



RAPPORT DE L'ODAS

**COHÉSION SOCIALE
ET TERRITOIRES
COMMENT
MIEUX AGIR ?**

Préface
Julien Denormandie



COHÉSION SOCIALE ET TERRITOIRES

COMMENT

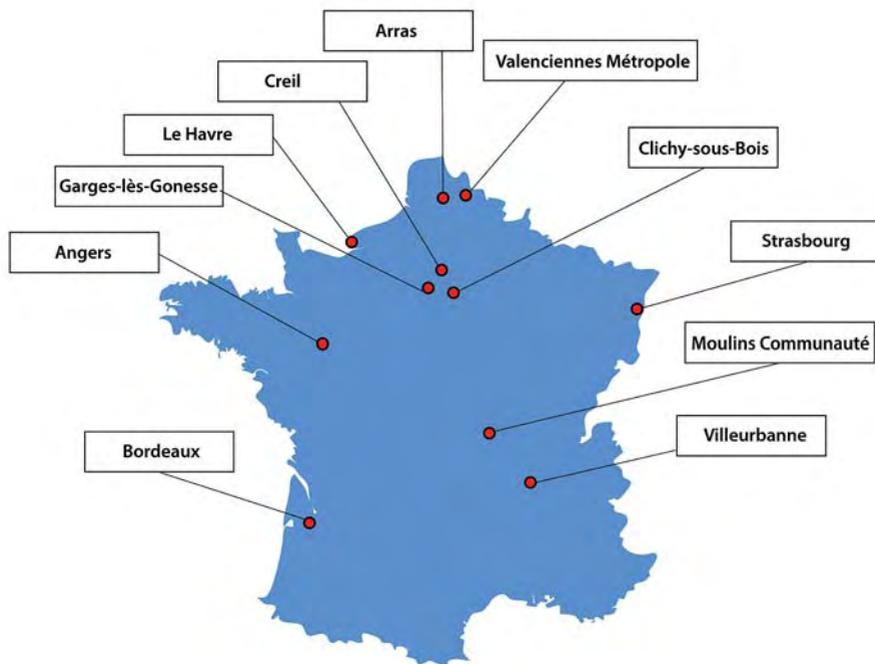
MIEUX AGIR ?

Rapport issu d'une recherche action menée
dans onze villes et intercommunalités



Rédigé par **Lise Pélerin** et **Didier Lesueur**,
avec le concours d'**Hélène Padiou**
sous la direction de **Jean-Louis Sanchez**

@ Odas - Dépôt légal mai 2019
Édition : Joachim Reynard
Maquette : Le Jas
ISSN : 1265-7476



Recherche-action effectuée dans onze territoires :

Les villes d'Angers, Arras, Bordeaux, Creil, Clichy-sous-Bois, Garges-lès-Gonesse, Le Havre, Strasbourg, Villeurbanne et les deux communautés d'agglomération Moulins Communauté et Valenciennes Métropole

En partenariat avec le
Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET)

Ce rapport est issu de la recherche-action « Les Villes et le vivre-ensemble, la gouvernance locale de la cohésion sociale » menée par l'Odas avec le soutien du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

Les travaux ont été coordonnés par Maud Gallay puis Lise Pélerin (chargées d'études à l'Odas), sous la direction de Didier Lesueur (directeur général de l'Odas). L'équipe-projet de l'Odas comprenait également Domitille Brax (chargée d'études stagiaire sur l'étape 4), Hervé Carré (conseiller), Martial Dardelin (conseiller), Emmanuelle Guillaume (chargée de mission) et Joëlle Schreiner (conseillère). L'équipe-projet du CGET comprenait Michel Didier (Conseiller auprès du commissaire général délégué, directeur de la ville et de la cohésion urbaine, pour la stratégie et le développement de la politique de la ville), Jacques-Bertrand de Reboul (Sous-directeur en charge de la cohésion et du développement social - DVCU), Christophe Girard (Chargé de mission au pôle Animation territoriale - DVCU), Aminata Keita (Collaboratrice du pôle Animation territoriale - DVCU), Catherine Pilon (Chargée de mission au Bureau de la prospective et des études - DST).

