

Les cahiers de l'Odas

>> *Observer pour mieux agir*

# décentralisation et cohésion sociale

**Contribution de l'Odas  
au débat sur la réforme  
de la décentralisation**

Par Didier Lesueur et Jean-louis Sanchez

---

>> DÉCENTRALISATION



Observatoire national De l'Action Sociale décentralisée



Avertissement	04
Introduction	05
<b>I. Les enjeux de la réforme</b>	<b>07</b>
I.1 – S’adapter à la transformation de la question sociale	07
• Le nouveau public de l’action sociale	07
• Une précarité économique, relationnelle et identitaire de plus en plus prégnante	08
I.2 – S’adapter à une crise financière structurelle	09
• Du côté des Départements	09
• Du côté des Communes	10
<b>II – Les axes stratégiques de la réforme</b>	<b>11</b>
II.1 - Sur la complémentarité entre solidarité nationale et solidarité locale	11
• Les constats	11
• Les propositions	11
II.2 - Sur les coopérations locales	12
• Les constats	12
• Les propositions	13
II.3 - Sur la promotion d’une gouvernance participative	16
• Les constats	16
• Les propositions	16
<b>III. La déclinaison par secteur des axes stratégiques</b>	<b>18</b>
III.1 - Sur le soutien à l’enfance et la famille	18
III.2 - Sur le soutien aux personnes en perte d’autonomie (personnes âgées dépendantes et personnes handicapées)	19
III.3 - Sur le soutien à l’insertion et à la lutte contre la précarité	21
<b>Conclusion</b>	<b>22</b>
<b>Annexe 1 : Quel bilan de la décentralisation dans les Départements?</b>	<b>23</b>
<b>Annexe 2 : Participants au séminaire CNFPT / Odas «Décentralisation et cohésion sociale»</b>	<b>26</b>
<b>Annexe 3 : Publications de l’Odas sur la décentralisation</b>	<b>27</b>

# Avertissement

L'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (Odas) a pour principale finalité d'observer les structures et organisations locales pour proposer leur adaptation et celle des modes d'intervention sociale qui en découlent, face à l'évolution des contextes socio-économiques et institutionnels. Son mode de fonctionnement, orienté vers la construction d'un espace permanent de dialogues et d'échanges entre tous les acteurs concernés (Etat, Communes, Départements, Protection sociale et autres institutions, publiques ou privées, impliquées) permet de garantir le strict respect des divers courants institutionnels et politiques et confère ainsi à ses travaux une garantie d'équilibre et de neutralité.

C'est en se fondant sur ces principes que ce travail sur la décentralisation et sa relation à la cohésion sociale a été conduit. Il est bien sûr le produit des connaissances acquises depuis 22 ans, mais il a également fait l'objet d'un processus de consultation diversifié.

D'une part, il a été à l'ordre du jour des travaux de la Commission « stratégie et organisation départementale » de l'Odas qui regroupe les cadres dirigeants de l'action sociale d'une quarantaine de Départements, dans des réunions organisées par strate (moins de 400 000 habitants, 400 000 à 800 000 habitants, plus de 800 000 habitants).

D'autre part, il a fait l'objet d'un séminaire organisé conjointement avec Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) le 19 octobre 2012, auquel participait une vingtaine de personnalités (voir annexe 2). Ce séminaire visait à organiser un dialogue entre des acteurs aux expériences très diversifiées (Etat, Collectivités locales, Protection sociale, Formation, Associations), en vue de dégager un consensus quant aux principes, au diagnostic et aux préconisations de cette concertation.

Enfin il a été présenté au Conseil d'administration de l'Odas du 2 octobre 2012 et approuvé lors de l'assemblée générale de l'Odas du 4 décembre 2012.

Ce processus a notamment conduit à orienter ce travail vers une approche de la décentralisation favorisant une évolution profonde des réponses publiques face aux nouveaux enjeux de la vulnérabilité. Car il ne s'agit plus seulement de soutenir des populations fragilisées par la précarité matérielle, l'âge, le handicap, l'isolement, la perte de repères. Il est nécessaire de promouvoir dorénavant une nouvelle réponse publique visant à irriguer l'ensemble des politiques publiques d'une aspiration volontariste à la préservation des liens sociaux, à la mobilisation des forces vives des territoires, pour en renforcer leur cohésion.

# Introduction

L'Odas a été créé en 1990 à la suite d'un rapport du Conseil Economique et Social faisant état de la nécessité d'évaluer le processus de décentralisation de l'action sociale. Cette préconisation obéissait à un souci légitime de performance, mais répondait aussi aux inquiétudes suscitées par la décentralisation, dans un pays particulièrement soucieux d'un traitement uniforme des problématiques sociales. Or, depuis, les études menées chaque année par l'Odas (voir liste des publications en annexe p.25) ont permis de montrer que décentralisation et cohésion sociale sont moins éloignées qu'il n'y paraît.

D'une part, parce que fondamentalement, la cohésion sociale appelle de plus en plus de proximité. En effet si la norme nationale peut garantir l'égalité de traitement, elle ne peut décréter la mobilisation des acteurs, qu'il s'agisse des institutions, des entreprises, des associations, des habitants... Or le caractère massif et multiforme de la précarité aujourd'hui appelle de nouvelles formes d'action et de coopération, fondées sur la logique du développement local dans ses dimensions économique et sociale.

D'autre part, parce que le bilan de la départementalisation de l'action sociale effectué régulièrement par l'Odas s'avère positif<sup>1</sup>. En effet, alors que l'on craignait que les élus locaux, plus familiarisés avec les questions d'aménagement et de réalisation d'équipements, n'éprouvent que peu d'intérêt à s'emparer des questions sociales, souvent déroutantes, moins visibles et plus difficiles à évaluer, les budgets départementaux ont été de plus en plus façonnés par les problématiques sociales. Et au lieu de l'accroissement annoncé des inégalités dans l'offre de service, on a constaté au contraire une

réduction des écarts qui existaient précédemment entre Départements (voir annexe 1). Autant dire que la proximité peut réguler au moins aussi bien que la norme.

On ne s'étonnera donc pas que le processus décentralisateur n'ait cessé de s'accroître. Faisant suite à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, les lois relatives à l'organisation territoriale des compétences sociales se sont succédées à un rythme soutenu. Depuis la décentralisation du revenu minimum d'insertion (RMI) en décembre 2003 jusqu'à la création du revenu de solidarité active (RSA) en 2009, on ne compte pas moins de dix textes venant modifier les rôles ou redéfinir les missions des différents acteurs<sup>2</sup>.

A la faveur de ces diverses lois, les Départements ont vu leurs compétences s'accroître de manière considérable. Tout comme les communes qui, alors qu'elles avaient été « oubliées » dans la loi du 13 août 2004, ont vu leurs responsabilités renforcées dans différents textes de loi (loi du 18 janvier 2005 pour la cohésion sociale, loi du 31 mars 2006 sur l'égalité des chances, et loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance). Pour leur part, les régions ont été consacrées comme un acteur à part entière du champ de la solidarité à travers leurs compétences en matière de formation professionnelle (des publics en recherche d'emploi comme des travailleurs sociaux).

Quant aux organismes locaux de protection sociale, ils se trouvent également impactés par cette effervescence législative. Ce qui les oblige à de fréquentes adaptations rendant plus difficile la définition de relations stabilisées avec leurs partenaires locaux et leur participation au projet social du territoire.

1. « L'action sociale décentralisée - Bilan et perspectives », C. Padieu, Y. Rocaboy et J.-L. Sanchez, 1992 • « L'action sociale : Dix ans de décentralisation 1984-1994 », 1994 • « Décentralisation : de l'action sociale au développement social - Etat des lieux et perspectives », 2001 • « Décentralisation et action sociale - Clarifier les responsabilités », 2003

2. On peut relever ainsi : la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation du RMI et création du RMA • la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées • La loi du 23 mars 2006 relative à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux • la loi du 31 mars 2006 sur l'égalité des chances • la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection de l'enfance • la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance • la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale • la loi du 5 mars 2007 réformant la protection juridique des majeurs • la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active.

Dans ce nouveau contexte institutionnel, les services déconcentrés de l'Etat doivent également redéfinir leur rôle à un moment où la révision générale des politiques publiques (RGPP) a profondément modifié leur organisation.

Le paysage de la solidarité s'est donc considérablement modifié mais alors qu'on attendait de toutes ces évolutions une simplification de la réponse publique pour la rendre plus performante et plus transparente, c'est le contraire qui s'est produit.

L'organisation des pouvoirs publics sur le plan local s'est considérablement complexifiée, et ce à un moment particulièrement inopportun, marqué par l'extraordinaire amplification de la vulnérabilité et la raréfaction des financements publics. Il apparaît donc indispensable de parvenir à une clarification des rôles des uns et des autres dans un but d'efficacité et de lisibilité.

Incontestablement cette clarification nécessite l'adhésion des acteurs locaux à travers leurs

différentes organisations. Mais, elle doit également s'appuyer sur les enseignements que peut apporter l'observation des besoins et des réponses.

C'est pourquoi l'Odas a organisé ces dernières années une démarche de réflexion permanente sur ce sujet associant les différents courants institutionnels, dans le respect de la diversité territoriale et politique du pays<sup>3</sup>. A un moment où d'importantes réformes institutionnelles sont envisagées, cette contribution peut permettre de préciser les enjeux sociétaux et économiques d'une nouvelle réforme (I), les modes de collaboration souhaitables entre collectivités publiques et acteurs locaux (II), les axes de clarification par domaine de compétence (III).

C'est la finalité de ce document, dont la seule ambition est de nourrir le débat de manière pragmatique, sans omettre pour autant de l'enraciner dans des valeurs.

