Observatoire national de l'action sociale

DEVELOPPEMENT SOCIAL : *LES DEPARTEMENTS À L'EPREUVE DU REEL*

RAPPORT DE JEAN-LOUIS SANCHEZ

tiré des constats et propositions de travaux de l'Odas :

- ***« Territorialisation et cohésion sociale »***
- ***« Observation sociale et action départementale »***

O.D.A.S

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DES AFFAIRES SOCIALES
ET DE LA SANTÉ

DEVELOPPEMENT SOCIAL : LES DEPARTEMENTS A L'EPREUVE DU REEL

rapport de Jean-Louis Sanchez

tiré des constats et propositions des travaux de l'Odas :

- ***« Territorialisation et cohésion sociale »****, recherche-action menée avec dix-huit départements, coordonnée par Maud GALLAY, avec le concours de Martial DARDELIN, Emmanuelle GUILLAUME, Mireille MONTAGNE et Jean-Claude PLACIARD, sous la direction de Didier LESUEUR - 2011-2015.*
- ***« Observation sociale et action départementale »,*** *étude conduite par Caroline MEGGLE et Maud GALLAY, sous la direction de Claudine PADIEU - 2012-2013.*

REMERCIEMENTS :

Aux dix-huit départements qui ont collaboré et financé la recherche-action :

les Bouches-du-Rhône ; le Cher ; la Corse-du-Sud ; les Côtes-d'Armor, la Creuse ; le Doubs ; la Drôme ;· l'Eure ; le Finistère ; la Gironde ; l'Isère ; le Jura ; le Maine-et-Loire ; la Meurthe-et-Moselle ; le Nord ; le Pas-de-Calais ; le Bas-Rhin ; la Vienne.

Aux partenaires nationaux qui ont apporté leur contribution à la recherche-action:

Association nationale des cadres de l'Action sociale départementale (ANCASD) ; Caisse centrale de Mutualité sociale agricole (CCMSA) ; Centre national de la Fonction publique territoriale (CNFPT) ; Direction générale de la Cohésion sociale (DGCS) ; Ecole des Hautes Etudes en Santé publique (EHESP).

Aux départements et villes qui ont répondu à l'enquête sur l'observation sociale.

A l'équipe de l'Odas et particulièrement à Hélène Padieu, qui a collaboré de façon déterminante à l'écriture du rapport, sa présentation et sa relecture.

SOMMAIRE

AVERTISSEMENT 5

INTRODUCTION 9

TITRE I. L'IMPACT DU DEVELOPPEMENT SOCIAL SUR L'ORGANISATION 19

CHAPITRE I. L'APPROCHE GLOBALE DU DEVELOPPEMENT SOCIAL 21
I - L'impact de l'approche globale sur l'organisation interne 22
I.1 – La transversalité des politiques de solidarité se renforce 22
I.2 – La transversalité avec les autres politiques départementales est amorcée 26
II - L'impact de l'approche globale sur le partenariat 29
II.1 – Les atermoiements du partenariat d'action 29
II.2 – Les promesses du partenariat d'observation 33

CHAPITRE II. L'APPROCHE TERRITORIALISEE DU DEVELOPPEMENT SOCIAL . 35
I – Une territorialisation bien engagée… 36
I.1 – Sur les activités 38
I.2 – Sur les découpages géographiques 40
I.3 – Sur la déconcentration des responsabilités 41
II – …Mais une territorialisation encore en quête de sens 43
II.1 – En ce qui concerne sa cohérence interne 44
II.2 – En ce qui concerne la participation des habitants 46
II.3 – En ce qui concerne le positionnement du travail social 48

CHAPITRE III. L'APPROCHE MANAGERIALE DU DEVELOPPEMENT SOCIAL . 53
I – La difficile évolution du travail social 54
I.1 – Quant à l'affirmation de son rôle stratégique 55
I.2 – Quant au passage d'une logique de métier à une logique de mission 58
II - La nécessaire adaptation de l'encadrement 59
II.1 – Dans le suivi des services territorialisés 59
II.2 - Dans l'innovation et la prise de risque 61
II.3 – Dans le management coopératif 62

TITRE II. L'IMPACT DU DEVELOPPEMENT SOCIAL SUR L'OBSERVATION 65

CHAPITRE I. DEVELOPPEMENT SOCIAL ET OBSERVATION SECTORIELLE DE L'ACTION SOCIALE 67
I - La perception politique du rôle de l'observation se renforce 68
I.1 – Une vision convergente de sa finalité 68
I.2 – Une vision convergente de son positionnement 70
II - La restructuration qualitative des dispositifs d'observation se précise 71
II.1 – La diversification des centres d'intérêt se poursuit… 72
II.2 – …Mais la prise en compte des informations de terrain peine à se développer 74

CHAPITRE II. DEVELOPPEMENT SOCIAL ET OBSERVATION GLOBALE DE L'ACTION SOCIALE 75
I – A propos de l'observation transversale des politiques départementales 76
I.1 – L'implication des services au niveau central 76
I.2 – L'implication des services dans les territoires infra-départementaux 78
II - En ce qui concerne la collaboration interinstitutionnelle 82
II.1 - La contribution des partenaires à l'observation départementale ... 83
II.2 - La participation des départements aux travaux d'observation des autres institutions 84

CONCLUSION 87

ANNEXES 91

Annexe 1 : Participants aux visites sur site 93
Annexe 2 : Institutions rencontrées lors des visites sur site 97
Annexe 3 : Participants aux groupes de travail 101

AVERTISSEMENT

Le présent rapport sur l'impact du développement social sur les stratégies départementales résulte de divers travaux menés par l'Observatoire national de l'action sociale (Odas) ces cinq dernières années. Ceux-ci ont porté principalement sur les deux conditions incontournables pour réussir une dynamique de développement social : la territorialisation des organisations pour adapter la réponse aux spécificités de chaque territoire ; l'observation pour identifier les caractéristiques propres à chaque territoire.

Plus précisément, l'analyse de la territorialisation est le fruit de la recherche-action « Territorialisation et Cohésion Sociale », conduite de 2012 à 2015 par l'Odas et dix-huit départements : Bouches-du-Rhône, Cher, Corse du Sud, Côtes-d'Armor, Creuse, Doubs, Drôme, Eure, Finistère Gironde, Isère, Jura, Maine-et-Loire, Meurthe-et-Moselle, Nord, Pas-de-Calais, Bas-Rhin, Vienne. Cette étude a bénéficié du soutien de la Direction générale de la Cohésion sociale (DGCS) et de la collaboration ponctuelle de quatre partenaires nationaux[1]. Cette recherche-action, qui a duré trois ans, s'est appuyée sur deux démarches complémentaires : au niveau national et à l'échelle locale.

[1] Association nationale des cadres de l'Action sociale départementale (ANCASD), Caisse centrale de Mutualité sociale agricole (CCMSA), Centre national de la Fonction publique territoriale (CNFPT), Ecole des Hautes Etudes en santé publique (EHESP).

Sur le plan national, dix séances de travail, d'une journée chacune, ont réuni les représentants des dix-huit départements volontaires et des partenaires nationaux associés à la démarche. Elles ont permis d'élaborer une grille d'entretiens sur les thématiques suivantes : le diagnostic territorial, la territorialisation, la gouvernance interne et externe des organisations territorialisées, les pratiques de l'intervention sociale, le management.

Au niveau local, la démarche s'est déroulée en deux étapes. Une première étape a été consacrée à l'établissement d'un état des lieux de la situation de chaque département, grâce à la réalisation d'entretiens individuels et collectifs auprès d'élus, de cadres, de professionnels et de partenaires dans chacun des dix-huit départements. Cette première étape a permis de mener 426 entretiens auprès d'un millier de personnes environ. Cet état des lieux a alors été remis à chaque département, afin de sélectionner les sujets à approfondir, qui s'est concrétisée par une seconde visite sur site. Ayant pour objectif d'accompagner le changement engagé par chacun des dix-huit départements, les modalités méthodologiques de cette deuxième étape ont été adaptées à cet effet. Les visites sur site, qu'elles relèvent de la première ou de la deuxième étape, ont été réalisées par des équipes mixtes, comprenant des membres de l'Odas et des représentants de l'un (ou plusieurs) des dix-sept autres départements et d'un partenaire national, afin de mieux enrichir l'analyse et d'établir des contacts entre les collectivités. Enfin, il faut noter que deux départements ont souhaité poursuivre la dynamique engagée avec cette

recherche-action en la prolongeant d'une troisième année : le Pas-de-Calais et la Corse-du-Sud.

Quant à l'analyse de l'impact du développement social sur l'observation, elle résulte de l'exploitation de travaux très récents, mais aussi d'autres plus anciens. En effet, depuis sa création en 1990, l'Odas a intégré dans son champ d'observation l'analyse de l'utilisation par les collectivités territoriales des systèmes d'information aptes à faciliter la décision publique. Des colloques et séminaires de formation ont été consacrés à cette question[2] et de nombreuses publications ont jalonné cette démarche[3]. Certaines d'entre elles traitaient directement de l'observation par politique publique (sur la protection de l'enfance, sur le vieillissement, sur les indicateurs sociaux des diverses politiques…). D'autres abordaient la question indirectement en en faisant une pièce maîtresse d'une dynamique d'adaptation des politiques publiques.

Mais aujourd'hui cette question de l'observation prend une autre dimension, en raison de l'accélération des mutations sociodémographiques, qui rendent encore plus nécessaire la relation entre décision et connaissance de l'évolution des problématiques sociales. C'est pourquoi dès 2012, à l'initiative de la commission Stratégies et Organisations qui rassemble régulièrement les directeurs généraux adjoints en charge des Solidarités des départements, une enquête par questionnaire sur l'observation sociale a été lancée à

[2] Par l'intermédiaire notamment de l'Institut national du développement social (INDS) dès 1994.
[3] Voir site de l'ODAS : www.odas.net.

destination de tous les départements français. Par ailleurs, son taux de réponse élevé (84 %) ayant montré les attentes des départements en la matière, l'enquête a été complétée par la réalisation de monographies dans dix départements (Essonne, Finistère, Gard, Loir-et-Cher, Loire-Atlantique, Nord, Savoie, Seine-Maritime, Oise, Val-d'Oise). Et cet ensemble de données ciblées sur l'observation a été enrichi de l'exploitation des informations qualitatives recueillies à l'occasion de la recherche-action « territorialisation et cohésion sociale » présentée ci-dessus.

INTRODUCTION

La décentralisation de l'action sociale en faveur des départements n'a cessé de susciter depuis plus de trente ans de nombreuses résistances. En effet, celle-ci pouvait faire craindre une remise en cause du principe d'égalité en ce qui concerne l'offre de services sociaux et médico-sociaux. De plus, beaucoup doutaient de l'implication des élus locaux dans des problématiques à faible lisibilité électorale. Avec le risque d'arbitrages plus favorables aux compétences directement liées à l'attractivité des territoires et à l'emploi. Or ces craintes se sont avérées excessives comme le montre le bilan de trente ans de décentralisation effectué récemment par l'Odas, qui relève que le fort investissement social des départements a pu même entraîner une réduction des inégalités de traitement entre usagers[4].

Toutefois, ce résultat globalement positif est aujourd'hui fragilisé par la situation financière des départements qui s'avère particulièrement inquiétante, avec une progression de leurs dépenses sociales bien plus élevée que celle de leurs

[4] ODAS, *Décentralisation et solidarité – Les indispensables réformes,* 2015.

recettes. Leur liberté de choix[5] s'en trouve restreinte, d'autant plus que l'évolution de la structure de la dépense départementale d'action sociale depuis 1984 accentue ce processus.

En effet, diverses législations ont entrainé une modification substantielle du poids respectif des dépenses, entre celles consacrées à la réalisation d'équipements et services, et celles consacrées au versement d'allocations. Dorénavant, les dépenses d'allocations représentent plus de 46 % des dépenses nettes d'action sociale, contre 13 % trente ans plus tôt. Initialement, les départements ne géraient que l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP). Ils ont désormais la responsabilité de trois autres allocations : l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), la prestation de compensation du handicap (PCH) et le revenu de solidarité active (RSA). Cette évolution se traduit aussi par un accroissement considérable du nombre de bénéficiaires : plus de 1 200 000 pour l'APA, près de 300 000 pour la PCH ou pour l'ACTP, près de 1 700 000 pour le RSA.

Or la prégnance grandissante des crédits alloués au financement de ces dispositifs, laisse une place de plus en plus limitée à des politiques volontaristes ancrées dans les territoires, en compromettant par ailleurs l'investissement dans des démarches innovantes. Le risque est grand de voir alors l'action départementale se caractériser principalement par des fonctions gestionnaires axées sur la distribution de

[5] Lettre de l'ODAS, *Les dépenses départementales d'action sociale en 2014 : le doute n'est plus permis*, juin 2015, et Lettre de l'ODAS *Financement de l'action sociale : les départements dans l'impasse*, juin 2014.

prestations au détriment de fonctions plus structurantes de développement social.

La légitimité des départements peut donc en pâtir, de même que la qualité de la réponse sociale. C'est pourquoi l'urgence de changements profonds est à l'ordre du jour dans tous les départements, avec comme première préoccupation de retrouver des marges de manœuvre par une meilleure adéquation entre les moyens disponibles et les besoins à satisfaire. Et pour engager ce processus, chacun admet aujourd'hui qu'il est indispensable de s'interroger sur les profondes mutations de notre société.

La transformation de la société redéfinit la question sociale

En effet, cette réflexion est indispensable pour mieux définir les priorités de l'intervention sociale. Car depuis 30 ans, la société s'est transformée, avec une ampleur et une rapidité inédite. Une transformation qui se vérifie aujourd'hui dans différents champs de la vie quotidienne qui impactent l'activité des départements : le rapport au travail, le rapport aux âges, le rapport à l'instruction, le rapport à la famille, le rapport au territoire et, peut-être plus profondément encore, le rapport à l'autre.

En ce qui concerne le rapport au travail, il faut relever que l'accroissement du chômage ne saurait résumer à lui seul les profondes mutations à l'œuvre. Le marché de l'emploi est aussi marqué par la multiplication des contrats précaires qui atteint dorénavant toutes les catégories d'emploi. Ce qui

atténue considérablement le rôle d'intégration sociale que le travail a toujours eu dans notre pays. Il en résulte une véritable « déstabilisation des stables », qui ne favorise pas l'intégration des moins stables[6]. Et il s'agit d'une réalité qui risque de s'aggraver encore, avec la suppression d'emplois provoqués par les grandes évolutions technologiques (automatisation des services, e-commerce, fabrication 3D etc.). Il est donc indispensable de mieux appréhender les conséquences de cette précarisation croissante qui concerne en particulier les femmes[7] et la jeunesse dont l'accès à l'autonomie est de plus en plus tardif[8].

En ce qui concerne le rapport aux âges, le vieillissement global de la population se poursuit, entraînant dans son sillage l'accroissement du nombre de personnes âgées dépendantes. En effet, si la dépendance n'est pas systématique, sa prévalence est plus élevée si les personnes avançant en âge cessent d'avoir une utilité et une reconnaissance sociales. Or en France, l'arrêt d'une activité professionnelle s'accompagne souvent d'un retrait progressif de l'espace public qui peut parfois même conduire à des situations d'isolement. Ces tendances pèsent donc lourdement sur les finances publiques et entrainent par conséquence des

[6] Robert CASTEL, *Les métamorphoses de la question sociale – une chronique du salariat*, Fayard, Paris, 1995.
[7] INSEE, *Sous-emploi selon le sexe et la catégorie socioprofessionnelle en 2014*.
[8] ANIL, *Le logement des jeunes*, 2011. Par ailleurs, dans l'enquête *« Génération quoi ? »* organisée par France 2 qui propose aux jeunes de résumer leur génération en un mot, les termes les plus cités par les 18-34 ans sont « sacrifiée » et « perdue ». Lien vers l'enquête : http://generation-quoi.france2.fr.

tensions entre les générations. Alors que la jeunesse est fortement impactée dans son avenir par les questions économiques et environnementales, elle doit assumer par ailleurs des charges de plus en plus lourdes pour financer les dépenses liées au vieillissement de la société.

Sur le plan scolaire les enfants et les jeunes sont de plus en plus influencés par le lieu où ils grandissent (avec la régression de la mixité sociale) et par leur cadre familial. Or dorénavant 18 % des enfants vivent dans une famille monoparentale[9]. Si la monoparentalité n'est pas un facteur de risque spécifique pour un enfant, elle s'accompagne souvent d'un retrait de la vie sociale et d'une chute importante de revenus[10]. L'évolution des modèles familiaux est également caractérisée par une dispersion géographique des familles pour des raisons notamment professionnelles. Or, il n'est pas rare que cette distanciation physique s'accompagne d'une distanciation relationnelle, resserrant de plus en plus la notion de famille au périmètre de la famille nucléaire.