SOMMAIRE

Préface	9
Avant-propos.....	11
Introduction.....	17

Première partie: VERS UNE COOPÉRATION PLUS STRATÉGIQUE ENTRE

ACTEURS LOCAUX

Section I – Le bloc communal à la recherche d’un nouvel équilibre

I – Admettre la nécessaire clarification des rôles.....

I.1. – La lente avancée du mouvement vers l’intercommunalité sociale

I.2. – Le difficile pilotage de la politique de la ville.....

I.3. – Des territoires en perte d’identité

II – Valoriser davantage le projet communautaire de cohésion sociale

II.1. – L’expérience prometteuse de Valenciennes Métropole

II.2. – Les conditions d’une nouvelle dynamique intercommunale.....

Le bloc communal et la cohésion sociale: principaux enseignements

Section II – Le partenariat à la recherche d’un nouveau souffle

I – Reconstruire le partenariat entre acteurs décentralisés

I.1. – L’urgent repositionnement des départements dans le développement social des territoires

I.2. – La nécessaire préservation du rôle stratégique des caisses d’allocations familiales ..

I.3. – La contribution espérée des régions

II – Mieux adapter les relations avec l’État local.....

II.1. – Le renforcement souhaité du dialogue avec les responsables des services déconcentrés de l’État

II.2. – La participation attendue des agents de terrain de l’État aux projets locaux

II.3. – L’extension souhaitée du rôle du délégué du préfet

III – Redéfinir le cadre de coopération avec les acteurs associatifs

III.1. – L’indispensable réexamen des modes de financement des associations

III.2. L’indispensable précision des critères de l’innovation

Les partenariats locaux et la cohésion sociale: principaux enseignements.....

Deuxième partie: VERS DES PRATIQUES LOCALES PLUS TRANSVER-

SALES

Section I – L’ambition d’une action publique plus proche des habitants

I – Réussir la territorialisation de l’action locale

I.1. – Un large consensus sur le principe, une mise en œuvre hétérogène

<i>I.2. - La territorialisation, condition nécessaire mais non suffisante</i>	71
<i>I.3. - L'indispensable présence sociale dans les quartiers</i>	75
II – Mieux impliquer les habitants dans les territoires	78
<i>II.1. - Une diversification des modes de participation des habitants</i>	79
<i>II.2. - Une adaptation nécessaire à la multiplicité des formes d'engagement collectif</i> ..	84
<i>II.3. - La construction d'une relation plus équilibrée entre les habitants et les administrations</i>	87
Proximité avec les habitants et cohésion sociale: principaux enseignements	94

Section II - La laborieuse généralisation de « nouvelles » modalités d'intervention	96
I - « Agir en mode projet » malgré des organisations cloisonnées	96
<i>I.1. - La transversalité dans les pratiques managériales</i>	97
<i>I.2. - Le développement de l'observation partagée à poursuivre</i>	101
<i>I.3. - L'entretien d'une dynamique pour mettre en œuvre le projet social</i>	108
II - S'inspirer davantage des modes opératoires de la politique de la ville	110
<i>II.1. - Des dynamiques de coopération efficaces</i>	112
<i>II.2. - Des effets et une mobilisation du droit commun encore trop peu mesurés</i>	114
<i>II.3. - L'intégration perfectible du contrat de ville dans les stratégies locales</i>	118
« Nouvelles » modalités d'intervention et cohésion sociale: principaux enseignements	123

Conclusion	125
Bibliographie	133
Index	136
Index des abréviations	137
Annexes	139



L'Odas a été créé en 1990 à la suite d'un rapport du Conseil économique et social et à la demande des présidents des commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat pour analyser l'action des collectivités publiques et institutions locales en matière de cohésion sociale et de lien social. A cette fin, il évalue les politiques éducatives et sociales et notamment celles consacrées à la protection de l'enfance, l'insertion et le soutien à l'autonomie. Il apporte également son concours aux différents acteurs publics pour une meilleure connaissance des publics et de leurs besoins sociaux. Afin de respecter le principe de neutralité et de permettre la représentation équilibrée des acteurs locaux, l'Odas est constitué en association. Il regroupe les ministères concernés, les grandes associations nationales d'élus, les principales fédérations associatives, les organismes de protection sociale, mais aussi la plupart des départements et des grandes villes.

