



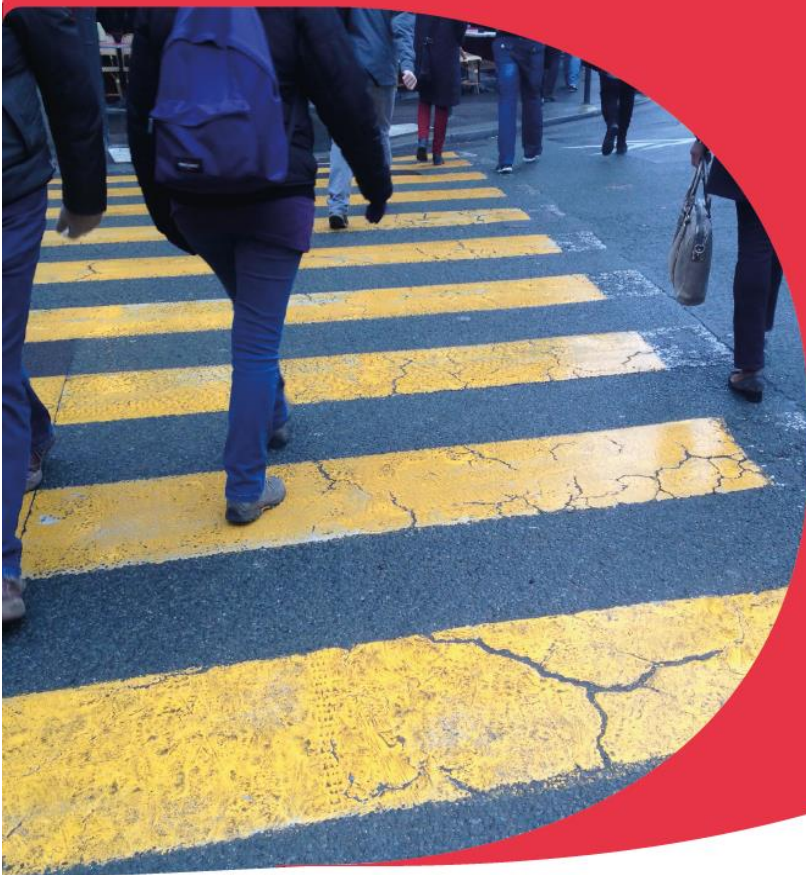
**Stratégie de prévention et de lutte
contre la pauvreté des enfants et des jeunes**

PROPOSITIONS

DU GROUPE DE TRAVAIL N°6

**PILOTER LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE
A PARTIR DES TERRITOIRES**

15 mars 2018



Sommaire

INTRODUCTION	4
1. REPENSER LA GOUVERNANCE A PARTIR D'UNE AMBITION: REMETTRE LA SOLIDARITE AU CŒUR DU PROJET REPUBLICAIN EN ACCOMPAGNANT CHACUN SANS RUPTURE ET DE MANIERE ADAPTEE TOUT AU LONG DU PARCOURS DE VIE....	5
1.1. Remettre la solidarité au cœur du projet républicain	5
<i>Partager les constats.....</i>	<i>5</i>
<i>S'inscrire dans le développement social.....</i>	<i>6</i>
<i>Conjuguer solidarité des droits assurée par l'échelon national et solidarité des engagements organisés à l'échelle des territoires.....</i>	<i>7</i>
1.2. Adapter l'ensemble de l'intervention publique afin de répondre aux besoins évolutifs du parcours de vie des personnes	7
1.3. Permettre aux territoires de s'organiser pour répondre à cette ambition, dans un cadre régulé par l'État.....	8
<i>Partir des territoires pour prévenir la pauvreté tout au long du parcours de vie des personnes.....</i>	<i>8</i>
2. ASSURER LA GOUVERNANCE A PARTIR DES TERRITOIRES ET DES PERSONNES CONCERNEES TOUT EN PRESERVANT UN ROLE DE REGULATEUR NATIONAL DE L'ÉTAT.....	10
2.1. Amplifier la participation et l'engagement des citoyens dans la prévention et la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes dans les territoires.....	10
<i>Développer la participation et l'engagement citoyen des personnes en situation de pauvreté.....</i>	<i>10</i>
<i>Mobiliser les énergies citoyennes et les initiatives de tous et de chacun pour combattre la pauvreté.....</i>	<i>11</i>
<i>Donner tous les gages de réussite à l'action associative</i>	<i>12</i>
2.2. Garantir un accueil de proximité sur l'ensemble du territoire à travers le bloc communal	12
<i>Garantir l'accueil social inconditionnel de toute personne quels que soient son statut administratif, son origine géographique et son territoire de résidence.....</i>	<i>12</i>
<i>Des CCAS et des CIAS à même de développer des solutions spécifiques aux problématiques de terrain.....</i>	<i>13</i>

2.3. Favoriser et animer la solidarité des engagements à l'échelon départemental ...	13
2.4. Un État stratège qui s'adapte à ces nouveaux enjeux et assure la garantie des droits de tous les citoyens	14
3. REINSTAURER UNE VERITABLE RELATION DE CONFIANCE ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	16
3.1. Assurer la déclinaison de la stratégie, ainsi que de l'ensemble des politiques des solidarités, grâce à des contractualisations fondées sur la base de projets de territoire co-construits et une recentralisation du revenu de solidarité active	16
<i>Permettre une déclinaison variable de la future stratégie, et plus largement des politiques sociales, au niveau local</i>	<i>16</i>
<i>Faire de la contractualisation entre l'État et les départements l'instrument alliant solidarité des droits et solidarité des engagements</i>	<i>16</i>
<i>Recentraliser le financement et l'attribution du revenu de solidarité active.....</i>	<i>18</i>
3.2. Permettre aux territoires de recourir davantage à des délégations de compétences de gré à gré et favoriser les expérimentations et l'innovation sociale.....	20
<i>Favoriser les délégations de compétences librement choisies entre les différents niveaux de collectivité et développer encore la logique de contractualisation au niveau infra-départemental.....</i>	<i>20</i>
ANNEXES	22
Annexe 1 : Composition du groupe de travail	22
Annexe 2 : Liste des personnes auditionnées ou rencontrées lors des travaux.....	24

Introduction

C'est avec une vision claire que nous avons accepté d'assurer la présidence du groupe de travail « piloter la lutte contre la pauvreté à partir des territoires », celle de remettre la solidarité au cœur du projet républicain et ce en partant de notre expérience locale, en commune et en département. Notre travail s'inspire ainsi directement de notre action de terrain, dans le cadre d'une concertation qui a fait un large appel aux pouvoirs publics locaux. Il a été considérablement enrichi par les apports et débats suscités au sein de notre groupe de travail¹.

Composé de représentants de l'administration, des collectivités territoriales, du secteur associatif, des organismes de sécurité sociale, de personnes concernées ou encore de personnalités qualifiées, ce groupe a en effet constitué, durant deux mois, un cadre propice à la réflexion et a répondu à notre ambition : celle de contribuer à la définition d'une stratégie ambitieuse et à la hauteur des enjeux actuels. Notre contribution, a ainsi été nourrie par les propositions de ce groupe et par les débats que nos idées y ont suscités. Que les membres de ce groupe de travail, ainsi que les professionnels de Bordeaux, de Nancy et de Nice qui nous ont apporté leur regard et l'ensemble des personnalités auditionnées soient ainsi chaleureusement remerciés pour leur implication constante dans nos travaux.

Joëlle Martinaux

Présidente de l'Union nationale des centres
communaux d'action sociale

Mathieu Klein

Président du conseil départemental de
Meurthe-et-Moselle

¹ La composition du groupe de travail ainsi que l'ensemble des personnes auditionnées figurent en annexe de ce document.

1. Repenser la gouvernance à partir d'une ambition: remettre la solidarité au cœur du projet républicain en accompagnant chacun sans rupture et de manière adaptée tout au long du parcours de vie

1.1. Remettre la solidarité au cœur du projet républicain

Les propositions formulées dans ce rapport ont une visée opérationnelle : proposer des modalités d'organisation pour un pilotage de la lutte contre la pauvreté à partir des territoires. Elles s'inscrivent cependant dans **une perspective plus large, celle de remettre la solidarité au cœur du projet républicain.**

Penser la gouvernance à partir du sens et de l'objectif des politiques publiques constitue un impératif pour donner de la cohérence à notre modèle. Les différentes réformes de décentralisation ou de réorganisation des compétences territoriales n'ont à ce titre, pour l'heure, pas réussi à faire toute la preuve de leur apport en termes de lisibilité, de cohérence et de simplification.

Si l'on s'intéresse donc à la substance de notre sujet autour de la question des solidarités, on constate que le 20ème siècle a été celui de l'universalisation de la protection sociale où la France a progressivement édifié un système de solidarité intégratif et universel. Cependant, **le décalage de plus en plus criant entre les politiques publiques de solidarité et les attentes de nos concitoyens** illustre toutefois l'affaiblissement de ce système.

L'impact limité des décisions et des actions publiques pour enrayer la pauvreté en témoigne, et ce malgré les avancées indéniables du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale 2013-2017 ainsi que le bouillonnement d'initiatives vertueuses portées et mises en œuvre chaque jour dans les territoires par une multitude d'acteurs associatifs, économiques, culturels, ... pour combattre la pauvreté.

Partager les constats

Parmi les constats qu'il faut pouvoir partager il y a celui de **certaines réalités alarmantes précises auxquelles une réflexion sur la gouvernance** – surtout si on souhaite la rendre plus « stratégique » en l'axant sur la prévention – **doit pouvoir répondre, pour ne pas se limiter à une simple réorganisation technocratique** du mécano des compétences ou des institutions :

- la pauvreté des enfants, notamment dans le cadre des familles monoparentales, atteint un France un niveau inquiétant qui révèle les faiblesses et les impensés de notre modèle social. Malgré l'équivalent d'une dépense sociale atteignant près de 34 % du PIB – soit plus de 700 milliards d'euros – et qui place la France à un niveau de protection sociale élevé, ce sont ainsi 20 % des enfants de notre pays qui sont touchés par la pauvreté ;

- il apparaît en outre patent qu'au-delà de la pauvreté monétaire estimée à partir de seuils théoriques et froids, ce sont des phénomènes sociaux plus profonds et plus globaux, que tant de sociologues et spécialistes ont qualifiés par différents termes (« exclusion », « désaffiliation »...) qui caractérisent une part importante de notre population nationale. Le chômage de longue durée, qui a tant de mal à baisser dans notre pays en est une des expressions la plus évidente ;

Aussi, notre pacte social apparaît grandement fragilisé dans ses fondements par le constat des discriminations (femmes-hommes, d'origine....) et qui se signalent à tous les niveaux de la vie : dans l'accès à l'emploi, au logement, à l'éducation, aux loisirs....

Cependant, un regard lucide sur la situation dans notre pays montre aussi les bénéfices de notre pacte républicain de solidarité. La France, avec un taux de pauvreté en-deçà de nombreux autres pays européens qui connaissent des réalités économiques parfois plus florissantes, garde une organisation dont les fondements permettent aux inégalités de rester globalement modérées et à la redistribution collective de s'effectuer. Les écarts de revenu (ce qui n'est pas le cas du patrimoine) notamment sont, hors le sommet de la pyramide, encore maîtrisés par exemple.

S'inscrire dans le développement social

Ce regard global sur la pauvreté conjuguée à une observation fine et nuancée de la multiplicité des situations de pauvreté vécues par les personnes dans les territoires, nous a incité à avoir **une approche large du pilotage de la prévention et de la lutte contre la pauvreté parce que l'action en la matière ne peut pas s'adresser exclusivement aux personnes vivant ces situations ni reposer sur une seule catégorie de réponses.**

Il faut évidemment une action forte et soutenue en direction de ces personnes. Mais la lutte contre la pauvreté est un défi lancé à l'ensemble de la société : **la solidarité ne doit pas se limiter aux seules politiques sociales pas plus qu'elle ne doit être l'affaire des seuls travailleurs sociaux.** La gouvernance de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté doit alors faire en sorte, de l'échelon national à l'échelon local, que la solidarité traverse l'ensemble des secteurs de la société et s'appuie sur toutes les politiques publiques.

Dans cette perspective, notre rapport reprend à son compte la notion de développement social comme le préconisait déjà le rapport Dinet-Thierry il y a quelques années². Outre que cette approche permet de déstigmatiser la pauvreté et les pauvres, elle favorise l'engagement de tous les acteurs dans une solidarité d'implication à même de faire changer la donne. C'est en ce sens que les propositions formulées dans ce rapport s'inscrivent dans **un pacte de solidarité renouvelé qui apporte une protection universelle et inconditionnelle pour tout un chacun et à tout moment de la vie et qui mobilise les capacités de toute la société dans une logique du développement social.**

² Celui-ci définissait d'ailleurs le développement social comme 'un processus de mobilisation des ressources humaines et des initiatives des individus, des groupes et des territoires, visant des objectifs de cohésion sociale, de solidarité de proximité, de diversification des services à la population et de créations d'activités et d'emplois ».

Conjuguer solidarité des droits assurée par l'échelon national et solidarité des engagements organisés à l'échelle des territoires

Le nouvel horizon des politiques de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes doit conjuguer la reconnaissance et l'affirmation que la solidarité est constituée de droits, autant qu'elle constitue un investissement social, éducatif et financier.

Cette double affirmation trouve sa traduction stratégique dans une articulation nouvelle à construire entre **la solidarité des droits et la solidarité des engagements** qui sont les deux faces de la même pièce, celle du pacte social républicain dans la République décentralisée.

- La **solidarité des droits** à l'échelle nationale, universelle, garante d'un égal accès aux droits sur l'ensemble du territoire, celle du droit inaliénable au recours à la solidarité tout au long de sa vie et celle de la responsabilité individuelle articulant, de façon juste et équilibrée, droits et devoirs. C'est le rôle de l'État de la garantir.
- La **solidarité d'engagement** s'appuyant sur toutes les ressources des territoires, des collectivités territoriales aux travailleurs sociaux en passant par les associations, les usagers et les citoyens. Cette solidarité d'engagement est essentielle car c'est à cette échelle et avec ces leviers de proximité et d'expertise que le pouvoir de renouvellement de la solidarité est le plus fort. C'est la responsabilité des collectivités territoriales et de leurs établissements que de la mettre en œuvre.

Cette double solidarité poursuit désormais un nouvel objectif : celui non pas de réparer les difficultés intervenues à travers des politiques ciblées, mais celui bien plus ambitieux de **prévenir la survenue de telles difficultés, dans une approche globale et qui reconnaisse la capacité d'agir des personnes.**

1.2. Adapter l'ensemble de l'intervention publique afin de répondre aux besoins évolutifs du parcours de vie des personnes

Au cours de nos travaux, une priorité claire nous est apparue c'est celle de **penser une gouvernance au service d'une ambition concrète et tangible pour les personnes.** Et repenser la gouvernance des interventions en matière sociale ne peut se limiter à une réflexion en chambre, autour des articulations et des jeux de mécanos ; il nous fallait partir de ce qui nous semble nécessaire d'articuler pour répondre à ce qui fait le besoin des personnes : **son parcours de vie**

Etre attentif au parcours, c'est imaginer alors une intervention des acteurs qui allie les principes suivants :

- **le principe de proximité et d'accessibilité**, condition de l'universalité et de l'adaptation de la réponse offerte : les différents travaux sur le **premier accueil social inconditionnel** rappellent que celui-ci est dit de proximité « car il doit être facilement accessible à toutes les personnes concernées, dans une logique de prévention des difficultés et de renforcement de l'accès aux droits ». Cette idée de proximité répond d'ailleurs à la **logique « d'aller-vers »**, essentielle à tout travail social efficace. Ce principe implique également de construire des solutions à partir des spécificités territoriales – rural, urbain, marqué ou par des difficultés de mobilité – et ce à partir de l'engagement de chacun à son niveau – qu'il s'agisse de l'échelle régionale, départementale ou de celle du bassin de vie.
- le principe de **lisibilité et de simplicité** : la complexité de notre architecture d'interventions autour de trop nombreux acteurs et l'accompagnement des publics sur une partie de leurs besoins seulement entraînent une perte de lisibilité, d'efficacité et de sens pour l'utilisateur et le citoyen.
- le **principe d'articulation des interventions et de complémentarité des acteurs**, pour penser les transitions entre les différentes étapes du parcours, mais aussi entre les différents acteurs. Le constat est aujourd'hui sans appel autour de la difficulté d'articuler de telles interventions qui obéissent pour certaines à des directives nationales sans marge de manœuvre territoriale, et pour d'autres, à une logique purement territoriale.

Un tel pilotage n'est pas exempt de limites et exige de rompre avec certaines habitudes : les querelles et oppositions politiques entre différents niveaux de collectivités qui peuvent entraver l'intervention de chacun dans une logique de parcours ou l'absence totale de prise en compte de certaines problématiques ou de certaines étapes de vie, lorsque chaque intervenant se défausse sur l'autre de ses responsabilités

1.3. Permettre aux territoires de s'organiser pour répondre à cette ambition, dans un cadre régulé par l'État

Partir des territoires pour prévenir la pauvreté tout au long du parcours de vie des personnes

Pour assurer l'articulation de ces deux niveaux de solidarité, c'est désormais d'une toute autre logique qu'il convient de partir, en assurant justement un **pilotage des politiques de solidarité à partir des territoires**. C'est en effet à cette échelle seulement que les différentes logiques à l'œuvre dans les politiques sociales, celles de la **reconnaissance du pouvoir d'agir des personnes** et surtout celle de **parcours de vie**, prennent effectivement leur sens. C'est à partir de ces situations de vie qui justement s'inscrivent sur des territoires que nous avons fait le choix de réfléchir au sein du groupe de travail que nous avons animé. Et c'est à partir de cet objectif clair de garantir la continuité des parcours de chacun que nous avons été conduits à repenser les schémas de gouvernance et d'organisation. **La « territorialisation » des politiques sociales ne se décrète pas verticalement, elle s'applique au quotidien et ce dès leur élaboration.**

Aussi, nous ne souhaitons pas reproduire les difficultés rencontrées en la matière par le précédent plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, malgré les avancées progressivement intervenues dans sa mise en œuvre : persistance de logiques institutionnelles en silos, multiplication de dispositifs, etc. La future stratégie ne pourra en aucun cas se limiter à une simple déclinaison de mesures incantatoires et **c'est tout l'objectif de nos travaux que d'envisager une conception des politiques de solidarité qui permette d'allier efficacement les priorités portées par l'Etat et annoncées par le Président de la République, et la solidarité d'engagement, de la responsabilité des collectivités territoriales et de leurs établissements.**

Le périmètre de nos travaux a ainsi chevauché pour partie les thématiques abordées par les autres groupes de travail. Qu'il s'agisse de petite enfance, d'accès aux droits, de prévention en matière de santé ou d'insertion des jeunes, toutes ces politiques ne sont en effet efficaces qu'à condition d'être correctement déployées sur les territoires. Pour atteindre l'ambition affichée de remettre la solidarité au cœur du projet républicain, c'est donc une nouvelle manière de concevoir et mettre en œuvre ces politiques sur les territoires que nous proposons :

- gouverner à partir des territoires c'est penser la prévention de la pauvreté à partir des ressources du territoire et de ses habitants, et non pas seulement par des dispositifs descendants, la plupart du temps curatifs ;
- gouverner à partir des territoires c'est être efficace en ne reproduisant pas les échecs rencontrés précédemment par des plans ou des mesures nationales qui ont souffert d'un manque de portage local évident comme d'une mauvaise articulation ;
- gouverner à partir des territoires c'est se laisser le pouvoir d'expérimenter car il faut, pour franchir une nouvelle étape dans le combat contre la pauvreté, proposer des innovations de rupture ;
- gouverner à partir des territoires c'est créer de la cohérence car la solidarité ne se limite pas aux seules politiques mais doit s'inscrire dans une logique bien plus large et englober les questions relatives au développement économique, au transport et à la mobilité ou encore à la santé et la culture, pour faire du développer social un pilier de l'action publique dans les territoires.

2. Assurer la gouvernance à partir des territoires et des personnes concernées tout en préservant un rôle de régulateur national de l'État

2.1. Amplifier la participation et l'engagement des citoyens dans la prévention et la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes dans les territoires

Développer la participation et l'engagement citoyen des personnes en situation de pauvreté

Positionner les compétences, les motivations, les potentialités des bénéficiaires des politiques de solidarité à la base de l'intervention sociale les concernant

La participation des personnes en situation de pauvreté constitue une exigence pour élaborer des politiques publiques plus efficaces et plus adaptées. Cela suppose de développer les instances de concertation avec les usagers sur l'élaboration des politiques publiques de lutte contre la pauvreté. Aujourd'hui, cette pratique reste malheureusement trop marginale, en dehors des instances créées à la suite du plan pauvreté précédent (8^e collège du CNLE, CCNRPA et instances régionales associées) et des instances locales pour lesquelles le principe de la participation est inscrit dans la loi. Ainsi, seules une douzaine de villes ont instauré des comités d'usagers dans leurs CCAS et les pratiques locales restent peu développées. La future stratégie, dans sa déclinaison et sa mise en œuvre au niveau local, devra ainsi prévoir un niveau d'ambition plus élevé pour assurer cette participation.

Cela suppose également de **considérer prioritairement les bénéficiaires des politiques de solidarité au regard de leurs capacités, de leurs compétences et de leurs potentialités** et non de leurs difficultés et leurs handicaps pour prendre en compte leur point de vue sur les politiques qui les concernent. Il s'agit là d'un véritable changement de regard à appliquer par exemple en premier lieu pour les travailleurs sociaux par une modernisation des postures et des outils à utiliser.

Favoriser le libre exercice de leur engagement civique et citoyen par les ayants droit des politiques de solidarité

Favoriser l'engagement citoyen des personnes en situation de pauvreté, c'est rompre l'isolement, remobiliser et valoriser les compétences personnelles et professionnelles, reprendre confiance en soi, développer ses réseaux de relations. Le volontariat associatif constitue ainsi un cadre approprié pour faciliter l'engagement bénévole et volontaire, notamment des personnes les plus pauvres, dès lors que les normes qui en limitent l'accès à ces personnes à ce statut sont assouplies.

Mobiliser les énergies citoyennes et les initiatives de tous et de chacun pour combattre la pauvreté

Les portes de l'action publique doivent être grandes ouvertes aux citoyens pour qu'ils en deviennent des co-réalisateurs aux côtés des élus et des agents de la fonction publique. C'est non seulement la clé d'un véritable progrès démocratique mais plus encore celle de la vitalisation du Vivre ensemble : une République bienveillante ne peut exister pleinement que sur la base d'une société engagée où la citoyenneté n'est pas seulement des droits et des devoirs mais aussi la capacité à prendre des initiatives qui construisent notre avenir commun.

Conjuguer l'engagement citoyen avec le service public en associant une grande partie de la population à la réponse à des besoins sociaux essentiels, urgents, parfois vitaux qu'on ne peut plus se permettre de laisser en souffrance c'est le pari que notre pays a su faire en son temps en impliquant les familles pour offrir un cadre sécurisant et épanouissant aux enfants en danger.

Développer les initiatives d'engagement citoyen

L'élaboration d'un projet d'engagement citoyen qui plus est dans le champ de la solidarité, nécessite une longue et laborieuse phase d'émergence qui nécessite l'appui public. C'est pourquoi, à l'instar de ce qui existe déjà pour favoriser et appuyer l'accueil de porteurs de projets économiques il est proposé que toute collectivité soit soutenue pour mettre à disposition de tout citoyen ou groupe de citoyens de son territoire un ou des lieux permettant l'émergence de projets citoyens. Ces lieux, ouverts à tous sans nécessité d'être déjà constitués en association, sont à compléter par une ingénierie d'accompagnement de projet comme dans le domaine économique.

Créer un observatoire national des pratiques de concertation, de participation et d'engagement citoyen

Le développement des pratiques de concertation et de participation nécessite un lieu de capitalisation et d'échanges d'expériences, d'analyse et de réflexion collective. Il s'agit via cet observatoire national d'observer, d'analyser et d'apporter des préconisations visant à améliorer les processus participatifs, la lisibilité des enjeux (à quoi ça sert ? qu'est-ce que l'on vise ?), les méthodologies, la transparence de l'information, l'accès à l'expertise et aux données.

Cet observatoire pourrait aussi contribuer à définir ce que serait « une clause de qualité démocratique » et soumettre des propositions de renforcement du rôle des associations dans l'éducation populaire et l'animation de la vie des territoires, tout en faisant la promotion des expérimentations et expériences de pratiques participatives menées dans les territoires locaux, urbains et ruraux. Cet observatoire pourrait s'appuyer sur des moyens du commissariat général à l'égalité des territoires et de la commission du débat public, mais devrait également faire appel à des contributions de collectivités et de réseaux associatifs.

Donner tous les gages de réussite à l'action associative

Chaque jour dans nos territoires nous voyons **le rôle primordial des acteurs associatifs** dans la prévention et la lutte contre la pauvreté. Pourtant, leur action reste bien souvent entravé là encore par une logique « en silo », tant dans les priorités politiques déployées que dans les modalités d'organisation du travail avec les associations. Ainsi, chaque niveau de collectivité agit sans coordination d'ensemble avec l'écosystème du développement social local, dans un cadre financier qui contraint fortement ces acteurs.

La relation de confiance que nous appelons de nos vœux entre l'État et les collectivités territoriales doit donc également s'appliquer aux relations entre l'État, ces collectivités et le tissu associatif et la future stratégie pourra, pour y parvenir, s'appuyer sur les instruments existants et sur la forte ambition du gouvernement en la matière avec d'une part la Charte des engagements réciproques État-associations-collectivités territoriales et, d'autre part, l'application des mesures prévues par la réforme de la vie associative présentée en novembre dernier. Les défis sont en effet nombreux et il s'agira par exemple de :

- **favoriser un financement global des acteurs associatifs**, à partir de fonds locaux communs abondés par chacun des financeurs et attribué sur une base pluriannuelle, par le biais de contrats d'objectifs et de moyens
- **favoriser l'évaluation**, tant quantitative que qualitative, de l'atteinte des objectifs fixés aux associations ;
- **faciliter l'information et l'organisation des acteurs**, par le déploiement de portails des acteurs associatifs à l'échelle départementale permettant d'identifier les actions de chacun, les informations disponibles sur l'ensemble des financements publics et aux associations d'effectuer l'ensemble de leurs démarches en ligne – dépôt de dossiers, publication des évaluations, etc.

2.2. Garantir un accueil de proximité sur l'ensemble du territoire à travers le bloc communal

Garantir l'accueil social inconditionnel de toute personne quels que soient son statut administratif, son origine géographique et son territoire de résidence.

Si l'échelon départemental est l'organisateur de tout accueil social au travers des schémas d'accessibilité entre autres, le parcours des personnes en précarité demeure marqué par des difficultés de mobilité alors que **le maire reste bel et bien identifié comme premier interlocuteur social de quotidien**. Aussi, ce sont les centres communaux d'action sociale (CCAS) et les centres intercommunaux (CIAS) qui sont devenus les échelons les plus pertinents pour remplir cette triple mission d'accueil, d'information et d'orientation.

Le CCAS ou, le cas échéant, le CIAS, exerçant les missions d'action sociale, les personnes pourront trouver sans rendez-vous une écoute de premier niveau qui permette de déterminer la nature des problèmes rencontrés et l'orientation vers les services ou les institutions les plus à même d'apporter une réponse et un suivi. Afin de garantir le maintien des pratiques ayant fait leurs preuves et la réalité de chaque territoire les CCAS/CIAS pourront assurer cette mission en la confiant à des acteurs locaux associatifs.

Des CCAS et des CIAS à même de développer des solutions spécifiques aux problématiques de terrain

Les CCAS et les CIAS sont à même de développer des solutions de proximité pour les personnes, en termes de réponse sociale à travers quatre de leurs missions obligatoires (instruction des dossiers d'aide légale, tenue d'une liste des bénéficiaires de ces aides, domiciliation et surtout analyse des besoins sociaux) mais également par leur capacité à réunir les acteurs de terrain dans leur diversité (associations, entreprises).

À travers leur clause de compétence générale, les CCAS/CIAS peuvent organiser des réponses spécifiques aux problématiques de terrain en créant, ou en favorisant la création, d'établissements et de services spécifiques. Cette gestion « à la carte » doit s'exécuter dans le cadre de la stratégie d'organisation portée par le Conseil Départemental.

L'intercommunalité sociale permet d'accroître la réponse sociale sur les territoires communaux, surtout ruraux, par la mutualisation des moyens nécessaire en termes de création de service mais également dans le cadre du financement des analyses des besoins sociaux (ABS). Toutefois les récentes études montrent que les CIAS qui fonctionnent le mieux sont ceux qui n'ont pas supprimés les CCAS de l'intercommunalité, ceux-ci exerçant la mission spécifique de premier accueil. Afin de développer l'intercommunalité sociale il convient de permettre l'expérimentation de CIAS territorialisés, composés des seules communes souhaitant la création d'un CIAS au sein d'un EPCI.

2.3. Favoriser et animer la solidarité des engagements à l'échelon départemental

En appui des communes et de leurs CCAS, des EPCI (communautés de communes, d'agglomérations et métropole) et de leurs CIAS, **l'échelon départemental est le bon niveau des solidarités en raison de son positionnement conjuguant proximité et recul par rapport aux enjeux territoriaux : ni trop loin, ni trop proche.**

Toutefois, force est de constater que bien que la loi NOTRe ait confirmé le conseil départemental comme collectivité de la solidarité et de nouveau positionné la collectivité départementale comme chef de file de l'action sociale, le mouvement de décentralisation n'a en réalité pas été achevé concernant la responsabilité de solidarité. Celle-ci reste éclatée entre les collectivités territoriales, les organismes de Sécurité sociale et l'État départemental qui ont chacun conservé des leviers d'actions et une organisation propre.

Le chef de filât départemental, dont la légitimité est reconnue et qui recueille l’assentiment à tous les niveaux, ne parvient pas à corriger les nuisances générées par cet éclatement qui concrètement, se traduit par la mise en œuvre de dispositifs distincts et segmentés par publics aux statuts spécifiques. Lorsque les transitions ne sont pas prévues, le changement de statuts risque d’entraîner des ruptures des parcours, voire sont causes de non-recours.

Nos propositions ci-après visent à restaurer une véritable relation de confiance entre l’Etat et les collectivités territoriales, tout en limitant la réorganisation des compétences après les changements successifs intervenus – lois NOTRe et MAPTAM notamment. **À terme toutefois, les cartes du niveau départemental de l’organisation territoriale de la République devront être rebattues** en lien avec le bloc communal et intercommunal pour créer à l’échelon départemental une collectivité assumant l’ensemble des compétences sociales, pourvue de moyens d’action conséquents et cohérents (*task force*) et redessinée à partir de compétences aujourd’hui assumées par le département, la DDCS, la CAF et l’Éducation nationale concernant les services de santé et d’action sociale des établissements scolaires.

2.4. Un État stratège qui s’adapte à ces nouveaux enjeux et assure la garantie des droits de tous les citoyens

Les caractéristiques sociales, économiques, culturelles, climatiques, démographiques des territoires dessinent des situations de pauvreté vécues différemment selon que l’on habite dans les Hauts de France, en Provence-Alpes-Côte d’Azur, en Bretagne, dans le Grand Est ou en Guadeloupe, si l’on vit au centre ou en périphérie d’une métropole, en milieu urbain ou en milieu rural. De même, la structuration et la coopération qui préexistent entre les acteurs du développement social selon les territoires déterminent les modalités par lesquelles agir pour mener une action de prévention et de lutte contre la pauvreté efficace.

L’État doit se situer à l’échelon régional qui permet à la fois d’assurer un pilotage stratégique et de garantir l’effectivité des réponses apportées tout en pouvant observer ces caractéristiques territoriales de la pauvreté. Cela permet en effet d’adapter les outils et les démarches aux capacités d’action des acteurs territoriaux sur la base de projets de territoire co-construits et contractualisés avec les collectivités, les organismes publics (logement, emploi) et acteurs locaux (associations, syndicats, ...) au niveau départemental.

Le renforcement de l’échelon régional de l’État doit lui offrir la **possibilité d’assouplir les normes** afin de les adapter à des environnements, à l’instar des évolutions permises pour les ARS en matière de santé, et des projets particuliers dans tous les champs d’action concernés par la lutte contre la pauvreté de enfants et des jeunes (non seulement dans le champ social et médicosocial mais également dans ceux par exemple, de la santé, l’alimentation, l’éducation, le logement).

Le sens d’un nouvel État social local résiderait également dans sa **capacité à garantir une action des autres collectivités publiques par les parcours**, en particulier grâce aux possibilités offertes par le numérique et une circulation accrue de l’information.

Il s'agit ainsi de redonner un véritable sens à l'État social, aujourd'hui caractérisé par un agglomérat de compétences parfois sans lien et qui articule difficilement son rôle régional et son action départemental. La reconnaissance d'un tel rôle régional ne devrait toutefois pas obérer sa capacité de projection départementale, à travers des organisations dédiées.

3. Réinstaurer une véritable relation de confiance entre l'État et les collectivités territoriales

3.1. Assurer la déclinaison de la stratégie, ainsi que de l'ensemble des politiques des solidarités, grâce à des contractualisations fondées sur la base de projets de territoire co-construits et une recentralisation du revenu de solidarité active

Permettre une déclinaison variable de la future stratégie, et plus largement des politiques sociales, au niveau local

Parce que chaque territoire est différent, et que les problématiques auxquels il est confronté ne se recoupent pas toutes, le futur de la prévention et de la lutte contre la pauvreté repose bel et bien sur cette **prise en compte des spécificités territoriales**. Une telle approche n'implique nullement l'abandon d'une stratégie nationale, bien au contraire, mais exige une différenciation dans le degré d'atteinte de ces objectifs, et surtout des moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. C'est ainsi que dans certaines régions, c'est la lutte contre l'illettrisme qui constituera le premier levier favorisant l'inclusion de tous les jeunes alors que dans d'autres, c'est un effort accru en matière de mobilité qui l'assurera.

Dans un rôle stratégique renforcé, **l'État apparaît alors comme le mieux placé pour guider et accompagner la déclinaison différenciée de la stratégie et plus largement des politiques de solidarité dans les territoires**. Aussi, les objectifs de la stratégie, partagés avec l'ensemble des parties prenantes, pourront être déclinés territorialement et leur atteinte pourra se trouver amodiée, suivant en cela la logique mise en œuvre au terme du précédent plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté. Dans un tel schéma, l'État pourrait ainsi réunir annuellement, lors de conférences régionales de suivi de la stratégie, l'ensemble des départements concernés, ainsi que les principaux acteurs communaux en première ligne de l'accueil de proximité – ADMF, UDCCAS – pour venir en appui de la déclinaison territoriale de la stratégie pilotée par les collectivités territoriales.

Faire de la contractualisation entre l'État et les départements l'instrument alliant solidarité des droits et solidarité des engagements

D'ores et déjà, la contractualisation entre l'État et les territoires est en cours de mise en œuvre. Elle ne s'attache pourtant qu'à un sujet à ce jour, celui de la maîtrise des dépenses. Pour autant, le futur pacte entre l'État et les départements est porteur de risque : l'encadrement des dépenses de fonctionnement risque en effet d'inciter ceux-ci à réduire leurs efforts de lutte contre le non-recours aux prestations sociales qu'ils financent et à limiter les dépenses d'insertion et les dépenses de personnel, dont le premier poste est la solidarité, qui l'accompagnent.

Cet instrument contractuel est toutefois en mesure de faire sens, et ce tout particulièrement en termes de prévention et de lutte contre la pauvreté. Il peut en effet être utilisé pour inciter activement les collectivités à contribuer à un effort coordonné, lisible et évaluable de prévention et de lutte contre la pauvreté et constituer un instrument idoine alliant stratégie nationale globale et action départementale locale, solidarité des droits et solidarité des engagements. Il constituerait aussi non seulement un instrument incitatif mais également un **instrument d'engagement des départements et d'évaluation sur l'atteinte de résultats en matière de lutte contre la pauvreté.** Aussi, un cadre contractuel renouvelé, en étant assorti de « bonus » et d'éventuels « malus » aux dotations départementales – sur le modèle de la loi SRU par exemple, pourrait fortement inciter les départements à inscrire leur action sociale dans le droit fil des priorités portées par la future stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Cette logique est déjà en germe aujourd'hui, mais pour des montants encore dérisoires au regard des enjeux et dans un périmètre singulièrement limité aux seules politiques d'insertion des allocataires du RSA, à travers le Fonds d'appui aux politiques d'insertion. Mais ses mérites sont déjà clairs : il a renoué le dialogue avec les collectivités en matière d'insertion, après des années d'éloignement et a permis de réintroduire davantage d'innovation sociale dans les pratiques locales. C'est donc de cette logique qu'il conviendrait de s'inspirer pour assurer le renouveau des politiques sociales que nous appelons de nos vœux en veillant à doter cette contractualisation de moyens à la hauteur des enjeux avec :

- une taille critique – au regard des 36 Mds € consacrés par le bloc départemental à l'aide sociale, et pour avoir un effet levier, un montant de 500 M€ semble être à la hauteur des enjeux ;
- des indicateurs adaptés, à même d'orienter l'action des collectivités vers des objectifs stratégiques partagés, qu'il s'agisse d'indicateurs de moyens – comme la signature de protocoles dans l'accès à l'autonomie pour assurer une sortie « positive » des jeunes pris en charge par l'aide sociale à l'enfance ou le pourcentage de l'allocation RSA dédié aux actions d'insertion – ou de résultats. La contractualisation conduite par l'État avec les régions dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences (PIC) peut ainsi servir de modèle ;
- dans un second temps, un périmètre élargi à l'ensemble de la sphère sociale, qui pourrait d'ailleurs englober également les politiques liées au handicap et au vieillissement et qui sortent du strict cadre d'application de la future stratégie.

Un tel changement dans l'action de l'État impliquerait une réforme profonde de son action et une telle réorganisation territoriale n'a pu être qu'esquissée lors de nos travaux, d'autant plus que l'État lui-même réfléchit au rôle des services déconcentrés dans le cadre d'Action publique 2022. Si une telle réorganisation était mise en œuvre, celle-ci se traduisant par exemple par une régionalisation de l'État social local, elle devrait inévitablement veiller à ne pas obérer le suivi et la mise en œuvre de la stratégie pauvreté elle-même. Surtout, la réorganisation de l'État social local ne pourrait être opérante qu'en étant accompagnée d'une évolution plus profonde de la gouvernance nationale des politiques de solidarité elles-mêmes. Par définition transversales, les politiques sociales se conçoivent en effet au niveau national dans ce même cadre de décroisement des acteurs et de prise en compte des logiques de parcours que nous défendons. Or, force est de constater qu'il n'existe à ce jour aucune instance garantissant l'association au niveau national de l'ensemble des parties prenantes aux politiques de solidarité et de cohésion sociale, et ce constat est d'autant plus criant avec le renversement de perspective opéré par la priorité donnée à la situation des enfants et des jeunes, l'approche préventive qui sera reconnue par la future stratégie et le caractère profondément interministériel de son élaboration.