Le rapport au territoire s'est également profondément transformé. La mobilité constitue à cet égard un aspect important des mutations en cours, avec un éloignement croissant entre le lieu de résidence et le lieu de travail. Ainsi, en 2004, 73 % des salariés quittent chaque jour leur

[9] DREES, *Les familles monoparentales depuis 1990,* 2015.
[10] INSEE, *Les niveaux de vie en 2012*, 2014. Selon l'INSEE, 36 % des familles monoparentales se situent en 2012 en dessous du seuil de pauvreté (60 % du revenu médian), contre 7,4 % des couples sans ou avec un enfant et 14,2 % des couples avec deux enfants ou plus.

commune de résidence pour aller travailler[11]. Cette évolution dans le rapport à l'espace a une incidence sur le sentiment d'appartenance à un territoire. Ainsi certaines communes du périurbain peinent à construire des liens de voisinage entre les habitants, la vie quotidienne des habitants (travail, achats, loisirs) étant délocalisée à plusieurs kilomètres de là. Il s'agit d'ailleurs d'un mode d'organisation territoriale qui pourrait se renforcer, comme en témoigne le scénario de « spécialisation fonctionnelle » qui apparaît dans le travail prospectif « Territoires 2040 » porté par le Commissariat général à l'égalité des territoires.

En filigrane de tous ces constats, c'est aussi à une évolution du rapport à l'autre que l'on assiste. Cela se vérifie à travers le développement de communautés qui se regroupent selon leurs origines ou leurs croyances ou autour d'affinités entretenues par voie virtuelle. Or il s'agit d'une évolution en fort développement car les valeurs collectives ne sont plus entretenues par les institutions, faute de projet fédérateur, comme cela pouvait être le cas au lendemain de la libération avec le programme du Conseil national de la résistance (CNR) ou les grandes ambitions de l'éducation populaire. Au contraire la culture qui dorénavant domine dans le débat public est celle d'un épanouissement de l'individu à travers son seul développement personnel. Au plan local, les habitants, de moins en moins conscients de l'interdépendance de leurs quotidiens respectifs perçoivent moins l'intérêt de s'engager collectivement autour d'un projet pour

[11] INSEE, *Les déplacements domicile-travail amplifiés par la périurbanisation*, 2007.

leur territoire[12]. Une tendance qui confirme les analyses du sociologue Jean Viard, qui résume cette évolution par une formule « *la société du bonheur privé et du malheur collectif* »[13].

Une nouvelle question sociale appelle une nouvelle réponse sociale

La question sociale se caractérise donc aujourd'hui non seulement par une expansion de la vulnérabilité économique (chômage de masse et précarité de l'emploi) mais aussi par le développement d'une vulnérabilité relationnelle (fragilité des liens sociaux et repli sur soi) et d'une vulnérabilité identitaire (déficit de repères partagés par tous).

Cette situation a de lourdes conséquences en matière de protection de l'enfance où la grande majorité des enfants concernés sont mis en danger par des parents sans repères éducatifs. Elle fragilise aussi un nombre croissant de personnes âgés, confrontés en raison de leur isolement au risque d'une plus forte prévalence de la dépendance. Elle rend plus aléatoire le parcours des personnes engagées dans un processus d'insertion.

C'est la raison pour laquelle le législateur s'est efforcé de répondre à ces nouveaux besoins sociaux par des dispositifs de plus en plus ciblés (information préoccupante, revenu de solidarité active, allocation personnalisée d'autonomie,

[12] CREDOC, *Le modèle social à l'épreuve de la crise* 2014.
[13] Jean VIARD, *Nouveau portrait de la France*, 2013.

prestation de compensation du handicap…). Mais si cette efflorescence règlementaire permet de traiter un grand nombre de situations, elle accentue l'accroissement de la demande sociale, à un moment où les ressources des collectivités publiques régressent. C'est pourquoi toutes les études rappellent la nécessité de développer les interventions précoces afin d'éviter l'aggravation des difficultés. De plus si l'attribution d'allocations permet de résoudre les problèmes matériels des personnes concernées, elles ne résolvent que partiellement leurs difficultés d'intégration sociale que seules des réponses collectives peuvent atténuer.

C'est en connaissance de cause que les départements s'interrogent de plus en plus activement sur la nécessité de refonder leurs modes d'intervention sociale en s'inspirant de la philosophie des précurseurs de la politique de la ville. C'est l'ambition du développement social, qui propose de consolider la solidarité de droits par le développement d'une citoyenneté active et la revitalisation des solidarités naturelles (familiales et de voisinages). Ce qui passe par le développement d'initiatives (culturelles, éducatives, festives, sportives…) aptes à impliquer tous les acteurs locaux, dans une logique d'intégration des populations fragilisées non seulement par la précarité matérielle ou la différence culturelle, mais aussi par l'isolement provoqué par l'âge, le handicap ou encore l'origine. Le développement social n'est pas un nouveau dispositif social. Il se fonde sur une nouvelle conception de l'action publique, apte à appréhender les publics non pas seulement à travers leurs difficultés mais également en s'appuyant sur leurs potentiels. Sur le plan des pratiques d'intervention, il ne s'agit alors plus seulement

d'accompagner les personnes en situation de précarité, mais bien de s'appuyer sur l'ensemble des forces vives d'un territoire pour en renforcer la cohésion.

Et effectivement, un mouvement de restructuration vers le développement social est engagé depuis plus de dix ans. Plus concrètement, dès 2001 un premier bilan de la décentralisation effectué par l'Odas concluait que les départements avaient territorialisé à cet effet leurs services sociaux et médico-sociaux[14]. De même, en 2010, une nouvelle étude de l'Odas démontrait que ce mouvement engendrait une vision plus transversale des responsabilités départementales[15]. Sans masquer pour autant les limites des démarches engagées, souvent jalonnées d'initiatives contradictoires. Et elle insistait sur le risque croissant d'un enlisement des départements dans des choix gestionnaires avec la multiplication des dispositifs dont il avait la responsabilité.

C'est pourquoi la nécessité d'une réactualisation de ces travaux a été perçu comme indispensable par les quatre-vingt-cinq départements adhérents de l'Odas, à un moment ou le développement social trouve une consécration formalisée dans le récent « plan d'action en faveur du travail social et du développement social »[16]. Le présent rapport est issu de ces divers travaux et tout particulièrement de la recherche-action mené avec dix-huit départements. Il devrait

[14] Jean-Louis SANCHEZ, *Décentralisation : de l'action sociale au développement social – Etat des lieux et perspectives,* L'Harmattan, 2001

[15] Lettre de l'ODAS, *Développement social et performance locale : où en sont les départements ?*, novembre 2010.

[16]Ce plan d'action en faveur du travail social et du développement social a été approuvé en conseil des ministres du 21 octobre 2015.

permettre de mieux appréhender l'influence du développement social sur la conception stratégique qui prévaut aujourd'hui dans les départements en matière sociale grâce à l'analyse de son impact sur leur organisation d'une part (Titre I), et sur leurs démarches d'observation d'autre part (Titre II).

TITRE I.

L'IMPACT DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL SUR L'ORGANISATION

Pour engager de façon opérationnelle le processus de développement social, un grand nombre de départements ont engagé un mouvement de redéfinition de leurs stratégies et organisations concernant leurs services d'action sociale. Dès à présent, ce mouvement s'exprime à travers, un foisonnement d'expérimentations souvent différentes, mais qui s'avèrent de plus en plus convergentes. On retrouve ainsi au niveau des départements ce qu'on a souvent observé au niveau des communes : un phénomène de diffusion et de reproduction des modèles d'organisation perçus à tort ou à raison comme les plus performants.

Le fil conducteur de cette restructuration est celui de l'affirmation du territoire comme clé de voûte de l'organisation de l'action sociale départementale. Dans la hiérarchie des normes d'organisation, on entend dorénavant privilégier,

avec le territoire, une démarche globale de prévention et de soutien à la personne dépassant les logiques dominantes de services, voire d'institutions. On cherche à optimiser l'action en définissant une réponse sociale territoire par territoire, en fonction des besoins propres à chaque bassin de vie, des dynamismes locaux potentiels et des possibilités spécifiques d'intervention concertée.

Or, si cette démarche peut apparaître comme le prolongement naturel des dynamiques déjà connues à travers la politique de la ville en faveur d'un traitement spécifique de certains quartiers difficiles, son extension à l'ensemble des territoires du département n'allait pas de soi. On passe en effet d'une logique balisée, faite de dispositifs et de normes, à une logique beaucoup plus expérimentale, faite de diversité et de risques.

On ne s'étonnera donc pas que le processus engagé soit lent, inégal et parfois chaotique, lorsque l'on sait que l'évolution de l'action sociale vers le développement social passe par la réalisation de trois démarches difficiles. Il faut d'abord développer une approche transversale des problèmes et des réponses pour pouvoir élaborer un véritable projet de territoire (chapitre I). Mais il faut aussi, pour développer une approche localisée des problèmes, définir des territoires d'intervention sociale adaptés à cette fin (chapitre II). Et pour parvenir à une réelle refondation des modes d'intervention sociale, il faut engager un processus managérial pour promouvoir un changement de regard et de posture (chapitre III).

Chapitre I.

L'approche globale du développement social

Durant les toutes premières années de la décentralisation, il était encore concevable de penser le rôle des départements en matière de solidarité à travers le seul prisme de l'action sociale. Aujourd'hui, la profonde mutation de la société française[17], interpelle le sens même de l'action départementale. La déstabilisation d'un nombre sans cesse grandissant de citoyens pose aux élus une question autrement redoutable : comment produire de la cohésion sociale dans un monde confronté à une multitude de défis ? C'est pourquoi, si le rôle des départements continue d'être axé sur le soutien aux plus fragiles, il doit s'inscrire dans une ambition plus vaste qui est de favoriser la construction de liens sociaux et de repères partagés.

Cette aspiration s'exprime de plus en plus explicitement dans les départements. Mais au-delà des mots, il est important d'analyser les options stratégiques qui s'en dégagent. Car pour engager un processus de développement social, il est indispensable de se référer à une lecture anthropologique des problématiques sociales, souvent qualifiée d'approche

[17] Voir supra.

globale parce qu'axée sur l'ensemble des leviers de l'intervention publique. Or celle-ci ne pourra s'épanouir qu'à condition d'être intégrée tant sur le plan de l'organisation interne (I) que sur le plan de la coopération interinstitutionnelle (II).

I - L'impact de l'approche globale sur l'organisation interne

L'analyse de l'impact du développement social sur l'organisation des départements est aujourd'hui plus nécessaire que jamais. En effet, la contraction de leurs possibilités financières constitue un nouveau facteur de risque pouvant modifier en profondeur leurs orientations stratégiques. C'est pourquoi il n'est pas sans intérêt de relever que l'amplification des difficultés auxquelles sont confrontés les départements ne les ont pas empêchés de poursuivre dans la voie d'une approche plus transversale de leur responsabilité tant en ce qui concerne leurs divers services sociaux et médico-sociaux (I.1) qu'en ce qui concerne l'ensemble de leurs services (I.2).

I.1 – La transversalité des politiques de solidarité se renforce

Une démarche de développement social doit tout naturellement pouvoir s'appuyer sur une logique de projet qui permet de transcender une logique de publics. On va traiter

non pas des besoins d'un public, les personnes âgées par exemple, mais d'une problématique, le soutien à l'autonomie, qui concerne non seulement les personnes âgées dépendantes mais aussi toutes les personnes en situation de handicap. C'est la voie prise depuis une dizaine d'années par les départements, qui regroupent très majoritairement leurs services centraux autour des axes suivants : soutien à l'autonomie, soutien à l'enfance et à la famille, insertion et lutte contre les exclusions.

Or, malgré la complexité des mesures règlementaires qui ne jouent pas en faveur de l'opérationnalité d'une approche par projet, cette évolution s'est poursuivie ces dernières années. En ce qui concerne le soutien aux personnes âgés et aux personnes handicapées, comme le montre l'analyse des organigrammes des dix-huit départements de la recherche-action[18], ce regroupement s'est enrichi d'actions transversales entre les services dédiés aux personnes âgées et dédiés aux personnes handicapées[19].

En matière de soutien à l'enfance et à la famille, le regroupement entre les services se poursuit, même si la protection maternelle et infantile (PMI) y échappe encore dans un cas sur cinq. Cela s'explique par la persistance de logiques de publics au détriment d'une logique de prévention globale. Mais cela s'explique aussi par la résistance des acteurs de la PMI, à tout rattachement hiérarchique au profit d'acteurs administratifs. Les médecins de PMI souhaitent conserver

[18] L'analyse a porté sur les organigrammes des départements en vigueur en 2013.
[19] ODAS, *Services des allocations de soutien à l'autonomie : où en est-on ?,* rapport, 2015.

une large autonomie d'action en se référant aux règles déontologiques de leur profession.

En ce qui concerne l'insertion, un regroupement des politiques d'insertion est maintenant effectif dans tous les départements, même si les configurations peuvent être différentes. Si en règle générale, le traitement du RSA et des aides personnalisés à l'accès ou au maintien au logement sont rattachés au service insertion, pour d'autres activités, la situation est plus hétérogène.

Ce regroupement par missions est d'autant plus significatif qu'il s'effectue généralement dans le cadre d'une approche globale qui concerne l'ensemble de la direction de l'action sociale. En effet, on pouvait craindre ces dernières années, que l'amplification des difficultés financières des départements génère un démantèlement des directions de la solidarité au profit d'un fractionnement par services, afin de renforcer le contrôle de gestion par une meilleure identification des dépenses liés à des publics. Or cette évolution ne s'est pas produite et le maintien d'une direction unifiée demeure la règle dans quasiment tous les départements.

Un facteur décisif pour permettre l'implication des élus dans la définition des orientations sociales du département a donc été préservé, car la dispersion des responsabilités entre plusieurs responsables de services n'aurait pas facilitée la prise en compte par les élus des grands enjeux en matière de solidarité. Et c'est d'autant plus nécessaire que les organigrammes politiques ne reflètent pas de leur côté le même souci de transversalité.

Dans une majorité de départements, les compétences sociales sont réparties entre plusieurs élus pour des raisons non seulement politiques (répartition des responsabilités entre composantes de la majorité) mais aussi fonctionnelles. En effet face à la complexité des sujets liés à la solidarité et face à la multiplicité des dispositifs, ces départements jugent nécessaire de se doter d'élus spécialisés, pour pouvoir orienter l'action des services. Et dans cette hypothèse, les délégations d'élus reproduisent les segmentations traditionnelles des politiques placées sous la compétence du département (enfance et famille, personnes âgées, handicap, insertion,…).

Or, derrière cette recherche d'efficacité et de lisibilité, se dissimule le risque de favoriser « des logiques de silo », des démarches segmentées, et donc l'absence de liens entre différentes approches. D'ailleurs, on peut relever que généralement les élus qui ont engagé des initiatives concrètes sur le développement social sont des élus ayant une délégation globale sur la solidarité[20].

Il reste donc à souhaiter que les départements s'inspirent de ce schéma-là, car l'implication des élus est indispensable pour soutenir les initiatives des habitants et développer leur pouvoir d'agir. Et tout particulièrement lorsque le développement social est perçu comme une dynamique qui transcende le champ social au profit de celui du vivre-ensemble.

[20] Dans le département du Jura, le vice-président chargé de la solidarité a engagé en 2012 une action de formation sur le développement social conçue avec l'Institut national du développement social (INDS), impliquant très largement tous les cadres ayant un lien avec les questions de solidarité. Et il a suivi lui-même préalablement la formation.

I.2 – La transversalité avec les autres politiques départementales est amorcée

L'approche globale ne peut s'arrêter aux politiques sociales. La démarginalisation des publics du social, avec l'extension considérable d'une vulnérabilité polymorphe (économique, relationnelle et identitaire) qui concerne toute la société, doit entraîner par conséquence la démarginalisation de la réponse. Celle-ci doit impliquer toutes les politiques publiques, pour pouvoir concerner tous les habitants. Et le développement social étant une dynamique, on ne saurait présupposer en amont un périmètre fermé des acteurs pertinents.

Pour les départements, selon la configuration du projet, la coopération devra impliquer les diverses directions aptes à produire du lien social (Aménagement, Culture, Développement économique, Education, Jeunesse, Solidarité, Sports...), sans oublier les directions supports (RH, Finances, Juridique...). Ces dernières apparaissent trop souvent comme peu impliquées, alors que le développement social nécessite un fort investissement de leur part sur l'évolution des postures des professionnels et services (voir chapitre III).

