

## Chapitre III

# LA MISE EN ŒUVRE DU CHANGEMENT

On l'a vu, le glissement souhaitable des politiques locales d'action sociale vers la prévention de l'exclusion entraîne une profonde remise en cause du contenu même de l'action sociale.

L'intervention sociale va devoir s'attacher à prendre en considération l'ensemble des phénomènes collectifs et structurels d'un territoire déterminé, afin de parvenir à une adaptation territoriale de la réponse. Elle va devoir également veiller à la coordination des interventions. On sait ainsi que l'avenir de la politique de la ville repose sur sa capacité à intégrer le jeu des acteurs locaux en respectant davantage tout à la fois leur légitimité et leurs contraintes. C'est en outre la seule voie qui peut permettre un effet démultiplicateur des moyens du travail social par la revitalisation des solidarités de proximité autour des personnes en difficulté.

- ➔ C'est dans cette aspiration à une réponse publique privilégiant de plus en plus l'action sur la norme que se trouve l'origine du mouvement de restructuration de l'action sociale engagé ces dernières années par l'ensemble des collectivités publiques.

Mais si la rationalisation des administrations et des territoires est bien engagée (Section 1), il reste à réformer les modes de décision publique (Section 2).

## Section 1

# POURSUIVRE LA RÉFORME DES ORGANISATIONS

Les risques qui accompagnent tout processus de restructuration d'administrations importantes sont bien connus. On rencontrera souvent d'importantes résistances, engendrées par le changement des habitudes, le réajustement des procédures, le repositionnement des hommes.

- ➔ C'est pourquoi l'ampleur du mouvement de restructuration de l'action sociale, bien qu'inégale, peut surprendre. L'urgence d'une définition de perspectives nouvelles a conduit les responsables locaux à oser bouleverser en quelques années le paysage administratif, aussi bien dans les départements que dans les grandes villes. Il reste néanmoins à en achever le processus.

## I - Consolider la territorialisation des départements

C'est en partant d'une approche globale et territorialisée de la réponse sociale que les départements ont engagé progressivement depuis 1990 la restructuration de leur action sociale. Déjà perçu comme prometteur par la commission "Cohésion sociale et prévention de l'exclusion"<sup>1</sup>, ce mouvement s'est amplifié depuis, pour occuper aujourd'hui une position très largement majoritaire.

On peut ainsi relever qu'en 1997 la plupart des départements peuvent se prévaloir d'une réorganisation de leurs administrations centrales autour du concept de "mission", privilégiant ainsi une logique de projet sur la logique de services, qui fondait traditionnellement leur architecture.

Certes, l'analyse des organigrammes des départements fait souvent apparaître la cohabitation de ces deux types de logiques, mais le processus est irréversiblement engagé dans cette direction, et il est d'autant plus significatif qu'il se greffe généralement sur une restructuration territoriale<sup>2</sup>.

En effet, la réorganisation des services s'accompagne généralement d'un remodelage des territoires d'intervention du travail social (circonscriptions ou unités territoriales). On cherche à les faire coïncider avec des territoires de vie, afin que la réponse sociale soit de mieux en mieux adaptée à l'environnement réel des personnes.

1. *Cohésion sociale et prévention de l'exclusion*, rapport de la commission du Commissariat général du Plan présidée par Bertrand FRAGONARD, La Documentation Française, 1993, p. 39.

2. Voir en ce sens *Action sociale, la décentralisation face à la crise*, Jean-Louis SANCHEZ, Odas Éditeur, 1996.

- ⇒ Rejetant tout à la fois communautarisme et uniformité, la dynamique de territorialisation entend donner un sens concret à l'idée de projet par une organisation spatiale cohérente de l'action.

Pour consolider la réalité de ces nouveaux territoires, d'importantes responsabilités sont déconcentrées à leur niveau au profit notamment des responsables de circonscriptions chargés de promouvoir le développement d'actions collectives. Et pour faciliter le redéploiement des travailleurs sociaux sur l'insertion, voire sur le développement social, on cherche parallèlement à rationaliser leurs modes d'intervention.

