion supérieure à la moyenne de personnes vivant dans la pauvreté (bénéficiaires de l'aide sociale), de personnes très âgées (plus de 80 ans), de jeunes confrontés à des besoins de formation particuliers, de chômeurs, de toxicodépendants et d'étrangers ayant besoin d'une aide à l'intégration (vivant en Suisse depuis moins de 12 ans). La CCS tient également compte du rôle économique et culturel particulier des villes-centres et des surcoûts qui en découlent en matière de sécurité publique et d'infrastructure par exemple.

En 2014, la CCG et la CCS sont toutes deux dotées de 363 millions de francs. Les montants versés à ce titre le sont sans affectation particulière, chaque canton bénéficiaire étant libre de les utiliser selon ses préférences. Fribourg reçoit 9,6

millions de francs au titre de la CCG, pour des raisons d'altitude (1,7 million de francs), de structure de l'habitat (7,1 millions de francs) et de faible densité démographique (0,8 millions de francs). Nous ne touchons rien pour la déclivité du terrain, et de plus, le canton ne remplit pas les critères permettant de bénéficier de la CCS. Au total, avec un montant de 9,6 millions sur les 443 millions que nous recevons dans le cadre de la péréquation fédérale, la compensation des charges représente un instrument d'importance relativement limitée pour Fribourg. Il n'en demeure pas moins important que, pour des raisons politiques et de cohésion nationale, la répartition paritaire des moyens entre la CCG et la CCS soit maintenue et que les Chambres fédérales ne donnent pas suite aux demandes récurrentes de révision émanant des cantons urbains.

4. La péréquation des ressources

La péréquation des ressources a pour objectif principal de réduire les disparités financières entre les cantons et de s'assurer que chaque canton dispose, après les paiements péréquatifs, d'un volume de fonds propres équivalant au minimum à 85 % de la moyenne suisse. Cet objectif n'a, à première vue, pas de lien direct et évident avec le thème qui nous intéresse aujourd'hui. On peut toutefois considérer, dans une interprétation large, que la péréquation des ressources permet une certaine redistribution à l'échelle nationale d'éléments de richesse (revenus et bénéfices imposables essentiellement) qui resteraient sans cela confinés dans les cantons dans lesquels ils sont déclarés aux autorités fiscales. Elle contribue ainsi en quelque sorte à garantir une certaine

égalité des chances entre les cantons et permet aux plus faibles d'entre eux de dépasser certaines difficultés inhérentes à leurs caractéristiques intrinsèques. Dans cette optique, la péréquation des ressources permet donc bien aussi de dépasser la rigidité des territoires administratifs et d'éviter que certains cantons bénéficient de rentes de situation découlant d'un contexte favorable qu'ils n'auraient pas directement contribué à créer.

Sans entrer aujourd'hui dans le détail des calculs et des indicateurs de référence, je rappellerais que la péréquation des ressources est financée à la fois par la Confédération (péréquation verticale) et par les cantons à fort potentiel de ressources (péréquation horizontale). Il est prévu dans la loi (art. 4 al. 2 PFCC) que la part totale annuelle des cantons contributeurs équivaut au minimum à deux tiers et au maximum à 80 % de la part de la Confédération. Il est également important de garder à l'esprit que les montants versés dans le cadre de la péréquation, comme dans le cadre de la compensation des charges discutés précédemment d'ailleurs, ne sont pas affectés à un usage prédéfini. Les cantons bénéficiaires peuvent utiliser les fonds ainsi mis à leur disposition comme bon leur semble, selon leurs besoins et leurs priorités (désendettement, baisse d'impôts, financement de tâches publiques).

En 2014, la péréquation des ressources atteint un montant total d'un peu plus de 3,7 milliards de francs, financés à raison d'environ 2,2 milliards par la Confédération et 1,5 milliard par les cantons à fort potentiel de ressources. Le canton de Fribourg reçoit des paiements compensatoires de l'ordre de 300 millions

de francs, ce qui le place, en valeur absolue, au cinquième rang des bénéficiaires de la péréquation de ressources, après BE, VS, SG et LU. En francs par habitant, le plus important bénéficiaire est UR, suivi de JU, GL, VS et FR, qui occupe là aussi le cinquième rang. Sans les montants perçus au titre de la péréquation des ressources, certains cantons ne seraient pas en mesure de financer toutes les prestations devant actuellement entrer dans l'offre de base d'un canton suisse. Ce mécanisme leur permet d'obtenir des moyens de financement qui ne pourraient pas être trouvés à l'intérieur de leur territoire administratif rigide. Il s'agit en quelque sorte du prix à payer pour garantir une certaine autonomie cantonale dans la fourniture des prestations publiques.

5. Conclusion

En guise de conclusion de ce bref survol, je rappellerais que la rigidité des territoires doit être considérée comme une donnée de base au niveau cantonal, qu'il est peu probable de pouvoir modifier à court et à

moyen terme. Sans être entré ici dans une discussion des aspects historiques, culturels et identitaires de la problématique, qui peuvent tout à fait parler en faveur de cette rigidité, force est de constater que des solutions doivent être trouvées pour pallier aux problèmes qui en découlent en termes d'allocation des ressources publiques. Elles passent essentiellement par le développement et l'amélioration de la collaboration intercantonale, que ce soit avec ses voisins directs, au niveau régional ou à l'échelle nationale dans son ensemble. Certains aspects du système péréquatif fédéral, à savoir le double mécanisme de compensation des charges et la péréquation des ressources, contribuent aussi indirectement à la résolution de certaines difficultés découlant de la rigidité des territoires cantonaux. Il s'agit de veiller à ce que ces éléments ne soient pas remis en cause. Il en va du maintien de la bonne entente confédérale et de l'indispensable autonomie décisionnelle des cantons.

Pädagogische Abtrennung zwischen dem französischen und dem deutschsprachigen System

Andrea Burgener Woeffray, *Grossrätin, Lehrbeauftragte für Heilpädagogik*

Warum sprachkulturelle Unterschiede in Pädagogik und Bildung so sind, wie sie sind, und wie sie zu überwinden sind.

Wo wir auch sind: Die Welt ist voller Sprache. Wir machen uns verständlich oder auch nicht. Wir sprechen über etwas und geben damit sogleich preis, was es für uns bedeutet. Die Sprachenwelt verrät also immer auch etwas über unsere Kultur. Und wo Sprachen aufeinander treffen, da sollten wir uns auch um die Vielfalt der Kulturen kümmern. Und genau dies soll in vorliegendem Essay geschehen, und zwar in Bezug auf pädagogische Fragen; genauer gesagt auf die Unterschiedlichkeit der deutschen und französischen Kulturen im Vorschul- und Schulbereich. Ich tue dies mit einem Blick Frankreich und nach Deutschland (vgl. Dussap-Köhler, 2002).

1. Gekreuzte Blicke

Die Unterschiedlichkeit der französischen und deutschen Pädagogik und ihrer Auswirkungen auf den Alltag wurden wenig, ja sogar kaum untersucht. Betrachtet man z. B. die regional unterschiedlichen Resultate der Pisa-Studie, ist erstaunlicherweise nie die Rede von kulturellen Unterschieden bei methodisch-didaktischen Fragen, oder bei den Wertesystemen in den verschiedenen Ländern oder Sprachregionen der Schweiz.

Ich habe mich vertieft mit den Arbeiten des deutsch-französischen Jugendwerkes befasst (www.dfjw.org), eine internationale Organisation im Dienste der deutsch-französischen Zusammenarbeit. Dort lassen sich in einem Projekt zum

Schüleraustausch zwischen diesen beiden Ländern Portrait-Typen finden, je nachdem, ob die Schülerin oder der Schüler aus Deutschland oder die Lehrperson aus Frankreich stammt:

<p>Aus Sicht des deutschen Lehrers zeigt die französische Primarschülerin ...</p>	<p>...schon seit der französischen Vorschule wenig Eigeninitiative, möglicherweise weil sie wenig Zeit hatte zum Spielen oder um ihre persönliche Kreativität zu entwickeln. Sie steckt in einem System, in dem alle Lernfortschritte vom Lehrer gelenkt und geplant werden. Sie lernt den Stoff sogar auswendig, auch wenn sie ihn nicht voll und ganz verstanden hat. Die Schülerin ist sehr diszipliniert. Sie leistet den Anforderungen des Lehrers genau Folge und verhält sich respektvoll und höflich.</p>
<p>Aus Sicht der französischen Lehrerin ist der deutsche Primarschüler...</p>	<p>...der König. Die Lehrerin geht immer auf Diskussionen ein, die schliesslich, nach Langem, zu einer gemeinsamen Entscheidung führen. Er äussert frei seine Meinung und hat Probleme, aufmerksam zu sein. Der deutsche Schüler betritt das Klassenzimmer wie ein Tornado: Er ist laut, undiszipliniert, autonom, spontan, aber leider auch respektlos.</p>
<p>Aus Sicht der deutschen Lehrerin ist der französische Lehrer ...</p>	<p>...ein Staatsdiener. Seine Rolle verleiht ihm eine gewisse Autorität. Sein Verhältnis zu den Schülerinnen und Schülern ist distanziert, aber</p>

	durchaus freundschaftlich. Er beachtet die Schüler/innen weniger als Individuen, dennoch nimmt er sie sehr aufmerksam wahr. Ein Austausch von Lehrmethoden und -techniken findet nur in sehr begrenztem Masse statt. Der Lehrer ist und bleibt ein Einzelkämpfer.
Aus Sicht des französischen Lehrers steht die deutsche Lehrerin...	...ständig unter Zeitdruck. Sie ist sehr geduldig und muss ständig mit den Schülerinnen und Schülern und den Eltern (über den Unterrichtsstoff, die Aufgaben usw.) verhandeln. Sie unterhält ein kameradschaftliches Vertrauensverhältnis mit den Schülerinnen und Schülern und hat immer ein offenes Ohr für ihre Bedürfnisse und Forderungen. Ziemlich häufig tauschen sich die Kolleginnen untereinander über pädagogische Ansätze aus.

Zugegeben: Es handelt sich hier um Karikaturen. Aber jenseits der bestimmt subjektiven Sichtweisen zeichnen sich einige grundlegende Unterschiede ab, die über die deutsch-französische Grenze hinaus auch bei uns feststellbar sind. Worauf begründen sie?

2. Erklärungsmuster zum Verständnis von Unterschieden in Pädagogik und Bildung

Ich möchte auf drei verschiedene Erklärungsmuster eingehen:

2.1 Erziehungssysteme im geschichtlichen Kontext

In Deutschland hat das nationalsozialistische Regime tiefe Spuren hinterlassen. Die Vorstellung von der Schule als Werkzeug des Staats zur Formung von Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern konnte nicht mehr hingenommen werden. Um staatliche Einflussmöglichkeiten zu verringern, wurden Bildung und Erziehung im alten Deutschland dezentralisiert. Jedes Bundesland unterscheidet sich seither hinsichtlich Lehrpläne und Schulformen, gesetzliche Vorschriften usw. In der Zeit nach dem 2. Weltkrieg ging es jedoch um mehr: In Abwendung von jeglicher autoritären Tradition wurde die pädagogische Beziehung zwischen Lehrperson und Schüler/in in den Mittelpunkt gestellt. Die Grundlage der Erziehung ist demnach das persönliche Verhältnis zwischen der Lehrperson und der Schülerin oder dem Schüler. Das Erziehungskonzept orientiert sich am Individuum.

In Frankreich hat sich das französische Schulwesen kontinuierlicher herausgebildet: mit der Republik und für die Republik. Hier ist eine Schule mit hoher nationaler Identität entstanden. Das einheitliche französische Bildungssystem hat seinen Mittelpunkt in Paris. Von dort wird die Erziehung von abertausend Schülerinnen und Schülern organisiert und inszeniert. Der Lehrer ist ein Vertreter einer Institution des Staates, er ist « instituteur ».

Dies erklärt :

	<p>...den sprachregional unterschiedlichen Beitritt zu HarmoS</p>
---	---

aber auch :

	<p>...weshalb in der Westschweiz bereits ein einheitlicher Bildungsraum besteht...</p>
	<p>... es in der Deutschschweiz hingegen immer noch verschiedene, dezentrale Bildungskonferenzen gibt.</p>

Deutschland, der Dalton-Plan von Helen Parkhurst in den USA, die Schule der Selbsttätigkeit von Maria Montessori in Italien. Zwei Ausnahmen lassen sich auch in Frankreich finden: Der Volksschullehrer Célestin Freinet forderte in seinem pädagogischen Konzept, « den Kindern das Wort zu geben ». Dies erreichte er, indem er den Unterricht weitgehend gemeinsam mit den Kindern gestaltete und die Lerninhalte gemeinsam mit ihnen auswählte. Roger Cousinet folgte ihm in diesen Forderungen und begründete in Frankreich « la Nouvelle Education ».