3. Dès 2003, un séminaire organisé à l'Assemblée nationale, en présence du Premier Ministre, avait eu le mérite de soulever dans un contexte peu favorable le risque d'un financement décentralisé des minima sociaux. En 2005, les rencontres bisannuelles de l'Odas étaient consacrées à l'analyse, par grand domaine d'action sociale, du « nouveau paysage de la solidarité » né de l'acte II de la décentralisation. L'édition 2007 de ces rencontres permettait de s'interroger de manière plus transversale, à partir de trois questions : « Quelle complémentarité entre solidarité nationale et solidarité locale ? Quelles coopérations locales ? Comment mettre en place une gouvernance plus citoyenne ? ». Depuis lors, une commission a été créée en 2012 pour explorer ce que pourrait être les voies d'une nouvelle réforme, et les travaux qui en résultent ont été notamment débattus dans des groupes de travail organisés par taille de départements.

# I - Les enjeux de la réforme

C'est une des conséquences de la crise, de nombreux pays européens envisagent de réformer profondément l'organisation de leurs administrations pour en diminuer le coût. En France, la question de la simplification du paysage institutionnel pour des raisons économiques se pose aussi. Mais d'autres raisons militent également pour réformer l'organisation des pouvoirs publics, tout particulièrement dans le domaine social. En effet, la question sociale ayant profondément changé, la réponse correspondante doit nécessairement évoluer et avec elle la répartition des rôles entre les diverses collectivités publiques. Et c'est d'autant plus nécessaire que les réponses doivent être adaptées (I.1) à un moment où s'aggravent les difficultés de leur financement (I.2).

## I.1 – S'adapter à la transformation de la question sociale

Notre système de protection sociale est en crise. Le volet assurantiel peine à trouver son équilibre financier, et son volet complémentaire d'aide sociale peine à déterminer ses objectifs. Il est vrai que ses réponses reposaient sur l'identification de populations cibles pour lesquelles des droits et allocations spécifiques étaient mis en place et attribués par l'intermédiaire d'établissements et services. Or, avec la permanence et l'extension de la crise, il ne s'agit plus seulement de gérer des situations marginales, mais aussi de prendre en compte un nombre croissant d'individus précipités dans un processus d'exclusion, dont

un français sur deux se sent aujourd'hui, à tort ou à raison, menacé.

L'action sociale<sup>4</sup> ne peut donc plus se limiter au suivi d'un public déterminé. Elle doit aussi participer à la résorption d'une véritable crise relationnelle et identitaire provoquée par l'effritement de nos repères sociétaux et de nos perspectives d'avenir.

Elle peut y parvenir en prenant en compte les attentes de ce nouveau public tout en participant résolument, par une politique de prévention, à la consolidation du lien social.

### Le nouveau public de l'action sociale

Il est extrêmement difficile de préciser l'importance quantitative des bénéficiaires réels ou potentiels de l'action sociale. On se heurte très vite aux limites des données statistiques<sup>5</sup>. C'est essentiellement à travers les prestations d'aide sociale que l'on pourra cerner l'évolution du public de l'action sociale, bien que celles-ci ne concernent directement qu'une partie des personnes fragilisées. Toutefois, leur analyse permet de vérifier la progression et la transformation de ce public.

Ce mouvement est d'abord perceptible en ce qui concerne les minima sociaux<sup>6</sup>. Ainsi, le nombre de leurs bénéficiaires s'élève pour la France métropolitaine à 3,1 millions en 2010 contre 2,6 millions en 1990. Cette progression est d'autant plus significative qu'elle concerne principalement les minima sociaux liés au chômage et à la pauvreté. Ainsi le nombre de bénéficiaires du RMI-API/RSA a progressé de 148% en 20 ans.

La tendance est similaire en ce qui concerne l'action sociale Départementale. Même si les

4. Par action sociale, on entend ici : l'ensemble des interventions ponctuelles, catégorielles et globales engagées par les collectivités publiques et organismes habilités pour remédier aux failles des systèmes de protection sociale légale (sécurité sociale et aide sociale) aussi bien en matière d'accompagnement social et d'accès aux droits, aux services et aux équipements en matière de prévention.

5. A titre d'illustration, on peut noter qu'en 2006, l'estimation de la pauvreté varie de 4,2 à 7 millions de personnes en raison notamment de l'absence de consensus sur le seuil de pauvreté : 50% soit 733 euros ou 60% du revenu médian ? (cf. « Déchiffrer la société française » - Louis MAURIN - La découverte - 2009).

6. Les minima sociaux visent à assurer un revenu minimal à une personne (ou à sa famille) en situation de précarité. Ce sont des prestations sociales non contributives, c'est-à-dire qu'elles sont versées sans contrepartie de cotisations. Le système français de minima sociaux comporte divers dispositifs dont un spécifique aux départements d'outre-mer (cf INSEE).

instruments de mesure sont plus incertains, l'observation de l'évolution quantitative et qualitative des bénéficiaires de l'accompagnement social permet de vérifier l'ampleur des mutations.

Ainsi, le nombre d'enfants protégés au titre de l'aide sociale à l'enfance augmente faiblement entre 1992 et 2009 (+ 6,4%), mais le nombre de familles déstabilisées n'a cessé de croître chaque année durant la même période<sup>7</sup>.

Par ailleurs, diverses études menées par des Départements sur le public du service social départemental confirment la diversification des demandes d'intervention sociale<sup>8</sup>. En 1997, un tiers des personnes s'adressant aux services d'action sociale appartenaient à leur public « traditionnel » nécessitant un accompagnement social durable, et deux tiers à un « nouveau public » qui, bien que menacé par un processus d'exclusion, demeurerait autonome<sup>9</sup>. Et ce constat est d'ailleurs confirmé par la loi portant création du RSA, lorsqu'elle énonce le principe d'orientation des demandeurs prioritairement vers les services de Pôle emploi.

Le public de l'action sociale a longtemps été considéré comme un public restreint, en marge de l'intervention publique globale. L'extension de la précarité dans ses diverses dimensions (économique, relationnelle et identitaire) modifie progressivement le rapport entre les responsables publics et l'action sociale, dont le centre de gravité se déplace de l'assistance vers l'insertion et la prévention, et dont les modes d'intervention doivent être repensés en conséquence.

### **Une précarité économique, relationnelle et identitaire de plus en plus prégnante**

Le développement des dynamiques d'insertion est déjà un enjeu ambitieux. Pourtant, en soi il n'est pas suffisant. En amont et en aval de l'insertion, se dessine une aspiration de plus en plus fortement ressentie comme vitale : prévenir.

C'était déjà l'un des enjeux principaux de la décentralisation de l'action sociale, comme le rappelait en 1993 le Commissariat général au Plan, dans son rapport « Cohésion sociale et prévention de l'exclusion sociale » en précisant qu'« *une politique ambitieuse qui viserait, entre autres objectifs, à contribuer à la restauration de la cohésion sociale et du lien social ne peut se contenter de la réparation, ni même de la seule intervention monétaire* ». Or, depuis lors, la massification de la précarité économique s'est accompagnée de l'émergence d'autres formes de précarité.

Et, si l'action publique décentralisée n'a que peu d'influence sur le contexte économique, elle peut en revanche jouer un rôle déterminant sur la restructuration du lien social par la participation au développement de projets collectifs dans les domaines les plus divers de la vie sociale. En effet, on sait que la multiplication d'activités en dehors de la vie professionnelle peut redonner du sens à un niveau individuel, et favoriser la consolidation des solidarités territoriales. Cette aspiration doit aujourd'hui trouver une place prépondérante dans les stratégies locales, car on ne le dira jamais

7. En effet, quand les services de protection de l'enfance interviennent, ce n'est que dans un cas sur cinq pour des raisons de maltraitance avérée, qu'il s'agisse de violence physique ou psychologique, voire d'abus sexuel. Dans quatre cas sur cinq, il s'agit de familles qui ne peuvent assurer à leurs enfants les conditions élémentaires de développement et de socialisation. Et contrairement aux idées reçues, les raisons ne sont que rarement économiques (du moins directement). Dans la majorité des cas, le danger trouve son origine dans les carences éducatives des parents : absence de repères, immaturité, difficultés à se distancier en tant que parent. Autant de faiblesses largement dues au délitement des liens sociaux et familiaux, qui isole les parents et les enferme dans leurs difficultés, compromettant la socialisation des enfants et leurs chances d'intégration future dans la société.

8. L'étude de l'ODAS « Travail social et surendettement » (les cahiers de l'ODAS – Janvier 1997) a permis de vérifier que le public du dispositif de traitement des situations de surendettement a profondément changé. En effet, les causes de surendettement sont davantage liées à la crise de l'emploi et à la déliquescence du tissu social, justifiant une liaison forte entre ce dispositif et le travail social.

9. « Pouvoirs locaux, vers une nouvelle réponse sociale » - Les cahiers de l'ODAS - Octobre 1997

assez : l'exclusion sociale se développe dans l'absence de relations sociales, de vie sociale, de rôle social.

Et c'est vrai, non seulement des familles désorientées, des adultes précarisés par le chômage ou l'instabilité de l'emploi, mais aussi des jeunes, avec le développement d'une délinquance précoce souvent provoquée par l'absence de perspectives.

Et si cette dynamique de prévention s'engageait davantage, l'action sociale pourrait, en s'appuyant sur son histoire, son savoir faire, son éthique et sa raison d'être, jouer un rôle déterminant dans l'accroissement de ce capital social sans lequel aucun projet personnel ne peut réellement s'épanouir.

Il faut donc veiller à ce que le contexte institutionnel puisse favoriser ces perspectives, ce qui déjà en soi justifie l'engagement d'une nouvelle étape de la décentralisation.

## 1.2 – S'adapter à une crise financière structurelle

Mais une autre raison y pousse également. Il est urgent d'agir pour que les collectivités locales puissent optimiser les dépenses consacrées à l'action sociale, aussi bien dans les Départements que dans les Communes.