C'est à cette fin que, dans un nombre croissant de départements, des expériences visant à créer des synergies entre plusieurs domaines de compétence sont engagées. Par exemple, le département de la Creuse a engagé un processus de collaboration active entre la direction de la solidarité et celle du développement économique autour de la problématique du vieillissement. Ce département est ainsi devenu, en collaboration avec le monde universitaire et le monde de

l'entreprise, un véritable laboratoire du soutien à domicile en diversifiant les solutions proposées sur le terrain social mais aussi sur celui de la domotique. De même, le département des Bouches-du-Rhône a mis en œuvre un projet, « 13 en partage », pour rapprocher travailleurs sociaux et acteurs des services sportifs et culturels en vue de renforcer l'accessibilité de tous à la culture et au sport.

C'est d'ailleurs avec ce type de services que s'effectue dans une majorité de départements la prise en compte des problématiques sociales par d'autres politiques publiques. En revanche, les liens avec d'autres activités telles que celles effectuées par les services techniques ou encore les services de développement touristique restent largement à construire, tant ces compétences sont considérées comme éloignées, dans leur objet intrinsèque, des politiques sociales.

C'est pourquoi quelques rares départements ont décidé d'aller plus loin, en s'appuyant sur l'analyse des besoins de la population, pour promouvoir auprès de l'ensemble de leurs services la nécessité d'un repositionnement sur le développement social. C'est le cas du département de Meurthe-et-Moselle, qui s'est appuyé sur une réflexion menée avec la population pour montrer l'utilité d'une contribution de tous à la production de nouveaux liens et repères. De son côté, le département du Nord s'est doté d'un conseil départemental consultatif du développement social (CDCDS) auquel participent des représentants des principaux services œuvrant sur le territoire départemental. Avec le concours de ceux-ci, le CDCDS a notamment produit en 2014 un document intitulé *« Le développement social local, une démarche en 23 principes d'action »,* explicitant éthique et stratégies du

développement social à destination de l'ensemble des acteurs.

La conception et l'adoption d'un « agenda 21 » peut, de ce point de vue, constituer un autre type d'opportunité, s'il est bien déployé dans ses trois dimensions : environnementale, économique et sociale, sachant que cette dernière conditionne les deux autres. C'est le choix du département du Finistère, qui a positionné son agenda 21 comme un projet transversal du Conseil départemental, englobant l'ensemble de ses activités et de ses services autour d'objectifs communs (renforcer les solidarités, construire une économie solidaire et responsable…). De même, l'agenda 21 du département de l'Isère marque le souhait de passer d'une logique de dispositifs à une logique de développement social. Et les engagements financiers du département, notamment des territoires infra-départementaux, doivent s'inscrire dans les orientations stratégiques énumérées dans ce document.

On peut citer également à titre d'illustration le département de la Gironde qui, en impulsant « l'interSCoT », démarche de coopération volontariste, a créé un espace de dialogue pour favoriser une vision intégrée du développement économique, de l'aménagement territorial et de la cohésion sociale.

II - L'impact de l'approche globale sur le partenariat

Parce que le développement social vise à mobiliser l'ensemble des acteurs locaux, sa mise en œuvre ne peut naître que d'une démarche dépassant le cadre d'une seule collectivité ou institution. Accompagnant la participation des habitants qui doit être au cœur de la démarche, c'est bien un ensemble d'actions issues de disciplines diverses et portées par des institutions différentes qui doivent concourir à la création de dynamiques convergentes. Le développement social ne peut donc qu'être partenarial, ce que l'on admet aujourd'hui dans la plupart des départements. Mais la mise en œuvre de cette vision stratégique du partenariat s'avère difficile, car elle doit tenir compte des impératifs propres à chaque type de partenariat (II.1), ce qui semble moins prégnant en ce qui concerne le partenariat d'observation (II.2).

II.1 – Les atermoiements du partenariat d'action

C'est un des grands enseignements dégagés par la recherche-action et validés par l'ensemble des acteurs qui y ont participé : la dimension stratégique du partenariat apparaît dorénavant comme un élément incontournable d'un développement social pertinent et durable. Chacun admet l'intérêt de mutualiser non seulement des moyens mais aussi des connaissances, de la méthodologie et de la réflexion. Et cette nécessité est d'autant plus fortement ressentie que tous les acteurs reconnaissent l'évolution considérable et rapide des problématiques sociales qui renforcent l'intérêt

de la coopération, tant dans l'action que dans la réflexion. Pourtant, si ce souci de coopération stratégique s'est réellement développé, il s'exprime avec plus ou moins de force selon le type de partenaires.

En ce qui concerne les partenaires incontournables de l'action sociale des départements que sont les organismes de protection sociale comme la Caisse d'allocations familiales (CAF), la Mutualité sociale agricole (MSA), la Caisse d'assurance retraite et de santé au travail (CARSAT), le souci de collaboration est bien réel, tant sur le plan gestionnaire que sur le plan stratégique. Et c'est important de le relever, car, durant les premières années de la décentralisation, cette collaboration avait été fragilisée par le souci d'hégémonisme des uns et des autres, favorisé par la disponibilité de moyens importants[21]. Avec la raréfaction des moyens des uns et des autres, chacun sent mieux la nécessité d'une collaboration plus active, comme le montrent par exemple les relations établies avec les CAF dans le Pas-de-Calais et dans le Cher. Mais ces trois dernières années, avec l'aggravation des difficultés financières, on observe à nouveau des stratégies d'évitement, voire d'affrontement. En effet, le département étant chef de file de l'action sociale, il est de plus en plus souvent sollicité pour assumer la défaillance des autres. Cette dégradation des relations a été constatée dans les dix-huit départements observés dans la recherche, et ce plus fortement en zone rurale qu'en zone urbaine.

[21] Par exemple, les départements et les caisses d'allocations familiales ont mis fin à des conventions mutualisant leurs services sociaux, alors que celles-ci favorisaient des collaborations stratégiques sur le sens et l'information.

C'est pour atténuer ces difficultés que six CAF se sont engagées avec l'Odas dans une étude pour aborder frontalement l'analyse des obstacles au partenariat. Et c'est une démarche qui s'inscrit bien dans l'éthique du développement social car elle se veut collective, et fondée sur les résultats d'une observation approfondie des éléments non seulement économiques mais aussi sociologiques qui conditionnent la réussite du partenariat.

De son côté, l'Etat pour contribuer au rétablissement d'un partenariat stratégique, a créé des espaces de collaboration, comme la conférence des financeurs en matière de soutien des personnes âgées dépendantes. Et cette initiative est d'autant plus prometteuse qu'elle s'inscrit dans le respect de la décentralisation, en confiant la présidence des conférences aux présidents des conseils départementaux.

En ce qui concerne le partenariat avec les communes, sa déclinaison stratégique est plus incertaine. Il s'agit généralement d'un partenariat avec le centre communal d'action sociale (CCAS) ce qui ne facilite pas le développement de liens avec les principaux responsables stratégiques de la commune. Et ce constat est encore plus vrai en ce qui concerne les intercommunalités dont les responsabilités et les contours géographiques varient constamment. Fort heureusement, la mise en œuvre d'une logique de développement social incite les départements à investir dorénavant le champ municipal au-delà des CCAS. Il s'agit de s'inspirer des principes de la politique de la ville, qui font de l'observation partagée une condition de financement. On devrait donc voir dans la période qui s'ouvre se multiplier les coopérations entre départements et villes, non plus seulement autour de

la production de biens (soutien à l'investissement), mais aussi la production de liens. Ce sont par exemple les orientations engagées par un département comme le Finistère, qui refondent les relations contractuelles avec les intercommunalités.

Concernant le secteur associatif, la question récurrente de sa légitimité à coproduire des orientations politiques continue de se poser. En effet, les départements ont du mal à admettre que des acteurs non soumis au verdict du suffrage universel puissent arrêter des orientations dans des domaines qui relèvent de leurs compétences. Mais inversement les associations ne facilitent pas cette prise de conscience, en s'engageant de plus en plus dans des fonctions de prestations de services au détriment de leur responsabilité d'animation globale. De plus, à ces difficultés de positionnement, s'ajoutent d'autres difficultés comme celles issues de l'hétérogénéité des règlementations. Cette réalité s'illustre, par exemple, dans le partenariat autour des centres sociaux, les CAF fixant leurs relations avec chaque organisme sur une période de quatre ans, tandis que les départements encadrent généralement leurs relations avec le secteur associatif sur une base annuelle. Ces incohérences ne favorisent pas l'engagement collectif autour d'un projet, et a fortiori lorsque celui-ci est innovant. Enfin il faut noter que la recherche de partenariats au-delà du seul champ social reste exceptionnelle. C'est toutefois le cas du département de la Drôme, qui expérimente dans un territoire infra-déparre-mental, « la Drôme des collines », la coordination et le portage d'actions transversales avec l'ensemble des acteurs publics et associatifs bien au-delà du social.

II.2 – Les promesses du partenariat d'observation

Les difficultés inhérentes au partenariat d'action expliquent pour partie l'intérêt porté dorénavant par les départements au partenariat d'observation. Mais cet intérêt résulte aussi de la prise de conscience de l'utilité de tous pour l'analyse des besoins sociaux. En effet pour établir un diagnostic, il faut se fonder sur des données de situations individuelles et collectives, mais en les complétant d'éléments ayant trait à l'environnement des familles. On aura donc besoin, pour y parvenir, des informations détenues par les organismes de protection sociale, de la connaissance des enjeux de proximité détenue par les communes, de la connaissance des populations fragilisées détenues par les départements. Et il est utile de relever que les départements considèrent dorénavant que l'implication réelle dans le partenariat nécessite l'élaboration concertée d'une charte sur la finalité de l'observation et ses garanties déontologiques pour qu'un partenariat de conviction précède et renforce le partenariat de connaissance.

En effet, la recherche d'une forte mobilisation interinstitutionnelle autour de l'observation n'est pas simple. Il faut prendre garde à la dérive du processus d'information vers l'accessoire. On sait en effet que pour obtenir un consensus interinstitutionnel, il est souvent confortable de limiter le partage de l'information aux données qui rassurent. Il faut donc trouver une formule qui donne toute sa force à la rencontre d'acteurs en évitant le consensus mou. C'est pourquoi aucun dispositif d'observation n'est concevable sans une étape préalable : celle de la définition entre partenaires des

règles éthiques et déontologiques sur lesquelles repose la démarche (attachement au modèle républicain d'inclusion, d'intégration et d'égalité des chances, respect du principe d'autonomie et de responsabilité, valorisation des potentiels des personnes, respect des contraintes déontologiques des professions concernées par l'intervention social…). Et c'est dorénavant possible et souhaité

Le mouvement vers une conception plus stratégique du partenariat est donc bien engagé, ce qui est fort utile car, en tant que chefs de file de l'action sociale, il revient aux départements d'impulser une vision commune des besoins sociaux pour « donner envie » à tous les acteurs locaux de travailler ensemble. Et c'est urgent, si l'on veut éviter que la contrainte budgétaire ne devienne un frein au développement social, en amplifiant les tensions entre les acteurs.

Chapitre II.

L'approche territorialisée du développement social

Fondamentalement, la raison d'être de la décentralisation repose sur la nécessité d'adapter autant que faire se peut les politiques locales aux besoins spécifiques des territoires, dans leur diversité. C'est pourquoi la décentralisation n'est jamais totalement achevée. Elle doit toujours tendre à se rapprocher des espaces collectifs de vie, au plus près des habitants.

C'est une orientation nécessaire mais qui suscite souvent des craintes en raison du risque de voir se développer une trop grande autonomie des territoires. C'est la raison pour laquelle cette territorialisation s'est effectuée historiquement autour du seul enjeu d'une optimisation du travail social. Et c'est effectivement en partant de la circonscription d'action sociale (territoire d'intervention collective du travail social) que s'est engagé le mouvement de restructuration territoriale des départements. Toutefois, ces dernières années le champ de la territorialisation s'est considérablement élargi. Dorénavant, les départements cherchent à croiser les politiques thématiques avec les logiques propres à chaque territoire, de manière à gagner en pertinence par une meilleure connaissance des

besoins, une plus grande proximité avec les habitants et la recherche de transversalité entre les réponses.

Mais pour y parvenir il va falloir trouver un équilibre entre proximité et rationalisation des moyens, entre adaptation des politiques aux spécificités locales et respect des orientations départementales, entre transversalité et spécialisation.

Compte tenu de l'importance de ces enjeux, la territorialisation est donc la résultante d'un nombre considérable de négociations et de concessions. Et si le mouvement s'avère plutôt homogène dans la définition des contours de la territorialisation (I), il offre une hétérogénéité de situation en ce qui concerne les choix organisationnels (II).

I – Une territorialisation bien engagée…

Le souci de territorialisation des départements étant né d'une volonté d'optimiser le travail social, il est utile de rappeler les divers textes qui en ont longtemps constitué la base réglementaire. C'est une circulaire du 12 décembre 1966 qui précise pour la première fois les caractéristiques souhaitables pour les circonscriptions. Celles-ci doivent correspondre à une zone comprenant entre 40.000 et 50.000 habitants, et s'appuyer sur des critères prenant en compte le développement économique et les moyens de communication existants.

Complétant la loi 75-535 du 30 juin 1975, une circulaire du 15 octobre de la même année précisera le contenu de la polyvalence de secteur, en se référant à la notion d'action sociale globale, présentée comme l'axe majeur d'une politique concertée entre les opérateurs locaux du service social. Dans ce cadre, les partenaires concernés, organismes de protection sociale et départements notamment, sont invités à s'associer par voie de convention, qui doit préciser les conditions de prise en charge du service social par les organismes signataires et la contribution de chacun d'eux en personnel et en équipement.

Enfin une circulaire du 1er mars 1976 complétera cette définition en précisant que la circonscription doit favoriser la circulation horizontale de l'information à l'intérieur d'une zone géographique donnée, et étendre ces échanges à tous les représentants publics et associatifs intéressés par l'action sociale. Partant du travail social, celle-ci ouvrait donc le processus de territorialisation à d'autres aspirations plus ambitieuses de partage d'information et de conception de projets partagés. Et c'est effectivement dans cette voie-là qu'après l'étape décisive de la décentralisation en 1984 tous les départements se sont engagés.

Or cette réforme est importante car elle va permettre de faire prévaloir une conception collective sur la conception traditionnellement plus individuelle du travail social. En se rapprochant du terrain, la relation hiérarchique se renforce, mais avec un sens précis : valoriser et faciliter les initiatives renforçant l'adaptation spécifique des actions au territoire.

I.1 – Sur les activités

Il reste que les choix départementaux en matière de territorialisation peuvent varier en ce qui concerne l'étendue des activités concernées par ce mouvement. Et effectivement on peut distinguer trois types de scénarios. Même si la très grande majorité des départements ont opté pour le troisième.

Le scénario n°1, de moins en moins usité, découle du schéma antérieur à la décentralisation. Dans ce modèle, chacune des grandes politiques sociales dispose d'une organisation territoriale spécifique. Le découpage territorial du service de l'aide sociale à l'enfance pourra être différent de celui du service » social départemental. Cette organisation se révèle donc assez mal adaptée à la prise en compte de la complexité croissante des situations individuelles, générant un accompagnement social défini par référence à des dispositifs et non pas par référence à la situation personnalisée des usagers. De plus, cette organisation contribue à la pérennisation de logiques de segmentation des espaces et des équipes autour de compétences qui, vécues comme « régaliennes », seraient par nature non adaptables aux spécificités des territoires.

Le scénario n°2, initié par l'ancien département du Rhône, concerne lui aussi un petit nombre de départements. Il étend la territorialisation aux compétences départementales non sociales (infrastructures, équipement, éducation, développement local…). Ainsi, la plupart des agents du Conseil départemental sont affectés dans des territoires communs aux services sociaux et aux autres services. Ce modèle affiche deux objectifs : la recherche de cohérence entre toutes les politiques départementales au niveau local et une meilleure

déclinaison des relations avec les partenaires, notamment les communes et les établissements publics de coopération intercommunale. En réalité, ce scénario a du mal à atteindre ses objectifs, car la coopération fonctionnelle est quasiment inexistante entre services sociaux et autres services, et est toujours très perfectible en ce qui concerne les services sociaux eux-mêmes. Il a néanmoins le mérite de favoriser des rencontres entre acteurs de disciplines différentes, ce qui pourrait à terme faciliter la mise en œuvre d'une approche globale du développement social, ouverte à toutes les activités départementales bien au-delà de la sphère sociale.