Dies erklärt:

	<p>...weshalb der einheitliche Plan d'étude romand (PER) bereits eingeführt ist, der Lehrplan 21 in der Deutschschweiz hingegen noch nicht.</p>
---	---

2.2 Das Verhältnis zur Autorität

In den Schulkulturen Frankreichs und Deutschlands besteht eine andere Art der Autorität. Während sich die Lehrperson in Frankreich als Vertreterin des Staates sieht und diesen in der Schule repräsentiert, also ein Staat-Schule-Verhältnis aufgebaut hat, richten sich Lehrpersonen in Deutschland auf ein Lehrer-Schüler-Verhältnis ein, das immer wieder neu zu definieren ist. So ist zu verstehen, weshalb es in dieser Tradition viel häufiger reformpädagogische Ansätze gab, die in Deutschland wiederum stärker rezipiert wurden als in Frankreich, wie z. B. der Jena-Plan nach Peter Petersen in

2.3 Die Bedeutung der Sozialisationsinstanzen

Familie und Schule sind unterschiedliche Sozialisationsinstanzen. In Frankreich werden die Ausweitung auf sekundäre Sozialisationsinstanzen wie Krippen sowie die frühe Einschulung als etwas Positives und Notwendiges erlebt. Vom Kind wird früh Autonomie gefordert, damit es seine eigenen Vorstellungen von der Welt entwickeln kann. In Deutschland wird der Übergang zu anderen Sozialisationsinstanzen schrittweise und

gemeinsam mit der Mutter vollzogen; zuerst die Krabbelgruppe, dann das Mutter-Kind-Turnen, später die Spielgruppe, dann der Eintritt in einen zeitlich gestaffelten ersten und zweiten Kindergarten. Damit verbunden ist auch eine andere Vorstellung der Rolle als Frau und Mutter. Das deutsche Gesellschaftsmodell ist sehr stark geprägt von Gedanken über negative Folgen einer frühen Mütter-Kind-Trennung. Frauen in Frankreich verwirklichen ihre beruflichen Pläne und müssen dennoch nicht auf Kinder verzichten. Eine frühe staatliche Kinderbetreuung macht dies möglich.

Dies erklärt:

	<p>...den tendenziell höheren Anteil berufstätiger Frauen in der Westschweiz</p>
<p>Foto: picture-alliance / maxppp/picture-alliance / 6PA/MAXPPP</p>	

aber auch:

	<p>...die grössere Ablehnung von HarmoS in der Deutschschweiz.</p>
---	--

Diese wenigen Erklärungsmuster sind ausreichend, um aufzuzeigen, welche Wirkung Gesellschaftsmodelle und geschichtliche Ereignisse auf die kulturelle Identität in den Nachbarländern haben und wie es dazu gekommen ist, dass bei uns sprachgetrennte Parallelgesellschaften mit

einer monokulturellen Identität entstanden sind, mit einem freiwilligen und oft auch bewussten Rückzug vom anderen, mit einer Doppelung der Institutionen des Staates.

Aus der sozialpsychologischen Forschung weiss man, dass solche Erklärungsversuche rasch dazu führen können, Unterschiede zu betonen und damit die Gemeinsamkeiten aus dem Blick zu verlieren. Deshalb möchte ich abschliessend auf das Verbindende hinweisen und vor allem auf Bestrebungen, die eine deutsch-französische kulturelle Annäherung ermöglichen.

3. Ansatzpunkte zur Überwindung sprachregionaler kultureller Differenzen

Ich möchte die Ansatzpunkte nach drei verschiedenen Dimensionen ordnen. Sie umreissen zugleich die Achsen einer sprachübergreifenden Bildungspolitik.

- Bei der 1. Dimension stehen die Bildungssysteme im Vordergrund
- Die 2. Dimension konzentriert sich auf die Personen, die an diesen Bildungssystemen beteiligt sind: vorab die Lernenden und die Lehrenden, sowie interessierte Kreise wie Eltern, Schulbehörden, Politiker
- Die 3. Dimension fokussiert auf Rahmenbedingungen, die es braucht, damit die Systeme der 1. Dimension funktionieren.

1. Dimension – die Angleichung der Bildungssysteme

Die EDK-Erziehungsdirektorenkonferenz hat in den letzten Jahren viel erreicht, um die kantonalen Bildungssysteme aufeinander abzustimmen. Mit dem Bildungsartikel in der Bundesverfassung

von 2006, dem HarmoS-Konkordat von 2007 und der Interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik von 2007 sind in den letzten Jahren Grundlagen gelegt worden, die eine übergeordnete Klammerfunktion übernehmen. Damit wird nicht nur die Mobilität zwischen den Kantonen möglich, sondern auch Angleichungen resp. Annäherungen. Im Kanton Freiburg sind seither keine Unterschiede in den Schulstrukturen vom Kindergarten bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit mehr auszumachen.

2. Dimension – die Konzentration auf Personen, die sich am Bildungssystem beteiligen

Schulen sind nicht mit Erlassen zu regieren, sondern wollen überzeugt werden. Wenn dies nicht geschieht, entsteht der gefürchtete Unmut der Basis. Solange Lehrpersonen als Teil eines Problems und nicht als Teil der Lösung betrachtet werden, kann am Problem auch nichts geändert werden. Mit der Einführung von kleineren, teil-autonom geleiteten Schulen kann erreicht werden, dass Anpassungen oder Reformen vor Ort von den Beteiligten selbst entwickelt, eingeläutet und umgesetzt werden können – und nicht aufgrund einer Verordnung von oben. Forschungsarbeiten haben gezeigt, dass Schulleitungen die zentralen Akteure in jedem Reformprozess der Annäherung sind (Oelkers 2013). Jede Schule wird ihr pädagogisches Profil finden müssen, das bestimmte Dimensionen des gesellschaftlichen Wandels, die sie besonders betreffen, berücksichtigt, z. B. die Notwendigkeit einer interkulturellen Pädagogik oder

Elterninteressen. So wird die Schule von morgen im Schönberg-Quartier der Stadt Freiburg mit Menschen aus über 90 verschiedenen Nationen bald einmal anders ausgestaltet sein als beispielsweise die Schule in Vuisternens-devant-Romont im Glanebezirk.

Mit dem neuen Schulgesetz sollen fortan in allen Schulkreisen Schulleitungen eingeführt und Elternräte eingerichtet werden, zwei Forderungen, die im deutschen Kantonsteil schon seit einigen Jahren laut werden. Warum dies so ist, sollte dieses Essay aufgezeigt haben.

Der eigentliche Schlüssel und die Chance zur Annäherung des deutschen und französischsprachigen Systems liegt in dem, was wir eigentlich schon haben: die **Multikulturalität**, wie wir sie im Kanton Freiburg kennen und nicht mehr wegdenken können. Multikulturalität ist vielerorts zur Normalität geworden. Die Unterschiede verschiedener Kulturen, die mit den Kindern Eingang in die Schulen gefunden haben, tragen auch dazu bei, französisch-deutsche Barrieren zu überwinden. Sie gibt uns das Privileg, uns gegenseitig verstehen zu müssen, wie unser Freiburger Bundesrat dies kürzlich so treffend formuliert hat. Vorausgesetzt allerdings, dass diese Schule auf einer Kultur der Anerkennung und nicht auf einer Logik des Verdachts oder noch schlimmer der Ignoranz beruht (Lanfranchi & Burgener 2013). Doch was heisst das genau? Eine Kultur der Anerkennung verlangt, dass ob der kulturellen Differenz der Eigenwert des Einzelnen ernst genommen und geschützt werden soll. Das gilt in der gleichen französischsprachigen Klasse für den Jungen aus Portugal ebenso wie für das deutschsprachige Mädchen.

Und wo diese Multikulturalität nicht gegeben ist, da ist sie zu schaffen, im Klassenzimmer, im Schulhaus, durch Schüleraustausch, mit Tandem-Schulen oder -Klassen, über Intensivierungen von städtischen Partnerschaften, um nur einige Beispiele zu nennen. Dabei ist die Sprache des anderen ein wichtiger Bestandteil, aber nur einer, über den wir uns gegenseitig nähern können. Die Schule hat also nicht nur die erste und folgende Fremdsprache (Fremdsprache?) vermitteln, sondern gleichzeitig die künftige Generation schrittweise auf eine interkulturelle Akkulturation vorbereiten.

3. Dimension – Rahmenbedingungen

Damit dies gelingt, braucht die Schule Rahmenbedingungen: einen Lernplan, ein Lern-Setting und Gefässe innerhalb der Schule, die interkulturellen Austausch und interkulturelle Verständigung ermöglichen. Hierfür braucht sie auch eine multikulturelle Durchmischung im Lehrkörper, in der Verwaltung und auf Stufe der politischen Entscheidungsträger. Noch sind wir ein gutes Stück davon entfernt – sicherlich noch so lange, wie soziales Prestige und Macht uns, die

Mittelschicht, davon abhalten.

6. Literatur

Dussap-Köhler, Ann (2002): Das Wertesystem der Grundschule in Deutschland und Frankreich: Gekreuzte Blicke von Lehrern. In: <http://www.tele-tandem.net/de/mehr-dazu/literatur/> [Stand 28.3.2014]

Lanfranchi, Andrea & Burgener Woeffray, Andrea (2013). Familien in Risikosituationen durch frühkindliche Bildung erreichen. In M. Stamm & D. Edelmann (Hrsg.), *Handbuch Frühkindliche Bildungsforschung* (S. 603–616). Weinheim: Verlag für Sozialwissenschaften.

Oelkers, Jürgen (2013). Führung und Management von Schulen – Professionalisierung in Netzwerken. Vortrag auf der Abschlussveranstaltung Bildungsregion Freiburg am 23.10.2013. In: www.ife.uzh.ch/research/emeriti/.../Freiburg_Management.pdf [Stand 28.3.2014]

Croissance démographique et mobilité

Patrice Borcard, *Préfet de la Gruyère*

Madame,

Le quart d'heure qui constitue le cadre temporel de la conférence contraint à aller à l'essentiel, en tentant d'orienter les interrogations vers le sujet de ces 8^e Assises, à savoir la relation des territoires avec l'action publique. Par rapport au problème complexe de la mobilité, quel rôle pertinent doit ou peut jouer une région ?

L'intervention qui porte le titre « Croissance démographique et mobilité » est inscrite dans le cadre d'un thème au sein duquel elle a pleinement sa place : « Des territoires en mouvement ». En effet, les notions de démographie et de mobilité sont naturellement dépendantes l'une de l'autre. Mais l'augmentation de la mobilité n'est PAS L'UNIQUE conséquence de la croissance démographique.

Dans un premier temps, il s'agit de proposer quelques radiographies de la démographie actuelle et de sa croissance récente. Et démontrer comment la mobilité a été – et demeure – une cause des changements intervenus durant les trois dernières décennies dans un espace rural qui peine, aujourd'hui, à se définir comme tel. Ou comment la mobilité agit sur les territoires et inversement.

Il convient, ensuite, de radiographier la mobilité, à l'échelle d'un district, pour peu que nous disposions de données chiffrées

suffisamment solides. Il s'agit de cerner les besoins en mobilité de la population (mobilité obligée – travail, formation – et mobilité périodique – santé, achats, loisirs) mais il est également nécessaire de mieux analyser les formes de cette mobilité (nombre de voitures par ménage, kilomètres quotidiens parcourus, moyens de transport utilisés, causes des déplacements...)

Dans un dernier temps, en fonction de la philosophie exprimée par le Canton en matière de mobilité (Concept cantonal des transports), il y a lieu de questionner le rôle de la région en matière de mobilité. Nul ne conteste la nécessité de repenser la mobilité afin de faire face à l'augmentation des besoins et à l'importance d'un développement plus durable. Dans cette perspective, la région peut se présenter comme un territoire d'action, capable de réorienter les pratiques, de favoriser la coordination indispensable entre aménagement du territoire et mobilité, d'intensifier les collaborations au-delà des limites institutionnelles. Plus que d'autres, le thème de la mobilité conduit à une réflexion sur la nécessaire coordination des politiques entre territoire institutionnel et territoire fonctionnel.