### Du côté des Départements

L'action sociale des Départements traverse une zone de turbulences particulièrement inquiétante. En effet, le pourcentage de financement complémentaire nécessaire chaque année pour équilibrer les dépenses est en moyenne deux à trois fois plus important que l'inflation. Alors même que la récente réforme fiscale réduit les marges de manœuvre des Départements pour augmenter leurs ressources.

Ainsi, la charge nette d'action sociale pour les Départements de la France métropolitaine s'élevait en 2011 à 23,7 milliards d'euros contre 11,8 milliard d'euros en 2001. Les Départements ont

donc dû dégager des ressources supplémentaires représentant au total près de 12 milliards d'euros, soit environ 1,2 milliards en moyenne par an.

Incontestablement, l'impact financier des allocations versées par les Départements est en partie à l'origine de cette évolution. En 2001, elles s'élevaient à 1,2 milliards d'euros avec l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) et la prestation spécifique dépendance (PSD). En 2011, elles représentaient dix fois plus, soit 13,7 milliards d'euros, dont 5,9 milliards d'euros à la charge des Départements avec le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH) (Sources ODAS).

Mais dans le même temps, les dépenses d'hébergement sont passées de 6 milliards d'euros à 10,9 milliards d'euros, soit une augmentation similaire à celle des allocations<sup>10</sup>.

L'action sociale se trouve donc en position de concurrence vis-à-vis d'autres secteurs de la collectivité qui contribuent aussi, à travers l'effort d'aménagement du territoire, à la préservation de la cohésion sociale. Or, dans ces secteurs, les choix des conseils généraux sont peu encadrés par la réglementation nationale alors qu'ils le sont en matière d'action sociale. C'est la raison pour laquelle cette concurrence aboutit parfois à des positions de rejet de l'action sociale.

Pour changer le regard sur l'action sociale, il convient donc d'en accentuer les aspects structurants. Si l'action sociale s'enferme dans la seule dimension réparatrice, elle ne sera jamais perçue comme déterminante pour la préservation de nos équilibres sociétaux.

Le passage à la dynamique de prévention s'impose donc non seulement comme une nécessité pour atténuer l'impact des désordres sociaux et leurs coûts, mais aussi comme une nécessité pédagogique en montrant que l'action sociale peut aussi participer à la transformation du paysage urbain et rural.

10. A noter que l'accroissement du coût des interventions représente, en matière d'hébergement, la moitié de l'augmentation constatée entre 1998 et 2009. Evolution des conventions collectives, exigences accrues en matière de personnel et de formation, multiplication des normes expliquent cette très préoccupante évolution, alors qu'il n'est pas acquis que ces dépenses supplémentaires aient généré une amélioration sensible de la qualité.

### **Du côté des Communes**

L'action municipale n'échappe pas aux effets collectifs de la précarisation de notre société. Les sollicitations de leurs concitoyens sont telles que les maires ont fait de leur engagement dans la préservation du lien social une priorité.

La préoccupation n'est pas virtuelle ; elle se traduit concrètement par une diversification du champ d'intervention des communes, et plus particulièrement des Villes grandes et moyennes au travers de leur implication forte dans l'accueil des jeunes enfants, l'insertion et l'éducatif notamment.

De plus, les Villes, par la création d'équipements socioculturels, sportifs et d'infrastructures nécessaires au logement et aux transports, et par leur politique de tarification adaptée aux revenus des ménages, participent considérablement aux efforts de solidarité. Or, le rapport d'écoute souvent exemplaire entre les administrations municipales et leur public

permet de penser que la mobilisation des élus locaux se poursuivra.

C'est pourquoi les Villes se trouvent elles aussi confrontées à l'effet de ciseaux entre des besoins sociaux qui s'accroissent et des recettes qui tendent à se stabiliser voire à régresser. Mais à la différence des Départements, leurs dépenses étant essentiellement facultatives, elles disposent de marges de manœuvres plus importantes dans la définition des priorités.

C'est pourquoi la volonté d'accroître l'effort de prévention se manifeste déjà dans de nombreuses Villes au profit d'un objectif perçu par tous comme prioritaire, la revitalisation du lien social<sup>11</sup>.

Une raison de plus pour que les Départements prennent à bras le corps la question de la coopération avec les Villes. Car leur risque d'enlèvement financier n'en sera atténué que par la mise en œuvre de démarches stratégiques résolument novatrices.

11. Voir « Les Villes et la cohésion sociale » - Recherche action sur la gouvernance locale et la cohésion sociale, menée avec les Villes de Besançon, Bordeaux, Cilchy-sous-Bois, Le Havre, Srasbourg, Tourcoin et Valenciennes. Cahier de l'ODAS à paraître en janvier 2013.

## II – Les axes stratégiques de la réforme

L'ampleur des défis à relever devrait donc générer une obligation de très grande vigilance lors de la détermination des grands axes d'une éventuelle réforme de la décentralisation. En effet, trop souvent en la matière, les orientations ont été prises sans s'appuyer sur une analyse des forces et faiblesses des précédents scénarios. C'est pourquoi, tant en ce qui concerne les liens du national et du local (II.1) qu'en ce qui concerne ceux entre pouvoirs locaux (II.2), sans oublier ceux entre les pouvoirs locaux et les autres acteurs locaux, dont notamment les habitants (II.3), il peut être utile de rappeler certains constats pour dégager quelques propositions.

### II.1 - Sur la complémentarité entre solidarité nationale et solidarité locale

Depuis 1984 les compétences sociales des Départements se sont fortement accrues et tout particulièrement à partir de l'acte II de la décentralisation. Pourtant, paradoxalement, cette évolution peut s'avérer contre-productive. Alors que la légitimité des collectivités territoriales réside principalement dans leur capacité à développer une offre de service adaptée aux spécificités locales et à dynamiser le tissu social local, les Départements ont vu s'accroître leur rôle de fournisseur d'allocations individuelles.

#### Les constats

Ainsi, avec la décentralisation du RMI puis la création du RSA, la montée en charge de l'APA et de la PCH, les allocations représentent en 2011 43% de la dépense nette d'action sociale départementale, contre 12% en 2002 (Source

ODAS). Dès lors, on peut craindre de voir les Départements privilégier leur rôle gestionnaire au détriment d'une fonction essentielle d'animation du territoire.

Ce risque est particulièrement aigu pour les Départements confrontés à des contextes socio-économiques et démographiques difficiles car les mécanismes de compensation et de péréquation existants ont montré leurs limites. Dès lors, le financement décentralisé d'allocations fixées selon des règles nationales peut s'avérer contraire à la recherche de performance et d'équité.

En outre, au-delà des questions de financement, cette situation contredit le principe de libre administration des collectivités locales. D'une manière générale d'ailleurs, les décisions nationales - qu'elles concernent les règles de compétences, la définition des droits nationaux ou bien les orientations stratégiques des services de l'Etat et des organismes de protection sociale - sont souvent prises unilatéralement alors qu'elles ont des conséquences sur les missions, les organisations, et les budgets des collectivités locales.

C'est pourquoi, si l'on se situe résolument dans la perspective d'une République décentralisée, il faut imaginer de nouveaux modes de concertation entre les instances nationales et les collectivités locales.

#### Les propositions

>> *Garantir le financement national des allocations relevant de la solidarité nationale.*

L'Etat doit pouvoir garantir un minimum de droits communs à tous les citoyens, tout particulièrement en ce qui concerne les minima sociaux, afin de respecter trois principes :

l'égalité des droits, le financement de l'allocation quelles que soient les inégalités de situation des territoires, et l'autonomie financière des collectivités locales (le principe « qui décide paie » est respecté).

En conséquence, s'il apparaît pertinent de continuer de retenir le principe de proximité pour la gestion de certains de ces droits donnant lieu à des allocations, leur financement doit être assuré par l'Etat lorsque les critères d'attribution sont fixés au niveau national. Quelles que soient les hypothèses retenues pour le financement de ces allocations, il y a en outre nécessité de trouver un mode de financement qui suive la progression de la dépense.

C'est particulièrement vrai pour le RSA. La solidarité nationale ne doit pas être confondue avec la solidarité locale. Un revenu minimum d'existence est du ressort de la solidarité nationale et doit être financé en conséquence.

Pour l'allocation compensatrice tierce personne (ACTP), l'APA et la PCH, qui sont des mécanismes de solvabilisation des bénéficiaires pour accéder à des services, la question de la répartition de l'effort entre la solidarité nationale et la solidarité locale doit aussi être posée, avec deux options : soit un financement exclusivement national, soit une répartition selon une clé à trouver, mais avec le souci de la respecter de façon durable.

En outre, des synergies peuvent être davantage mises en œuvre, notamment avec les organismes d'allocations familiales, pour trouver des économies d'échelle et homogénéiser les systèmes d'information.

Résoudre ces questions de financement des allocations constitue une première étape pour rétablir une lisibilité de l'action publique et pour retisser des liens de confiance entre l'Etat et les collectivités locales.

Les enjeux actuels sont trop cruciaux pour l'avenir de notre pays, pour ne pas compliquer le contexte avec des conflits entre l'Etat et les collectivités locales.

### >> *Promouvoir l'évaluation conjointe*

On n'évitera pas non plus la mise en place de règles de gouvernance qui permettent d'associer davantage les collectivités locales à la construction des politiques publiques qu'elles sont chargées de mettre en œuvre. Par ailleurs, l'association des collectivités locales à l'élaboration des orientations stratégiques des organismes de protection sociale pourrait être envisagée, en s'inspirant du mode décisionnel de la Caisse Nationale de Solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Enfin, la décentralisation ne trouve son plein épanouissement que dans la transparence, qui permet l'effectivité de la sanction par le suffrage universel. Cette transparence nécessite une évaluation qui doit nécessairement s'enrichir de comparaisons nationales. Une définition de critères nationaux est alors indispensable, mais elle doit être opérée conjointement par l'Etat et les collectivités locales, en s'appuyant sur des réseaux et des organismes d'observation construits avec un souci d'éviter tout risque de partialité institutionnelle.