Qu'il s'agisse de l'accueil du public, du traitement des demandes ou de l'accompagnement social, l'expérimentation est à l'ordre du jour avec des formules aussi diverses que la présélection et l'orientation des demandes, la désignation de référents par disciplines, la création d'équipes pluridisciplinaires. S'il reste aujourd'hui à mieux évaluer ces diverses initiatives pour en préconiser la généralisation, il n'en est pas moins acquis que désormais, l'heure est bien au changement.

- ⇒ Il faut maintenant souhaiter que ce changement, encore cantonné à l'organisation interne, s'épanouisse vers une approche globale de la réponse sociale, dont on sait qu'elle nécessite une forte harmonisation des interventions au-delà des frontières institutionnelles. Or, si la nécessité d'une amélioration des modes de concertation entre l'État et les départements est bien connue, celle concernant les relations entre départements et villes l'est moins.

Même si des ajustements sont encore nécessaires, on peut relever que l'entrée en force de la politique dans l'action sociale des villes, donne à celles-ci une légitimité particulière dans leur identification en tant que territoires privilégiés d'action sociale. Si on ne saurait dire comme Georges GONTCHAROFF que "le projet fait le territoire", il n'en demeure pas moins certain que le dynamisme des projets municipaux constitue aujourd'hui un élément majeur de l'organisation territorialisée de l'action sociale<sup>3</sup>.

Pourtant, qu'il s'agisse de définition des territoires d'action, de planification, de délégation de responsabilités, ou de contractualisation du travail social, l'heure est plutôt à la prudence, voire au repli dans les rapports villes-départements.

Si l'on pouvait admettre naguère que les villes, cantonnées dans un rôle de gestion, ne soient associées que ponctuellement à la conception et à la mise en œuvre des politiques publiques - nationales et départementales - il est en revanche difficile de l'accepter dans un contexte caractérisé par une évolution stratégique de leur rôle, par ailleurs plébiscitée par le public.

3. Georges GONTCHAROFF, "A la recherche des territoires" in la revue *Économie et humanisme*, n°338, octobre 1996.

## II - Parfaire le repositionnement stratégique des villes\*

Accompagnant la “démarginalisation” des publics du social, l’action sociale des villes connaît aussi un important mouvement de restructuration provoqué par l’évolution de leur rôle en matière d’insertion.

- ➔ Les villes, longtemps cantonnées en matière d’action sociale à un rôle d’instruction de dossiers et de gestion d’équipements et de services, se sont vues progressivement appelées à une forte mobilisation politique dans les domaines les plus divers, dont le soutien à la jeunesse et la lutte contre la précarité et le chômage. S’inspirant de l’expérience accumulée par quelques villes “précurseurs”, très directement interpellées par le public fragilisé, elles ont en peu d’années défini et mis en œuvre des stratégies qui permettent d’identifier et de caractériser enfin une véritable action sociale des villes.

Comme pour les départements, c’est autour de la notion d’approche globale que vont s’organiser tout naturellement ces stratégies.

Pour renforcer la cohérence des services sociaux, la plupart des villes grandes et moyennes ont procédé à l’intégration fonctionnelle des CCAS dans l’administration municipale : tout en préservant l’autonomie juridique des CCAS on a rattaché son directeur, voire ses services, à l’organigramme municipal.

Dans plus d’une ville sur trois, on procède en outre à la création d’un ensemble administratif fonctionnel de type “pôle social”, regroupant tous les services œuvrant dans les actions de lutte contre la précarité<sup>4</sup>.

Pour renforcer la mobilisation des ressources disponibles au-delà du seul champ de l’action sociale, tout particulièrement dans les actions de soutien aux jeunes et à l’emploi, la plupart des grandes villes sont aujourd’hui impliquées soit dans des missions locales, soit dans des PLIE. Or, si les missions locales et les PLIE n’échappent pas toujours à la prégnance de certains hégémonismes locaux, ils traduisent généralement la volonté des villes de construire une politique globale d’insertion comportant divers modes d’intervention enfin coordonnés.

