

La lettre de l'Odas

Semestriel
numéro 4
1er avril 1995

Diffusion gratuite sur demande

Lettre d'information de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée - 37, boulevard Saint-Michel - 75005 Paris

RENDEZ-VOUS

L'ANNÉE 1995 sera riche de nouveaux rendez-vous. Tout d'abord, le programme d'activités de l'Odas - présenté en pages centrales - propose de nombreuses rencontres entre élus, hauts fonctionnaires et techniciens. La participation à ces travaux est bien sûr exclusivement axée sur le volontariat et le volontarisme des différentes collectivités et institutions qui décident de s'y impliquer. C'est la première force de l'Odas que de pouvoir s'appuyer sur un réseau national d'experts et de spécialistes, à la fois fournisseurs et demandeurs d'informations, inspirateurs, acteurs, et destinataires des travaux de recherche. Ce sont ainsi désormais pas moins de 250 personnes appartenant à tous les courants institutionnels impliqués dans l'action sociale (représentants de 70 Conseils généraux, d'une trentaine de grandes villes et villes moyennes, des services de l'État, du monde associatif, de l'université, de l'entreprise), qui participent et collaborent aux différents travaux.

Dans ce même esprit, il faut également souligner l'implication de nombreuses collectivités territoriales, qui assurent elles-mêmes la gestion ou le traitement de certaines enquêtes, prennent l'initiative de travaux sur le terrain, ou encore organisent des journées de rencontres locales.

Pour répondre au développement continu de ces collaborations, l'Odas doit, à tous les sens du terme, accueillir de plus en plus de collectivités. C'est pourquoi il a été décidé de changer de locaux lors de l'été dernier, pour aller vers plus de fonctionnalité et de convivialité. C'est aussi pourquoi il lui a été nécessaire d'aménager ses statuts, afin d'accueillir un plus grand nombre de membres actifs au titre des collectivités territoriales, effectif naguère bloqué par les textes à quarante Conseils généraux et une dizaine de villes.

Autant de rendez-vous qui seront ponctués, en 1995, par diverses publications et de nombreuses manifestations.

DIRIGEANTS

L'Odas a tenu son Assemblée générale annuelle le 7 mars 1995 à Paris. Outre des modifications statutaires (voir ci-contre, rubrique *Rendez-vous*), il a été procédé à l'élection de nouveaux membres au Conseil d'administration et au renouvellement du bureau.

Celui-ci comprend désormais les personnalités suivantes : M. René LENOIR, ancien ministre et Président de l'UNIOOSS, *Président* ; MM. Jean AUROUX, Maire de Roanne, Président de la Fédération des Maires des villes moyennes, Jean-Paul DELEVOYE, Maire de Bapaume, Sénateur du Pas-de-Calais, Président de l'Association des Maires de France (AMF), Jacques LARCHÉ, Sénateur, Président du Conseil général

de Seine-et-Marne, Président de la Commission des Lois du Sénat, et Christian PROUST, Président du Conseil général du Territoire-de-Belfort, *Vice-Présidents*. Enfin, MM. Jean-Claude JACQUET et Alain PICARD ont été reconduits dans leurs fonctions respectives de Secrétaire et de Trésorier.

Ont par ailleurs été élus membres du Conseil d'administration : Mme Christiane MARTEL, Présidente de l'UNASSAD, et MM. Jacques BAUDOT, Sénateur, Président du Conseil général de Meurthe-et-Moselle, Georges CHOMETON, Président du Conseil général du Puy-de-Dôme, et Pierre MÉHAIGNERIE, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, Président du Conseil général d'Ille-et-Vilaine.

PERSONNES ÂGÉES

L'observation au service de l'action

L'Odas a lancé deux initiatives dans le domaine des politiques en direction des personnes âgées, avec d'une part une étude visant à analyser les attentes en matière d'emplois de proximité (cf. page 4), et d'autre part un guide méthodologique, intitulé "*Viellissement et cohésion sociale : mieux observer pour mieux décider*".