Enfin, à cela s'ajoute un invariant, que nos réflexions au sein du groupe de travail n'ont pu que maintes fois mettre en exergue : un **portage politique fort et dans la durée constitue une garantie indispensable à l'application dans la durée et donc à l'efficacité de toute stratégie**

Recentraliser le financement et l'attribution du revenu de solidarité active.

Les constats posés au début de ce rapport demande une **réflexion globale sur les minima sociaux pour renouer avec l'idée d'universalité et d'égalité** dans une société où les mutations sont nombreuses et où la pauvreté se diversifie et s'intensifie. Or, une société riche doit garantir une vie digne à celles et ceux qui la composent, enrayer les accidents de la vie sur la base d'un contrat social renouvelé. La première étape de ce travail doit porter sur le Revenu de Solidarité Active arrivé à bout de souffle.

Depuis 2004, l'État s'est retiré progressivement du financement des allocations individuelles de solidarité, au premier rang desquelles le Revenu de solidarité active (RSA). Le RSA constitue pourtant un droit social. Son accès et son niveau doivent demeurer les mêmes où que l'on vive et son financement doit être assuré par la solidarité nationale, pour ne pas représenter un coût plus élevé pour les contribuables d'un territoire en fonction des ressources fiscales locales ou de la situation de l'emploi. Il est d'ailleurs singulier que la France soit l'un des rares pays européens qui fasse assumer le financement d'une politique de solidarité nationale par un échelon local.

Ce n'est pas seulement la situation financière des départements qui est en cause. **Pour assurer équitablement l'accompagnement des personnes fragiles, il est nécessaire de conforter et d'amplifier la répartition des richesses et des ressources des départements en tenant compte de la réalité de leurs dépenses sociales.** Pour redonner aux territoires la pleine capacité de piloter les politiques sociales, **la recentralisation du financement et de l'attribution du RSA agirait comme une mesure structurante dans la prévention et la lutte contre la pauvreté.** La situation actuelle interdit en effet toute perspective de mobilisation durable de l'ensemble des départements sur les politiques d'insertion.

Dans une logique d'investissement social qui suppose de renforcer l'accompagnement vers l'emploi, donc les politiques d'insertion sociale et professionnelle, **nous proposons de revenir à la clarté des rôles de chacun, l'Etat comme garant de la solidarité nationale reprenant le financement de l'allocation et les départements libérés de cette charge engagés dans une contractualisation volontariste pour piloter des politiques d'insertion plus efficaces et évaluées.**

Cette décision constituerait une véritable « bouffée d'oxygène » pour les départements et reviendrait définitivement sur une logique de construction budgétaire qui, année après année, part des besoins d'économies à réaliser pour financer la hausse prévisionnelle non couverte des dépenses d'allocation. Cette matrice budgétaire a clairement conduit au net désengagement constaté dans les politiques d'accompagnement social et d'insertion. Sa suppression changera la dynamique de construction et d'arbitrage budgétaire de nombreux départements.

Le bloc départemental resterait pleinement compétent en matière d'insertion, donc sur l'ensemble des dispositions du contrat d'engagement réciproque. Il dispose, en la matière, d'une expérience de longue date, largement antérieure à la décentralisation du RMI et à la création du RSA, et qui a su faire l'objet de nombreuses innovations au cours des dernières années et d'un travail véritablement partenarial (ex : conventions d'accompagnement global avec Pôle emploi).

3.2. Permettre aux territoires de recourir davantage à des délégations de compétences de gré à gré et favoriser les expérimentations et l'innovation sociale

Favoriser les délégations de compétences librement choisies entre les différents niveaux de collectivité et développer encore la logique de contractualisation au niveau infra-départemental

Pour assurer un pilotage efficace des politiques de lutte contre la pauvreté au niveau infra-départemental, il s'agit enfin **d'aller plus loin que la logique portée par la loi NOTRe et des possibilités de transferts des compétences fragmentées y figurant**. C'est en effet par **une révision fine et discutée territorialement du pilotage et de la gestion des responsabilités en matière sociale, basée sur le principe de la délégation concertée** et non du transfert de compétence que nous souhaitons partir. Celle-ci est d'ailleurs d'ores et déjà possible dans certains domaines précis, par exemple en matière d'hébergement-logement et mériterait ici d'être encouragée au regard du faible nombre de métropoles y recourant, et devrait être élargie à l'ensemble des politiques sociales, en permettant une juste adaptation aux réalités territoriales.

Cette logique de délégation accrue devrait s'accompagner d'un développement de la contractualisation entre le niveau départemental et les autres intervenants du social, en particulier les organismes de sécurité sociale ou les CCAS. On peut par exemple citer la démarche de contractualisation initiée par le département de Loire-Atlantique en direction de cinq CCAS afin de décloisonner les modes d'action et lutter contre le non-recours en développant la notion d'accueil universel garantissant un même niveau d'accueil à toute personne se présentant dans une structure. De telles démarches mériteraient d'être largement déployées à l'échelle nationale, en particulier entre CCAS et conseils départementaux.

Libérer l'innovation sociale sur les territoires

Les collectivités territoriales jouent un rôle pionnier en matière d'innovation sociale. Elles n'ont d'ailleurs pas attendu l'État pour proposer une transformation progressive des politiques de solidarité et le passage au nouveau prisme de l'investissement social³. Mais la véritable décision d'expérimentation, celle qui déroge aux normes en vigueur pour davantage d'efficacité des politiques mises en œuvre sur les territoires, reste encore par trop verticale, avec un encadrement restrictif du pouvoir d'expérimentation reconnu par la Constitution aux collectivités. C'est par exemple le cas lorsque huit départements constatent que, 30 ans après la création du RMI relayé ensuite par le RSA, le constat d'un filet de protection indispensable qui n'a pas permis d'endiguer la pauvreté se renouvelle, que le non-recours reste persistant et que l'efficacité n'est pas au rendez-vous et proposent ainsi le passage à un nouveau paradigme, celui du revenu de base.

³ C'est par exemple le cas en Meurthe-et-Moselle qui a mis en place le projet Reliance, visant à favoriser l'insertion dans l'emploi de chefs de familles monoparentales bénéficiaires du RSA.

Le cadre actuel ne permet pas pour autant à ces collectivités d'expérimenter aisément ni encore, si elles souhaitent rester seules expérimentatrices, d'adopter dans la durée ces modalités expérimentales sur leurs territoires. Ce devoir d'innover de la collectivité gagnerait à être amplifié, simplifié et surtout facilité pour permettre aux collectivités de pérenniser une expérimentation réussie, sans que celle-ci ait vocation à être généralisée au plan national. La démarche d'expérimentation est en effet en prise avec le monde vécu et quotidien de nos concitoyens et donc indispensable à la réussite de nos politiques sociales.

Développer l'ingénierie sociale

L'action sociale en général et la lutte contre la pauvreté en particulier sont par nature plurielles et transversales. La prévention renforce encore l'importance de ces principes d'action en matière de lutte contre la pauvreté. Développer un lien social vigoureux passe par l'émergence de synergies entre les politiques de solidarité et d'action sociale et les politiques plus sectorielles (mobilité, infrastructures numériques, emploi, logement, santé, éducation, culture, ...) pour que toutes prennent part à la lutte contre la pauvreté.

Cela nécessite que la nouvelle collectivité départementale crée les conditions permettant aux travailleurs sociaux de d'interagir davantage avec les intervenants des autres secteurs à l'échelon territorial où les transversalités sont possibles et efficaces et un investissement fort afin de développer l'ingénierie sociale, en particulier dans les territoires ruraux.

La création d'une plateforme nationale d'ingénierie de l'innovation et de l'investissement social articulant les niveaux territorial et national soutiendra l'essaimage à une large échelle des innovations sociales porteuses localement de résultats probants et apportera aux acteurs des territoires les repères méthodologiques pour consolider leurs propres démarches d'innovation et/ou d'investissement social.

Annexes

Annexe 1 : Composition du groupe de travail

Présidents :

- Mathieu Klein, président du Conseil départemental de Meurthe-et-Moselle
- Joëlle Martinaux, présidente de l'UNCCAS, adjointe au maire de Nice

Appui aux présidents :

- Gabriel André, directeur de l'insertion, conseil départemental de Meurthe-et-Moselle
- Stéphanie Brun, cheffe du bureau de l'animation territoriale, direction générale de la cohésion sociale
- Clément Cadoret, inspecteur des affaires sociales, délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes
- Benoît Calmels, délégué général, UNCCAS
- Marc Destenay, adjoint au sous-directeur des professions sociales, de l'emploi et des territoires à la direction générale de la cohésion sociale
- Benjamin Dourdy, stagiaire, délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes
- Pierrick Guyomarch, conseil département de Meurthe-et-Moselle
- Yves Jacomet, directeur de cabinet de l'UNCCAS

Élus locaux

- Frédéric Boursier, adjoint à la solidarité, Métropole de Rennes
- Jean Paul Carteret, maire de Lavoncourt, Haute-Saône, vice-président de l'association des maires ruraux

Représentants de l'État

- Jean-Philippe Berlemont, directeur régional de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale de Bourgogne Franche-Comté
- André Bouvet, directeur régional de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale des Hauts-de-France
- Francis Bouyer, sous-directeur développement et cohésion sociale, commissariat général à l'égalité des territoires

- Alain Kurkdjian, directeur adjoint de la direction départementale de la cohésion sociale de Seine Saint-Denis
- Yves Rousset, préfet de Haute-Loire

Organismes de sécurité sociale

- Bruno Laschenaie, directeur du développement sanitaire et social, caisse centrale de la mutualité sociale agricole
- Thierry Matthieu, directeur de la caisse d'allocations familiales de l'Hérault

Autres acteurs locaux

- Nathalie Assibat, directrice des solidarités, Conseil départemental des Hautes Pyrénées, membre de l'ANDASS
- Catherine Girard, directrice du centre communal d'action sociale d'Amiens
- Roland Giraud, président de l'association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des départements et métropoles
- Thierry Lesueur, directeur général de l'observatoire départemental de l'action sociale

Associations

- Delphine Bonjour, chargée des relations institutionnelles, Secours Catholique
- Fabrice Lafon, conseiller technique inclusion sociale, Petit frères des pauvres
- Claudie Miller, présidente de la Fédération des centres sociaux
- Michèle Pasteur, directrice de l'agence nationale des solidarités actives
- Jérôme Voiturier, directeur général de l'Uniopss

Personnes concernées :

- Dominique Virlogeux, membre du 8^e collège du CNLE

Personnalités qualifiées

- Cyprien Avenel, direction générale de la cohésion sociale

Annexe 2 : Liste des personnes auditionnées ou rencontrées lors des travaux

- Fabien Alexis, stagiaire Educateur spécialisé – Réseau Paul Bert
- Jeanne Arthuis, stagiaire Socio culturel – Réseau Paul Bert
- Sauveur Assous, président du FSJU
- Patrick Barcaroli, président de Montjoye
- Myriam Barni, directrice régionale PACA EST, groupe SOS
- Jean-Luc Benguigui, directeur Général de l'ACAQB (Association des Centres d'animation et de quartiers de Bordeaux)
- Adelaïde Bertrand, déléguée départementale du Secours Catholique des Alpes-Maritimes
- Pierre-Yves Boiffin, directeur départemental de la cohésion sociale de Meurthe-et-Moselle
- Farid Brachemi, ADOMA
- Patrick Bruzzone, président de MIR
- Nadine Cadet, CCAS de la ville d'Essey-les-Nancy
- Julie Calmus, responsable du service développement des publics, Direction générale de la culture – Ville de Bordeaux
- Antony Caps, vice-président du Conseil départemental de Meurthe-et-Moselle chargé de l'éducation, la citoyenneté et des sports
- Michel Caratti, directeur de la Fondation Patronage St Pierre ACTES
- Anne Castino, ADSEA06
- Jeanne Chatry-Gisquet, Agence Régionale de Santé du Grand Est
- Martine Clermont, administratrice d'Emmaüs
- Jean-Jacques Coiplet, directeur de l'ARS des Pays-de-la-Loire
- Emmanuelle Compagnon, directrice académique des services de l'Education nationale de Meurthe-et-Moselle
- Lila Cravero, présidente d'Innerwhel
- Agnès Creyemey, animatrice de rue – CEID
- Dominique Damougeot, Restos du cœur.
- Jean-Pierre Delacourt, direction des entreprises, de la concurrence, du travail et de l'emploi de Meurthe-et-Moselle
- Véronique Delannoy, directrice Générale du CCAS et de la Direction Générale des Solidarités et de la Citoyenneté - Ville de Bordeaux
- Monique Dragoni, Croix Rouge

- Hélène Dumas, présidente l'association ALC
- Timothée Duverger, cabinet du président du Conseil départemental de la Gironde
- Nicolas Duvoux, sociologue, professeur des universités, université Paris VIII Vincennes Saint-Denis, chercheur au CRESPPA-LabToP
- Huguette Ebec, SOS Amitiés
- Abdallah El Batlaoui, président de Médiation Cité
- Jean-David Escaves, Fondation de Nice
- Yves Fasanaro, directeur de la CAF des Alpes-Maritimes
- Marie-Louise Fénart, secrétaire générale et les associations ISN – Inter Secours Nice
- Adeline Fernandez, Croix Rouge
- Christine Fléchon-Paglia, CCAS de la ville de Villers les Nancy
- Jean Fournier, président de la Semeuse
- Eric Freysselinard, préfet de Meurthe-et-Moselle
- Michel Gautrois Vilais, président local de la Croix Rouge
- Christèle Giuliani, coordinatrice de la Mutualité Française PACA
- Hugo Gomez, responsable de l'Armée du Salut
- Daniel Gonzalez, responsable de l'action culturelle, Direction générale de la culture – Ville de Bordeaux
- Frédérique Grégoire-Concas, présidente du CIDFF06
- Denise Greslard Nedelec, vice-présidente du Conseil départemental de la Gironde chargée de l'insertion
- Guy Hengen, directeur Adjoint Direction du Développement Social Urbain - Ville de Bordeaux
- Violaine Hermant, stagiaire Animation – Réseau Paul Bert
- Myriam Hornez, présidente de l'UNAFAM 06
- Cathy Ipszyc, Tous citoyens
- Florence Jambou, association accueil Femmes Solidarité
- Martine Jardiné, vice-présidente du Conseil départemental de la Gironde chargée de l'habitat et du développement social
- Monsieur Eric Jouan, directeur général de l'association ALC
- Ouarda Kaboun, directrice d'établissements médico-sociaux, ancienne directrice de foyer de jeunes travailleurs
- Samir Kharbach, président du Centre social Bordeaux Nord

- Pierre Kling, chargé de mission solidarité au cabinet du président du conseil départemental de Meurthe-et-Moselle
- Régine Komorowski, Union départementale des CCAS de Meurthe-et-Moselle, CCASS de la ville de Vandoeuvre
- Alexis Krisanaz, association Harges
- Pierre Laine, animateur du Réseau Paul Bert à Bordeaux
- Elisabeth Laithier, adjointe au maire de Nancy, présidente du groupe de travail petite enfance de l'AMF
- Lucette Lalevée, CCAS de la ville de Toul
- Anne-Marie Lebrun, directrice Générale Adjointe du CCAS de Bordeaux
- Eloi Legube, stagiaire Educateur spécialisé – Réseau Paul Bert
- Nathalie Lemoine, CCAS de la ville de Rosières aux Salines
- Béatrice Luchart, société et équipe Saint-Vincent-de-Paul
- Marc Maisonneuve, directeur de MIR
- Agnès Marchand, vice-présidente du Conseil départemental de Meurthe-et-Moselle chargée de l'enfance, de la famille et du développement social
- Simon Mauroux, chargé de mission aux affaires juridiques, assemblée des communautés de France
- Philippe Mirande-David, responsable Unité Territoriale de Bordeaux – CAF de Bordeaux
- Prune de Montvalon, directrice du CIDFF06
- Jean Luc Morales, délégué national TAPAJ France
- Isabel Moreno, directrice des interventions et du développement social du Conseil départemental de la Gironde
- Rodrigue MOUNGUENGUI, capitaine de l'Armée du Salut
- David Nakache, Habitat et citoyenneté
- Juliette Noël, directrice de la Caisse d'Allocations Familiales de Meurthe-et-Moselle
- Christophe Paquette, directeur de l'insertion CG06
- Nadine Paraniér, Montjoye
- Michel Pelieu, président du Conseil départemental des Hautes-Pyrénées,
- Isabelle Philip, association ALC
- Michèle Pillot, DGA solidarité du conseil départemental de Meurthe-et-Moselle
- Guy Plattet, directeur de la CPAM des Alpes-Maritimes
- Caroline Poggi-Maudet, directrice générale de la Fondation de Nice

- Martin Pourbaix, directeur Le forum Jorg-François
- Caroline Pruvost, directrice du CAARUD Lou Passagin, du CSAPA Nice – Emergence et du pôle addictions (Nice).
- Frédéric Otrante, directeur de la protection de l'enfance du Conseil départemental de Meurthe-et-Moselle
- Véronique Ravon, CCAS de la ville de Ludres
- Nathalie Raynal Voisin, directrice de la Petite Enfance et de la Famille - Ville de Bordeaux
- Stéphanne Reverre-Guépratte, directrice adjointe de la DDSC06
- Jean-Pierre Rigaud, groupe SOS
- Nathalie Rocailleux, membre du CESE PACA, ancienne conseillère régionale, directrice de l'association AFL
- Christine Roussel, présidente d'Emmaüs
- Nathalie Roux, chef du service familles et parentalités – Ville de Bordeaux
- Marie-Dominique Sallet, présidente de la Fondation de Nice
- Bernard Seguin, président de l'association Harges
- Alexandra Siarri, adjointe au maire de Bordeaux en charge de la cohésion sociale et territoriale
- Annie Silvestri, vice-présidente du Conseil départemental de Meurthe-et-Moselle chargée de la cohésion sociale et des territoires ; vice-présidente de l'union locale des CCAS et conseillère régionale à la Nouvelle Aquitaine.
- Christophe Sirugue, ancien ministre, auteur du rapport « Repenser les minima sociaux »
- François Soulage, président du collectif Alerte !
- Christophe Tassano, directeur général de la Semeuse
- Stéphanie Ten Eyck, directrice générale des services du conseil départemental de Meurthe-et-Moselle
- Michele Tironi, Innerwhel
- Marilyne Trabuccatti, présidente du Secours populaire
- Malika Tronchina, CCAS de la ville de Malzeville
- Simon Vanackere, chef de projet au centre d'action sociale de la Ville de Paris, membre de l'inspection générale des affaires sociales et rapporteur de la première mission d'évaluation du plan pauvreté
- Luc Van Espen, API Provence
- Marié-Paule Vanmulle Kocki

- Chantal Verhaeghe, présidente départementale de la Croix Rouge
- Christiane Zehren, société et équipe Saint Vincent-de-Paule

Nos remerciements vont également aux personnes et organisations suivantes :

- L'association du don en nature
- La Banque Alimentaire du 06
- La direction et les personnels du Ccas de Nice et du service social de la ville de Nice
- Les élus et directeurs de l'UDCCAS 06
- Le Fourneau économique
- Le Refuge
- La Ville et le CCAS de Saint-Denis (93)
- Les usagers, résidents et ambassadeurs des établissements d'hébergement du CCAS de Nice et de la ferme de Sospel

**DÉLÉGATION
INTERMINISTÉRIELLE
À LA PRÉVENTION ET
À LA LUTTE CONTRE
LA PAUVRETÉ
DES ENFANTS
ET DES JEUNES**



<http://solidarites-sante.gouv.fr/strategie-pauvrete/>

 @Delegpauvrete

#StratégiePauvreté

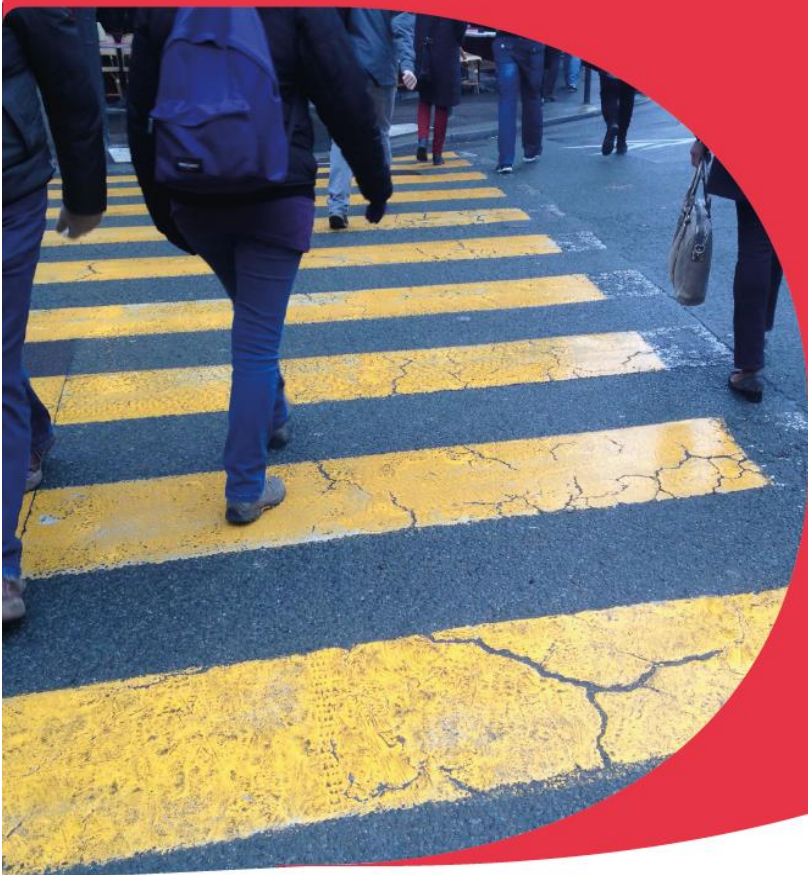


**Stratégie de prévention et de lutte
contre la pauvreté des enfants et des jeunes**

CONTRIBUTIONS

DU GROUPE DE TRAVAIL N°6

**PILOTER LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE
A PARTIR DES TERRITOIRES**



Sommaire

Contribution n°1 : ANDASS

Contribution n°2 : Observatoire national de l'action sociale décentralisée

Contribution n°3 : Secours Catholique

Contribution n°4 : Association Montjoye



OBSERVATIONS, POSITIONS ET SCÉNARIOS DE L'ANDASS AU SUJET DE LA RÉFORME TERRITORIALE DES POLITIQUES SOCIALES Septembre 2014

La réforme territoriale, à l'aube d'un prochain débat parlementaire, est assurément nécessaire. Modernisation de l'action publique, simplification administrative, économies budgétaires, lisibilité pour l'utilisateur sont des visées dont la légitimité ne souffre aujourd'hui d'aucune controverse. Pourtant, tel qu'il se profile, le projet porte en germe de profondes déstabilisations, notamment des Départements, et, plus précisément, des politiques sociales départementales. Non pas qu'il ne faille rien changer ; au contraire. Mais il faut, au titre de l'aide et de l'action sociales départementales, prévenir des risques de fragmentations, de nouvelles complexifications, de surcoûts de coordination.

Le projet de loi « Nouvelle organisation territoriale de la République » (NOTRe) repose sur une connaissance insuffisante du contenu et de l'organisation – certainement à améliorer – des politiques sociales. La réforme territoriale, à l'échelle départementale, n'est pas qu'un jeu de mecano institutionnel entre Conseils généraux, intercommunalités et Métropoles. Avec de puissants effets de dominos sur l'ensemble des politiques sociales et leurs divers opérateurs, elle pourrait avoir des conséquences néfastes sur les prestations, services et équipements qui sont au cœur de la vie des gens.

L'ANDASS, apportant sa contribution aux débats, rappelle d'abord la place éminente des interventions sociales menées et assemblées par les Départements. Ceux-ci accompagnent, avec leurs réseaux de partenaires, la population sur toutes les étapes de la vie (de la protection maternelle et infantile aux maisons de retraite). Livrant une évaluation critique de la dynamique projetée de « vente à la découpe » des politiques sociales, dans le cadre d'une dynamique trop directive de métropolisation, l'ANDASS a élaboré des scénarios alternatifs.

La perspective de nouvelles agences sociales publiques est discutée, tandis qu'est étudiée la possibilité de mutualisations renforcées entre certains acteurs des politiques sociales. Le mécanisme de la délégation est privilégié afin de dépasser les indiscutables cloisonnements contemporains et pour offrir un service public de proximité adapté aux réalités territoriales. La posture est simple : des solutions négociées et ajustées plutôt qu'uniformément imposées.

LE DÉPARTEMENT : UN ASSEMBLEUR AU CŒUR DES SOLIDARITÉS.....	3
Le Département : quel rôle dans les politiques sociales ?	3
Le Département social : quelles grandes masses budgétaires ?	4
Le Département social : quelles économies possibles ?	6
Le Département : une incongruité quand on se compare en Europe ?	6
Le Département et les politiques sociales : quelles incertitudes ?	8
DES SCÉNARIOS POUR LA RÉFORME TERRITORIALE	10
Scénario du projet NOTRe : vente à la découpe et métropolisation directive	11
Scénario alternatif 1 : agencification forcée et étatisation intégrale	13
Scénario alternatif 2 : rapprochements et mutualisations favorables	13
Scénario alternatif 3 : transferts incités et délégations concertées	16
Conclusion : le territorial ET le social	18

ANDASS (contact : giraud.roland@cg62.fr – 0676110029)

Association professionnelle présente dans plus de 90 % des départements, l'ANDASS (Association Nationale des Directeurs d'Action Sociale et de Santé des départements) compte plus de 200 adhérents (directeurs et directeurs généraux adjoints des départements). Portant des valeurs fortes afin de développer des partenariats d'action et des coopérations par le dialogue, l'ANDASS soutient fondamentalement que les dépenses sociales ne constituent pas un coût mais un investissement dans le développement humain. Estimant que les politiques de solidarités doivent irriguer l'ensemble des politiques, l'ANDASS aspire, avec ses analyses et propositions concrètes issues de la diversité des territoires, à participer à la modernisation d'un service public de proximité et de qualité. Pour une meilleure vie quotidienne de tous les gens.

LE DÉPARTEMENT : UN ASSEMBLEUR AU CŒUR DES SOLIDARITÉS

Le sujet de la réforme territoriale, en particulier lorsqu'il s'agit des Départements, est une bombe à rebondissements. Une bombe, car le thème est explosif. À rebondissements, car aux annonces martiales succèdent de multiples revirements. Le sujet est ainsi toujours en mouvement. C'est le moment, en tout cas, pour une analyse non pas générale du sujet départemental, mais d'une expertise, d'une évaluation et de propositions du point de vue des politiques sociales à l'échelle départementale.

La perspective aujourd'hui en cours de discussion, en préalable à un débat parlementaire autour d'un projet de loi qui promet un big bang territorial et social avec le transfert des compétences sociales des Départements, consiste en un nouvel équilibre de l'organisation territoriale française, avec un nombre réduit de Régions, la naissance de Métropoles et l'affirmation de bassins de vie. Les compétences sociales départementales, si elles devaient être retirées aux Départements, par transfert obligatoire ou délégation forcée, devraient être redistribuées à d'autres instances et échelons. Mais la vision d'ensemble est floue : ces compétences sociales ne sauraient être régionalisées sur de trop grandes Régions, ni dispersées sur des bassins de vie trop petits, ou encore concentrées dans des métropoles qui n'existent pas sur tout le territoire. La réforme envisagée ne concerne d'ailleurs pas tout le territoire puisque l'Ile-de-France et le Grand Paris ne sont pas directement concernés, tandis que les départements ruraux (qualificatif qu'il faudrait préciser) en seraient, selon des déclarations gouvernementales, écartés. Telles qu'elles se profilent, les nouvelles dispositions législatives laissent envisager des problèmes importants en ce qui concerne l'enchevêtrement non-simplifié des compétences et la juxtaposition des Départements avec les métropoles naissantes. Nombre d'intentions du projet sont louables, en ce qui concerne les soucis énoncés de simplification et de clarification. Cependant l'orientation générale apparaît lourde d'incertitudes, voire de menaces, non pas tant pour ce qui relève des architectures territoriales, mais plutôt pour ce qui est au cœur de l'activité des Départements : les politiques sociales. Aux problématiques de masse critique, de faisabilité technique et d'évaluation des coûts et bénéfices des diverses options, s'ajoutent d'autres scénarios que cette analyse propose d'éclairer au prisme essentiel des politiques sociales.

Saisissant l'occasion offerte par les débats à venir, et déjà largement ouverts, autour du projet de loi « Nouvelle organisation territoriale de la République » (NOTRe), mais aussi dans le cadre des échanges autour du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale et des États généraux du travail social, l'ANDASS apporte ses observations, interrogations et recommandations.

L'ANDASS a toujours participé aux réflexions liées à la réforme territoriale sachant que celle-ci ne saurait être une fin en soi. Une telle réforme, parfaitement légitime quand personne ne conteste les phénomènes de mille-feuille institutionnels et l'errance inutile des usagers entre les guichets, doit certes contribuer à la nécessaire maîtrise des dépenses publiques. Mais elle doit surtout participer à la modernisation et à l'amélioration des services rendus aux habitants. ***Il n'existe certainement pas de modèle théorique indiscutable pour un optimum territorial assurant l'optimisation financière et budgétaire des politiques sociales. En revanche, il existe des organisations optimales pour servir les prestations, fournir les services, gérer les équipements, programmer et évaluer les politiques.***

L'ANDASS prend également la plume et la parole à l'occasion de projet NOTRe car ce ne sont pas seulement les Départements en eux-mêmes qui sont concernés et affectés, mais l'ensemble des opérateurs publics et associatifs des politiques sociales. En effet, le territoire départemental est, pour la plupart des partenaires des Départements dans leurs politiques sociales, la base d'organisation des interventions et des coopérations. ***La refonte des politiques sociales départementales suppose et emporte bien plus que les seuls Départements.*** D'où l'importance d'une vision stratégique sur le double plan des politiques territoriales ET des politiques sociales.

Le Département : quel rôle dans les politiques sociales ?

Depuis plus d'une décennie le sujet de la suppression et/ou de la réorientation radicale des Départements revient régulièrement à l'ordre du jour. Malgré cette menace et les critiques qui la nourrissent, les Départements ont su, tout particulièrement en matière sociale, assimiler et mettre en œuvre d'importantes réformes, quand ils ne les ont pas eux-mêmes suscitées.

Aujourd'hui, l'action sociale départementale s'adresse à quatre grands publics répartis tout au long des âges de la vie : enfants et parents, actifs en difficulté d'insertion, personnes handicapées, personnes âgées. Elle mêle des actions « tout public » et des actions très ciblées. Elle a la particularité de combiner l'intervention des travailleurs sociaux présents en proximité des habitants (le « secteur ») et la gestion des dispositifs dans une unité intégrée.

Progressivement, les Départements se sont affirmés et ont été reconnus chefs de file en matière sociale ; des assembleurs des politiques sociales. Plus que le chef-de-filât, au contenu discutable, cette fonction d'assemblage

est incontestable. Elle s'applique, concrètement, tant aux situations individuelles qu'à l'organisation des acteurs. Cette fonction, tenue par les Départements, consiste à ajuster les politiques, à monter des opérations innovantes, à optimiser les moyens existants. S'il devait ne plus y avoir de niveau départemental ni d'élus départementaux, une question cruciale serait de savoir qui désigner comme niveau pertinent d'assemblage et quelle institution pour le porter.

La réforme territoriale, telle qu'elle se profile dans les textes, présente le risque de suspendre la dynamique d'amélioration de la qualité de service et de la gouvernance que les Départements cherchent à faire vivre avec leurs partenaires et opérateurs. Il est plus qu'utile d'opérer un choc de simplification, pour l'utilisateur comme pour le gestionnaire, s'attaquant au dit mille-feuille et en clarifiant l'équilibre des compétences entre l'Etat, ses agences et les Départements. Il est plus hasardeux de vouloir en finir totalement avec une architecture qui si elle est imparfaite sait faire ses preuves.

Il peut être difficile, à ce sujet, d'être audible. S'intéresser aux Départements pour assembler et moderniser l'action publique est rapidement qualifié de conservateur, de désuet, de corporatiste. Cependant, **défendre l'intérêt de l'espace départemental n'est pas forcément défendre l'intérêt départemental**. Les Départements, sous leur format issu des différentes vagues récentes de décentralisation, n'ont rien à voir avec l'image d'administration établie pour un autre âge. Dans le domaine social, le Département est une institution jeune, appuyée sur une conception et des outils modernes, apte à intégrer des réformes lourdes à un rythme soutenu. Et ce dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint. Penser l'action sociale autrement apparaît plus opportun que de se dresser contre une perspective critiquable. Aussi, plutôt que d'uniquement montrer les défauts et impasses d'une certaine tendance à l'œuvre, on préférera dessiner des scénarios contrastés, soulignant clairement des défiances et des préférences.

Le département social : quelles grandes masses budgétaires ?

Avec plus de 30 milliards d'euros la dépense sociale départementale progresse très significativement (+ 14 % entre 2008 et 2012) tout comme le nombre d'allocataires (+ 24 % entre 2008 et 2012). Cette dépense est composée des allocations et services de pleine responsabilité départementale mais aussi de prestations de solidarité, au premier rang desquelles le RSA, compensées (en partie seulement) par l'Etat.

Dépenses sociales brutes des départements

Dépenses sociales brutes des départements						
2008	2009	2 010	2 011	2012 (p)	Évolution 2012/2011	Évolution 2012/2008
En millions d'euros courants					En euros constants	
<i>Aide aux personnes âgées</i>						
7 238	7 564	7 838	7 979	8 158	0,3 %	6,5 %
<i>Aide aux personnes handicapées</i>						
5 136	5 603	5 993	6 358	6 669	2,9 %	22,7 %
<i>Aide sociale à l'enfance</i>						
6 052	6 382	6 635	6 884	7 126	1,5 %	11,3 %
<i>Dépenses totales d'allocation et d'insertion liées au RMI et au RSA</i>						
6 466	7 007	7 674	7 911	8 221	1,9 %	20,2 %
DÉPENSES TOTALES (y compris frais de personnels et autres frais d'intervention sociale)						
27 792	29 560	31 223	32 269	33 402	1,5 %	13,6 %

(p) : provisoire

Champ : France métropolitaine

Source : DREES, ODAS

L'augmentation de la dépense sociale brute des Départements, signe à la fois de la croissance des missions départementales mais aussi de certaines difficultés sociales, est à mettre en rapport avec l'augmentation de la dépense sociale nette (qui ne prend pas en compte les compensations financées notamment par l'État). Les dépenses sociales nettes ont augmenté de 27 % entre 2000 et 2012. Cette croissance du solde à la charge des Conseils généraux a pu être absorbé par l'amélioration de leur fonctionnement et une mobilisation plus performante de l'ensemble de leurs politiques au service du social (prestations mais aussi transport et déplacement, habitat logement ou encore développement économique).

Effectifs des prestations sociales départementales (au 31 décembre)

2008	2009	2 010	2 011	2012 (p)	Évolution 2012/2011	Évolution 2012/2008
Aide aux personnes âgées						
1 258 300	1 298 660	1 330 890	1 362 490	1 385 540	2 %	10 %
Aide aux personnes handicapées						
282 510	310 040	331 910	355 590	367 970	3 %	30 %
Aide sociale à l'enfance						
285 560	289 440	290 700	297 250	303 470	2 %	6 %
RMI et au RSA						
1 079 850	1 364 400	1 435 840	1 474 510	1 555 380	5 %	44 %
TOTAL GÉNÉRAL						
2 906 220	3 262 540	3 389 350	3 489 840	3 612 370	4 %	24 %

(p) : provisoire

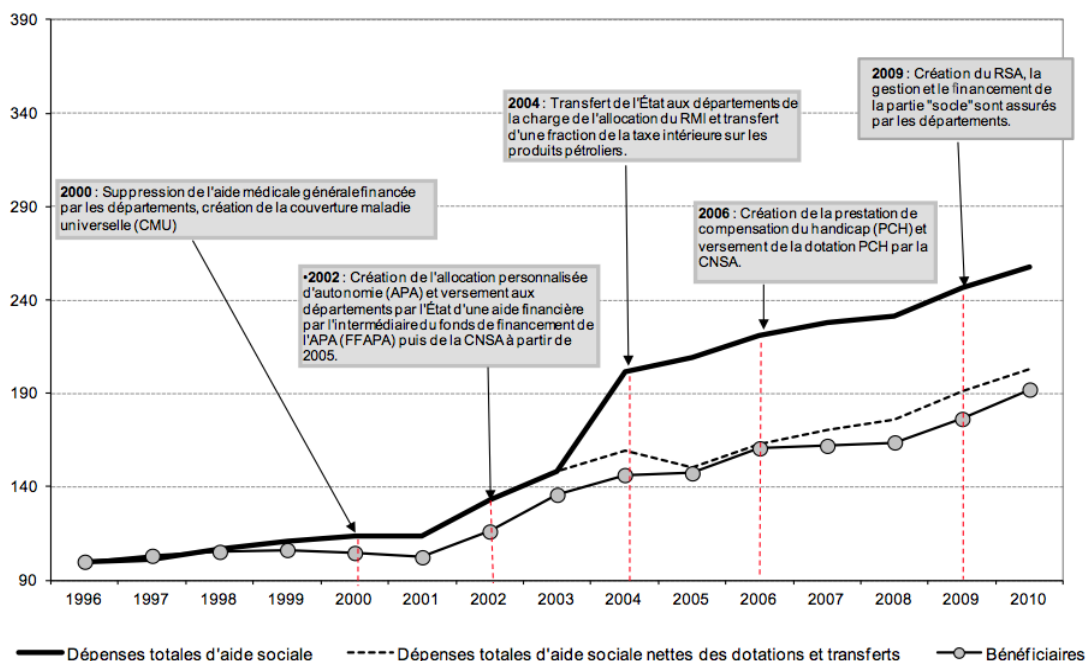
Champ : France métropolitaine

Source : DREES, ODAS

Au-delà du seul RSA, qui concentre bien des tensions et controverses, la dépense sociale départementale est au cœur des politiques de solidarité. Ces 33 milliards d'euros, en 2012, ne représentent que 5 % environ de la dépense sociale totale en France, celle-ci provenant principalement des droits et Caisses de Sécurité sociale. Les Départements versent des prestations d'aide et d'action sociales, au cœur de la vie quotidienne, qui viennent compléter, remplacer ou orienter les politiques de Sécurité sociale. Concrètement, la montée en puissance des dépenses sociales départementales, s'observe à travers deux chiffres : + 150 % en 15 ans, + 100 % de bénéficiaires.