Je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de mes sentiments respectueux.

Planification hospitalière et proximité

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

Parler de territoires et d'espaces pertinents de l'action publique n'est pas simple. Car les perspectives sur une même problématique sont multiples, opposées parfois, complémentaires souvent. La question de la planification hospitalière n'échappe pas à cette analyse. Les contingences des uns ne font pas bon ménage avec les besoins des autres.

Planifier les soins pour toute une population, c'est voir plus loin que le territoire cantonal, plus large que les seules prestations offertes par les hôpitaux et cliniques du canton. Il s'agit de recueillir les besoins des citoyens et citoyennes du canton, et de trouver des solutions pour que les prestations adéquates puissent leur être proposées, ce d'autant plus qu'en l'espace de 10 ans, la population va augmenter de près de 50'000 personnes. Si notre canton peut offrir la plupart de ces prestations, certaines, notamment dans le domaine de la médecine hautement spécialisée, ne sont disponibles qu'à l'extérieur.

Du point de vue de la territorialité, il me semble intéressant de me concentrer de prime abord sur la réorganisation de l'HFR, qui touche à la perception de bien-être des citoyennes et citoyens du canton. Car un hôpital, pour une région, c'est un repère important, comme l'église au milieu du village. La réorganisation d'un réseau est donc très sensible, puisqu'elle implique une charge émotionnelle importante.

Un hôpital, c'est bien souvent là où sont nés nos enfants, c'est là où certains de nos proches ont séjourné et où parfois, nous

vivons certains des moments les plus chargés en émotion de notre histoire personnelle ou de celle de notre famille.

Réorganiser l'hôpital sur un territoire, c'est avoir conscience de tout cela, de cet enracinement profond de la santé publique de proximité dans l'univers mental de notre population. C'est parfois aussi faire taire son cœur pour mieux se plier à la raison.

Pourtant, et c'est là toute la difficulté de nos réflexions actuelles, l'hôpital doit changer. On pourra toujours discuter de la pertinence de certains arguments – que l'on soit pour des services publics forts offrant des prestations universelles à toute la population, ou que l'on soit pour une société plus libérale où la responsabilité individuelle prend davantage de place que l'action des pouvoirs publics. Les contingences financières nationales et cantonales, les décisions de rationalisation de l'Etat, les grands axes de la politique de la santé choisis au niveau de la Confédération : tout cela influe qu'on le veuille ou non sur les politiques publiques cantonales.

Au-delà de ce débat idéologique, que je ne veux pas mener ici, car ce n'est pas le propos, j'aimerais vous démontrer que si l'hôpital change dans son organisation, sa localisation et sa structure, il tente de se construire un avenir solide, avec une offre de proximité solide et dynamique. Et croyez-moi, les défis qui nous attendent sont extrêmement élevés. Un réseau comme l'HFR est une immense construction où chaque pièce compte dans son équilibre global. Enlevez l'une ou l'autre de ces pièces et tout l'édifice

menace de s'écrouler. Dans un paysage hospitalier hautement concurrentiel, avec un nouveau financement hospitalier très contraignant, il n'y a donc pas de place pour l'incertitude ou l'indécision.

Tout d'abord, dans quel contexte évolue-t-on? Le système de santé suisse, en pleine mutation, est une source constante de préoccupations. Et vous le savez tous : les avis divergent sur la plupart des aspects importants, que ce soient la planification, l'organisation, la gouvernance, le financement et bien d'autres encore. Un seul point parvient à faire l'unanimité : des réformes doivent être adoptées d'urgence.

A Fribourg, le nouveau système de financement hospitalier et la menace grandissante d'une pénurie de personnels hospitaliers mettent en cause à moyen terme la pérennité d'un réseau hospitalier tel que nous le connaissons aujourd'hui. Cela fait maintenant plusieurs années que notre réseau travaille à mettre en place une stratégie pour l'avenir. C'est pour cette raison qu'en mai 2012 l'HFR a commandé une étude, afin de prendre en compte notre vision et d'analyser des pistes pour projeter l'HFR dans l'avenir en étudiant les scénarios les plus efficaces.

J'aimerais souligner avec un gros marqueur que le Conseil d'Etat a posé un cadre très précis à cette analyse. L'option retenue doit être sous-tendue par un projet médical cohérent, qui doit absolument garantir un accès aux soins à l'ensemble de la population du canton et ainsi fixer la mission qui doit être dévolue aux différents sites hospitaliers de l'HFR. Cela semble couler de source, mais il est important de rappeler que toute rationalisation ne peut être entreprise que si les prestations de

notre réseau restent qualitativement élevées pour l'ensemble de la population fribourgeoise. Les soins proposés au sein de l'HFR et des cliniques fribourgeoises doivent encore être complétés par des offres spécifiques dans des centres spécialisés ou des hôpitaux universitaires, notamment pour toutes les prestations non disponibles dans le canton.

Précisons à ce titre que les cinq hôpitaux universitaires de Suisse sont soumis aux mêmes contraintes financières et de recrutement que les hôpitaux non universitaires. Ils disposent toutefois d'un volume de cas plus important, susceptible d'accroître leur attractivité sur le marché de la formation médicale.

Si elles font partie du réseau de santé fribourgeois, les cliniques privées quant à elles soignent des patients ne nécessitant pas de prise en charge particulièrement complexe.

Il est certain qu'un projet médical fribourgeois tourné vers l'avenir est également le meilleur moyen de préserver l'existence de l'HFR entre les deux hôpitaux universitaires bernois et vaudois et au sein d'un paysage hospitalier où d'autres acteurs, privés ou publics, cherchent également à se positionner. Pour l'HFR, viser l'excellence et renforcer ses points forts, ce n'est pas de la cosmétique, c'est exister demain en offrant à la population fribourgeoise les prestations de qualité auxquelles elle a droit. Sans cette prise de conscience et une action résolue, le risque de devoir se rendre toujours à Berne ou à Lausanne pour se faire soigner ces prochaines années est bien réel.

N'oublions pas que le phénomène de concentration est engagé depuis plusieurs

années déjà sur le plan national. Il n'y a qu'à regarder les démarches actuellement en cours qui visent à concentrer la médecine hautement spécialisée. Si elles sont suivies de décisions et d'effets, elles poseront à certains hôpitaux centraux et de référence d'immenses problèmes, notamment en matière de recrutement et de maintien de certaines prestations. Dans ces discussions et tractations difficiles, il me semble essentiel que le patient reste en permanence le centre des intérêts du développement proposé. La sécurité et la qualité des soins sont la préoccupation centrale de l'HFR et du Conseil d'Etat, tout comme la question du bilinguisme.

Au final, comme vous le savez, le développement proposé pour l'HFR est celui d'une concentration des soins aigus sur le site de Fribourg, du maintien d'une activité opératoire ambulatoire sur le site de Riaz, du développement de la médecine aiguë de proximité, de la pédiatrie et de la gériatrie aiguë sur les sites de Tafers, de Riaz et de Meyriez-Murten ainsi que de la réadaptation notamment sur le site de Billens. Ce dispositif sera complété par un accès renforcé avec la mise en service du SMUR et un transfert des urgences et des permanences médicales.

Plusieurs facteurs sont déterminants pour expliquer ces choix. Et vous le verrez, ces arguments très techniques ont grandement conditionné les choix stratégiques de l'HFR.

Tout d'abord, le nouveau financement hospitalier joue un rôle important. Depuis le 1er janvier 2012, ce processus affecte l'organisation institutionnelle hospitalière en profondeur et l'oblige à repenser son fonctionnement en y intégrant la notion de

durée de prise en charge. En résumé, si le temps d'hospitalisation est trop long, l'hôpital ne couvrira pas les coûts. Il en va de même pour des séjours inférieurs à cette moyenne forfaitaire, qui provoquent une réduction de paiement de la part des assureurs.

Ce qu'il faut retenir de tout cela, c'est que ce nouveau système de financement est un changement de paradigme qui apporte une contrainte supplémentaire aux processus de prise en charge du patient. Plus particulièrement pour les hôpitaux publics qui accueillent une patientèle en général plus lourde et plus fragile, le raccourcissement des durées de séjour est délicat. Il nécessite en effet une organisation des transferts vers des lieux de suite de traitement disposant d'un personnel compétent et suffisant en nombre.

Le nouveau financement hospitalier n'influence toutefois pas que l'organisation cantonale, il est également un élément clé servant à la définition de la planification hospitalière, puisque les patients peuvent aujourd'hui choisir librement leur hôpital.

On peut être d'accord ou pas avec le principe, mais il est aujourd'hui vrai que le monde de la santé est soumis aux mêmes contraintes que le monde économique : il doit travailler de façon efficiente, moderniser ses modèles de prise de décision, regrouper les intervenants en réseau, définir les processus de fonctionnement pour améliorer l'efficacité et garantir la qualité.

Le fonctionnement en réseau devient ainsi un rouage essentiel du dispositif. Nous sommes là au cœur de notre réflexion sur la notion d'espaces pertinents de l'action

publique. Ce nouveau paradigme implique un double mouvement - a priori contradictoire - de concentration et de décentralisation. Le but poursuivi étant d'assurer que le bon patient soit au bon endroit et bénéficie de la prise en charge appropriée à ses besoins. Concentration de l'aigu complexe et coûteux, décentralisation du geste moins coûteux, mais plus fréquent en volume et de plus longue durée.

L'hôpital devient une structure organique dynamique, qui s'adapte en continu aux nouveaux besoins de la population tout en s'organisant de manière à assurer l'ensemble de ses missions dévolues par la planification de manière efficiente. Nous devons franchir ce pas de la mise en réseau et d'une distribution des compétences différente de celle qui a continué à exister jusqu'à aujourd'hui en admettant que certains soins ne pourront être fournis sur le territoire cantonal.

La réforme que nous entreprenons aujourd'hui répond également à d'autres exigences. Les demandes accrues des patients et leurs besoins de santé, les exigences en matière de qualité et de sécurité, les dispositifs cantonaux et fédéraux de financement et de réglementation, les nouvelles réalités de santé publique comme le vieillissement de la population ou l'augmentation du nombre des patients polymorbides, la nécessité de collaborer avec les partenaires en amont ou en aval de l'hôpital comme les médecins installés, les EMS ou encore les soins à domicile et la difficulté toujours plus manifeste de recrutement de nouveaux médecins spécialisés et plus largement de personnel médical sont autant de facteurs importants qui sous-tendent nos réflexions

sur l'avenir de l'HFR dans les 20 ans qui viennent.

L'HFR se prépare à une organisation plus intégrée des soins. L'évolution va vers une augmentation continue de la prise en charge en ambulatoire et une diminution de l'activité hospitalière stationnaire. Cette évolution aura pour conséquence une modification de la gestion du flux des patients entre les sites hospitaliers ainsi que du type et du volume d'activité sur chaque site. La valeur de référence standard jusqu'à présent, le nombre de lits, n'est plus pertinente. Le volume d'activité devient le critère de référence. Par conséquent, toute nouvelle organisation doit intégrer la possibilité d'ajout ou de modification d'éléments architecturaux modulaires permettant des réajustements aisés du nombre de lits/de places ambulatoires en cours de projet et dans des délais rapides. Elle doit également permettre les développements futurs de l'activité médicale.

Le nouveau financement hospitalier, l'organisation des soins et les divers types de prise en charge des patients influencent fortement le regroupement des activités en fonction des besoins des patients. En s'organisant selon une logique de compétences, l'HFR garantit à la population fribourgeoise le concept du bon patient au bon endroit au bon moment avec un personnel formé à la mission qui lui est attribuée. La meilleure maîtrise possible des deux langues nationales en vigueur dans le canton reste une de ses préoccupations constantes.

Il est important de souligner que le mouvement de concentration et décentralisation et la logique de pôles de

compétences visent à atteindre une masse critique de cas par pathologie ou par type de soins. C'est grâce à ce processus que ce volume d'activité va faciliter le recrutement et la formation des professionnels de la santé, et garantir une meilleure prise en charge des patients du fait du regroupement des compétences.

Aujourd'hui, l'enjeu pour Fribourg est de pouvoir conserver l'ensemble des accréditations nécessaires pour conserver une médecine de pointe de haut niveau. Sans consentir des efforts, le risque de tomber dans la ligue B des hôpitaux suisses va constamment planer sur nos têtes ces prochaines années. Il s'agit d'un jeu de domino. Si l'HFR venait à perdre certaines de ces accréditations, il deviendra un hôpital de seconde zone, perdant ses meilleurs spécialistes, les médecins assistants qui vont avec et d'importants programmes de recherche. Il est donc important de tout mettre en œuvre pour conserver nos points forts dans le domaine de la médecine aiguë.