SES MISSIONS SONT LES SUIVANTES :

- Réaliser toutes les études nécessaires à une meilleure connaissance des publics, des finances, des stratégies et des organisations locales.
- Recenser et évaluer les initiatives les plus innovantes grâce à son Agence des pratiques et initiatives locales (Apriles). Treize actions ont été expertisées dans le cadre de cette étude. Elles sont présentées dans cet ouvrage sous forme synthétique. Les fiches complètes sont consultables sur www.apriles.net.
- Accompagner les évolutions voulues par les collectivités territoriales (Départements, Villes...) par le biais, notamment, de recherches-actions.
- Diffuser le plus largement possible les résultats des différentes études auprès des responsables locaux (institutionnels et associatifs), des chercheurs et des professionnels.
- Enrichir le débat sur les conditions susceptibles de renforcer la qualité du vivre-ensemble et de la cohésion sociale à travers l'organisation de colloques ou la participation à des manifestations d'autres institutions.

PRÉFACE

L'ODAS est un acteur reconnu, soutenu de longue date par le Ministère de la Cohésion des territoires à travers le commissariat général à l'égalité des territoires, et c'est tout naturellement que j'ai souhaité saluer la publication de ce rapport. Son titre est un écho à la préoccupation constante qui est la mienne dans mes fonctions: comment mieux agir pour la cohésion de notre pays ?

Pour beaucoup de Français, tout est en effet encore trop compliqué et coûteux, dans tous les sens du terme : se former, trouver un emploi, aller chez le médecin, se connecter sur Internet, se déplacer, trouver un logement confortable et abordable. Et cela plus encore dans les quartiers populaires.

C'est pourquoi, j'ai placé au cœur de mon action la réussite républicaine.

La réussite républicaine, c'est faire en sorte que le hasard du lieu de naissance ne détermine pas le destin social. La réussite républicaine, c'est briser les barrières psychologiques, sociales, économiques, qui empêchent de mener sa vie comme on le souhaite. C'est faire en sorte que jamais le nom de famille, la couleur de peau, la religion, l'adresse, ne puissent interdire d'être pris en entretien ou de candidater à un emploi.

Mais pour mieux comprendre et agir, nous avons besoin d'informations, de données et d'analyses de terrain. Pour cela, il faut s'appuyer bien sûr sur les élus locaux, qui sont les sentinelles de la République. Je pense aussi aux acteurs associatifs et au monde de la recherche. L'Odas se situe précisément à un point d'équilibre entre ces acteurs et c'est tout l'apport de son travail.

Son dernier rapport est issu d'une recherche action menée dans onze villes et intercommunalités.

En partenariat étroit avec le CGET, l'Odas a engagé avec neuf villes et deux communautés d'agglomération, une recherche-action pour identifier les processus décisionnels et les modes d'organisation, susceptibles de mieux répondre aux nouveaux besoins sociaux des territoires.

Cette étude a permis de recenser les principales faiblesses des organisations, mais aussi les opportunités de changements qui permettraient d'optimiser les politiques publiques locales. Je crois en effet que nos politiques publiques doivent être beaucoup plus territorialisées. Ce rapport, en s'appuyant sur les témoignages de très nombreux acteurs locaux (élus locaux, représentants de l'Etat, de la Protection sociale, professionnels, responsables associatifs, habitants...), formule de nombreuses préconisations qui enrichiront le débat, ce dont je me félicite.

Plus de 20 ans auparavant, le rapport Cohésion sociale et territoires de novembre 1997 appelait déjà à retrouver « une capacité collective à conduire les transformations de la société au lieu de les subir ». Les grands rendez-vous de notre époque, que ce soit la lutte contre les fractures territoriales ou les transitions écologiques et numériques de notre société, ne peuvent que nous inciter à répondre avec humilité et détermination à cette ambition, plus forte que jamais.