La montée en puissance des politiques sociales départementales

Base 100 en 1996, en euros constants



Source : DRESS

Qu'il s'agisse des personnes handicapées, des mineurs en danger, des ménages précarisés, le Département présente un « bouclier social » efficace, amortissant les effets de la crise. Toutefois, les politiques sociales départementales ne sont pas uniquement celles d'un « Département providence » centré sur les personnes et ménages en difficulté. Au contraire, **les politiques de solidarité des Départements couvrent un ensemble de besoins et de situations qui concernent, en France, la population dans son intégralité**. Il en va des quatre millions de personnes directement allocataires, des autres personnes vivant dans leur foyer, des bénéficiaires des prestations servies par de nombreux partenaires soutenus par les Départements, des usagers des services publics comme la Protection maternelle et infantile (PMI). Bien plus que des problèmes ponctuels, les Départements

accompagnent tout au long des âges de la vie (de la petite enfance à la grande vieillesse). Si, en photographie, une année donnée, le nombre de bénéficiaires des politiques sociales départementales est conséquent, sur le temps d'une vie, c'est presque l'intégralité de la population qui, à un moment ou un autre, aura été concernée par le social assemblé par les départements. Leurs prestations, équipements et services contribuent puissamment à l'amélioration de la vie quotidienne (qui ne peut être au mieux organisée que par la proximité) mais aussi à l'aménagement du territoire (qui ne saurait seulement se décider centralement). La réforme territoriale, sur le plan social, aura donc potentiellement un impact conséquent non seulement sur une grande partie de la population vivant en France mais également sur d'autres segments de l'action publique.

Au cœur des politiques sociales, les Départements gèrent des politiques impliquant, directement mais aussi plus largement indirectement, à travers les multiples partenariats, 1,3 millions de professionnels. Ce sont, avec les usagers et destinataires des politiques, ces professionnels, relevant déjà de divers cadres d'emploi et ayant à jongler entre les complexités administratives, qui auront à gérer les conséquences de la réforme territoriale. Au moment de la préparation, compliquée, des États généraux du travail social, il s'agit de ne pas seulement s'intéresser aux importants sujets des finances publiques et des évolutions institutionnelles, mais de mettre au centre des objectifs les usagers et ceux qui les servent.

Le Département social : quelles économies possibles ?

Les économies attendues de toute réforme territoriale des politiques sociales doivent s'envisager sur trois principaux registres : les frais de structure (le fonctionnement des Départements pour les politiques sociales) ; les dépenses d'intervention (les prestations) ; les gains en efficacité et en moyens.

Réduction des frais de structure. Réduire les départements, c'est diminuer le nombre d'élus et de fonctionnaires. C'est aussi augmenter les déplacements, adapter les locaux, harmoniser des rémunérations vers le haut. Dans toutes les hypothèses, même maximales, cette réduction des frais de structure, ne saurait représenter que 1 % à 2 % de l'ensemble des dépenses sociales départementales (300 à 600 millions d'euros sur 30 milliards de dépenses sociales). Si des économies politiquement très symboliques peuvent être attendues, ce n'est probablement pas dans les structures que se trouvent les marges de manœuvre les plus importantes. La réduction des doublons et des concurrences stériles peut apporter de nouvelles ressources, et, surtout, davantage d'efficacité. Il faut, en tout cas, se méfier d'espérances déraisonnables d'économies.

Diminution des dépenses d'intervention. C'est sans doute ici que les espérances sont les plus significatives en termes d'économies de dépenses publiques. Mais, en particulier dans le domaine social, c'est faire directement peser sur les populations le coût de ces économies. Et il ne s'agirait alors pas d'une réforme des territoires mais, d'abord, de celle des politiques sociales. C'est d'ailleurs là un nœud du dossier que met en avant l'ANDASS : le social n'est pas un jeu de mecano territorial mais un équilibre territorial de politiques ajustées.

Gains d'efficience. C'est assurément par des réorganisations, chacune adaptée aux réalités territoriales, qu'il est possible de gagner en efficacité et en moyens. Les réserves d'économies sont, en l'espèce, importantes, à condition que les textes autorisent et laissent l'initiative locale plutôt qu'ils ne la brident. En conservant, voire en renforçant l'unité fonctionnelle des politiques sociales départementales, ce sont bien des coûts de coordination qui peuvent être limités, voire éliminés. En laissant les Départements innover et s'adapter à leurs réalités, des marges conséquentes de progrès sur la relation de service sont exploitables, bénéfiques autant pour les usagers que pour les opérateurs. Il peut en aller de performances de gestion plus élevées, de réduction des inégalités de niveau de service, de réduction des délais d'accès aux droits.

Le Département : une incongruité quand on se compare en Europe ?

L'organisation territoriale à la française est vilipendée en France. Le Département est très critiqué. Mais le modèle territorial français est-il si original ? À l'heure des débats sur la réforme territoriale, qui peut se présenter comme un 3^{ème} acte de décentralisation, un 1^{er} acte d'affirmation des métropoles ou bien comme un geste de recentralisation, il est bon de se comparer.

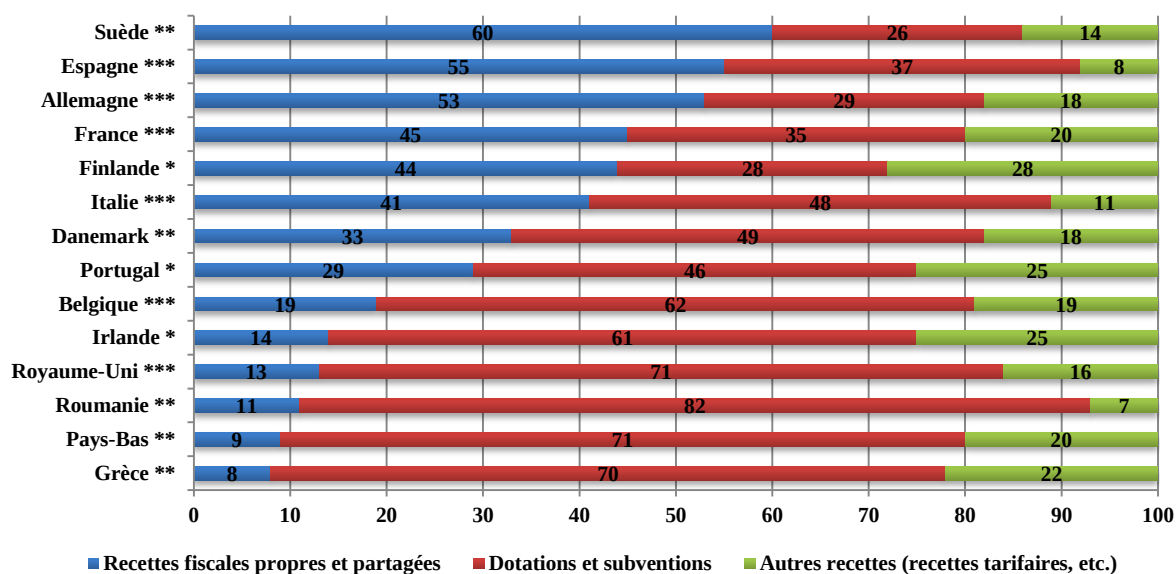
Avant les données comparatives, les faits. Le modèle social français, avec ses imperfections, est en Europe l'un de ceux qui permet le plus d'amortir les conséquences de la crise économique. C'est aussi l'un de ceux qui a, jusqu'ici, préservé ses objectifs solidaires et ses moyens. Tous les pays, par ailleurs, se trouvent confrontés à des niveaux élevés de complexité de leurs politiques sociales. Ce n'est pas une maladie française. La plupart ont opéré, en termes territoriaux, des réformes communales et s'interrogent maintenant sur la pertinence et la performance de la délégation de certaines politiques sociales. Partout où elles existent et/ou naissent, il apparaît un dialogue difficile entre les Régions et les Métropoles. De fait, un regard européen rapide montre que toute réforme territoriale, passant par délégation plus ou moins volontaire, ne fonctionne vraiment que lorsque la nouvelle architecture territoriale est pilotée à partir du triptyque diagnostic partagé/projet collectif/évaluation rigoureuse.

L'analyse comparée des formes territoriales n'est pas chose aisée. Les traditions et dénominations administratives sont compliquées et disparates. Les organisations institutionnelles varient grandement. 11 pays dans l'Union européenne n'ont qu'un seul niveau de collectivités locales (celui des communes), 9 en comportent deux (Communes et Régions), 7 (dont la France) trois. On ne saurait précisément comparer terme à terme les différents niveaux de collectivités, surtout en cherchant à évaluer les mérites et défauts réciproques de ce qui tiendrait lieu de « Département » (sous d'autres noms) ailleurs. Les compétences, en outre, ne sont pas du tout les mêmes d'un pays à l'autre. En tout état de cause et d'organisation, il importe de souligner que le modèle français à trois niveaux (bloc communal, Département, Région) est bien plus répandu, dans les grands pays, que ce que ne laisse entendre le bruit de critiques systématiques à l'égard de l'organisation territoriale française. La singularité française réside probablement davantage dans les diverses modalités et structures de l'intercommunalité que dans l'architecture à trois niveaux (bloc communal, départements, régions).

Afin d'avoir une idée, par les finances publiques, du niveau de décentralisation d'un pays, une option est de comparer, d'une part, les niveaux d'autonomie fiscale (la nature des recettes infranationales), et, d'autre part, les niveaux d'autonomie financière (le poids de la dépense publique infranationale). On peut ainsi apporter des éclairages sur le poids des recettes et le montant des dépenses au niveau local. Ce niveau local, pour la France, comprend l'ensemble des collectivités territoriales, c'est-à-dire indistinctement mêlés les communes et leurs intercommunalités, les Départements, les Régions.

Nature des recettes infranationales (en 2011, en %)

Niveaux de collectivités : * 1 niveau, ** 2, *** 3

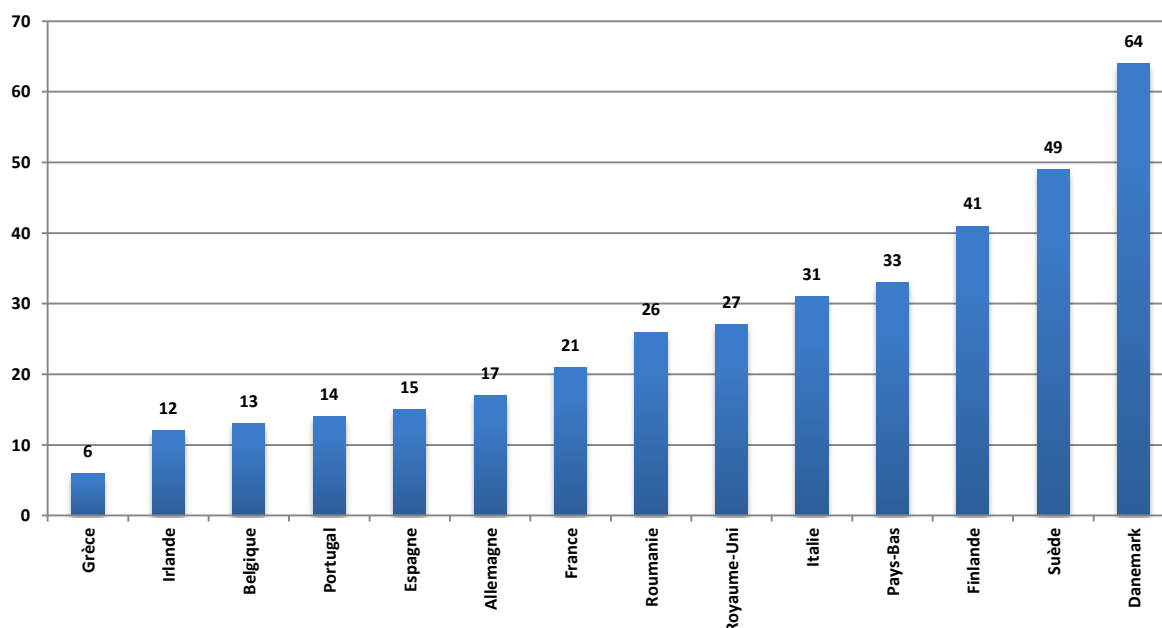


Source : Eurostat, ADCF

Sur les quatorze grand pays de l'Union rassemblés ici pour cet exercice seuls trois (Suède, Espagne, Allemagne) disposent d'une ressource d'abord locale. Il s'agit des recettes fiscales propres (l'impôt foncier est le plus répandu) auxquelles s'ajoutent les recettes fiscales partagées avec l'Etat (ou l'échelon territorial supérieur) qui cède alors une fraction de ses recettes fiscales (TIPP en France). Les recettes fiscales propres ou partagées ont été fortement affectées par les crises économiques. Dans le même temps, les dotations sont, dans de nombreux pays, gelées ou diminuées du fait des objectifs de réduction des dépenses publiques. Dans cet ensemble la France est concernée par ces deux dynamiques en situant son autonomie fiscale directe (45 %) à un niveau plutôt élevé.

Une autre voie, complémentaire, pour tenter d'apprécier le niveau de décentralisation consiste à rapporter les dépenses publiques locales (quelles que soient les recettes qui les permettent) au total des dépenses publiques nationales. Des pays à organisation institutionnelle très décentralisée (mais à financement public pas forcément aussi décentralisé) comme le Danemark et la Finlande voient une partie très substantielle des dépenses publiques passer par le canal local. En France, il en va du cinquième de l'ensemble des dépenses publiques ce qui ne place pas le pays parmi les plus décentralisés, au contraire.

Dépenses du secteur public infranational / Ensemble des dépenses publiques (en 2011, en %)



Source : Eurostat, ADCF

Une analyse européenne comparée plus poussée reste à faire, portant plus précisément sur les politiques sociales. Mais la réponse à la question évoquée ici est claire : la France n'a strictement rien d'une exception pour ce qui relève de l'organisation territoriale. Et pour ce qui a trait aux politiques sociales, qui sont loin d'être parfaites, elle a certainement des performances tout à fait enviées pour ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, la compensation du handicap ou encore le soutien à la conciliation vie familiale/vie professionnelle.

Le Département et les politiques sociales : quelles incertitudes ?

Le projet de loi NOTRe, en particulier sur ce domaine social, soulève des inquiétudes (quant à l'avenir de certaines politiques), provoque un peu d'amertume (car pouvant être lu comme une condamnation de ce qui est en place), et alimente bien des incertitudes (sur les orientations exactes de la réforme). Si l'on prend l'exemple de l'un des importants services publics obligatoires dont le Département a la responsabilité, et avec lequel toute famille a un jour ou l'autre contact, la protection maternelle et infantile (PMI), les questions soulevées sont essentielles. La PMI sera-t-elle régionalisée ? Sera-t-elle éclatée dans des « bassins de vie » (qu'il faudra définir) ? Sera-t-elle confiée à des Métropoles (là où elles existeront) ? Sera-t-elle recentralisée (en étant confiée aux agences régionales de santé, en régie directe ou bien dans des organismes publics à définir) ? Sera-t-elle regroupée avec les services de santé scolaire de l'Éducation nationale ? Toutes ces questions institutionnelles se doublent d'interrogations sur les conséquences gestionnaires (pour les financements, pour les personnels) des différentes options. Surtout, comment mesurer les avantages et inconvénients des différentes formules, en particulier pour les familles et enfants concernés ? Les dimensions de ces questions dépassent très largement les seules préoccupations de permanence institutionnelle. Et il en va de même sur l'ensemble des politiques sociales au sein desquelles les Départements jouent un rôle majeur : l'accueil de la petite enfance (qui va habiliter les personnels et les équipements ?), la protection de l'enfance (qui gèrera et comment sera organisée l'aide sociale à l'enfance ?), la précarité (qui reprendra à sa charge le RSA ?), ou encore le handicap (quelles perspectives pour les Maisons départementales des personnes handicapées ?). Le probable éclatement à venir des missions et des personnels ne risque-t-il pas de supprimer les articulations actuelles efficaces entre le service d'action sociale, celui de l'aide sociale à l'enfance et celui de la PMI ?

De manière très prosaïque, se pose aussi la question de la continuité du soutien au secteur associatif si la clause de compétence générale du Département devait être supprimée. Sur les 85 milliards d'euros de budget consolidé, en France, du secteur associatif (dont près de la moitié concerne la sphère sanitaire et sociale), les Départements sont de plus en plus présents, ayant, sur une dizaine d'années seulement, augmenté de 3 % leur part relative dans le financement de ces acteurs essentiels de la cohésion sociale. Qui, alors que toutes les autres collectivités publiques (État, Sécurité sociale, Communes, Régions), se sont relativement désengagées, pourra les remplacer ? Au-delà des moyens, les grandes fédérations associatives s'étant, peu ou prou, calées territorialement sur l'administration territoriale de la République (au niveau des Régions et/ou des Départements) comment vont-elles et comment doivent-elles évoluer ?

Toujours sur le registre des incertitudes et des risques, l'organisation territoriale de l'État est un sujet d'importance. Les redondances sur les territoires viennent aujourd'hui probablement autant d'actions parallèles

de l'État territorial et des collectivités territoriales que des collectivités entre elles. La « RéATE » (réorganisation de l'administration territoriale de l'État), visait, à grands traits, une diminution du nombre de directions déconcentrées et le renforcement du rôle du préfet de région. Aujourd'hui, face aux difficultés évidentes de ses directions déconcentrées, l'État devrait avoir le courage de terminer ce qu'il a commencé, en clarifiant les compétences de ses propres services, en leur donnant un véritable rôle de stratège, de régulateur et non de contrôleur parfois censeur sans le sou. Ces services ont besoin de moyens, notamment humains, et d'une part d'autonomie. Cela pourrait également passer par une recentralisation de certaines compétences, comme le versement de certaines allocations, après évaluation des effets des précédents transferts. Ce n'est pas là une autre histoire, mais un point à avoir à l'esprit pour une réforme territoriale qui soit conçue comme une réforme des politiques sur les territoires et non comme un repérage, par endroits plutôt maladroit, de supposés postes d'économie.

Plus généralement, l'impact potentiellement considérable des changements contenus dans le projet NOTRe, implique, au minimum, que soient explorées les hypothèses majeures qui se présentent avant d'en privilégier une, d'où l'importance de raisonner par scénarios et propositions.

DES SCÉNARIOS POUR LA RÉFORME TERRITORIALE

Afin de contribuer, *dans un esprit constructif d'information et de proposition, l'ANDASS a examiné quatre scénarios sur ce qu'il est possible, souhaitable ou redoutable d'attendre de cette réforme territoriale.* Aucun de ces scénarios ne correspond à celui du *statu quo*. L'exercice consiste à mettre en lumière les évolutions possibles, les risques redoutables, les alternatives souhaitables. Le premier scénario est une lecture des avantages et inconvénients du projet de loi NOTRe. Les trois autres présentent les grandes lignes de trois alternatives possibles. *L'objectif est de veiller à ce que les réformes institutionnelles et organisationnelles protègent et surtout développent la qualité du service public de proximité, en restant attentif aux équilibres financiers et humains.* Il faut, à cet effet, de l'ouverture (pour s'écouter et s'inspirer) et de l'inventivité (entre autres, pour imaginer des modes de gouvernance inter-collectivités). Dans l'hypothèse d'une mutation radicale des Départements, voire de leur disparition, il est évidemment difficile de concevoir un système optimal d'organisation territoriale qui préserve l'intégrité des politiques sociales, dépasse les périmètres des intercommunalités mais qui ne soit pas la Région, qui délègue positivement et intelligemment en fonction des capacités de faire ou non et qui ne pénalise pas les espaces ruraux. Établir de nouvelles modalités efficaces de gestion, de régulation des ressources et de programmation ne va pas non plus de soi. Certes, il y a un peu de quadrature du cercle, ce que des scénarios peuvent mieux éclairer que des options toutes faites, clés en main.

Le point de vue privilégié par l'ANDASS, avant d'entrer dans le détail des scénarios, est de maintenir l'unité des politiques sociales Départementales dont la richesse est encore insuffisamment exploitée. Cela ne signifie pas que la situation actuelle soit immuable et parfaite. Il semble, en effet, important de trouver le niveau de répartition des compétences le plus lisible et efficace possible dans l'intérêt des usagers. La chasse aux doublons et aux coûts d'articulation semble alors plus légitime et plus prometteuse que ce qui ressemble parfois, à certains égards, à une chasse aux départements. *Plutôt que de courir après des économies qui ne sont pas évidentes, il y a beaucoup à gagner en se centrant sur l'amélioration de la vie quotidienne des gens et l'amélioration de la relation de service.* L'ANDASS estime que les transferts de compétences actuels sont inaboutis. Ils méritent d'être complétés pour une meilleure cohérence, une plus grande efficacité et une gouvernance efficace à l'action sociale au profit de chacun de ses publics.

Les Départements, que le projet de loi NOTRe fragilise, sont des institutions agiles, aptes à gérer des politiques sociales changeantes, contraintes et qui doivent nécessairement être améliorées. Ils ont su et sauront évoluer, mais il faut leur laisser des capacités d'innover et – maître mot à avoir à l'esprit – leur accorder de la confiance. Cette confiance, soit dit en passant, que confèrent largement les Français à leurs collectivités territoriales, bien plus qu'à leur État. Si d'ailleurs les Français et usagers interrogés s'opposent à la suppression de leurs départements, ils en attendent également des évolutions. Évolutions que les scénarios établis au sein de l'ANDASS tentent de délimiter. Pour le débat.

Les quatre scénarios sont traités dans un ordre de préférence croissante exprimée par l'ANDASS. Chacun, présenté de façon synthétique, est analysé en termes de forces et de faiblesses, d'opportunités et de menaces, non pas pour lui-même, mais pour les habitants, pour les élus (la démocratie), pour les professionnels et pour les partenaires. En un mot, pour la cohésion sociale et territoriale.

Scénario du projet NOTRe : vente à la découpe et métropolisation directive

Le projet de loi NOTRe contient le premier scénario à étudier car c'est celui qui est sur les rails du débat. Il s'agit du scénario de référence (que l'on juge la référence positive ou négative, souhaitable ou contestable). Le projet de loi entend poursuivre et renforcer une dynamique d'intégration et de simplification à l'échelle des Métropoles.

C'est le transfert des attributions sociales du Département qui permettrait, dans cette logique, à la Métropole d'être investie de compétences élargies et de disposer de l'ensemble des leviers des politiques sociales. La compétence sociale serait unifiée au sein d'un seul niveau d'administration. La Métropole exercerait, par transfert ou délégation du Département, des « groupes de compétences » relevant notamment de la gestion du service social, de l'insertion, du logement des personnes défavorisées, de l'aide aux jeunes en difficulté ou encore de l'action sociale en direction des personnes âgées.

Plus que le contenu exact de ces dispositions qui sont amenées à être discutées, c'est leur orientation générale qui mérite d'être explicitée. Cette orientation relève d'une double logique :

- une vente à la découpe des politiques sociales auparavant menées et/ou assemblées par le Département ;
- une métropolisation qui se fait autoritairement sans réelle négociation possible.

Il y a là vente « à la découpe » car il s'agit de passer d'un ensemble structuré et assemblé de politiques à une fragmentation de ces politiques qui seraient désassemblées de manière à pouvoir être réorganisées sans que l'on voie bien ce que serait la résultante. Le projet de loi porte sur sept blocs, plutôt hétérogènes, dans une logique qui n'est pas évidente. Il est encore moins évident de discerner ce qui pourrait être vraiment positif pour l'usager dans une redistribution très inégale de ces blocs selon les différents territoires.

Il y a métropolisation directive car s'il y a désaccord entre le Département et la Métropole de son ressort sur l'avenir de ces compétences sociales, le transfert de l'ensemble des compétences est automatique. Et c'est même à l'État que pourrait revenir la rédaction de la convention fixant ces transferts.

L'ambition est explicitement de transférer le social du Département à la Métropole. Mais trois principaux problèmes caractérisent un tel scénario et une telle visée :

- il n'y a pas de métropole sur tout le territoire ;
- les compétences sociales risquent d'être éclatées dans le Département et entre les Départements ;
- les conséquences sur les autres acteurs départementaux des politiques sociales ne sont pas mesurées.

Le premier problème est évident, et commence à être abordé dans les discussions et annonces politiques qui précèdent le débat parlementaire. Il en irait ainsi du maintien des compétences sociales des Départements là où ne se trouveraient ni Métropole ni EPCI suffisamment important pour en supporter le rattachement. En un mot, la réforme concernerait finalement les seuls Départements « urbains », laissant aux Départements « ruraux » les compétences sociales. Resterait dès lors à définir précisément les caractères de ce qui fait un Département urbain et un Département rural. Plus généralement, de multiples configurations très différentes (mais toutes problématiques) pourraient émerger : des Métropoles globalement denses opposées à des territoires résiduels essentiellement ruraux et peu peuplés ; des Métropoles confrontées à de grands EPCI dispersés sur des territoires quasi-départementaux ; des EPCI urbains dynamiques au regard d'EPCI ruraux dispersés. Cette grande diversité des situations territoriales ne peut plaider pour un modèle unique d'organisation et de délégation de compétences décrété par le haut. ***La métropolisation autoritaire peut davantage émietter les territoires et les politiques que les intégrer et les renforcer.***

Le deuxième problème consiste en un maintien d'une difficulté classique, l'éclatement des compétences entre différents niveaux de collectivités, qui pourrait même s'accroître. Sur le même territoire départemental, les politiques sociales pourraient, pour partie, être transférées à la Métropole (là où Métropole et/ou EPCI conséquent il y a) et, pour l'autre partie, demeurer de la compétence du Département. A l'échelle nationale, certaines politiques sociales pourraient alors relever encore pleinement ou principalement des Départements, tandis que d'autres seraient de la responsabilité des métropoles. Toujours à l'échelle nationale, Métropoles et Départements disposeraient de quelques-unes des compétences sociales, mais le schéma ne serait pas le même. De fait la quête d'uniformisation locale deviendrait plutôt éparpillement et éclatement des compétences. Le mille-feuille redécoupé resterait un mille-feuille. Plus grave, le nouveau découpage des politiques sociales aboutirait à un nouveau découpage des publics, des professionnels, des partenaires. ***La découpe des compétences passe par une préjudiciable découpe des politiques et des habitants.***

Le troisième problème tient de l'impréparation de l'ensemble des acteurs départementaux des politiques sociales à un tel redécoupage. L'échelle départementale est aujourd'hui celle de nombreuses autres institutions (des principales Caisses de Sécurité sociale, comme des fédérations associatives). L'intégration des nouvelles compétences ne peut qu'être passablement complexe, voire baroque, inscrite dans une refonte générale qui

prendrait certainement beaucoup de temps et susciterait probablement des résistances. En tout état de cause, le transfert ou la délégation de compétences sociales à des Métropoles ne saurait s'opérer sans se préoccuper de tout l'écosystème local de ces politiques sociales. Les coûts de mise en œuvre, dans le temps, pourraient être bien supérieurs aux gains espérés, ceci dans un contexte où, traditionnellement, les intercommunalités n'ont jamais fait montre d'entrain ou d'ardeur sur les questions sociales. ***Les conséquences sur l'ensemble des politiques sociales sont incalculables et, en tout cas, très difficilement gérables.***

Généralement, la montée de compétences et préoccupations communales vers un niveau intercommunal s'est plutôt opérée de façon limitée, sur des dispositifs d'observation, et en ce qui concerne des populations considérées comme difficiles par les Communes. La plupart des EPCI ne sont, d'ailleurs, ni prêts ni familiarisés, ni volontaires pour récupérer des compétences sociales. La majorité des intercommunalités n'ont pas saisi les opportunités proposées par les différentes lois pour s'inscrire dans l'exercice de segments de compétences. Là où l'intercommunalité sociale s'est développée, et ce de façon inégale selon les départements, c'est souvent en fonction de la capacité et de la volonté politique des Départements d'organiser les partenariats. En un mot, les articulations avec les ECPI et les métropoles peuvent être sources de simplification et d'efficacité pour les usagers, à la condition expresse d'une volonté partagée plutôt que de l'application mécanique d'un schéma auquel tous, Métropoles comme Départements, n'aspirent pas.

Pour des politiques sociales plus assemblées, plus intégrées, plus performantes, il faut naturellement davantage de liaisons avec le bloc communal, la légitimité – du moins du point de vue des usagers – étant largement du côté de la Commune. Celle-ci joue d'ailleurs souvent un rôle d'instructeur pour les différentes aides apportées par le département (dossier d'aide sociale, instruction de l'allocation personnalisée d'autonomie). C'est donc plutôt dans une révision, fine et discutée territorialement, du pilotage et de la gestion des responsabilités, en décalage peut-être avec les bases actuelles, que peut naître une gouvernance adaptée.

FORCES - En phase avec le discours général sur la métropolisation - Des idées habilement formulées sous le sceau de la modernité et de l'efficacité - Bon dimensionnement, en théorie, pour assurer l'ensemble des compétences sociales	FAIBLESSES - Ne peut s'envisager que là où des métropoles existent - Coûts de coordination potentiellement élevés - Expériences européennes peu concluantes quand la réforme territoriale ne porte pas aussi sur les politiques sociales en silos
OPPORTUNITÉS - Une volonté de tailler radicalement et rapidement dans les dépenses sociales et territoriales - Une aspiration générale à la simplification et à l'intégration des politiques sociales - De multiples coups politiques locaux à jouer	MENACES - France à deux vitesses territoriales - Un social plus morcelé encore - Des habitants découpés par de nouveaux tronçonnages territoriaux et politiques - Effet domino délétère sur l'ensemble des autres acteurs locaux des politiques sociales

Scénario alternatif 1 : agencification forcée et étatisation intégrale

Une deuxième option de réforme profonde des politiques sociales, non plus sous les formes du transfert ou de la délégation évoquées dans le projet NOTRe, relève de la fusion. Tout comme, avec des évaluations mitigées de l'efficacité de la démarche, le réseau des ASSEDIC a fusionné avec l'ANPE pour créer Pôle Emploi, l'idée est parfois exprimée de création d'une agence ou de plusieurs agences thématiques spécialisées en matière sociale (soit à l'échelle départementale, soit à l'échelle régionale, soit à l'échelle métropolitaine). Parmi les formulations les plus abouties, on peut citer ce qui avait été dessiné par le centre d'analyse stratégique comme les agences de la petite enfance, voire, plus largement, comme en agences de l'enfance et de la famille.

Le principe consisterait en une fusion des compétences et des moyens au sein d'une structure unique, un établissement public ou un GIP. De façon très volontariste certains pourraient soutenir l'idée d'une agence sociale par Département, ou par Métropole, ou par Région. De façon moins volontaire mais peut-être plus déterminée car plus faisable, d'autres pourraient documenter techniquement l'idée de plusieurs agences : agences de lutte contre la pauvreté (gérant les minima sociaux et les dispositifs d'insertion), agences de la famille (gérant les services et prestations aux familles), agences pour les personnes handicapées (développant les MDPH), ou encore agences pour les sans-abri (l'idée étant d'ailleurs parfois présentée dans le débat public).

Dans tous les cas et dans toutes les configurations, *l'orientation est de simplifier et d'intégrer non plus à l'échelle des Départements, mais dans des agences publiques qui seraient d'essence et d'organisation étatiques*. Cette dynamique de développement des agences se trouve incarnée, à l'échelle nationale, par l'ANRU pour la rénovation urbaine, mais aussi par les ARS pour ce qui concerne l'assurance maladie et les politiques sanitaires. Il avait même été, un temps, envisagé en parallèle aux ARS « santé » de créer des ARS « sociale » par regroupement sous une même entité juridique des services des CAF et des services de l'Etat « cohésion sociale ».

Au regard des débats en cours et appelés à se développer sur la réforme territoriale et sur les politiques sociales, le sujet le plus concret, dans ce scénario général de l'agencification, est celui de la fusion des compétences entre les CAF et les départements.

Comme dans le cas de la création de Pôle Emploi, toutes choses égales par ailleurs, il pourrait s'agir de créer des agences sociales locales (selon les cas métropolitaines, régionales, ou départementales) rassemblant les moyens et compétences à la fois des CAF (prestations légales, action sociale) et des Départements (politiques sociales). Une analyse de leurs interventions respectives, de leurs objectifs stratégiques et de leurs publics montre bien la pertinence et la possibilité d'une réelle clarification.

Une telle mise en œuvre qui, comme tout projet, peut avoir ses vertus sur le papier, se heurte à de très hauts niveaux de difficultés :

- Politiquement, il s'agirait de mettre un terme à la fois au paritarisme (CA des CAF) et aux responsabilités des conseillers généraux.
- Techniquement, il s'agirait d'une fusion d'une ampleur inégalée, avec création d'institutions dédiées, bien plus compliquée dans le détail que la création des ARS (qui viennent rapprocher et chapeauter) ou de Pôle Emploi (qui laisse subsister l'UNEDIC).
- Socialement, il se peut que la réforme déstabilise pour longtemps les systèmes d'information comme les interventions auprès des habitants, au risque de préjudices importants.

FORCES - Grande cohérence des principes et du dessein de simplification - Exemples étrangers de « guichets uniques » souvent mis en avant - Centre de décision unique et centralisé - Chaîne efficace de réduction des enveloppes budgétaires (prestations et fonctionnement)	FAIBLESSES - Une représentation démocratique problématique - Des coûts très élevés d'unification des systèmes et des modes de travail
OPPORTUNITÉS - Départementalisation des CAF et fiscalisation grandissante de leur financement - Pressions sur les moyens de l'ensemble des acteurs des politiques sociales dans le cadre du Pacte de Responsabilité	MENACES - Une mise en œuvre chaotique et, en réalité, impossible - Faire de l'agence une instance peu démocratique, peu adaptée aux territoires - Des normes bureaucratiques nationales empêchant le développement social local

Scénario alternatif 2 : rapprochements et mutualisations favorables

Si la création, en propre, d'agences sociales est assez peu probable, il en va autrement de la clarification des rôles et compétences de certaines entités de nature différente, notamment de certaines collectivités territoriales et

Caisses de Sécurité sociale. Cette clarification, étudiée ici pour les CAF et les Départements, peut passer par deux options, qui sont deux sous-scénarios :

- une fusion des CAF et des Départements, non dans une agence, mais au sein des services départementaux ;
- une répartition plus nette de leurs compétences respectives (ouverture et versements de droits à prestations pour la CAF, accompagnement social et développement social territorial pour les Départements).

De toutes les manières – et même si le sujet est sensible, parfois localement très sensible – la clarification, au moins elle, est rendue nécessaire. Une partie grandissante de l'activité des CAF s'opère en liaison étroite, et souvent en co-financement, avec les politiques des Départements (petite enfance, insertion, médiation familiale et soutien à la parentalité), voire pour leur compte (RSA) ou en relation directe avec des décisions relevant d'instances sous la responsabilité du Conseil général (pour l'AAH ou l'AEEH par exemple). Parallèlement ou plutôt en complément, les CAF développent une action sociale qui comporte beaucoup de croisements avec l'action des départements (accompagnement social, soutien à l'animation de la vie sociale, développement social local). Tous ces croisements, autour du handicap et de la précarité, mais aussi de la famille et du logement, appellent une nécessaire clarification.

À rebours d'une vente à la découpe de ces diverses activités (prestations et services), il peut sembler judicieux de confier au Département tous les leviers d'action. Il y a là matière à simplifier et rationaliser, cette simplification et rationalisation retentissant d'ailleurs sur la contractualisation avec les Communes ou leurs groupements.

Cette clarification et ce rapprochement peuvent aller – option radicale - jusqu'à une fusion des CAF dans les conseils généraux. Dans cette optique, tout comme la création de Pôle Emploi s'est accompagnée d'un maintien de l'UNEDIC, il est possible de conserver la CNAF qui contractualiserait non plus avec des CAF mais avec les départements. L'option radicale symétrique, d'une fusion des politiques sociales départementales dans les CAF peut être évoquée, son degré de réalisme est extrêmement faible. Il s'agirait simplement d'un transfert de certaines politiques et ressources à ces Caisses de Sécurité sociale, d'autres pouvant être transférées aux autres Caisses comme les CARSAT ou les CPAM. Il n'y aurait là qu'une dimension de la vente à la découpe des politiques sociales départementales.

La radicalité d'une telle fusion peut déranger et trouver de nombreux contre-arguments. ***Plus audible et plus probable, se trouve le scénario d'un partage plus net des compétences et des actions entre les CAF et les Départements.***

Les CAF ont acquis une véritable compétence dans les traitements administratifs de masse qui restent encore, pour partie, étrangers aux Départements (sinon dans certains secteurs, les MDPH en particulier). De même, elles ont une réelle culture de la « relation clients » qui peut faire défaut dans les conseils généraux.

Il pourrait être pertinent d'envisager un partage plus net des compétences entre CAF et Départements :

- aux CAF, les missions relevant de l'ouverture et du versement de droits, y compris l'APA et la PCH (et pourquoi pas aussi les bourses scolaires !) ;
- aux Départements, l'évaluation médico-sociale, l'accompagnement social des personnes, la prévention, le soutien à la parentalité et globalement toutes les actions relevant du soutien aux familles y compris l'accueil des jeunes enfants et l'animation de la vie sociale.

Dans cette hypothèse, les travailleurs sociaux des CAF ainsi que tous les personnels liés à l'action sociale auraient vocation à rejoindre les Départements. A l'inverse, les fonctionnaires des Départements attachés aux missions d'instruction et de liquidation de droits pourraient aller en CAF.

Ces deux scénarios auraient le mérite de simplifier la carte des intervenants pour les usagers, de permettre des organisations plus rationalisées, de créer de véritables synergies (notamment par le partage d'informations entre les bases CAF et Départements), d'additionner des forces plutôt que de les mettre en concurrence. Il s'agit également d'éviter les doublons, les financements croisés et de repositionner chacun sur des compétences clairement définies.

De fait, ***cette nécessité du rapprochement des Départements et des CAF est renforcée par le contenu et la direction des réformes territoriales envisagées.*** En effet, dans le contexte d'affirmation des Métropoles, si d'aventure les Métropoles (là où elles existent) devaient se voir transférer les compétences sociales du Département, il en irait pour partie de même, nécessairement, pour les CAF. Il est donc temps de préparer, ensemble, les évolutions des politiques sociales sur les territoires.

Signalons que les nécessaires remise à plat et clarification des relations entre CAF et Départements pourraient parfaitement être élargies à d'autres institutions avec lesquelles il y a, par endroits, redondances ou doublons par exemple, avec les services sociaux de l'Éducation nationale, l'action sociale des CARSAT, mais également celle des CRAM, voire celle des CCAS. Le chantier est ouvert.