De ce point de vue, la multiplication d'organismes de contrôle sous forme d'agences notamment peut s'avérer contradictoire, à un moment où se vérifie la nécessité de renforcer la sanction par le suffrage universel des décisions prises localement.

## **II.2 - Sur les coopérations locales**

Si la complémentarité entre solidarité nationale et solidarité locale doit être renforcée, la coopération entre les différents acteurs locaux doit être aussi redéfinie.

### **Les constats**

L'article 72 de la Constitution prévoit que « lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités

*territoriales,[la loi puisse] autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ».*

Mais la notion de « chef de file », ainsi consacrée par le législateur, reste largement incantatoire car elle ne peut empêcher des affrontements souvent légitimes. Par exemple, il est difficile de trouver le juste équilibre entre des compétences rattachées formellement au Président du Conseil général en tant que chef de file de l'action sociale, et la clause de compétence générale de la commune sur laquelle vont s'exercer ces responsabilités (sachant par ailleurs que le Département détient lui aussi une clause générale de compétence).

En outre, la notion de chef de file se trouve régulièrement mise en cause par les lois elles-mêmes. Ainsi en matière de soutien aux familles, à l'enfance et à la jeunesse, les responsabilités départementales que sont l'accompagnement social, le contrat de responsabilité parentale, et la prévention spécialisée, sont percutées par les compétences légales des communes sur les équipes de réussite éducative, les conseils pour les droits et devoirs des familles, la prévention de la délinquance... Aussi, la question de la cohérence des interventions locales reste entière. D'ailleurs, l'élaboration conjointe de schémas entre collectivités territoriales, quand elle existe, est généralement formelle, et la délégation de compétences rarement usitée car dans l'un et l'autre cas, il y a renforcement de l'opacité du processus décisionnel par la confusion des responsabilités.

C'est pourquoi il peut apparaître plus réaliste de promouvoir une autre démarche recherchant l'harmonisation des politiques plutôt que la fusion des projets et des actions : une harmonisation qui passe en tout premier lieu par un partenariat d'observation permettant de mettre en commun une vision partagée du territoire, tout en laissant à chaque insti-

tution toutes ses prérogatives pour construire son projet en fonction de ses moyens et de ses contraintes.

Par ailleurs, il ne saurait y avoir de cohérence des interventions locales sans une juste appréhension du rôle principal de chacun. C'est tout particulièrement nécessaire en ce qui concerne les Communes, dont le champ d'intervention sociale n'est pas défini par les textes.

Mais c'est aussi le cas pour l'Etat avec une véritable difficulté qui tient à la fois à ses responsabilités dans certains dispositifs ou vis-à-vis de certains publics et aux marges de manœuvre laissées aux services déconcentrés. Enfin, la désignation du Département en qualité de chef de file de l'action sociale comporte un risque de désengagement des partenaires historiques à la compétence reconnue que sont les caisses de protection sociale.

### **Les propositions**

On l'a vu, les Départements ont bien réussi la mise en œuvre de leurs compétences légales mais n'ont pas encore su sortir d'une logique de gestion des dispositifs au profit d'une logique globale de prévention. Inversement les Communes, qui disposent des leviers de la prévention primaire – ou prévenance<sup>12</sup> - (culture, sport, habitat, transport, ... etc.), s'appliquent à concrétiser une vision transversale de leur rôle, mais tous les observateurs s'accordent pour y reconnaître souvent un déficit d'ingénierie sociale. Il est vrai que la définition et la mise en œuvre d'un projet social nécessitent l'implication de tous les acteurs de terrain, et tout particulièrement des professionnels du social, qui relèvent de la responsabilité départementale.

Il apparaît donc clairement qu'une collaboration plus étroite entre les Départements et les Communes<sup>13</sup> est indispensable pour le développement de la prévention et notamment de la prévention primaire/prévenance. Elle

12. On préférera le terme de prévenance à celui de prévention primaire. La prévention fait implicitement référence au problème que l'on cherche à éviter ou à limiter. Celui de prévenance, qui provient de nos cousins québécois, vise à irriguer toutes les politiques publiques par la préoccupation de soutenir le tissage du lien social ou le développement du vivre ensemble.

13. On entend ici les communes elles-mêmes et/ou leurs intercommunalités.

passer par une mise en œuvre pragmatique du principe de subsidiarité, tenant compte des réalités actuelles.

**>> Donner une impulsion plus politique au partenariat en partant de l'observation**

Cette coopération est aujourd'hui à la fois indispensable et possible car chacun reconnaît enfin que les Communes détiennent les principaux leviers susceptibles de concourir au rétablissement du lien social. Il reste à se donner les moyens d'une analyse partagée des besoins sociaux, car partout où se sont engagés des partenariats d'observation, on a pu constater l'émergence de partenariats de conviction, nécessaires au partenariat d'action.

Cependant pour être utile le partenariat d'observation doit respecter un certain nombre de principes généralement négligés : s'appuyer sur une vision large de la question sociale (précarité économique, relationnelle, identitaire) et une approche transversale de la réponse ; adosser une méthodologie rigoureuse à des principes déontologiques et des valeurs partagées ; associer les professionnels dans leur capacité d'expertise tout en renforçant le portage politique de la démarche.

En effet, l'implication des décideurs des diverses institutions est nécessaire dès l'amont pour aboutir en aval à l'approbation du diagnostic par une décision de chaque assemblée délibérante, ceci pour renforcer sa portée et favoriser la sensibilisation et la mobilisation de tous les élus.

**>> Affirmer le rôle des Communes en matière de prévention**

Au fil des années, en dehors de toute obligation légale, les Communes ont développé de nombreux services et équipements sociaux dans des domaines divers (petite enfance,

personnes âgées, insertion...). Néanmoins il serait extrêmement réducteur de limiter à la seule création de services leur contribution à la cohésion sociale.

En effet, compte tenu de la multiplicité des leviers dont elles disposent, directement ou à travers l'intercommunalité, elles sont les mieux placées pour favoriser l'intégration de tous à la vie de la cité, quels que soient leur âge, leur handicap, leur origine, et animer, en amont de la protection et de la prévention, une démarche plus globale, que certains qualifient de sociétale, d'autres de prévention. En s'attachant au bien-être, relationnel et identitaire, de toutes les personnes et familles du territoire, les Communes, que ce soit en zone urbaine, périurbaine ou rurale, participent à la lutte contre l'exclusion dans sa forme la plus ambitieuse. C'est donc à ce titre qu'elles doivent être prioritairement considérées comme partenaires incontournables de toutes les démarches de solidarité. L'articulation entre l'action de la Commune et du Département s'avère alors indispensable. Elle nécessite la mise en place de nouveaux modes de gouvernance locale, basés sur une définition claire et partagée du rôle de chacun, pouvant aboutir à une charte de coopération locale, tout particulièrement en zone urbaine.

**>> Clarifier, par voie conventionnelle, les interventions respectives des Départements et des Villes**

Dans la plupart des grandes Villes, on constate que, de fait, les services sociaux départementaux et communaux se partagent les publics. Cette situation, parce qu'elle manque de lisibilité, peut être préjudiciable aux usagers. Elle est par ailleurs souvent inconfortable pour les travailleurs sociaux eux-mêmes. Il conviendrait de clarifier localement les rôles respectifs des uns et des autres, en formalisant systématiquement ces relations par des conventions.

De plus, on ne le dira jamais assez : les enfants en danger sont plus victimes du déficit de lien que du déficit de bien. Or, sur ce terrain, la Ville dispose de davantage de leviers que le Département : petite enfance, avec l'organisation de l'accueil des enfants de moins de trois ans ; éducation, avec l'accueil scolaire, périscolaire et les loisirs ; sport et culture, avec l'organisation des activités... Et au-delà de ces actions, les Villes sont en contact permanents avec les familles. Un tel constat nécessite qu'une coopération étroite soit engagée avec le Département. Ce sujet devrait être prioritaire dans les conventions de coopération.

Enfin, les Villes sont confrontées au quotidien aux effets de la perte d'autonomie. Les conventions de coopération devraient donc aborder aussi le sujet du soutien à l'autonomie, notamment sur la question de la citoyenneté et de l'accès à la vie sociale.

Mais surtout, ces conventions, sur la base d'une observation partagée, pourrait, en fonction des spécificités locales, adapter les organisations locales sans exclure a priori aucune option : coopérations, mutualisations, délégations....

### **>> Repenser le rôle de l'Etat local et de la protection sociale**

Paradoxalement, la réussite de la décentralisation passe par un renforcement de l'Etat local. L'accroissement de l'autorité du préfet sur les différents secteurs de l'action de l'Etat serait un atout pour la mise en œuvre de projets transversaux.

Il devra s'accompagner d'un renforcement de son pouvoir de décision sur l'utilisation et la répartition pluriannuelle des enveloppes financières, sur la base d'un diagnostic partagé avec les acteurs locaux dans tous les domaines liés aux politiques de prévention des risques sociaux.

C'est aussi nécessaire en matière de coopération avec le secteur sanitaire. L'Etat dispose d'une compétence générale en matière de santé publique et la plupart des compétences de prévention sanitaire (prophylaxie de la tuberculose, des maladies sexuellement transmissibles et de certains cancers, vaccinations) lui ont été re-transférées en 2004. Il dispose donc de l'ensemble des leviers en la matière et il s'est doté d'une organisation rationnelle et unifiée avec les agences régionales de santé (ARS) pour piloter la politique de santé.