Les effets conjugués du vieillissement et la crise du financement de l'action sociale renforcent en effet l'intérêt pour la mise en œuvre d'une observation de qualité dans ce secteur : il s'agit non seulement de pouvoir obtenir des informations permettant de mieux appréhender l'intérêt et les conséquences de chaque choix, mais aussi d'identifier des réponses mieux adaptées aux stratégies visant à développer de nouvelles relations sociales de proximité.

Ce guide méthodologique tente de répondre à ce besoin. Élaboré à l'issue d'une réflexion de plusieurs mois (cf. page 2), cet ouvrage présente dans une première partie les contours institutionnels de toute démarche d'observation partagée : type d'intervenants, modalités de partage de l'information, ressort territorial de l'observation, etc. Sa seconde partie est consacrée aux principaux aspects techniques du dispositif d'observation qu'il est nécessaire de prendre en considération.

ENFANCE EN DANGER

Une Lettre d'information

Le deuxième numéro de *La Lettre de l'Observation de l'enfance en danger* est paru le 1er février. Cette publication trimestrielle donne régulièrement l'état d'avancement des travaux du groupe permanent de l'Odas, dont l'objectif premier est de faciliter la mise en œuvre de dispositifs locaux d'observation.

Ainsi, le premier numéro, paru en novembre dernier, a proposé un protocole-type pouvant servir de base à la contractualisation d'accords entre le Conseil général, la Justice et les autres partenaires en matière d'observation départementale de l'enfance en danger.

Le numéro 2 est consacré aux modalités de traitement et de présentation des données produites par le dispositif d'observation.

La Lettre n°3 publiée en avril s'intéressera aux perspectives de valorisation de ces données.

Un numéro spécial présentera dans quelques semaines les résultats de l'enquête en cours sur les données 1994.

SOMMAIRE

- Rendez-vous 1
- Dossier : le programme d'activités 1995 2 et 3
- Villes, personnes âgées et emplois de proximité 4

DOSSIER : LE PROGRAMME D'ACTIVITÉS 1995 DE L'ODAS

Lors de ses réunions des 1er et 13 décembre 1994, le Conseil d'administration de l'Odas a arrêté le programme d'activités pour 1995. Deux idées forces : la consolidation des missions d'observation permanente et l'intensification des recherches sur l'organisation de l'action sociale.

■ L'observation permanente

Cette fonction repose sur l'animation de cinq observatoires permanents autonomes, chargés de suivre un programme spécifique (sur leur composition et leur fonctionnement, voir La Lettre de l'Odas n°3).

Dépenses départementales d'action sociale

Les travaux de cet observatoire composé de 26 départements ont permis de dresser un bilan de dix ans de décentralisation de l'action sociale, soulignant les enjeux essentiels au terme de cette période (1984-1993).

En 1995, il poursuivra l'actualisation des données financières, afin notamment d'évaluer la pertinence des analyses prospectives réalisées dans le cadre de ce bilan, et publiera l'analyse des dépenses départementales d'action sociale de l'exercice 1994. Par ailleurs, il proposera, sous la forme d'un *Guide méthodologique*, les premiers éléments d'une approche comparative par taille de départements, permettant d'élaborer des tableaux de bord départementaux de gestion financière de l'aide sociale.

Action sociale communale

Les travaux de cet observatoire s'appuient notamment sur une enquête annuelle auprès des grandes villes et des villes moyennes.

En 1994, l'enquête a porté sur les modalités d'intervention des communes en matière d'insertion (insertion par l'économique, jeunes, santé, réponse à l'urgence...). Les questions posées concernaient le repérage des actions, les modes d'organisation, les partenariats. Elle visait un échantillon de 260 villes comprenant toutes les communes de plus de 30 000 habitants et au moins une ville par département. La parution des résultats interviendra courant 1995, dans le cadre d'un ouvrage intitulé *"Les villes et l'insertion"*.