Julien Denormandie

Ministre auprès de la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, chargé de la Ville et du Logement

AVANT-PROPOS

Depuis sa création en 1990, l'Odas s'est efforcé d'analyser régulièrement les liens entre l'action municipale et la cohésion sociale, comme il le fait avec les Départements. A cette fin, il s'est appuyé sur diverses recherches-actions et études de terrain, ainsi que sur des enquêtes nationales menées en 1993, 1998, 2007 et 2013¹ auprès des maires des communes de plus de 20 000 habitants. Parmi les travaux visant à mieux appréhender les objectifs, les modes d'organisation et les partenariats des villes en matière de cohésion sociale, on peut distinguer la recherche-action « Les villes et le lien social » menée entre 2010 et 2012 avec sept villes, en collaboration étroite avec le Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG-CIV)². Cette étude portait sur les priorités stratégiques et organisationnelles des villes, pour identifier si elles favorisaient l'efficacité et la convergence de toutes les politiques locales susceptibles d'entretenir liens sociaux et repères collectifs. Elle a permis de recueillir de nombreuses informations sur l'adaptation des choix municipaux aux besoins nouveaux, sur l'organisation des services municipaux en ce qui concerne leur transversalité interne et leur territorialisation, sur la participation des habitants aux décisions les concernant, et enfin sur la qualité du partenariat local (entre collectivités locales, organismes de protection sociale, services de l'État et associations).

Depuis lors, le contexte institutionnel et réglementaire ayant profondément évolué suite à d'importantes réformes territoriales³

¹ Les résultats de ces études et enquêtes ont fait l'objet de diverses publications qui peuvent être consultées sur le site www.odas.net. Les enseignements de la dernière enquête nationale portant sur les priorités des villes ont été rendus publics sous la forme d'une Lettre de l'Odas intitulée "Les villes et le vivre-ensemble : enquête sur les priorités politiques et stratégiques des villes de plus de 30,000 habitants", 2013.

² Il s'agit des villes de Besançon, Bordeaux, Clichy-sous-Bois, Le Havre, Strasbourg, Tourcoing et Valenciennes. Cette première recherche-action a fait l'objet d'un rapport intitulé « Les villes et le lien social », publié en juin 2013 dans la collection « Les cahiers de l'ODAS ».

³ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ; Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

et à la restructuration de la politique de la ville impulsée par François Lamy en 2014⁴, l'Odas et le Commissariat général à l'Égalité des Territoires (CGET) ont souhaité lancer une nouvelle recherche-action.

Si son premier objectif vise à vérifier et approfondir les constats de 2013, le second objectif porte sur de nouvelles préoccupations : identifier des leviers concrets d'action pouvant être utilisés par les élus, leurs services ou leurs partenaires, afin de favoriser une plus grande efficacité des politiques publiques dans les territoires.

Cette étude s'est déroulée de septembre 2015 à novembre 2017. Elle a concerné deux communautés d'agglomération et neuf communes, dont quatre (marquées d'un *) avaient déjà participé à la précédente étude : Angers, Arras, Bordeaux*, Creil, Clichy-sous-Bois*, Garges-lès-Gonesse, Le Havre*, Strasbourg*, Villeurbanne, Moulins Communauté et Valenciennes Métropole.

Cinq hypothèses issues des conclusions de l'étude de 2013, ont été retenues comme pistes de travail susceptibles de contribuer à l'efficacité des démarches de soutien à la cohésion sociale :

- La convergence de toutes les politiques et initiatives des différents acteurs en capacité d'agir sur le vivre-ensemble renforce la cohésion sociale des territoires et le développement de la citoyenneté.
- Le passage de la coordination des actions à la coopération stratégique entre acteurs (notamment entre villes, Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), Départements, État et organismes de protection sociale) est une condition essentielle pour améliorer la gouvernance locale, notamment dans le cadre de la politique de la ville.
- La participation effective des habitants et des associations à l'élaboration de la décision publique renforce la pertinence des choix locaux.

⁴ Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation et d'orientation pour la ville et la cohésion urbaine.