On est en droit d'espérer que cela entraîne des simplifications pour mieux articuler le social, le médico-social, et le sanitaire. On pourrait ainsi s'inspirer utilement du rapport du Haut comité pour l'avenir de l'Assurance Maladie, voté à l'unanimité le 22 mars 2012<sup>14</sup>, qui préconise d'accentuer considérablement les efforts de prévention par l'organisation de véritables parcours de soins. Une approche qui prévoit explicitement de travailler à partir de la notion de territoire et non plus à partir des structures et de faciliter la fongibilité des financements, entre les domaines du social, du médico-social et du sanitaire.

Enfin, l'action sociale des organismes de protection sociale est régulièrement mise en question. Pourtant, au-delà de l'enrichissement de la réponse par la diversité des points de vue, les caisses disposent historiquement d'une ingénierie reconnue, notamment en matière de développement social. Il reste que la complémentarité entre leur action et celle des Départements est encore pour l'essentiel à construire, au-delà de conventionnements résultant de telle ou telle obligation légale ou telle ou telle urgence locale. En effet les partenariats ponctuels restent fragiles s'ils ne se fondent pas sur une vision partagée des besoins, des forces et faiblesses du territoire. C'est le chantier qu'il faut maintenant privilégier.

14. Avenir de l'assurance maladie : les options du HCAAM - Avis adopté à l'unanimité lors de la séance du 22 mars 2012

### II.3 - Sur la promotion d'une gouvernance participative

La décentralisation n'est pas seulement une manière de réformer l'Etat. Elle est d'abord et avant tout une manière de répondre aux nouveaux enjeux de la question sociale. Parce qu'ils agissent dans la proximité, les élus locaux peuvent, dans une logique de développement social et local, mobiliser l'ensemble des forces vives d'un territoire (élus, entreprises, associations, habitants...) pour en renforcer la cohésion.

#### Les constats

La réussite de la décentralisation passe donc par l'affirmation d'un volontarisme politique se donnant pour ambition de provoquer un mouvement ascendant, où les initiatives de terrain nourrissent les choix politiques, où les initiatives citoyennes nourrissent la vie locale. Cela pose bien sûr la question de la place des usagers et habitants, et de la confiance qu'on leur accorde pour trouver des solutions aux problèmes qui les concernent.

Cela pose aussi la question de la place accordée aux associations. Si toutes les associations ont à l'origine une finalité commune et globale de transformation sociale, un certain nombre d'entre elles se sont laissées engluer dans la gestion, faisant passer le projet politique derrière le programme d'activité, le militantisme derrière le professionnalisme. Pour autant, la diversité du monde associatif est telle qu'on aurait tort de s'arrêter à ce constat. Et sa contribution essentielle au vivre-ensemble doit être reconnue à sa juste valeur. Enfin cela pose la question du bénévolat. Le monde associatif est dès aujourd'hui confronté à un double défi : celui de recruter de nouveaux bénévoles dans des domaines particulièrement exigeants en temps comme l'est le domaine social, et celui de convaincre une partie des bénévoles de prendre des responsabilités d'encadrants dans une société de plus en

plus bureaucratisée et judiciairisée. Dans ce contexte, la recherche et l'accueil de nouveaux bénévoles, leur formation, leur fidélisation sont autant de tâches dont s'acquittent avec succès les grandes associations mais dont les plus petites, qui tissent le lien social au quotidien, n'ont guère les moyens. L'enjeu est donc aujourd'hui non seulement de mieux promouvoir le bénévolat mais également de mieux l'organiser, territoire par territoire.

#### Les propositions

##### >> *Recueillir autrement la parole des usagers et des habitants*

Les démarches de démocratie participative constituent une avancée nécessaire, à condition toutefois de parvenir à offrir autre chose qu'une illusion ou un exutoire, ce qui nécessite une évaluation régulière de tous les dispositifs qui fleurissent localement (conseil de quartier, conseil des sages, conseil des jeunes...).

On vérifierait alors la nécessité de dépasser le cadre des recettes traditionnelles et normées de la participation, pour construire un nouveau mode de dialogue introduisant la parole des habitants/usagers dans le fonctionnement quotidien des organisations. La multiplication des enquêtes, auprès des usagers des services mais aussi plus globalement des habitants – car il s'agit bien là de deux notions différentes – constitue de ce point de vue une voie indispensable pour entendre ceux qui ne s'expriment jamais. En particulier, il est important de s'assurer d'une prise en compte réelle des plus fragiles.

##### >> *Affirmer le rôle de partenaires des associations*

Le débat sur l'instrumentalisation – subie ou provoquée – du monde associatif par les pouvoirs publics doit maintenant être abordé de manière dépassionnée.

Il est indispensable de reconnaître aux associations le rôle de partenaire qu'elles revendiquent en les positionnant comme force

d'analyse et de proposition sur le territoire, participant non pas à la décision publique directement, mais à son élaboration.

Dès lors, il s'agit de bâtir un « socle de sérénité », par le biais d'une charte précisant les valeurs partagées, le soutien apporté par la collectivité aux associations (pluri-annualité des financements par exemple, soutien en ingénierie, en formation...) et le légitime besoin d'évaluation formulé par la collectivité pourvoyeuse de subventions.

Pour les grandes associations gestionnaires l'enjeu est de se saisir des outils de la loi 2002-2<sup>15</sup> pour donner à l'évaluation un caractère stratégique, qui analyse notamment la compatibilité entre le projet éthique de l'association et le projet politique local. Car le monde associatif ne renforcera sa crédibilité de partenaire qu'en se repositionnant plus explicitement sur ses spécificités (bénévolat, éthique de progrès et de mission...) pour consolider son identité.

### >> *Promouvoir l'engagement citoyen et le bénévolat*

L'engagement citoyen constitue aujourd'hui une question clé pour tous ceux qui réfléchissent à l'avenir de notre modèle de société. En effet, celui-ci est fragilisé par un climat de défiance généralisé et la progression de postures excessivement individualistes et consuméristes, comme on l'a vu précédemment. L'invention de nouvelles formes de sociabilité est à l'ordre du jour pour réactiver les solidarités naturelles, les relations d'écoute, d'entraide et de respect. Cela pourrait donc se traduire par la prise en compte

du développement social dans les objectifs prioritaires des collectivités publiques, pour constituer ainsi le volet humain du développement durable.

Par ailleurs, la promotion du bénévolat devrait être considéré comme un enjeu majeur d'une nouvelle conception du vivre ensemble. Ainsi les services publics asphyxiés par l'émergence de besoins nouveaux gagneraient à s'adjoindre la participation de bénévoles, notamment les établissements chargés de l'accueil ou de l'hébergement de personnes fragiles ou non (enfants, adultes, séniors...), qui ont du mal à assumer le maintien d'une relation personnalisée avec les usagers. En effet, si en aucun cas le bénévolat ne doit être une manière de combler à moindre coût un service public défaillant, il peut apporter une valeur ajoutée essentielle dans une logique de complémentarité - à construire et à manager - avec les professionnels.

Cette piste nécessite de définir une nouvelle architecture du bénévolat, qui passe par une politique de promotion et d'organisation conduite sur chaque territoire, à partir d'une vision globale du bénévolat et d'une mise en adéquation de « l'offre et de la demande » : tout autant pour susciter de nouvelles « vocations » que pour mobiliser l'ensemble des équipements et services dans cette démarche de promotion du bénévolat.

Et il s'agit bien d'une priorité car les Communes qui se sont engagées dans cette voie y ont trouvé un levier non seulement pour soutenir le mouvement associatif mais aussi, plus globalement, pour renforcer le vivre-ensemble.

15. Loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

## III. La déclinaison par secteur des axes stratégiques

Pour être plus concret, il nous a paru utile de proposer quelques hypothèses s'appuyant sur les principes évoqués précédemment. Ces hypothèses n'ont vocation qu'à alimenter le débat, à soulever des interrogations en prenant en compte le long terme. Il est évident qu'elles nécessiteraient l'établissement d'un climat de confiance, en raison des enjeux financiers qu'elles soulèvent.

### III.1 - Sur le soutien à l'enfance et la famille

En matière de protection de l'enfance, la loi du 5 mars 2007 a clairement défini le Département comme chef de file sur son territoire. La Justice n'intervient que dans des situations de danger, au sens de l'article 375 du code civil, pour l'enfant lorsqu'il a déjà bénéficié de mesures d'aide qui n'ont pas permis de remédier à sa situation, que la famille refuse toute intervention ou qu'il n'est pas possible d'évaluer la situation. Le Département a également la responsabilité de la prévention et de l'aide aux familles. Il reste, dans un but de cohérence et d'efficacité, à achever le processus de décentralisation.

#### >> *Transférer la mission de service social en faveur des élèves et de santé scolaire*

L'école est un enjeu fondamental pour organiser une protection de l'enfance plus efficace. Les enseignants observent le mal-être des enfants et sont démunis pour y faire face. Et tant que la séparation de cette institution avec son environnement ne sera pas abolie,

aucun progrès significatif ne pourra se faire. De ce point de vue, le « programme de réussite éducative » est prometteur lorsqu'il parvient à décroiser les institutions et leurs acteurs.

Dans cet esprit, le transfert de la mission du service social scolaire au Département constitue un enjeu majeur.

A condition, qu'un continuum soit organisé avec les services sociaux départementaux. Il serait alors une opportunité de repositionner les priorités d'intervention du service social auprès des enfants et de leurs familles.

De plus, la Protection Maternelle Infantile (PMI) intervient en matière de santé et de soutien aux familles pour les enfants de 0 à 6 ans. L'Education nationale assure une responsabilité comparable dans les écoles primaires et au-delà. Le transfert de la mission de santé des élèves au Département permettrait de créer une vraie synergie, d'optimiser ainsi les moyens et les interventions.

Mais si on souhaite aller plus loin dans la prévention, la Ville comme on l'a vu précédemment dispose de plus de moyens vis-à-vis des familles. C'est donc, dans un tryptique « Education Nationale / Ville / Département » que cette nouvelle approche pourrait s'inscrire. Et cette proposition permettrait surtout d'organiser les services à partir du parcours de l'enfant et non l'inverse.

