

## EDITORIAL

### Vigilance

**L**E DYNAMISME qui caractérise les dix premières années de la décentralisation départementale va-t-il être atteint par les effets d'un alourdissement considérable des charges pesant sur les budgets d'action sociale ? On est autorisé à le penser en prenant connaissance de la seconde édition du Bilan de l'action sociale décentralisée publié par l'Odas.

Le premier bilan financier de l'action sociale départementale publié l'an dernier avait mis en relief l'évolution préoccupante se dessinant lors de la période 1989/1991 et les choix difficiles auxquels allaient être confrontés les décideurs locaux.

Toutefois, les perspectives tracées par les auteurs étaient restées volontairement ouvertes, dans l'attente d'une observation plus affirmée dans le temps de la persistance des tendances négatives.

Avec les chiffres concernant l'année 1992, on obtient malheureusement la confirmation de cette dégradation financière et de ses incidences sur l'équilibre même du processus de décentralisation.

En effet, la richesse fiscale départementale est en partie corrélée à la structure démographique.

*graphique. Lorsque l'on connaît le poids du vieillissement dans l'augmentation des charges départementales, on mesure les difficultés auxquelles sont aujourd'hui confrontés les départements qui cumulent ces handicaps.*

*Il faut donc espérer que soit rapidement ouvert un large débat sur les conséquences de cette crise financière de l'action sociale départementale, avec notamment pour objectif de repenser les mécanismes de péréquation nationale, afin de mieux aider les départements les plus gravement confrontés à ces difficultés.*

*C'est un devoir de solidarité nationale, c'est aussi tout simplement un réflexe de bon sens, sans lequel le mouvement décentralisateur se trouverait gravement compromis.*

**Alain Carignon**

*Alain Carignon est président de l'Odas, maire de Grenoble, et président du Conseil général de l'Isère.*

## RENDEZ-VOUS

Le second numéro de *La Lettre* propose plusieurs rendez-vous :

- **AVEC LES COMMUNES** tout d'abord. L'Odas a engagé depuis plusieurs mois d'importants travaux sur l'action sociale communale. Un résumé de ses premières conclusions vous est proposé en page 3. Un texte plus détaillé sera largement diffusé au cours des prochaines semaines.

- **AVEC L'ENSEMBLE DES ACTEURS LOCAUX CONCERNÉS PAR L'OBSERVATION SOCIALE** ensuite. La date et les grandes lignes du programme des *Entretiens de l'Odas* sont désormais fixées (voir page 2). Leur programme détaillé sera diffusé à la fin du mois d'octobre.

- **AVEC L'ACTUALITÉ** enfin. C'est lors d'une rentrée marquée par un nouveau débat sur la crise des finances locales que l'Odas publie l'édition annuelle de son ouvrage *L'action sociale décentralisée : bilan et perspectives*, qui confirme la gravité des enjeux auxquels sont confrontés les collectivités locales (voir éditorial et page 4).

## SOMMAIRE

• Editorial, rendez-vous .....	1
• L'événement : les Entretiens de l'Odas .....	2
• Les mutations de l'action sociale communale .....	3
• Actualité et perspectives .....	4

## ■ L'événement : les Entretiens de l'Odas

L'Odas a engagé depuis plus d'un an un important programme d'étude sur les dispositifs d'observation locale des données et des politiques sociales, intitulé *Mieux observer pour mieux décider*. Les conclusions de ce programme seront présentées lors des *Entretiens de l'Odas*, les 14 et 15 décembre. Si l'observation locale est désormais considérée comme nécessaire, sa réussite dépend d'une définition précise de sa finalité et de ses conditions de réalisation.