Le scénario n°3, qui est aujourd'hui très majoritairement mis en œuvre par les départements. (2/3 des départements de l'échantillon), définit un périmètre commun à l'échelle infra-départementale pour l'exercice de toutes les compétences sociales et médico-sociales. Dans ce modèle, les liens avec les directions thématiques sont fonctionnels. L'intégralité des équipes positionnées sur un territoire est rattachée hiérarchiquement à un cadre de proximité. Ce responsable est lui-même rattaché au siège, à un directeur des territoires ou directement au directeur général adjoint chargé des solidarités. Dans cette dernière hypothèse, le responsable ou le directeur du territoire est alors, en principe, au même niveau hiérarchique que ses homologues en charge des politiques thématiques.

Avec ce type de territorialisation, on se dote donc des moyens pour associer les professionnels à un véritable projet de territoire. Mais pour transformer l'essai il faudra accompagner cette organisation d'autres réformes. Car les logiques de dispositif, largement induites par les contenus et les

publics qu'elles ciblent conservent une incidence forte sur les pratiques et ne sont pas propices au développement d'une approche territoriale et d'une prise en charge globale des personnes accompagnées. C'est pourquoi la réussite de l'articulation entre logique de guichet et logique de projets nécessitera de fortes compétences managériales et des capacités d'observation et de diagnostic opérationnel (voir infra).

I.2 – Sur les découpages géographiques

En matière de développement social, le territoire d'intervention idéal n'existe pas et la recherche du niveau d'intervention pertinent ne doit pas empêcher d'agir. Les expériences de développement social réussies l'ont été souvent sur des territoires façonnés par le projet.

Il faut pourtant chercher à faire coïncider, lorsqu'on le peut, les territoires de coordination des acteurs locaux et les territoires de projets. En effet l'identification de nouvelles stratégies sociales et leur mise en œuvre sont facilitées si elles concernent un territoire d'intervention homogène. Car c'est seulement dans cette hypothèse que pourront être correctement analysées les caractéristiques propres de ce territoire et les attentes spécifiques des populations. C'est pourquoi, pour pouvoir se projeter d'une logique de projet à une logique de projet territorialisé, il est souhaitable que le découpage des territoires d'intervention sociale tienne compte le plus possible des bassins de vie.

Et c'est dorénavant le cas pour la très grande majorité des départements, qui prennent en compte prioritairement les

critères sociodémographiques. Ce qui prévaut, c'est l'approche sociologique, pour pouvoir bâtir des projets sociaux territorialisés. Mais le découpage territorial s'inspire également de préoccupations d'ordre institutionnel. Car territorialiser, c'est aussi agencer ou réagencer des zones de pouvoir. Cette volonté se vérifie d'abord pour ce qui concerne le rapport des territoires d'intervention sociale et des cantons. Mais cette préoccupation se développe également en ce qui concerne les territoires communaux ou intercommunaux, pour favoriser la synergie des actions avec les équipes municipales.

Concrètement, pour tenir compte de ces divers impératifs, on fera donc prévaloir les choix sociologiques, mais en s'efforçant de tenir compte chaque fois que cela sera possible, des préoccupations politiques. Or, cette recherche d'équilibre peut entraîner une instabilité permanente, la question organisationnelle devenant une fin en soi. Et effectivement on a pu observer une vague continue de démarches de réorganisation dans plusieurs départements au cours des deux dernières décennies. Or la multiplication des réaménagements fait perdre les repères nécessaires à l'adhésion durable des équipes à un projet. C'est particulièrement vérifié en ce qui concerne le développement social, qui nécessite une stabilité des organisations, pour mieux engager le changement des fonctionnements et des postures.

I.3 – Sur la déconcentration des responsabilités

Pour que la diversité locale puisse s'exprimer, il est indispensable de mobiliser des équipes de professionnels autour de projets. Or cette mobilisation ne sera possible que si certaines conditions de gestion sont réunies. C'est tout particulièrement

nécessaire en ce qui concerne la déconcentration du pouvoir hiérarchique et du pouvoir décisionnel en matière d'action sociale.

Cette déconcentration est désormais acquise presque partout en ce qui concerne le pouvoir hiérarchique (à l'exception des médecins de PMI). En effet, celui-ci est confié aux responsables de territoires, en charge par ailleurs de délégations importantes en matière de gestion du personnel et de gestion logistique. Et bien qu'on eût pu penser faire appel à des personnels formés sur le plan de la gestion, les responsables seront le plus souvent issus du travail social, car on cherche principalement à assurer une certaines cohérence de l'encadrement administratif et de l'encadrement technique.

Accompagnant la déconcentration du pouvoir hiérarchique, la plupart des départements ont également déconcentré, de façon plus ou moins importante, leurs décisions en matière d'action sociale. On observe en effet une diversité de situations qui, par ailleurs, évoluent souvent avec la mise en œuvre de nouveaux dispositifs (informations préoccupantes par exemple) ou de nouvelles organisations (MDPH par exemple). Mais en règle générale, le mouvement tend à se développer, y compris sur le plan financier. Ainsi, on observe que dans un nombre croissant de départements, la mise en œuvre du développement social entraîne l'affectation d'enveloppes de crédits déconcentrés à chacun des territoires. C'est notamment le cas du département du Nord où chaque territoire négocie l'attribution de moyens affectés à la prévention. Dans d'autres départements, comme celui des Bouches-du-Rhône par exemple, il n'y a pas d'enveloppe allouée à la prévention à l'échelle des territoires mais les

services peuvent obtenir des ressources pour financer des projets. Ce qui est particulièrement développé en matière d'insertion et beaucoup moins en matière de protection de l'enfance.

Il ne s'agit pas généralement de demandes portant sur de gros volumes budgétaires, mais qui nécessitent des réponses rapides. C'est pourquoi certains départements utilisent dorénavant une régie d'avance adaptée, permettant d'acheter les fournitures nécessaires à l'organisation rapide d'une action ou d'un projet.

II – …Mais une territorialisation encore en quête de sens

Pour que la territorialisation atteigne ses divers objectifs stratégiques, il est indispensable que la perception de sa finalité, de sa raison d'être, soit connue par tous. Or, cette question du sens est en général négligée au profit de réflexions plus méthodologiques. En réponse aux interrogations sur l'efficacité de la territorialisation, c'est généralement la question organisationnelle qui est citée comme premier facteur explicatif des défaillances constatées. Pourtant, la grande variété des situations étudiées dans le cadre de la recherche-action permet d'affirmer que, si une bonne organisation facilite le développement social, la réussite de ce dernier repose avant tout sur la motivation de ceux qui l'animent. Or faute de sens, celle-ci s'estompe. C'est donc en revitalisant

de façon continue l'information et la réflexion sur les objectifs recherchés que pourra s'affermir la dimension territorialisée du développement social.

II.1 – En ce qui concerne sa cohérence interne

En effet, la volonté d'adapter les orientations départementales aux réalités locales se heurte à une absence de dialogue autour de la stratégie départementale. Celle-ci est souvent considérée comme l'affaire des cadres de la direction centrale. Et l'activité de reporting demandée aux responsables des territoires se limite généralement à l'élaboration de tableaux de bord centrés sur la gestion et à usage exclusif des directions du siège. De fait, les cadres de proximité sont orientés prioritairement sur les tâches pour lesquelles ils sont le mieux outillés : le soutien technique aux professionnels en matière d'actions individuelles et collectives, la gestion des situations de crise, et l'exercice de la responsabilité hiérarchique.

Le risque est donc étendu d'un déficit de cohérence entre les initiatives du centre et celles de la périphérie. C'est la raison pour laquelle quelques départements procèdent dorénavant à la désignation de représentants de la direction dans les territoires. Dans le département du Bas-Rhin, c'est un délégué du directeur général des services qui assure cette fonction, sans avoir de lien hiérarchique avec les services installés localement. Il se situe dans un rapport fonctionnel pour contribuer à ce que les dynamiques locales prolongent bien en les adaptant les orientations générales du département, non

seulement en matière de solidarité mais aussi de réussite éducative, de développement culturel, etc.

D'autres départements souhaitent consolider l'articulation des actions par une plus forte implication du politique, au niveau départemental mais aussi infra-départemental, où se vérifie encore plus concrètement la nécessité d'une approche transversale. C'est la raison pour laquelle le département du Finistère, a mis en place, dans un souci de cohérence entre le champ politique et le champ administratif, des organigrammes qui coïncident en termes de délégations thématiques mais aussi territoriales. La délégation de chaque vice-président correspond aux compétences couvertes par chaque direction générale adjointe (DGA). En outre, chaque DGA et chaque vice-président a un territoire infra-départemental spécifique en référence, matérialisant bien le lien entre les approches thématiques et les approches territoriales de l'action départementale. Ce qui permet d'affirmer par ailleurs le souci que les conseillers départementaux privilégient bien les intérêts du département sur ceux de leur canton d'origine. Dans le Pas-de-Calais, l'impulsion vers le développement social au niveau local repose sur des conférences territoriales, présidées par un vice-président. Elles ont vocation de permettre une réflexion stratégique à l'échelle de chacun des neuf territoires du département. Concrètement, à partir d'un ordre du jour validé par le Président du conseil départemental, elles offrent aux cadres et aux équipes de terrain l'occasion d'engager un dialogue fructueux avec les élus autour de projets.

Dans le département de Meurthe-et-Moselle on a retenu une formule encore plus ouverte, puisqu'elle s'adresse aussi aux

partenaires locaux. Ces conférences territoriales qui réunissent notamment maires, conseillers départementaux, présidents d'EPCI, principaux de collège, représentants de la société civile et associatifs, sont considérées comme un véritable lieu de transversalité, sur chaque territoire infra-départemental. La conférence territoriale peut alors se définir comme un vecteur décisif de développement local. Cette ambition se retrouve également dans le département de la Drôme, dont la commission locale d'action sociale (CLAS) est composée d'acteurs publics et associatifs, mais aussi d'usagers et d'habitants. Grâce à cette démarche, les habitants peuvent faire entendre leur voix dans la déclinaison des politiques départementales.

II.2 – En ce qui concerne la participation des habitants

La participation des habitants dans la démarche de développement social nourrit les réflexions de la plupart des équipes engagées dans cette dynamique. Pour être réellement efficace, cette participation doit commencer par l'implication des habitants dans l'établissement du diagnostic préalable. Ces derniers, qu'ils soient bénéficiaires des politiques sociales ou simplement usagers des services publics de droit commun, détiennent une expertise d'usage, liée à l'appréciation des services auxquels ils ont accès, à la perception du rôle de la puissance publique dans leur quotidien, et à la réalité des besoins et des forces disponibles sur leurs territoires.

Or, l'action publique, qu'elle soit locale ou nationale, n'est encore qu'aux prémisses de la participation des habitants dans les démarches de diagnostic et d'évaluation, alors même que la proximité pourrait faciliter ce type de pratiques. Parmi les départements menant une démarche de diagnostic territorial, seuls quelques-uns déclarent associer des habitants lors du comité de pilotage (deux départements sur dix-huit). Il est vrai qu'il existe trois types d'obstacles à leur développement. On relève souvent des réticences d'ordre politique qui, liées à des conflits de légitimité, ne favorisent pas une prise en compte réelle de la parole des habitants. On relève aussi des résistances administratives, dans la mesure où la mobilisation des habitants nécessite du temps et peut entraîner des demandes susceptibles de retarder le calendrier de la démarche. On relève enfin l'existence de doutes sur l'intérêt de la consultation en raison du risque de professionnalisation de la représentation, certaines personnes monopolisant la prise de parole en réunion.

Pourtant, ces difficultés ne peuvent suffire à justifier l'absence de contribution des habitants à une démarche de diagnostic territorial. Car sans elle il est illusoire d'envisager des dynamiques de mobilisation. Sans manquer de relever qu'elle incite les équipes administratives à redonner une place centrale à la finalité dans la présentation des projets et à adopter un langage accessible à tous, ce qui permet de rapprocher le service public des usagers.

C'est pourquoi il est important de faire connaître les initiatives réussies, comme par exemple celle menée entre l'Education nationale et le territoire d'action sociale du

Valenciennois, dans le Nord. En effet, celle-ci a débouché sur un diagnostic et un plan d'action mené avec les habitants, pour traiter les conséquences d'incivilités constatées autour d'un groupe scolaire. Et de fait cette initiative a entraîné la mobilisation durable des enfants et des parents concernés. De même, dans l'Eure, la démarche « Construisons ensemble » se distingue par la qualité du dialogue instauré entre habitants et acteurs politiques.

II.3 – En ce qui concerne le positionnement du travail social

Le développement d'une logique de projet provoque nécessairement une redéfinition du rôle de tous les professionnels qui contribuent à l'accueil et à l'accompagnement des personnes. En effet, dans une approche de guichet, visant essentiellement à assurer la bonne délivrance des aides et prestations, il est souvent fait le choix d'organiser le travail de manière segmentée, voire même taylorisée. Dans cette hypothèse, les familles peuvent rencontrer plusieurs spécialistes, chacun compétent sur une problématique particulière, mais sans pour autant bénéficier d'une approche globale de leur situation.

Pour remédier à ce problème, le Finistère a engagé une réflexion autour de l'accueil et de l'orientation, de manière à distinguer les premières demandes et les difficultés ponctuelles d'un besoin d'accompagnement plus global et plus continu. Dans une perspective similaire, deux Maisons des solidarités du Pas-de-Calais (Arrageois et Artois) expérimentent

une organisation en un pôle accueil, dédié aux premières demandes ou aux demandes ponctuelles, et un pôle accompagnement. Le passage du premier pôle au second donne lieu à une formalisation qui pose les attentes et les engagements mutuels dans le cadre de l'accompagnement : il n'existe plus de service social spécialisé mais deux équipes, l'une qui se centre sur une activité d'accès aux droits, et une autre qui accompagne les familles dans la durée[22].

Dans le Pas-de-Calais, les personnes accompagnées continuent de bénéficier de l'expertise complémentaire de plusieurs professionnels. Mais ces interventions sont coordonnées par un référent unique, qui n'est pas nécessairement un assistant de service social. De fait, un infirmier puériculteur peut tout à fait être amené à jouer ce rôle de pivot si ce choix s'avère pertinent au regard de la situation de la famille. Il s'agit de passer d'un accompagnement pluridisciplinaire à un accompagnement transdisciplinaire.

La transdisciplinarité ne gomme pas les spécificités entre les différents métiers mais vise à mieux les articuler. Il faut donc accompagner un projet de réorganisation du travail par une réflexion sur le contenu des fiches de postes. C'est d'ailleurs l'option prise par le département de la Gironde, qui a remis à plat l'ensemble des fiches de postes des agents des solidarités à l'occasion de son projet de réorganisation. Cette remise à plat générale a pour mérite d'offrir une vision plus

[22] Pour les mêmes raisons le département du Doubs a clarifié les responsabilités dans le cadre des mesures d'accompagnement social personnalisé (MASP) Le département a ainsi distingué le suivi financier du suivi social pour éviter une rupture dans l'accompagnement social.

globale, permettant de penser les articulations entre les différents métiers qui font la richesse des services départementaux.

Une réflexion sur le contenu du travail social peut également permettre de dégager davantage de temps pour permettre aux professionnels de s'investir dans des démarches de développement social. Observant qu'une part croissante du temps des travailleurs sociaux et médico-sociaux est consacrée à la réalisation de tâches administratives, certains départements se sont ainsi interrogés sur la répartition des rôles entre eux et les agents administratifs présents localement[23]. Parmi ces départements, la Corse-du-Sud fait ainsi reposer l'instruction et le suivi des demandes de RSA par des agents administratifs spécialement formés.

Dans le même souci d'optimisation de l'intervention sociale, pour permettre aux travailleurs sociaux de s'investir dans le développement social, il est utile d'adapter l'organisation du travail social à la variété des territoires. Aussi, plusieurs départements abandonnent l'idée d'une organisation du travail rigoureusement identique d'un territoire à un autre, lui préférant des approches plus souples et plus en phase avec les besoins locaux.

[23] Selon une enquête de l'Odas de 2009, la charge de travail dédiée à l'accueil et à l'accès aux droits représente en moyenne un tiers du temps de travail des assistants de service social. Le temps consacré à l'obligation d'évaluation liée aux dispositifs RSA et protection de l'enfance représente un autre tiers. Il ne reste donc qu'un tiers de leur temps pour la fonction d'accompagnement.