#### >> *Clarifier les relations Justice/ Département, hors mesures pénales*

Les Départements assurent déjà l'essentiel du financement et de l'exécution des mesures d'assistance éducative (en milieu ouvert et

en établissement). Ces dernières années, la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ) s'est recentrée sur sa compétence pénale. Ce partage des rôles nécessite cependant des coopérations étroites, tant la différence entre les mineurs pris en charge par l'une ou l'autre de ces institutions est ténue.

C'est vrai pour les structures, qui sont souvent communes. La tarification ne devrait d'ailleurs relever que du financeur principal, le Département la plupart du temps.

Dans cette hypothèse, la PJJ conserverait ses prérogatives pour l'exécution des mesures pénales.

C'est aussi particulièrement vrai pour l'organisation de la prévention. La prévention spécialisée, en amont de tous les dispositifs, devrait ainsi être repositionnée, en articulation forte avec les Villes où elle intervient.

### *>> Clarifier les compétences du Département en matière d'hébergement d'enfants*

L'accueil des enfants mineurs est de la responsabilité des Départements<sup>16</sup>. Ce principe, clairement réaffirmé, souffre cependant d'ambiguïté dans deux domaines : l'hébergement de personnes sans domicile avec enfants de moins de trois ans ; la direction des foyers de l'enfance.

Bien que l'hébergement de personnes sans domicile soit une compétence de l'Etat, une ambiguïté a été introduite dans la législation lorsque les personnes hébergées ont un enfant de moins de trois ans. L'Etat a tendance à considérer que l'hébergement relève alors de la compétence du Département.

Pour sortir des inévitables conflits que cela provoque au détriment des intéressés et des structures d'hébergement, il faut réaffirmer que la compétence d'hébergement ressort d'un seul niveau de responsabilité. Et que la compétence de protection de l'enfance

doit être mise en œuvre lorsqu'il y a des enfants mineurs, et quel que soit leur âge, si nécessaire.

Enfin, une simplification pourrait être introduite en ce qui concerne les directions des foyers de l'enfance. Ces établissements, entièrement financés par le Département sont dirigés par des fonctionnaires nommés par l'Etat. Une anomalie qui demeure malgré trente ans de décentralisation et qui nuit à l'efficacité du pilotage de ces structures.

### **III.2 - Sur le soutien aux personnes en perte d'autonomie (personnes âgées dépendantes et personnes handicapées)**

La loi du 11 février 2005 a fixé une échéance pour organiser la convergence, à savoir la fin de la distinction, unique en Europe, du handicap selon qu'il est dû à l'âge ou à une autre origine (naissance, maladie, accident). Cette perspective s'est éloignée, d'une part parce que la conviction de la pertinence d'une telle approche n'est pas complètement acquise, et d'autre part pour des questions financières en raison des différences dans le niveau de financement des réponses.

Nonobstant, les Départements dans leur très grande majorité ont largement anticipé sur cette échéance, en organisant cette convergence, dans leurs services, dans leurs schémas, ...

### *>> Mettre en place des démarches communes d'évaluation de la dépendance et du handicap*

La notion d'âge est et sera de moins en moins pertinente dans notre société. Les aides en faveur des personnes âgées sont

16. Reste que des problèmes nouveaux se posant à la société française nécessitent des réponses avec une gouvernance adaptée. C'est le cas des mineurs isolés étrangers. Ce problème, très lié à la mondialisation des échanges, ne peut continuer de reposer que sur quelques Départements d'accueil. Il impose une coordination forte entre les services de l'Etat pour traiter la question de l'entrée sur le territoire et les phénomènes de filières organisées et ceux des Départements pour l'organisation de l'accueil, avec toutes les prudenances nécessaires pour éviter les effets d'aubaine. Ce sujet difficile et très sensible impose une gouvernance adaptée

désormais attribuées moins en fonction de l'âge qu'en fonction d'un niveau de dépendance. Or, la problématique de la dépendance et celle du handicap sont largement comparables.

Dès lors, on pourrait envisager que des démarches communes d'évaluation de la dépendance et du handicap soient mises en place, grâce à des équipes pluridisciplinaires et peut-être à une grille commune d'évaluation (des expérimentations sont actuellement en cours, pilotées par la (CNSA). On pourrait ainsi établir des plans d'aide comparables en ce qui concerne les gestes et les relations quotidiennes, tout en prévoyant conjointement des prises en charge spécifiques pour répondre à d'autres besoins (éducatifs, culturels, professionnels...).

#### **>> Clarifier les règles de compétence dans le domaine du handicap**

L'adulte en situation de handicap, suivant les moments de la journée, a comme interlocuteur l'État (l'emploi en milieu ordinaire, l'emploi protégé et les revenus), l'Assurance Maladie (soin), le Département (le soutien à domicile et l'hébergement).

La pertinence de ce partage doit être réinterrogée et les transferts qui permettraient une simplification pour les intéressés devraient être envisagés, notamment en ce qui concerne l'activité et l'hébergement à condition bien évidemment que cela n'aboutisse pas un transfert de charges. Cela devrait entraîner une meilleure connaissance des situations des personnes, donc une meilleure prise en charge socio-éducative individuelle (projet de vie) et collective (anticipation des besoins sur un territoire). C'est d'autant plus pertinent, que le Département pilote depuis plus de six ans les Maisons Départementales des Personnes Handicapées (MDPH), et qu'il dispose ainsi d'un outil opérationnel de connaissance. Cette interrogation devrait également porter

sur la prise en charge des enfants en situation de handicap.

#### **>> Cibler les allocations APA et PCH sur le maintien à domicile**

Les allocations de soutien à l'autonomie ont montré leur efficacité, surtout en ce qui concerne le maintien à domicile. Le plan d'aide ou le projet de vie, élaborés lors d'une évaluation individualisée des besoins sous la responsabilité du Département, constitue des réponses adaptées aux situations.

Reste qu'une réflexion mériterait d'être engagée sur l'opportunité de réserver ces allocations exclusivement au maintien à domicile, en veillant bien évidemment à ce qu'une réforme de la tarification préserve les ressources des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes.

D'autre part, on n'échappera pas à une réflexion sur le niveau d'engagement des finances locales en matière d'allocations versées pour le soutien à l'autonomie, sachant que certaines situations de personnes âgées mériteraient d'être plus soutenues.

#### **>> Simplifier la tutelle des structures médico-sociales**

Les services et établissements médico-sociaux, qu'ils soient à destination des personnes âgées dépendantes ou des personnes handicapées, sont financés et donc contrôlés par le Département et l'État (Agences Régionales de Santé). Cette situation conduit à multiplier les actes administratifs, à risquer de générer des incohérences, et à des délais incompatibles avec une gestion saine des équipements.

Ce sujet est très ancien et n'a jamais reçu de réponse claire. Le summum de la complexité est la tarification des établissements pour personnes âgées dépendantes qui cherche à établir une distinction entre l'hébergement, la dépendance et le soin !

Le principe d'une autorité de tutelle unique doit être envisagé, soit par transfert, soit par délégation. Quelle que soit la solution retenue,

l'origine des financements doit être clairement établie et ne doit pas conduire à une substitution d'une collectivité par une autre.

### III.3 - Sur le soutien à l'insertion et à la lutte contre la précarité

Un raccourci trop souvent emprunté conduit à réduire la politique d'insertion et de lutte contre les précarités à la mise en œuvre du dispositif du RSA. Or la précarité est multiforme et selon l'âge ou les situations, des dispositifs différents ont vocation à y répondre.

#### >> *Coordonner les compétences logement et hébergement*

Le logement social, qui reste un problème majeur sur certains points du territoire national, demeure une compétence de l'État et c'est souhaitable car le droit au logement est un des enjeux importants de la lutte contre l'exclusion. Mais sa mise en œuvre nécessite le concours des diverses collectivités locales. C'est vrai du droit du sol, des financements, mais aussi de l'accompagnement social. Or dans ce dernier domaine, il faut clarifier les règles du jeu en affirmant la compétence du Département pour éviter la multiplication des dispositifs<sup>17</sup>.

De même qu'en ce qui concerne l'hébergement des personnes sans domicile, la complémentarité des interventions doit être mieux organisée entre les différents acteurs de l'État, principal financeur, les Communes et les Départements. Et ce tout particulièrement dans les relations à développer entre la fonction d'hébergement et le logement social.

#### >> *Mutualiser les fonds d'aide individualisée.*

La question de la spécialisation des fonds (aide sociale à l'enfance, fonds de solidarité logement, fonds d'aide aux jeunes, ...), qu'ils soient pilotés par l'État ou par le Département,

pose un problème d'efficacité. Ils ont chacun leur spécificité et leur critère d'attribution, mais ils s'adressent souvent aux mêmes personnes. Ils posent une question aigüe de coordination des aides, qui n'a pas encore trouvé aujourd'hui une réponse satisfaisante. Enfin, certains font intervenir des services spécialisés d'accompagnement, imposant alors aux bénéficiaires une succession d'intervenants sociaux, avec des résultats qui restent à prouver.

C'est pourquoi la mutualisation des différents fonds apparaît aujourd'hui souhaitable. Dans un souci de simplification et de cohérence, le pilotage unique du Département pourrait être confirmé, sans que cela ne fasse obstacle à la poursuite des partenariats existants.

#### >> *Réorienter plus formellement le service social vers le développement social*

Il est important de rappeler que toutes ces propositions s'inscrivent dans une réflexion globale sur l'évolution des enjeux sociaux : la précarisation de l'emploi et du lien social ont contribué à l'émergence d'une crise relationnelle et identitaire s'ajoutant aux difficultés économiques. Il est donc nécessaire que le développement social s'affiche davantage comme une préoccupation essentielle de l'action sociale et, au-delà, de l'action publique. Dans la mesure où souvent le vocabulaire accompagne voire contribue à l'évolution des cultures et des pratiques, il pourrait être utile de préconiser dans la loi le recours à la notion de « développement social », en lieu et place de celle, plus réductrice, d'« action sociale » lorsque le législateur intervient dans le champ du travail social et de la formation des professionnels concernés. Ce qui permettrait de favoriser la prise en compte indispensable par les organismes de formation des aspirations des employeurs, les mieux placés pour bien identifier les axes prioritaires de l'intervention sociale.