### Finalités et conditions de succès de l'observation

L'OBSERVATION constitue une priorité, dans la mesure où elle constitue généralement un préalable aux autres démarches d'optimisation des politiques locales, comme les tableaux de bord de gestion ou l'évaluation des politiques publiques. Elle introduit une dimension stratégique dans la décision politique comme dans la gestion quotidienne des compétences de chaque collectivité. L'intérêt pour l'observation est accentué par l'aggravation de la crise financière des collectivités publiques. Le besoin d'optimisation se manifeste tout particulièrement dans le domaine de l'action sociale, confronté à des évolutions socio-démographiques incontournables (pauvreté, vieillissement,...). Plusieurs expériences sont déjà engagées, mais l'observation locale reste mal définie, et sous ce terme se masquent des réalités très différentes. Jusqu'à maintenant, les principales conditions de succès n'ont pas toujours été réunies. La qualité d'une démarche d'observation dépend tout d'abord de la collaboration inter-institutionnelle : on ne peut approcher une bonne connaissance de la réalité du

terrain sans accéder aux sources d'informations statistiques traditionnelles. De même, il est nécessaire de connaître la nature et la portée des actions menées par les différents partenaires. Cette collaboration est d'autant plus nécessaire, et productive, qu'elle suppose une objectivité réciproque contribuant à rapprocher les décideurs du terrain, et les décideurs entre eux.

Le souci de cohérence est tout aussi nécessaire : il conditionne le travail en partenariat et permet une certaine standardisation dans la définition des données observées. Il faut se concentrer sur la recherche des indicateurs les plus pertinents, et en définir le contenu avec les plus grandes garanties. Cette cohérence peut déboucher sur une vision territorialisée des politiques sociales permettant les comparaisons et les échanges d'informations et d'analyses. Il était donc urgent de rechercher les principes et les modalités permettant la mise en oeuvre de démarches d'observation. C'est ce à quoi s'est attaché le programme d'étude *Mieux observer pour mieux décider*.

### Les étapes et les apports du programme "Mieux observer pour mieux décider"

AFIN de présenter des constats actualisés et des recommandations sur la mise en place de dispositifs locaux d'observation sociale, l'Odas a engagé dans douze sites locaux des programmes "d'étude-action". Ces études, menées par des groupes de travail auxquels participent l'ensemble des acteurs concernés, placés sous la coordination d'un membre du Conseil scientifique de l'Odas, ont été complétées par des enquêtes nationales, l'objectif final étant de parvenir à la définition de propositions pour chaque secteur d'intervention sociale. Les recherches menées ont permis de mieux identifier les principaux obstacles à une collaboration inter-institutionnelle dans le domaine de l'observation de l'action sociale (pesanteurs psycho-sociologiques, logiques de territoire et de pouvoir, insuffisance des circuits de communication, complexité des circuits de décision,...), avant de porter sur la conception des premiers éléments de méthode.

Toute construction des procédures d'observation devrait en effet pouvoir s'appuyer sur un cadre méthodologique préalablement défini sur le plan général, et adaptable aux réalités locales.

Des éléments de base de cette observation partagée ont été définis, afin d'offrir des indications méthodologiques concernant les principales sources d'information existantes, les indicateurs mobilisables, les clés de passage respectant les découpages du territoire, les modalités de collecte et de distribution de l'information et les institutions ressources.

Ces recommandations, sans proposer une modèle univoque, pourront faciliter la mise en place d'une démarche commune aux différentes collectivités et institutions souhaitant s'engager dans ce processus, qui pourront construire leur propre outil d'observation en tenant compte de leurs caractéristiques et de leurs expériences spécifiques.

### Le déroulement des Entretiens

Les Entretiens se dérouleront les 14 et 15 décembre prochain à la Cité Universitaire Internationale de Paris.

• La séance d'ouverture du mardi 14, consacrée à la définition d'une démarche d'observation et à l'étude de ses finalités, comprendra notamment deux exposés sur le nouvel environnement des politiques publiques locales et l'optimisation du processus décisionnel par l'observation.

• Les participants pourront ensuite se répartir dans six ateliers thématiques, consacrés soit aux volets traditionnels de l'aide sociale (accueil-prévention de la petite enfance, protection de l'enfance, aide aux personnes handicapées, aide aux personnes âgées), soit à des aspects liés aux politiques d'insertion (accès aux soins des plus démunis, insertion des jeunes en difficulté).