Cette réflexion conduit assez naturellement à interroger l'organisation historique du travail social, fondée sur des secteurs d'intervention. Celle-ci reste prépondérante (neuf départements sur dix)[24]. Car la polyvalence de secteur présente l'avantage de conférer aux professionnels une bonne connaissance des usagers de leur territoire et leur permet de tisser des relations étroites avec les partenaires présents localement. Mais en contrepartie, ce type d'organisation ne facilite pas la prise de recul parfois nécessaire à une analyse plus distanciée des enjeux du territoire et des situations des familles. En outre, l'organisation sectorisée présente une faiblesse structurelle quant à la continuité du service : elle est tributaire des absences programmées ou non du professionnel affecté au secteur. Sur la base de ces constats, les départements introduisent quelques assouplissements à ce découpage en secteurs, comme le département de la Vienne qui a choisi de désectoriser totalement l'accompagnement social dans les territoires urbains, et organisé une sectorisation dans les territoires ruraux avec à chaque fois au moins deux travailleurs sociaux.

Ces différents constats permettent donc de vérifier le souci d'expérimentation des départements pour optimiser l'organisation du travail social. Mais tous ces aménagements ne suffisent pas encore à contrebalancer l'impact de la

[24]En 1998, une étude de l'Odas avait montré que les deux tiers des départements souhaitaient regrouper les secteurs pour introduire des compétences spécialisées dans la gestion des demandes sociales. Mais progressivement cette orientation a été remise en question avec un retour quasiment généralisé à la sectorisation, accompagné de quelques assouplissements.

complexité sur la charge de travail des professionnels, qui en fin d'analyse ne consacrent qu'environ 6 % de leur temps de travail en moyenne nationale à la mise en œuvre d'actions collectives, qui pourtant constitue l'essence-même du travail social, en complémentarité de l'accompagnement individuel[25].

[25] D'après l'enquête nationale de l'Odas sur la décentralisation de novembre 2010, qui avait montré une très grande diversité de situations et de pratiques de recensement des informations. Le pourcentage de 6 % n'a donc qu'une valeur relative, ce qui montre tout l'intérêt d'envisager une étude approfondie sur ce sujet.

Chapitre III.

L'approche managériale du développement social

C'est probablement l'un des enseignements les plus significatifs de la recherche-action, concernant la volonté des départements d'identifier de nouvelles stratégies en matière de solidarité. Ils s'inspirent de plus en plus concrètement d'une préoccupation de développement social dans la gestion de leurs ressources humaines. Deux raisons sont évoquées par la plupart des responsables départementaux.

Il s'agit d'une part de rechercher des parades à un risque de technocratisation du travail social. En effet, alors que la complexité de la demande sociale appelle aujourd'hui des réponses anthropologiques, la multiplicité des dispositifs et des outils d'intervention propres à chaque métier tend à standardiser l'accompagnement social des personnes en souffrance. Il s'agit d'autre part de tenir compte de la massification de la vulnérabilité, qui donne une résonance nouvelle aux logiques de prévention des risques sociaux sans laquelle on ne parviendra pas à préserver la cohésion sociale, en tenant compte de la contraction des ressources financières disponibles.

Le développement social doit alors concerner non seulement les professionnels de l'intervention sociale, mais tous les acteurs impliqués dans l'action du département. C'est pourquoi l'évolution des pratiques managériales des départements, en vue de consolider leur implication dans le développement social, passe tout à la fois par un travail sur la reconfiguration des repères et des postures des professionnels du travail social (I), mais aussi de l'encadrement, et ce bien au-delà du champ social (II).

I – La difficile évolution du travail social

Bâtir une politique volontariste de reconstruction du tissu social ne peut s'improviser. Le développement social nécessite la connaissance des problèmes spécifiques à chaque territoire pour hiérarchiser les interventions. Il doit s'appuyer sur une bonne connaissance des acteurs susceptibles de participer au développement de réseaux. Il doit en outre définir ses réponses en s'appuyant sur une capacité d'évaluation des initiatives ayant pu être expérimentées ailleurs. Mais surtout, il est illusoire de penser que le développement social puisse se faire sans référence à la réparation individuelle. En effet, pour s'engager dans un si vaste chantier, il faut une très forte conviction que seule la connaissance de la détresse mais aussi des processus de réhabilitation des hommes, peut entretenir. C'est d'ailleurs ce rapport individuel à la réparation qui explique la persistance d'une forte éthique professionnelle dans le travail social, qui va encore renforcer l'intérêt de sa

mobilisation dans le développement social. En effet, c'est grâce à sa relation à l'éthique que le travail social va pouvoir inciter les acteurs internes ou externes à l'administration à s'investir dans des dynamiques transversales souvent freinées par la crainte des hégémonismes institutionnels. C'est aussi grâce à cette relation qu'il pourra demander au public de participer activement à la construction et l'évaluation d'un projet de territoire tout en lui garantissant la neutralité politique de la démarche.

I.1 – Quant à l'affirmation de son rôle stratégique

Il faut donc désormais mieux reconnaître au travail social sa responsabilité d'impulsion et de médiation. Or cette reconnaissance passe nécessairement par la revalorisation du rôle stratégique des professionnels.

Celle-ci est d'abord nécessaire pour tout ce qui concerne la définition du projet social du territoire. En effet, la volonté d'adapter la réponse aux réalités de chaque territoire ne peut se traduire dans les faits sans cette collaboration à la construction du diagnostic social. La statistique en soi n'est rien sans l'éclairage des acteurs de terrain pour en interpréter le sens. Faute de connaissance concrète des causes et conséquences de la précarité et de la détresse, il s'avère difficile d'élaborer des propositions pertinentes en direction des décideurs politiques.

La complémentarité de l'intervention sociale collective et individuelle est donc nécessaire si l'on veut que le développement

social parvienne à impliquer dans la restauration de la citoyenneté tous les habitants dont les plus fragiles. C'est une condition indispensable pour garantir la dignité des personnes en préservant la relation dialectique de l'individu à son environnement. A cet effet, le travail social serait en mesure de jouer un rôle beaucoup plus déterminant si l'on voulait bien accroître dans leur définition la place réservée aux pratiques d'intervention communautaire. C'est particulièrement nécessaire pour ce qui concerne le soutien aux familles, dont l'isolement constitue un facteur de risque considérable pour l'enfant. Or si cette orientation est aujourd'hui affichée dans de nombreux départements, elle n'entraîne la mise en œuvre de réseaux, soit de soutien à la parentalité, soit tout simplement d'échanges de services ou de savoirs, que dans un nombre restreint de départements.

Cette difficulté du travail social à se repositionner sur les actions collectives a des causes multiples. Parmi celles-ci, le déficit méthodologique constitue indéniablement l'un des obstacles à l'accélération du processus de restructuration du travail social. C'est ce que signalent les départements qui souhaitent une implication plus prononcée des organismes de formation dans cette direction, afin de dégager notamment un cadre de référence.

Concrètement, un quart des départements ont organisé directement des formations sur ce thème, en veillant à ce qu'elles engagent l'encadrement, afin de contribuer ainsi à l'évolution des pratiques du management (départements de l'Ain, des Alpes-de-Haute-Provence, des Alpes-Maritimes, du Bas-Rhin, des Bouches-du-Rhône, de la Haute-Garonne, des Hautes-Alpes, du Jura, du Nord, du Pas-de-Calais, du Rhône

et du Var). D'autres départements se sont dotés de cadres spécifiquement chargés d'animer la démarche de développement social, comme la Savoie et le Pas-de-Calais.

Toutes ces initiatives se sont avéré fort utiles, mais elles ne constituent pas en soi un gage de succès. Car on a pu constater que, même dans ces départements, la dynamique de développement social n'allait pas dans la plupart des cas au-delà du développement d'actions collectives menées avec les seuls usagers du travail social. Or si le recours à ces actions produit des effets importants dans la résolution de certaines difficultés des publics, il comporte aussi le risque de les enfermer dans un groupe.

C'est pourquoi, les départements en conviennent de plus en plus, il faut accompagner la multiplication de ces actions de formation d'initiatives concrètes favorisant la participation des usagers mais aussi de l'ensemble des habitants à la définition des projets de territoire. Car les enseignements produits par cette collaboration contribuent de façon décisive à un changement de posture, ce qui s'est produit avec le « Café Parents » dans le Maine-et-Loire, où les thèmes et les contenus abordés dans des ateliers organisés par le centre social et les travailleurs sociaux du département ne sont plus définis par les professionnels, mais par les participants eux-mêmes. C'est aussi l'intérêt de l'expérience « Jardins partagés » qui a conduit des travailleurs sociaux du Jura à renoncer à présenter les modèles de règlement intérieur qu'ils avaient préparés et à accepter que le règlement soit complètement élaboré par les participants.

I.2 – Quant au passage d'une logique de métier à une logique de mission

Cette nouvelle approche du travail social nécessite donc de s'engager dans la production de nouveaux repères. Ce qui passe par la remise en cause de la prépondérance d'une logique de métier dans le travail social. En effet, les professionnels de terrain se réfèrent souvent à leurs formations d'origine pour insister sur la spécificité de leur rôle. Plus précisément, les assistants de service social invoquent leur compétence en matière d'écoute et de résolution de situations individuelles, les conseillers en économie sociale et familiale leur compétence en matière d'accompagnement budgétaire et organisationnel des personnes et des groupes, les professionnels de l'insertion leur compétence en matière de délivrance des acquis de base et des savoir-faire facilitant l'employabilité, etc. Or cette logique de spécificité des métiers renforce le risque de réponse partielle aux usagers.

C'est pourquoi le passage d'une logique de métier à une logique de mission s'avère dorénavant indispensable pour briser les cloisonnements professionnels au profit d'une vision globale des besoins de chaque personne et de chaque groupe de personnes. Cette vision, que l'on peut qualifier de logique de mission, nécessite d'abord une plus grande adhésion de tous à des valeurs communes qui mettent en avant l'importance du développement de l'autonomie de chaque personne et du rétablissement de ses liens avec son environnement.

II - La nécessaire adaptation de l'encadrement

La nécessité de repenser l'intervention sociale implique d'engager parallèlement une réflexion approfondie sur le rôle des cadres de l'institution chargés de la mettre en œuvre. Cela est non seulement nécessaire pour les cadres affectés dans les territoires infra-départementaux, dont la vocation est d'être en contact direct avec les professionnels et la population, mais aussi pour l'ensemble des cadres du département.

II.1 – Dans le suivi des services territorialisés

Le rôle de ces cadres est fondamental pour favoriser l'évolution des pratiques des professionnels. En effet ils exercent une responsabilité hiérarchique sur tout ou partie du personnel. Ils assurent un soutien technique auprès de chaque professionnel. Enfin ils sont placés à l'interface entre les professionnels dont ils ont la responsabilité et les services du siège qui formulent leurs propres demandes.

C'est en se servant de ses diverses compétences que le cadre territorial va pouvoir travailler dans deux directions : l'organisation des activités, afin de réorienter le travail social vers le développement social ; et la promotion du développement social à travers la réalisation concertée d'actions collectives. Or sur ces deux points, les entretiens réalisés dans le cadre de la recherche-action ont permis de déceler des résultats très limités. La place réservée aux actions collectives est très

minoritaire[26] et la concertation consacrée à l'intérêt d'une restructuration du travail social est réalisée de façon trop ponctuelle.

En effet le développement social nécessite une telle transformation des repères, qu'il ne peut prospérer sans le soutien constant et formalisé de l'ensemble de l'institution. Il est donc indispensable d'inscrire le caractère prioritaire de la démarche de développement social, que ce soit dans le projet de service en interne, ou dans le projet de territoire ouvert aux partenaires[27]. Cela permet de donner une orientation claire et officielle et de créer les conditions d'une stabilité apte à faciliter l'initiative. Mais cette formalisation ne doit pas se faire au détriment de la co-construction du projet de service, dont l'élaboration doit être effectuée avec l'ensemble des professionnels, non seulement en ce qui concerne les orientations à mettre en œuvre, mais aussi les modalités de leur mise en œuvre.

D'ailleurs la prise en compte du développement social dans les tableaux de bord d'activités est également nécessaire. Il n'est notamment guère concevable de préconiser le développement d'actions collectives, sans que la contribution des professionnels à ces actions ne soit intégrée dans les relevés d'activités qu'ils doivent régulièrement produire. Dans le même esprit, le soutien à des projets peut nécessiter des

[26] Sur ce point, voir les résultats de l'enquête effectuée par l'Odas auprès des départements en 2010, reproduits dans la première partie de cette étude.

[27] Cette demande a d'ailleurs été exprimée très concrètement par les cadres du département du Pas-de-Calais, afin notamment de faciliter la prise en compte du développement social dans la gestion des ressources humaines.

temps de mobilisation du personnel en dehors des heures habituelles de travail, mais aussi le samedi voire le dimanche. Il s'agit là d'un sujet qui ne peut se régler ponctuellement mais doit être pris en compte dans la gestion du personnel départemental, et requiert donc une coopération avec la direction des ressources humaines.

II.2 - Dans l'innovation et la prise de risque

Le soutien de l'institution à travers l'ensemble de son encadrement est en effet déterminant pour favoriser la conception et la mise en œuvre d'expérimentations. Les cadres dirigeants doivent favoriser l'usage de méthodes et d'outils novateurs ou peu utilisés dans le champ social. Par exemple, dans le département de l'Isère, des travailleurs sociaux d'un territoire ont été confrontés à une multitude de demandes d'aides financières pour le paiement des factures d'énergie. La localisation des ménages concernés, à l'aide notamment d'un travail de cartographie, a révélé une concentration des besoins sur quelques bâtiments. Un travail avec les bailleurs a alors pu être engagé avec le soutien de la direction générale du département, qui a abouti à la réduction de la consommation d'énergie par un traitement adapté du bâti.

Mais faciliter l'innovation c'est surtout travailler sur la prise de risque, ce qui oblige au regard du principe de précaution à définir des règles nouvelles entre les professionnels et l'encadrement. Il s'agit de s'accorder sur une logique d'apprentissage, faite de tentatives, voire de tâtonnements, qui se distingue considérablement de la culture dominante des

administrations. De plus, le risque d'échec doit être considéré comme inhérent à la démarche, et en capacité de faire progresser la compétence des professionnels et de l'ensemble de l'institution par l'analyse de ses causes. Ce qui suppose une reconnaissance et une organisation claire et concrète du droit à l'erreur.

Il faut par ailleurs arriver à gérer la redoutable question de l'organisation des activités que requiert toute démarche de développement social. Car dans la plupart des départements qui ont encouragé les professionnels à s'investir dans des actions collectives, celles-ci peinent à se concrétiser faute de temps disponible, dans une période où la crise s'accentue et l'accessibilité aux droits se complexifie. C'est d'ailleurs cette difficulté qui explique que seuls un tiers des professionnels se déclarent totalement convaincus de l'utilité des actions collectives.

II.3 – Dans le management coopératif

C'est dire combien la mise en œuvre du développement social va dépendre de l'évolution des modes d'encadrement des départements. En effet, pour parvenir à ces changements de posture, il va falloir s'appuyer sur des mécanismes beaucoup plus coopératifs. Il serait d'ailleurs paradoxal que l'institution s'engage dans le développement social sans appliquer dans son propre fonctionnement les principes de cette approche.

Le changement de posture des travailleurs sociaux ne viendra pas d'un simple apprentissage méthodologique mais bien d'une ouverture à d'autres cultures de travail, issues par

exemple des autres services du département : développement économique, aménagement du territoire, culture, sport, jeunesse..., ou des services d'autres départements.

D'ailleurs, l'un des intérêts de la recherche-action a été de favoriser des échanges approfondis, notamment entre cadres de différents départements. Certains départements n'hésitent pas à aller encore plus loin. Ainsi le département de la Gironde, profitant d'un programme européen, a eu l'opportunité de réaliser un voyage d'échange en Suède, qui a permis à des cadres et des travailleurs sociaux de découvrir des approches plus collectives.

Mais avant tout, le management participatif doit se concrétiser par un haut degré d'échanges entre les professionnels et les cadres, via des logiques ascendantes. Il s'agit d'inciter les professionnels à s'exprimer sur les réalités auxquelles ils sont confrontés en les situant comme contributeurs actifs du diagnostic territorial. Ce qui devrait permettre notamment une meilleure compréhension par les managers et les professionnels des logiques qui sous-tendent les décisions et actions de tous les acteurs du territoire, afin de renforcer l'efficacité du partenariat. Cela implique de positionner les responsables des territoires dans un rôle d'animateurs du réseau d'acteurs qui les compose. Il s'agit de donner envie aux partenaires de s'inscrire dans une logique participative. A l'échelle du territoire, ce rôle est d'autant plus important que la responsabilité de chef de file de l'action sociale du département est dorénavant bien acceptée par les autres acteurs institutionnels.