Ce qu'il est important de souligner dans le processus de concentration, c'est que les pôles de compétence en réadaptation et réhabilitation vont assurer les suites de traitement et les suivis de longue durée. Ces pôles sont déjà les lieux de regroupement d'un grand nombre de professionnels paramédicaux, ils doivent se trouver à proximité des lieux de vie des patients et sont déterminants sous l'angle de leur prise en charge. En effet, les séjours en soins aigus diminuent en durée et demandent une disponibilité importante de lieux pour les suites de traitement. L'HFR va donc continuer à être un espace de proximité pour la population fribourgeoise, mais avec un nouveau

visage.

La question des urgences et du transfert des patients entre les sites est également déterminante pour le concept même d'hôpital en réseau. Il est important que le maillage des urgences soit suffisamment dense et accessible pour toute la population car il s'agit des portes d'entrée de l'HFR. Pour ce faire, en marge des urgences vitales assurées 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, un système de permanences médicales accessible sans rendez-vous sera renforcé. Cette solution est un système intermédiaire entre le cabinet médical et les urgences classiques qui permettra l'amélioration de la couverture des besoins de la population et facilitera l'accès à des soins de qualité. Quant au transfert des patients entre les sites ou vers les sites universitaires hors du canton, il sera assuré par une équipe médicale.

Ces dispositifs doivent permettre de faciliter l'accès à l'HFR, de renforcer la qualité des soins et de donner vie à cet hôpital en mouvement, moderne et encore plus proche des besoins des patients, que nous avons l'ambition de transformer pour le bien de la population fribourgeoise.

Comme vous le voyez, et ce sera ma conclusion, la concentration des soins aigus n'implique pas la fin de l'hôpital dans les régions. Les missions changent, certes, et certains services appréciés comme une maternité déménagent pour être davantage efficaces et plus sûrs, mais l'hôpital de proximité reste essentiel.

De nombreuses prestations délivrées par les sites régionaux – notamment les soins de proximité, la réhabilitation, la réadaptation, les urgences, les permanences, la gériatrie, la pédiatrie –

seront accessibles pour la population de notre canton, car c'est à cet endroit qu'elles sont le plus efficaces, puisque proches de l'environnement de vie des patients. Le recours aux prestations ambulatoires et aux soins à domicile sera également plus important.

Presque paradoxalement, l'exigence d'une baisse de la durée des hospitalisations rend les sites satellites tout aussi voire plus indispensables qu'aujourd'hui avec leurs missions renouvelées et renforcées. L'espace de l'hôpital se transforme donc en devenant plus mobile et plus modulaire. Et il le sera toujours plus à l'avenir. De la salle d'opération, en passant par la réhabilitation, jusqu'aux soins à domicile, les prestations de santé s'étendent sur le territoire, tout en concentrant leurs forces les plus vives, pour être plus efficaces, plus attractives et plus sûres.

J'irai même plus loin en disant qu'aujourd'hui, les professionnels de la santé frappent aux portes des patients. Le Réseau fribourgeois de santé mentale a entamé ces dernières années un processus de réduction de ses lits d'hôpital pour transférer des ressources vers l'ambulatoire, vers les structures intermédiaires comme les cliniques de jour et vers la psychiatrie de liaison dans les

EMS ou les hôpitaux.

Des équipes mobiles interviennent aujourd'hui lors d'événements collectifs traumatisants ou directement auprès d'un adolescent en crise à l'école ou dans un appartement. Ainsi, dans le même esprit, la concentration des soins aigus n'est pas une fin en soi de l'hôpital de proximité, c'est tout simplement un hôpital plus mobile et proche des besoins des patients qui est en train de naître.

La planification hospitalière devra tenir compte de cette évolution dans la définition des missions attribuées aux différents hôpitaux, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire cantonal.

Pour terminer sur une note plus concrète : c'est évident, la situation territoriale d'un site hospitalier a son importance. Mais tout devient relatif lorsqu'une personne se voit atteinte d'une maladie grave ou d'une affection rare. Peu lui importe finalement qu'elle soit prise en charge à côté de chez elle ; ce qu'elle voudra alors, c'est se faire soigner par les spécialistes, même si ceux-ci se trouvent à une centaine de kilomètres. C'est là que la notion de territoires devient toute relative.

Gymnase Intercantonal de la Broye : à la croisée de deux cantons

Thierry Maire, Directeur, *Gymnase intercantonal de la Broye*

1. Genèse de cette initiative

L'idée d'un gymnase intercantonal apparaît pour la première fois en 1991 dans le rapport d'un groupe de travail informel mandaté par la Communauté régionale de développement de la Broye vaudoise et fribourgeoise (COREB). Diverses commissions se succèdent jusqu'à la rencontre historique d'une commission interparlementaire, réunion de députés des deux cantons, le 5 novembre 1998, qui conclut : « *Un certain nombre de questions restent naturellement ouvertes et devront être résolues les unes après les autres. Il est essentiel de travailler par priorité et d'abord, si la faisabilité paraît possible, d'arrêter le principe. Toute institution intercantonale demande des efforts et des concessions de part et d'autre.* »

Cet état d'esprit préside à la constitution d'une Convention intercantonale sur la création et l'exploitation du Gymnase intercantonal de la Broye (CIGB) du 9 décembre 2002, ratifiée par le Grand Conseil de chaque canton. Huitante-trois articles fixent

- les autorités intercantionales présidant aux destinées de l'établissement ;
- la zone de recrutement des élèves, le *territoire* du GYB ;
- le cadre d'organisation des études et les règles curriculaires ;
- le statut du personnel ;
- la clé de répartition des coûts et le fonctionnement financier.

Ce cadre légal est ensuite précisé dans un *Règlement général du GYB*

(organisation générale et des études), un *Règlement du personnel et de la prévoyance professionnelle* ainsi qu'un *Règlement de gestion financière et du fonds de réserve*.

Pour tenir compte de sa situation particulière, le GYB est donc constitué sous la forme d'un établissement de droit public doté de la personnalité juridique. L'article 3 de la Convention précise encore que l'institution dispose de « l'autonomie conférée par la présente convention ». Ces éléments donnent au GYB un cadre juridique plus proche des institutions tertiaires que des collèges - gymnases des deux cantons. A n'en pas douter, on peut y lire la volonté du législateur de favoriser les « efforts et concessions de part et d'autre » des administrations cantonales, dont il était question dans le premier rapport interparlementaire de 1998. Les moyens sont ainsi concédés au GYB afin de constituer une solution répondant au besoin plutôt que de compiler une somme ou une moyenne reflétant toujours la double appartenance de l'institution.

2. Autant de frontières que de territoires

La constitution d'un établissement doté de son propre cadre légal et d'une certaine autonomie oblige à définir de manière très précise le champ d'application de ce statut spécifique. Nous sommes là au cœur du sujet des assises : définir les territoires et les frontières.

La Convention définit un cadre général, à savoir les communes faisant partie de l'aire de recrutement du GYB. Les élèves de l'aire de recrutement poursuivent en principe leurs études au GYB, des dérogations étant admises lorsque la situation le nécessite.

Le principe paraît simple. Force est cependant de constater par quelques exemples que cela ne va pas de soi ; les réponses du GYB sont multiples et penchent clairement du côté du pluriel ; pour reprendre le titre de ces Assises, plusieurs territoires se superposent.

Il faut premièrement constater que tout découpage crée une frontière. La création du GYB portait l'espoir d'offrir une formation de proximité à des habitants d'une région excentrée. Cela est le plus souvent salué et apprécié par les broyards aujourd'hui. Mais il existe aussi des personnes se considérant comme excentrées par rapport à la zone de recrutement ou ne se reconnaissant pas dans cette dernière ! La démarche doit donc s'accompagner de pragmatisme et le mouvement partir de la base. Il doit pouvoir s'appuyer sur un sentiment majoritaire dans lequel le rationnel n'est qu'une composante parmi beaucoup d'autres. On ne décrète pas un territoire, on doit prendre le temps de l'explorer pour en dresser la carte !

Par ailleurs, une fois la carte du territoire repérée et ébauchée par-delà les frontières cantonales, il s'agit de traiter la situation de chaque élève. Et il est rapidement apparu que la frontière ne devait pas être définie de la même manière suivant l'objet traité :

- Lorsqu'il s'agit de l'admission dans une filière de formation, l'élément déterminant est constitué par les neuf années d'école qui précèdent. Les règles d'admission sont donc identiques à celles du canton de scolarité de l'élève ;
- Une fois le cursus démarré, il est apparu essentiel au principe d'équité que le règlement des études s'applique à tous les élèves dans une même situation, quelle que soit la provenance des uns et des autres. Il n'y a alors plus que des élèves, quel que soient leurs expériences scolaires et leur domicile.
- Mais le règlement financier distingue chaque élève selon le domicile du représentant légal jusqu'au terme de sa scolarité au GYB afin de déterminer la part cantonale due à l'institution.

Au sein d'une même institution et pour un même individu, il s'agit donc de considérer plusieurs territoires, chacun étant pertinent suivant l'objet traité : territoire scolaire, territoire fiscal, territoire où le principe d'équité gomme les appartenances cantonales, etc. Il n'est pas possible de définir une fois pour toutes une ligne de démarcation unique, qui prendrait sens dans tous les cas.

3. L'article constitutionnel sur la formation redessine le lien entre confédération et cantons

A peine une année après l'ouverture du GYB, le 26 mai 2006, le peuple suisse vote une modification des articles de la Constitution sur la formation visant notamment à garantir « la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation ». Les cantons demeurent souverains, mais

un nouveau territoire se dessine dans lequel il s'agit qu'ils harmonisent les paramètres fondamentaux de la formation : la Suisse.

Cet article n'a rien modifié sur le moment. Mais il est symptomatique d'un mouvement général et d'un changement de mentalité en matière d'instruction publique. Les commissions se demandaient lors de la conception du GYB s'il faudrait donner un baccalauréat vaudois et un diplôme de maturité fribourgeois aux élèves. Lors de la première cérémonie de remise des titres en 2008, la question ne se pose plus. Le nombre d'écussons à porter sur le titre a essentiellement une valeur symbolique ! Les titres sont reconnus sur le plan suisse... et même en Europe via les accords bilatéraux.

De nouvelles voies se dessinent alors pour gérer la mobilité et la perméabilité des formations postobligatoires. Les conventions intercantionales règlent la fréquentation d'une école située dans un autre canton ; elles donnent de nouveaux droits aux citoyens de l'espace suisse de la formation. Même si ces cas demeurent actuellement des exceptions, l'existence de tels accords porte en elle le ferment d'une globalisation de l'espace de la formation, au moins partielle dans un premier temps. Il s'agit à la fois d'une opportunité sur laquelle le GYB a pu s'appuyer... mais aussi d'un risque suivant les effets à long terme d'une telle perméabilité.

4. Identité et équivalence : la différence culturelle

Le GYB doit tenir compte de deux territoires pour créer un espace spécifique à l'intersection de l'un et de l'autre canton. Le mouvement de globalisation signalé auparavant pourrait cependant rendre vain un tel projet s'il revenait à effacer les entités cantonales au profit d'un ensemble plus vaste. Il faut que chaque canton soit encore perçu comme un territoire différent en matière d'éducation pour que l'intercantonalité garde du sens.

Un même constat de départ peut donc voir se développer deux réponses proches en apparence, mais fondamentalement différentes, de mon point de vue :

- une dynamique de globalisation de l'espace morcelé visant au final à effacer les frontières au profit d'une identité unique ;
- une reconnaissance des valeurs propres à chaque espace culturel à partir duquel peuvent se construire des équivalences.

La première réponse peut se concevoir dans sa genèse comme une ouverture intercantonale. Il n'en est pourtant rien à long terme. En s'appuyant sur les dénominateurs communs pour gommer les différences, le projet va favoriser une solution qui tente de dépasser chacun des deux systèmes et même, à terme, de les remplacer. En visant l'identique et l'unique, on marginalise les particularismes comme un facteur de complexité dont il serait sage de se passer ou bien comme un épiphénomène qui n'a pas de

signification profonde. Les frontières s'effacent au profit d'un plus grand ensemble.