FORCES - Des habitudes de coopération, certes avec parfois des tensions, mais toujours des réalisations - Une dimension politique de l'action sociale préservée et renforcée	FAIBLESSES - Des tensions historiques parfois difficiles à aplanir - Des coûts élevés d'unification des systèmes et des modes de travail - Une politique familiale probablement moins lisible
OPPORTUNITÉS - Départementalisation des CAF et fiscalisation grandissante de leur financement - Pressions sur les moyens de l'ensemble des acteurs des politiques sociales dans le cadre du Pacte de Responsabilité - Des réalisations en commun toujours plus nombreuses en matière de développement social local	MENACES - Un État qui risquerait de perdre en partie la main - Des régions et des métropoles jalouses de compétences importantes - Des temps de mise en œuvre de la réforme bien trop importants et, finalement, incapacitants

Scénario alternatif 3 : transferts incités et délégations concertées

Le dernier scénario est celui de politiques sociales organisées pour être adaptées aux bassins de vie. Un équilibre, spécifique à la diversité des réalités territoriales, notamment entre métropoles et intercommunalités est à trouver. Le mécanisme à valoriser est celui de la délégation. Celle-ci est à privilégier et sa concrétisation appelle des incitations car la bonne volonté ne saurait suffire.

Il faut, assurément, s'attaquer avec détermination au mille-feuille des dispositifs et faire de la simplification dans le champ des solidarités une priorité. A l'instar des entreprises qui ont besoin de souplesse pour développer leur activité, les solidarités ont besoin que l'on s'attaque aux normes inutiles qui entravent l'innovation et empêchent l'adaptation à la fois aux réalités des territoires et aux besoins des habitants.

Pour une juste adaptation aux réalités territoriales (qu'elles soient métropolitaines, périurbaines, urbaines ou rurales) la délégation de compétence est un principe intéressant à développer. La délégation permet de réfléchir à la mise en synergie de ressources mais elle doit être accompagnée de conditions pour réussir. Elle ne doit pas être pensée verticalement et imposée hiérarchiquement. La délégation doit être précédée d'un diagnostic partagé et être au service d'un projet, accompagné d'un processus d'évaluation.

Le scénario qui semble le plus efficace en termes de coûts, de réalisme et d'efficacité est bien celui de la délégation volontaire, à rebours de celui du transfert autoritaire. ***Le principe de délégation concertée est probablement le seul qui puisse s'adapter aux diverses configurations territoriales nées de la réforme territoriale en cours.***

Depuis plusieurs années, la législation permet la délégation. Des diverses expériences menées, qu'elles soient considérées comme réussies ou inabouties, il doit être possible de tirer une doctrine technique sur les conditions du succès. En tout état de cause, l'avantage de la négociation volontaire est qu'elle relève d'une logique de projet et non d'une planification bureaucratique qui ne saurait s'imposer aux diversités territoriales contemporaines. L'exercice de nombreuses compétences sociales des Départements est déjà délégué, par convention ou habilitation, à des partenaires publics et privés. Ces partenariats sont complexes à mettre en œuvre et les départements, de façon inégale, ont entrepris de les moderniser. L'approche pluriannuelle, la simplification et la modernisation des modes de contrôle sont en cours. Ils nécessitent une expertise et une évolution des métiers.

La délégation peut être comprise comme délégation globale d'une compétence, délégation de l'exercice de tout ou partie d'une compétence, délégation de la réalisation d'une politique sur un territoire. À ce titre, l'amélioration de la qualité du service public des solidarités de proximité passe par la mise en cohérence et en synergie des solidarités humaines et des solidarités territoriales. L'expérience des départements dans la territorialisation des politiques de solidarités est un atout et une ressource. C'est un long processus engagé depuis la première décentralisation. Il peut connaître de nouveaux développements en s'inspirant de l'expérience des départements qui ont engagé une territorialisation politique synonyme de plus de démocratie et de plus de réactivité de leurs politiques.

La délégation se compose d'un contrôle juridique mais aussi d'autonomie et de responsabilité. Elle a l'avantage, bien encadrée légalement et techniquement, de ne pas impliquer de refontes institutionnelles hasardeuses et coûteuses. Les différents types de réformes n'ont pas le même coût humain et financier. Les grandes réorganisations de services, le changement d'employeurs de nombreux personnels perturbent sur de longues périodes les organisations et le service rendu au public que ce soit en amont (avant la réforme le processus de décision est fortement altéré) et en aval (la mise en œuvre est perturbée par une multitude de détails comme par exemple l'harmonisation des règlements financiers d'attribution des différentes aides). Une réforme efficace doit perturber le moins possible les organisations en les adaptant progressivement selon un calendrier réaliste et réalisable. À ce titre, ***la délégation a largement l'avantage sur la recomposition.***

Que la collectivité publique en face du département soit l'État, une Caisse de Sécurité sociale, une commune, une région, une ARS ou une métropole, les compétences ne doivent pas être transférées unilatéralement et autoritairement. Elles doivent être négociées pour être, le cas échéant, déléguées.

Ce scénario de la valorisation de la délégation s'incarne à partir d'un principe général (qui pourrait être article de loi) prévoyant que ***toute compétence de l'Etat, d'une collectivité locale ou d'un EPCI peut être déléguée à une autre collectivité de manière ascendante ou descendante à partir d'un diagnostic partagé, d'un projet de territoire*** et d'un processus d'évaluation afin d'assurer une optimisation et une simplification du service public. La loi pourrait prévoir une obligation pour les collectivités territoriale, l'Etat et ses agences, les Caisses de Sécurité sociale, de réaliser à l'échelle de chaque département un diagnostic partagé permettant d'envisager une juste répartition des compétences.

La révolution numérique a dans tous les scénarios mais dans celui-ci plus que d'autres, tout son rôle à jouer. Afin de mettre fin aux coûteux et inutiles allers et retours des usagers, il est possible de mettre en place des guichets uniques. Non pas de mythiques institutions polyvalentes, mais des points d'entrée unique dans le système des politiques sociales. À charge pour les opérateurs de coopérer et de déléguer la gestion des dossiers. Simplifier la relation de service, c'est réduire toute la complexité du droit, rendue invisible à l'utilisateur, dans une intégration des systèmes d'information. Puisque les différentes institutions ne peuvent du jour au lendemain (et même sur plus long terme) être fusionnées et qu'il ne sert pas à grand chose de vouloir les coordonner, l'essentiel est de rendre compatibles, interopérables et totalement connectés leurs systèmes d'information. La complexité doit être internalisée dans le système de protection sociale. Symétriquement, et toujours en s'appuyant sur les systèmes d'information, il est possible d'externaliser la simplicité. Parallèlement, l'utilisateur, plus maître de son temps et de ses données, devient davantage coproducteur des services publics dont il bénéficie mais qu'il contribue aussi à faire vivre et évoluer. En un mot, ***par le mécanisme des délégations, il ne s'agit pas de faire la révolution territoriale, mais, en faveur de l'utilisateur, d'internaliser la complexité des politiques sociales et d'externaliser la simplicité par une relation de service fluide.***

L'autre avantage du volontariat partagé est de préserver la dimension éminemment démocratique des politiques sociales. Les délégations se négocient et se décident avec des représentants des usagers, des élus, qui assurent une organisation véritablement adaptée aux contextes. ***Les délégations conventionnelles entre partenaires permettent de la souplesse organisationnelle, de l'optimisation des ressources locales, de la vitalité démocratique.***

Dans ce contexte de valorisation des délégations, le Département, en tant qu'assembleur des politiques sociales, est pleinement légitime et efficace pour organiser les modalités d'action conjointe des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences sociales.

Territorialement, alors que s'affirment les métropoles et les EPCI, il pourrait être possible d'envisager un conseil départemental des politiques sociales territoriales, émanation de ces structures démocratiques, qui se verrait confier les compétences sociales départementales, à charge pour lui de définir les compétences qu'il pourrait déléguer aux EPCI voire aux communes. ***Ce conseil départemental des politiques sociales territoriales, émanation des EPCI et des bassins de vie, ne serait pas un ajout bureaucratique sophistiqué, mais un atout pour une gouvernance adaptée.***

La logique profonde de la valorisation des délégations volontaires est de décentrer la nécessité et l'orientation de la réforme territoriale. Celle-ci ne doit pas se concentrer, au titre des politiques sociales, sur les institutions, mais sur les usagers qu'il est vraiment maintenant pleinement possible de mettre au centre des préoccupations et des synergies que peuvent développer les opérateurs. La collaboration globale autour de l'utilisateur est rendue possible par une gestion plus dynamique des données et une délégation bien organisée des responsabilités. En un mot, ***le transfert autoritaire est une vision archaïque d'un service public dépassé, la délégation volontaire peut incarner un service public 2.0.***

FORCES - Capacités d'adaptation aux réalités territoriales et au développement de l'E-administration - Conservation d'une légitimité démocratique aux politiques sociales	FAIBLESSES - Coûts financiers et organisationnels d'un rapprochement des systèmes d'information - Faible visibilité politique d'une réforme technique qui ne s'incarne pas dans des institutions nouvelles et des annonces tonitruantes
OPPORTUNITÉS - Attentes d'autonomie et de responsabilité de la part des opérateurs et professionnels - Capacités contemporaines des systèmes d'information et volonté politique d'avancer en matière à la fois de <i>big data</i> et de qualité de service	MENACES - Échecs de la coopération sans incitation - Retour à des formes plus coercitives de transferts - Réforme difficile à mettre en œuvre si, parallèlement, le droit des prestations n'est pas simplifié

Si les technologies peuvent faciliter et favoriser un service public de meilleure qualité, le droit et les compétences comptent d'abord. Dans ce scénario de délégation bien maîtrisée, il faut aussi envisager une stabilisation voire un renforcement des compétences sociales au niveau départemental. À rebours probablement de ce que de nombreux observateurs et acteurs ont pour le moment à l'esprit. Mais ces analyses et scénarios versés au débat sont là pour faire bouger des lignes.

Conclusion : le territorial ET le social

Politiques territoriales et politiques sociales doivent évoluer ; mais elles doivent évoluer de concert. La réforme actuellement dessinée présente pour défaut de disjoindre des préoccupations de modernisation territoriale et des nécessités d'évolution, sans déstabilisation radicale, des politiques sociales.

L'ANDASS, qui a voulu se pencher sur des alternatives, est totalement ouverte à tout scénario qui respecte quatre principes qui font aujourd'hui la cohérence et l'efficacité (à parfaire) des politiques sociales :

- ne pas fragmenter les compétences sociales départementales ;
- soutenir un lien ni trop proche ni trop éloigné avec les usagers ;
- maintenir un lien transversal avec les compétences culturelles, sportives et éducatives dans une vision de développement social territorialisé ;
- ne pas ébranler, au risque de les briser, des édifices professionnels et partenariaux qui sont des alchimies complexes sur chacun des territoires.

Les scénarios approchés dans ce document ne forment pas une partition parfaite : ils ne s'opposent pas intégralement ; ils comportent des éléments qui peuvent se transférer de l'un à l'autre ; ils ne sont pas les seuls possibles. D'autres, comme celui de délégations organisées à partir de régions renforcées, pourraient être mis à l'étude. Aucun scénario ne doit aujourd'hui enfermer le propos.

L'analyse n'est pas arc-boutée sur la défense du modèle institutionnel actuel. Elle en connaît les vertus mais aussi les défauts. Il se trouve que le scénario du projet NOTRe porte des risques d'atomisation des services aujourd'hui sous responsabilité départementale, de dispersion ou raréfaction des expertises avec accroissement de l'exposition des élus au risque et, surtout, de division des politiques et des publics. La métropolisation directive a ce principal défaut d'émietter davantage les territoires et les politiques, ce qui ne ferait que renforcer l'hétérogénéité des pratiques. Or cette hétérogénéité, dont la portée est à discuter, a toujours été la principale critique à l'encontre des politiques sociales départementales. Il ne faudrait certainement pas la renforcer, mais, au contraire, la réduire.

L'ANDASS est convaincue que l'on n'aura pas de choc de simplification, sur le plan social, sans aller jusqu'au bout, d'une manière ou d'une autre, de la décentralisation. Et en évitant toute limitation des prestations et toute régression de la qualité pour les usagers.

Finalement, l'ANDASS invite à une méthode concertée, pour cette réforme territoriale ET sociale, avec un calendrier resserré. La réforme territoriale ne saurait être débattue et décidée isolément des réformes ayant trait au social. C'est donc en plein lien avec la réforme de l'autonomie, avec les États généraux du travail social ou encore, plus globalement, avec les évolutions sur les charges et moyens de la protection sociale qu'il faut envisager les suites et les étapes de ce travail.

Observatoire national de l'action sociale décentralisée

Les villes et le lien social

CYPRIEN AVENEL
SOUS LA DIRECTION DE JEAN-LOUIS SANCHEZ

Recherche-action sur la gouvernance locale et la cohésion sociale
menée avec les villes de Besançon, Bordeaux, Clichy-sous-Bois,
Le Havre, Strasbourg, Tourcoing et Valenciennes



Les Cahiers de l'Odas

En partenariat
avec le SG - CIV



Avec le soutien
de la DGCS



Les villes et le lien social

CYPRIEN AVENEL
SOUS LA DIRECTION DE JEAN-LOUIS SANCHEZ

Recherche-action sur la gouvernance locale et la cohésion sociale
menée avec les villes de Besançon, Bordeaux, Clichy-sous-Bois,
Le Havre, Strasbourg, Tourcoing et Valenciennes

Éditions ODAS

© Odas - Dépôt légal juin 2013

Édition : Pierre-Antoine Légoutière – Joachim Reynard

Sommaire

Avertissement	5
Introduction	7

PREMIERE PARTIE

Vers une approche transversale du projet social	9
I - Projet social municipal et vivre-ensemble	11
- Un chantier engagé	11
- Un chantier difficile	12
II - Une plus grande transversalité des organisations	15
- Le passage de l'organigramme à l'organisation	15
- Une architecture politique fragmentée	17
- L'autonomie du CCAS, obstacle à la transversalité ?	19
III - La nécessaire territorialisation de l'action municipale	21
- La proximité : un enjeu et un risque	22
- Une gouvernance oscillant entre « territoires » et « thématiques »	23
IV - La revitalisation de la démocratie participative	24
- L'essoufflement des instances consultatives	24
- Les limites de l'exercice	27

DEUXIEME PARTIE

Vers une dynamique partenariale autour du projet social	31
I - Pour une redéfinition des relations entre les Villes et l'État	33
- De l'école <i>dans</i> la ville à l'école <i>de</i> la Ville	33
- Insertion et emploi au cœur du projet social	37
- Une coopération perfectible en matière de prévention de la délinquance	39
- Une politique de la ville en quête de sens	41

II - Pour une redéfinition des relations entre Villes et Départements	46
- D'une coopération incertaine à une coopération recherchée	46
- Les divers scénarios de complémentarité	48
III - Pour une co-élaboration renforcée de la politique de l'enfance et de la jeunesse	51
- La Ville comme pilote....	52
- La CAF comme soutien	53
- Centres sociaux : le retour aux sources	55
IV - Pour une redéfinition de l'intercommunalité dans le projet social	58
- La complexité des liens entre Villes et intercommunalités	58
- Le scénario de la « Métropole »	60
Conclusion	63
Bibliographie	67
Annexes	72

Entretiens et visites conduits sous la direction de **Cyprien AVENEL**, directeur de recherche à l'Odas et **Didier LESUEUR**, délégué général adjoint de l'Odas. Avec la participation de : Mlle **Marine BOURGEOIS**, stagiaire à l'Odas – IEP Paris - M. **Manuel COINAUD**, stagiaire à l'Odas – IEP Paris - Mlle **Nour CRESSIA**, chargée d'étude à l'Odas - M. **Michel DIDIER**, chef de la mission de l'animation territoriale et des ressources au SG-CIV - Mlle **Mélanie LE FRANÇOIS** stagiaire à l'Odas – Université Paris est Val-de-Marne - Mlle **Caroline MEGGLÉ**, chargée d'étude à l'Odas - Mme **Claudine PADIEU**, directrice scientifique de l'Odas - M. **Sebastien POULET-GOFFARD**, coordinateur d'Apriles à l'Odas.

Avertissement

Depuis sa création en 1990, l'ODAS a régulièrement procédé à des études sur les villes. En 1998, il publiait un rapport *Les Maires et le lien social*, qui s'appuyait notamment sur une enquête nationale auprès des Villes de plus de 20 000 habitants et l'interview d'une centaine de maires, avec pour objectif de mieux appréhender les priorités, les modes d'organisation et les partenariats des Villes en la matière.

Depuis, ce travail a été constamment actualisé (voir bibliographie) mais sans se projeter pour autant sur une analyse plus qualitative des possibilités et difficultés rencontrées par les Villes dans leur volonté d'agir sur le développement du lien social. C'est pourquoi, en collaboration étroite avec le Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG-CIV), une recherche-action sur « la gouvernance locale de la cohésion sociale » a été menée durant trois ans (2010-2012). Une démarche qui a bénéficié du soutien constant de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et de l'implication active des Villes de Besançon, Bordeaux, Clichy-sous-Bois, Le Havre, Strasbourg, Tourcoing et Valenciennes.

Le choix de ces villes a été déterminé en tenant compte de leur implantation géographique, de leur lien avec la politique de la ville et de la volonté des différents responsables locaux de faciliter ce travail d'investigation pour optimiser leurs politiques. Au total, trois cent cinquante-cinq entretiens ont été réalisés en direction des Villes (maires et adjoints, cadres des services administratifs, professionnels du secteur social), de l'État (sous-préfets, procureurs de la République, fonctionnaires de police, de l'Éducation nationale, de Pôle emploi, responsables des directions départementales de la cohésion sociale), des Conseils généraux (vice-présidents, cadres du siège et des unités territoriales d'action sociale), des établissements publics de coopération intercommunale, des caisses d'allocations familiales et d'autres institutions locales et associations. La liste complète des personnes interviewées est

présentée en annexe. Ces interviews avaient pour principal objectif de recueillir les perceptions des uns et des autres sur le fonctionnement municipal, la qualité des liens de coopération, l'existence d'une vision commune des objectifs à atteindre, les espoirs et inquiétudes sur le devenir des politiques sociales.

À partir de ce travail pouvaient alors être dégagés, en s'appuyant sur une approche comparative entre les sites, des constats et des recommandations utiles pour tous. Ce document doit donc être lu comme une analyse transversale permettant de dépasser les spécificités locales (de nombreuses inflexions locales sont mises en perspective dans le rapport intégral¹). Il ne doit pas être appréhendé comme une approche monographique des sites, encore moins comme un palmarès entre villes. C'est un rapport de synthèse, dont la dimension « recherche » n'a pas éclipsé la dimension « action ». En effet, tout au long de la démarche, on a pu observer une appropriation par les acteurs des villes des enseignements progressivement dégagés, sachant que les visites sur site étaient déjà utilisées comme un levier de changement.

Par ailleurs, la démarche de recherche-action a été conduite avec un comité de pilotage, coprésidé par le préfet Hervé Masurel, secrétaire général du Comité interministériel des villes, et Jean-Louis Sanchez, délégué général de l'Odas. Cette instance regroupait des représentants de chaque Ville, de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et de la Direction générale de la cohésion sociale. En réunissant les différents acteurs concernés, cette instance a créé les conditions d'une démarche d'observation permettant de dégager des constats partagés (faisant émerger également ce qui ne fait pas consensus) et des recommandations.

¹ Le rapport intégral de la recherche-action est disponible sur le site de l'Odas : www.odas.net

Introduction

La précarité économique constitue l'aspect le plus connu et le plus médiatisé de la question sociale. Et son extension accentuée considérablement la crise de confiance déjà installée, puisqu'un Français sur deux se sent dès à présent menacé par un risque d'exclusion. Ce qui n'est pas surprenant car le travail n'est pas seulement une source de revenus : il reste l'espace privilégié de construction de la sociabilité et de la reconnaissance sociale.

Cette crainte de l'avenir est d'autant plus perceptible que d'autres évolutions y contribuent aussi. Ainsi les maires mesurent tous les jours les effets collatéraux de la transformation de la cellule familiale. Quand aux ruptures de couples s'ajoute la régression des ressources, voire la dispersion géographique des familles, les risques d'isolement et de repli sur soi s'accroissent. C'est d'autant plus vrai que les manifestations de solidarité spontanée régressent partout. Les Français se parlent moins, et le niveau de confiance envers les autres est au plus bas².

Or, la précarité des liens s'ajoutant à celle des emplois favorise le développement d'une crise identitaire largement induite par l'affaiblissement de tous les repères. Ces constats, loin d'être anecdotiques, révèlent donc bien les failles de notre modèle de société et nous obligent à agir de façon encore plus déterminée.

Dans cette perspective, les élus municipaux disposent d'atouts importants, et ils le savent. D'ailleurs, les récentes enquêtes de l'Odas sur « les maires et le lien social » le confirment : l'intervention en faveur de la cohésion sociale et du vivre-ensemble se définit de plus en plus comme un enjeu prioritaire pour les élus municipaux.

² Lire notamment les résultats et analyses du Baromètre DGCS-CREDOC sur la cohésion sociale et les risques d'isolement et de repli sur soi des Français. *Baromètre de la cohésion sociale 2012. La peur du chacun pour soi*, Collection des Rapports, Mission Analyse stratégique, *Synthèse et prospective*, octobre 2012, n° 282.

Or, sur ce terrain-là, la situation des municipalités semble paradoxale. Elle laisse souvent apparaître une mosaïque d'actions, qui ont toutes leur utilité, mais sans parvenir à faire d'une volonté affirmée de développement humain un projet global. Ce qui est vrai des politiques municipales l'est aussi des actions menées par les acteurs privés associatifs : les initiatives, expérimentations et innovations en faveur du lien social se développent souvent aux marges des orientations générales. Ce qui donne aux acteurs locaux le sentiment d'investir et d'intervenir dans l'urgence, sans vision prospective et partagée.

C'est pourquoi la construction d'une nouvelle réponse sociale nécessite, non seulement plus de transversalité interne des collectivités publiques, mais aussi une autre approche de la complémentarité de leurs actions avec celles des autres acteurs publics et privés. Cette recherche-action sur la gouvernance locale avait donc pour objectif d'identifier et d'analyser les conditions permettant de renforcer l'impact de l'action publique et des initiatives privées sur la préservation de la cohésion sociale et du vivre-ensemble. Elle nous montre qu'il semble possible de dégager des évolutions souhaitables, tant du côté de la gouvernance interne des collectivités territoriales (Ière partie) que du côté de la coopération entre les acteurs du territoire (IIème partie).

Première partie

Vers une approche transversale du projet social

Les compétences légales des communes en matière d'action sociale sont peu étendues (urgence et instruction de l'aide sociale essentiellement). Mais en raison de leur proximité avec la population, les élus locaux sont constamment confrontés à des demandes sociales de plus en plus nombreuses et hétérogènes. Car en s'appuyant sur la clause de compétence générale, les communes peuvent intervenir dans tous les domaines de la vie quotidienne et peuvent, en matière sociale, faire à peu près tout.

Et effectivement, la plupart des Villes agissent massivement en direction des personnes âgées, de l'enfance, des jeunes et de l'ensemble de la population (éducation, santé, logement, sport, culture, engagement associatif, politique de la ville...). Elles détiennent donc, avec les compétences d'urbanisme et d'aménagement, les principaux instruments de la cohésion sociale et du bien vivre ensemble.

Les structures municipales ont ainsi beaucoup gagné en compétences et en maturité, en même temps qu'elles se sont sensiblement complexifiées. Afin de relever les nouveaux défis, les différentes politiques se sont en effet peu à peu structurées et autonomisées au sein de l'organisation municipale, selon une logique d'institutionnalisation progressive. Les différents secteurs d'activités ont développé leurs

propres services (service politique de la ville, service enfance et famille, service culture, service sports et loisirs, service sécurité et prévention, service aménagement et urbanisme, etc.), contribuant à densifier et complexifier les organigrammes administratifs et politiques des municipalités.

Le risque s'amplifie alors de voir se constituer un mode d'organisation en « tuyaux d'orgues », à un moment où la prise en compte des enjeux du « vivre-ensemble » exige d'intervenir dans le cadre d'une conception transversale des besoins sociaux (voir supra). C'est pourquoi, dans les sept villes observées, il est important de vérifier si l'intervention municipale parvient à se déployer, non seulement en fonction des différents secteurs d'activités (urbanisme, culture, petite enfance, sport, social, etc.), ou des publics visés (jeunes, personnes âgées, ménages isolés...), mais selon une approche intégrée des politiques publiques locales.

Plus précisément, il s'agit de rechercher si cette approche se formalise dans un projet global (I), et dans quelle mesure celui-ci organise réellement une transversalité des organisations et une territorialisation des politiques (II), sans lesquelles aucune démarche de préservation de la cohésion sociale et du vivre-ensemble ne peut être structurante.

I - Projet social municipal et vivre-ensemble

Pour faire face aux nouveaux défis d'une société confrontée au doute et à l'angoisse de l'avenir, il ne s'agit plus seulement de « réparer », de « compenser » ou de « protéger », mais d'ouvrir de nouveaux horizons collectifs et d'inventer de nouvelles formes de sociabilité. Des multiples entretiens menés auprès des élus locaux des villes concernées par cette recherche-action, il ressort que c'est dans cette direction que, majoritairement, ils appréhendent l'enjeu du vivre-ensemble.

Un chantier engagé

Il s'agit donc bien d'une évolution de fond, qui engage une nouvelle forme de l'intervention des Villes centrée sur le développement du capital humain et qui conduit l'équipe municipale à définir une stratégie de mobilisation qui, pour être efficace, doit d'abord concerner les forces internes de la commune.

Il s'agit donc de décliner politiquement un choix de société en direction de toutes les forces de la Ville, pour que chacun y apporte sa contribution. Ce sont ainsi toutes les politiques municipales (emploi, insertion, logement, culture, petite enfance, éducation, sport, santé, sécurité, prévention...) qui sont invitées à intégrer dans leur réflexion et leurs modes opératoires la question du lien social. Et effectivement, dans les sept villes concernées, la prise en compte des enjeux de vivre-ensemble entraîne l'ouverture de la question sociale à tout le dispositif municipal.

Tout particulièrement, bien qu'avec des intitulés et des contenus différents, les projets sociaux de territoire à Besançon (PST), le projet strasbourgeois des solidarités territoriales (PSST), le projet de développement social de Tourcoing et le projet social de Bordeaux

affichent les mêmes objectifs. Dans toutes ces villes, la notion de projet contient l'idée de prévention et de long terme, par opposition à la logique de réparation et de court terme. « On cherche à décloisonner les politiques, la façon de les conduire, pour construire des projets qui permettent de rendre visibles l'ambition sociale de la Ville et le sens de ses politiques pour éviter de les fragmenter », précise notamment une élue en charge des Solidarités.

Un chantier difficile

Mais la volonté de promouvoir la démarche d'un projet plus sociétal que social est parfois soumise à rude épreuve. De fait, l'affirmation d'une approche transversale de la question sociale contribue souvent à révéler, voire accentuer, la persistance des logiques de cloisonnement entre services. Dans les villes concernées par cette étude, il est frappant par exemple de constater un télescopage virulent entre la politique sociale et la politique de la ville, qui a elle-même vocation à être globale et à initier des automatismes de transversalité. Ce qui montre bien que la convergence des services municipaux ne peut résulter que d'un long processus, comme le révèlent les entretiens menés dans les villes de Besançon, Bordeaux, Strasbourg et Tourcoing, avec ses réussites et ses échecs. On y apprend que l'élaboration d'un projet commun ne peut résulter que d'un travail de concertation approfondie, car la transversalité ne s'instaure pas par la contrainte, ni dans l'urgence.

L'appropriation d'une « culture commune » est un pré-requis indispensable pour mettre fin aux représentations stéréotypées que l'on se fait souvent du champ social, vécu comme nécessaire mais peu attractif. Il est vrai que l'action sociale suscite souvent des représentations négatives, faute d'avoir su faire connaître sa vocation polymorphe. La première étape de la concertation doit donc être consacrée à un travail « pédagogique » sur les finalités de la politique sociale, qui ne se limitent pas au traitement de la grande pauvreté, de la question des sans-domicile ou des autres formes d'exclusion.

C'est le point de vue des élus municipaux rencontrés lors de cette étude, même si la plupart d'entre eux insistent sur la difficulté de l'entreprise. C'est pourquoi la plupart des communes engagent progressivement un rapprochement du projet social et du projet de développement durable, dont il constitue « le volet humain ». Mais surtout, le pilotage d'un projet social, lorsqu'il est arrimé aux objectifs du « vivre-ensemble », doit être incarné par le maire, et le directeur général des services. Le portage politique du maire peut alors garantir une ingénierie opérationnelle susceptible d'articuler les politiques thématiques (urbanisme, culture, insertion, santé, logement, vieillesse, etc.) avec l'approche territoriale.

Enfin, il est important de s'attacher à la visibilité du projet social, ce qui pose la question de son évaluation. Car si l'impact du projet social sur la transversalité interne et la qualité du partenariat externe n'est pas difficile à démontrer, celui sur la population est plus incertain, à défaut sans doute d'éléments de mesure. Le « social » ne se voit pas, à l'inverse des gestes architecturaux et des équipements urbains. Il faut donc plus que partout ailleurs se doter d'indicateurs.

De ce point de vue, les indicateurs quantitatifs sur les conditions de vie matérielle sont incontournables. Mais ils ne sont pas suffisants. En effet, il apparaît essentiel de construire des indicateurs qualitatifs sur le lien social (souvent mobilisables auprès des agences d'urbanisme). Il s'agit là en particulier d'un enjeu des analyses des besoins sociaux (ABS) qui semblent trop souvent axées sur les questions traditionnelles de la précarité économique, ce qui provoque un déficit de connaissance sur la problématique relationnelle. C'est pourquoi on peut penser que le rattachement de l'ABS au niveau de la ville, plutôt que de le cantonner au seul CCAS, faciliterait une stratégie d'observation globale et partagée, même si le lieu d'élaboration n'est pas en soi une garantie. En effet, l'appropriation politique et fonctionnelle de l'outil de l'observation constitue un paramètre essentiel, car si les diagnostics s'accumulent, il est rare qu'ils contribuent à orienter le choix des dirigeants.

Les démarches de projet social dans les municipalités

À Bordeaux, le projet social repose sur deux grands piliers : une ambition de « mieux vivre ensemble » prenant en compte toute la population et un objectif de lutte contre la pauvreté et les exclusions. Il illustre la mise en œuvre progressive d'un processus d'inscription de la problématique sociale dans l'ensemble des politiques publiques conduites au niveau de la municipalité et de ses principaux partenaires. Il constitue, avec l'agenda 21 et le nouveau projet urbain, le 3^{ème} pilier du programme d'actions engagées par le maire de Bordeaux. Il a pour but de bâtir un plan d'action planifié en partenariat avec les principaux acteurs du territoire et les habitants, associés dès le début au projet grâce à une concertation approfondie.

À Strasbourg, le projet social, intitulé « projet strasbourgeois des solidarités territoriales » (PSST), poursuit trois objectifs : orienter toutes les politiques publiques municipales dans l'optique de réduction des inégalités ; favoriser le bien-être en répondant mieux aux besoins essentiels des habitants ; renforcer le lien social à l'échelle de la commune. Il s'agit de faire en sorte que « la dimension sociale soit intégrée dans toutes les politiques sectorielles de la Ville », c'est-à-dire de repenser la politique sociale, de façon approfondie, comme « un pilier structurant, intégré complètement dans les politiques et perçu comme tel dans la politique générale ».

À Besançon, la pierre angulaire de la politique municipale est moins le projet urbain en tant que tel que son articulation avec la politique sociale. Ainsi l'expérimentation des projets sociaux de territoire (PST) est une « démarche ambitieuse qui engage plusieurs évolutions : celle de la territorialisation de l'organisation de la Ville, celle du lien renforcé du CCAS avec la commune, celle de la participation des habitants, celle du décloisonnement entre l'urbain et le social en particulier dans les quartiers de la politique de la ville ».

Le projet de développement social de Tourcoing (PDS) prend également sa source dans le projet stratégique de la municipalité destiné à contrecarrer les effets sur le long terme des problèmes sociaux auxquels est confrontée la ville. Cette situation explique la volonté du maire de considérer le projet urbain comme un levier du développement de l'accueil de la petite enfance, de l'éducation, de la formation et de la culture. Et c'est le « Projet de développement social » qui est le moteur de cette nouvelle dynamique, impulsant à l'ensemble des services municipaux, et des partenaires locaux, le partage d'une même ambition organisée autour du « vivre-ensemble ».

II - Une plus grande transversalité des organisations

Parallèlement à la définition d'un projet social commun à tous les services, une partie des sept villes observées ont cherché à adapter leur organigramme, en regroupant les services sociaux au sens large, c'est-à-dire tout ce qui vise à l'épanouissement de l'humain, et le volet dit « soft » de la politique municipale³. La Ville du Havre, notamment, a été très loin dans cette direction en regroupant dans un seul pôle tous les services du volet « humain » (dans le pôle « Développement social »). Il reste que cette recherche de rationalisation a ses limites. L'analyse des organigrammes montre en effet que certains regroupements auraient pu être évités, alors que d'autres, décisifs, ne peuvent s'engager compte-tenu de diverses contraintes (politiques, réglementaires, managériales...). Ainsi la politique de la ville demeure écartelée entre le volet de la rénovation urbaine - positionnée presque partout dans les directions Aménagement et Urbanisme- et le volet social (CUCS) inséré dans les directions Solidarité et Vie sociale.

Le passage de l'organigramme à l'organisation

Mais surtout une bonne architecture des services ne peut suffire. Reste en fait l'essentiel : la méthodologie de la coopération entre les services, susceptible de faire des différents instruments de

³ L'administration communale repose sur deux grands piliers, celui des travaux et de l'aménagement d'une part (l'urbain, le « dur »), et celui des services à la population et du « social » au sens large d'autre part (l'humain, le « soft »). Les moyens généraux (les finances, les ressources humaines et la logistique) soutiennent l'ensemble. Ces trois axes, avec leurs nombreux services, sont organisés différemment selon la taille et l'histoire des villes. On compte ainsi de quatre (Valenciennes) à sept directions générales adjointes pour ce qui concerne les plus grandes villes (Strasbourg, Bordeaux) : généralement, le pôle Urbanisme (aménagement), le pôle services techniques/espace public, le pôle Culture, le pôle Services à la population, le pôle Finances, le pôle Ressources, et le pôle Social.

l'action publique locale non pas des outils qui s'empilent les uns sur les autres, mais les leviers d'un projet commun. Autrement dit, relever le défi de la transversalité consiste à articuler l'organigramme et l'organisation.

L'organigramme livre une information formelle sur la répartition des responsabilités. Mais, comme l'ont souligné élus et directeurs généraux des sept villes observées, seule l'organisation compte vraiment, car elle renvoie aux façons concrètes et réelles de coopérer, de construire et de prendre des décisions collectivement. La transversalité relève donc principalement du comportement des acteurs, ce qui nécessite l'implication active dans ce sens du binôme maire/DGS. C'est la condition fondamentale de la réussite des projets locaux. Tous les acteurs municipaux, lors des entretiens réalisés, ont souligné l'importance de l'affirmation par ces deux dirigeants d'une volonté claire et partagée, qui seule peut engendrer la mobilisation et le désir de s'affranchir des postures traditionnelles.

Cette condition est d'autant plus importante que la coopération se heurte non seulement aux résistances traditionnelles au changement, mais en outre à l'expression des cultures professionnelles. En effet, elle est énoncée dans tous les sites étudiés comme étant souvent à l'origine du cloisonnement de l'action publique.

Il n'est dès lors pas étonnant que la coopération interne au sein des collectivités (et externe) soit souvent due à des personnes. Et, bien souvent, comme le révèlent les observations réalisées, les personnes qui portent le mieux la coopération sont les personnes « hybrides » sur le plan professionnel et qui incarnent une double culture (en raison de leur parcours). C'est pourquoi il semble important de favoriser la création des espaces « mixtes » et d'hybridation des cultures professionnelles. Le travail en « mode projet » incarne cette démarche et apparaît connoté très positivement dans les collectivités locales, tant sur le plan de la performance collective de l'institution que sur le plan de l'accroissement de

l'autonomie des agents. Ce fonctionnement doit permettre la mobilisation de toute l'administration à chacun des niveaux. De même, la création d'un outil de pilotage (par exemple le Conseil de développement social à Bordeaux⁴) permet d'assurer dans la durée la mise en œuvre de la transversalité de l'intervention sociale au sein de la municipalité et sur le territoire.

Cette problématique de la coopération pose également la question de la gestion des ressources humaines, qui doit être ouverte à la personnalisation des parcours et à la mobilité des fonctions.

Une architecture politique fragmentée

Mais mettre en œuvre la transversalité dépend également d'un autre facteur décisif, la définition des attributions des maires adjoints. Car la complexité du fonctionnement administratif est favorisée par la complexité de l'organigramme politique des municipalités. On peut penser par exemple que le nombre de délégations contribue au morcellement de l'action politique. Ainsi à Besançon, 120 000 habitants, on compte 20 maires adjoints et 23 conseillers municipaux délégués. A Bordeaux, 220 000 habitants, on compte 24 maires adjoints et 25 conseillers municipaux délégués. Au Havre, avec 180 000 habitants, on compte 17 adjoints au maire et 28 conseillers municipaux délégués. A Tourcoing, 92 600 habitants, on compte 19 adjoints et 23 conseillers municipaux... Il est probable que des gains de lisibilité et d'efficacité seraient obtenus avec un nombre d'adjoints plus limité, organisé autour de délégations stratégiques plus larges.

⁴ Cette instance municipale a été officiellement mise en place par Alain Juppé et les représentants du Conseil général, les représentants de l'État et de la Caisse d'Allocations Familiales en 2007 dans le cadre du second Projet intitulé *"Ensemble pour réussir le projet de cohésion sociale de Bordeaux"*. Cette instance incarne sa mise en œuvre dans la durée. Le CDS porte et favorise le dialogue entre les partenaires, dans la perspective d'une démarche de développement social.

D'autant plus que cette segmentation n'est pas neutre. Elle reflète principalement la diversité des sensibilités politiques de la majorité municipale. Au moment de l'élection, l'organigramme politique concrétise cette alliance entre les différents courants. Les organigrammes sont dès lors le reflet de négociations et d'arbitrages, et l'engagement et la réussite d'un élu seront notamment évalués sur les contours de sa délégation. Chaque élu aura légitimement tendance à penser qu'il possède une force personnelle et indépendante de l'autre. Ce qui peut renforcer une pratique politique fondée autant sur la concurrence que sur la coopération. Dire cela ne revient pas à considérer que les élus seraient moins coopératifs que les services administratifs. Il apparaît au contraire qu'ils sont les premiers à regretter que certains services ne « coopèrent pas » ou freinent le rythme de la décision. Car les services peuvent à leur tour jouer la dispersion des élus, parfois même pour contourner la coordination administrative... C'est l'architecture d'ensemble qui est interrogée parce qu'elle donne lieu à des logiques de compartimentation.

Les observations réalisées dans cette étude conduisent donc à recommander une simplification et une cohérence des architectures administratives et politiques. Cependant, le scénario consistant à restreindre le nombre d'élus, avec des délégations plus larges, organisées autour des thématiques stratégiques du projet municipal, ne fait pas l'unanimité. En effet, pour autant qu'elle soit réalisable, « cette option ne favoriserait pas la respiration des diverses pulsations de la ville », souligne un élu pour mettre en garde contre le risque d'une trop forte concentration de pouvoir au profit d'un petit nombre.