TITRE II.

L'IMPACT DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL SUR L'OBSERVATION

Avec l'installation de la crise dans la durée, les départements ressentent avec encore plus d'acuité qu'auparavant la nécessité de se doter d'une capacité d'analyse toujours plus approfondie des problématiques sociales. En effet, alors que leurs ressources tendent à se stabiliser, voire à régresser[28], l'amplification de la précarité économique, de même que le vieillissement de la société, accroissent tout naturellement leur niveau d'intervention. Ils vont donc devoir identifier plus finement les besoins sociaux concernant chacune de leurs politiques pour mieux hiérarchiser leurs priorités d'action. Ce qui passe par une amélioration qualitative de leur dispositif d'observation et son repositionnement stratégique.

[28] ODAS, Lettre finances 2015.

Cette perspective est d'autant plus nécessaire que, comme on a pu le relever dans le Titre I, les départements doivent affronter de nouvelles formes de précarité (l'isolement, la perte de liens sociaux, le repli sur soi, le déficit de repères collectifs…) qui modifient considérablement leurs missions traditionnelles de protection de l'enfance, de soutien à l'autonomie, d'insertion et d'accès aux droits. En effet ces nouveaux besoins ne peuvent plus relever seulement des politiques sociales, en raison de leur caractère massif et polymorphe. Ils doivent être pris en charge par toutes les politiques de proximité, qu'elles soient départementales ou autres. Et ils doivent être appréhendés de façon anthropologique pour pouvoir inspirer une politique globale de prévention, généralement qualifiée de développement social (voir supra). Dans cette perspective, l'observation doit nécessairement être effectuée avec tous les acteurs concernés et les habitants, pour servir de levier décisif dans la recherche de synergies locales.

Cet ensemble de préoccupations inspirées d'une nouvelle conception de l'action sociale, tant en ce qui concerne le besoin de connaissance par public que le besoin de connaissance par territoire, contribue donc bien à faire de l'observation une véritable priorité départementale. Mais si l'on peut vérifier la concrétisation de cette volonté à travers l'évolution des démarches d'observation thématique (chapitre I), cette dynamique a encore du mal à s'inscrire dans les faits en ce qui concerne l'approche transversale de l'observation nécessaire à la refondation de l'action sociale en direction du développement social (chapitre II).

Chapitre I.

Développement social et observation sectorielle de l'action sociale

Le constat est important. Bien que les départements soient confrontés depuis plusieurs années à diverses tentatives de remise en cause de leurs compétences, on observe un développement continu des dispositifs d'observation dans ces collectivités. Comme un signe de leur refus de s'enfermer dans une position défensive, en ayant à cœur de mieux adapter pour le présent et l'avenir leur action aux nouveaux enjeux sociaux.

En effet, alors qu'en 2001 seuls deux départements sur trois déclaraient avoir organisé une fonction d'observation au sein de leurs service, la quasi-totalité d'entre eux (94 %) affirment dorénavant s'y être engagés, afin de rendre plus efficientes et plus prospectives leurs politiques sectorielles. Or cette évolution est d'autant plus significative qu'elle n'est plus seulement la résultante de leur obligation de réaliser un schéma qui passe nécessairement par une étape de diagnostic. Elle exprime dorénavant une nouvelle perception du rôle de l'observation (I) et de ses objectifs (II).

I - La perception politique du rôle de l'observation se renforce

Notre pays dispose d'une multitude d'institutions chargées de diffuser dans tous les secteurs clés des données susceptibles d'éclairer les décideurs et l'opinion. Mais il s'agit souvent de données qui permettent de bien saisir certains enjeux de gestion mais sans faciliter l'appréhension de l'évolution des besoins et des contextes. Or, dans le domaine social, celle-ci pèse de plus en plus avec l'apparition de nouvelles formes de précarité plus difficiles à cerner, qu'il s'agisse des enfants à protéger, des personnes âgées à soutenir ou de façon plus générale de toutes les personnes vulnérables. C'est pourquoi la prise en compte par les départements de la nécessité d'une conception nouvelle de l'observation constitue une évolution majeure.

I.1 – Une vision convergente de sa finalité

Cette nouvelle perception de l'observation a pu être vérifiée grâce aux entretiens réalisés à l'occasion des visites effectuées dans une trentaine de départements. La majorité des responsables départementaux interrogés considèrent dorénavant qu'un schéma ne doit pas seulement favoriser l'adaptation de la réponse publique aux besoins des populations définis par les professionnels. Il doit aussi prendre en considération leurs attentes réelles pour que l'élaboration des diagnostics interroge davantage la nécessaire dimension qualitative de l'offre de services : est-elle bien définie, bien accessible, humaine… ?

Les départements considèrent aussi dorénavant que la connaissance des attentes des populations doit s'accompagner de la prise en compte de leurs potentialités individuelles mais aussi de celles de leur environnement, afin de repérer les possibilités de mobilisation d'autres ressources que celles des collectivités. Enfin il est utile de relever que l'observation est par ailleurs perçue non seulement comme un préalable au changement mais aussi comme une occasion de changement. Et il est vrai que la plupart des études menées par l'Odas avec les départements ont montré qu'elles peuvent fortement contribuer à l'évolution des postures et au rétablissement de la confiance entre acteurs.

En revanche, l'intérêt de l'observation pour l'épanouissement de la démocratie locale, en ce qu'elle favorise la transparence des actions menées, est encore peu évoqué dans les entretiens menés avec des cadres départementaux. Il s'agit pourtant d'un enjeu déterminant pour l'avenir des départements. En effet, si l'on veut éviter le tutorat de l'Etat vis-à-vis des collectivités locales, il faut renforcer la légitimité démocratique des élus, en facilitant la compréhension par les habitants des politiques menées. Et dans cette perspective, l'exploitation des résultats de l'observation est indispensable pour mieux expliciter auprès de l'opinion les enjeux des politiques sociales, non seulement sur le terrain de la solidarité mais aussi du développement économique, démonstration de plus en plus utile pour montrer que l'investissement social renforce l'attractivité des territoires et crée des emplois dans les établissements et services. D'ailleurs cette préoccupation s'exprime de plus en plus, comme l'illustre par exemple l'initiative prise par le département de la Vienne pour montrer son rôle dans la création d'emplois non délocalisables.

I.2 – Une vision convergente de son positionnement

C'est cette perception plus stratégique du rôle de l'observation qui explique que dorénavant les départements soient nombreux à distinguer le concept d'observation de celui de planification (schémas).

En effet, l'établissement d'un diagnostic de qualité nécessite de limiter l'emprise des enjeux financiers et d'image fort peu propices à l'objectivation des constats. Ce qui nécessite de séparer le processus d'observation du processus de planification pour limiter la prégnance de ces contraintes, et tout particulièrement si on veut y associer d'autres institutions. Cette distinction est d'autant plus nécessaire qu'elle ne remet pas en cause la nécessité de projeter l'observation vers la décision publique et donc la définition planifiée des actions à venir. Au contraire, rien n'interdit de greffer au fur et à mesure de l'établissement d'un diagnostic la définition d'actions pour le présent et le futur. Mais c'est bien l'observation qui précède la décision et non l'inverse.

On peut donc considérer comme significatif de cette volonté de distinguer observation et planification la multiplication des observatoires thématiques, puisque dorénavant un département sur deux déclare avoir mis en place un observatoire sur le logement, et un sur trois un observatoire sur l'insertion, et sur le handicap et la dépendance[29].

[29]Noter que dans ce cas de figure de la création d'un observatoire concernant les deux problématiques ne signifie pas que le traitement de l'information soit unifié, car seuls 2 départements sur 10 ont un schéma commun au handicap et à la dépendance (voir Cahier de l'Odas, 2011).

Mais c'est surtout en ce qui concerne l'observation de la protection de l'enfance que l'évolution est la plus notable. En effet, en raison de son caractère particulièrement sensible, cette compétence requiert une vigilance plus rapprochée et donc un suivi permanent pour appréhender régulièrement l'évolution des publics et des réponses à mettre en œuvre. D'ailleurs dès 1995 les départements avaient commencé à se doter d'outils d'observation permanents dans ce secteur[30]. Et en février 2014, l'ONED pouvait recenser soixante-cinq observatoires en capacité de produire des données utiles.

II - La restructuration qualitative des dispositifs d'observation se précise

Cette lecture stratégique du rôle de l'observation se vérifie par ailleurs dans les cahiers des charges des dispositifs mis en œuvre à cette fin. En effet, une majorité d'entre eux proposent dorénavant des axes de recherche diversifiés à côté de l'établissement du diagnostic sociodémographique et de l'étude de l'offre de services.

[30]C'est en s'appuyant sur ce mouvement déjà engagé que la loi du 5 mars 2007 a préconisé la mise en place d'observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE) dans tous les départements.

II.1 – La diversification des centres d'intérêt se poursuit…

Ainsi l'observation de la demande sociale en partant des désirs réels des intéressés est de plus en plus fréquemment pratiquée, grâce à des enquêtes sur des échantillons représentatifs de la population, avec le souci de détecter les attentes qualitatives des personnes concernées et leur niveau de satisfaction quant aux services offerts par les collectivités publiques et les institutions.

Ce souci d'une prise en compte de l'expertise d'usage se vérifie notamment dans le domaine de l'observation de l'enfance en danger, avec une diversification des données recherchées.

Ainsi, en 2012, huit départements sur dix ayant un ODPE affirmaient recueillir avec leurs données d'activité des données sur les caractéristiques des publics. Et ils relevaient que leurs dispositifs d'observation seraient encore plus performants si divers obstacles étaient levés, dont l'inadaptation de l'informatisation des services à l'observation sociale, et le flou entourant certains concepts comme celui d'information préoccupante. Pour autant, les ODPE semblent bien être la bonne porte d'entrée pour développer l'influence de l'observation dans les départements : sur les seize départements déclarant, en 2012, ne mener qu'une seule démarche d'observation interne, la plupart faisaient référence à l'observatoire de protection de l'enfance.

Cette extension de l'observation vers des objectifs plus qualitatifs se vérifie aussi en ce qui concerne la prise en compte des données de contexte. En effet, un nombre croissant de

responsables départementaux considère que la recherche de solutions de type sociétal constitue l'une des rares pistes prometteuses pour répondre au besoin d'inclusion des populations vulnérables. Le dispositif d'observation doit donc nécessairement servir à améliorer la complémentarité des diverses politiques aptes à répondre à l'objectif d'inclusion sociale. Cette aspiration est mise en avant par une majorité de départements, en ce qui concerne l'articulation du social et de l'économique, ce qui n'est pas surprenant. En effet, les départements ont, depuis l'instauration du Revenu minimum d'insertion, une forte expérience des politiques d'insertion.

Mais ce mouvement est beaucoup moins prononcé en ce qui concerne l'articulation du social et des autres politiques (habitat, politique de la ville, culture, sport). On retrouve dans le domaine de l'observation les mêmes difficultés que dans le domaine de l'action lorsqu'il s'agit d'impliquer diverses politiques locales sur un même projet.

Enfin, dans le domaine de l'enfance en danger, la référence à des données de contexte, pratiquée par un département sur deux, serait plus prometteuse si elle ne se limitait pas exclusivement aux champs démographique et économique, alors que les données relatives à la précarité relationnelle sont le plus souvent négligées. Celles-ci sont pourtant déterminantes pour bâtir de nouvelles stratégies de prévention, à travers le développement de réseaux de voisinage, de parentalité, de liens avec l'école. C'est là d'ailleurs qu'apparaît l'une des raisons qui penche en faveur de la mobilisation des travailleurs sociaux dans l'observation car sans leur contribution, on aura bien du mal à définir des objectifs de prévention des risques sociaux.

II.2 – …Mais la prise en compte des informations de terrain peine à se développer

Cette participation des travailleurs sociaux aux dispositifs d'observation n'est pas seulement recommandée pour mieux les associer à la mise en œuvre de nouvelles orientations. Elle est déterminante pour renforcer la qualité de l'observation elle-même. En effet, l'utilité des données quantitatives passe par la qualité de leur interprétation qui ne peut résulter de la seule expertise statistique. Le regard du travailleur social avec son expérience de la vulnérabilité, de ses causes et de ses conséquences en font un acteur déterminant du processus d'observation.

L'identification des besoins sociaux doit en conséquence se concrétiser à travers l'organisation d'une articulation efficace entre l'observation sectorielle des politiques publiques et l'observation territoriale. Celle-ci est indispensable pour intégrer des éléments précieux de connaissance qualitative des besoins des populations. A contrario, l'élaboration d'un portrait de territoire ne reposant pas sur des indicateurs robustes émanant des services centraux accordera une trop grande importance à la subjectivité des acteurs locaux.

Or cette articulation entre observation thématique et territoriale peine à se concrétiser (voir infra). C'est donc bien une des priorités fondamentales des prochaines années que d'y parvenir, car elle permettrait de vérifier la capacité des acteurs départementaux à entretenir une relation équilibrée entre leur légitimité technique et leur légitimité de proximité : ni trop près, ni trop loin. Or c'est dans ce positionnement intermédiaire que se justifie le mieux le choix de recourir aux départements pour gérer l'action sociale.

Chapitre II.
Développement social et observation globale de l'action sociale

Si l'observation des problématiques sociales à travers le prisme des politiques sectorielles des départements est bien engagée, il n'est pas étonnant qu'elle le soit moins lorsqu'on s'attache à observer non pas seulement pour accompagner des publics ciblés mais pour transformer les conditions de vie sociale de tout un territoire. En effet, ce changement de paradigme ne s'est imposé comme une option indispensable pour assurer la pérennité de la cohésion sociale qu'il y a une quinzaine d'années.

Ce n'est en effet qu'à partir des années 2000 que les départements ont réellement pris conscience des limites des politiques réparatrices pour se projeter vers une conception plus dynamique de l'action sociale : celle du développement social. Or, cette volonté de prendre en considération la massification des problèmes de vulnérabilité, son expression polymorphe (vulnérabilité économique, relationnelle, identitaire) pour s'engager résolument dans une dynamique de prévention globale des risques sociaux, territoire par territoire, nécessite des outils d'observation transversaux. Ce qu'il faut rechercher, ce n'est plus seulement les besoins d'un public mais ceux de toute une population. Ce qui permettra de vérifier la complémentarité des besoins des différents publics, comme le montre l'exemple des politiques intergénérationnelles.

Il va donc falloir observer avec un souci de transversalité autour d'objectifs de développement des liens sociaux et des repères éducatifs, non seulement en interne (I) mais également avec les autres collectivités et institutions concernées par la recherche de cohésion sociale (II).

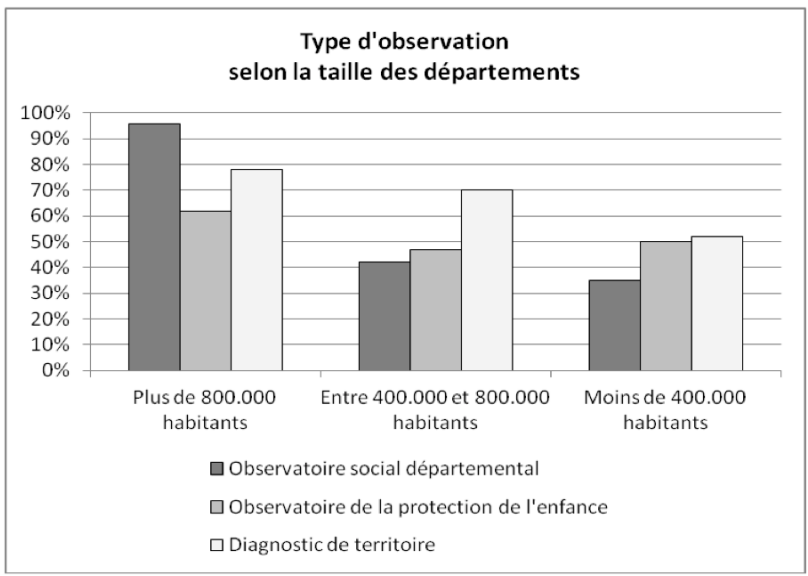
I – A propos de l'observation transversale des politiques départementales

L'organisation d'une démarche convergente des politiques départementales autour des problématiques de développement social nécessite le croisement des regards entre les différents services du département au niveau central (I.1) et au niveau des territoires de déconcentration infra-départementale (I.2).