En 1995, l'Odas mènera ses investigations dans les domaines de l'accueil de la petite enfance et de l'action en faveur des personnes âgées. En outre, l'observatoire poursuivra l'analyse des différents modes d'organisation de l'action sociale communale.

Personnes âgées

Après la réalisation à titre expérimental en 1994 d'une enquête portant sur les besoins réels des personnes âgées et les perspectives en matière d'emplois de proximité dans ce secteur (cf p. 4), cet observatoire réalisera en 1995, en partenariat avec les collectivités territoriales concernées et la DRASS, une étude sur la région Midi-Pyrénées. Bénéficiant de la méthodologie expérimentée en 1994 et des pistes d'analyse déjà tracées, cette étude aura pour principal objectif d'identifier par l'analyse des réseaux locaux et de la demande des personnes âgées les conditions permettant d'optimiser les réponses qui leur sont proposées.

Par ailleurs, afin de favoriser la cohérence d'une démarche globale, l'Odas participera à d'autres études régionales tendant à mieux appréhender la nature de l'offre et son adéquation à l'attente des populations. Enfin, la réflexion sera poursuivie sur la meilleure association des communes à l'élaboration des schémas gérontologiques, ainsi que sur les liens entre ces schémas et le SROS.

Insertion

La structure d'observation permanente dans ce domaine sera mise en place au cours du second semestre de 1995. Elle aura pour objectif de dresser progressivement des éléments de bilan dans quatre domaines : l'accès aux soins des plus démunis, l'accompagnement des jeunes en difficulté, l'accès au logement des plus défavorisés et l'insertion par l'emploi. Elle se substituera aux groupes de travail existant dans ces domaines, et s'attachera en 1995 à définir des éléments de méthodologie. La problématique retenue porte sur les aspects liés à l'articulation des réseaux dans la mise en œuvre de politiques publiques caractérisées par une grande complexité et une faible lisibilité.

Par ailleurs, dans ce domaine, est prévue la parution d'un *"Guide de l'Observation de l'accès aux soins des plus démunis"*, qui fera le point sur l'évolution des dispositifs d'aide médicale et sur les procédures d'observation correspondantes. Il avancera en conclusion des propositions susceptibles d'aboutir à la constitution d'un dispositif efficient en ce qui concerne la méthodologie d'observation.

La protection de l'enfance

Réunis depuis trois ans, les membres de cette instance ont défini un cadre méthodologique permettant de connaître et d'analyser chaque année l'évolution des deux sous-groupes que constituent les enfants en danger : *les enfants à risque* et *les enfants maltraités*. Cette réflexion était un préalable tout à fait indispensable à la production de données quantitatives et qualitatives sur l'enfance en danger ; en 1995, le groupe s'attachera à réactualiser les données nationales au travers de son enquête annuelle et à accompagner la mise en place de dispositifs départementaux d'observation. Enfin, il formalisera des éléments d'évaluation de ces diagnostics.

Colloques régionaux

Dans le domaine de la protection de l'enfance, l'Odas organise conjointement avec des Conseils généraux des journées de rencontres régionales sur le thème : "Protection de l'enfance en période de crise : quelles nouvelles stratégies, et quelle place pour les dispositifs d'observation ?"

C'est ainsi qu'en 1995, la Seine-et-Marne devrait réunir les départements de la région Ile-de-France (fin juin), l'Ille-et-Vilaine ceux de la région Bretagne, et enfin la Martinique ceux des régions Antilles-Guyane.

D'autres initiatives sont également envisagées, notamment pour le Grand-Est et Provence-Côte-d'Azur.

■ Analyse des stratégies locales : l'organisation de l'action sociale décentralisée

Ce second volet des activités de l'Odas vise à mieux valoriser et faire connaître les réponses innovantes issues du terrain. En 1995, le programme de travail inclut la poursuite de la réflexion engagée sur l'organisation de l'action sociale décentralisée et la formalisation de recommandations dans certains secteurs essentiels.