Enfin, il faut relever que, malgré ces difficultés, on observe dans les sept villes de l'étude le développement de modes de collaboration stratégique avancée entre les différents secteurs concernés par le vivre-ensemble. Ce qui illustre bien qu'au-delà des problèmes d'organisation, la question du sens partagé par les élus du projet municipal est une clef de réussite des projets locaux.

L'autonomie du CCAS, obstacle à la transversalité ?

La réorientation du champ de la politique sociale des communes vers le vivre-ensemble pose la question du rôle et de la place du CCAS au sein du projet municipal. Positionnés à l'origine dans une fonction d'instruction des demandes d'aide sociale et de réalisation de prestations d'action sociale individuelle, les CCAS ont étendu progressivement leurs activités vers une action sociale beaucoup plus large. De fait, dans les grandes villes, comme Bordeaux, Besançon, Le Havre ou encore Tourcoing, le champ d'intervention du CCAS s'étend désormais à l'urgence sociale, à l'insertion sociale et professionnelle, à l'aide au logement, à la santé, à l'animation territoriale, à la gestion d'établissements et d'équipements lourds (résidences pour personnes âgées, centres d'accueil et d'accompagnement, CHRS, logements très sociaux). Et certains CCAS commencent à intervenir sur le champ éducatif. Autant d'actions qui engagent de plus en plus la responsabilité du maire et de son équipe.

En développant des actions de prévention, les CCAS ont rendu plus nécessaire que jamais leur rapprochement avec les services de la Ville, évolution que l'on observe de fait dans tous les sites étudiés. En effet, l'approche en termes de cohésion sociale contribue à mettre en marche l'intégration du CCAS dans l'organigramme des services municipaux. En témoigne la création fréquente (dans les grandes villes surtout), au sein de l'administration municipale, d'une direction générale adjointe, chargée de la solidarité ou du développement social, dont le responsable occupe également la fonction de direction du CCAS. C'est d'autant plus utile que la redistribution des compétences engendrée par la décentralisation, nécessite que les rapports du CCAS avec les autres acteurs sociaux du territoire - en particulier le Département et les associations -, s'effectuent au nom de l'équipe municipale.

L'autonomie de gestion du CCAS peut alors être perçue comme illusoire, voire contreproductive, en raison du risque d'isolement

qu'elle entretient. Or, si ce risque est bien réel, il apparaît que l'obstacle est moins l'autonomie en elle-même, que l'utilisation qui peut en être faite. Car le CCAS, dont les moyens sont fournis essentiellement par les ressources municipales, doit nécessairement tenir compte des grandes orientations de la politique municipale, lesquelles relèvent du conseil municipal. Donc, concrètement, la place et le rôle du CCAS dépendent de l'importance qui est accordée par le maire au développement d'une politique sociale communale, intégrant toutes les forces municipales. L'enjeu réside dans le portage politique du projet social, en particulier dans sa conception sociétale, par l'ensemble des services de la Ville dont le CCAS, en lien étroit avec les différents partenaires locaux.

C'est la situation qui prévaut dans les sept villes de la recherche-action, où le CCAS est perçu comme la « main sociale » de la Ville. Acteur de proximité et faisant preuve d'une souplesse d'intervention, il est l'outil réactif de la municipalité. Et cette réactivité du CCAS est primordiale dans la gestion d'urgence. C'est le service social de premier niveau, qui par son conseil d'administration composé d'acteurs et d'experts de la société civile, se positionne par ailleurs comme une instance de débat et de démocratie participative. Ainsi convient-il de préserver le schéma actuel tout en consolidant l'intégration fonctionnelle du CCAS dans la Ville.

Il reste que, dans cette hypothèse, il est nécessaire de veiller à ce que le maintien d'une administration autonome n'entraîne aucune charge particulière, car le risque de coûts supplémentaires est toujours entretenu par les organisations complexes.

III - La nécessaire territorialisation de l'action municipale

C'est un constat qui n'était pas obligatoirement attendu : la territorialisation des politiques est perçue par les sept villes comme une condition essentielle de la transversalité au sein des organisations municipales. En effet, elle apparaît comme une des principales modalités d'adaptation de l'action publique locale susceptible de rééquilibrer, en faveur du développement social, une approche traditionnellement orientée vers des publics ciblés. La territorialisation poursuit en effet au moins trois grands objectifs. Le premier objectif renvoie à la recherche d'une plus grande proximité avec le terrain afin de mieux répondre aux besoins de tous les habitants et à la particularité de chaque situation locale. Le deuxième objectif concerne la mise en œuvre concrète sur les lieux d'intervention de la coopération des services à même de produire une plus grande convergence de l'ensemble des politiques municipales autour de la problématique du vivre-ensemble. Enfin, le troisième objectif est lié à la « démocratie de proximité » qui vise en effet à rapprocher le pouvoir des citoyens.

C'est pourquoi toutes les Villes de cette étude ont territorialisé sous des formes variées l'exercice de leurs compétences. Dans sa forme la plus aboutie, la territorialisation consiste à déconcentrer à un échelon infra-communal un pouvoir d'intervention et de décision : il s'agit du triptyque mairie de quartier, élus et conseils de quartier (uniquement à Bordeaux et Strasbourg). Dans le second cas, les Villes ne disposent pas de mairies de quartiers, mais s'appuient sur des élus-adjoints de quartier ou conseillers délégués et des délégués sociaux de territoire, qui s'efforcent d'animer des partenariats de proximité et de développer des outils de démocratie participative. C'est le cas au Havre, à Valenciennes, Besançon, Tourcoing et Clichy-sous-Bois.

La territorialisation a enfin conduit toutes les municipalités à installer, dans un but d'animation des quartiers, de nouvelles fonctions techniques et politiques : agents de développement local, chefs de projet politique de la ville, agents de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (Mous), médiateurs sociaux, correspondants de nuit, managers de territoire, etc.

La proximité : un enjeu et un risque

On peut donc dire que, dorénavant, gouverner la ville consiste aussi à gouverner un ensemble de quartiers. Même si, entre les zones d'habitat social et le centre-ville, les mêmes recettes ne peuvent être appliquées. Des problématiques différentes appellent des réponses modulées selon les quartiers avec des actions adaptées et des partenariats différenciés. Ainsi Valenciennes se décline en 17 quartiers, tandis que Le Havre en compte 19 et Strasbourg 18, chacun avec une identité propre et très vivace.

Mais la consolidation de la territorialisation peut nuire à la cohérence générale de la politique municipale. En apportant des réponses toujours plus spécifiques, on accroît le risque de fragmentation de la réponse municipale en autant de territoires considérés comme singuliers. Comme l'explique un Directeur général adjoint d'une grande Ville, « Il faut trouver un point d'équilibre ». Si on place trop le curseur sur le territoire, on peut perdre le sens de la politique générale. Dans le cas inverse, on risque de centraliser beaucoup trop.

Et pour y parvenir il est indispensable de bien s'interroger sur la notion de territorialisation, qui peut couvrir deux approches différentes. A-t-elle pour principal objectif de rapprocher les services municipaux du terrain dans une simple logique de déconcentration de l'organisation ? Ou s'agit-il de « décentraliser » le fonctionnement en accordant une délégation de décision importante aux acteurs de terrain et une autonomie réelle aux équipes locales, dans un objectif de construction ascendante des projets territoriaux ?

Or, s'il s'agit seulement de déconcentrer des services de proximité, on restera inscrit dans une logique sectorielle, loin de l'approche transversale du développement social. Alors que seule cette approche représente une véritable plus-value pour parvenir à un « projet de territoire ».

Cette clarification dans le mode d'intervention des Villes est d'autant plus importante qu'elle se répercute directement dans le positionnement des acteurs de terrain et dans le rôle des élus de quartier.

Une gouvernance oscillant entre « territoires » et « thématiques »

En effet, théoriquement, la fonction de maire adjoint de quartier consiste à faire vivre sur son territoire une demande d'animation globale complémentaire des actions mises en œuvre par les maires adjoints thématiques, dans le cadre de leur politique à l'échelle de la ville. Or, cette articulation n'est pas simple, car les adjoints thématiques se heurtent au souci d'indépendance des adjoints de quartier, tandis que ces derniers doivent diffuser le « fait territorial », alors que les modes de fonctionnement restent traditionnels.

De plus, les différences de statut persistent entre adjoints thématiques et adjoints de quartier, ces derniers étant surtout positionnés dans la déclinaison opérationnelle. La territorialisation implique donc une gouvernance partagée qui oblige l'adjoint thématique et l'adjoint de quartier à être en permanence dans une rencontre, qui, bien que difficile, doit générer du consensus, ce qui nécessite un rapport bien géré entre les deux adjoints.

Il est donc nécessaire de renforcer le rôle des élus de quartier, sachant qu'ils sont des relais particulièrement utiles des maires adjoints thématiques, en permettant une meilleure remontée de l'information du terrain et en donnant une plus grande visibilité à l'administration auprès des citoyens. Mais ils sont aussi les mieux placés pour redéfinir la vie démocratique locale.

IV - La revitalisation de la démocratie participative

Car la territorialisation vise également à l'adaptation des politiques municipales en associant les citoyens à leur conception, voire à leur mise en œuvre et à leur évaluation. « Rien ne se fera sans les habitants », écrivait il y a 30 ans Hubert Dubedout dans son rapport fondateur sur les villes⁵. C'est l'opinion des maires qui, dans le cadre de cette recherche-action, ont réaffirmé leur souci de situer l'habitant au cœur de la prise de décision : « On ne peut plus gouverner une ville sans associer au quotidien les populations aux décisions ». Certes, l'élu décide en dernière instance, car il représente la légitimité du suffrage universel qui l'a désigné pour accomplir un projet, et pour lequel il sera sanctionné en fin de parcours. Mais entre deux élections, il peut enrichir ce projet à travers l'instauration d'un processus de concertation, voire de co-élaboration.

Il s'agit donc bien de développer la « démocratie participative », en complément de la démocratie représentative.

Mais si la thématique de la participation est dans l'air du temps, elle manque souvent d'outils adaptés et, plus fondamentalement, elle renvoie finalement à des conceptions différentes sur le rôle et la place des habitants dans les affaires de la cité. Il est donc nécessaire d'observer de plus près cette question décisive pour l'avenir de la décentralisation.

L'essoufflement des instances consultatives

Sur la question des outils, la plupart des Villes de notre échantillon ont été sources d'innovations, avec l'introduction de l'Internet notamment. Ainsi le « Panel citoyen » valenciennois est l'un des

⁵ Hubert DUBEDOUT, *Ensemble, refaire la ville*. Paris : La Documentation française, 1983.

outils de développement de la concertation. Ouvert à tous les habitants, il leur offre la possibilité de s'impliquer en exprimant leur opinion sur des sujets liés à la vie locale au travers de leurs réponses à de courts questionnaires régulièrement proposés. De même, à Bordeaux, la plateforme « je participe » sollicite les habitants, pour donner leur avis sur des questions d'intérêt commun, notamment la prospective de la ville à l'aune de 2030, mais aussi les transports, les services, l'écologie, les technologies et le bien-être. La Ville de Besançon s'est également dotée d'un outil quantitatif (le « Panel Habitant », composé de 800 personnes) destiné à mesurer la satisfaction et les besoins des habitants.

Ces innovations consolident le recours à des dispositifs plus connus, comme les conseils de quartier, les ateliers de coproduction en matière d'urbanisme, les conseils des jeunes, mais aussi des dispositifs nouveaux comme le Conseil extramunicipal de la laïcité et du Vivre-ensemble à Tourcoing, le Conseil Bisontin des Jeunes et le Conseil des Sages à Besançon... À Bordeaux, outre les conseils de quartier à vocation généraliste, pas moins de six conseils thématiques consultatifs (le Conseil de la diversité, le Conseil des jeunes, le Conseil ville et handicap, le Conseil art et culture, le Conseil local de santé, le Conseil de développement économique et social) ont été mis en place pour faciliter le dialogue dans la ville sur des sujets spécifiques comme la prise en compte du handicap, le développement de la vie associative, ou l'intégration des communautés étrangères.

De même, à Strasbourg, sept organes consultatifs différents ont été mis en place : Conseils de quartiers, Ateliers territoriaux de partenaires, Ateliers urbains et Ateliers de projet, Conseil des jeunes et Assemblée des jeunes, Conseil des résidents étrangers. Ces instances participent d'une volonté d'instaurer « une nouvelle gouvernance », fondée sur la reconnaissance mutuelle des compétences des habitants, des techniciens, des associations et des élus.

Toutefois, cette dynamique participative est en butte à un certain nombre de limites, en dépit d'une diversification des outils, car les résultats produits ne semblent pas encore très convaincants. Jusqu'à présent, les outils de la participation citoyenne semblent osciller en particulier entre deux écueils, celui de l'instrumentalisation politique par les autorités locales d'un côté, et celui de la défiance ou de la désaffection de la population de l'autre. Aussi avons-nous observé, dans la plupart des villes de cette recherche-action, une phase d'essoufflement des dispositifs participatifs.

Trois types de difficultés ont été soulignés par les acteurs locaux, dans cette recherche-action. La première difficulté concerne la composition des instances de quartiers, qui est sensiblement identique dans quasiment toutes les villes où les habitants installés de longue date et culturellement favorisés sont prédominants. « Ce sont toujours les mêmes qui s'expriment, et qui parlent de leurs propres problèmes personnels », témoigne un élu concerné. « On a souvent une élite et des militants associatifs. On a du mal à mobiliser les habitants qu'on aimerait toucher », poursuit un chef de projet de la politique de la ville.

La deuxième difficulté récurrente tient à la notion même de « démocratie de proximité ». Associée à la territorialisation des politiques municipales, la démocratie participative accompagne l'objectif d'adaptation des décisions à la spécificité des quartiers. Le débat consultatif avec les citoyens se trouve dès lors sans surprise abordé sous l'angle de l'environnement urbain immédiat (« mon logement et mon trottoir »). Le format appréhende bien plus des « habitants » que des « citoyens »⁶. Finalement, ces derniers ne sont pas incités à opérer une confrontation avec les autres quartiers, laissant aux élus la responsabilité d'opérer la synthèse et l'arbitrage. A l'échelle de la ville, la participation des habitants devient alors un exercice qui superpose des petits cercles

⁶ Loïc BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la démocratie*. Paris : Le Seuil-La république des idées, 2008.

de personnes aux caractéristiques homogènes au niveau d'un quartier. On peut donc craindre, dans ces conditions, une certaine fragmentation de la démocratie participative, comme miroir de la fragmentation sociale de la ville, entre les différentes zones d'habitat. Il s'agit là d'une question centrale de la problématique du vivre-ensemble. Être proche n'est pas suffisant pour contribuer au développement démocratique.

La troisième limite réside dans le lien incertain, voire faible, entre participation et décision. En résumé, on est semble-t-il beaucoup moins dans une redistribution des pouvoirs que dans une nouvelle forme de légitimation des décisions prises. En somme, jusqu'à présent, on encourage une « participation des habitants » à laquelle on ne croit pas véritablement (en particulier dans les quartiers de la politique de la ville). Aussi la plupart des dispositifs participatifs (conseils de quartiers, CCH) apparaissent d'une influence résiduelle sur la décision.

Les limites de l'exercice

Cependant, une démarche d'évaluation critique de la « démocratie participative » est à l'œuvre actuellement dans toutes les Villes de cette recherche-action. Celles-ci cherchent à redéfinir les objectifs et les résultats attendus de la démarche. Ainsi, la réforme des conseils de quartier, à l'œuvre en particulier dans certaines villes (Bordeaux, Strasbourg, Besançon), consiste à intégrer un dispositif de codécision, qui affiche clairement le respect du suffrage universel. C'est un enjeu qui nécessite de modifier le contenu du débat avec les citoyens, pour l'orienter vers les questions liées au vivre-ensemble. Cela afin de diversifier et d'enrichir la controverse pour la niveler par le haut⁷. Les conseils de quartiers

⁷ Les doléances liées aux questions d'agrément du cadre de vie (poubelles...) peuvent être traitées par d'autres instances municipales, notamment les plateformes téléphoniques (« Allo Proximité » à Bordeaux, « Proxim social » à Besançon) ou encore les mairies et correspondants de quartier (Bordeaux et Strasbourg).

ne pourraient-ils pas alors délibérer les enjeux d'articulation entre le projet urbain et le projet humain de la ville, dans un objectif de projet et de proposition ?

Mais il va falloir veiller aussi à la qualité de la démocratie participative qui est plus élevée si elle est organisée. Ainsi, l'amélioration de la représentativité du débat dans les conseils de quartier nécessite l'introduction d'un tirage au sort et d'un système de recrutement par collègues (Strasbourg, Bordeaux, Besançon)⁸. De plus, afin de contrecarrer le mécanisme d'homogénéisation sociologique de la composition des membres, un renouvellement des instances doit être envisagé à intervalle régulier, à l'instar du système à l'oeuvre à Strasbourg. Ensuite, la qualité du contenu du débat exige la définition d'un cadre explicite sur les objectifs et le mode de fonctionnement.

Or, les règles de fonctionnement des conseils de quartier ne sont pas suffisamment explicitées et sont le plus souvent inconnues de la majorité de la population. De plus, la transformation des instances en force de proposition n'est pas automatique. La dynamique de coproduction dépend de la qualité de l'animation au sein des conseils de quartier.

Ce constat est d'autant plus important qu'il est récurrent dans les sept villes observées. La réussite des débats, du passage des plaintes à la proposition, est conditionnée par une animation par

⁸ Par exemple, les dix conseils de quartiers de la ville de Strasbourg regroupent un peu plus de 400 membres. La composition de ces conseils est fonction de trois collèges. Le premier collège, celui des habitants (le plus important numériquement), est constitué par tirage au sort, à la fois sur les listes électorales mais aussi sur une liste d'habitants volontaires. Le deuxième collège est composé de membres issus du mouvement associatif du quartier concerné. Une partie est tirée au sort, l'autre est directement choisie par l' élu afin de diversifier plus encore le recrutement des associations. Enfin, le troisième collège incarne une dimension plus « socioprofessionnelle » et regroupe des commerçants, représentants d'entreprises ou d'institutions publiques présentes sur le quartier.

des professionnels neutres (donc pas par des élus). La réussite des conseils de quartier dépend ensuite de leur capacité à émettre un avis éclairé et entendu par l'équipe municipale (à Strasbourg, un avis du conseil de quartier est annexé au conseil municipal). Si tout semble joué d'avance ou s'il s'agit d'un simple espace d'information, le citoyen ne se mobilise que peu ou pas.

Ces diverses évolutions nécessitent donc bien de clarifier la conception et les finalités de la démocratie participative, par rapport à la démocratie représentative, avec une définition explicite et assumée des attendus de la démarche auprès de la population. Si les conseils de quartier demeurent une simple assemblée générale informative, ils continueront à perdre en fréquentation faute de crédibilité. A l'inverse, si les conseils de quartier s'érigent en contre-pouvoir menaçant les règles du suffrage universel, ils ne pourront pas être acceptés. Il faut donc trouver le bon dosage entre démocratie représentative et démocratie continue.

Deuxième partie

Vers une dynamique partenariale autour du projet social

Face à la complexité de la question sociale, ce n'est que grâce à la recherche de partenariats actifs que peuvent être résolues les contradictions inévitables de l'action publique locale. Car les Villes n'agissent pas seules sur le territoire, y compris à l'intérieur même du périmètre communal. On pense immédiatement à la contribution des divers acteurs institutionnels du territoire, qu'il s'agisse de l'État, des organismes de protection sociale, des Conseils régionaux et des Conseils généraux, mais aussi au concours déterminant du monde associatif.

Dès lors, la clause de compétence générale des communes ne saurait occulter la nécessité d'une vision partagée sur la complémentarité des interventions et des moyens disponibles. Bien au contraire, face à la complexité de la question sociale et la raréfaction des ressources financières, la coopération ne relève plus du choix mais de la nécessité. Et dans le paysage institutionnel actuel, cette ambition doit concerner d'abord le rapport entre Villes et État (I). De la même manière, la revitalisation de la dimension préventive de la solidarité nécessite une refondation des relations entre les Départements et les Villes (II), mais aussi autour de la politique familiale entre les Villes et les organismes de protection sociale (III).

Enfin, la clarification du lien entre la Ville et l'Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI) est une condition de performance et de vitalité des services de proximité. En effet, l'intercommunalité ne doit pas simplement tendre à une mutualisation des moyens, mais à l'élaboration d'un projet politique de cohésion urbaine et sociale intégrée. C'est d'ailleurs tout l'enjeu de la question de la « métropole » (IV).

I - Pour une redéfinition des relations entre les villes et l'État

Le passage par le local est indispensable pour la revitalisation du vivre-ensemble. Mais s'y enfermer serait une erreur fatale. Car les communes et l'État, le local et le national, sont en interaction permanente. C'est ce couple qui doit faire unité et système, afin de consolider une démarche de décentralisation respectueuse de l'équilibre entre unité nationale et diversité locale.

D'ailleurs, il ressort des entretiens menés auprès des élus locaux dans les sept sites de cette recherche-action, que ces derniers, par-delà les différences partisans, demandent tout à la fois plus de décentralisation et plus « d'Etat stratège », garant de l'égalité des territoires. En somme, une décentralisation plus « active » qui consiste à concevoir le local comme un acteur et partenaire à part entière des politiques de cohésion sociale. Pour le dire encore plus nettement, cette orientation implique davantage une définition locale des politiques publiques que l'Etat doit accompagner qu'une programmation nationale que le local doit appliquer. C'est ce que souhaitent les élus locaux dans le domaine de l'éducation, de l'emploi et de la sécurité, mais aussi de la politique de la ville.

De l'école *dans* la ville à l'école *de* la Ville

L'éducation est un domaine central de la cohésion sociale qui implique de reconnaître et de consolider le rôle des élus locaux⁹. En effet, toutes les Villes de cette étude s'approprient volontiers

⁹ De nombreux dispositifs éducatifs locaux ont été créés à partir de modèles nationaux, sous forme de contrats types avec l'État, dont la commune est amenée à jouer le rôle pivot : le programme de réussite éducative (PRE) ; le contrat éducatif local (CEL) ; le contrat local d'accompagnement à la scolarité (CLAS) ; le « dispositif école ouverte » ; les « contrats d'éducation artistique » ; les actions de lutte contre l'illettrisme ; le dispositif « club coup de pouce clé ».

les compétences réglementaires et facultatives qui leur sont confiées pour l'école primaire. Elles développent ainsi leurs propres activités éducatives, culturelles et sportives en complémentarité des activités d'enseignement. Ainsi les initiatives de ces municipalités sont nombreuses et variées, non seulement dans le domaine périscolaire, mais dans le temps scolaire lui-même.

Par exemple, à Clichy-sous-Bois, ville la plus jeune de Seine-Saint-Denis¹⁰, l'éducation est la première priorité politique du maire, parce qu'il est stratégique de concevoir un projet cohérent sur cette période décisive de l'existence, de la petite enfance à la jeunesse. L'éducation est considérée comme l'un des principaux leviers de lutte contre les inégalités et de promotion du développement du lien social. La plus grande part du budget du Contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) de Clichy-sous-Bois est ainsi consacrée à la question éducative (plus de 60 %). Et l'exemple de Clichy n'est pas exceptionnel, car toutes les Villes de cette étude s'orientent également vers la mise en place de projets éducatifs locaux.

Ainsi on observe sur le terrain le passage de politiques scolaires territorialisées (où l'État cherche à adapter le droit commun au territoire mais conserve la plus grande partie des responsabilités) à la mise en place progressive de politiques éducatives territoriales (où les Villes s'emparent de la question éducative, en partenariat avec l'État).

On approche ainsi d'une notion plus extensive, celle de « ville éducatrice », qui ne fixe pas l'éducation uniquement autour de l'école, mais qui prend en compte les dimensions plurielles des apprentissages de l'enfant (réussite scolaire stricto sensu, apprentissage de la citoyenneté, activités d'épanouissement culturel et sportif) et qui élargit donc le nombre des acteurs éducatifs. C'est

¹⁰ La moitié de la population de Clichy-sous-Bois est âgée de moins de 25 ans et près de 39 % a moins de 20 ans, contre 28 % en Seine Saint Denis.

dans cette perspective que les municipalités s'impliquent dans les « projets éducatifs locaux », pour concrétiser l'adage selon lequel « Il faut tout un village pour élever un enfant ». Le projet éducatif local ambitieux de Tourcoing illustre pleinement cette perspective¹¹. Les Villes participant à cette recherche-action soulignent ainsi leur volonté de consolider les modes de coopération avec l'Éducation nationale, basée sur un contrat négocié et s'appuyant sur la spécificité d'un diagnostic partagé entre les partenaires éducatifs locaux.

Dans cette perspective, l'État conserve la définition d'un socle commun des programmes d'enseignement et de l'évaluation, fixe les orientations et les principes fondamentaux de la politique éducative mais délègue l'organisation et le pilotage au niveau local, afin d'offrir les conditions d'une plus grande autonomie du projet pédagogique des établissements¹². Il est donc souhaité par les Villes de cette étude, la promotion d'un État réellement partenaire des municipalités et, en même temps, garant de la règle et de l'unité dans l'accès au droit à l'éducation.

Soyons clair : le maire n'a pas du tout vocation à se substituer au droit commun de l'éducation, ni même à agir sur le contenu des enseignements scolaires, mais à endosser une position de chef d'orchestre afin d'organiser la rencontre entre les ressources de l'Éducation nationale et les ressources locales qui existent par ailleurs. Préconiser dès lors une gestion plus décentralisée du fonctionnement des établissements vise à favoriser l'adaptation de la norme nationale à la spécificité des problématiques éducatives

¹¹ Il s'agit de PEGASE : projet éducatif global « apprendre et savoir ensemble ». Pour un document municipal, cf., *Label Ville* (journal municipal de Tourcoing) n° 155, accessible sur le site internet de la ville : www.tourcoing.fr

¹² Il importe de souligner que c'est l'idée d'autonomie du projet pédagogique d'établissement qui est mise en avant. Celle d'une autonomie des chefs d'établissement dans le recrutement des enseignants est loin de faire consensus, même si son intérêt pour l'adaptation aux besoins de certains établissements semble bien réel.

locales et à consolider l'émergence d'un projet éducatif des territoires, optimisant le partenariat Ville/Education nationale/partenaires éducatifs.

Si l'école doit impérativement exercer pleinement sa mission de base (les apprentissages de l'écriture et de la lecture notamment), son ouverture sur le territoire est une nécessité, non pas pour externaliser ce qui relève des prérogatives de l'école, mais pour intégrer une approche plus globale de l'élève, adaptée à son environnement et au contexte local.

Or, toutes les observations le démontrent, cette ouverture sur le territoire est notamment conditionnée par la posture des directeurs d'école. Une des clefs de réussite des partenariats locaux repose sur leur capacité à aller vers une conception partagée de la mission éducative. Cette orientation aura d'autant plus de chances de succès que le directeur académique des services départementaux de l'éducation nationale (DA-SEN, l'ancien inspecteur d'académie) et ses inspecteurs départementaux (IEN) auront été en amont sollicités par les Villes et séduits par le projet.

Le succès du programme de réussite éducative (PRE) s'explique par le respect du scénario évoqué ci-dessus. La Ville est présente et reconnue dans son rôle d'animation globale, avec l'impulsion d'un partenariat qui constitue la dimension essentielle du succès de ce dispositif : enfants, parents, professionnels et bénévoles travaillent ensemble autour d'un même objectif.

Il serait donc très prometteur d'utiliser les enseignements du PRE pour rassembler, dans le cadre de projets éducatifs locaux, tous les acteurs (commune, Éducation nationale, Département, CAF, associations, centres sociaux...) autour de valeurs éducatives afin qu'ensemble, ces derniers mettent en place une stratégie concertée d'actions en matière d'éducation. De tels partenariats devraient désormais intégrer le droit commun et se diffuser à l'ensemble du territoire.

Insertion et emploi au cœur du projet social

Lorsque l'on interroge les maires sur ce qu'ils considèrent comme le plus important pour le bien-être de leurs concitoyens, l'emploi est tout naturellement plébiscité. Et même si leurs pouvoirs sont limités en la matière, ils s'impliquent avec leur EPCI dans les politiques d'insertion, en particulier des jeunes, qu'elles soient impulsées par l'Etat ou les Départements.

Les Villes participent ainsi aux missions d'accueil, d'information, et d'orientation des personnes éloignées du marché de l'emploi, mais aussi d'accompagnement social ou socioprofessionnel (RSA). De plus, elles développent des stratégies d'implantation des entreprises débouchant sur des dynamiques d'attractivité territoriale et d'accompagnement à la création d'entreprises.

Les Villes que nous avons observées développent ainsi une connaissance fine du contexte économique local. Elles tissent des liens réguliers avec les entreprises, les chambres consulaires, les organismes de formation et les acteurs de l'économie sociale et solidaire. Elles sont un bon échelon à partir duquel peuvent se construire les passerelles indispensables entre le secteur économique, le secteur de la formation et la politique d'insertion.

Les politiques d'insertion peuvent alors s'inscrire résolument dans une logique de « projet de territoire » susceptible de promouvoir le développement local et une approche de l'emploi qui puisse aussi s'adresser à des publics fragilisés.

Mais cette perspective se heurte à la complexité du paysage institutionnel. Car la politique de l'emploi incombe à l'État (Service public de l'emploi - SPE), la responsabilité de la politique d'insertion relève du Département, le développement économique local repose sur les communes et les intercommunalités, et la formation relève des Régions. Il est donc urgent de redéfinir une stratégie plus fédérée ou unifiée d'insertion et de développement local, en

raison même de l'éclatement des compétences entre les administrations d'État, les communes et les agglomérations, le Département et la Région.

Si l'on considère que c'est au niveau du bassin d'emploi que l'animation et le pilotage des leviers de la politique d'emploi sont les plus efficaces, il y a bien une place pour une adaptation des mesures décidées au plan national grâce au développement d'une ingénierie de l'emploi qui pourrait constituer le rôle premier des Maisons de l'Emploi. De ce point de vue, il y a sans doute à imaginer de nouvelles relations stratégiques (formalisées par des conventions notamment) entre le maire/EPCI et Pôle emploi, afin de faciliter et d'organiser au plan local la rencontre entre l'offre et la demande en matière d'emploi et d'insertion.

Cela permettrait de développer une analyse approfondie des opportunités locales. On devrait pouvoir repérer (diagnostic partagé) tous les services potentiels pouvant être assurés par des emplois aidés et mieux promouvoir les clauses sociales des marchés publics. Mais surtout, on pourrait identifier de nouveaux besoins insuffisamment pris en compte autour de l'économie verte et des services à la personne du secteur sanitaire et social. Sans oublier l'organisation par les Villes du rôle du bénévolat et du parrainage (levier peu développé), et l'encouragement à la création d'entreprises dans les « quartiers sensibles » qui révèle un potentiel largement sous-estimé...

Cette clarification du rôle des Villes dans la politique de l'emploi permettrait de renforcer la collaboration avec la Région qui favoriserait le lien entre insertion et formation. Il serait notamment opportun que les Régions, les Villes, les intercommunalités et les Départements mettent en commun leur analyse de l'offre de formation et des besoins des publics en insertion, en l'articulant au plan régional de développement des formations professionnelles (PRDF).

Une coopération perfectible en matière de prévention de la délinquance

La sécurité et la tranquillité publique constituent l'un des domaines privilégiés de coopération entre les Villes et l'État, en lien avec le préfet. Le partenariat s'élabore principalement autour d'un dispositif : le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD). Le CLSPD est une instance de coordination locale, de tous les acteurs de la prévention et de la sécurité, qui est obligatoire pour les communes de plus de 10 000 habitants comprenant au moins une zone urbaine sensible (ZUS).

Ainsi, des premiers « conseils communaux de prévention de la délinquance » (CCPD) créés en 1983 en passant par les « contrats locaux de sécurité » (CLS) mis en œuvre en 1998, jusqu'aux CLSPD actuels inaugurés en 2002, les différents contrats situent le maire en position d'impulser et de fédérer les politiques locales de prévention et de tranquillité publique. Dans cette perspective, le maire représente la population et coordonne les interventions sur son territoire selon une approche globale du problème. Il s'agit d'agir localement et de façon transversale, avec les services de l'Etat et l'ensemble des partenaires concernés.

D'ailleurs, dans la plupart des villes de cette recherche-action, on vérifie le plus souvent la réussite de ce dispositif partenarial. En effet, la coopération est fréquemment jugée « excellente »¹³, et portée par une garde rapprochée : le maire, le préfet (ou sous-préfet), le procureur de la République et le commissaire divisionnaire.

Plus précisément, le succès du dispositif réside dans la forte implication du maire, qui apparaît légitime pour rassembler autour

¹³ Au Havre, à Strasbourg, Valenciennes et Tourcoing notamment. Il y a sans doute, néanmoins, un effet d'exemplarité locale dans notre échantillon, car les études nationales sur le dispositif semblent aboutir à un constat plus mitigé.

de lui les différents partenaires. Le maire n'est pas un donneur d'ordre, mais les différents acteurs ne peuvent s'impliquer dans le partenariat local sans son aval. A ce propos il faut également souligner l'importance décisive d'une lecture partagée de la prévention. En effet, le partenariat fonctionne mieux lorsque les acteurs locaux endossent une posture qui va au-delà du modèle d'action directement lié à leur appartenance institutionnelle et qui est portée par une éthique du développement local et une conviction des bénéfices du partenariat.

Cette coopération repose sur l'existence d'un diagnostic partagé, approprié et porté politiquement. Les vertus de ce diagnostic apparaissent très nettement, en matière de coopération et de définition des complémentarités entre les différents partenaires de la prévention de la délinquance, par comparaison avec d'autres dispositifs partenariaux plus incertains. Il faut donc insister sur ce point. C'est cette connaissance du rôle des autres partenaires et cette reconnaissance mutuelle qui créent un climat de confiance et des relations équilibrées.

Et effectivement, on n'assiste ni à un effacement de l'État, ni à la toute puissance de l'élu local. Cette coopération permet aux Villes de cette recherche-action d'articuler les actions de prévenance (animation du territoire), de prévention (lutte contre le décrochage scolaire, investissement dans les activités périscolaires et de soutien à la parentalité), avec des actions poursuivant l'objectif

¹⁴ Ainsi, par exemple, à Besançon, le travail de coopération entre le CCAS et l'association départementale du Doubs pour la sauvegarde de l'enfance (ADDSEA) offre des pistes intéressantes : on observe une intervention en temps réel des médiateurs de première ligne, qui comprend une équipe de correspondants de nuit, pour ensuite favoriser une orientation, une mise en relation des jeunes qui le souhaitent, vers un accompagnement éducatif de plus long terme avec les éducateurs de prévention spécialisée. La plus value des compétences se définit ainsi dans la construction des relations de complémentarités. Ainsi les médiateurs sont positionnés dans une fonction de présence ou de suivi, plus ou moins ponctuel, de première ligne, permettant d'irriguer le lien social, et d'orienter vers les services sociaux de deuxième ligne.

de surveillance de l'espace collectif par le recours à la technologie (vidéo-protection) et les moyens humains dédiés (agents de médiation, correspondants de nuit...). Sans oublier de mentionner toutes les actions qui visent des groupes cibles (les aides aux victimes, les actions de prévention de la récidive...).

Il est vrai que le pilotage par le maire, lorsqu'il est engagé avec l'appui du préfet, peut permettre la formation d'alliances inédites entre les acteurs de la prévention sociale et de la prévention dite « situationnelle ». Ainsi en va-t-il, par exemple, de l'articulation entre les acteurs de la prévention spécialisée et les nouveaux acteurs de la médiation¹⁴.

Une politique de la ville en quête de sens

Contrairement à l'opinion courante, la plupart des quartiers concernés par la politique de la ville ne sont pas abandonnés¹⁵. Il importe au contraire de souligner la mobilisation accrue des collectivités locales et la forte présence des institutions publiques et privées dans ces quartiers. D'ailleurs, les « zones urbaines sensibles » sont parfois mieux dotées que les autres quartiers en équipements publics. Et même si elles sont moins bien dotées en services marchands, elles n'apparaissent pas comme des territoires sous-équipés¹⁶.

Mais la politique de la ville révèle ses limites quand elle est utilisée comme une politique de substitution, alors qu'elle devrait être une politique d'innovation. A l'origine, elle devait être un levier pour irriguer et rendre plus efficaces les politiques publiques dites de droit commun (emploi, éducation, santé, sécurité, logement) dans les quartiers. Mais une forme de dérive s'est peu

¹⁵ Par rapport à l'ensemble des ZUS, Clichy-sous-Bois est plutôt une « exception » en raison de son enclavement géographique et le niveau de cumul des difficultés, cf. Cyprien AVENEL, *Sociologie des « quartiers sensibles »*. Troisième édition, Paris : Armand Colin, 2010.

¹⁶ Rapport de l'ONZUS, 2004.

à peu installée, par laquelle les crédits dédiés se substituent aux crédits de droit commun, comme on a pu le constater en particulier à Clichy-sous-Bois. La stratégie de développement social de départ a été progressivement éclipsée par une approche valorisant le zonage. La logique de projet s'est transformée en logique de guichet. Le traitement des déficits s'est substitué à la mobilisation des habitants. La valorisation d'une politique descendante a remplacé la promotion d'une démarche ascendante.

Ce constat, que l'on peut bien sûr nuancer, est toutefois récurrent d'un site à un autre. Le sentiment des professionnels locaux de la politique de la ville est celui d'être dans une sorte de fin de cycle où l'on aurait perdu le processus dans la procédure, sans pour autant créer un nouveau modèle d'action.

Ainsi, les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) créent des opportunités utiles. Mais ils font l'objet de critiques récurrentes : ils n'engendreraient pas de dynamique de développement social et ne favoriseraient pas la mise en cohérence des dispositifs existants. Les chefs de projet peuvent apparaître alors comme des « courroies de transmission » en charge de l'application de dispositifs descendants. Et ce, bien que les délégués du préfet, qui sont chargés d'une mission transversale d'impulsion et de relais des méthodes de coopération, voient leur rôle reconnu par les Villes.

En effet, la jeunesse du dispositif ne permet pas de parler d'une modification de la gouvernance locale de la politique de la ville par l'action rapprochée des délégués du préfet. Il s'agit d'une impulsion prometteuse qui doit être consolidée, notamment en articulation avec les chefs de projet de la politique de la ville. Quant aux associations, elles soulignent le risque que comporte leur positionnement trop resserré dans une fonction d'opérateur des politiques publiques, ayant une délégation de service et de prestation, au détriment de leur rôle actif de creuset de l'action collective et de la participation citoyenne.