I.1 – L'implication des services au niveau central

La mise en œuvre d'une approche globale qui doit concerner à tout le moins l'ensemble des politiques dites de solidarité, ne peut être envisagée sans l'organisation d'une démarche d'observation commune. C'est l'évolution qui se dessine dans les départements, dont la moitié ont mis en place une procédure d'observation recouvrant tout le champ des solidarités. La progression est donc bien réelle, puisqu'en 2010, seuls un tiers des départements avaient mis en place une démarche de ce type.

Mais, comme pour être efficaces, ces démarches globales nécessitent des moyens humains et techniques importants, elles ne sont pleinement engagées que dans la catégorie des départements de plus de 800 000 habitants. Inversement, seuls un tiers des départements de moins de 400 000 habitants disposent d'un observatoire des solidarités.



En ce qui concerne les modes d'encadrement de cette observation globale du champ de la solidarité, une tendance homogène se dessine. En effet, trois quarts des observatoires sociaux départementaux sont situés au sein des directions générales adjointes aux solidarités. Le rattachement auprès du directeur général des services n'est effectué que dans un cas sur dix. Les 15% restant sont rattachés à d'autres directions sectorielles, comme celle des ressources humaines.

En ce qui concerne la production de ces observatoires, elle s'avère encore limitée. En effet, leur but affiché est la constitution d'une vision globale du département sur les questions ayant trait à ses compétences en matière sociale. En réalité, bon nombre de ces observatoires se décrivent comme « prestataire interne » ou « service support » chargés de répondre aux demandes des directions thématiques.

Ce n'est que lorsque les départements s'engagent dans la réalisation d'un schéma transversal des solidarités concernant les personnes âgées, les personnes handicapées, l'enfance-famille, l'insertion... que leurs observatoires produisent des informations de type anthropologique. Mais le développement de ce type de schémas reste encore exceptionnel car il requiert un portage politique et institutionnel fort, qui n'est guère facilité par les organigrammes politiques plutôt enclins à la dispersion des responsabilités.

I.2 – L'implication des services dans les territoires infra-départementaux

L'observation transversale dans les territoires infra-départementaux s'avère elle aussi encore assez peu développée. En effet, seul un tiers des départements réalisent des diagnostics sociaux sur l'ensemble de leurs territoires infradépartementaux, les deux autres tiers ayant engagé cette démarche seulement dans un ou deux territoires. C'est ce qui explique que la très grande majorité des départements admettent ne pas être parvenus à assembler la vision territoriale et thématique des problématiques sociales.

Or c'est dans ce déficit d'articulation entre l'observation thématique et l'observation territoriale que se situe l'une des principales faiblesses des dispositifs d'observation départementaux, qu'ils soient sectoriels ou territoriaux. Et cette difficulté risque d'être durable si l'on n'en fait pas une priorité, car la posture et la culture des cadres concernés sont très éloignées selon leur rattachement au siège ou au territoire. C'est d'autant plus nécessaire que c'est dans cette complémentarité des connaissances que l'on pourra s'attacher à l'évolution de la qualité des diagnostics territoriaux. Car si la quasi-totalité des diagnostics locaux réalisés s'appuient sur des données de contexte et des données d'activité, moins de la moitié d'entre eux intègrent une dimension d'analyse et d'évaluation des politiques menées. Dans la majorité des cas, les diagnostics offrent donc des portraits de territoires bâtis principalement sur des données démographiques et économiques (emploi, revenu, minima sociaux, etc.). Et quand il existe un volet « analyse et évaluation », il se limite le plus souvent au suivi de l'activité à partir d'indicateurs.

Enfin, on constate la plupart du temps que les indicateurs produits se concentrent sur les difficultés du territoire (taux de chômage, nombre de bénéficiaires des différents dispositifs d'aide, …). Pourtant les responsables départementaux reconnaissent la précieuse utilité de données ayant trait aux ressources du territoire (équipements, associations…) pour permettre la mise en œuvre d'actions collectives à l'échelle d'un quartier, d'un immeuble.

Mais pour parvenir à ce type de diagnostic, le recours à un comité de pilotage est indispensable pour pouvoir identifier grâce à l'expérience de chacun ce qui pourrait favoriser le

développement social. Or, parmi les départements ayant engagé une démarche de diagnostic, seuls un tiers ont mis en place un comité de pilotage sur chaque territoire concerné par l'établissement d'un diagnostic. Et s'il comprend généralement le responsable du territoire et ses collaborateurs, ainsi que les élus départementaux des cantons concernés, il associe très rarement des représentants d'autres collectivités ou organisations.

Il reste que la participation importante des professionnels de terrain dans ces séances pour les inciter à travailler à la fiabilisation des données chiffrées qu'ils fournissent, va leur permettre de replacer les situations individuelles dans leur contexte avec les aspects négatifs mais aussi positifs, ce qui facilite l'émergence d'idées nouvelles pour travailler autrement.

De plus, cette participation peut contribuer à intégrer davantage les professionnels dans la réflexion stratégiques sur les grandes orientations de la collectivité, alors que l'on sait que cette intégration est parfois difficile à concrétiser. Ainsi, d'après une étude récente réalisée pour le compte de la Mutuelle nationale territoriale, « les agents construisent le sens de leur mission, non pas en référence à, ni même en opposition à, mais à côté du discours de l'institution locale »[31], un constat qui semble particulièrement valide dans le champ des politiques sociales.

[31] Jérôme GROLLEAU, Philippe GUIBERT et Alain MERGIER, *« Dans la peau des agents territoriaux »*, Les Cahiers de l'Observatoire Social Territorial, janvier 2012.

En bref, il est indéniable que des séances d'analyse partagée entre élus, directeurs, cadres intermédiaires et agents de terrain peuvent participer au développement d'un état d'esprit plus collectif. C'est notamment le point de vue des départements faiblement peuplés qui, faute de pouvoir mettre en place une démarche d'observation généralisée, veulent aujourd'hui privilégier la mise en œuvre de diagnostics territoriaux afin de produire des effets concrets en direction de la population mais aussi des professionnels.

Enfin, les responsables départementaux en sont majoritairement convaincus : trop d'initiatives prises sur le terrain relèvent encore trop souvent d'un empirisme qui en limite la portée. Ce constat est principalement dû à un déficit de formation sur l'observation des décideurs car jusqu'à ces dernières années cette question n'avait pas le caractère prioritaire dont elle bénéficie aujourd'hui. La formation des cadres aux enjeux stratégiques et méthodologiques de l'observation est donc aujourd'hui considérée comme indispensable. Mais la formation doit aussi s'adresser à tous ceux qui fournissent de l'information. Et dans ce cas elle doit notamment porter sur la question des garanties déontologiques qui doivent accompagner la fourniture de données, pour préserver la relation de confiance entre l'usager et le professionnel.

II - En ce qui concerne la collaboration interinstitutionnelle

Comme on a pu le préciser tout au long de la première partie de ce rapport, au-delà de la collaboration interne entre services, l'approche globale de la réponse sociale nécessite la collaboration de plusieurs administrations et institutions. En effet, la logique de projet territorialisé passe nécessairement par la logique de projet concerté. Et s'il l'on veut s'engager résolument dans le développement social, le partenariat n'a pratiquement plus de frontières, puisqu'il s'agit de mobiliser toutes les politiques publiques vers l'objectif de restauration des liens sociaux.

La collaboration interinstitutionnelle s'affirme donc comme une condition incontournable pour la réussite des diverses politiques sociales. Mais sa réussite se heurte à de nombreuses difficultés, liées à la prégnance des logiques et contraintes institutionnelles, qui trouve sa source dans un déficit de connaissance et de reconnaissance des acteurs entre eux. C'est pourquoi le constat est aujourd'hui largement partagé : la réussite du partenariat d'action est conditionnée par la réussite préalable du partenariat d'observation, qui s'avère plus réaliste. En effet, la coopération autour d'une élaboration commune d'un diagnostic social peut s'effectuer sans enjeux d'image et de pouvoir, tout en contribuant à la découverte respective des compétences et qualités de chacun des acteurs concernés.

II.1 - La contribution des partenaires à l'observation départementale

Il est logique que l'observation se développe avant tout dans les secteurs où les responsabilités sont bien définies et les intervenants bien repérés. La loi n°2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance ayant particulièrement bien clarifié les règles de compétences en matière de protection de l'enfance et d'observation de l'enfance en danger, ce n'est pas un hasard si c'est dans ce domaine que le mouvement de l'observation est le plus abouti et s'appuie sur un fort partenariat.

Plus précisément, les deux tiers des schémas « enfance-famille » ou « protection de l'enfance » sont conduits avec l'Etat (Education nationale et Justice), et un quart avec la protection sociale. Seules les villes ne sont pas associées (2 schémas parmi les 79 réponses à cette enquête). Cette collaboration se vérifie également dans les observatoires de l'enfance en danger, même si elle s'avère plus aléatoire lorsque les départements n'ont pas su orienter leur observatoire vers des objectifs stratégiques : s'emparer de la connaissance des enfants pour mieux définir des politiques de prévention et de prévenance.

Dans le domaine du soutien aux personnes âgées, l'évolution est plus modeste, alors que les outils méthodologiques sont pourtant bien connus et que la responsabilité du conseil départemental est bien admise partout. Les schémas « autonomie » ou « personnes âgées » n'associent qu'une fois sur deux l'Etat (DDASS-DRASS), une fois sur cinq la protection sociale (CRAM) et seulement une fois sur dix une ou plusieurs

villes. Et dans ce cas de figure, il s'agit surtout d'échanges de données.

Dans le domaine de l'observation des problématiques de lutte contre la pauvreté et la précarité, les initiatives s'avèrent encore plus aléatoires. Bien que ce domaine d'observation soit souvent considéré comme prioritaire par l'Etat, sa mise en œuvre se heurte au niveau départemental à des problèmes liés à la complexité de son environnement institutionnel. C'est pourquoi il semble se dégager un consensus pour que cette observation s'effectue au niveau régional. L'expérience réussie de la MRIE Rhône-Alpes semble influencer positivement cette orientation.

II.2 - La participation des départements aux travaux d'observation des autres institutions

De plus en plus sollicités en tant que chefs de file de l'action sociale, les départements ne répondent positivement que dans un cas sur deux à des demandes de soutien financier à des démarches d'observation d'autres institutions. Et il s'agit la plupart du temps d'interventions ponctuelles, lorsque l'étude projetée correspond à des attentes propres au département. En revanche, les départements sont de plus en plus disponibles pour participer techniquement aux travaux des autres institutions.

Cette participation porte d'abord sur la fourniture de données. Près des deux tiers des départements le font en ce qui concerne les analyses de besoins sociaux menées par les CCAS, la moitié en ce qui concerne la politique de la ville et les

plateformes régionales d'observation de la précarité lorsque celles-ci existent. En contrepartie de cette fourniture de données, les départements s'inscrivent majoritairement dans leur analyse, même s'ils sont peu nombreux à contribuer au choix des sujets.

De plus, dans le cadre de l'ABS, l'observation partagée entre le département et le pôle communal constitue généralement la première étape d'un partenariat stratégique. C'est pourquoi ce partenariat est souvent tributaire de l'état de la relation entre le département et la ville concernée. D'ailleurs, le fait qu'un département sur deux participe à l'analyse des besoins sociaux ne signifie pas qu'il le fasse avec toutes les villes. C'est en effet un processus qui s'engage avec prudence, mais qui a le mérite de résoudre une des principales critiques adressées aux départements, celle d'avoir négligé leurs relations stratégiques avec les villes, alors que le développement social n'est guère concevable sur un territoire sans l'accord de l'autorité la plus légitime : le maire.

En effet, lorsque l'ABS est bien pensé, il doit viser explicitement à réaliser un partenariat d'action sur un territoire et sur des champs d'intervention nécessitant un effort de coordination. Il est alors conçu comme la première étape permettant de faire émerger un lien de confiance et des convictions partagées quant aux enjeux et priorités du territoire considéré. C'est le cas de la démarche de développement social intégré, menée par les équipes départementales et municipales sur le territoire de Mulhouse. C'est aussi le cas du département de la Savoie, qui favorise la réalisation de diagnostics de qualité dans le cadre des relations établies

avec les EPCI ou les communes autour du développement local.

Notons enfin que cette participation aux travaux d'observation des autres institutions tend à se renforcer, comme en témoigne la comparaison avec une étude de 2009 de l'Odas. Que ce soit pour les analyses de besoins sociaux ou les plateformes régionales d'observation sociale, on relève une hausse considérable de la coopération en termes d'échange de donnée, d'analyse partagée et de choix des objets d'étude.

CONCLUSION

Bien que la dernière réforme de la décentralisation ait, après divers rebondissements, épargné les départements, la poursuite du processus de départementalisation continue d'être en débat. Au nom de la modernité, on entend encore des voix préconiser sa remise en cause, en avançant des raisons aussi diverses que son faible investissement dans les problématiques du monde urbain ou son traitement inégal des bénéficiaires de l'aide sociale.

Si cette controverse peut paraître utile, il faut néanmoins prendre soin de distinguer dans les arguments avancés, ceux qui portent sur le processus de départementalisation et ceux qui portent sur la décentralisation elle-même, car les plus farouches adversaires des départements sont souvent aussi les plus chauds partisans d'une recentralisation de l'action publique. Ces précautions sont d'autant plus nécessaires qu'il a fallu trente ans aux départements pour bâtir les repères et les perspectives qui leur permettent d'envisager maintenant une approche plus stratégique de leur action sociale.

C’est pourquoi il importe de redonner urgemment des éléments de résultats permettant de mesurer la performance de la décentralisation au regard de son objectif premier : l’adaptation des politiques sociales de proximité aux nouveaux enjeux de la cohésion sociale.

Et c’est d’autant plus nécessaire que la question sociale a changé de nature et qu’elle requiert d’autres réponses inspirées notamment des préconisations issues du concept de développement social.

Or les risques qui accompagnent tout processus important de restructuration des services sont bien connus. On provoque souvent d’importantes résistances, engendrées par le changement des habitudes, le réajustement des procédures, le repositionnement des hommes. Avec la territorialisation, on prend en outre le risque d’une certaine dilution du pouvoir qui peut donner le sentiment d’une rupture de l’unité et de l’efficacité de l’action départementale.

C’est pourquoi l’ampleur du mouvement de restructuration de l’action sociale, engagé depuis quinze ans par les départements et poursuivi depuis lors comme le montre la recherche-action menée sur dix-huit départements, peut surprendre. Celui-ci correspond à la réaction que l’on espérait obtenir d’un monde local confronté à une crise sociale d’une rare persistance. L’urgence d’une définition de perspectives permettant de dépasser les contraintes financières qui en découlent a conduit les responsables locaux à oser bouleverser en quelques années un paysage administratif pourtant caractérisé par un ancrage exceptionnel dans l’histoire et la continuité.

Mais, pour transformer l'essai, les départements doivent maintenant jouer plus explicitement leur rôle d'observateur et d'évaluateur de l'action sociale sur leur territoire. Car cette fonction est admise par tous comme indispensable à la rationalisation et à l'adaptation de l'offre de service. A un moment où chacun reconnaît la vanité d'une partie de nos réponses et l'exigence d'une plus grande écoute, les départements devraient s'attacher davantage à la mise en place d'outils d'analyse des attentes et besoins sociaux, associant autant que faire se peut les habitants, pour parvenir à de véritables démarches d'évaluation. Et il s'agit bien d'une évaluation de la performance des réponses au regard de l'enjeu de cohésion sociale des territoires.

Ils doivent aussi mieux acter dans leurs projets de service la volonté de favoriser l'implication de toutes les politiques publiques dans le développement de la vie sociale et tout particulièrement de celle en charge de l'accompagnement social.

Et, pour que la perspective affichée n'apparaisse pas comme incantatoire, il faut que la départementalisation de l'action sociale s'affirme davantage dans trois directions :

- Celle d'une meilleure articulation du politique et du professionnel. Dans cette perspective, le travail social doit se voir confié plus expressément un rôle stratégique d'animation collective et de veille sociale. Tandis que les travailleurs sociaux doivent alors accepter de participer plus activement à l'élaboration des politiques locales, tout en exigeant des garanties sur le terrain déontologique et éthique.

- Celle d'une meilleure articulation des diverses légitimités territoriales. Communes et départements doivent s'associer davantage autour d'une aspiration commune au développement social, avec le souci de revitaliser le contrat social dans la proximité. Ce qui requiert de se référer à une conception moins manichéenne du jeu des institutions, en privilégiant l'articulation des dispositifs sur l'homogénéisation des blocs de compétence, le partenariat du connaître sur celui du paraître.