Les recherches

De nombreuses institutions réfléchissent actuellement à une réforme de leur organisation. En effet, le passage de l'aide sociale classique à l'action sociale globale est rendu plus concret par l'impact des politiques transversales, qui modifient le contenu même du travail social, et changent la nature et la fréquence des relations établies sur le terrain entre les partenaires locaux. Les collectivités locales s'orientent progressivement vers de nouveaux modes d'intervention privilégiant une logique de projet social sur une logique de gestion, une logique de projet territorialisée sur une logique exclusivement institutionnelle, une logique de prévention sur une logique d'assistance.

L'étude a d'abord été engagée en direction des départements. Une première approche a conduit l'Odas à identifier des problématiques sensiblement différentes selon la population des départements, et à constituer des groupes de travail sur cette base (départements peuplés de moins de 250 000 habitants, de 250 000 à 700 000 habitants et de plus de 700 000 habitants).

Les recherches vont se poursuivre sur des thèmes centraux (plus grande intégration des organigrammes autour des missions du département, redéfinition du cadre et du rôle des circonscriptions, opportunité de déconcentration des fonctions et des moyens,...), et sur la base d'enquêtes de terrain, réalisées dans plusieurs départements, permettant de mieux appréhender les objectifs poursuivis, l'implication des responsables politiques et administratifs ainsi que les partenaires locaux. Trois enquêtes ont déjà été réalisées dans l'Ariège, le Doubs, l'Ille-et-Vilaine et la Savoie. D'autres sont envisagées dans les Bouches-du-Rhône et le Rhône. Il importe en effet de ne pas en rester à une vision statique des organigrammes, mais de s'intéresser également aux réseaux locaux, et donc à la réalité des relations établies sur le terrain. Parallèlement, les éléments issus des enquêtes du groupe "action sociale communale" et relatifs à l'organisation seront largement mobilisés.

Les Rencontres nationales

"Stratégies d'Action sociale"



De gauche à droite : Louis de COURCY, Chef du service "société" au journal La Croix, Marc de MONTALEMBERT, Président du CEDIAS, Jean-Yves VAYSSIÈRES, adjoint au Maire d'Épinay-sur-Seine, Jean-Yves CHAMARD, Député de la Vienne, Vice-Président de la Commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale, Françoise de VEYRINAS, Député de la Haute-Garonne, adjoint au Maire de Toulouse, Jean-Paul DELEVOYE, Maire de Bapaume, Sénateur du Pas-de-Calais, Président de l'AMF, Jean CHÉRIOUX, Sénateur de Paris, Président de la Commission des Affaires sociales de l'APCG, Isabelle MASSIN, Maire de Cergy, Pierre CARDO, Député-Maire de Chanteloup-les-Vignes.

Dans le cadre de cette réflexion sur l'organisation de l'action sociale, l'Odas et l'Association des Administrateurs territoriaux (AATF) ont invité les 23 et 24 novembre dernier les décideurs locaux à réfléchir sur la définition et la mise en oeuvre de nouvelles stratégies d'action sociale permettant de répondre plus efficacement à la crise.

Les participants ont pu insister sur les obstacles rencontrés : superposition des dispositifs, financements croisés, partenariat inexistant, et frustrations nées de la déperdition de temps et d'argent.

Si le rôle central d'une meilleure organisation des services et du recours à l'observation semble bien admis, leur mise en oeuvre se révèle encore délicate. L'ensemble des intervenants ont longuement déploré le poids des logiques institutionnelles au détriment des logiques de projets.

Ces pesanteurs avaient également été évoquées la veille par des élus invités à débattre sur le thème "Cohésion sociale et action publique locale : les nouvelles priorités".

Sur le problème spécifique de l'emploi, le rôle central de l' élu local dans le développement des emplois de proximité, conditionné par la restauration du lien social, a été souligné par l'ensemble des intervenants. L'occasion pour les Maires d'insister à cet égard sur la nécessaire mise en place d'un droit à l'expérimentation locale.