Au bout du compte, les acteurs locaux souhaitent la mise en œuvre effective des fondamentaux de la politique de la ville : un diagnostic partagé et porté sur le plan politique, puis un projet, une approche globale et un contrat unique sur le plan du développement social et urbain. Cela implique un changement en profondeur des postures et des pratiques en matière de coopération entre les différents partenaires, d'autant plus que persistent des difficultés d'articulation entre le « social » et « l'urbain ».

Ainsi les opérations de rénovation urbaine constituent potentiellement une opportunité exceptionnelle de transformation des conditions de vie des habitants. Ces opérations sont en train de remodeler physiquement les quartiers dans le sens d'une amélioration objective de l'habitat. En matière de qualité résidentielle, les progrès sont très nettement observables, en particulier à Clichy-sous-Bois (le plateau de Clichy-Montfermeil), mais aussi à Valenciennes (Dutemple, Saint-Waast, Chasse-Royale...), au Havre (Bois-de-Bléville, Caucriauville, Mont-Gaillard et Mare-Rouge), Besançon (Planoise et Clairs Soleils) et Strasbourg (le Neuhof et la Meinau-Canardière). Ces opérations en particulier sont un puissant levier d'une intervention sociale renouvelée, à même de redonner confiance aux élus et acteurs locaux dans la capacité de la Ville à « refaire société ».

Mais cela n'est pas suffisant. Parce que l'essentiel des investissements mis en œuvre dans le cadre de la rénovation urbaine porte sur le cadre bâti, on s'interroge sur sa capacité à répondre plus généralement aux besoins des habitants, dans le domaine de l'emploi, des contextes scolaires et de l'accessibilité aux potentialités de la ville. Si le point d'entrée est urbain, la réussite de la politique de la ville est conditionnée par son impact sur l'« humain ». Or, l'observation sur les sites montre une difficulté des opérations urbaines à intégrer dans leur réalisation concrète les dimensions plus transversales du projet.

Ainsi, par exemple, l'objectif affiché de mixité sociale soulève un enjeu incontournable, qui est celui de l'éducation et de la qualité

des établissements scolaires. En effet, tant que l'action publique ne parviendra pas à garantir des établissements scolaires avec un niveau permettant que les parents n'aient pas de bonnes raisons d'inscrire leurs enfants ailleurs, aucune amélioration n'est sérieusement envisageable. Il s'agit là d'un enjeu décisif de la politique de la ville, si elle veut réussir la rénovation urbaine dans la durée. Toutefois, la rénovation urbaine, dans certains quartiers, a pu être un levier de transformation de l'action sociale, au point de renouveler les approches et les pratiques professionnelles, en particulier du travail social, notamment à Valenciennes.

En effet, les travailleurs sociaux du CCAS (les assistantes sociales), qui connaissaient les populations concernées, ont été un atout majeur en facilitant l'approche des familles, avec le concours des centres sociaux. Le PRU a notamment permis de réaliser un bilan complet au niveau social sur ces territoires, en détectant des publics isolés qui n'avaient pas recours aux services sociaux classiques. Au Havre et à Besançon aussi des rapprochements se dessinent, comme si le fameux « rendez-vous manqué »¹⁷, dénoncé il y a une dizaine d'années entre travail social et politique de la ville, n'était pas une fatalité.

Mais il reste que, dans les grands instruments de la gouvernance locale (PRU, PLU, SCOT, PLH, CUCS, etc.), le social est toujours considéré comme « ce qui reste à prendre en charge ». L'articulation entre projet social et projet urbain est certes une tendance émergente, mais elle demeure largement insuffisante pour contrebalancer les processus lourds de ségrégation.

Il est donc temps désormais d'engager la « rénovation sociale » des quartiers. Cela implique de privilégier une définition locale de la politique de la ville, avec un accompagnement de l'État, et non une programmation nationale que le local doit se contenter d'appliquer.

¹⁷ Cf. Claude Brévan et Paul Picard, *Une nouvelle ambition pour les villes. De nouvelles frontières pour les métiers*. Paris : La Documentation française, 2000.

Cette approche engage donc une transformation en profondeur du modèle de gouvernance, à partir d'une approche « ascendante » de l'action publique fondée sur un diagnostic local et la définition d'un projet de territoire, dont le maire est le pivot (et l'EPCI), avec un appui de l'État, et la signature d'un contrat unique.

Dans cette perspective, quatre priorités stratégiques se dégagent de l'observation :

- clarifier et repenser l'objectif de mixité sociale ;
- remobiliser le droit commun autour du projet de territoire et de la transversalité ;
- articuler l'urbain et le social dans un contrat unique ;
- faire émerger un dispositif de co-décision avec les habitants et les associations.

II - Pour une redéfinition des relations entre Villes et Départements

Depuis sa mise en œuvre en 1984, le processus de décentralisation n'a cessé de traduire la volonté du législateur de s'appuyer sur l'atout de la proximité afin d'optimiser l'efficacité des politiques d'action sociale. Les Départements ont vu leurs responsabilités sociales s'accroître de manière considérable. Mais l'accentuation des compétences réglementaires transférées aux Conseils généraux pèse paradoxalement sur leurs capacités d'agir en matière de prévention avec la prégnance de leurs compétences obligatoires et l'épuisement de leurs marges de manœuvre financières.

En effet, les informations recueillies dans le cadre de cette recherche-action et l'enquête réalisée par l'Odas auprès de l'ensemble des Départements se rejoignent pour laisser apparaître une faible implication des Départements dans des actions de développement social, en dépit d'une consolidation de la territorialisation des politiques départementales¹⁸. Il est vrai que, sur les territoires urbains, rien de décisif ne peut se faire sans une forte coopération avec les maires.

D'une coopération incertaine à une coopération recherchée

Or, les relations de coopération en matière de politique d'action sociale entre les grandes Villes et les Départements sont incertaines et peu organisées. Le Département est certes présent sur le territoire des villes, mais il l'est bien plus en termes d'implantation d'équipements, d'attribution de prestations sociales et d'offre de services, qu'en termes de coopération stratégique. En effet, dans le lien

¹⁸ *Développement local et performance sociale : où en sont les Départements ?* Lettre de l'ODAS, novembre 2010.

avec les villes-centres, il apparaît de façon récurrente, quels que soient les territoires observés, que se pose un problème de visibilité politique du Département, sur tout un ensemble de dispositifs à vocation sociale, dans lesquels la Ville se positionne fortement. C'est donc bien la notion de chef de file qui est interrogée, dans la capacité du Département à impulser, sur le territoire urbain, une logique de développement social avec un projet et un partenariat stratégique.

La fragilité de l'organisation des complémentarités de l'intervention sociale, entre les deux collectivités, se vérifie notamment en matière de planification des services et équipements ou d'accompagnement social, mais aussi de réussite éducative. On y décèle une forte concurrence au niveau de l'affichage politique des interventions, l'incertitude du positionnement des professionnels et surtout un problème de lisibilité de l'offre de services pour les usagers. Or, les problèmes économiques et sociaux se concentrent dans les zones urbaines¹⁹. Dans les territoires ruraux, non dénués de difficultés sociales et souvent dotés d'une moindre ingénierie, le rôle du Département est davantage reconnu, car il incarne le rôle de collectivité de régulation voire d'encadrement.

Il ne s'agit pas de cliver artificiellement la sociologie des territoires, la distinction entre ville et campagne étant largement dénuée de sens aujourd'hui sur le plan des modes de vie, mais de dresser le constat d'une intervention actuellement différenciée du Département. Ainsi les acteurs locaux s'accordent sur le constat que le Département endosse plus facilement un rôle d'acteur déterminant dans le monde rural et périurbain. A l'inverse, le leadership des grandes Villes, des agglomérations urbaines, et la diversité de leurs interventions auprès des citoyens, nécessitent de repenser la coopération des deux collectivités.

¹⁹ Par exemple, la ville de Strasbourg correspond à un quart de la population du département du Bas-Rhin, mais elle accueille la moitié des bénéficiaires de minima sociaux de ce département, la moitié des allocataires à bas revenu de la Caisse d'allocations familiales et plus de la moitié des logements sociaux.

La mise en œuvre du rôle de chef de file du Département, dans les territoires des grandes villes, implique donc l'élaboration d'un système de partenariat profondément renouvelé, en particulier autour d'une lecture commune du concept-même de prévention.

En effet, d'un côté, de par sa proximité avec la population, la ville est positionnée sur tout ce qui relève de l'animation du lien social, avec en sa main les principaux leviers du développement local, tels que les politiques de la culture, du sport, de la jeunesse, de l'habitat, des transports, de l'urbanisme etc. De l'autre côté, le Département, de par ses compétences obligatoires, est le maître d'œuvre de la protection et de l'accompagnement social. Entre ces deux pôles, on constate que c'est la prévention qui recoupe de façon diffuse les différents secteurs d'activité des grandes Villes et des Départements. Dès lors, il apparaît qu'une démarche de concertation active s'impose entre les deux collectivités territoriales, pour clarifier les interventions de chacune et mieux travailler les complémentarités en matière de prévention, avec les organismes de protection sociale et les associations.

Les divers scénarios de complémentarité

Dans les sept sites, nous avons observé des territoires différents avec la recherche de partenariats différents. Car les Villes ne souhaitent pas un « modèle de gouvernance », mais des systèmes d'action partenariale à géométrie variable. C'est pourquoi, à partir de l'ensemble des informations recueillies sur le terrain, nous proposons non pas un scénario, mais des principes aptes à favoriser une meilleure articulation des responsabilités sociales fondées sur des objectifs déterminés en commun (la question de la « métropole » sera traitée plus loin).

La première recommandation concerne l'accueil des publics en difficulté et la manière dont les champs de compétences sont définis entre Villes et Départements. En effet, le partage historique entre les « isolés », plutôt suivis par les CCAS, et les « familles »

suivies par les Départements, est un partage non seulement dépourvu de tout fondement légal, mais aussi de pertinence, compte tenu de la complexité des parcours de vie aujourd'hui. L'approche par publics se révèle artificielle et désormais inadaptée.

On pourrait alors répartir les rôles sur des fonctions différentes, mais concernant tous les publics²⁰. Le CCAS serait positionné dans une fonction de réponse sociale généraliste de première ligne. Il s'adresse à toute la population, notamment les travailleurs pauvres et les bénéficiaires du RSA activité. Le CCAS pourrait alors proposer un suivi social provisoire, ponctuel, et n'aurait pas pour vocation à inscrire l'accompagnement dans la durée. Le Département prendrait le relais du CCAS sur les situations sociales nécessitant un accompagnement social durable.

Cette organisation impliquerait par ailleurs un accueil social mutualisé tous publics, à l'échelle de la ville, de diagnostic, de suivi et d'orientation pour les situations difficiles. Le CCAS se trouverait alors positionné dans le portage d'une politique s'adressant à tous les habitants de la ville en situation de précarité, afin de déployer sa force de frappe sur la prévention et la sécurisation des parcours de vie.

L'autre recommandation concerne alors la question de la prévention, qu'il convient de définir par référence aux notions de prévention primaire, secondaire et tertiaire. Cette distinction permettrait de positionner les Villes dans leur dimension généraliste avant tout sur la prévention primaire (la prévenance), et les Départements avant tout sur leurs compétences en matière de prévention ciblée et de protection²¹. Cette hypothèse présente l'avantage de clarifier l'apport principal des deux collectivités. Mais, comme le montre

²⁰ C'est notamment une hypothèse de travail actuellement en discussion à Besançon avec le Département du Doubs.

²¹ Jean-Louis SANCHEZ, *Pour une République des maires ! Le vivre-ensemble à l'épreuve de la crise*. Paris : L'Harmattan, 2008

l'ensemble des informations recueillies sur le terrain, ce modèle de coopération est amené à varier sensiblement en fonction de la taille des villes et de la diversité des configurations locales. En effet, les grandes et très grandes Villes qui disposent d'une ingénierie sociale sont dès à présent engagées au-delà des logiques de prévenance, avec le développement de secteurs d'activité susceptibles d'agir dans le domaine des compétences départementales. Il relève donc de la concertation locale de définir le champ des complémentarités et des systèmes de partenariat les plus adaptés.

Dans tous les cas de figure, la mise en œuvre d'une véritable politique de coopération entre les Villes et les Départements exige au moins deux conditions. La première condition réside dans la mutualisation de l'observation et l'élaboration d'un diagnostic territorial partagé par les élus des deux collectivités, pour en faire un outil commun de connaissance du territoire et de la population et un levier de culture commune, de rassemblement et de reconnaissance des acteurs. La deuxième condition tient dans l'organisation progressive d'un repositionnement du travail social d'expertise et d'animation pour enrichir le diagnostic territorial et à la mise en cohérence des actions de prévention ciblée et de prévenance (prévention primaire).

III - Pour une co-élaboration renforcée de la politique de l'enfance et de la jeunesse

Les communes sont devenues un acteur essentiel de la politique de soutien à la famille et un partenaire privilégié des parents au cours du développement de l'enfant. En effet, les maires se montrent très investis sur la question de l'enfance, tant sur le plan éducatif (accueil, accompagnement scolaire, accès à la culture et au sport, citoyenneté), que sur le plan économique et social (conciliation vie familiale et vie professionnelle, lutte contre la pauvreté).

Ils développent cette activité en étroite collaboration avec les CAF. Les CAF interviennent en effet dans des domaines auxquels les maires sont désormais très attentifs, la petite enfance en particulier, mais aussi la jeunesse, le soutien à la parentalité, l'animation locale de la vie sociale (centres sociaux notamment), la participation des habitants et la lutte contre les exclusions, avec l'objectif d'une approche globale de la famille et de l'éducation.

Ce partenariat n'est pas exclusif, car la politique de la petite enfance est aussi mise en œuvre avec les Départements. C'est tout particulièrement le cas en ce qui concerne les modes d'accueil, pour lesquels les Départements détiennent la responsabilité de l'agrément et du contrôle. Cette coopération à plusieurs nécessiterait une approche partagée des besoins, qui a du mal à se concrétiser. Or, les communes, bien qu'impliquées dans le travail de mise en adéquation des besoins de la population avec l'offre de garde disponible, éprouvent de grandes difficultés à consolider leur rôle dans la conception d'une politique intégrée de la petite enfance, regroupant l'ensemble de l'offre d'accueil collectif et individuel.

La Ville comme pilote...

En effet, les communes ne disposent pas, par exemple, d'une connaissance complète de l'offre existante d'accueil individuelle et privé qui est pourtant majoritaire. Alors que les communes peuvent centraliser le dépôt des demandes des parents et donc connaître les besoins, elles ne maîtrisent pas les contours de la réponse. L'enjeu pour la municipalité est donc bien d'organiser une véritable coordination de l'offre privée et publique, individuelle et collective. Et il importe de ce point de vue de pouvoir rendre compatible le rôle de régulateur de l'offre de service et celui de gestionnaire direct qui s'avèrent parfois difficile à concilier²².

Il faut donc se donner les moyens d'un véritable schéma de l'accueil de la petite enfance, ce qui nécessite de renforcer encore les liens de coopération et d'échange d'informations avec le Département. C'est d'autant plus souhaitable que, dans ces Villes, on relève la recherche d'une approche transversale, avec la CAF mais aussi avec les services du Département (PMI notamment) et de l'Education nationale, pour apporter une contribution collective à l'épanouissement de l'enfant tout au long de sa scolarité. Ce qui donne tout son sens à la notion de « projet éducatif local ». Il s'agit bien, en effet, de penser et d'agir en termes de continuum, de l'accueil du jeune enfant au soutien à la réussite scolaire, avec l'organisation d'activités qui favorisent l'équilibre et l'épanouissement personnel et culturel de l'enfant, là où les responsabilités apparaissent fragmentées selon l'âge entre les diverses institutions.

Si un projet municipal se fixe comme objectif le développement territorial, il ne pourra le réaliser sans y intégrer la politique de l'enfance, faisant de l'enjeu des modes d'accueil un levier stratégique de développement du lien social et de l'attractivité économique.

²² *Politiques municipales de la petite enfance : de la gestion à la coordination des modes d'accueil*. Les Cahiers de l'Odas, Odas Editeur, 2001.

La CAF comme soutien

Dans cette perspective, les CAF sont un partenaire incontournable des municipalités tant sur le plan gestionnaire que stratégique. Elles ne participent pas seulement au financement mais jouent un rôle d'expert sur les besoins et les réponses. Ainsi elles sont particulièrement influentes en ce qui concerne le renforcement de la qualité, à travers notamment la qualification des professionnels et l'incitation forte à la participation des parents (à Bordeaux et Strasbourg notamment).

Mais c'est aujourd'hui l'identité des CAF, sur le plan local, qui est interrogée en raison de l'évolution des modalités de l'intervention, qui semble parfois réduire leurs marges de manœuvre²³. Ainsi, tout particulièrement, le contrat enfance jeunesse (CEJ) tend à se définir comme une convention de financement, en somme une quasi-prestation de nature légale, normée par la caisse nationale, laissant à la CAF peu de liberté d'initiative dans la négociation. Cette évolution questionne donc la place et le rôle de la CAF dans son partenariat local. C'est pourquoi, si l'on veut que les Villes ne soient pas perçues comme des opérateurs de dispositifs juridiques et techniques mais comme des acteurs et partenaires du territoire local, il convient de renforcer le rôle stratégique des CAF.

C'est ce que montre, à Bordeaux, l'élaboration du Projet social de la municipalité, dans lequel la CAF s'implique, tant sur le plan

²³ Divers éléments viennent perturber ce partenariat : diminution des moyens financiers dans les secteurs urbains, départementalisation récente des CAF (dans le Nord et la Seine-Maritime notamment), sans parler des difficultés de traitement des dossiers allocataires, qui augmentent en raison de la crise, et des retards accumulés en ce domaine (une semaine de retard en moyenne sur le territoire métropolitain en juin 2012). Le point de vue des Villes concernées par la départementalisation est que celle-ci « assèche » le territoire, en éloignant le partenaire de la proximité, compromettant les actions communes en matière de développement social, et renforçant alors le rôle d'opérateur technique et administratif des CAF.

financier que sur le plan stratégique, par l'intermédiaire du contrat territorial global (CTG), qui peut être considéré comme le volet familial du Projet social de la municipalité²⁴. De la même manière, la Convention Globale de Partenariat entre la CAF du Bas-Rhin et la Ville de Strasbourg (approuvée en juin 2012) est un autre exemple de bonne gouvernance en matière de développement de l'action sociale et familiale sur le territoire, notamment dans les domaines de la petite enfance, de la jeunesse et du soutien à la fonction parentale. En effet, cette convention a pour objet de consolider le partenariat existant depuis de nombreuses années entre la Ville et la CAF, par la formalisation d'un cadre stratégique et de pilotage global, en renforçant l'efficacité, la cohérence et la coordination des interventions, dans la perspective du développement social.

On voit donc bien, à travers ces deux exemples, que la marge d'adaptation, des directives nationales de la politique familiale, au contexte local, dépend moins des orientations réglementaires que de la posture de la direction de la CAF vis-à-vis de la conception du territoire et du développement local de la commune.

Ainsi les deux partenaires peuvent passer ensemble d'une gestion segmentée des secteurs d'activité à une politique plus intégrée de l'enfance et de la famille, qui ne se limite pas à une politique d'accueil de la petite enfance. Elle doit se concevoir et se développer comme une politique plus transversale, qui mobilise les différents leviers contribuant à la socialisation des enfants, en étroite collaboration avec la politique des CAF, mais aussi celle de l'Éducation nationale, de la PMI, et avec les politiques qui participent aux loisirs des enfants et de leurs parents. La politique de l'enfance est alors un point d'entrée dans les initiatives visant à favoriser le lien social. Et sur ce dernier point, la question de l'avenir des centres sociaux est primordiale.

²⁴ Notons que le CTG est un dispositif expérimental, pour le moment, qui s'est donc développé avec des CAF et des partenaires volontaires.

Centres sociaux : le retour aux sources

En ayant comme responsabilité l'animation globale de leur territoire, les centres sociaux sont tout naturellement porteurs d'une dynamique de développement social par leur ancrage sur le terrain, la connaissance des besoins sociaux et leurs compétences. En ce sens, ils sont des relais essentiels de la territorialisation de l'action publique municipale. Ils sont d'ailleurs souvent utilisés pour faciliter la mise en œuvre de dispositifs sociaux et éducatifs locaux, comme au Havre, à Valenciennes, à Tourcoing, à Besançon et à Bordeaux. Ils sont aussi un lieu de permanences administratives qui peuvent être mises en place par différents organismes, tels que les CAF, mais également Pôle Emploi, la PMI ou la CPAM. En particulier, les centres sociaux sont souvent le relais de l'offre de service des CAF auprès des familles : antennes administratives, soutien à la parentalité, espace multi-accueil de la petite enfance...

Mais ils sont alors progressivement positionnés comme des opérateurs des institutions, ce qui risque de les éloigner de leur cœur de métier. En effet, l'observation sur les sites de cette recherche-action (Le Havre, Valenciennes, Tourcoing, Besançon, Clichy-sous-Bois...) montre que les centres sociaux tendent à se développer comme des « superstructures », qui gèrent des offres de service, au risque de perdre de vue la stratégie d'animation globale, la mise en œuvre d'un projet global de développement social.

De plus, le mode de financement actuel basé sur l'appel à projets contribue à cette segmentation de l'action publique locale, dans la mesure où l'appel à projets cible le financement sur un objet précis²⁵.

²⁵ Même si l'appel à projets poursuit l'objectif d'optimiser l'adéquation entre l'offre de service et les besoins sociaux, l'observation montre qu'il induit une segmentation de l'intervention publique, et plus généralement l'emprise des partenariats de gestion sur les partenariats de coopération.

Ce mode de gestion ne facilite pas le travail sur la notion de projet global, tout comme il rend très compliqué l'intégration des habitants au cœur de ce projet. En effet, ces nouvelles modalités de subvention impliquent un alourdissement de la part consacrée au travail de gestion administrative, qui peut être difficilement compatible avec les logiques d'action traditionnelle des centres sociaux, qui s'appuient sur le principe de participation des habitants dans l'élaboration des projets, et qui est un critère de succès de l'intervention sociale.

Enfin, les critères d'évaluation définis par les financeurs s'avèrent trop souvent éloignés de la raison d'être de l'action sociale, de sa spécificité et de sa complexité, à savoir le développement du lien social. La démarche objectifs ciblés/résultats attendus conduit en effet à une activité très technique de « reporting » qui répond aux exigences de rendu compte et d'efficacité des financeurs, mais qui engendre aussi une certaine forme de mise à distance du terrain. C'est une des raisons qui explique la volonté des municipalités de cette recherche-action de mieux piloter, voire parfois de « reprendre en main », les centres sociaux.

Plus généralement, sur le plan des évolutions relatives à l'organisation et à la gestion des centres sociaux, une enquête conduite par l'Observatoire national des centres sociaux de la CNAF révèle une diminution des gestions directes par les CAF, une légère baisse des gestions associatives et surtout une forte croissance des gestions municipales (23 % en 2006 contre 13 % en 1991)²⁶. Ainsi l'augmentation des centres sociaux en gestion municipale traduit bien une évolution due tout à la fois à une volonté de maîtrise mais aussi aux contraintes issues des procédures d'appel à projets ou d'appel d'offres.

²⁶ CNAF, Observatoire des centres sociaux, *Enquête portant sur l'année 2006*, avec la contribution des CAF et des centres sociaux.

Cette évolution structure donc un nouvel enjeu pour les centres sociaux comme plus généralement pour l'éducation populaire : comment parvenir à articuler valorisation des initiatives du terrain et autonomie d'un côté, et contrôle des orientations et des moyens d'un autre ? Il s'agit bien d'un défi, car la raison d'être du centre social est de pouvoir irriguer et développer la vie sociale d'un quartier, ce qui est un objectif complexe et difficile à évaluer le cas échéant.

Il faut donc encourager une forme de co-élaboration entre les responsables des centres sociaux et les principaux partenaires, en premier lieu la municipalité et la CAF, mais aussi le Département. Il s'agit de parvenir au respect de la nécessaire liberté associative et au contrôle des moyens et des résultats. Ainsi le partenariat avec les centres sociaux doit pouvoir s'appuyer sur des conventions d'objectifs, reposant en amont sur un diagnostic partagé et un dialogue constructif.

C'est dans ce cadre là que les centres sociaux pourront faire valoir d'où ils viennent et réintroduire au cœur de leur démarche l'implication des habitants dans un objectif de développement social et territorial. Le centre social incarne depuis toujours une stratégie visant à promouvoir une conception ascendante et participative de l'action publique par la démarche du contrat et du partenariat. Le centre social comme forme associative ne saurait donc se réduire à un rôle de prestataire de services. Il est avant tout, dès l'origine, un rassemblement d'individus qui prennent conscience de la réalité d'une situation locale avec la volonté de la transformer.

IV - Pour une redéfinition de l'intercommunalité dans le projet social

Bien que l'intercommunalité fasse dorénavant l'objet de critiques, elle n'a jamais été aussi développée parce qu'utile. Tant sur le plan du nombre (on dénombre désormais 2 600 communautés, soit 95 % des communes) que sur le plan des compétences (en moyenne, dans les territoires de cette recherche-action, les intercommunalités exercent neuf compétences qui concernent directement les habitants), l'intercommunalité progresse et avec elle, la nécessité d'une collaboration renforcée.

Mais, comme on a pu déjà le constater, la gouvernance locale implique une clarification des compétences, qui ne doit pas simplement viser une logique de mutualisation des moyens, mais reposer sur une logique d'élaboration d'un projet politique de cohésion urbaine et sociale intégrée. La clarification du lien entre la Ville et l'EPCI, dans l'objectif d'une coopération renforcée, relève de cette nécessité.

La complexité des liens entre Villes et intercommunalités

En effet, les nombreuses compétences des intercommunalités, sur les enjeux socio-économiques et urbains, tels que le développement économique, le transport, l'aménagement du territoire, les grands services de l'eau et du ramassage des déchets, le développement durable, conduisent à poser la question du projet politique intercommunal, et des liens entre ces organisations et les collectivités locales issues du suffrage universel direct, au premier rang desquelles se trouvent les communes, au regard des enjeux de cohésion urbaine et sociale.

Par ailleurs, ces délégations de compétences de la Ville vers l'EPCI peuvent entraîner des incohérences. Ainsi les communes conservent des compétences décisives, comme le droit des sols, alors même que les intercommunalités sont compétentes en matière d'urbanisme et d'habitat²⁷. Parfois, le découpage géographique repose sur des compromis qui peuvent se révéler contradictoires avec la cohérence sociologique et territoriale recherchée par la loi Chevènement.

Au final, au sein de l'échantillon des villes observées, la répartition des compétences entre intercommunalités et Villes demeure d'une grande complexité. Il est notamment difficile de distinguer ce qui relève de la coopération stratégique entre les Villes et l'intercommunalité, et ce qui relève de la contractualisation financière et technique sur des dossiers très précis. La frontière entre intercommunalité de moyens et intercommunalité de projet est compliquée à établir. Par ailleurs, cet enchevêtrement des compétences laisse parfois place à une superposition de dispositifs.

Il faut donc trouver les voies d'une complémentarité. Comme le montrent les entretiens réalisés dans les sept sites, le principal enjeu de l'intercommunalité devrait être de rechercher une cohérence entre les logiques de développement de l'économie urbaine et les logiques de développement de la cohésion sociale, afin de ne pas assister dans les agglomérations à un processus de séparation et d'autonomisation des deux sphères d'activité, qui cantonnerait irrémédiablement la politique sociale, à une fonction de « réparation » au détriment du vivre-ensemble.

C'est peut-être la voie qu'ouvre dorénavant le projet de métropole, même si en l'état, il pose plus de problèmes qu'il n'en résout.

²⁷ La loi permet également la création d'un centre intercommunal d'action sociale (CIAS) se substituant en tout ou partie aux CCAS. Mais les CIAS semblent surtout se développer en milieu rural, où ils permettent la mutualisation des moyens et le développement des interventions que les communes ne pourraient assumer seules.

Le scénario de la « Métropole »

La loi sur la création des métropoles est un acte manqué, car il s'agit d'un objet nouveau sans compétences. En effet, la métropole, qui n'est finalement qu'un EPCI et non une collectivité territoriale, ne peut exercer les compétences sociales du Département que si elle obtient l'accord de celui-ci et dans le cadre d'une convention. Ce n'est donc pas très différent juridiquement des possibilités déjà ouvertes à la commune. Par conséquent, de larges redéfinitions des compétences communales et intercommunales en matière sociale ne semblent pas dans l'immédiat à l'ordre du jour.

Néanmoins, les très grandes Villes concernées (Bordeaux et Strasbourg, mais aussi Le Havre et Tourcoing) se montrent favorables à la métropole, en termes d'évolution nécessaire. Il est question, en particulier, de passer du projet urbain de la Ville au projet métropolitain, dans lequel le projet social a toute sa place. Mais cette position dessine bien plus une préparation de l'avenir qu'elle ne fixe un choix de court terme. Car il n'y a pas encore, c'est ce que montrent toutes les informations sur le terrain, un consensus politique sur la question, entre les différentes collectivités locales. Ce scénario fixe donc un cap et une approche ambitieuse.

Ainsi l'argumentaire des maires des grandes villes, interviewés dans cette recherche-action, en faveur de la métropole repose sur la mise en cohérence du droit avec la réalité, en particulier sur le plan de la reconnaissance du fait urbain dans la société française. La métropole signifie la traduction politique de la métropolisation urbaine déjà à l'œuvre, facteur de rayonnement et de dynamisme à l'échelle régionale et européenne, susceptible d'appuyer et de développer une grande force d'innovation sur le plan des politiques publiques.

Par ailleurs, sur le plan du devenir des communes, il peut exister à l'intérieur de la métropole une décentralisation ou une déconcentration comme le montrent Paris, Lyon et Marseille.

Par le « bas » et par le « haut », la métropole soulève, selon les maires, au moins deux enjeux déterminants : celui de la proximité et celui des inégalités.

Tout d'abord, la métropole recèle en elle les germes de la technos-structure bureaucratique et centralisée, avec les risques d'une gestion administrative embolisant l'initiative locale et l'urbanité de la ville. La métropole ne peut renoncer à l'échelon de proximité qu'est la commune. Ainsi les métropoles, sur le sujet qui est le nôtre, ne devront pas être vécues comme des intercommunalités urbaines « XXL », mais comme le socle d'une nouvelle organisation urbaine et citoyenne de recomposition du tissu social.

Et tout l'enjeu de la réforme serait là : avoir cet échelon de stratégie à moyen-long terme qui est celui de la métropole, et un échelon de proximité, de concertation et de développement du lien social, qui doit continuer à s'exercer. Elle implique, tout à la fois, de tenir simultanément l'échelle de la proximité des espaces quotidiens et l'échelle de l'aménagement du territoire métropolitain. Dans cette perspective, la métropole n'élimine donc pas la commune. Le rôle de la commune se renforce avec l'exercice des compétences métropolitaines, dans la proximité.

Ensuite, la métropolisation est un processus de concentration des pouvoirs et des richesses en un seul lieu et pose donc la question des inégalités entre les territoires et les populations. Ainsi porte-t-elle le risque de formation d'un clivage entre les grands centres urbains, ayant le monopole de la vie économique, culturelle, politique, administrative et universitaire, et les Villes moyennes qui pourraient alors se vider progressivement de leur ressources et de leur ingénierie, privées de capacité de décision et réduites à un rôle d'exécutant. La métropolisation doit être pensée avec le territoire environnant (périurbain et rural), donc avec le Département notamment.

C'est d'autant plus nécessaire que la métropole ne peut remplacer le Département dans ses responsabilités de protection qui ne peuvent s'arrêter aux portes de la Ville. Le scénario de la métropole doit donc être davantage précisé, car son apparente simplicité masque de fait de nombreuses difficultés, notamment en matière sociale, en s'inspirant par exemple de l'expérience de Strasbourg malgré ses spécificités.

Conclusion

Alors que la vulnérabilité dans ses diverses manifestations tend à s'amplifier ces dernières années, toutes les observations réalisées révèlent une mobilisation plus volontariste des maires pour préserver le vouloir vivre ensemble. Aujourd'hui, la crise accélère cette exigence d'une intervention en faveur des liens sociaux et suscite également une disponibilité des acteurs locaux à prendre des risques pour faire bouger les lignes. Mais la crise révèle aussi l'ampleur de la tâche à accomplir face à la complexité du paysage institutionnel et au morcellement des responsabilités politiques.

Car l'enjeu consiste, pour le maire, à impulser la définition d'un « projet social », favorisant une nouvelle approche des politiques municipales pour « refaire société », à l'échelle de la proximité. Ce qui exige de concevoir et de mettre en œuvre une vision plus globale et intégrée de l'action municipale, afin de dépasser les approches sectorielles, bien au-delà de la seule politique sociale. Ce sont toutes les politiques municipales (culture, emploi, insertion, logement, petite enfance, santé, sport, travaux publics, environnement...) qui sont conduites à intégrer une réflexion et des modes opératoires sur la question du lien social. C'est en ce sens que les politiques publiques locales sont des facteurs de développement humain.

Pour autant, et il s'agit d'une observation récurrente d'une ville à une autre, l'action publique locale demeure largement compartimentée, segmentée, et manque souvent de lisibilité. Celle-ci s'épanouit au prix d'une grande complexité. Or, et c'est un des

principaux enseignements de cette recherche-action, la cohérence interne de l'action municipale est une condition de réussite du partenariat externe sur le territoire. Il s'agit là d'un véritable défi pour les Villes, qui détiennent non seulement les outils et les dispositifs les plus précieux pour avancer mais aussi les clefs d'une mobilisation plus performante de tous les autres acteurs locaux. La priorité est alors bien de travailler la question de la coopération et des complémentarités entre les acteurs locaux autour d'un projet social de territoire, ce qui pose également la question du périmètre des compétences et des responsabilités de chacun.

Cette perspective conduit donc à réaffirmer le rôle des élus locaux dans l'animation et le portage des projets collectifs territoriaux. La commune, avec son EPCI, est le niveau de concrétisation physique du « vivre ensemble », dans une logique de complémentarité avec les autres collectivités locales, le Département et la Région, mais aussi les organismes de protection sociale et la société civile (citoyens, associations, entreprises). Mais la prégnance des Villes sur le vivre ensemble ne peut prospérer sans la mobilisation de l'État et ses compétences régaliennes.

A condition toutefois de parvenir à redéfinir des relations d'équilibre entre les Villes et l'État. Seul le respect de cette condition favorisera l'émergence de projets sociaux locaux réellement « ascendants ». Il sera alors possible d'y intégrer des projets éducatifs locaux, des projets territoriaux d'insertion et des contrats locaux de prévention et de sécurité. Ces dispositifs sont généralement impulsés par le maire, avec le préfet, dans le cadre d'une véritable dynamique de concertation.

Mais la prise en compte des enjeux de cohésion sociale commande aussi la nécessité d'autres partenariats. La revitalisation des politiques de solidarité à travers une posture résolument plus préventive que réparatrice constitue un enjeu de premier plan. Or, cet enjeu est déterminé par la difficile mise en œuvre d'une politique sociale et familiale unifiée. C'est pourquoi cette recherche-

action recommande une refondation des liens de coopération entre les Départements et les grandes Villes, avec l'implication des organismes de protection sociale, les CAF en particulier, et les associations. En effet, il faut repenser profondément l'action du Département dans les territoires urbains et le lien avec les métropoles. Dès lors, une démarche pragmatique et volontaire de concertation s'impose entre les deux collectivités territoriales, pour clarifier les interventions de chacune et mieux travailler les complémentarités des démarches et des outils. Clairement, la volonté des Villes, notamment des plus grandes, est de franchir une étape sur le plan des relations avec les compétences sociales du Département.

Cette orientation exige au moins deux conditions. La première réside dans la mutualisation de l'observation et l'élaboration d'un diagnostic territorial partagé, et surtout porté par les élus, non seulement pour en faire un outil de connaissance, mais encore davantage un outil de culture commune, de rassemblement et de reconnaissance des acteurs. La seconde condition tient à l'organisation progressive d'un repositionnement du travail social et de l'intervention sociale dans une perspective plus stratégique sur le lien social, le territoire et la citoyenneté, facilitant la participation des professionnels au projet urbain de la ville au sens large, au diagnostic territorial et à l'animation des quartiers ; un chantier dans le chantier en somme.

Dans cette perspective, la clarification du lien entre la Ville et l'intercommunalité, autour d'un projet politique de cohésion urbaine et sociale intégrée, est également une condition de performance et de vitalité des services de proximité. Car il se développe un hiatus démocratique, entre les compétences de plus en plus larges qui sont gérées par le niveau intercommunal, et le mode de représentation politique. La clarification du lien entre la commune et son intercommunalité devrait donc s'organiser dans la consolidation du rôle de lien de proximité des communes, avec les grands enjeux de développement économique et d'aménagement

spatial portés par l'intercommunalité. C'est d'ailleurs tout l'enjeu du scénario de la « métropole », qui demande toutefois à être précisé et clarifié, tout particulièrement sur le plan des compétences sociales.

Enfin, rien ne se fera de durable sans la contribution des citoyens, des associations et des entreprises. Car on ne peut tout attendre de l'État et des collectivités locales. Mais on observe une certaine rigidité historique de l'action publique, qui peine à envisager l'intégration pleine et entière des structures intermédiaires dans la mise en œuvre des politiques. C'est pourquoi la remobilisation des liens avec la société civile reconnue comme un acteur constitue une des conditions de revitalisation des institutions et du projet de vivre ensemble, à l'échelle de la ville.

Bibliographie

VILLES, TERRITOIRES, GOUVERNANCE

- BEZÈS P., *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*. Paris : PUF, 2009.
- BLONDIAUX L., *Le nouvel esprit de la démocratie*. Paris : Le seuil-La République des idées, 2008.
- BORRAZ O., *Gouverner une ville : Besançon, (1959-1989)*. PUR, 1998.
- DAVEZIES L., *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*. Paris : Le seuil, 2012.
- DELEVOYE J.-P., (dir.), *Cohésion sociale et Territoires*. Paris : La Documentation Française, 1997.
- ESTÈBE P., *Gouverner la ville mobile, Intercommunalité et démocratie locale*. Paris : PUF, 2008. Collection La ville en débat.
- LE GALÈS P., *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*. Paris : Presses de Sciences Po, 2010.
- PINSON G., *Gouverner la ville par projet*. Paris : Presses de Sciences Po, 2009.
- SANCHEZ J.-L., *Pour une République des maires ! Le vivre ensemble à l'épreuve de la crise*. Paris : L'Harmattan, 2008.
- VANIER M., *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*. Economica, 2008.
- VELTZ P., *Des lieux et des liens, Politique du territoire à l'heure de la mondialisation*. Paris : Editions de l'Aube, 2002.