Très rapidement, le projet intercantonal du Gymnase a donc choisi une autre voie : s'imprégner de chacune des cultures scolaires, comprendre les différents systèmes de valeurs qui les ont fondés, pour trouver des points d'équilibre et dégager des équivalences sur lesquelles construire (au sens étymologique de « *aequus valeo* »). Il s'est donc agi de favoriser le débat entre les collaborateurs, l'échange au sujet de la diversité des expériences, l'explicitation des valeurs qui fondent telle ou telle manière de faire, la curiosité bienveillante face à des pratiques différentes. C'est ainsi par exemple que le GYB a très rapidement créé une dynamique de rencontres avec les corps enseignants de l'école obligatoire des deux cantons dans la zone de recrutement. En tant que directeur, je me suis aussi beaucoup impliqué afin qu'un réel travail d'équipe soit effectué au sein de chaque branche. Notre école s'est investie pour s'inscrire dans le tissu culturel et social local.

Cette attention pour la culture de chaque canton s'est souvent manifestée dans l'invention de vocabulaire. Le langage, on le sait, est un élément significatif de notre rapport au monde. Les Fribourgeois parlent de collège et les Vaudois de gymnase pour des écoles de ce niveau ; Gymnase intercantonal de la Broye est trop long pour être adopté dans le langage courant ; nous avons donc mis en avant le surnom « GYB », de telle sorte qu'aujourd'hui, dans la

région, personne ne bute sur un terme ou l'autre. De même, les *professeurs* de collège et les *maîtres* de gymnase sont devenus dans nos textes officiels des *enseignants* du GYB.

Cela passe aussi souvent par le fait de rendre explicite des éléments qui ne le sont pas dans une situation cantonale. Les élèves ont réagi rapidement en manifestant le fait qu'il y avait de trop grandes différences d'appréciation d'un enseignant à l'autre. Nous nous sommes rendus compte que ce sentiment était né du fait de pratiques d'évaluation très différentes d'un canton à l'autre. Dans le canton de Fribourg, on a plutôt tendance à utiliser un même barème de référence, la difficulté des questions s'adaptant à ce dernier. Au contraire, les enseignants vaudois choisissent librement des barèmes différents d'un test à l'autre, en fonction du type de questions et de leur difficulté. Une fois cela mis en évidence, il n'a pas été question d'imposer une pratique unique, mais d'exiger que le barème figure sur chaque test et soit brièvement expliqué aux élèves. En effet, l'enjeu portait sur le sentiment d'équité à préserver et pas sur la valeur de chacune des pratiques d'évaluation.

Il est intéressant à ce propos de constater que ces pratiques n'étaient de toute façon régies par aucun texte officiel dans l'un ou l'autre des deux cantons ; elles étaient forgées par l'histoire et le quotidien. En tant que voyageur, je retrouve souvent ce même paradigme dans les pays lointains : les aspirations profondes des êtres humains sont proches, les références communes sont importantes dans notre monde

globalisé. Et pourtant. Si on prend le temps de s'arrêter et d'observer, dominant en fait mille choses spécifiques à chaque société qui ne sont ni écrites ni décrites. Ces petits riens sont une composante propre à la culture d'une société donnée ; ils jouent un rôle essentiel dans la constitution de sens et de valeurs d'une population.

5. Appartenance et loyauté

C'est à ce prix-là. C'est en respectant profondément des nuances culturelles d'un canton à l'autre, que, selon moi, le GYB peut tendre à incarner l'esprit du message délivré par les Grands Conseils lors de la votation : un établissement broyard, identifié comme un collège fribourgeois par les Fribourgeois et un gymnase vaudois par les Vaudois.

Demeure tout de même dans ce tableau une difficulté à laquelle nous avons été parfois confrontés. Les territoires cantonaux génèrent un sentiment d'appartenance, de fierté qu'il n'est pas toujours possible de concilier en contexte intercantonal. Je prends pour illustration une aventure qui nous est arrivée en 2011. Une dizaine de familles d'élèves étaient mécontentes et ont préféré le manifester par voie de presse plutôt qu'en ouvrant le dialogue. Un journal a alors titré en manchette à peu près : « Mécontentement au GYB : l'école vaudoise trop laxiste pour les parents fribourgeois ». Les dix familles étaient presque toutes fribourgeoises... et le journal vaudois. Mais cela ne fait pas encore « l'école vaudoise » et « les Fribourgeois » ! Pourtant, on voit bien le glissement toujours possible vers des

espaces légitimes d'appartenance auxquels il est difficile d'opposer le territoire intercantonal. Cela est révélateur du risque de tension qui peut se présenter dans ce type de projet : il faut constituer un sentiment d'appartenance au projet intercantonal tout en accueillant et en reconnaissant la valeur de chacune des loyautés cantonales.

Face à cette difficulté, l'ancrage régional me semble un solide atout pour une institution à la croisée des cantons. En effet, on le sait, l'identité ne peut se résumer à une seule composante.

Je suis certes vaudois (vous l'aurez remarqué à mon accent) ; mais je suis aussi un broyard, partageant de nombreux éléments communs aux habitants de cette région ; enfant de Chevroux, petite enclave, je suis pétri de références et de culture fribourgeoise ; je ris comme vous lorsque j'entends parler de « Gletteren(s) » à Lausanne et que l'interlocuteur oublie de prononcer le « s ». Cette illustration personnelle, vous parle certainement, avec vos composantes d'identités et vos appartenances plurielles.

Suivant le contexte, les circonstances, les interlocuteurs, chaque individu peut placer au premier plan tel ou tel élément de son identité. Un projet comme celui du GYB doit donc mettre en avant le sentiment d'appartenir à une région, la Broye, sans pour autant gommer la loyauté à son canton. La Convention intercantonale a été sage en la matière, donnant au Conseil du GYB, la plus haute autorité de l'institution, un

ancrage local via les deux préfets et deux syndics de localités de la zone de recrutement ; c'est une composante qui n'existe pas dans les institutions cantonales similaires. Et, compte tenu du contexte dont je viens de parler, je pense qu'un tel dispositif est essentiel en terre intercantonale.

6. L'ornithorynque

En conclusion, j'aimerais dire mon enthousiasme à diriger cette institution. Je pense que c'est la bonne réponse pour cette situation unique, dans une région si morcelée.

On a parfois comparé le GYB au Vatican. Cela est flatteur à plus d'un égard, mais vous aurez compris à ma présentation que ce projet ne vise en aucun cas à définir l'orthodoxie. On a aussi évoqué le Grand Duché du Lichtenstein ou bien encore un canton suisse supplémentaire. Pourtant, le GYB ne s'inscrit pas dans la revendication d'un territoire de plus ou d'un morcellement plus grand.

L'image qui me plaît pour parler du GYB, celle avec laquelle j'aimerais vous laisser est plutôt celle de l'ornithorynque. Dans un territoire loin des grands carrefours, l'adaptation naturelle a permis à une solution originale d'émerger. L'ornithorynque présente une adaptation très spécifique à son milieu naturel et, de ce fait, ne présente aucun risque pour les autres territoires. Il ne nécessite pas non plus une révision des classifications scientifiques... il est simplement une branche originale de l'évolution, une réponse adaptée à des conditions spécifiques.

Son existence a cependant modifié l'état d'esprit de certains naturalistes : elle rappelle que la richesse du Vivant excède toujours les systèmes humains de classification mis en place. Pussions-nous introduire ce principe dans notre action publique afin de rester ouverts et innovant lorsque des situations inédites le justifient.

Kantonaler Rat für Prävention und Sicherheit: bürgernahes Denken

Erwin Jutzet, *Staatsrat, Sicherheits- und Justizdirektion*

Sehr geehrte Staatsrätin, liebe Kollegin,
Sehr geehrte Staatsräte, liebe Kollegen,
Sehr geehrte Nationalrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren

Welches Territorium – oder welche Territorien – verwalten die Gemeinwesen? Welches sind die richtigen Räume für staatliches Handeln? Die Fragen, die an dieser 8. Konferenz für Sozialfragen gestellt werden, sind im Bereich der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung besonders treffend. Seit zwei Jahrzehnten verlieren die Territorien im traditionellen Sinn zunehmend ihre klaren räumlichen und funktionalen Konturen. Die Grenzen, die sie trennen, sind durchlässig geworden; oft überlagern sie sich, wenn sie nicht sogar ganz verschwunden sind.

Durch unsere immer grössere Mobilität findet unser Leben in mehreren Territorien statt. Die Entwicklung der individuellen und gesellschaftlichen Verhaltensweisen wird durch das starke Bevölkerungswachstum in unserem Kanton beschleunigt. Die Trennung zwischen privatem und öffentlichem Raum schwindet, und wir haben mehr und mehr die Tendenz, uns den öffentlichen Raum für Aktivitäten anzueignen, die früher auf den privaten Raum oder besondere Räume beschränkt waren.

Neben dieser Überlappung der Territorien beginnen sich auch die Zeiten für bestimmte Aktivitäten zu überschneiden. Noch vor wenigen Jahrzehnten lagen Arbeitszeit, Freizeit und Ruhezeit der Bevölkerungsmehrheit ungefähr in den gleichen Zeitfenstern. Doch auch diese Zeiten überlagern sich heute stark und das

Modell der 24-Stunden-Gesellschaft ist immer weiter verbreitet.

Diese unterschiedlichen Gesellschaftsveränderungen stellten den Staat bei der Erfüllung seiner Aufgabe zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung vor grosse Herausforderungen. Er reagierte darauf mit mehr Bürgernähe, indem er 2008 die bürgernahe Polizei schuf. Dabei wurde die Tätigkeit der 2004 in Grossfreiburg eingeführten bürgernahen Polizei auf den ganzen Kanton ausgedehnt.

Dies führt uns zur Frage, die sich aus dem Titel meiner Rede ableitet. Nämlich: Was bedeutet Nähe in diesem Kontext? Sicherlich denkt man dabei zunächst an eine erhöhte Polizeipräsenz vor Ort. An mehr und gut sichtbare Polizeibeamtinnen und -beamten im öffentlichen Raum. Doch dieser quantitative Ansatz ist in Wahrheit nur ein marginaler Aspekt. Der Kern der bürgernahen Polizei, ihr eigentlicher Motor, liegt in der qualitativen Verstärkung der Polizeipräsenz. Es sind Beamtinnen und Beamte in direktem Kontakt mit der Bevölkerung, den Unternehmern, den Vereinen, den Schulen und den lokalen Behörden. Es sind Beamtinnen und Beamte, die in Partnerschaft mit diesen verschiedenen Akteuren an der Lösung von Sicherheitsproblemen arbeiten.

Ich möchte nicht verschweigen, dass dies im Polizeiberuf eine kleine Revolution war und dass die betreffenden Beamtinnen und Beamten entsprechend ausgebildet werden mussten. Heute sind diese besonderen Aspekte integrierender Bestandteil der

Grundausbildung unserer Polizeiaspirantenschule, und der neue Arbeitsansatz wird von fast allen Freiburger Polizistinnen und Polizisten angewandt, ob sie der bürgernahen Polizei oder der mobilen Polizei angehören. Es sind unsere Bürgerinnen und Bürger, die am meisten von dieser neuen Haltung der Polizei profitieren: Wie bereits 2011 aus dem Bericht des Teams von Professor Martin Killias zur Opferbefragung im Kanton Freiburg hervorging, haben die Freiburgerinnen und Freiburger seit der Einführung der bürgernahen Polizei eine verbesserte Qualität der Polizeiarbeit festgestellt.

Als der Grosse Rat am 30. Juni 2008 die Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei verabschiedete, mit der die bürgernahe Polizei eingeführt wurde, stimmte er gleichzeitig der Schaffung eines kantonalen Rates für Prävention und Sicherheit zu. Dieser hat die Aufgabe, auf kantonaler Ebene die Ziele der bürgernahen Polizei vorzuschlagen und deren Tätigkeit zu evaluieren.

In den Grossratsdebatten wurde besonderes gewichtet, dass die bürgernahe Polizei Partnerschaften eingehen muss, insbesondere mit den lokalen Behörden und Schulen, sowie die Behörden informieren und einen regelmässigen Kontakt mit ihnen pflegen muss. Damit betonte der Grosse Rat die Bedeutung eines partnerschaftlichen Vorgehens bei der Problemlösung. Und es verstand sich von selbst, dass sich der kantonale Rat für Prävention und Sicherheit ebenfalls diesem Ansatz verschrieb. Nähe bedeutet partnerschaftliches Vorgehen, sie bedeutet Absprache, Zusammenarbeit, Koordination und Interdisziplinarität.