• Les ateliers, chargés d'examiner collectivement les constats et les recommandations sur

l'observation, seront placés sous la responsabilité des membres des groupes de travail ayant participé au programme de recherche. Afin de garantir l'efficacité de ces travaux, le nombre de participants par atelier sera limité à soixante personnes.

• Les conclusions des ateliers seront présentées à l'ensemble des participants au cours de la deuxième journée, et étudiées lors d'une table ronde réunissant les dirigeants de l'Odas et des responsables politiques locaux et nationaux.

## ■ Dossier : les mutations de l'action sociale communale

L'Odas a concrétisé depuis le début de l'année le souhait exprimé par les élus et les décideurs municipaux de voir organiser des activités d'observation et d'analyse spécifiques à leurs préoccupations. C'est ainsi qu'a été mis en place un département de recherche permanent, dont les premiers travaux ont porté sur *Les mutations de l'action sociale communale*.

LE PREMIER rapport réalisé par le département *Action sociale communale* révèle l'émergence de *nouvelles priorités* de la part des décideurs municipaux, entraînant la définition de *nouvelles stratégies*.

### L'évolution des priorités : le poids croissant de la lutte contre l'exclusion sociale

Ce rapport est basé sur une enquête menée par des élèves de l'Ecole Nationale d'Administration placés sous la direction de Jean-Louis SANCHEZ, Délégué général de l'Odas. Le premier objectif était d'identifier les préoccupations des décideurs locaux, en leur demandant de hiérarchiser leurs priorités pour la période 1985-1993, et leurs perspectives pour 1998.

- Le rapport révèle un profond bouleversement de la hiérarchie des préoccupations communales en matière d'action sociale.

En effet, si l'on regroupe l'ensemble des politiques de lutte contre l'exclusion sociale, celles-ci prennent à partir de 1989 et tout particulièrement en 1993, la première place dans leurs préoccupations. On relève notamment la progression constante du thème *jeunesse/prévention* qui, du quatrième rang en 1985, passe au second en 1993. C'est donc bien à un véritable mouvement de résistance aux risques de désagrégation sociale que l'on assiste, indépendamment des sensibilités politiques des communes.

- Les autres domaines d'intervention subissent tout naturellement le contrecoup de cette évolution.

On le vérifie particulièrement pour le domaine des personnes âgées, qui après avoir été la préoccupation première des communes, occupe désormais un rang plus secondaire, même si l'on n'observe aucun désengagement financier des villes dans ce domaine.

On relève une évolution comparable en ce qui concerne l'accueil de la petite enfance, tendance renforcée par les perspectives démographiques.

Enfin, cette évolution ne semble avoir eu aucune conséquence sur le volume d'activité de l'aide sociale légale.

### L'évolution des stratégies

Le rôle accru des communes en matière de lutte contre l'exclusion sociale a accentué l'évolution des stratégies : les actions se sont diversifiées, entraînant un besoin de réorganisation interne et une évolution des stratégies externes.

- LA RÉORGANISATION PROGRESSIVE DE L'ACTION SOCIALE COMMUNALE

Si le CCAS continue de jouer un rôle prépondérant dans les secteurs traditionnels, il intervient de plus en plus souvent en partenariat avec d'autres services de la commune, dans les domaines *jeunesse/prévention, enfance/famille* et *logement/insertion*.

On observe de plus une accélération de la "municipalisation" des CCAS (c'est à dire leur intégration plus poussée à l'organigramme de la Mairie), visant à mieux insérer leur action dans l'ensemble des interventions communales.

On constate enfin un renforcement de l'accompagnement social, avec le recours croissant aux travailleurs sociaux, principalement affectés au RMI.

- UN INSUFFISANT DÉVELOPPEMENT DU PARTENARIAT

Malgré la nécessité reconnue et partagée d'une action sociale globale reposant sur le partenariat, les relations inter-institutionnelles restent inégales.

Les relations avec les départements sont globalement considérées comme bonnes, mais sans traduire pour autant une collaboration effective, dont on relève l'insuffisance tant en ce qui concerne la réalisation des schémas des services et des établissements médico-sociaux, que la polyvalence de secteur, ou les conventions de délégation en matière d'aide sociale.