- Les initiatives de la société civile locale contribuent à refonder les modes d'intervention de l'action publique, au profit d'une approche plus préventive, plus innovante et plus durable.
- L'observation partagée est le principal levier de changement par sa contribution à une culture commune, à une reconnaissance mutuelle et une meilleure connaissance des territoires.

A la demande du CGET, une attention particulière a également été portée aux questions suivantes :

- Comment améliorer la mobilisation et la territorialisation des politiques publiques de droit commun concourant à la cohésion sociale (action sociale, éducation, jeunesse, sport, culture, urbanisme, mobilité, emploi, sécurité, etc.) et leur articulation avec les dispositifs spécifiques portés par la politique de la ville dans les quartiers prioritaires ?
- Comment développer la participation des citoyens, y compris les plus éloignés des instances de concertation et de participation existantes, et les formes émergentes d'initiatives locales favorisant la cohésion sociale et la citoyenneté (mobilisation de la société civile, entrepreneuriat et création d'activités dans les quartiers, place des jeunes dans la ville) ?
- Comment mieux identifier et promouvoir les démarches innovantes en ce qui concerne les relations partenariales dans le champ de la cohésion sociale (entre Départements, établissements publics de coopération intercommunale, communes, État, associations) et leurs traductions éventuelles dans la gouvernance des contrats de ville ?
- Quels sont les besoins actuels des acteurs de première ligne en matière d'ingénierie, de connaissances et de compétences pour répondre aux enjeux émergents de cohésion sociale ?

La réalisation de l'étude s'est effectuée en quatre phases. La première (septembre à décembre 2015) a permis de définir avec chaque ville

et EPCI un axe de recherche à développer plus particulièrement. Il est utile de préciser que cet axe a pu évoluer au cours de la recherche-action pour s'adapter opportunément aux réalités locales et aux constats réalisés au fur et à mesure. Malgré leur grande variété, les sujets retenus par les onze sites peuvent néanmoins être regroupé en trois axes majeurs (cf. annexe 1 p.140) :

- Les relations entre habitants et institutions
- La coopération entre les services municipaux et intercommunaux, ainsi qu'avec leurs partenaires
- L'observation partagée

La deuxième étape a permis de réaliser un état des lieux avec chaque ville ou EPCI sur le sujet défini lors de l'étape précédente. A cette fin, deux jours d'entretiens individuels et collectifs ont été conduits dans chaque site par les experts de l'Odas avec des représentants du CGET et des volontaires d'autres communes impliquées dans la démarche. Au total, 143 entretiens ont permis de recueillir le point de vue de plus de 400 acteurs locaux : élus et professionnels des villes, des EPCI, de l'État, des Départements, des caisses d'allocations familiales, d'autres institutions locales, ainsi que des associations et des habitants membres de collectifs ou d'instances participatives⁵.

La troisième phase (de septembre à décembre 2016) a permis de restituer et de débattre des observations réalisées lors de la précédente étape, afin d'affiner les analyses et d'identifier des pistes d'actions prioritaires pour chaque ville et communauté d'agglomération. La quatrième étape (janvier à septembre 2017) a donné lieu à de nouvelles visites sur sites d'une à deux journées, pour mieux repérer des pistes d'amélioration des politiques publiques.

Précisons que la quatrième étape s'est effectuée principalement par l'intermédiaire d'ateliers, alors que la deuxième étape consistait principalement en des entretiens semi-directifs individuels et collectifs.

⁵ La liste complète des entretiens est présentée en annexe.

Sur le plan national, la démarche a été conduite par un comité de pilotage rassemblant des représentants (élus et professionnels) des villes et communautés d'agglomération partenaires, de l'Odas, du CGET et de la Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS). Au total, sept séances ont été organisées entre novembre 2015 et octobre 2017. Elles ont permis un débat collectif autour des résultats de la recherche-action. De plus, des questions transversales ont été abordées en sous-groupes de travail: l'observation partagée, la participation des habitants, la territorialisation des organisations et des politiques publiques, la coopération partenariale⁶.

⁶ Les sous-groupes thématiques sur « la place des habitants » et « l'observation partagée » se sont réunis les 1er juillet et 8 décembre 2016. Les sous-groupes relatifs au « passage de la coordination à la coopération entre acteurs » et sur « le territoire comme vecteur de transversalité » se sont réunis les 21 mars et 21 juin 2017.