De façon plus générale, ce débat a permis de rappeler l'importance de l'amélioration de la répartition des compétences, du développement du partenariat et de l'adaptabilité des règlements nationaux aux réalités locales, dans la restauration de la cohésion sociale.

Jean-Paul DELEVOYE, Président de l'Association des Maires de France, a pour sa part souligné le caractère essentiel d'une remise en cause plus générale des comportements : "Si nous ne reconstruisons pas le citoyen, nous ne reconstruirons pas l'État (...). Il faut un nouveau projet de société, et là, les élus locaux ont un grand rôle à jouer".

■ Emplois de proximité : les attentes des personnes âgées

À l'occasion du dernier congrès de l'Association des Maires de France, axé sur le thème "Collectivités locales et emploi", l'Odas a présenté une étude sur les attentes des personnes âgées en matière d'emplois de proximité.

Cette étude présente l'originalité d'aborder un domaine paradoxalement peu exploré, et de porter sur un nombre élevé d'interviews (3.000, réalisées auprès de la population âgée de 75 à 84 ans dans trois villes moyennes : Cannes, Issy-les-Moulineaux et Roanne). On sait pourtant que les besoins d'accompagnement de cette population s'amplifient, tant en raison du vieillissement que de l'évolution des modes de vie (affaiblissement des liens sociaux de proximité, aggravation de l'isolement...). De plus, la situation matérielle des personnes âgées s'étant sensiblement améliorée au cours de ces dernières années, elles se trouvent désormais dans une position de consommateurs potentiels plus favorable. Or, l'offre de services aux personnes âgées n'est pas toujours bien perçue et, sous certains aspects, mal adaptée à leurs attentes.

• UN FAIBLE RECOURS À L'AIDE RÉMUNÉRÉE

L'étude confirme que **les personnes âgées autonomes souhaitent avant tout rester acteur de leur propre vie**. Elles le déclarent explicitement et avec force. Dans leur grande majorité, elles assument elles-mêmes les diverses contraintes de la vie quotidienne, comme la préparation des repas ou les courses. Il est donc logique d'observer que **le recours à des aides rémunérées est faible**, à la fois en fréquence et en durée : actuellement, **moins d'un tiers des personnes âgées y font appel**. La durée mensuelle d'emploi est, dans les trois quarts des cas, inférieure à 20 heures par mois. Seules 5% des personnes ont recours à une personne rémunérée à mi-temps. Dans le cas de problèmes de santé durables ou de perte d'autonomie, on observe toutefois un renforcement naturel de la demande de services.

Il apparaît donc nécessaire de s'orienter vers une adaptation de l'offre, reposant tout à la fois sur une meilleure adéquation de l'offre existante à la demande et sur la diversification de l'offre de services.

• SOUPLESSE, QUALITÉ ET CONVIVIALITÉ

L'enquête établit que les emplois de proximité ne répondront mieux aux attentes des personnes âgées que sous trois conditions : qu'ils soient souples et polyvalents, qu'ils servent de support à la construction d'une relation de solidarité, et qu'ils bénéficient de garanties de nature à emporter la confiance du sujet âgé.

Tout d'abord, **ces emplois doivent être souples dans leurs conditions de mise en œuvre** : les personnes âgées soulignent leur difficulté à trouver des réponses lors des fins de semaine et durant les vacances. Par ailleurs, les moments d'intervention ne coïncident pas toujours avec leurs attentes et leurs habitudes (repas, toilette, etc.). Ils doivent aussi **garantir une certaine polyvalence face aux tâches à remplir** : les services traditionnels leur semblent trop cloisonnés : la trop grande précision des missions dévolues à chaque intervenant, quel que soit le bénéficiaire, ne permet pas de personnaliser suffisamment la prestation. **Il faut ensuite que les emplois soient prioritairement tournés vers le relationnel** : les personnes âgées conçoivent souvent l'aide qu'on peut leur apporter comme un **accompagnement**, mais elles rejettent l'idée qu'on se substitue à elles pour la réalisation des actes de la vie quotidienne. Enfin, il est nécessaire que ces emplois présentent **de fortes garanties de confiance et de compétences** : il serait donc hasardeux de considérer que l'aide aux personnes âgées soit un gisement d'emplois pour des publics sous-qualifiés, et souvent eux-mêmes en proie à des difficultés relationnelles importantes. Il faut à l'inverse