En revanche, malgré le développement des contrats de ville, on a déjà pu relever les résultats limités des tentatives de décloisonnement du social, du logement et de l’urbanisme.

\* Il s’agit bien évidemment ici des villes d’une importance suffisante pour disposer de moyens leur permettant de définir une politique sociale. La référence à un seuil démographique est délicate, car une petite ville-centre de 7 000 à 10 000 habitants est parfois plus active dans ce domaine qu’une ville moyenne de banlieue.

4. La dernière étude de l’Odas sur l’organisation de l’action sociale des villes en 1996 fait apparaître que sur 169 villes de plus de 30 000 habitants ayant répondu au questionnaire 50 avaient procédé à un regroupement de l’ensemble des services sociaux dans le CCAS, et que 8 s’engageaient dans la même direction.

Enfin, pour promouvoir et coordonner les prestations et services dans les autres domaines de l'action sociale (accueil de la petite enfance, soutien au vieillissement, traitement de l'urgence), les villes prennent de plus en plus fréquemment l'initiative d'implanter une plate-forme d'orientation et de concertation destinée au public et aux professionnels.

Mais si ce type de dispositif présente l'avantage de promouvoir l'offre de services, il ne permet que rarement de cerner l'évolution des besoins et ne joue donc qu'exceptionnellement un rôle de coordination des diverses prestations offertes.

Il faudrait en effet que les villes veillent à la neutralité de ces plates-formes, car le renforcement des contraintes de la vie collective rend de plus en plus difficile la cohabitation des intérêts des professionnels et des familles. L'arbitre doit donc tout faire pour préserver son impartialité, en s'abritant derrière un diagnostic de qualité et en privilégiant son rôle politique de coordinateur sur son rôle de gestionnaire<sup>5</sup>.

Ce repositionnement leur permettrait d'ailleurs d'engager plus aisément la nécessaire adaptation de l'offre de services aux attentes qualitatives des populations dans les domaines aussi divers que le soutien à la vie sociale des personnes âgées, l'accueil périscolaire, ou plus généralement le développement de la cohésion sociale dans ses aspects matériels et relationnels.

---

5. Sur ce point, les initiatives prises par la ville de Quimper sont particulièrement significatives.

---

## Section 2

# ENGAGER LA RÉFORME DES MODES DE DÉCISION PUBLIQUE

---

On déplore souvent l'absence de réflexion stratégique dans les procédures de réorganisation des administrations publiques. Pourtant le mouvement de restructuration de l'action sociale constaté aussi bien dans les départements, à travers leur territorialisation, que dans les villes à travers leur repositionnement stratégique, montre bien que ce passage de l'idée à l'action s'avère possible, de surcroît sur une courte période. Les vertus de la décentralisation n'y sont pas étrangères.

Toutefois, il reste encore à transformer l'essai. Car s'il est trop tôt pour évaluer précisément l'impact de ces démarches, on a pu voir qu'elles concernaient davantage les aspects de coordination des actions que leur contenu, et que les coordinations externes s'avèrent encore bien fragiles.

- ➔ Pour parvenir à une approche globale de la réponse sociale, il faut en effet aller au-delà en renforçant les démarches prospectives et l'harmonisation interinstitutionnelle des réponses. La logique de projet territorialisé doit être accompagnée d'une réforme de la décision publique qui, axée sur ces deux préoccupations, pourrait concerner les principales politiques sociales.

### 1 - Le sens de la réforme

Dans les années 1950 s'est imposée la réforme des nomenclatures comptables. La prochaine étape de modernisation de l'action publique dans les années 2000 sera celle du dispositif d'information.