17. C'est ainsi que le fonds de solidarité logement (FSL), qui comprend l'accompagnement social lié au logement a été transféré en 2004 au Département. Mais depuis 2010, l'État gère lui-même une nouvelle mesure d'accompagnement social lié au logement pour répondre à son objectif de « priorité au logement ». Cette spécialisation des mesures et des financements n'est pas nécessairement synonyme d'efficacité. Et la lisibilité pour le citoyen est douteuse.

## Conclusion

Alors que, lors de la mise en œuvre du processus de décentralisation de l'action sociale il y a 30 ans, de nombreuses craintes se soient exprimées quant à la préservation de la cohésion sociale, il est communément admis aujourd'hui que le bilan des actions menées par les acteurs locaux en matière de solidarité s'avère largement positif.

Il n'en demeure pas moins que l'organisation des pouvoirs publics et la répartition des compétences entre eux restent encore très perfectibles. Toutefois, rien ne serait plus contre-productif aujourd'hui que de l'appréhender en imaginant un nouveau bouleversement des compétences. D'abord, parce que face à une question sociale de plus en plus protéiforme, la multiplicité des acteurs constitue aussi une véritable richesse. Ensuite, parce qu'il a fallu de nombreuses années pour que les Départements et leurs partenaires trouvent leurs repères réciproques. Envisager aujourd'hui de nouveaux bouleversements conduirait à détourner toutes les énergies vers des questions d'organisation, au détriment de la qualité des réponses et des pratiques professionnelles.

L'enjeu de performance est bien davantage de donner aux acteurs locaux dans leur diversité des pistes de clarification de leur rôle

respectif pour que s'organise localement la complémentarité des interventions en vue d'une action publique forte de sa cohérence et de son efficacité. Un choix qui nécessite notamment de privilégier une posture de confiance sur une culture de défiance, une convergence des connaissances sur un partenariat de complaisance.

Mais la dynamique territoriale, ne pourra retrouver un nouveau souffle que si s'affirme parallèlement une conception plus exigeante de la citoyenneté, en organisant le retour en force des logiques de mission et d'engagement, des professionnels et des habitants, pour mettre fin à la prégnance des postures d'assistanat et d'indifférence.

De même qu'un nouveau rapport avec le principe de précaution doit être institué. Erigé comme finalité, il provoque des attitudes de prudence, des coûts tirés à la hausse par des normes sans cesse plus sophistiquées et des procédures qui vident les interventions de leur caractère empathique.

Et pour que ces préconisations s'enracinent dans l'action, on ne pourra éviter de s'engager dans une démarche plus approfondie d'identification du sens même de l'action, en d'autres termes, du choix de société auquel nous aspirons.

# Annexe 1

## Quel bilan de la décentralisation dans les Départements ?

La décentralisation, longtemps considérée comme un moyen privilégié pour réformer l'Etat, est aujourd'hui plus discutée que jamais. Certains lui reprochent sa complexité mais aussi le risque qu'elle fait peser sur la préservation de la cohésion sociale. En effet, les deux dynamiques peuvent être perçues comme inconciliables, en raison du lien traditionnel entre cohésion sociale et l'unité nationale d'une part, entre décentralisation et diversité d'autre part.

C'est pourquoi l'élaboration des nouvelles règles en matière de décentralisation doit être précédée d'un débat sur son bilan pour permettre à nos concitoyens de trouver les principaux éléments d'information susceptibles d'éclairer leurs choix, et tout particulièrement ceux ayant trait aux objectifs poursuivis.

Car, on attendait de la décentralisation une optimisation de la gestion des compétences légales transférées aux Départements, grâce au rapprochement entre décideurs et usagers, qui devait permettre une meilleure adéquation des réponses aux besoins locaux. Mais on attendait aussi que la décentralisation favorise le passage d'une action sociale réparatrice à une action sociale de prévention et de prévenance.

L'observation des organisations, des activités et des dépenses des Départements montre que si le premier objectif a été atteint, la mise en œuvre de politiques territorialisées visant à prévenir l'exclusion (pauvreté, âge, handicap) et à consolider le vivre ensemble reste très inégale.

### I - Sur la gestion des compétences légales décentralisées

Certains craignaient de la départementalisation trois dérives : un faible investissement des responsables politique, une influence plus affirmée des postures électoralistes, le développement des inégalités. Or l'analyse de trente ans de décentralisation montre qu'au niveau « macro » ces risques ne se sont pas concrétisés.

#### >> *Des budgets départementaux façonnés par la prégnance de l'action sociale*

En effet, on constate que les Départements ont suivi la progression des nouveaux besoins sociaux engendrés par la précarisation de l'emploi et du lien social. Leur dépense nette<sup>18</sup> d'action sociale a progressé de 471% entre 1984 et 2011, alors que durant cette même période l'indice des prix à la consommation n'a progressé que de 90% environ.

La charge nette<sup>19</sup> a pratiquement doublé en dix-sept ans, entre 1984 et 2001, augmentant en moyenne de 0,4 millions d'euros par an. Et entre 2001 et 2011, elle a à nouveau doublé, augmentant alors en 10 ans de 1,2 milliard d'euros par an en moyenne.

On peut donc dire que les budgets départementaux sont façonnés par la prégnance de l'action sociale. L'action sociale représentait en 2010, 64% (contre 48% en 1984) des dépenses brutes de fonctionnement représentant elles-mêmes 77% du budget total des Départements (Sources ODAS).

18. Hors aide médicale (qui disparaît en 2000, remplacée par la couverture médicale universelle), la dépense nette est passée de 5.5 milliards d'euros en 1984 à 31.4 milliards d'euros en 2011 (sources Odas).

19. La charge nette résulte de la différence entre les dépenses brutes, les recettes liées à l'activité et les recettes dédiées de l'Etat au titre du RMI-RSA, de l'APA et de la PCH. Elle permet donc de mesurer l'effort réalisé par les Départements pour financer les dépenses d'action sociale. En 1984 et 2001, elle est passée de 5.5 milliards d'euros à 11.8 milliards d'euros. En 2011, elle a atteint 23.7 milliards d'euros (sources ODAS).

**>> Des priorités d'intervention déterminées par l'évolution des besoins sociaux**

Concernant le risque de dérive électoraliste, il faut relever que la charge nette a surtout progressé dans deux domaines peu sensibles aux pressions électorales: le soutien aux personnes précarisées et le soutien aux personnes handicapées.

La part de l'insertion et de l'accompagnement social dans la charge nette d'action sociale (hors aide médicale) est passée, entre 1984 et 2011, de 18 à 23%. Celle du soutien aux personnes handicapées est passée, durant la même période, de 16 à 23%.

En revanche, toujours entre 1984 et 2011, la part de charge nette concernant les personnes âgées (électeurs très disponibles) est passée de 24 à 21%<sup>20</sup> (Sources ODAS).

**>> Des budgets d'action sociale en convergence**

Parmi les préoccupations exprimées par de nombreux commentateurs concernant le processus de décentralisation, celle de l'accroissement des inégalités dans l'offre de service a toujours été très élevée. Or il faut constater, avec l'Odas mais aussi la DREES, que les budgets d'action sociale des Départements sont de moins en moins divergents. Cela traduit une réduction des inégalités inter-départementales, visible notamment dans le secteur du soutien aux personnes handicapées.

Dans ce secteur en effet, la dispersion a régressé d'au moins 25% depuis la décentralisation<sup>21</sup> (Sources ODAS). Les Départements qui connaissaient un déficit d'équipement pour la prise en charge des personnes handicapées ont en effet investi plus que les autres et ont comblé en partie leur retard. Mais cela peut se

vérifier dans tous les domaines<sup>22</sup>. En d'autres termes, contrairement aux préjugés sur la décentralisation, celle-ci n'est pas source d'inégalité car la pression des besoins tend à provoquer progressivement une harmonisation des réponses.

**II - Sur le développement des démarches de prévention**

La lecture des schémas d'action sociale permet de le vérifier. Les Départements mettent de plus en plus souvent l'accent sur les actions de prévention. Mais cette volonté affichée de réorienter leurs priorités s'avère encore perfectible, dans les deux axes structurants d'une démarche de prévention des risques sociaux que sont la transversalité des politiques et leur territorialisation.

**>> Le maintien d'une logique de gestion de dispositifs au détriment d'une logique globale de prévention**

De nombreux Départements s'engagent dans une démarche de réorganisation inspirée d'un souci de transversalité. En 2009, près de sept Départements sur dix ont regroupé la protection maternelle et infantile (PMI) et l'aide sociale à l'enfance (ASE) sous une direction unique (« enfance famille »); en 2010, neuf Départements sur dix ont regroupé le soutien aux personnes âgées dépendantes et le soutien aux personnes handicapées sous une direction unique (« autonomie »). Mais peu ont fixé des objectifs de prévention communs à ces services avec l'implication de tous les moyens disponibles (équipements et services) sur un territoire (Sources ODAS).

De même que, si les schémas d'action et d'intervention sociale s'inspirent d'une dimension plus transversale, ils restent encore majoritairement marqués par une approche assistantielle et sectorisée.

20. En 2001, à la veille de la mise en œuvre de l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA), cette part n'était plus que de 14% car les personnes âgées sont de moins en moins précarisées (Sources ODAS).

21. L'indicateur de dispersion, basé sur la dépense par habitant, traduit une progression des inégalités entre Départements s'il augmente et une réduction de ces inégalités s'il diminue (Sources ODAS).