De plus, cette entente risque de traverser dans l'avenir une zone de turbulences avec l'évolution des contingents communaux, qui augmentent chaque année d'un pourcentage supérieur à l'inflation.

Sur les rapports avec les autres partenaires, on relève surtout un niveau élevé de relations contractuelles avec certaines administrations ou institutions de protection sociale (FAS, CAF, par exemple). On peut enfin signaler la forte implication des communes dans les démarches partenariales engagées dans le domaine de l'action sociale en faveur des jeunes CCPD, implications dans les missions locales, etc.

**Le texte intégral de l'étude est disponible sur demande à l'Odas.**

### La composition du département "Action sociale communale"

Pierre-Alain AUDIRAC *SESI*, Gérard BRAUD *Président de l'ANCCAS*, Michel CAMY-PERRET *Créteil*, Michel CASTELLAN *CNAF*, Bernard COGNE *Saint-Priest*, Jeannette COUVAL *Versailles*, Dr Francis DELATOUR *Troyes*, Rina DUPRIET *Secrétaire général de l'ANCCAS*, Marc GAUCI *Toulouse*, Jean-Marc GILONNE *Sainte-Geneviève-des-Bois*, Claude JEANNEROT *Besançon*, Adjoint au Maire, Lydie LABORDE, *Vice-Présidente de l'UNCCASF*, Jean LAOUR *Laval*, Fernand-Charles LEJEUNE *Secrétaire général de l'UNCCASF*, Thierry MARCOU *Réseau des Villes Moyennes*, Michel PACCALIN *Villeurbanne*, Claudine PADIEU *Odas*, Jacques PERROTIN *Grenoble*, François QUELENNEC *Issy-les-Moulineaux*, Joël SCHERRER *Strasbourg*, Jean-Marie SCHLERET *Nancy*, Adjoint au Maire, Viviane TCHERNONOG *Université de Paris I*, Alain VIVET *Cannes*.

## ■ Actualité et perspectives

**Les adhérents de l'Odas se sont réunis le 29 juin dernier en assemblée générale au Sénat. Les débats ont porté sur les questions statutaires, les orientations pour 1994, et la présentation des deux dernières études.**

• LE RAPPORT MORAL ET LE COMPTE-RENDU D'ACTIVITÉS ont notamment révélé la progression constante du nombre des adhérents. Par ailleurs, plus de la moitié des départements et de nombreuses communes sont également intégrés aux groupes de travail, la participation de leurs élus, de leurs experts et professionnels apportant aux travaux à la fois leur efficacité et leur légitimité.

• LE RAPPORT FINANCIER a rappelé l'importance de l'équilibre des comptes, la diversité du financement, et la croissance très modérée du budget de fonctionnement. Celui-ci pourra rester relativement restreint, notamment grâce à la réelle implication des partenaires dans le fonctionnement de la structure.

• LE PROGRAMME DE RECHERCHE DE 1994 a été étudié. Le thème de l'organisation du travail social est une préoccupation majeure de l'Odas depuis plusieurs années. Toutefois, des recherches sur l'observation locale constituaient un indispensable préalable à toute réflexion sur l'organisation.

Aujourd'hui, de nombreuses collectivités appellent à une réflexion approfondie sur ces questions, estimant inadaptées les structures héritées de la décentralisation.

C'est pourquoi l'Odas engage, pour les dix-huit prochains mois, l'essentiel de ses recherches sur ce terrain.

• UNE TABLE RONDE dirigée par Jean-Pierre FOURCADE a suivi l'assemblée générale. Charles de LA VERPILLIERE, Vice-Président du conseil général de l'Ain, a présenté l'étude sur le financement de l'action sociale départementale, et Claude JEANNEROT, adjoint au Maire de Besançon, celle sur l'évolution de l'action sociale communale (voir page 3).

### NOUVEAUTÉ

#### Le financement de l'action sociale

L'Odas avait publié, à la rentrée 1992, un premier bilan du financement de l'action sociale décentralisée, sur la période 1984/1991.