- ➔ La reconstruction de la réponse sociale n'est en effet guère concevable sans une réforme de la décision publique pour deux raisons : le diagnostic est nécessaire à l'optimisation des choix, le diagnostic partagé est nécessaire à l'harmonisation des interventions.

#### ■ Optimiser les choix : le recours au diagnostic

On sait depuis longtemps que les responsables locaux manquent d'informations et de repères pour les aider dans leurs choix et mesurer l'efficacité et la pertinence de leur action. Ce besoin s'aiguise aujourd'hui considérablement avec la recherche de réponses à la crise sociale et financière

à laquelle ils sont confrontés, et qui, faute d'observation, deviennent difficiles à définir, à évaluer, et à expliciter. Sur ce dernier point, il convient de relever que l'opacité de la décision nuit autant que son inefficacité. Seule une décision appuyée sur du diagnostic démontre son propre intérêt.

➔ Deux conditions, au demeurant complémentaires, déterminent toutefois l'impact du diagnostic : la forte liaison de l'observation et de l'action, l'ancrage de l'observation dans le local.

Sans lien avec l'action, l'observation s'épuise vite dans l'inefficacité, ce qui explique souvent les difficultés de positionnement des expériences d'observation locale déjà engagées.

L'observation n'est pas une fin en soi. Elle ne trouve sa légitimité que dans l'aide à la décision et la rationalisation de l'action. Lorsque cette relation ne s'établit pas, la tentation est grande de démontrer son efficacité par une fourniture massive d'informations. Or, celles-ci sont difficilement exploitables alors que paradoxalement l'outil devient de plus en plus complexe et coûteux. Il faut donc d'abord définir de façon très concrète la finalité du dispositif, ses interlocuteurs, leur mode de collaboration, avant d'aborder les aspects méthodologiques. On veillera notamment à ce que le choix des modalités techniques et des champs d'observation soit précédé d'une définition des objectifs opérationnels.

Cette définition devra alors tendre à faciliter l'adaptation de la réponse publique, mais aussi à en renforcer la transparence. Pour y parvenir, on recherchera les modes d'organisation les mieux appropriés pour préserver l'indépendance du dispositif d'observation qui contribue au demeurant à son efficacité.

Sans ancrage dans le local, l'articulation entre observation et action n'est guère concevable, alors qu'il s'agit aujourd'hui principalement d'accompagner le mouvement d'adaptation de l'action sociale aux réalités locales. Dans cette perspective, le département constitue le principal territoire de référence sur le plan stratégique, car les politiques locales d'action sociale de l'État et des caisses de protection sociale s'expriment en effet, comme celles du conseil général, dans ce cadre. En outre, ce choix permet d'associer les villes du département.

Il n'interdit pas enfin d'utiliser sur un plan technique d'autres niveaux territoriaux infra-départementaux ou supra-départementaux, à condition bien évidemment de veiller à leur articulation avec le niveau départemental<sup>6</sup>.

Telle était d'ailleurs l'aspiration du législateur au moment de la décentralisation, qui avait retenu le département comme champ territorial de la concertation interinstitutionnelle en matière de politiques sociales, à travers

6. Du côté des communes, les décrets 95-562 et 95-563 du 6 mai 1995 invitent les CCAS à procéder chaque année à des analyses de besoins servant à la mise en place d'une action sociale générale de prévention et de développement. Quant au niveau régional, il sera souvent sollicité pour la mise à disposition de ses outils techniques, à travers la collaboration des DRASS, de l'INSEE et des observatoires régionaux de la santé (ORS). Par ailleurs, les orientations de la planification sanitaire élaborées au niveau régional pourraient s'appuyer sur les diagnostics sanitaires et sociaux établis au niveau départemental, avec la participation de l'État et des organismes de protection sociale.

l'instauration des Conseils départementaux de développement social. Mais en l'occurrence le recours à la loi pour imposer le partenariat neutralisa l'impact de cette démarche très vite abandonnée<sup>7</sup>.