22. Voir Lettre de l'Odas « Dépenses départementales d'action sociale en 2011 : se poser les bonnes questions », pages 5 et 6 - publiée en juin 2012.

C'est aussi le cas du repositionnement du travail social sur le développement social qui continue de se heurter à la prégnance des dispositifs. Même si l'Odas a ainsi pu constater en 2009 que l'analyse de l'évolution des divers services d'action sociale du Département montre une recherche d'harmonisation locale toujours plus poussée entre le service social, et les autres services d'action sociale.<sup>23</sup> Par ailleurs, de plus en plus de Départements procèdent à une désectorisation du travail social au profit de la création d'équipes pluridisciplinaires par territoires .

**>> La difficile adaptation des réponses aux spécificités des territoires infra-départementaux**

En ce qui concerne l'approche territorialisée de la réponse sociale, on note que les Départements s'efforcent de réorganiser leurs services en créant de nouveaux bassins d'intervention du travail social et en déconcentrant les responsabilités des services centraux vers ces nouveaux territoires.

Toutefois, cette territorialisation n'a pu aboutir jusqu'à présent qu'à une meilleure réparti-

tion des moyens d'intervention. Elle n'a que très exceptionnellement abouti à la mise en œuvre de politiques de prévention spécifiques, en raison notamment de la faible implication des Départements dans l'établissement de diagnostics sociaux territorialisés (approche qualitative et prospective), centrés non seulement sur la précarité économique, mais aussi sur la précarité relationnelle et identitaire. Or l'élaboration de ces diagnostics sociaux apparaît comme une condition nécessaire si l'on veut mettre en œuvre une logique ascendante dans l'élaboration des réponses, si l'on veut placer les usagers, et plus largement les habitants, au cœur des politiques locales.

Il est donc urgent de s'interroger sur les conditions qui faciliteraient une implication plus ambitieuse dans les démarches de prévention et de développement social, sachant que parmi les obstacles repérés se trouve notamment la complexité du paysage institutionnel.

De ce point de vue, l'engagement de certains Départements dans une recherche-action en vue de parvenir à l'amélioration de leurs politiques de prévention est prometteur.

23. Voir Lettre de l'Odas « Développement social et performance locale : où en sont les Départements ? » - Novembre 2010  
Toutes ces publications ou leurs références sont consultables en ligne sur le site de l'ODAS : [www.odas.net](http://www.odas.net)

# Annexe 2 :

## Participants au séminaire CNFPT/ODAS « décentralisation et cohésion sociale » Du 19 octobre 2012.

- **Cyprien AVENEL**,  
Directeur de la recherche à l'Odas
- **Dominique BALMARY**,  
Président de l'UNIOPSS
- **Jean Christophe BAUDOIN**,  
Directeur général des services du  
Département de l'Essonne
- **Ari BRODACH**,  
Directeur développement durable au  
CNFPT
- **Jean-Baptiste de FOUCAULT**,  
Président de Démocratie et spiritualité et  
du Pacte civique
- **Jehan-Noel FILATRIAU**,  
Directeur général adjoint solidarité au  
Département des Bouches-du-Rhône
- **Mireille GAUZERE**,  
Directrice adjointe de la PJJ
- **Marcel JAEGER**,  
Titulaire de la chaire de travail social du  
CNAM
- **Didier LESUEUR**,  
Directeur général adjoint de l'Odas
- **Daniel MACE**,  
Directeur général adjoint solidarité du  
Département des Côte d'Armor
- **Caroline MEGGLE**,  
Responsable du pôle départements de  
l'Odas
- **Jean OUACHEE**,  
Directeur général des services de  
Saint-Brieuc
- **Claudine PADIEU**,  
Directrice scientifique de l'Odas
- **Denis PIVETEAU**,  
Conseiller d'Etat
- **Jean-Claude PLACIARD**,  
Retraité et membre des experts ANDASS
- **Vincent POTIER**,  
Directeur général du CNFPT
- **Laurence QUINAUT**,  
Directrice générale du Département d'Ile-  
et-Vilaine
- **Jean-Louis SANCHEZ**,  
Délégué général de l'Odas
- **Denis VALLANCE**,  
Directeur général de Meurthe-et-Moselle

Ce séminaire n'aurait pas pu être réalisé sans la collaboration active de Vincent Potier. Qu'il en soit profondément remercié.

# Annexe 3 :

## Publications de l'odas sur la décentralisation

- Sénat – Les états généraux de la démocratie territoriale – cahier d'acteurs – ODAS, 2012
- « Décentralisation et protection de l'enfance : où en est-on ? », 2010
- « Action sociale et développement social local : clarifier les rôles pour mieux agir ensemble » - Les Actes des 5èmes et 6èmes Rencontres nationales de l'Odas, 2009
- « Pour une République des Maires ! - Le vivre-ensemble à l'épreuve de la crise », J.-L. Sanchez, 2008
- « Les Maires et le Vivre-ensemble - Les nouveaux contours de l'action municipale en matière de solidarité », 2007
- « Action sociale 2005 : la décentralisation à l'épreuve des faits », 2006
- « L'acte II de la décentralisation - Eléments de débat », 2005
- « Avec l'acte II de la décentralisation, la nécessaire évaluation des politiques locales : la contribution de l'ODAS », 2004
- « La décentralisation du dispositif du RMI et la mise en œuvre du RMA dans les départements », 2004
- « La décentralisation et la protection de l'enfance : quelles réponses pour quels dangers ? », 2003
- « Décentralisation et action sociale - Clarifier les responsabilités », 2003
- « Réussir l'observation gérontologique - Vieillesse et cohésion sociale », 2003
- « Dépendance et handicap : la décentralisation au service de l'autonomie », 2003
- « La décentralisation de l'action sociale : bilan et perspectives » - rapport sur l'acte II de la décentralisation, 2003
- « Politiques municipales de la petite enfance : de la gestion à la coordination des modes d'accueil », 2001
- « Décentralisation : de l'action sociale au développement social - Etat des lieux et perspectives », 2001
- « Décentralisation l'action sociale 1984-1999 - de la maîtrise du développement à la redéfinition des modes d'intervention », 1999
- « Les Maires et le lien social », 1998
- Lettre Finances n° spécial, « 1983-1998 : Quinze ans de décentralisation », 1998
- « Pouvoirs locaux : vers une nouvelle réponse sociale », 1997
- « Action sociale, la décentralisation face à la crise », 1996
- « Vieillesse et cohésion sociale : mieux observer pour mieux décider », 1995
- « L'action sociale : Dix ans de décentralisation 1984-1994 », 1994
- Lettre Finances n° spécial, « Dix ans de décentralisation », 1994
- « Les mutations de l'action sociale communale », 1993
- « L'action sociale décentralisée - bilan et perspectives (édition revue et augmentée) », 1993
- « L'action sociale décentralisée - Bilan et perspectives », C. Padieu, Y. Rocaboy et J.-L. Sanchez, 1992

Toutes ces publications ou leurs références sont consultable en ligne sur le site de l'ODAS :

[www.odas.net](http://www.odas.net)

>> Décentralisation

# Les cahiers de l'Odas

» Observer pour mieux agir

L'ODAS est un observatoire national indépendant créé en 1990. Lieu de concertation, sa principale mission est l'observation et l'évaluation des politiques locales d'action sociale, afin d'accompagner les collectivités dans l'évolution de leurs organisation, stratégie et pratiques professionnelles.

L'ODAS diffuse les résultats de ses travaux et enquêtes au sein de deux collections : La lettre de l'ODAS et Les Cahiers de l'ODAS.

## « Décentralisation et cohésion sociale »

### Contribution de l'Odas au débat sur la réforme de la décentralisation

Parce que le modèle de solidarité française est fondé sur la nécessité de préserver l'égalité des chances, la réussite de la décentralisation est nécessaire pour exprimer les diversités. Or, cette aspiration provoque souvent des réticences idéologiques, mais aussi des résistances engendrées par le changement des habitudes, le réajustement des procédures, le repositionnement des hommes. Et pourtant il faut non seulement préserver mais développer le processus de décentralisation car lui seul peut traiter la question du caractère polymorphe de la précarité dans ses dimensions relationnelle et identitaire. Le vouloir vivre ensemble ne se décrète pas, il se construit dans la proximité. A cette fin, les collectivités locales doivent mieux acter dans leurs programmes d'actions, la volonté de favoriser l'implication de toutes les politiques publiques et la refondation de l'accompagnement social afin de revitaliser le lien social. Mais pour que la perspective affichée n'apparaisse pas comme incantatoire, il faut que la décentralisation s'affirme davantage dans quatre directions que 22 ans d'observation par l'Odas de l'action publique en matière de solidarité peuvent permettre de préciser avec cette contribution

Celle de la revalorisation du principe de subsidiarité pour permettre de clarifier les champs respectifs de la solidarité nationale et de la solidarité locale en distinguant explicitement les fonctions de proximité des fonctions de régulation ;

Celle de la clarification des compétences pour mettre fin à des responsabilités qui se concurrencent, désorientent les usagers et démotivent les professionnels ;

Celle de l'articulation des légitimités territoriales autour du concept de développement social avec le souci de privilégier le partenariat de connaissance et de conviction sur le partenariat de complaisance ;

Celle d'une conception plus exigeante du rôle des institutions, en organisant le retour en force des logiques de mission et d'engagement, des professionnels et des habitants, pour mettre fin à la prégnance des postures d'assistantat et d'indifférence.

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

» Retrouvez toute l'actualité et les publications de l'Odas sur son site internet [www.odas.net](http://www.odas.net)

» Découvrez de nombreuses pratiques inspirantes sur le site internet de l'Agence des pratiques et initiatives locales (Apriles) [www.apriles.net](http://www.apriles.net)



Avec le soutien de la Direction générale de la cohésion sociale