privilégier la formation des personnels dans le sens de l'accompagnement de sujets âgés. À ces trois conditions s'ajoute un constat : la majorité des personnes âgées préfèrent passer par un intermédiaire (association mandataire, service d'aide ménagère...), dans un but de sécurité et de simplification des démarches, plutôt que d'embaucher directement un salarié. L'offre de nouvelles prestations doit donc tendre à se développer sous la forme de "gammes de services".

Enfin, l'étude montre que c'est prioritairement dans le domaine des transports, du bricolage et des livraisons à domicile que peuvent apparaître des besoins d'un type nouveau, mais avec à chaque fois une dimension d'accompagnement : la condition première qui permettra de favoriser le développement d'emplois de proximité réside donc bien dans le renforcement du lien social.

• RÉORGANISER L'OFFRE : COORDINATION ET INCITATIONS

La mise en œuvre d'une nouvelle offre de services passera par une double coordination. **La coordination de l'offre** tout d'abord, qui impli-

quera une plus grande concertation entre les CCAS, les services du département et les prestataires de services. **La coordination de l'information ensuite** : il existe une méfiance certaine de la part des personnes âgées à l'égard d'une multiplicité de services et d'organismes publics et privés. Elles préfèrent s'adresser à un centre d'information plus neutre. La réussite du dispositif d'appel téléphonique mis en place par la ville de Cannes est sur ce point très significative : la personne âgée exprime une demande à une instance perçue comme autonome par rapport aux divers prestataires de services.

La création de ces services n'entraînera cependant pas automatiquement le développement de la demande : **il est nécessaire de "solvabiliser" ce nouveau marché**. Deux pistes peuvent être étudiées : **la solvabilisation au niveau de la demande**, tendant à aider le "consommateur/usager", à l'image de ce qui a été mis en place dans le dispositif "emplois familiaux", et **la solvabilisation au niveau de l'offre**, qui

consiste à aider le prestataire de services de façon à diminuer le tarif des prestations proposées.

Sur la base de ce que les personnes interrogées seraient prêtes à verser en plus dans le cas d'une sensible amélioration quantitative des prestations, et à partir d'une projection nationale des résultats recueillis, l'étude permet d'évaluer à environ 50.000 équivalents temps plein le nombre d'emplois de proximité nouveaux qui pourraient être créés dans ce secteur. Si cette projection reste bien évidemment à confirmer par des repérages sur d'autres sites, il est certain, en tout état de cause, qu'avec un meilleur respect des besoins issus de la demande des personnes âgées de plus de 75 ans, le développement d'emplois dans ce secteur s'avèrerait probablement plus prometteur que ne le laisse penser la simple addition des demandes exprimées actuellement.

"Personnes âgées, villes et emplois de proximité" : Odas Éditeur, 95 F TTC.

MISE AU POINT

À la suite des appels et des correspondances qui lui sont parvenus, l'Odas - Observatoire de l'action sociale décentralisée - tient à préciser qu'il n'a aucun lien avec la revue "L'Observatoire de l'Action sociale départementale", et regrette la confusion née de cette presque homonymie.

La lettre de l'Odas N°4 a été diffusée à 8.000 exemplaires • Directeur de la publication : Jean-Louis SANCHEZ • Réalisation et diffusion : Pierre-Antoine LÉGOUTIÈRE • La Lettre est disponible sur simple demande à l'Odas : 37, boulevard Saint-Michel - 75005 Paris - Tél : (1) 44 07 02 52 - Fax : (1) 43 25 85 34.