On le voit bien, derrière l'observation, on peut trouver une très grande diversité d'initiatives, allant de la plus spontanée à la plus institutionnalisée, sans que pour autant leur pérennité soit garantie. Ce qu'il faut réussir c'est l'ancrage réel et consensuel du pouvoir et du savoir. L'urgence de la réforme devrait faciliter la prise en compte par tous des conditions permettant d'y parvenir.

### ■ Harmoniser les interventions : le recours au diagnostic partagé

On sait que la multiplicité actuelle des institutions ayant une légitimité politique ou administrative à intervenir dans les politiques sociales fait de la cohérence des interventions une priorité.

➔ Or, l'un des principaux obstacles à l'harmonisation des interventions provient de la persistance d'un déficit mutuel de connaissance et de reconnaissance des champs d'intervention des diverses collectivités et institutions. On peut penser avec Michel CROZIER que "l'écoute en profondeur des problèmes peut changer les termes du débat classique, en faisant apparaître les relations réelles qui existent entre les différents partenaires impliqués dans un problème particulier"<sup>8</sup>.

Longtemps on a pensé que le recours à la planification par l'élaboration de schémas concertés permettrait de réduire ce déficit par une meilleure connaissance des besoins et la contractualisation des interventions<sup>9</sup>. Il faut aujourd'hui en constater les limites. La planification impose en effet un partenariat d'action programmé dans le temps et dans l'espace, alors que les diverses collectivités n'y sont pas toujours préparées ou ne le souhaitent pas. C'est probablement pour cela que l'accent est maintenant mis davantage sur l'observation. Si on veut favoriser une mise en convergence d'analyses sur les besoins sociaux, il importe de rechercher dans une dynamique moins intégrationniste les clés du partenariat.

➔ Il peut donc paraître souhaitable, afin de libérer la démarche partenariale de la prégnance de logiques trop étroitement gestionnaires ou institutionnelles, de la limiter au seul établissement du diagnostic. En d'autres termes, le partenariat d'observation peut apparaître comme le préalable à un partenariat d'action, voire de planification.

7. Sur cette disposition et son abrogation, voir *Vieillesse et cohésion sociale : mieux observer pour mieux décider*, Odas Éditeur, 1995, p. 53 et 54.

8. Michel CROZIER, *La crise de l'intelligence*, Interéditions, 1995, p. 64.

9. Voir en ce sens le rapport de la Cour des Comptes *La décentralisation en matière d'aide sociale*, Journal Officiel, décembre 1995, p. 91 et suiv.

## II - La conjugaison de la réforme

Pour que l'observation fournisse du diagnostic utile à la décision, et qu'elle génère une véritable stratégie d'appréhension des besoins sociaux, on l'a vu, il faut en finaliser la portée. Pour que l'observation partagée puisse constituer un levier important dans la recherche de synergies locales il faut éviter qu'elle embrasse un champ trop étendu.

- ➔ C'est pourquoi, sans renoncer à l'analyse transversale des besoins et des actions, il semble indispensable d'organiser le dispositif d'observation par types de missions, ce qui appelle pour les principales d'entre elles une réflexion préalable sur la structure du partenariat.

### ■ Prévention de l'exclusion et insertion : accompagner la restructuration des dispositifs

Dans ce domaine, la recherche de collaboration interinstitutionnelle, fondée sur la nécessaire transversalité des politiques d'insertion, a toujours été très active. Pourtant cette collaboration s'avère, bien trop souvent, plus formelle que réelle et ce quels que soient les dispositifs. C'est pourquoi, on peut penser que, bien que nécessaire, la réforme organique souvent annoncée des dispositifs locaux d'insertion devrait être précédée ou tout au moins accompagnée de la mise en œuvre d'une démarche d'observation. Et pour que celle-ci puisse favoriser la cohérence des initiatives locales, ses règles d'organisation devraient tout naturellement s'inspirer de celles retenues pour les dispositifs d'insertion.