COHÉSION SOCIALE, LIEN SOCIAL, VIVRE ENSEMBLE

- AVENEL C., *Sociologie des « quartiers sensibles »*. Paris : Armand Colin, troisième édition, 2010.
- CERC, *La cohésion sociale*, séminaire 2007, dossier n° 3 du CERC, avril 2008.
- CREDOC-DGCS, *Baromètre de la cohésion sociale 2012. La peur du chacun pour soi*, Collection des Rapports, Etude réalisée à la demande de la Direction générale de la cohésion sociale, Mission Analyse stratégique, *Synthèse et prospective* n° 282, octobre 2012.
- CASTEL R., *La discrimination négative. Citoyens ou indigènes ?* Paris : Le Seuil, 2007. Collection La république des idées.
- DELORS J., DOLLÉ M., *Investir dans le social*. Paris : Odile Jacob, 2009.
- EHRENBERG A., *La société du malaise*. Paris : Odile Jacob, 2010.
- FOUCAULD DE J.-B., PIVETEAU D., *Une société en quête de sens*. Paris : Editions Odile Jacob, 1995.

- PAUGAM S., *Le lien social*. Paris: PUF, 2008. Collection Que sais-je.
- ROSANVALLON P., *La société des égaux*. Paris: Le Seuil, 2011.
- SAVIDAN P., *Repenser l'égalité des chances*. Paris: Grasset, 2007.
- SCHNAPPER D., *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*. Paris: Gallimard, 1994. Réédition 2003, collection Folio.
- SÉNAC R., *L'invention de la diversité*. Paris: PUF, 2012. Collection Le lien social.
- SINGLY DE F., *Libres ensemble. L'individualisme dans la vie commune*. Paris: Nathan, 2000.
- TOURAINE A., *Un nouveau paradigme. Pour comprendre le monde d'aujourd'hui*. Paris: Fayard, 2005.
- VIARD J., *Nouveau portrait de la France, la société des modes de vie*. Paris: Éditions de l'Aube, 2011.

POLITIQUE SOCIALE, TRAVAIL SOCIAL, INTERVENTION SOCIALE

- ASTIER I., *Les nouvelles règles du social*. Paris: PUF, 2007. Collection Le Lien social.
- AVENEL C., (coord.), « Les dynamiques du travail social », *Informations Sociales*, n° 152, mars 2009.
- AVENEL C., (coord.), « Territoires, action sociale et développement », *Recherches et Prévisions*, n° 81, septembre 2005.
- BAUDURET J.-F., JAEGER M., *Rénover l'action sociale et médico-sociale : histoires d'une refondation*. Paris: Dunod, 2005.
- BENEVISE J.-F., LEGER A.-M., MOYEN H., *Intervention sociale de proximité et territoires, Inspection générale des affaires sociales*. Paris: La documentation Française, janvier 2006.
- BESSON G., *Le développement social local. Significations, complexité et exigences*. Paris: L'harmattan, 2008.
- BOURQUE D., *Concertation et partenariat : entre levier et piège du développement des communautés*. Québec: Presses de l'Université du Québec, 2008. Collection Initiatives,
- BOUQUET B. (dir), *Territoires et action sociale*. Paris: L'Harmattan, 2007.
- Conseil supérieur du travail social (CSTS), *Le travail social confronté aux nouveaux visages de la pauvreté et de l'exclusion*. Éditions de l'ENSP, 2007.
- ELBAUM M. Protection sociale et solidarité en France. Evolutions et questions d'avenir. *Revue de l'OFCE*, 2007, n° 102.
- LAFORE R., « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du Département Providence ». *Revue française des affaires sociales*. 2004, n° 4.
- ROBERTIS DE C., ORSONI M., PASCAL, H. ROMAGNAN M., *L'intervention sociale d'intérêt collectif: de la personne au territoire*. Presses de l'EHESP, 2008.
- SANCHEZ J.-L., *De l'action sociale au développement social*. Paris: L'Harmattan, 2001.

POLITIQUE DE LA PETITE ENFANCE ET FAMILLE

- BRABANT-DELANNOY L., LEMOINE S., « Accueil de la petite enfance : comment continuer à assurer son développement dans le contexte actuel des finances sociales ? », Centre d'analyse stratégique. *La note de veille*, novembre 2009, n° 157.
- CANDIAGO P., MOREIRA M., RUFFIOT A., ROBIN K., MANEVEAU R., Les publics des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) : attribution des places et gestion au quotidien. *Dossier d'études*, CNAF, mai-juin 2012, n° 152.
- La politique petite enfance vue par les communes : un bilan positif, des efforts à poursuivre. CNAF, *L'essentiel*, 2012, n° 121.
- HAMEL M-P., LEMOINE S., Quel avenir pour l'accueil des jeunes enfants ? Centre d'Analyse Stratégique *La note d'analyse*, janvier 2012, n° 257.
- *L'accueil du jeune enfant en 2010*, Observatoire national de la petite enfance. Paris : CNAF, 2011. Données statistiques.
- *Point sur l'évolution de l'accueil des enfants de moins de 3 ans*. Haut Conseil de la famille, janvier 2011.
- TABAROT M., *Rapport sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance*. Rapport au Premier ministre, 2008.

VILLE, ÉCOLE, ÉDUCATION

- DOLLÉ M., *Peut mieux faire ! Pour un renouveau des politiques de l'éducation*. Paris : Éditions Saint-Simon, 2012.
- *Les communes et l'école de la République*. Cour des comptes, Rapport public thématique, décembre 2008.
- MONS, N. *Améliorer l'école*. Paris : PUF, 2006.
- OCDE, *Petite enfance, grands défis II. Éducation et structures d'accueil*, Paris, 2007.
- OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2011.
- TOULEMONDE, B. *Le système éducatif en France*. 3^e édition. Paris : La Documentation française, 2009.

EMPLOI ET INSERTION

- *Bilan de la contribution de Pôle emploi au dispositif RSA*. Séance du 25 octobre 2011 du Comité national d'évaluation du RSA.
- Comité d'évaluation du RSA. Rapport final, 2011.
- DUVOUX N. *Le nouvel âge de la solidarité. Pauvreté, précarité et politiques publiques*. Paris : Le Seuil, 2012.
- EYDOUX A., TUCHSZIRER C., Du RMI au RSA, la solidarité et la décentralisation en débats, *Connaissance de l'emploi*. CEE, juin 2011, n° 81.
- LAVILLE J.-L., *L'économie sociale et solidaire*. Paris : Desclée de Brouwer, 2011.

■ SCHWARTZ B., *L'insertion sociale et professionnelle des jeunes*. Paris : La Documentation française, 1982.

SÉCURITÉ, TRANQUILLITÉ PUBLIQUE, PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE

■ BONNEMAISON G., *Face à la délinquance, prévention, répression, solidarité*. Paris : La Documentation française, 1982.

■ LE GOFF T., *Les maires, nouveaux patrons de la sécurité ?* Rennes : Presses universitaires de Rennes, septembre 2008.

POLITIQUE DE LA VILLE

■ ANDRÉ P., Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur le bilan et les perspectives d'avenir des politiques conduites envers les quartiers en difficulté depuis une quinzaine d'années. Sénat, 2006, n° 49.

■ AVENEL C. *La jeunesse n'est plus ce qu'elle était*. Sous la direction de O. Galland et V. Cicchelli. PUR, 2010. *Jeunesses des quartiers fragiles, politique de la Ville et émeutes urbaines*.

■ AVENEL C., Familles et quartiers sensibles (coordonné par C. Avenel et A. Vulbeau). Informations Sociales, n° 141, juillet 2007. *La politique de la Ville et ses destinataires*, p. 136-147.

■ *Bilan et perspectives du PNRU*. Conseil économique, social et environnemental (CESE), septembre 2011.

■ C. BRÉVAN, P. PICARD, *Une nouvelle ambition pour les villes. De nouvelles frontières pour les métiers*. Paris : La Documentation française, 2000.

■ DELARUE J.-M., *Banlieues en difficulté : la relégation*. Paris : Syros, 1991.

■ DILAIN C., *Chronique d'une proche banlieue*. Paris : Stock, 2006.

■ DONZELOT J. (sous la direction de), *A quoi sert la rénovation urbaine ?* Paris : PUF, 2012. *La Ville en débat*.

■ DUBEDOUT H., *Ensemble, refaire la ville*. Paris : La Documentation française, 1983.

■ HEYRAUD E., *La politique de la ville - Maîtriser les dispositifs et les enjeux*. Paris : Berger-Levrault, 2010.

■ KEPEL G. et al, *Banlieue de la République*. Rapport de l'Institut Montaigne, 2011.

■ *La politique de la Ville. Une décennie de réformes*. Cour des Comptes, Rapport public thématique, juillet 2012.

■ *Les quartiers en mouvement. Pour un acte II de la rénovation urbaine*. Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU. Paris : La Documentation française, 2011.

■ MADELIN B., "Le travail social dans les "quartiers sensibles" : un rendez-vous manqué". *Les dynamiques du travail social*, Informations Sociales, 2009, n° 152.

■ ONZUS, les rapports annuels.

■ Urbanisme (Revue), « Questions à la politique à la Ville », n° 380, septembre-octobre 2011.

LES PUBLICATIONS DE L'ODAS

Les Lettres de l'ODAS

- Dépenses départementales d'action sociale en 2011 : se poser les bonnes questions. *La Lettre de l'ODAS*, juin 2012.
- Développement social et performance locale : où en sont les Départements ? *La Lettre de l'ODAS*, novembre 2010.
- Départements et RSA : une forte mobilisation tempérée d'incertitudes. *La Lettre de l'ODAS*, octobre 2009.
- Protection de l'enfance : Une plus grande vulnérabilité des familles, une meilleure coordination des acteurs. *La Lettre de l'ODAS*, novembre 2007.
- Les Maires et le vivre ensemble, Les nouveaux contours de l'action municipale en matière de solidarité. *La Lettre de l'ODAS*, avril 2007.
- RMI et insertion professionnelle : Forces et faiblesses des partenariats. *La Lettre de l'ODAS*, décembre 2007.
- La décentralisation du dispositif RMI et la mise en oeuvre du RMA dans les Départements. *La Lettre de l'ODAS*, mai 2004.

Les Cahiers de l'ODAS

- La place des parents dans la protection de l'enfance : Contribution à une meilleure adéquation entre les pratiques et le droit. *Les Cahiers de l'Odas*, 2010.
- Décentralisation et protection de l'enfance : où en est-on ? *Les Cahiers de l'Odas*, 2010.
- Handicap et droit à compensation : quelles nouvelles pratiques ? Étude sur les PPC. *Les Cahiers de l'Odas*, 2007.
- Développement social local : Les voies de l'action au service du changement. *Les Cahiers de l'Odas*, 2007.
- Soutien à l'autonomie : nouveau regard, nouvelles réponses. *Les Cahiers de l'Odas*, 2007.
- Maisons départementales des personnes handicapées : une réforme bien engagée. *Les Cahiers de l'Odas*, 2006.
- La décentralisation et la protection de l'enfance : quelles réponses pour quels dangers ? *Les Cahiers de l'Odas*, 2003.
- Quel acte II pour le RMI ? *Les Cahiers de l'Odas*, 2003.
- Décentralisation et action sociale, Clarifier les responsabilités. *Les Cahiers de l'Odas*, 2003.
- Travail social et développement social : La formation initiale au cœur du changement. *Les Cahiers de l'Odas*, 2002.
- Politiques municipales de la petite enfance : de la gestion à la coordination des modes d'accueil. *Les Cahiers de l'Odas*, 2001.
- Les maires et le lien social. *Les Cahiers de l'Odas*, 1998.

Annexes

Annexe I. Méthodologie de la recherche-action

Annexe II. Composition du Comité de pilotage

Annexe III. Liste des entretiens

Annexe I.

Méthodologie de la recherche-action

L'Odas, un positionnement original

L'Odas regroupe aujourd'hui trois-quarts des Départements de France, deux tiers des grandes Villes, les organismes de protection sociale, les grandes associations nationales de la solidarité, la DGCS... Ses enquêtes, auxquelles participent fréquemment 90 % des collectivités intéressées, font l'objet de publications régulières sous forme d'ouvrages, de rapports ou de « Lettres de l'Odas » (voir le site Internet : www.odas.net). Leur principal intérêt résulte des choix stratégiques retenus.

La forme associative

Les lois de décentralisation de 1983 ont réparti les pouvoirs de décision entre l'Etat et les diverses collectivités territoriales. Le respect des légitimités politiques nécessite que l'observation et l'évaluation des politiques publiques ne relèvent pas de la seule décision de l'Etat. C'est pourquoi les fondateurs de l'Odas ont privilégié l'indépendance et le volontariat d'adhésion à une association plutôt qu'une formule plus institutionnelle et obligatoire.

L'ancrage au local

L'Odas repose sur la conviction que le partage de l'observation et de la réflexion avec les acteurs locaux, professionnels et élus, constitue une condition de l'efficacité de l'action. Ainsi les acteurs de terrain interrogés dans les enquêtes de l'Odas sont associés à la réflexion en amont et en aval, depuis la définition des finalités jusqu'aux préconisations qui suivent l'analyse.

Le croisement des regards

Le Conseil d'administration de l'Odas mais aussi ses groupes de travail et plus globalement son réseau, se caractérisent par une grande diversité politique, institutionnelle et géographique, conçue à la fois comme une condition d'objectivité et une source d'enrichissement.

Le lien à l'action

Si l'Odas s'est engagé dans l'analyse des stratégies, des organisations et des pratiques locales, c'est avec le souci d'en diffuser largement les résultats et de contribuer à l'évolution des modes d'intervention sociale.

1. Éléments de contexte

Dans les années 1980, les personnes en marge de la société étaient encore principalement des personnes fragilisées par leur histoire personnelle, familiale. Il fallait les aider à « se reconstruire » pour qu'elles puissent réintégrer une société forte de ses certitudes et de ses perspectives et apte à les accueillir à nouveau.

La situation est bien différente aujourd'hui. Les personnes précarisées sont de plus en plus nombreuses, et leurs difficultés trouvent majoritairement leur origine dans un contexte de plus en plus incertain et imprévisible ; toute la société est confrontée à une crise identitaire qui fragilise ses capacités d'intégration. Il ne s'agit plus seulement de soutenir des situations minoritaires, mais de traiter un phénomène d'exclusion de plus en plus massif et polymorphe, dont un Français sur deux se croit aujourd'hui, à tort ou à raison, menacé.

Ce sentiment est d'abord lié à l'extension de la précarité économique (chômage, emplois précaires, temps partiel...). Mais elle ne suffit pas à expliquer ce mal-être collectif. Notre société est également confrontée au flux croissant de la marginalité sociale dans ses expressions moins médiatisées : celles de l'isolement et du repli sur soi. Accompagnant les mutations socio-économiques, l'évolution excessivement individualiste et consumériste des modes de vie brise progressivement les liens et les repères. On assiste en effet à l'extension d'une précarité relationnelle (absence de vie sociale, de rôle social) qui augmente le risque d'exclusion à tous les âges de la vie. Cela est vrai évidemment des adultes concernés par l'instabilité de l'emploi. Mais cela concerne également les plus jeunes, avec une progression du nombre d'enfants en danger qui résulte principalement de l'isolement social des familles.

Ainsi, s'ajoutant à la précarisation de l'emploi, la précarisation relationnelle favorise l'extension d'une crise identitaire qui devient un risque majeur pour la cohésion nationale. Tout change rapidement alors que les nouveaux repères tardent à s'imposer. L'angoisse de l'avenir semble atteindre des catégories d'âge de moins en moins élevées, avec le développement d'une délinquance précoce souvent provoquée par l'absence de repères et le rejet de la diversité.

C'est pourquoi la lutte contre l'exclusion sociale ne peut plus se limiter à la seule assistance de publics déterminés, ni même à l'extension des droits sociaux. La question centrale est donc celle-ci : peut-on construire une dynamique de socialisation sans s'interroger sur la capacité de notre société à intégrer les différences de revenus, d'âge, de culture etc. ? Cela signifie que si l'on ne peut se passer d'une action particulière en direction des publics en difficultés, on ne

peut s'en contenter. En amont et en aval de l'accompagnement social, se dessine une aspiration de plus en plus urgente : agir sur l'ensemble de la société.

Bien au-delà de l'action sociale, c'est donc l'ensemble des acteurs locaux et des politiques de proximité qu'il faut mobiliser autour de l'objectif de renforcement du lien social par la prise d'initiatives des habitants sur leur propre lieu de vie.

C'est la voie du développement social local, dans laquelle se sont engagés de nombreux pays occidentaux. Au Québec, on parle de prévenance pour insister sur le caractère d'anticipation de cette démarche et la participation de tous les habitants. En France, le discours est connu, mais il s'est focalisé sur la politique de la ville. On a par ailleurs instrumentalisé le développement social (développement social des quartiers puis développement social urbain) en faisant transiter les soutiens financiers de l'Etat aux initiatives locales par le biais de dispositifs normatifs, qu'ils soient propres à la politique de la ville ou au secteur social. Alors que le développement social appelle un mouvement ascendant, partant de la mobilisation des habitants et forces vives d'un territoire (élus, professionnels, institutions, entreprises...), c'est l'inverse qui s'est produit. On s'est ainsi privé des principaux atouts du développement social local : l'approche globale et locale.

Le développement social doit maintenant s'affirmer non pas comme un mode de traitement social, mais comme un mode de traitement territorial visant au maintien actif dans notre société des populations fragilisées non seulement par la précarité matérielle ou la différence culturelle, mais aussi par l'âge, le handicap, l'isolement...

L'enjeu est bien de s'éloigner d'une logique de dispositifs au profit d'une logique de mobilisation des potentialités locales. En mettant en avant la notion de territoire, le développement social enracine le lien social non pas dans une communauté d'origine (ethnique, religieuse) mais dans une communauté de projet. Il s'agit donc aujourd'hui de réussir une approche territoriale de la cohésion sociale, renforçant l'impact des mécanismes nationaux de solidarité.

2. Les objectifs de la démarche

Grâce au soutien technique et financier du Secrétariat général du Comité Interministériel des Villes (SG-CIV), cette recherche-action pilotée par l'ODAS a pour objectif d'observer et d'analyser les conditions permettant de renforcer l'impact de l'action publique locale en matière de cohésion sociale et de « vivre-ensemble ». Il s'agit de proposer, en partant d'un diagnostic partagé, des axes

de réforme des stratégies et organisations locales afin d'optimiser les ressources disponibles, dans une période particulièrement difficile, pour faire face aux enjeux de la cohésion sociale. De ce point de vue, la démarche consiste à réfléchir non seulement sur l'action sociale, mais plus généralement sur l'ensemble des politiques publiques locales, qui concourent au bien être de la vie quotidienne (politiques de l'emploi, éducatives, familiales, culturelles, etc.).

Grâce à une investigation qualitative approfondie dans les villes de Besançon, Bordeaux, Clichy-sous-Bois, Le Havre, Strasbourg, Tourcoing et Valenciennes, deux séries de questionnement ont plus particulièrement formaté la recherche :

- Quel est le niveau d'implication de l'ensemble des politiques publiques locales en matière de cohésion sociale et de vivre ensemble ?
- Quelle organisation interne et externe des responsabilités politiques et administratives a été mise en œuvre dans cette mobilisation des politiques publiques locales autour de l'objectif du vivre ensemble ?

Ce large questionnement débouche sur une démarche concrète qui consiste à rechercher des critères de gouvernance permettant d'accompagner une mutation interne des organisations et visant une plus grande transversalité des réponses, tout en renforçant l'impact du partenariat sur le territoire.

La démarche comparative entre les sites est une dimension essentielle de cette recherche-action. On présente ainsi une analyse transversale permettant de dépasser les spécificités locales pour faire ressortir les principales tendances.

3. Les territoires concernés

A partir d'une définition partagée des objectifs et de la méthodologie, les représentants du SGCIV et de l'ODAS se sont rencontrés à diverses reprises pour identifier les villes susceptibles de participer à cette recherche-action. Le choix de ces villes a été déterminé en tenant compte de leur implantation géographique, de leur taille, de leur lien avec la politique de la Ville, et de la volonté des différents responsables locaux de faciliter ce travail d'investigation pour optimiser leurs politiques.

4. Les axes d'investigation

La recherche-action s'est déclinée en quatre axes d'investigation, qui ont été abordés sous la forme d'entretiens individuels, dans le cadre de deux vagues

de visites sur site, dans chacune des villes. Ainsi la première phase portait sur les deux premiers axes décrits ci-dessous. La deuxième phase a concerné les axes trois et quatre.

Axe 1 : qu'est-ce qu'un projet municipal de « vivre ensemble » ?

Sur chacun des sites, l'ODAS a établi d'abord un état des lieux, afin d'analyser pour l'ensemble de l'agglomération, d'une part les éléments concernant la situation socio-économique et démographique de la population et, d'autre part, les principales actions menées sur le territoire par les différents partenaires en fonction des priorités politiques des municipalités.

Ensuite, la démarche consistait à préciser les contours et le contenu d'un projet de ville organisé autour de la cohésion sociale et du vivre ensemble. On a cherché à retracer la genèse des questionnements des acteurs de la Ville autour du vivre ensemble et de la cohésion sociale. Comment s'organise-t-on pour mettre en oeuvre cet objectif de vivre ensemble ? Avec quelles actions ?

Axe 2 : dans quelles directions doit-on aller pour revisiter l'action sociale ?

Le deuxième axe avait pour principal objectif de mettre en perspective les conceptions de la politique sociale et les orientations du « projet social » des municipalités.

L'hypothèse conductrice était celle de la nécessité d'une nouvelle inscription stratégique de la problématique sociale dans l'ensemble des politiques publiques conduites au niveau des Villes, et des principaux partenaires, au premier rang desquels se trouvent les services de l'État, les Départements, les intercommunalités, les CAF et le monde associatif. De quelle manière les politiques d'action sociale peuvent contribuer à une intervention plus préventive que réparatrice ?

Axe 3 : quelle gouvernance interne des organisations municipales ?

L'objectif a été d'évaluer la synergie entre les différentes actions municipales et les politiques de droit commun. Pour chacun des sites, on a cherché à mieux appréhender les freins et les leviers de la transversalité entre les services et les élus à partir d'une analyse :

- des objectifs politiques ;
- des stratégies mises en place ou souhaitées ;
- des organisations mises en place ou souhaitées ;
- des moyens financiers et humains affectés.

Cette investigation avait également pour objectif de traiter la gouvernance interne en lien avec la territorialisation de la politique municipale. Cette analyse conduit à introduire notamment les notions de diagnostic partagé, de travail en mode projet, de théorie politique des organigrammes municipaux, de formation ou d'accompagnement à la transversalité...

Axe 4 : quelle gouvernance externe sur le territoire ?

La mise en œuvre du développement social implique l'élaboration d'une démarche transversale et coordonnée. La question de la coopération s'est constituée comme un point nodal de la recherche-action, car la mise en œuvre de la cohésion sociale implique l'articulation et la mobilisation des différentes échelles et des différents secteurs d'activités du développement local. La coopération est un thème récurrent. Mais si elle est constamment évoquée, elle reste souvent beaucoup trop formelle.

Quelles sont les articulations entre les différents niveaux de collectivités locales ? Faire de la ville la base du développement économique et de la cohésion sociale nécessite-t-il d'inventer un nouveau territoire institutionnel (la métropole par exemple) ? Doit-on créer une forme de « coopération intégrée » entre le Département et la Ville ? La délégation est-elle une bonne solution ? Existe-t-il vraiment un optimum territorial articulant dispositif technique et volonté politique ? La question de la clarification des compétences entre les EPCI et les communes se pose également. Comment penser les liens entre la Ville et l'intercommunalité ?

Par ailleurs, le partenariat n'est pas seulement institutionnel. La recherche-action a intégré le mouvement associatif, les initiatives citoyennes plus ou moins formelles qui renvoient plus généralement à la question : comment associer les habitants aux décisions qui les concernent au-delà d'une simple opération de consultation ?

5. Deux vagues de visites sur site

Sur place, les acteurs des municipalités et leurs divers partenaires ont été rencontrés (à partir d'entretiens individuels semi-directifs, d'entretiens de groupe et d'observations in situ), afin de parvenir à une vision concrète et globale. Il s'agissait en effet d'interroger l'ensemble des acteurs concernés, afin de croiser les analyses sur les politiques publiques locales (élus, directeur des services, gestionnaires, cadres opérationnels, travailleurs sociaux, associations, centres sociaux, professionnels de l'insertion...).

Plus précisément, quatre types d'interlocuteurs ont été rencontrés :

a) Le niveau politique

Le maire, ainsi que les élus en charge des délégations concernées (action sociale/solidarité, politique de la ville, urbanisme, culture, petite enfance, développement économique...).

b) Le niveau des services

Le DGS et les responsables des services municipaux en charge de ces questions.

c) Les acteurs de terrain

Travailleurs sociaux, intervenants sociaux et représentants associatifs.

d) Les services de l'État

Les services spécifiques liés à la politique de la Ville et ceux relevant du « droit commun ».

e) Les autres partenaires principaux de la ville

Département, EPCI, CAF...

La première vague de visites sur site (février/octobre 2010)

Une équipe ODAS composée de quatre personnes (deux directeurs, deux chargés d'étude) a été mobilisée pour chaque déplacement, afin de pouvoir réaliser les entretiens au cours d'une visite sur site de deux jours. Six visites sur site ont été réalisées sur les deux premiers axes au cours de cette première phase.

Cette dernière a donné lieu à un rapport intermédiaire, mobilisant un corpus de 140 entretiens individuels, d'une durée moyenne de 1 h 30, tous enregistrés et retranscrits (avec grille d'entretien semi-directive commune à l'ensemble des sites et spécifique à chaque thème). Ce rapport d'étape problématisait les premiers constats utiles, et a été débattu au sein du Comité de pilotage (COPIL), conformément à la posture de cette recherche-action, afin de consolider les analyses et de préciser le champ des préconisations. Il a également contribué à l'organisation des travaux de la deuxième phase.

Deuxième vague de visites sur site (octobre 2010/décembre 2011)

Cette deuxième étape, composée de trois journées pleines dans chaque site, a été consacrée aux questions de la gouvernance interne et externe. Des entretiens

individuels ont été conduits auprès des services et de différentes délégations d'élus et auprès des principaux partenaires de la ville.

Les acteurs politiques et administratifs municipaux ont été à nouveau interviewés d'un côté, ainsi que les partenaires, en particulier les services de l'État, l'EPCI, le Département, la CAF. Au total, cette seconde phase mobilise un corpus de 215 entretiens individuels, d'une durée moyenne de 1 h 30, tous enregistrés et retranscrits.

Annexe II.

Composition du Comité de pilotage

Mme **ARNAULT Claire**, Ville de Tourcoing, Chargée de mission Projet développement social.

M. **AVENEL Cyprien**, ODAS, Directeur de la recherche.

M. **BOURNEZ Jean-Claude**, Ville de Strasbourg, Chef de projet social santé et territoire.

M. **BRUNEL Philippe**, Ville du Havre, DGA développement social.

Mme **CHAIX Maryse**, DGCS, Directrice de projet auprès de la Directrice générale.

M. **DIDIER Michel**, SG-CIV, Chef de la mission de l'animation territoriale et des ressources.

Mme **DREYSSE Marie-Dominique**, Ville de Strasbourg, Adjointe au Maire en charge des solidarités.

Mme **DUFOUR Brigitte**, Ville du Havre, Adjointe au Maire chargée du développement économique, de l'artisanat, de l'emploi, de la formation, de l'enseignement supérieur, des relations internationales, de la coopération décentralisée.

M. **DUMOULIN Rodolphe**, Ville de Besançon, DGA Pôle vie sociale et citoyenneté.

Mme **FAYET Véronique**, Ville de Bordeaux, Ajointe chargée des politiques de solidarité, de santé et des seniors.

Mme **FOUREL Christophe**, DGCS, Chef de mission analyse stratégique, synthèses et prospective.

M. **FREVILLE Jacques**, Ville de Valenciennes, Directeur Politique de la Ville.

M. **GRANDAME Jean-Marcel**, Ville de Valenciennes, Adjoint chargé de la démocratie participative-citoyenneté.

M. **HOCHEDÉZ Denis**, CNAF, Sous-directeur logement vie sociale et solidarité (première phase).

M. **IMBERT Eric**, Ville de Clichy-sous-Bois, Directeur du CCAS.

Mme **LEBRUN Anne-Marie**, Ville de Bordeaux, CCAS.

Mme **LEGAT Colette**, CNAF, Conseillère technique.

M. **LESUEUR Didier**, ODAS, Directeur adjoint.

Mme **MADRID Isabel**, Ville de Bordeaux, Chargé de mission Cabinet du Maire.

Mme **MANNARINO Geneviève**, Ville de Valenciennes, Adjointe chargée de l'enfance et la jeunesse.

Mme **MARTIN Agnès**, Ville de Clichy-sous-Bois, Adjointe aux solidarités.

M. **MASUREL Hervé**, SG-CIV, Secrétaire général.

M. **OUACHEE Jean**, Ville de Valenciennes, DGS.

M. **RATSIMBA Marc**, Ville de Clichy-sous-Bois, DGA à la politique de la ville et renouvellement urbain.

M. **SAMYN Serge**, Ville de Tourcoing, Directeur général du CCAS et de la Cohésion sociale.

M. **SANCHEZ Jean-Louis**, ODAS, Délégué général.

Mme **SCHOELLER Marie-Noëlle**, Ville de Besançon, Première adjointe chargée de la solidarité, autonomie, personnel municipal, coordination des élus, administration générale.

M. **SLAMA Raphaël**, DGCS, Responsable adjoint mission analyse stratégique, synthèses et prospective.

M. **VALLEE-LACOUTURE Sylvie**, CNAF, Sous-directrice logement vie sociale et solidarité.

Mme **VINCENT Pascale**, CCAS de Besançon, Chargée de mission animation des réseaux.

Annexe III.

Liste des entretiens

Première Phase

1. Entretiens réalisés à Valenciennes les 10 et 11 février 2010

Mlle **AZNAR Emilie**, Coordinatrice du CLSPD - M. **DEFOSSEZ Jean-Marie**, Conseiller municipal délégué à l'habitat et au logement - Mme **DUMAIT Annie**, Directrice de la maison de quartier centre ville - Mme **DUTRIEUX Martine**, Directrice des services au public - Mme **ESTAQUET Catherine**, Chef de projet Politique de la ville - M. **FACHE Philippe**, Président exécutif du groupe Hainaut Immobilier - Mme **FLIPO Claudie**, Adjointe chargée de l'action sociale et de la prévention (CLSPD) - M. **FREVILLE Jacques**, Directeur de la cohésion sociale - Mme **GODIN Marie-Paule**, Adjointe chargée de la politique des seniors, du handicap et de l'accessibilité - M. **GRANDAME Jean-Marcel**, Adjoint chargé de la démocratie participative et de la citoyenneté - M. **LARY Dany**, Travailleur social CCAS - M. **LOUCHAERT Serge**, Directeur du CCAS - Mme **MANNARINO Geneviève**, Adjointe chargée de l'enfance et la jeunesse - M. **MARCHANT Guy**, Adjoint chargé de l'aménagement urbain et de l'urbanisme - Mme **MARECHALLE Laurence**, Directrice de centre social - M. **OUACHEE Jean**, DGS - M. **RIQUET Dominique**, Maire de Valenciennes - Mme **SERVIEN Sylvie**, Educatrice spécialisée Club de prévention.

2. Entretiens réalisés à Clichy-sous-Bois les 16 et 17 mars 2010

M. **AUGER Gérard**, DGA suivi des prestations - M. **BIGADERNE Mehdi**, Adjoint au Maire chargé de la vie associative et des centres sociaux de quartiers - M. **BOUHOUT Ahmed**, Directeur citoyenneté - M. **COUTURIER Philippe**, Directeur de la régie de quartier Clichy-sous-Bois/Montfermeil - Mme **FAULCON Agnès**, Directrice du centre social intercommunal - M. **FIKOJEVIC Michel**, Responsable du service santé de la ville et coordinateur Atelier santé Ville - M. **IMBERT Eric**, Directeur du CCAS/santé/personnes âgées et PRE - M. **KLEIN Olivier**, Premier Adjoint chargé de la politique de la ville et du renouvellement urbain - Mme **KMIECIAK Catherine**, Directrice générale des services - Mme **LANGRADE Françoise**, Coordinatrice du PRE - Mme **LAURENT Christine**, Adjointe au Maire à la démocratie participative et citoyenneté - Mme **LURKIN Marine**, Chargée de mission prévention tranquillité - Mme **MARTIN Agnès**,

Adjointe au Maire chargée des solidarités - M. **MEZIANE Abdelali**, Adjoint au Maire chargé de la jeunesse, des sports et des loisirs - M. **QUILLET Jean-François**, Conseiller municipal délégué au logement - M. **RATSIMBA Marc**, DGA à la politique de la ville et renouvellement urbain - Mme **SZPIRO Pascale**, Chef de projet politique de la ville.

3. Entretiens réalisés au Havre les 24 et 25 mars 2010

Mme **ADELIN Florence**, Directrice Adjointe du CCAS - M. **BERT Jean-Louis**, Manager de territoire - M. **BIGOT Christian**, Directeur Adjoint CCAS en charge du Pôle Insertion et action sociale - M. **BRIAND Jean-Yves**, Directeur de la cohésion sociale - M. **BRUNEL Philippe**, DGA département développement social - Mme **CAHIERRE Agathe**, Adjointe au Maire chargée des aménagements, des grands projets et de la cohésion sociale - Mme **CANAYER Agnès**, Adjointe au Maire chargée de la famille, de la petite enfance, de l'enseignement, du périscolaire et des Elections - M. **DANEL Antoine**, Adjoint au DGA chargé des relations CODAH et Environnement/développement durable - M. **DUBREUIL Cyril**, Directeur Direction vie des quartiers - Mme **DUFOUR Brigitte**, Adjointe au Maire chargée du développement économique, de l'emploi et de la formation - Mme **EGLOFF Valérie**, Adjointe au Maire chargée des personnes âgées et de l'action sociale - Mme **FEVRE Delphine**, Directrice adjointe de la cohésion sociale - M. **GARCIA Luis**, Chargé de mission santé - M. **JOUGLA Olivier**, Adjoint au Maire chargé de la santé et du handicap - M. **LAFFINEUR Thierry**, Manager de territoire - M. **PERNOT Nicolas**, DGS - M. **PINTORE Philippe**, DGA département culture, patrimoine, tourisme.

4. Entretiens réalisés à Besançon les 28 et 29 avril 2010

M. **AYACHE Patrick**, DGS - Mme **BOLARD Agnès**, Responsable du Service Espaces solidaires, accompagnée d'un travailleur social - Mme **BOUHELIER Marie-Madelaine**, Responsable de la Maison des seniors - M. **CHALAS Eric**, Chargé de mission PRU - M. **CORNE Edmond**, Directeur vie des quartiers - M. **CROVELLA Stéphane**, Directeur petite enfance - M. **DAHOUY Yves-Michel**, Adjoint au maire chargé de la culture, patrimoine, harmonies municipales - M. **DONIER Jean-Claude**, Direction démocratie participative - M. **DUMOULIN Rodolphe**, DGA Pôle vie sociale et citoyenneté - M. **FALGA Bernard**, DGAS Pôle culture et développement - Mme **FELLMANN Françoise**, Adjointe au maire chargée de l'éducation, petite enfance, famille, commission de sécurité - M. **GENDRAUD Didier**, Adjoint au maire chargé de la démocratie participative, citoyenneté - M. **GHEZALI Abdel**, Adjoint au maire chargé de l'animation

socioculturelle et vie des quartiers, points publics, CUCS/Adjoint de quartier des Clairs-Soleils - M. **GROULT Hervé**, Coordination jeunesse et Inter'Age - Mme **HATON-PEREZ Catherine**, Directrice du département urbanisme et grands projets urbains - Mme **HINCELIN Valérie**, Adjointe au maire chargée de l'emploi, insertion, habitat, logement/Adjointe de quartier Palente-Orchamps - M. **LOYAT Michel**, Adjoint au maire chargé de l'urbanisme - M. **MARTINO Jean-Paul**, Directeur de Maison de quartier - M. **MOLLARET Nans**, Dga, direction solidarités CCAS - Mme **MOUNTASSIR Nozhat**, Conseillère municipale déléguée à la Lutte contre les exclusions - M. **PENGREC'H Daniel**, DGAS Pôle des Services à la Population - Mme **PETITCOLIN Frédérique**, Chargée de mission tranquillité publique - M. **POURCELOT Eric**, Directeur de Maison de quartier - Mme **ROPOSTE Anne-Paule**, Direction autonomie CCAS - Mme **SCHOELLER Marie-Noëlle**, Première adjointe chargée de la solidarité, autonomie, personnel municipal, coordination des élus, administration générale - M. **TILAGONE Mireille**, Direction vie associative - M. **VINCENT Jean-Pierre**, Agent de développement Inter'Age.

5. Entretiens réalisés à Bordeaux les 11 et 12 mai 2010

Mme **BREZILLON Anne**, Adjointe chargée de la vie associative et de la diversité - M. **BRUGERE Nicolas**, Vice-président du CCAS - Mme **COLLET Brigitte**, Adjointe au Maire chargée de l'enfance et de la famille - M. **DARASSE Christophe**, DGS - M. **DAVID Jean-Louis**, Adjoint au Maire chargé de la coordination de la politique de proximité - M. **DUCASSOU Dominique**, Adjoint chargé de la culture et de la protection du patrimoine - M. **ERNOULT Christophe**, Direction générale adjoint de la vie urbaine et de la proximité - Mme **FAYET Véronique**, Ajointe chargée des politiques de solidarité, de santé et des seniors - M. **GUY Pierre**, DGA logement et habitat - M. **HENGEN Guy**, Directeur adjoint et coordinateur CLSPD - M. **JUPPE Alain**, Maire de Bordeaux (entretien réalisé le 23 juillet) - Mme **MAGNE Catherine**, Chef de service vie des quartiers, propreté des quartiers et vie locale - M. **REIFFERS Josy**, Elu, adjoint chargé de l'emploi, du développement économique, de la recherche et de l'enseignement supérieur - M. **SENGENES Guillaume**, Coordinateur du conseil du développement social - Mme **SIARRI Alexandra**, Conseillère municipale déléguée auprès du logement - M. **SIMON Christophe**, Directeur du CCAS - M. **TOURNACHE Patrick**, Directeur du développement social urbain - M. **TOUSTOU Stéphane**, Chargé de mission DDSU - Mme **TOUTON Elisabeth**, Adjointe au Maire charge du logement, de l'aménagement urbain et des transports.