Le département *Financement de l'action sociale* de l'Odas a poursuivi ses travaux jusqu'en juillet dernier, pour produire un nouveau bilan, dont la lecture tend à confirmer la crise du financement de l'action sociale départementale (\*).

La nouvelle édition de cet ouvrage comprend, comme la première, une analyse globale de l'ensemble des dépenses d'action sociale et des recettes des départements depuis 1984, ainsi qu'une approche beaucoup plus poussée des principaux postes de dépenses d'aide sociale. On y trouve notamment des études sectorielles sur la situation et l'évolution de l'aide sociale à l'enfance et sur les dépenses liées à l'accueil des adultes handicapés, ainsi qu'une analyse inédite de l'incidence de l'allocation compensatrice sur l'aide aux personnes âgées.

(\*) *L'action sociale décentralisée : bilan et perspectives. Edition revue et augmentée, publié par l'Odas, octobre 1993, 120 francs.*

### RENCONTRES

L'Odas est régulièrement invité à participer à l'organisation ou à l'animation de nombreuses manifestations.

On peut notamment distinguer les *Rencontres de la solidarité*, organisées les 21 et 22 octobre à Angoulême par le Conseil général et le Préfet de la Charente, sur le thème "De l'action sociale institutionnelle aux politiques sociales territoriales".

L'Odas a été associé à la préparation de cet important colloque au cours duquel il a notamment eu en charge une matinée de travail autour de ses travaux sur l'observation de l'enfance en danger.

#### Le point sur... les départements adhérents de l'Odas

AIN, Jean PEPIN  
AISNE, Paul GIROD  
ARDECHE, Henri TORRE  
AUBE, Philippe ADNOT  
BOUCHES-DU-RHONE, Lucien WEYGAND  
COTES D'ARMOR, Charles JOSSELINE  
CORREZE, Jean-Pierre DUPONT  
CREUSE, Thierry CHANDERNAGOR  
DORDOGNE, Gérard FAYOLLE  
DOUBS, Georges GRUILLOT  
ESSONNE, Xavier DUGOIN  
EURE, Henri COLLARD  
HAUTE-GARONNE, Pierre IZARD  
GIRONDE, Philippe MADRELLE  
HERAULT, Gérard SAUMADE  
ISERE, Alain CARIGNON  
LANDES, Henri EMMANUELLI  
HAUTE LOIRE, Jacques BARROT  
LOT ET GARONNE, Jean-François PONCET  
MEURTHE et MOSELLE, Jacques BAUDOT  
OISE, Jean-François MANCEL  
PAS-DE-CALAIS, Roland HUGUET  
PUY DE DOME, Georges CHOMETON  
PYRENEES-ATLANTIQUES, François BAYROU  
PYRENEES-ORIENTALES, René MARQUES  
RHONE, Michel MERCIER  
SEINE ET MARNE, Jacques LARCHE  
SEINE-SAINT-DENIS, Georges VALBON  
VAR, Maurice ARRECKX  
VAUCLUSE, Régis DEROUILLHE  
VIENNE, René MONORY  
HAUTE-VIENNE, Jean-Claude PEYRONNET  
TERRITOIRE DE BELFORT, Christian PROUST

*En italique, le nom du président.*

### MISE AU POINT

*Les collectivités territoriales sont particulièrement sollicitées, depuis plusieurs mois, par "l'Institute for International Research", qui propose des séminaires sur la gestion locale. L'Odas tient à faire savoir que, contrairement à ce que mentionnent des documents qui ont été abondamment diffusés, il n'a jamais donné son accord pour participer à des manifestations de cet organisme.*

*La lettre de l'ODAS N°2  
a été diffusée à 10 000 exemplaires*

Conception et rédaction : Jean-Louis SANCHEZ  
Réalisation et diffusion : Pierre-Antoine LEGOUTIERE  
Elle peut être adressée sur simple demande à l'ODAS  
13, boulevard Saint-Michel - 75005 Paris  
Tél : (1) 44 07 02 52 - Fax : (1) 43 25 85 34