- Celle d'une meilleure articulation entre les diverses formes de démocratie : celle issue du suffrage universel et celle issue de l'expérience des habitants et usagers des services publics. La mobilisation de toutes les forces vives d'un territoire autour du développement social nécessite d'établir les conditions d'un dialogue fructueux et équilibré sur la définition des objectifs à atteindre et sur les modalités d'y parvenir.

On retrouve là les questions centrales posées dès l'origine de la décentralisation de l'action sociale par ceux qui la voulaient ambitieuse, pour réussir non seulement à restructurer les modes d'organisation et d'intervention, mais aussi les modes de décision au profit d'une vision chaque fois plus éthique de l'action publique.

ANNEXES

Annexe 1 : Participants aux visites sur site

Annexe 2 : Participants aux groupes de travail

Annexe 3 : Institutions rencontrées lors des visites sur sites

Annexe 1 :

Participants aux visites sur site

Partenaires :

- Sylvie Albissetti, conseillère technique personnes vulnérables (CD 86)
- Didier Ami, directeur général adjoint (CD 18)
- Christelle Arthur, conseillère technique en travail social (CD 22)
- Monique Battesti, responsable de circonscription (CD 2A)
- Brigitte Baudinière, responsable de la MDS de Jaunay-Clan (CD 86)
- Zoubida Berritane, responsable de la MDS de Montmorillon (CD 86)
- Pascale Berthet, responsable pôle et espaces d'action médico-sociale de Montbéliard (CD 25)
- Aryele Bertier, responsable du Pôle territorial de Solidarité du Sud Gironde (CD 33)
- Geneviève Besson, directrice d'études (CD 27)
- Françoise Boulard, directrice de la Maison du Département Solidarité du Montreuillois (CD 62)
- Danièle Buffière, responsable de territoire Brest Métropole Océane (CD 29)
- Sophie Burlot-Tual, enseignante-chercheure (EHESP)
- Yannick Christien, responsable MDS Angers centre (CD 49)
- Marie-Paule Cols, directrice des actions territorialisées et du développement social (CD 33)
- Alice Comoy, adjointe au chef du bureau de l'animation territoriale (DGCS)
- Géraldine Duchange, conseillère technique en action sociale (CD 86)
- Thierry Faivre-Pierret, vice-président en charge des solidarités et de la santé (CD 39)
- Marie-Pierre Fourdinier, responsable d'Unité Territoriale (CD 59)
- Francine Gouhier, chef de service action sociale et prévention (CD 22)

- Pascal Goulfier, directeur général adjoint (CD 33)
- Jean-Louis Hotte, directeur de la Maison du Département Solidarité de la Communaupole Lens-Liévin (CD 62)
- Edith Hurstel, responsable du développement social local (CD 67)
- Christian Juncker, directeur général adjoint Solidarités et Santé Départementale (CD 39)
- Francoise Kuijlaars, directrice du développement social (CD 54)
- Anne-Lucie Lebreton (CD 2A)
- Marie-Claude Leconte, chef de projet solidarités (CD 33)
- Monique Limon, directrice insertion famille (CD 38)
- Maud Makeieff, chef de service territoire Isère Rhodanienne (CD 38)
- François Marcaggi, responsable du Pôle Missions sociales et développement social (CD 2A)
- Isabelle Minet, responsable du Service Conduite du Changement et intervention Sociale (CD 59)
- Eric Morival, directeur général adjoint (CD 23)
- Michèle Nieto, conseillère technique volet social (CD 13)
- Carola Ortega-Trur, chef de service de l'observatoire de l'action sociale départementale (CD 57)
- Véronique Paget, directrice des maisons départementales des solidarités (CD 39)
- Annie Petit-Girard, directrice générale adjointe (CD 18)
- Michèle Pillot, directrice générale adjointe (CD 54)
- Ghislaine Piveteau, responsable de la MDS de Chauvigny (CD 86)
- Bérengère Plot, responsable de la MDS de Loudun (CD 86)
- Sylvie Pointel, responsable du Pôle territorial de Solidarité du Libournais (CD 33)
- Sylvie Poncelet, adjointe technique au service accompagnement et intervention sociale (CD 59)
- Nathalie Pontasse, directrice de la Maison du Département Solidarité de l'Arrageois (CD 62)
- Françoise Rabin, directrice de l'Animation et du Développement Social des Territoires (CD 18)
- Dominique Raffin, responsable de la MDS de Civray (CD 86)
- Amandine Robin, responsable de pôle dans le champ des politiques sociales (CNFPT)

- Christelle Saumur, responsable de la MDS de Châtellerault Nord (CD 86)
- Danièle Therouanne, directrice Appui du Pôle Solidarités (CD 62)
- Gaëlle Tudal, chef de la Mission de Coordination de l'Action Territoriale et Sociale (CD 29)
- Corinne Turc, responsable de centres médico-sociaux (CD 26)

Collaborateurs de l'Odas :

- Cyprien Avenel (directeur des études)
- Martial Dardelin (consultant)
- Ségolène Dary (chargée d'études)
- Marie-Agnès Féret (chargée d'études)
- Frédéric Fiatte (chargé d'études stagiaire)
- Maud Gallay (coordonnatrice de la recherche action)
- Margot Godart (chargée d'études stagiaire)
- Emmanuelle Guillaume (chargée de mission)
- Fanny Koch (chargée d'études)
- Didier Lesueur (délégué général adjoint)
- Caroline Megglé (chargée d'études)
- César Mezzadri (chargé d'études stagiaire)
- Mireille Montagne (consultante)
- Claudine Padieu (directrice scientifique)
- Hélène Padieu (chargée d'études)
- Jean-Claude Placiard (consultant)
- Sébastien Poulet-Goffard (coordinateur Apriles)

Annexe 2 :

Institutions rencontrées lors des visites sur site

Bouches-du-Rhône (13) :

ARS, CAF, CCAS de Marseille, délégués au Préfet, Education nationale, GIP Politique de la ville et Réussite éducative, 13 Habitat, Maison de l'emploi de Marseille.

Cher (18) :

ACEP, CAF, CCAS de Bourges, CCAS de Saint-Amand, Centres sociaux de Bourges, CLS, CPAM, CUCS, DDCSPP, Directe, Education nationale, Juge des enfants, Missions locales, MSA, Pôle emploi, PRU, SAD-MARPA.

Corse-du-Sud (2A) :

CAF, EDF, Erilia, Falep, service logement, UDAF.

Côtes-d'Armor (22) :

ATS du Pays, CAF, Centre social, CIDFF, CLIC Sud-Ouest, CC Beg Ar C'hra, C Centre Trégor, Communauté de communes du Kreiz Breizh, CPAM, Domicile Action Trégor, DDCS, Familles Rurales, Lannion Trégor Agglomération, Mission locale, MSA, PAEJ, Pays Centre Ouest Bretagne, Pays Trégor Goelo, Prévention spécialisée, Services d'aide à domicile, Ville de Lannion, Ville de Perros Guirec.

Creuse (23) :

ARS, CAF, CCAS de La Souterraine, DDCSPP, FJT, MJC, MSA, PARI, Trace de Pas.

Doubs (25) :

ADDSEA, CAF, CCAS de Besançon, DDCSPP, SIAS de Maîche.

Drôme (26) :

Adapei, CAF, CCAS de Bourg-de-Péage, CCAS de Montélimar, CCAS de Romans-sur-Isère, Communauté de communes du Pays de l'Herbasse, Communauté de communes du Pays de l'Hermitage, Epicerie sociale de

Romans, Fédération des Centres sociaux et Associations d'animation locale, MSA.

Eure (27) :

Association ALM Evreux-La Madeleine, Association La Source, CAF, CCAS d'Evreux, Centre social de Bernay, Communauté de communes de Brionne, Directeur départemental de Pôle Emploi, MSA, Ville de Pont-Audemer, CCAS de Pont-Audemer.

Finistère (29) :

AGEHB, Brest Métropole Océane, CCAS de Landerneau, CCAS de Daoulas, CARSAT, CMPP, Don Bosco, Maison pour tous, Mairie de Bohars, Mairie de Brest, CCAS de Brest, Mairie de Gouesnou, Mairie de Guilers, Mairie de Guipavas, Mairie de Plougastel-Daoulas, Mairie de Plouzané, Mairie du Relecq Kerhuon, Mission Locale, MSA, PLIE du Pays de Brest, Pôle Emploi, Relais Travail, SATO, Secours catholique, UDAF.

Gironde (33) :

ARS, Association aide à domicile APAM, CAF, CCAS de Lormont, CCAS de Cenon, CCAS de Floirac, Centre social de Lormont - association DIDEE, CLIC de Cenon, Communauté de communes Centre Médoc, Epicerie Solidaire de Cenon, Epicerie Solidaire de Lesparre, MSA, Service culturel de la Ville de Floirac, Syndicat mixte du Pays de Médoc.

Isère (38) :

ARS, CAF, Centre social d'Estressin, Centre social de l'Isle, Communauté de communes de Saint-Marcellin, MSA, Pôle Emploi, UDCCAS, Union mutualiste pour l'Insertion des jeunes (FJT).

Jura (39) :

CAF, CAMPS, CARSAT, CCAS de Champagnole, CCAS de Dôle, Centre social de Dôle, CHRS de Dôle, Communauté d'agglomération du Grand-Dole, MSA, PASS de Dôle, UDAF.

Maine-et-Loire (49) :

CCAS de Montreuil-Bellay, Centre social de Doué-la-Fontaine, Centre social des Coteaux-du-Layon, Centre socioculturel de Montreuil-Bellay, Ville de Doué-la-Fontaine et son CCAS.

Meurthe-et-Moselle (54) :

CCAS de Toul, Centre socioculturel de Toul, Communauté de communes du Pays du Saintois, Maison de l'Entreprise de l'Emploi et de la Formation, Mission locale Terres de Lorraine, MSA, Secours catholique de Vézelise.

Nord (59) :

Association Papillon, CCAS d'Armentières, CCAS de Condé, CCAS de Petite-Forêt, CCAS du Vieux-Condé, Centre social de Bailleul, Centre social de Valenciennes, CLIC d'Armentières, Club prévention spécialisé, Épicerie solidaire Pacte, Fédération des centres sociaux du Nord, Partenord Habitat, Ville de Haguenau, Ville d'Onnaing, Ville de Valenciennes.

Pas-de-Calais (62) :

Ardance, ARS, CAF, CCAS de Méricourt, CHRS, Education nationale, Equipe mobile Alzheimer, EPDEF, FNARS, MECS, ML de Lens-Liévin, MSA, PLIE de Lens-Liévin, Pôle emploi, Régie de quartier du Mont-Liébaut, SLAI, Structure Page, UDCCAS.

Bas-Rhin (67) :

ARSEA, CCAS de Bischheim, CCAS de Reichstett, CCAS de Sarre-Union, CCAS et Centre socioculturel de Vendenheim, Centre social de Bischheim, Education nationale, Entraide emploi, Mission locale.

Vienne (86) :

ADAPGV, ADMR, Association Cicérone, Association Escale à Couhé-Vayrac, Association Salvert, AUDACIA, CAF, CCAS de Buxerolles, CCAS de Civray, CCAS de Jaunay-Clan, CCAS de Migné-Auxances, CCAS de Mirebeau, Centre socioculturel La Comberie, Croix-Rouge du Pays Civraisiens, DDCS, Epicerie sociale de Buxerolles, Epicerie sociale et solidaire de Gencay, Epicerie solidaire de Latillé, Equipe mobile précarité, Maison des projets de Jaunay-Clan, MSA, Secours populaire, Solidarité neuvilloise, UDAF.

Annexe 3 :

Participants aux groupes de travail

- Soraya Aichour, directrice UTAS Vernon (CD 27)
- Christelle Arthur, conseillère technique (CD 22)
- Emmanuelle Barre, directrice générale adjointe (CD 27)
- Patrice Bellego, adjoint au directeur action territoriale (CD 49)
- Nathalie Benallal, assistante sociale (CD 62)
- Yves Berthuin, directeur adjoint Insertion famille (CD 38)
- Geneviève Besson, directrice des Etudes (CD 27)
- Maxime Boidin, directeur de l'Action sociale (CD 86)
- Catherine Bordeau, responsable de la MDS de Doué-la-Fontaine (CD 49)
- Françoise Boulard, directrice de la Maison du département Solidarité du Montreuillois (CD 62)
- Sophie Burlot-Tual, enseignante-chercheure (EHESP)
- Stéphane Cesari, directeur général adjoint (CD 38)
- Jean Chenal, chef de service (CD 22)
- Philippe Cholet, directeur délégation Action sociale territoriale (CD 25)
- Yannick Christien, responsable de la MDS d'Angers-Centre (CD 49)
- Alix Comoy, adjointe au chef du Bureau de l'animation territoriale (DGCS)
- Catherine Deguffroy, chef de service social local (CD 62)
- Patricia Delorme, directrice territoriale du Valenciennois, (CD 59)
- Sabine Despierre, directrice DCHR (CD 62)
- Brigitte Evano, directrice adjointe des Territoires d'action sociale (CD 26)
- Thierry Faivre-Pierret, vice-président Solidarités (CD 39)
- Anne-Juliette Falhun, chargée de mission à la MCATS (CD 29)
- Roland Giraud, directeur général adjoint (CD 62)
- Francine Gouhier, chef de service Action sociale et prévention (CD 22)
- Pascal Goulfier, directeur général adjoint (CD 33)
- Bernard Haegel, directeur adjoint des Territoires d'action sociale (CD 26)
- Edith Hurstel, chargée du Développement social (CD 67)
- Christian Juncker, directeur général adjoint (CD 39)
- Françoise Laporte, directrice des actions sociales de proximité (CD 23)
- Chantal Le Poec, chef du pôle social de proximité MDS de St-Brieuc (CD 22)

- Marie-Claude Leconte, chargée de mission projet Solidarité (CD 33)
- Monique Limon, directrice Insertion famille (CD 38)
- Béatrice Longueville, directrice générale adjointe (CD 54)
- Daniel Mace, directeur général adjoint (CD 22)
- François Marcaggi, responsable du pôle Missions sociales et développement social (CD 2A)
- Cristelle Martin, présidente (ANCASD)
- Isabelle Minet, responsable du service Conduite du changement et intervention sociale (CD 59)
- Eric Morival, directeur général adjoint (CD 23)
- Michèle Nieto, conseillère technique (CD 13)
- Véronique Paget, directrice des Maisons départementales des solidarités (CD 39)
- Annie Petit-Girard, directrice générale adjointe (CD 18)
- Etienne Petitmengin, directeur général adjoint, (CD 25)
- Véronique Peyronnet, directrice UTAS de Pont-Audemer (CD 27)
- Michèle Pillot, directrice générale adjointe Solidarité (CD 54)
- Sylvie Poncelet, adjointe technique au service Accompagnement et intervention sociale (CD 59)
- Françoise Rabin, directrice de l'Animation et du Développement social des territoires (CD 18)
- Jean-Michel Regeon, directeur de l'Administration générale et des moyens de la Solidarité (CD 33)
- Nathalie Robichon, responsable du service des Pôles de compétences (CNFPT)
- Pierre-Paul Rossini, directeur général adjoint (CD 2A)
- Nathalie Samadi, directrice du Développement des moyens et des compétences (CD 59)
- Hélène Sechet, directrice de l'Action territoriale (CD 49)
- Patricia Sicard, directrice territoriale des Flandres intérieures (CD 59)
- Annick Sueur, directrice de projet (CD 62)
- Gaëlle Tudal, directrice de la Mission territoriale (CD 29)
- Corinne Turc, chef de projet (CD 26)
- Tangui Youinou, chargé de mission (CD 29)

Aujourd'hui, la vulnérabilité dans ses trois dimensions: économique, relationnelle, identitaire, progresse considérablement. Le développement de liens et de repères s'avère plus nécessaire que jamais. Ce qui fait du développement social une priorité. Mais, pour que cette dynamique cesse d'être seulement un concept pour s'ancrer dans la réalité, il faut que l'ensemble des collectivités publiques, communes comme départements, contribuent à son essor.

C'est pourquoi on ne peut que se réjouir que les départements aient dorénavant bien engagé le mouvement vers le développement social, comme le montre le présent rapport issu des travaux de l'Observatoire national de l'action sociale (ODAS). Il n'en reste pas moins vrai que sa mise en œuvre nécessite du temps et une grande énergie pour parvenir à mobiliser toutes les forces vives d'un territoire.

Et effectivement, ce rapport montre l'existence de nombreuses possibilités d'amélioration stratégique, en matière d'organisation, d'observation et de management. Ce qui requiert de s'appuyer davantage sur la dimension éthique du développement social : la réactivation des valeurs d'écoute, d'entraide et de respect.

Éditions ODAS