6. Entretiens réalisés à Strasbourg les 9 et 10 juin 2010

M. **AUBERT Yves**, DGA information et démocratie locale - M. **BANULS Remy**, Direction économie, économie sociale et solidaire - M. **BOURNEZ Jean-Claude**, Chef de projet social santé et territoire (PSST) - M. **CHENDEROWSKI Eric**, Direction de l'urbanisme, aménagement et habitat - M. **CORNEC Philippe**, Directeur des solidarités et de la santé - Mme **DREYSSE Marie-Dominique**, Adjointe au Maire en charge des solidarités - Mme **EBSTEIN-BRETON Maud**, Responsable du CUCS - M. **FONTANEL Alain**, Adjoint budget et évaluation - Mme **GUNBAY Mine**, Conseillère municipale en charge des droits des femmes - M. **HERLICOVIEZ David**, DGA droits et services à la personne - M. **HERRMANN Robert**, Premier adjoint en charge de la coordination municipale et de la démocratie locale, conseil des jeunes - Adjoint de Strasbourg centre - M. **JUND Alain**, Adjoint au Maire en charge de l'urbanisme opérationnel, PLU - Mme. **LEROUX Marion**, Direction de l'éducation et de la petite enfance - M. **MEYER Jean-Marc**, Direction animation urbaine - Mme **PENEL Julia**, Responsable du CUCS - Mme **RIHN Hélène**, Chef de service de l'action sociale territoriale.

7. Entretiens réalisés auprès de différents partenaires (mars à juin 2010)

Valenciennes :

M. **BEAUFORT Bernard**, Directeur de la CAF de Valenciennes - M. **DEPAGNE Laurent**, Vice-président de la cohésion sociale de Valenciennes Métropole - Mme **LECOCQ Annabelle**, Directrice de la cohésion sociale, Valenciennes Métropole - Mme **MATHIEU Yvette**, Préfète déléguée pour l'égalité des chances du Nord-Pas-de-Calais - Mme **COUSIN Françoise**, Directrice de l'action sociale de la CAF de Valenciennes - Mme **WOZNY Isabelle**, Conseillère technique « Petite enfance » de la CAF de Valenciennes - Mme **BISMAN Marie-Paule**, Conseillère technique « Politique de la Ville » de la CAF de Valenciennes.

Clichy-sous-Bois

M. **BELMOUNES Tahar**, Directeur de la CAF de Seine-Saint-Denis - M. **CHAMPION Etienne**, DGA solidarité du Conseil général de Seine-Saint-Denis - Mme **CHOQUER-MARCHAND Gaëlle**, Directrice de l'action sociale, CAF de Seine-Saint-Denis - M. **MOREL Claude**, Préfet délégué pour l'égalité des chances de Seine-Saint-Denis.

Par ailleurs, les Commissions internes de l'ODAS, en particulier la Commission « Insertion » (30 représentants) et la Commission « Stratégies et organisations départementales » (30 représentants) ont été mobilisées pour les Départements, les CAF et d'autres Villes.

Seconde Phase

1. Entretiens réalisés à Valenciennes les 20 et 21 octobre 2010 et le 10 décembre 2010

Municipalité de VALENCIENNES

Mme **ADAM Geneviève**, Adjointe chargée de la politique d'accueil et des relations internationales - Mlle **AZNAR Emilie**, Coordinatrice du CLSPD - M. **DEFOSSEZ Jean-Marie**, Conseiller municipal délégué à l'habitat et au logement - Mme **DUTRIEUX Martine**, Directrice des services au public - Mme **ESTAQUET Catherine**, Chef de projet Politique de la ville - Mme **FLIPO Claudie**, Adjointe chargée de l'action sociale et de la prévention (CLSPD) - M. **FONTAINE Michel**, Directeur des ressources humaines - M. **FREVILLE Jacques**, Directeur de la cohésion sociale - M. **GRANDAME Jean-Marcel**, Adjoint chargé de la démocratie participative et de la citoyenneté - M. **HAUTCLOQC Thierry**, Directeur de l'aménagement urbain et des grands projets - Mme **LEPILLET Yveline**, Responsable du service développement durable - M. **LOUCHAERT Serge**, Directeur du CCAS - Mme **MANNARINO Geneviève**, Adjointe chargée de l'enfance et la jeunesse - M. **MARCHANT Guy**, Adjoint chargé de l'aménagement urbain et de l'urbanisme - M. **MONIER Jean-Pierre**, Conseiller en gestion - M. **NOIRET Arnaud**, Chef du service éducation - M. **OUACHEE Jean**, DGS - M. **ROUSSIES Patrick**, Adjoint chargé des affaires culturelles - M. **TAQUET Emmanuel**, Chargé de mission cadre de vie.

VALENCIENNES – Les partenaires

Les services de l'Etat

Mme **ALLIOT Marie-Madeleine**, Procureur de la République - M. **CLIVERY Jean**, Délégué du Préfet - Mme **DELBURY LAFARGUE Catherine**, Provisoire du collège Chasse Royale - M. **JOLY Pascal**, Préfet délégué pour l'égalité des chances du Nord-Pas-de-Calais (2e phase) - Mme **LANGLET Danièle**, Directrice adjointe de la DDTM - Mme **MATHIEU Yvette**, Préfète déléguée pour l'égalité des chances du Nord-Pas-de-Calais - M. **MOREAU Jacques**, Directeur de Pôle emploi - M. **TARASCO Laurent**, Commissaire divisionnaire.

Le Conseil général

Mme **DELORME Patricia**, Directrice territoriale du CG du Nord - M. **LEMOINE Jean-Pierre**, DGA délégué à l'action sociale - M. **VICOT Roger**, Vice-président délégué à l'action sociale.

Valenciennes Métropole

M. **DEPAGNE Laurent**, Vice-président de la cohésion sociale de Valenciennes Métropole - Mme **LECOCQ Annabelle**, Directrice de la cohésion sociale, Valenciennes Métropole - Mme **LETARD Valérie**, Présidente de Valenciennes Métropole.

CAF de Valenciennes

M. **BEAUFORT Bernard**, Directeur - Mme **BISMAN Marie-Paule**, Conseillère technique « Politique de la Ville » - Mme **COUSIN Françoise**, Directrice de l'action sociale - Mme **WOZNY Isabelle**, Conseillère technique Petite enfance.

2. Entretiens réalisés au Havre le 1, 2 et 3 décembre 2010

Municipalité du HAVRE

Mme **ADELIN Florence**, Directrice Adjointe du CCAS - Mme **BEAUFILS Françoise**, Directrice de la petite enfance - M. **BOIS Christophe**, Directeur de l'enseignement - M. **BRIAND Jean-Yves**, Directeur de la cohésion sociale - M. **BRUNEL Philippe**, DGA Département développement social - Mme **CAHIERRE Agathe**, Adjointe au Maire chargée des aménagements, des grands projets et de la cohésion sociale - Mme **CANAYER Agnès**, Adjointe au Maire chargée de la famille, de la petite enfance, de l'enseignement, du périscolaire et des Elections - M. **DANEL Antoine**, Adjoint au DGA chargé des relations CODAH et développement durable - M. **DUBREUIL Cyril**, Directeur Direction vie des quartiers - Mme **DUFOUR Brigitte**, Adjointe au Maire chargée du développement économique, de l'emploi et de la formation - M. **DUVAL Christian**, Adjoint au Maire chargé de la Ville Haute - Mme **EGLOFF Valérie**, Adjointe au Maire chargée des personnes âgées et de l'action sociale - Mme **GAREL Elisabeth**, Adjointe au Maire chargée de la Ville Basse - M. **JOHNSON Claudius**, Agent de développement, Responsable de quartier - M. **JOUGLA Olivier**, Adjoint au Maire chargé de la santé et du handicap - Mme **MENDRAS Claude**, Directrice des affaires générales (dont mission citoyenneté, intégration, égalités des chances) - M. **PERNOT Nicolas**, DGS - M. **PHILIPPE Edouard**, Maire du Havre.

Le HAVRE – Les partenaires

Les services de l'Etat

Mme **CHARBIT Emma**, Déléguée du Préfet - M. **HOUDU Michel**, Inspecteur d'Académie - M. **LARREY Pierre**, Sous-préfet Ville, Préfecture de la Seine

Maritime - M. **LAVAUD Michel**, Commissaire principal - M. **NACHBAR Francis**, Procureur de la République - M. **PLOUVIER Franck**, Directeur Départemental de la cohésion sociale.

Le Conseil général

Mme **MEREL Caroline**, Directrice de l'UTAS.

La CODAH

M. **MIGNARD Jean-Louis**, DGA développement territorial.

La CAF du Havre

M. **MOREL Guillaume**, Directeur adjoint.

La Mission locale

M. **N'DAH Clotaire**, Directeur.

3. Entretiens réalisés à Besançon le 7, 8 et 9 février 2011

Municipalité de BESANCON

M. **AYACHE Patrick**, DGS - M. **CROVELLA Stéphane**, Directeur petite enfance - M. **DAHOUI Yves-Michel**, Adjoint au Maire chargé de la culture - M. **DES-GEORGES Franck**, Directeur de la Police Municipale - M. **DUMOULIN Rodolphe**, DGAS Pole vie sociale et citoyenneté, DG CCAS - M. **FALGA Bernard**, DGAS Pôle culture et développement - M. **FOUSSERET Jean-Louis**, Maire de Besançon - M. **GENDRAUD Didier**, Adjoint au Maire chargé de la démocratie participative, citoyenneté - Mme **HATON-PEREZ Catherine**, Directrice du département urbanisme et grands projets urbains - Mme **HINCELIN Valérie**, Adjointe au Maire chargée de l'emploi, l'insertion, l'habitat, le logement/Adjointe de quartier Palente-Orchamps - M. **LOYAT Michel**, Adjoint au Maire chargé de l'urbanisme, prospective et stratégie - M. **PENGREC'H Daniel**, DGAS Pôle des Services à la Population - Mme **PETITCOLIN Frédérique**, chargée de mission tranquillité publique - M. **PEYGNIER Guy**, DGST - M. **RUYSEN Baudouin**, DGA gestion et Modernisation - Mme **SCHOELLER Marie-Noëlle**, Première adjointe chargée de la solidarité, autonomie, personnel municipal, coordination des élus, administration générale - M. **TRITSCH Pascal**, Directeur de la culture et du Patrimoine - M. **VALENTIN Jérôme**, Chargé de mission Lutte contre les discriminations.

BESANCON – Les partenaires

Les services de l'Etat

M. **CLAVREUIL Pierre**, secrétaire général de la préfecture du Doubs - M. **LOCATELLI Jean-François**, directeur de l'agence Pôle emploi de Planoise - M. **MOYSE Thierry**, Délégué du Préfet - M. **PEIRERA Fabien**, Directeur Départemental de la cohésion sociale et des Protections des Populations - M. **SAFFAR Alain**, Procureur de la République - Mme **TERILLON Marie-Anne**, Inspectrice Éducation nationale - Mme **THOUY Gabrielle**, Commissaire divisionnaire.

Le Conseil général

M. **BARRUOL Gilles**, DGS - M. **PETITMENGIN Etienne**, DGA solidarité.

La Communauté d'agglomération du Grand Besançon

M. **BAUD Fabrice**, Responsable des services habitat, Politique de la Ville - M. **BEAULIEU Gabriel**, premier Vice-président.

La CAF

M. **CHAPPUY Jean-Yves**, Responsable de l'action sociale.

Les autres partenaires

M. **MOREAU Hubert**, Président de l'association ADDSEA - M. **RACH Bernard**, Directeur des missions Locales.

4. Entretiens réalisés à Strasbourg le 1, 2 et 3 mars 2011

Municipalité de STRASBOURG

M. **ANTHONI Christian**, Directeur prévention, animation, sécurité - M. **AUBERT Yves**, DGA culture, territoires et démocratie locale - M. **BOUILLERE Jean-Louis**, Directeur de la culture - M. **BOURNEZ Jean-Claude**, Responsable du PSST - M. **CAHN Matthieu**, Adjoint chargé de la vie associative, la jeunesse, les centres socioculturels, l'animation et la politique de la ville - M. **CHENDEROWSKY Eric**, Directeur de l'urbanisme - M. **CORNEC Philippe**, Directeur des solidarités et de la santé - M. **DEBIONNE François-Paul**, Chef du Service santé - Mme **DREYER Nicole**, Adjointe chargée de la petite enfance, l'action éducative et la vie scolaire - Mme **DREYSSE Marie-Dominique**, Adjointe aux solidarités - M. **FONTANEL Alain**, Adjoint chargé des finances et de l'évaluation des Politiques publiques - M. **HERLICOVIEZ David**, DGA Pôle droits et services à la personne - M. **IFFRIG Jean-Luc**, Directeur de l'éducation - M. **JUND Alain**, Adjoint chargé de l'urbanisme opérationnel, du PLU, des économies d'énergies et de la police du bâtiment - M. **LAPLANE Pierre**, DGS - M. **MATTEI Julien**, Responsable du PRU du Neuhof - M. **MEYER Jean-Marc**, Directeur de l'animation urbaine - Mme **NAILI Zoubida**, Chef de projet prévention et lutte contre les discriminations - Mme **ORLIER**

Brigitte, Responsable de l'Unité territoriale Responsable de l'Unité territoriale SUD de la ville de Strasbourg - Mme **RICHARDOT Anne-Pernelle**, Adjointe chargée de l'état civil la citoyenneté, des affaires électorales et des affaires de nationalité - M. **RIES Roland**, Maire de Strasbourg - M. **SANMARTINO Denis**, Responsable RSA - M. **SCHEECK Luc**, Directeur de la démocratie locale et de la proximité - M. **SCIAMMA Gabriel**, (ancien) coordonnateur du Contrat intercommunal de prévention et de sécurité de la Communauté urbaine de Strasbourg - Mme **TERGAU Céline**, Coordinatrice des Ateliers territoriaux de Partenaires.

STRASBOURG – Les partenaires

Les services de l'Etat

M. **HARTMANN Thierry**, Commissaire divisionnaire – Directeur départemental adjoint de la sécurité publique - Mme **KUBICKY Eve**, Directrice Départementale de la cohésion sociale - Mme **LAPORTE Elisabeth**, Inspectrice académique adjointe - M. **POIRRET Patrick**, Procureur de la République - M. **TROUCHAUD David**, Sous-préfet chargé de la politique de la ville.

Le Conseil général

M. **BASTIAN Emmanuel**, Directeur de l'Insertion et de l'action sociale - M. **KLEIN-MOSSER André**, premier Vice-président - M. **RAMELET Daniel**, Secrétaire général.

La CAF

M. **REYSER Michel**, Directeur.

La Mission locale

Mme **BRUNAU Evelyne**, Directrice des missions locales.

5. Entretiens réalisés à Clichy-sous-Bois le 7, 8 et 25 mars 2011

Municipalité de CLICHY-SOUS-BOIS

M. **AUGER Gérard**, DGA suivi des prestations - M. **BIGADERNE Mehdi**, Adjoint à la vie associative et centre sociaux de quartiers - M. **BOUHOUT Ahmed**, Directeur citoyenneté - M. **DILAIN Claude**, Maire de Clichy-sous-Bois - Mlle **DUPUY Fanny**, Chargée de mission prévention tranquillité publique - Mme **GIROT Sophie**, Directrice générale des services - M. **IMBERT Éric**, Directeur du CCAS/santé/personnes âgées et PRE - Mme **JARDIN Anne**, Adjointe à l'urbanisme - M. **KANOUE Mamadou**, Directeur de la Maison de la jeunesse - M. **KLEIN Gilbert**, Premier adjoint - Mme **KLEIN Valérie**, Directrice de l'action éducative - M. **MALLEJAC Pascal**, Chargé de mission

copropriété - Mme **MARTIN Agnès**, Adjointe aux solidarités - Mme **MOLOSSI Laurence**, DGA Ressources - M. **RATSIMBA Marc**, DGA à la politique de la ville et renouvellement urbain - M. **VACCHIERI Philippe**, Directeur des Sports - Mme **VUILLET Joëlle**, Adjointe aux questions scolaires.

CLICHY-SOUS-BOIS – Les partenaires

Les services de l'Etat

M. **BOISSELIER Alain**, délégué cohésion/population (Ministère de l'Intérieur) - M. **DEMORY Philibert**, Procureur de la République adjoint - M. **DUFRENE Nicolas**, Délégué du Préfet - M. **MOREL Claude**, Préfet délégué à l'égalité des chances - M. **VALADE Hubert**, Directeur de la DDSCS.

Le Conseil général

M. **CHAMPION Etienne**, DGA solidarité - Mme **SACUTO Mathilde**, Directrice de la prévention et de l'action sociale.

La Communauté d'agglomération de Clichy-Montfermeil

M. **DILAIN Claude**, Président - Mme **GALSAZKA Marie-Anne**, Directrice développement emploi, formation et Insertion (DEFI) - Mme **GIROT Sophie**, Directrice générale des services.

La CAF

M. **BELMOUNES Tahar**, Directeur - Mme **CHOQUER-MARCHAND Gaëlle**, Directrice de l'action sociale.

Autre partenaire

Mme **MADELIN Bénédicte**, Directrice Profession Banlieue.

6. Entretiens réalisés à Bordeaux le 29, 30 et 31 mars 2011

Municipalité de BORDEAUX

M. **de BOUTEILLER Alain**, Secrétaire général - M. **BRUGERE Nicolas**, Vice-président du CCAS - Mme **COLLET Brigitte**, Adjointe au Maire chargé de l'enfance et de la famille - M. **DARASSE Christophe**, Directeur général de la vie sociale et de la citoyenneté - M. **DAVID Yohan**, Conseiller municipal délégué pour l'économie sociale et solidaire et pour le développement de l'emploi - M. **ERNOULT Christophe**, Directeur général de la vie urbaine et proximité - M. **LEMAITRE Laurent**, Directeur de l'urbanisme - M. **LEURET Christophe**, Directeur général finances et gestion - M. **MILOVANOVITCH Pierre**, DG services techniques - Mme **PARCELIER Muriel**, Adjointe au Maire territoriale

chargée du quartier Bastide - Mme **PROUELLE Brigitte**, Directrice général des affaires culturelles - M. **ROBERT Fabien**, Adjoint au Maire territorial chargé des quartiers Saint-Michel, Nansouty, Saint-Genès - Mme **SIARRI Alexandra**, Adjointe au Maire chargée de la lutte contre les nouvelles précarités - M. **SIMON Christophe**, Directeur du CCAS - M. **TOURNACHE Patrick**, Directeur développement social et urbain.

BORDEAUX- Les partenaires

Les services de l'Etat

M. **CAILLET Vincent**, Adjoint de direction à la DDCCS - M. **CAILLIEREZ Christophe**, Chef de service accès aux droits à la DDCCS - M. **DEROCHE Vincent**, Délégué du Préfet - M. **FRAYSSE Jean-Paul**, Commissaire divisionnaire - Mme **KHIARI Julie**, Provisseur du collège Blanqui - M. **LABORDE Jean-Philippe**, Chef de service jeunesse, famille, sports et associations à la DDCCS - Mme **LAFON Monique**, Chargée de mission auprès du Préfet de Région - Mme **LAGRASTA Paule**, Directrice Départementale de la cohésion sociale - M. **RUAUD Jean-François**, Chargé de mission Politique de la ville à l'Inspection académique - Mme **SIRAT-TREZEGUET Catherine**, Déléguée du Préfet.

Le Conseil général

Mme **COLS Marie-Paule**, Directrice des actions territorialisées et du développement social - M. **GOULFIER Pascal**, DGA chargé de la solidarité - Mme **MONCOUCUT Edith**, Conseillère générale chargée de la solidarité, de l'autonomie et de l'action sociale.

La Communauté urbaine

M. **DELZANT Eric**, DGS - M. **MEUNIER Jean-Yves**, DGA dynamiques urbaines.
La CAF
Mme **FALLEUR Marie-Christine**, Directrice adjointe en charge de l'action sociale - M. **HAURIE Jean-Louis**, Directeur.

7. Entretiens réalisés à Tourcoing le 2, 3 et 4 mai 2011

Municipalité de TOURCOING

Mme **ARNAULT Claire**, Chargée de coordination Projet de développement social - Mme **BOUDRY Sylvie**, Adjointe au Maire chargée des solidarités sociales et des personnes âgées, VP du CCAS - M. **COUSIN Rémi**, Directeur de la jeunesse - Mme **DAVOINE Marie-Laurence**, Adjointe au Maire chargée de l'éducation, l'enseignement supérieur et l'apprentissage - M. **DEBRANDT Jean-Baptiste**, Directeur mission ANRU et de l'habitat - M. **DELANNOY Michel**

François, Maire de Tourcoing - M. **DELEPIERRE Jean-François**, Responsable des politiques éducatives et Coordinateur du Projet éducatif global - M. **DERNONCOURT Romain**, Directeur des territoires - M. **DUBOIS Jean-Claude**, DGS - M. **GROULEZ Philippe**, Directeur général du cadre de vie et proximité - Mme **LALY Florence**, Directrice générale de la culture, communication et animation - M. **LANNOO Vincent**, Adjoint au Maire chargé de l'habitat, du logement et des relations internationales - M. **MEZRAG Alain**, Adjoint au Maire chargé du CUCS, de la santé, de l'hygiène et des relations avec la communauté rapatriée - M. **RYSMAN Philippe**, DGA services fonctionnels - M. **SAMYN Serge**, Directeur général du CCAS et de la Cohésion sociale - Mme **TALPAERT Franck**, Adjointe au Maire chargé prévention et sécurité - M. **VAILLANT David**, Directeur général du développement et territoires - M. **VANDECASTEELE Bruno**, DGS à la population.

TOURCOING- Les partenaires

Les services de l'Etat

M. **DIMPRE Olivier**, Commissaire principal - M. **FIGUEREDO Thierry**, Délégué du Préfet - M. **JOLY Pascal**, Préfet délégué à l'égalité des chances - M. **MAILLOT Pascal**, Inspecteur de l'Éducation nationale circonscription Tourcoing Est - M. **RICHART Gilles**, Proviseur du collège Lucie Aubrac - M. **THEPOT Jean-Marie**, Directeur Départemental de la cohésion sociale.

Le Conseil général

M. **LEMOINE Jean-Pierre**, DGA délégué à l'action sociale - M. **MILLE Denis**, Directeur territorial de prévention et d'action sociale adjoint - Mme **ROBART Laurence**, Directrice territoriale de prévention et d'action sociale - M. **VICOT Roger**, Vice-président délégué à l'action sociale.

Lille Métropole

M. **LEMARCHAND Erwan**, Directeur coordination territoriale et proximité de Lille Métropole - Mme **SECQ Rose**, Directrice générale du GIP Lille Métropole Rénovation urbaine.

La CAF

M. **HARDEMAN Jean-Michel**, Responsable de l'agence CAF de Tourcoing.

Les autres partenaires

M. **CHAUBIRON Gérard**, Directeur du Centre social Belencontre - M. **DUTHOIT Patrice**, Directeur de la maison de l'emploi Lys-Tourcoing.

L'intervention en faveur du lien social se définit de plus en plus comme un enjeu prioritaire pour les élus municipaux. Pourtant, en ce domaine, la situation des municipalités apparaît paradoxale. Elle laisse en effet souvent apparaître une mosaïque d'actions, qui ont toutes leur utilité, mais sans parvenir à faire d'une volonté affirmée de développement humain un projet global.

En collaboration étroite avec le Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG-CIV), une recherche-action sur « la gouvernance locale de la cohésion sociale » a été menée durant deux ans (2010-2012). Cette démarche a été conduite avec un comité de pilotage, coprésidé par le préfet Hervé Masurel et Jean-Louis Sanchez, délégué général de l'Odas. Elle a bénéficié du soutien de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et de l'implication active des villes de Besançon, Bordeaux, Clichy-sous-Bois, Le Havre, Strasbourg, Tourcoing et Valenciennes.

Cette recherche-action avait pour objectif d'identifier et d'analyser les conditions permettant de renforcer l'impact de l'action publique et des initiatives privées sur la préservation de la cohésion sociale et du vivre-ensemble. Elle nous montre qu'il semble possible de dégager des évolutions souhaitables, tant du côté du contenu des réponses, que de la gouvernance interne des collectivités territoriales, sans oublier la nécessaire coopération entre les acteurs du territoire.

Groupe de travail n°6

Piloter la lutte contre la pauvreté à partir des territoires

Contribution :

Faire de la participation des personnes concernées un levier d'une meilleure gouvernance à tous les niveaux territoriaux

La participation des usagers et en particulier celle des personnes en situation de précarité est un principe aujourd'hui reconnu, dont la pratique progresse modestement.

Certes il existe quelques instances nationales comme le CNLE ou le CCNRPA et des instances locales pour lesquelles le principe de la participation est inscrit dans la loi comme les équipes pluridisciplinaires RSA départementales, les comités d'usagers dans des CCAS ou les collèges d'usagers prévus dans la gestion du FSL. La DGCS a diffusé un kit de la participation, un certain nombre d'associations s'appuient sur la participation dans leurs actions, et la vivent dans leurs instances. On observe bien que de plus en plus d'administrations développent la consultation des usagers pour mieux comprendre les questions de non recours, tester des courriers ou des procédures en ligne (comme la mise en place du simulateur des droits...). Les temps de concertation nationale, les conférences de consensus, tels que les Etats généraux de l'alimentation ou de la mobilité, la concertation en cours sur la pauvreté des enfants et des jeunes inscrivent dans leur organisation une place pour la participation et l'expression des personnes en précarité, même s'il faut bien reconnaître que les conditions de préparation et d'accompagnement des personnes ne sont souvent pas les meilleures. Au Secours catholique, nous sommes chaque semaine conviés par des administrations, des agences de l'Etat et même par des entreprises privées pour contribuer à des temps d'analyses sur les pratiques administratives, tester de nouveaux dispositifs et faire des propositions sur la place du numérique, le non recours.

Mais dans les faits, cette pratique reste trop marginale et surtout n'est pas déclinée dans les territoires.

Les consultations des usagers par les administrations ne vont pas toujours assez loin et les avis des personnes sont superficiellement pris en compte : les contraintes administratives restent premières, au lieu d'être mises au service des besoins et des droits des personnes. De plus en plus de départements saturent les équipes pluridisciplinaires RSA, prévues conformément au Guide de recommandations : **"Participation des personnes bénéficiaires du revenu de solidarité active au dispositif"**¹. Trop peu sont organisées pour permettre une réelle participation de représentants d'allocataires. Il faudrait aussi évaluer avec eux l'effectivité de la participation de demandeurs d'emploi au sein des Comités de liaison de Pôle Emploi.

Seules une douzaine de villes ont instauré des comités d'usagers dans leurs CCAS, et nous attendons avec intérêt comment va être appliqué le récent décret² précisant les modalités d'élaboration et de mise en œuvre du PDALPD (plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées), prévoyant notamment à l'Article 1 que **Le comité responsable du plan comprend au**

¹ CNLE, 3 mai 2012 <https://www.cnle.gouv.fr/publication-d-un-guide-de.html>

² Décret n° 2017 – 1565 du 14 novembre 2017 <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2017/11/14/TERL1513920D/jo>

moins un représentant des personnes concernées par le besoin vital de logement ou d'hébergement décent, et parfois de solliciter pour cela le Comité FSL rattaché au Plan).

En fait sur les territoires, les acteurs publics n'ont que peu développé la pratique de la participation, les élus et responsables administratifs y sont en général très peu sensibilisés, et pas formés. Quand il y a des concertations locales, les associations sont bien souvent oubliées et les personnes concernées encore plus.

Pourtant quand elles existent ces démarches donnent de bons résultats. Dans les Hauts de Seine et le Vaucluse, les préfets ont invité des personnes en précarité au Comité de Pilotage (à contribuer à l'élaboration) des schémas de domiciliation. L'exemple de l'expérimentation Territoires 0 chômeurs de Longue durée montre bien que quand on associe tous les acteurs concernés, y compris les personnes concernées, en l'occurrence des personnes au chômage, on fait bouger des lignes, on crée de l'innovation et du dynamisme et on permet aux personnes de se projeter dans l'avenir et d'avancer. Là où elles sont consultées les personnes apportent de vraies propositions d'amélioration des courriers, des modes d'accueil et d'accompagnement, des fonctionnements des dispositifs, ...

Au sein du Secours catholique nous constatons que lorsque des groupes de personnes réfléchissent à leurs difficultés, se mobilisent, elles créent des nouvelles relations avec les institutions locales, contribuent à faire bouger des lignes, à changer des pratiques, à améliorer l'accès aux droits ou à obtenir des services locaux mieux adaptés aux besoins des personnes.

Au-delà il s'agit aussi bien sûr de favoriser le changement de regard à l'égard des personnes en situation de pauvreté. L'impulsion doit particulièrement venir des responsables politiques (et associatifs, prêchant l'exemple grâce à leur propre gouvernance) et se diffuser dans la société, entraînant des changements de pratiques à tous les échelons, de la part des citoyens et des professionnels du travail social.

Propositions

Il faudrait donc :

- mettre en place partout où cela est prévu par les textes une consultation des usagers,
- créer un comité d'usagers dans tous les CCAS des communes de plus de 10 000 hab,
- prévoir le pilotage local du plan de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes par un Conseil départemental pour la lutte contre l'exclusion, sorte de déclinaison du CNLE, piloté par le préfet, rassemblant les collectivités territoriales, les administrations et caisses locales, les associations, un collège d'usagers.
- Prévoir un financement de la participation :
Ce « Fonds pour la démocratie d'initiative citoyenne », serait comme le proposait le collectif « Pas sans nous » et le Secours catholique, doté annuellement de 5 % du montant total de l'argent public consacré au fonctionnement de la démocratie
- Prévoir des mécanismes associant systématiquement les personnes concernées, particulièrement celles en situation de précarité, dans les évaluations des politiques publiques. Le faire à tout le moins pour l'évaluation régulière de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes.

Les conditions

De nombreuses choses ont déjà été écrites, notamment la Boîte à outils **Participation citoyenne des personnes en situation de pauvreté** avec la DGCS – Direction Générale de la Cohésion Sociale.

Il est nécessaire de prévoir un cadre qui permette de faciliter l'expression des personnes dans les espaces de consultation :

- Permettre de réfléchir dans une démarche présentée dès le début. Définir un phasage : un début et une fin (en plénière). Des étapes avec des phases de petits groupes et des phases de croisement qui s'articulent. Cela rassure et mobilise.
- Il faut définir le bon rythme, la bonne tension : la régularité des rencontres va permettre aux personnes d'élaborer et de participer au processus d'élaboration de la réflexion (se rencontrer toutes les 5-6 semaines nous semble être le grand maximum).
- Définir quel niveau de participation se fait et avec qui. S'agit-il de consultation, concertation, de codécision ?³
- La participation des personnes doit s'exercer tout au long des processus de mise en œuvre des politiques publiques : diagnostic initial, élaboration, mise en œuvre opérationnelle, évaluation des impacts.
- Permettre un débat dialogique et non la recherche unique de consensus. Une des conditions de la participation consiste dans l'acceptation d'une confrontation des points de vue entre des expertises différentes, celles des personnes en difficulté, des associations, des collectifs, des syndicats et des acteurs institutionnels : à partir de ces allers-retours, se dégage la co-construction des politiques publiques.
- Un animateur facilitateur du débat qui n'est pas l'élu ou celui qui représente le « pouvoir » L'animateur facilitateur ne contribue pas à la production mais permet au groupe d'élaborer la synthèse demandé.
- Une animation qui permette l'équité entre tous. Cela demande un accompagnement et un accueil particulier auprès des personnes les plus éloignées de la prise de parole.
- Les sujets travaillés ne sont pas que ceux proposés par les pouvoirs publics. Ce sont aussi des sujets formulés par les habitants eux-mêmes.
- Des habitants qui construisent une pensée à partir de leur vécu d'habitants. La démarche n'en reste pas au témoignage personnel. Elle permet à partir des expériences personnelles, d'élaborer des constats communs, des questionnements, des propositions et donc une pensée.
- Pour passer d'une parole individuelle à une parole collective, il faut dépasser la question de la « représentativité » : il s'agit de la représentation d'un collectif. Cela demande un rattachement important pour chacun à un groupe d'appartenance dans lequel il pourra élaborer sa pensée.

Nous sommes convaincus qu'une meilleure gouvernance des politiques sociales passe par une intégration de la participation à tous les échelons du territoire, CCAS, département, région, et sur tous les dispositifs concernant la lutte contre la pauvreté, les politiques du logement, de l'emploi... car elle est un vrai levier de la transformation sociale.

³ **La consultation.** Celle-ci a pour objet de faire se prononcer des personnes sur un dispositif, donc d'obtenir de leur part des éléments avant d'effectuer des choix, la décision prise n'étant toutefois pas obligatoirement liée aux points de vue émis.

La concertation : Elle consiste à associer des personnes dans la recherche de solutions communes.

La codécision. Etape la plus aboutie de la participation, elle vise le partage de la décision entre les intervenants. La codécision implique la négociation pour parvenir à une résolution commune.

Nice, le 1^{er} février 2018

**STRATEGIE DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE
DES ENFANTS ET DES JEUNES**

GROUPE DE TRAVAIL N°6 « Piloter la lutte contre la pauvreté à partir des territoires »

**CONTRIBUTION DE L'ESPACE SOLEIL – FOYER DE JEUNES TRAVAILLEURS
DE L'ASSOCIATION MONTJOYE**

L'Espace Soleil est une résidence sociale qui loge et accompagne des jeunes âgés de 16 à 30 ans à Nice, située dans un quartier politique de la ville (QPV). La structure permet d'accueillir 165 résidents dans des chambres individuelles au sein d'un foyer collectif, des studettes et des studios dans le diffus aux abords du foyer collectif. Le bailleur de ces logements est l'office HLM – Côte d'Azur Habitat.

Les caractéristiques des jeunes résidents :

85 à 90 % des résidents sont en activité professionnelle, dont 1/3 d'entre eux en contrat en alternance ou en formation professionnelle. Les autres ont perdu leurs emplois ou arrêté leur formation après leur entrée au FJT ou en cours d'année.

20% d'entre eux ont connu des périodes de recherche d'emploi ou de réorientation professionnelle au cours de leur hébergement au FJT.

Environ 10% des jeunes en formation professionnelle ont une faible rémunération mensuelle de l'ordre de 310 €.

Plus globalement, 70% des jeunes ont des ressources inférieures au seuil de pauvreté (moins de 900 €), ce qui implique une vigilance pour les aider, s'assurer qu'ils aient de quoi s'alimenter correctement ou le cas échéant de le leur permettre, en travaillant avec les partenaires concernés.

Il s'agit également de leur éviter l'installation d'une situation financière d'endettement et complexe à assainir. Dès le mois qui suit leur entrée et dans l'attente de la mise en place de l'allocation logement, de nombreux jeunes sont en dette de loyer car ils ne peuvent pas régler la totalité de la redevance (pour ceux dont la redevance est supérieure à leurs revenus).

Les besoins des jeunes résidents :

Le soutien socio-éducatif proposé aux résidents concerne l'ensemble des domaines du quotidien, et selon chaque situation. La structure a relevé depuis plusieurs années, des besoins qui se situent dans le champ **administratif** (dossiers APL, LOCAPASS, ouverture de droits), de l'aide au **budget** (établir un budget réel et prévisionnel, rédaction de lettres pour les créanciers, préparation à un

échange téléphonique, informations sur les outils bancaires). **La santé** (informations, prévention, orientations sur les partenaires compétents) reste un domaine de vulnérabilité important d'autant plus lorsque les jeunes sont en situation économique, familiale et culturelle précaire. L'aide pour le maintien dans **l'emploi** demeure une constante, tant les jeunes sont démunis au niveau de la connaissance de leurs droits sociaux et des codes relatifs à la recherche d'un travail au savoir être en situation de travail. Pour envisager une sortie positive du FJT, l'accompagnement à la recherche de **logement** (informations sur le droit commun, orientation sur les partenaires logement, constitution de la demande de logement social) est incontournable. **Les loisirs et la culture** restent un vecteur de développement personnel qui bien souvent rejaillit sur le moral des jeunes, le FJT ne banalise jamais ce domaine et propose régulièrement aux résidents des actions et des sorties.

Les faibles ressources des jeunes impactent très défavorablement leur évolution au sein de la structure ainsi que leur projet de logement en droit commun. Seuls 50 à 60 % accèdent à un logement autonome. Bien souvent les jeunes ne peuvent prétendre à un logement social car leurs ressources sont trop basses eu égard au seuil fixé par les bailleurs sociaux. De même, le parc de logement social propose une offre de logements T1 et T2, peu importante.

Le territoire Quartier Politique de la Ville – QPV et les acteurs institutionnels

Le territoire d'implantation de la résidence est situé dans une zone urbaine reconnue QPV impliquant un accompagnement de proximité de l'Etat, avec un travail de liens constants avec les acteurs de la Politique de la Ville.

Toutefois, le désengagement progressif ces dernières années de l'aide financière rejaillit sur les niveaux d'accompagnement qui peuvent (qui devraient) être faits auprès des jeunes. Les subventions accordées par les collectivités territoriales, métropole, commune, sont largement en-deçà des besoins pouvant répondre au niveau de paupérisation des jeunes résidents. Pour exemple, une subvention de la commune demeure d'un montant identique depuis une dizaine d'années. Le désengagement financier du Département ces cinq dernières années a obligé l'établissement à réduire drastiquement la présence des intervenants sociaux dans la structure.

L'axe financier étant le « nerf de la guerre » contre la pauvreté, il n'en demeure pas moins que le FJT révisant son niveau d'accompagnement, a toujours poursuivi le développement du travail avec les partenaires institutionnels comme associatifs, car leurs missions complémentaires permettent d'apporter des réponses précises aux besoins des jeunes résidents, orientations vers la structure adéquate, imprimé administratif et formulation ad'hoc d'une demande, etc...

Les missions locales, pôle emploi, la Caf, sont des acteurs essentiels pour répondre au niveau de vulnérabilité économique des jeunes résidents. Il convient d'optimiser le niveau de partenariat avec ces administrations, et s'attaquer aux clivages bien souvent administratifs, entre tous ces acteurs sociaux.

La formalisation obligatoire de conventions de partenariat avec ces acteurs sociaux et les associations pour toutes demandes de subventions, en définissant les niveaux et domaines d'accompagnement de chacun, apparaît comme un axe de développement possible. L'implication des fonctionnaires des collectivités non seulement en termes financiers mais sur le terrain avec les associations, auprès des jeunes, pourrait permettre une meilleure remontée des besoins, aux niveaux des décideurs.

De même, l'institutionnalisation de conventions entre partenaires associatifs, dès lors qu'une demande de subvention est présentée aux autorités de l'Etat ou autres collectivités, pourrait accroître un partenariat devenu essentiel pour accompagner et offrir aux jeunes des réponses mieux adaptées à leurs besoins.

Les bilans des actions proposées aux jeunes, nécessaires pour solliciter une poursuite des subventions les années ultérieures, devraient évaluer avec des critères précis, l'indicateur de l'engagement partenarial entre associations d'un même quartier.

Baisser les niveaux de frilosité et d'engagement de l'ensemble des acteurs pour proposer des actions inédites, au niveau de la santé, de la culture et de l'information des droits sociaux, représenterait un tournant innovant dans la prise en compte de la paupérisation des jeunes.

**DÉLÉGATION
INTERMINISTÉRIELLE
À LA PRÉVENTION ET
À LA LUTTE CONTRE
LA PAUVRETÉ
DES ENFANTS
ET DES JEUNES**



<http://solidarites-sante.gouv.fr/strategie-pauvrete/>

 @Delegpauvrete

#StratégiePauvreté