INTRODUCTION

Mieux appréhender la capacité des villes à concevoir et mettre en œuvre un projet social⁷ de territoire, dans une période caractérisée par de profondes mutations, nécessite de s'interroger préalablement sur le but recherché par les acteurs locaux concernés. Or, cette question de la finalité de l'action publique est souvent délaissée, alors même qu'elle est déterminante pour définir une politique globale et les stratégies qui l'accompagnent.

Cela est d'autant plus vrai que, comme le démontrent les travaux de l'Odas ces vingt dernières années⁸, la problématique de la cohésion sociale a beaucoup évolué. Non seulement la vulnérabilité économique s'est largement étendue en raison de la massification du chômage, mais l'effondrement des liens sociaux et des repères collectifs a aussi accentué les risques d'exclusion. À une vulnérabilité économique accrue s'ajoute l'émergence d'une vulnérabilité relationnelle et identitaire de plus en plus perceptible. Elle se traduit notamment par la montée des phénomènes d'isolement, de défiance entre citoyens et de repli sur les communautés d'appartenances supposées. Enfin, le déclin de la croyance collective dans les grandes institutions républicaines, à l'instar de l'École (aujourd'hui reconnue comme génératrice d'exclusion⁹) ou des outils de la démocratie représentative, vient aujourd'hui questionner le regard que les individus portent sur eux-mêmes et sur la société à laquelle ils

⁷ Pour les auteurs de ce rapport, le projet social s'entend comme l'ensemble des orientations politiques prises en matière de cohésion sociale par les élus locaux d'un territoire déterminé, que celles-ci soient formalisées dans un document unique ou non.

⁸ ODAS, « Pouvoirs locaux : vers une nouvelle réponse sociale », Les cahiers de l'Odas, octobre 1997

⁹ CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DU SYSTÈME SCOLAIRE, *Inégalités sociales et migratoires. Comment l'école amplifie-t-elle les inégalités ?* 2016

appartiennent¹⁰. La communauté humaine est alors moins disponible pour favoriser l'inclusion, faute d'entretien de tout ce qui peut rassembler les habitants dans leur diversité, autour de valeurs et de projets partagés¹¹.

Le rôle des pouvoirs publics en matière de cohésion sociale ne peut donc plus se limiter à l'aide des personnes fragilisées pour les réintégrer dans un environnement favorable, car celui-ci est dorénavant déstabilisé à son tour. Il ne s'agit plus de se satisfaire du seul accompagnement social des personnes, qu'il soit individuel ou collectif. Il s'agit maintenant de passer d'une logique de publics à une logique de développement social susceptible de mobiliser toutes les politiques et toutes les personnes aptes à renforcer la vie sociale d'un quartier, d'une commune, ou de tout autre territoire.

Il devient alors nécessaire d'organiser la complémentarité entre tous les acteurs du territoire. D'abord entre communes et Départements, les premières étant mieux outillées sur le terrain de l'action sociétale (englobant l'ensemble des dimensions de la vie des habitants), et les seconds légitimes en matière d'action sociale. Mais aussi entre les missions de l'État et celles des villes. Car, quand un quartier est en déshérence, seule la convergence des actions peut faire reculer l'exclusion.

C'est pourquoi l'analyse des conditions d'optimisation de l'intervention publique, qui constitue l'objectif premier de cette étude, devait nécessairement consacrer sa première partie à une observation du positionnement des institutions dans une période de grandes réformes pour identifier les freins et leviers au développement d'une gouvernance plus cohérente des politiques concourant à la cohésion sociale dans les villes. Ce qui sera facilité par la possibilité de s'appuyer sur les enseignements d'une précédente recherche-action consacrée plus particulièrement à l'observation des démarches transversales entre services et collectivités publiques.¹²

¹⁰ Ainsi, près de sept Français sur dix estiment que la cohésion sociale est faible dans notre société. (Source: DREES, « Baromètre d'opinion de la DREES sur la santé, la protection sociale et les inégalités. Principaux enseignements de l'enquête 2015. », 2016)

¹¹ C'est notamment le rôle de la journée citoyenne de proposer à toute la population d'une commune, sans exception, de se mobiliser une journée pour contribuer au bien commun. Elle concerne désormais plus de 2000 communes de toute taille. « Faire ensemble pour mieux vivre ensemble », sa finalité est bien de « favoriser les liens sociaux et la reconnaissance de la valeur de chacun ». Pour en savoir plus: www.journeecitoyenne.fr et www.apriles.net.