In seiner Verordnung vom 4. Mai 2009 zur Einsetzung des kantonalen Rates für Prävention und Sicherheit konkretisiert der Staatsrat dessen notwendigerweise interdisziplinäre Konstitution, indem als Mitglieder des Rates Vertreter/innen der wichtigsten, von der bürgernahen Sicherheit betroffenen Einheiten ernannt werden. Dazu gehören:

- > natürlich die Kantonspolizei,
- > die Gemeinden mit drei Vertreterinnen und Vertretern, die vom Freiburger Gemeindeverband bestimmt werden,
- > die Kinder- und Jugendbeauftragten,
- > die betagten Personen via Freiburgischen Rentnerverband,
- > die soziokulturellen Animatorinnen und Animatoren,
- > die Organe der Gesundheitsförderung und Prävention – in diesem Fall via Vereinigung REPER,
- > und schliesslich der Generalstaatsanwalt.

Dieser Logik der vernetzten Arbeit ist der kantonale Rat für Prävention und Sicherheit seit der Aufnahme seiner Arbeit 2010 verpflichtet. Eine seiner ersten Aufgaben bestand darin, die vorrangigen strategischen Ziele bei der Verstärkung der bürgernahen Sicherheit festzulegen und sie dem Staatsrat vorzuschlagen. Die sechs Ziele zeugen von diesem offenen Ansatz.

1. Das erste Ziel betrifft die Sensibilisierung der Bürgerinnen und Bürger. Es geht darum, die Bürgerin oder den Bürger zu einem Partner in Sachen Sicherheit zu machen, und zwar ausgehend von der Feststellung, dass wir alle in vielen Alltagssituationen mit der richtigen – aufmerksameren oder vorsichtigeren –

Verhaltensweise zu unserer eigenen und zur kollektiven Sicherheit beitragen können. Zur Umsetzung dieses Ziels wurde die Präventionskampagne «Familie Kolly» lanciert. Ab nächsten Mittwoch wird in den Kinos des Kantons die dritte Folge der Kurzfilmserie ausgestrahlt. Vielleicht haben Sie gelesen, dass wir auch bei dieser Kampagne einen partnerschaftlichen Ansatz verfolgen, denn die dritte Folge über Konflikte zwischen Verkehrsteilnehmenden wurde gemeinsam mit dem ASS konzipiert. Die vierte Folge, die letzte Woche gedreht wurde, entstand in Partnerschaft mit den TPF.

2. Das zweite Ziel betrifft die Prävention, denn es geht darum, Gewalt vorzubeugen und zu bekämpfen. Gewalt in ihren unterschiedlichen Formen kann in allen Bevölkerungsschichten festgestellt werden. Doch in Anbetracht der Bedeutung des Jugendschutzes und der Prävention sowie der Erfahrungen der Polizei wollte der Rat das Hauptaugenmerk auf die Jugendgewalt legen. Aktuell plant er, in Zusammenhang mit dem nationalen Programm «Jugend und Gewalt» des Bundesamts für Sozialversicherungen als Koordinator und Impulsgeber zu wirken.

3. Das dritte Ziel betrifft das Zusammenleben. Hier geht es darum, öffentliche Räume einladend zu erhalten. Dieses Ziel steht in direktem Zusammenhang mit der verstärkten Nutzung des öffentlichen Raums durch die Bevölkerung, namentlich als Ort des Zusammentreffens und zum Feiern, mit allem, was dies in Sachen Beschädigung oder sogenanntem Littering mit sich bringen kann. Dies kann zu Unannehmlichkeiten für die Nachbarschaft führen, aber auch ein Gefühl der

Unsicherheit bei anderen Nutzerinnen und Nutzern hervorrufen.

4. Das vierte Ziel betrifft sowohl die Gesundheit als auch die Sicherheit: Es strebt eine Beschränkung des Alkoholkonsums an. Der übermässige Konsum von Alkohol, zum Beispiel an Festen, stellt besonders für Jugendliche ein beträchtliches gesundheitliches Risiko dar. Der Massnahmenkatalog umfasst die Einführung von Präventionsmassnahmen als Bedingung für die Erteilung von Bewilligungen, die Beschränkung der Öffnungszeiten, die Einschränkung des Verkaufs von starken Alkoholika sowie Präventionskampagnen.

5. Mit dem fünften Ziel wird die Verminderung von ungesittetem Verhalten angestrebt, womit z. B. Tags, Vandalismus, Littering sowie aggressives oder respektloses Verhalten gemeint sind. Solches Verhalten hat gerade bei Seniorinnen und Senioren starke Auswirkungen auf das Sicherheitsgefühl. Es ist deshalb angebracht, die Bürgerinnen und Bürger zu gesittetem Verhalten anzuhalten und ihnen bewusst zu machen, welche Kosten ungesittete Verhaltensweisen nach sich ziehen. Dies geschieht vor allem mit Kampagnen zur Förderung eines respektvollen und korrekten Verhaltens.

6. Das sechste Ziel betrifft schliesslich die traditionelle Präventionsarbeit der Polizei, denn es geht um die Verhinderung von Einbrüchen. Einbrüche wirken traumatisierend, besonders wenn dabei Gewalt oder Brutalität angewandt wird. Ausser einer erhöhten Präsenz in gefährdeten Gebieten ist es wichtig, die Bürgerinnen und Bürger besser über die

Massnahmen zu informieren, mit denen das Einbruchrisiko vermindert werden kann.

Seit 2011 hat der kantonale Rat für Prävention und Sicherheit diese Ziele in Arbeitsgruppen fortwährend vertieft und Massnahmen zu ihrer Umsetzung vorgeschlagen. Diese Massnahmen werden von den betroffenen Akteuren oft flexibel umgesetzt, da sie ja dem Rat angehören. Dies wiederum zeigt erneut, wie vorteilhaft eine solch interdisziplinäre Struktur ist, die den direkten Kontakt fördert.

Zusammenfassend würde ich sagen, dass im Bereich der öffentlichen Sicherheit die

Förderung die Bürgernähe – in erster Linie als qualitative, partnerschaftliche und interdisziplinäre Massnahme – die beste Möglichkeit war, der Diversifizierung der Territorien, die unsere Gesellschaft ausmachen, und ihrer zunehmenden Überlagerung Rechnung zu tragen. In unserer entgrenzten Gesellschaft bestand die einzig mögliche Antwort darin, einen interdisziplinären Blick auf die Sicherheit zu entwickeln. Und der kantonale Rat für Prävention und Sicherheit sorgt weiterhin dafür, dass dieser Ansatz seine positive Wirkung entfalten kann.

Besten Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Repenser le territoire de l'action sociale

François Mollard, *Chef de service, Service de l'action sociale*

Ma présentation s'inscrit dans la partie perspective voire prospective de cette journée. Elle m'invite néanmoins à jeter d'abord un regard rétrospectif sur les années que je viens de parcourir dans les sillons de l'action sociale. Je vais même aller au-delà de ces années pour rappeler quelques étapes importantes de l'action sociale de notre canton. Avec ces quelques jalons et fort des expériences qui m'ont enrichi, je livrerai ensuite la vision que je me suis forgée pour les perspectives à venir.

1. Premiers contours de l'action sociale

L'histoire de l'action sociale remonte dans notre canton aux origines de l'aide sociale. Le territoire de l'action sociale est d'abord calqué sur l'organisation géographique des paroisses qui durant longtemps ont assumé l'aide aux pauvres. Toutefois, les événements de la fin du XVIIIe, début XIXe siècle, marqués dans notre canton par l'occupation française, entraînent des transformations importantes sur les plans politique et social. L'une des conséquences, concrétisée par l'acte de dotation de 1803, fut la sécularisation des biens ecclésiastiques qui porta définitivement atteinte à l'assistance aux pauvres par l'Eglise dans notre canton. Le législateur adopte en 1811 une « loi sur l'abolition de la mendicité ». Cette loi se veut d'abord répressive mais, tout en conservant un financement de l'aide aux pauvres à la charge des paroisses, elle n'en introduit pas moins une charité officielle.

A partir de là, les communes et l'Etat vont jouer un rôle toujours plus important dans le développement de l'action sociale. En

1831, la « loi concernant l'organisation des communes » transfère définitivement l'assistance aux communes.

Quelques brefs rappels historiques montrent que tout au long du développement qui va suivre, de cette époque à nos jours, l'une des préoccupations qui a marqué chacune des étapes a toujours été le coût de la pauvreté et la répartition Etat/Commune du financement des aides accordées aux personnes qui souffrent de cette pauvreté.

Au milieu du XIXe siècle, 7 % des Fribourgeois et Fribourgeoises sont indigents et le phénomène ne cesse de s'aggraver. Au Grand Conseil, des voix s'élèvent pour qu'aux mesures répressives s'ajoutent désormais « des dispositions propres à bannir la fainéantise et à assurer la subsistance des vrais nécessiteux ». Avec la « loi sur le paupérisme » de 1850, le canton instaure de nouvelles mesures, à charge des communes, financées par un impôt des pauvres qui inaugure ainsi la charité légale.

Cependant, dans les années qui suivent, la modestie des moyens des collectivités publiques et la modernisation entreprise par notre canton, liée notamment à la politique ferroviaire, oblige le Grand Conseil à réduire la voilure en adoptant en 1869 une nouvelle « loi sur l'assistance et la mendicité ». Cette loi renvoie en effet les pauvres à leur famille et à la charité privée, les communes n'exerçant qu'un rôle subsidiaire. L'impôt des pauvres est supprimé. Cette situation n'est pas tenable. Dans le contexte de l'époque l'aide aux malades, aux infirmes, aux orphelins et aux

vieillards nécessite la mise en place d'un vaste réseau institutionnel qui va peser très lourd sur les finances communales. L'augmentation constante des charges financières est liée à celle du nombre d'assistés. Ils sont 7784 en 1910, ce qui signifie approximativement une personne sur 17 dans le canton. Le Grand Conseil est obligé d'adapter une nouvelle fois la loi en 1928 pour tenir compte de cette évolution. D'ailleurs, le coût de la pauvreté et la répartition des compétences entre l'Etat et les communes sont les questions omniprésentes des réformes légales qui se sont succédé, mais aussi de celles qui vont suivre.

Que ce soit dans la réforme qui a eu lieu en 1951 ou dans la dernière qui a été menée en 1991, à chaque fois les communes et l'Etat sont confrontés à la même difficulté. La nouvelle loi sur l'aide sociale de 1991 est apparue dans le contexte de la crise des années 1970 suivi des mutations structurelles des années 1980 et 1990. La notion de « nouveaux pauvres » est apparue à cette époque. Les bas revenus et le chômage, combinés à un coût de la vie durablement élevé ont en effet entraîné à nouveau l'appauvrissement et l'exclusion sociale des économiquement faibles. En 1991, le Service de l'action sociale (SASoc) prône un renforcement de l'organisation de l'aide sociale en proposant sa régionalisation et sa professionnalisation. Cette proposition est suivie avec l'adoption d'une nouvelle loi, le 14 novembre 1991, qui donnera naissance aux 24 services sociaux régionaux (SSR) et autorité d'aide sociale que nous connaissons aujourd'hui.

A travers cette évolution, on remarque que le cercle de financement de l'aide aux

démunis s'est constamment élargi. En passant de la famille à la paroisse, il s'étend ensuite aux communes puis à l'Etat qui assume également sa part. Ultérieurement, l'Etat sera désigné en 1977 par la loi fédérale en matière d'assistance (LAS) comme instance compétente et responsable de l'organisation de l'aide sociale au plan cantonal et de la répartition des charges financières entre les cantons. Si l'on considère ensuite le développement des assurances sociales comme l'émergence de nouvelles réponses aux risques sociaux, on constate alors que le territoire géographique de l'action sociale s'est constitué en rapport avec le développement fédéraliste de notre pays. Un développement caractérisé notamment par ces trois niveaux complémentaires : communal, cantonal et fédéral.

Le développement territorial de l'action sociale s'est joué non seulement au plan financier, mais aussi décisionnel, c'est-à-dire par rapport à la décision d'aider ou de ne pas aider.