Dès lors, après avoir vérifié et approfondi les constats de 2013, il était possible de s'attacher à produire une plus grande panoplie de propositions opérationnelles utiles aux acteurs locaux. Cette nouvelle recherche-action se devait donc d'accompagner ses investigations sur la conception de l'action locale d'une analyse des outils et actions qui contribuent efficacement à la mise en œuvre des politiques concourant à la cohésion sociale.

S'intéressant non seulement aux leviers favorisant une coopération plus stratégique entre les communes, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et leurs partenaires (État, Régions, Départements, caisses d'allocations familiales, société civile) mais également à l'émergence de nouvelles manières de construire l'action publique, la démarche portée par l'Odas pouvait paraître ambitieuse. Elle s'avéra en réalité possible grâce à la collaboration spontanée de la quasi-totalité des acteurs de terrain sollicités tout au long de cette entreprise, quels que soient leurs institutions de rattachement, leurs fonctions et leurs secteurs d'activité. Et déjà, en soi, cet engagement reflète bien une caractéristique de notre époque: le développement de la vulnérabilité entraîne son lot de difficultés, mais aussi d'espérance, car chacun sent bien la nécessité d'unir les efforts pour mieux résister aux dures réalités du moment.

Et donc grâce à cette forte mobilisation des institutions concernées, ces travaux ont permis de vérifier que l'action locale est fortement ébranlée par les réformes institutionnelles engagées ces dernières années. Mais si ces difficultés doivent être prises en compte dans le diagnostic établi sur l'état de la gouvernance locale, elles ne doivent pas masquer l'existence des nombreuses initiatives positives engagées par les acteurs locaux dans les sites de la recherche-action. Ces initiatives offrent des pistes d'action aptes à optimiser les efforts engagés par les pouvoirs publics pour promouvoir le vivre-ensemble sur les territoires de la République. Et il s'agit de leviers permettant non seulement un renforcement de la coopération entre les acteurs locaux (première partie) mais aussi une redéfinition de leurs modes d'intervention (seconde partie).

¹² ODAS, *Les villes et le lien social*, Paris, Editions Odas, 2013

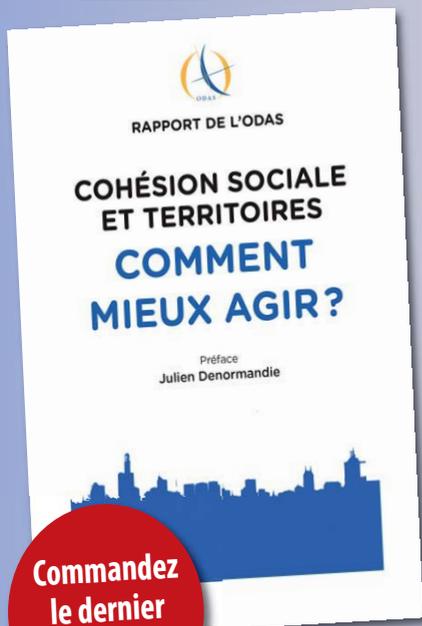
PREMIÈRE PARTIE :

VERS UNE COOPÉRATION PLUS STRATÉGIQUE ENTRE ACTEURS LOCAUX

Ce n'est pas si surprenant que cela : le premier enseignement de cette recherche-action montre la persistance dans les territoires observés d'une volonté des élus municipaux d'œuvrer sur le terrain de la cohésion sociale, malgré la contraction de leurs ressources financières. Il est en effet fortement ancré dans la culture municipale qu'il s'agit là d'une priorité, comme l'avait déjà relevé en 1993 l'Odas dans sa toute première enquête sur les villes. Ce qui est nouveau, c'est que la perception de cette responsabilité a profondément évolué.

Plus précisément : il y a vingt ans, seules quelques communes s'appuyaient sur une lecture anthropologique des besoins de l'ensemble de la population, les conduisant à s'inscrire dans une démarche globale de développement des liens sociaux et des repères collectifs. Pour la plupart des autres communes la prise en compte des besoins se faisait de façon sectorielle, par types de publics, avec trois options privilégiées : la lutte contre la grande exclusion, le soutien au vieillissement et l'accueil de la petite enfance. Les communes agissaient donc très majoritairement, essentiellement par l'intermédiaire de leurs Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS) et à travers le filtre des dispositifs et des réponses sectorielles.

Depuis lors, la situation économique et sociale ayant considérablement évolué, le regard des élus locaux sur la vulnérabilité a lui aussi profondément changé. La plupart des élus interviewés dans le cadre de la recherche-action expriment une vision plus globale



**Commandez
le dernier
rapport ODas**

Depuis une vingtaine d'années, la lutte contre les fractures sociales et territoriales est souvent évoquée comme un enjeu prioritaire des politiques publiques. Et pourtant chacun en convient aujourd'hui, la cohésion sociale de notre pays n'a jamais été aussi menacée. Les politiques nationales doivent donc impérativement s'adapter à ce nouveau défi, qui requiert aussi un fort engagement des acteurs locaux. C'est pourquoi, en partenariat étroit avec le CGET, l'Odas a engagé avec 9 villes et 2 communautés d'agglomération, une recherche-action pour identifier les processus décisionnels et les modes d'organisation, susceptibles de mieux répondre aux nouveaux besoins sociaux des territoires.

Cette étude a permis de recenser les principales faiblesses des organisations, mais aussi les opportunités de changements qui permettraient d'optimiser les politiques publiques locales. En s'appuyant sur les témoignages de très nombreux acteurs locaux (élus locaux, représentants de l'Etat, de la Protection sociale, professionnels, responsables associatifs, habitants...), ces préconisations portent sur la nécessaire redéfinition du bloc communal, mis à mal par la loi NOTRe, la revitalisation stratégique des coopérations interinstitutionnelles engluées dans les contraintes gestionnaires, l'extension des marges de manœuvre des acteurs déconcentrés de l'Etat pour consolider leur légitimité territoriale, l'urgente reconfiguration des modes d'intervention sociale pour privilégier la prévention sur la réparation, l'expérimentation de nouvelles formes de démocratie participative... Et ces préconisations s'avèrent possibles, car elles s'appuient sur l'analyse de pratiques innovantes déjà mises en œuvre dans les territoires concernés.

Prix de vente : 13 euros (15 euros avec les frais de port).

Gratuit (hors frais de port) pour les élus et professionnels membres d'institutions adhérentes de l'Odas (consulter la liste des adhérents sur www.odas.net).

BON DE COMMANDE

Rapport ODas - « Cohésion sociale et territoires : comment mieux agir ? »

INFORMATIONS POUR LA LIVRAISON

INSTITUTION :

PRÉNOM ET NOM :

ADRESSE :

CODE POSTAL : VILLE :

TÉLÉPHONE : E-MAIL :

ADRESSE DE FACTURATION SI DIFFÉRENTE

INSTITUTION :

PRÉNOM ET NOM :

ADRESSE :

CODE POSTAL : VILLE :

TÉLÉPHONE : E-MAIL :

■ Je souhaite commander ... exemplaire(s) au prix de 15 euros (frais de port inclus)
Soit un total de euros.

■ Je fais partie d'une institution adhérente de l'Odas et souhaite commander ... exemplaire(s) au prix de 2 euros (coût des frais de port). Soit un total de euros.

Je règle par :

- Chèque à l'ordre de l'Odas
- Virement bancaire à réception de facture
- Mandat administratif (à joindre au bon de commande)

À RETOURNER À L'ODAS :

- Par courrier : 250 bis boulevard Saint-Germain - 75007 Paris - Ou par mail : secretariat@odas.net