Le premier mouvement qui marque de son empreinte le territoire de l'action sociale est celui de la proximité avec le pauvre. Il faut être proche de lui pour mieux le comprendre, l'aider et peut-être aussi... le contrôler. La paroisse et la commune sont des périmètres idéaux ! Mais des périmètres qui doivent aussi s'adapter. Avec l'industrialisation et la mobilité géographique, la compétence décisionnelle est passée des communes d'origine, toujours en vigueur dans la loi de 1928, aux communes de domicile, à partir de la loi de 1951. La proximité véhicule l'idée que ceux qui paient commandent. Dans cette optique, face à la mobilité accrue de la population, il n'était plus pensable

d'organiser et de décider de l'aide à distance. Les communes d'origine ont donc dû accepter, avec le temps, de céder leur compétence aux communes de domicile. A noter toutefois que trop de proximité peut aussi altérer l'aide en compromettant le discernement. Ainsi tout en maintenant les tâches d'organisation au niveau des communes, progressivement la compétence décisionnelle se déplace au niveau régional. La prise de distance est facilitée parce qu'il devient toujours plus difficile à l'échelle d'une commune de prétendre connaître tout le monde. Cette prise de distance a été encore renforcée par la professionnalisation des intervenantes et intervenants.

Pour franchir l'étape de la régionalisation, en 1991, il a néanmoins fallu arpenter le canton, prendre son bâton de pèlerin, pour expliquer, convaincre, rassurer. Cette transition a probablement été facilitée par le développement des assurances sociales qui a eu lieu en parallèle.

2. Transformation des territoires et évolution des cartes mentales

Le développement des assurances sociales dans notre pays a connu des débuts laborieux, mais a eu un impact toujours plus important sur l'aide sociale et a également contribué à remanier le territoire de l'action sociale au plan cantonal. Notre système de sécurité sociale s'est progressivement structuré sur trois niveaux avec les assurances sociales au niveau fédéral et, au plan cantonal et communal, des prestations spécifiques sous forme de services ou liées à des besoins d'aides matérielles. Trois niveaux complémentaires avec désormais l'aide sociale comme ultime filet qui était à

l'origine pratiquement la seule voie de salut.

Issue des débats de la fin du XIXe siècle, la première assurance sociale naquit en Suisse en 1902 avec l'assurance militaire. Il s'est écoulé pratiquement un siècle pour que soit finalement instaurée l'assurance maternité, en 2005. Entre temps, vous le savez bien, l'édifice de la sécurité sociale a permis de préserver l'ensemble de la population de grands risques sociaux tels que la vieillesse avec l'introduction de l'AVS en 1948, l'invalidité avec la loi sur l'assurance-invalidité en vigueur depuis 1960, le chômage avec la loi sur l'assurance chômage (LACI) en 1984, la même année que l'assurance accident (LAA). Le système est consolidé avec l'introduction des prestations complémentaires (PC) à l'AVS/AI en 1966 et la loi sur la prévoyance professionnelle (LPP) qui est en vigueur depuis 1985. Il est évident que cet édifice, associé à une conjoncture d'après-guerre, que certains ont appelé les trente glorieuses, a conduit à une large résorption de la pauvreté.

Je continuerais en vous disant que cette évolution a progressivement changé la donne pour l'aide sociale qui peu à peu s'est concentrée sur les situations ne bénéficiant d'aucune couverture assurantielle ou insuffisamment. Ainsi, les conditions dans lesquelles le législateur fribourgeois a adopté la loi sur l'aide sociale de 1928 et de 1991 sont radicalement différentes. Celle de 1991 se concentre clairement sur une couverture résiduelle des risques sociaux. D'ailleurs, le nombre de Fribourgeois ou Fribourgeoises tributaires de cette aide s'élève en 1995 à près de 4000 personnes, ce qui n'a rien à voir avec les chiffres cités

tout à l'heure compte tenu de l'évolution démographique.

Il faut préciser également que, parallèlement au développement des assurances sociales, le paysage de l'action sociale du canton de Fribourg s'est aussi considérablement étoffé en particulier dans les années 1980 et 1990. De nombreuses organisations et institutions privées et publiques se sont développées pour une couverture de toutes les catégories de la population, pour une grande variété de problématiques et avec d'amples prestations.

Uniquement dans le domaine des prestations liées aux besoins, le canton s'est doté dans les trente dernières années d'une palette toujours plus large de prestations telles que les allocations familiales, pour les salariés, pour les personnes sans activité lucrative et finalement pour les indépendants, les allocations cantonales de maternité, d'abord en cas de besoin puis l'allocation maternité complémentaire, bref, il y en a près d'une dizaine.

Par contre, il y a lieu de constater que toutes les aides matérielles liées aux besoins sont organisées au niveau cantonal, sauf l'aide sociale, bien que la compétence en cette matière du point de vue de la LAS soit aussi cantonale !

3. Reterritorialisation de l'action sociale

Cette évolution des territoires géographiques de l'action sociale correspond aussi à une transformation des cartes mentales. Avec le développement des assurances sociales coïncide une évolution de la représentation des problématiques et le passage d'une vision

individuelle à une perception plus structurelle des aléas auxquels peut être confronté tout un chacun. Les réflexions qui ont présidé, par exemple, la mise en place de l'assurance chômage n'ont rien à voir avec les discours sur la fainéantise citée tout à l'heure. Cette évolution correspond aussi à une transformation dans la prise en charge des risques sociaux avec des formes d'aide basées sur des relations différentes. L'aide n'est plus seulement basée sur la relation individuelle mais aussi sur des principes de solidarité et des relations collectives au travers, notamment, des mécanismes assuranciers.

Cette approche des problématiques sociales est manifeste dans les années 1980-1990 où les assurances sociales vont jouer un rôle important dans l'amortissement des mutations socio-économiques. L'assurance invalidité (AI) contribue à cette époque à maintenir un taux de chômage à un niveau nettement inférieur à celui des pays européens. Le développement de l'assurance chômage et l'instauration des ORP, en 1996, renforcent la prise en charge de cette problématique au niveau fédéral. Dans un autre registre, la médicalisation du problème des addictions et le développement de la politique des trois piliers dans le domaine des toxicodépendances illustrent également le mouvement amorcé au niveau national dans le traitement des problèmes sociaux. Pour les institutions du canton de Fribourg comme des autres cantons, la relation avec la Berne fédérale s'intensifie. De nombreux financements de l'action sociale se verticalisent avec les subventionnements, notamment de l'OFAS. Les normes de constructions des institutions, mais aussi la prise en charge des problématiques, que ce soit dans le

domaine du chômage, de la toxicodépendance ou des institutions socio-éducatives sont toujours plus dictées au niveau fédéral.

Une véritable transformation du paysage de l'action sociale s'opère alors au plan cantonal. Dans les années 1980, à travers le GFIS, groupement fribourgeois des institutions sociales, les organisations de l'action sociale ont l'habitude de se rencontrer pour débattre entre elles de l'action sociale fribourgeoise. Le GFIS faisait ici même à Grangeneuve salle comble. Avec la verticalisation de l'action sociale, progressivement les liens se sont distendus. Les relations entre les organisations cantonales se sont étioilées pour se développer davantage au niveau fédéral. Au fil du temps les rencontres du GFIS ont disparu.

Aujourd'hui, au contraire, nous assistons à de multiples initiatives pour une recomposition de l'action sociale au plan fribourgeois. A partir des années 2000 a lieu en effet un renversement de tendance. Les assurances sociales procèdent à un redimensionnement au travers de multiples révisions. La 5e puis la 6e révision AI ainsi que la 3e puis la 4e révision LACI, que nous avons tous en mémoire, sont des exemples emblématiques. Toutes ces réformes visent à restreindre les prestations durables et recentrer l'intervention sur l'insertion professionnelle. La 5e révision AI réactualise le slogan « la réadaptation prime sur la rente » qui appartenait déjà aux origines de cette assurance. La 4e révision LACI met un terme définitif aux renouvellements indéfinis des délais cadres. La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)

est encore un autre domaine qui regorge d'exemples illustrant cette évolution : typiquement, la tâche dévolue aux cantons d'encourager l'intégration des personnes en situation de handicap. Avec l'entrée en vigueur de la RPT, les cantons assurent désormais de nouvelles tâches et les institutions concernées débattent à nouveau au plan cantonal des questions financières.

Ce mouvement correspond à une reterritorialisation de l'action sociale puisque les compétences et une partie du financement dans le traitement de certaines problématiques retournent au niveau cantonal. Une organisation à nouveau plus horizontale de l'action sociale se développe. Que ce soit dans le domaine de l'invalidité, du chômage, du handicap ou celui de la toxicodépendance, le canton est invité, voire sommé, de reprendre la main.

L'aide sociale est confrontée au même défi. L'impact de la 4e révision LACI pour le canton a été évalué à près de 3 millions de francs pour l'aide sociale. Au-delà de la prise en charge financière de ces transferts dans le territoire de l'action sociale se pose aussi la question essentielle : Quid des compétences de décision par rapport aux aides sollicitées ? Des situations traitées sous un angle structurel, par exemple dans le cadre de l'assurance chômage, doivent-elles être traitées au plan individuel dès lors qu'elles relèvent de la compétence de l'aide sociale ?

4. Repenser le territoire de l'action sociale

Les repositionnements qui ont eu lieu entre les différents niveaux de la sécurité sociale invitent donc à repenser le territoire de l'action sociale, mais aussi les modifications qui se sont produites dans

son environnement au cours des 20-30 dernières années. De multiples transformations socio-économiques ont eu lieu, de nouveaux risques sociaux ont émergé, tels que la divortialité, les working poor ou le socle incompressible de chômage, l'évolution démographique s'est amplifiée, tout comme les mouvements migratoires, la mobilité ne cesse de croître, les communications et l'utilisation des différents médias explosent, bref... plus personne n'oserait comparer notre situation actuelle à celle du début des années nonante !

Depuis cette époque, la situation de l'aide sociale a aussi complètement changé. Elle a pris une ampleur... vertigineuse. Pour preuve notamment, les coûts nets de l'aide sociale dans le canton ont triplé, 35 millions aujourd'hui et le nombre de bénéficiaires a doublé pour passer à près de 9600 personnes en 2013.

Les problématiques ont aussi changé et sont devenues plus complexes. La pauvreté est hétérogène, plurielle. Comprendre comment des personnes deviennent des victimes « abandonnées, oubliées, broyées » par la société et ses modes de fonctionnement sont des responsabilités et des défis incontournables pour les acteurs du dispositif. Démontrer comment la souffrance s'installe, se développe et disparaît ou prend racine sont d'autres responsabilités et d'autres défis pour les acteurs de l'action sociale que sont notamment l'Etat et les communes. Comprendre divers processus de précarisation et de paupérisation au cours desquels les handicaps se multiplient, se superposent et interagissent en sont d'autres encore de responsabilités et de défis.

Conçue durant les Trente Glorieuses pour répondre à des situations particulières qui exceptionnellement passent entre les mailles du filet de la sécurité sociale, l'aide sociale est aujourd'hui confrontée à des problématiques structurelles. Un tiers des bénéficiaires sont des working poor, un autre tiers des chômeurs et le dernier tiers est essentiellement constitué de personnes atteintes dans leur santé.

Je tiens toutefois à affirmer et souligner ici que les efforts n'ont pas été ménagés pour maîtriser et même enrayer cette évolution tant au niveau des services sociaux régionaux créés par les communes qu'au niveau du SASoc ainsi qu'au niveau des services sociaux privés, des associations, des bénévoles. Les communes ont été contraintes, par exemple, à renforcer les effectifs des SSR dont la dotation a pratiquement doublé en l'espace de 15 ans.

Au plan cantonal, le SASoc a intensifié son travail de coordination, de gardien d'une doctrine cantonale et de l'égalité de traitement comme le lui confie la loi sur l'aide sociale, notamment en facilitant la mise à disposition d'informations nécessaires à l'application de la loi sur l'aide sociale. Il a beaucoup investi et s'est investi, notamment, pour développer en collaboration avec de multiples partenaires, au sein de commissions, de groupes de travail ou au travers de projets, des stratégies visant à anticiper, freiner et prévenir cette évolution. Rapidement je citerais : la collaboration interinstitutionnelle, l'ajustement du niveau des bourses, les Pôles insertion +, Avenir 20-25, le travail avec la commission des jeunes en difficulté d'insertion dans la vie professionnelle, dans le domaine de la politique familiale

voire dans celui du développement durable, la prévention et la lutte contre le jeu excessif et le surendettement, l'accès au logement, la création d'un Fonds de désendettement, la mise sur pied de « Fribourg pour tous », le rapport sur la pauvreté en cours d'élaboration, la mise en œuvre en collaboration étroite avec la Direction de l'économie et de l'emploi (DEE) et le Service public de l'emploi de mesures visant à lutter contre le chômage de longue durée, l'élaboration d'une nouvelle convention de collaboration entre les SSR et les ORP, et pour terminer cette liste non exhaustive... les Assises du social même, initiées en 2000, qui témoignent à la fois de l'importance accordée au développement d'une réflexion transversale entre toutes les Directions du Conseil d'Etat ainsi qu'au plan communal et illustrent en même temps le mouvement de recomposition du territoire de l'action sociale qui s'est amorcé au plan cantonal.

Malgré les résultats voire les succès de ces initiatives et tous les moyens dont nous disposons aujourd'hui, le système de l'aide sociale s'essouffle, s'étouffe même ; il ne respire plus avec ses deux poumons que sont le SASoc et les services sociaux régionaux ou si l'on préfère l'Etat et les communes. Le système, le dispositif cantonal d'aide sociale montre ses limites.

Mesdames, Messieurs, nous ne jouons plus dans la même ligue qu'en 1991. Heureusement, grâce à tous, l'aide sociale a été promue à une aide mieux adaptée aux nouvelles exigences de la société et des bénéficiaires... Mais le plus difficile est de rester dans sa nouvelle catégorie...

D'une conception datant d'un autre temps, le dispositif d'aide sociale actuel ne paraît

plus en mesure de relever les défis auxquels nous sommes aujourd'hui confrontés. D'importantes disparités apparaissent non seulement au niveau de l'application, mais également dans le fonctionnement d'un système qui s'étend à 24 services sociaux régionaux. Un tel dispositif se heurte à des inerties et blocages qui se traduisent par une surcharge chronique des SSR, des transferts conflictuels de dossiers et une incapacité de tenir à jour les instruments de pilotage. Les réclamations s'accumulent. La rotation du personnel atteint des taux inquiétants. La gestion des risques sociaux s'opère au cas par cas sans considération du caractère structurel des problématiques. Les collaborations interinstitutionnelles propices à la résolution des problèmes s'avèrent toujours plus laborieuses. La durée de dépendance à l'aide sociale augmente. La disponibilité pour la prévention de l'indigence s'amenuise.

La proximité ?? Parlons-en... !!! Ce fer de lance de toutes les vertus et de beaucoup d'acteurs politiques du dispositif s'agissant de la gestion et de l'organisation du dispositif, du financement, du pouvoir de décision, n'a plus sa raison d'être ou du moins doit être relativisé, son périmètre revisité, réajusté... Ladite proximité n'est pas, n'est plus la panacée pour résoudre les défis d'aujourd'hui, même si je reconnais qu'elle a eu son temps de gloire lorsqu'elle servait à promouvoir des solutions pratiques et concrètes. Qui dit proximité... induit non seulement des possibilités de mise en œuvre adaptée voire individualisée à la région, mais également des responsabilités !

Victor Hugo a dit : « Tout ce qui augmente la liberté augmente la responsabilité ».

Responsabilité de remettre en question un système en bout de course... Un changement de culture dans cette notion de proximité s'avère indispensable, déterminante... Mais je sais que le débat s'annonce conflictuel, long... Einstein disait « Il est plus difficile de briser un préjugé qu'un atome »

Les limites dont je viens d'esquisser le contour, soulèvent donc, et vous l'aurez compris, la question de la conduite du dispositif cantonal d'action sociale. Tandis que le mouvement de reterritorialisation de la sécurité sociale confère davantage de responsabilités aux cantons dans la gestion des risques sociaux, le dispositif actuel d'aide sociale lui n'a pas les moyens de mettre en place une stratégie globale, coordonnée et garantissant une mobilisation rationnelle des ressources.

A défaut d'anticiper, ce dispositif risque de subir à l'avenir une évolution irréversible dont l'impact sur les coûts et le personnel est déjà manifeste.

Comme en 1991, lorsqu'il s'est agi de gagner le défi de passer de l'assistance à l'aide sociale, d'un travail de milice à un travail de professionnel, d'une autorité décisionnelle communale à une commission sociale régionale, d'un service communal à un service social régional, d'une prise en charge financière communale à une prise en charge régionale puis par district, je tire aujourd'hui non pas la sonnette d'alarme, mais je sonne les cloches à toute volée... J'invite à reconsidérer le territoire pertinent de l'action sociale à un niveau, ou à des niveaux, permettant de développer des

stratégies globales respectueuses non seulement des acteurs publics et privés, des bénéficiaires mais également de l'efficacité, de l'efficience et... des finances.

Mesdames, Messieurs, « Demain n'attend pas et nos immobilismes nous rendent de moins en moins capables de l'affronter avec des idées neuves ! » Henri Séviyex !

La pauvreté est une problématique et un phénomène qui doit être appréhendée dans une approche systémique en travaillant sur plusieurs fronts à la fois et de manière coordonnée. La question du chômage de longue durée est emblématique à cet égard... Nous avons la plus forte proportion de chômage de longue durée de toute l'Europe en comparaison avec les pays au taux de chômage similaire au nôtre. Le tiers des personnes parvenant en fin de droit aux prestations à l'assurance chômage demande l'aide sociale. Cette problématique nécessite de travailler avec tous les partenaires, de façon préventive, à la fois sur le plan du placement, de la santé, de la formation, du désendettement, etc. Il faut organiser des actions collectives, pilotées, maîtrisées, contrôlées, pour avoir un impact optimal et être efficace et rationnel dans les moyens mis en œuvre.

Je pense que l'intervention de l'Etat consiste à mettre en place des instruments légaux qui soient en mesure de prévenir, de maîtriser, de corriger ou de bloquer les phénomènes de dérive sociale.

Pour ce faire, dans un souci de partenariat, l'échange d'informations constitue une ressource clef. Il s'agit de confronter les différentes actions entre elles afin de bâtir des synergies et de veiller à ce que les

efforts accomplis à la fois par les pouvoirs publics et par les associations puissent se décliner dans un projet d'ensemble et qu'ils ne s'annulent pas réciproquement. L'heure est à la mise en commun non seulement des expériences de tous mais surtout de l'audace de tous. Gérer les ressources intelligemment, agir avec souplesse et dialoguer. Mise à plat des accords et des désaccords, sinon il y a démarche autoritaire... ceci est valable pour tous les acteurs du partenariat. Impossible de gagner le pari du changement sans la mise en œuvre d'efforts concertés et une coordination à l'échelon local, régional et cantonal.

Et j'ose la question avec audace puisque c'était une de mes invitations à la fin des dernières Assises du social en 2012 les 7e du nom : une telle entreprise ne doit-elle pas, un tel dispositif ne doit-il pas être déployé au niveau cantonal ?

L'enjeu est de disposer de l'organisation adéquate pour affronter des problèmes d'envergure et de pouvoir utiliser efficacement les moyens dont nous disposons. Il faut pour cela légitimer par une réforme légale le développement d'une véritable politique transversale pour notre canton et une aide matérielle structurée au niveau adéquat, comme pour les autres prestations liées au besoin.

Et dans cette vision, j'aimerais paraphraser Charles Pinot Duclos : « La meilleure des lois n'est pas celle qui fait ses acteurs heureux, mais celle qui fait le plus grand nombre de bénéficiaires heureux ».

Tout en précisant qu'au plan régional et communal, il est indispensable de continuer de soutenir les multiples initiatives qui existent déjà en faveur d'un développement social local et qui jouent un rôle décisif pour renforcer les liens sociaux. Que ce soit l'accueil des nouveaux arrivants, commune sympa, des cours de langue, des rencontres parents, les cérémonies pour les jeunes citoyens, des échanges culturels ou même des concours floraux, les exemples ne manquent pas, toutes ces initiatives qui ne peuvent se réaliser que localement constituent un ciment pour notre société et un rempart contre la précarisation.

« De tous les actes, le plus complet est celui de construire. P. Valéry »

« A chaque fois que vous ferez quelque chose de nouveau, vous aurez contre vous tous ceux qui voulaient faire la même chose, tous ceux qui s'opposent à votre idée et toute l'énorme foule de gens qui ne font rien. Et ceci ne doit pas empêcher d'entreprendre ».

Synthèse de la journée

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

Territoire et action publique



Une instabilité contrôlée ou un équilibre dynamique

Marc-Henry Soulet – avril 2014

1

Constat 1 : Une pratique paradoxale

- Concurrence **et** complémentarité (JL. Mossier)
- Rigidité **et** souplesse (G. Godel)
- Espace **et** réseau (P. Borcard)
- Concentration **et** satellisation (AC. Demierre)
- Délimitation **et** dépassement (V. Châtel)
- Verticalisation **et** horizontalisation (F. Mollard)

Marc-Henry Soulet – avril 2014

4

Le territoire, une notion ambiguë

- Le territoire **géographique** des espaces vécus
- Le territoire **politique** des institutions
- Le territoire **naturel** des espaces protégés
- Le territoire **ritualisé** des communautés
- Le territoire **marchand** des échanges économiques
- Le territoire **militaire** des relations internationales
- ...

Marc-Henry Soulet – avril 2014

2

Constat 1 : Une pratique paradoxale (bis)

- Interdépendance choisie **et** transversalité subie (T. Maire)
- Coordination **et** spécialité (E. Jutzet)
- Évolution des mentalités **et** imposition exogène (F. Mollard)
- Cloisonnement **et** rapprochement (A. Burgener Woeffray)
- Efficacité **et** proximité (Table ronde)

Marc-Henry Soulet – avril 2014

5

La territorialisation, une réalité mystérieuse

- La **légitimité** du découpage
- Les **disjonctions** entre les niveaux
- Le **recouvrement** des compétences
- L'**opacité** des champs d'action
- La **complexité** de la diversité institutionnelle
- L'**éclatement** de l'expérience individuelle

Marc-Henry Soulet – avril 2014

3

Constat 2 : Une complexité sans fond

- Une **imbrication démultipliée** des périmètres, des espaces et des compétences
- Une **variation des échelles** selon les problèmes (sécurité, économie, éducation, santé...)
- Une **polysémie de l'action territorialisée** : contiguïté ou connectivité, proximité ou transversalité, localisation ou déssectorialisation

Marc-Henry Soulet – avril 2014

6

Constat 3 : Des enjeux gigognes

- Un **problème d'aménagement** (mise en scène institutionnelle, appui à l'innovation...)
- Un **problème de gouvernance** (type de subsidiarité à soutenir, modification des arènes traditionnelles d'action...)
- Un **problème d'efficience** (optimisation des ressources, meilleure répartition des charges...)

Marc-Henry Soulet – avril 2014

7

Constat 4 : Une question politique (bis)

- Une **priorité accordée aux objectifs et aux missions** plus qu'aux frontières
- Les changements d'échelle, un **jeu** entre intérêts diversifiés et un **rapport de force** entre acteurs différents

Marc-Henry Soulet – avril 2014

10

Constat 3 : Des enjeux gigognes (bis)

- Un **problème de gestion** des déplacements (contrôle, acheminement, mise en relation...)
- Un **problème de justice** (soutien volontariste des services, ciblage des projets, égalité de traitement, équilibre payeurs/bénéficiaires...)
- Un **problème d'identité** (espace vécu, appropriation, instrumentalisation...)

Marc-Henry Soulet – avril 2014

8

Constat 5 : Un instrument politique

- Un **moyen de dire** un projet
- Un **moyen de renouveler** la réalité
- Un **moyen de cibler** une population
- Un **moyen de promouvoir** des espaces
- Un **moyen de disqualifier** des pratiques

Marc-Henry Soulet – avril 2014

11

Et puis, et surtout, du **courage** et de **l'audace** pour qui veut toucher aux territoires existants, de quelque ordre qu'ils soient, car il s'agit toujours de toucher à des identités, à des usages, à des compétences derrière lesquelles il y a des acteurs, des collectifs, des professionnels, des institutions...

Marc-Henry Soulet – avril 2014

13

Conclusion : Un défi de créativité

- Faire vivre ensemble des **réalités territoriales diversifiées**
- Entretenir une **cohésion sociale** malgré l'éclatement des territoires individuels
- Trouver des **équilibres** entre périmètres administratifs et territoires vécus
- Concevoir des **modalités de gouvernance** permettant de jouer avec les échelles territoriales

Marc-Henry Soulet – avril 2014

12

Constat 4 : Une question politique

- Un **équilibre** entre « terrifier » et animer : un **enjeu d'action** sur un espace et des populations
- Une **tension** entre centralisation et subsidiarité : un **enjeu de partage de souveraineté** entre niveaux spatio-politiques
- Un **jeu** entre spatialité et compétences : un **enjeu de délimitation** du champ d'action

Marc-Henry Soulet – avril 2014

9

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, 2016