Le choix du département comme ressort territorial de l'observation partagée ne devrait pas pour autant signifier que l'on s'interdise la mise en place d'une observation encore plus localisée (commune, quartier) des attentes des populations et des réponses offertes qui s'avère particulièrement utile ici.

En effet, l'observation se heurte particulièrement dans ce domaine aux incertitudes qui pèsent sur la finalité concrète de la démarche. Il est vrai que la connaissance quantitative des besoins ne peut suffire à générer les réponses dans un domaine d'intervention caractérisé aujourd'hui par la fragilité des parcours d'insertion. Il faut donc ici encore plus qu'ailleurs mettre l'observation au service de la définition des dynamiques de prévention. L'analyse qualitative de l'environnement social des personnes sera alors privilégiée, afin de parvenir à une meilleure définition des actions de revitalisation du tissu social. C'est tout particulièrement vrai en ce qui concerne la problématique des jeunes confrontés à des problèmes graves de désocialisation. D'ailleurs la plupart des demandes locales en matière d'observation des problèmes de précarité y trouvent leur origine.

- ➔ Il convient alors de veiller particulièrement à la cohérence des approches quantitatives et qualitatives<sup>10</sup> en engageant le processus d'observation de façon partenariale avec les divers fournisseurs de prestations et services, mais aussi avec tous ceux qui concourent à l'amélioration du cadre de vie, et donc tout particulièrement les villes.

### ■ Prévention de la dépendance et soutien au vieillissement : associer les villes

La nécessaire évolution des politiques de prévention de la dépendance et de soutien au vieillissement conditionne dans une large mesure l'organisation stratégique du dispositif d'observation gérontologique. Si le problème de l'initiative de la démarche d'observation ne se pose pas ici, le législateur ayant tranché en faveur de la responsabilité du conseil général en la matière, la question de la participation des villes est nouvelle et incontournable.

On sait en effet que les démarches de prévention doivent être de plus en plus axées sur l'aménagement du cadre de vie, des transports et l'amélioration des conditions d'implication des personnes âgées dans la vie sociale<sup>11</sup>. On sait aussi qu'en ce qui concerne le soutien aux personnes âgées à domicile confrontées à un problème plus ou moins aigu de dépendance, il est urgent d'engager une réforme de l'offre de service pour mieux l'adapter à leurs attentes qualitatives. On sait enfin que la fonction d'hébergement collectif doit s'adapter à une population de plus en plus âgée et de plus en plus fragilisée, et à une demande d'équipements de très grande proximité.

Dans ces trois cas de figure, l'évolution des politiques de soutien au vieillissement passe par une forte mobilisation des villes. C'est pourquoi, aux côtés des départements, de l'État et des organismes de protection sociale, l'observation doit impliquer également les villes<sup>12</sup>. La récente loi sur la prestation spécifique dépendance recommande d'ailleurs dans son article premier la mise en place de dispositifs d'observation partagée avec les communes.

- ➔ Dès à présent, la prise en compte de cette recommandation dans une quinzaine de départements permet de vérifier que trois types de rapprochements peuvent aujourd'hui être perçus comme indispensables : celui des pouvoirs locaux, celui du social et de l'urbanisme, celui de la décision et de l'observation<sup>13</sup>.

10. A cette fin, l'Odas a engagé un programme d'étude devant déboucher prochainement sur la publication d'un ouvrage sur cette question.

11. L'expérimentation de la prestation autonomie dans douze départements a permis de confirmer l'analyse selon laquelle la connaissance des attentes réelles des personnes âgées devrait notamment provoquer l'adaptation des systèmes d'intervention au delà de la seule sphère de l'action sociale.

12. Il s'agit bien évidemment des principales villes du département, la représentation des zones rurales ou semi-urbaines étant assurée par le conseil général, éventuellement renforcée d'une participation de l'AMF ou de l'UNCCASF.

13. En Eure-et-Loir, on considère tant du côté des villes que du conseil général et des services de l'État que l'observation a effectivement permis d'obtenir des résultats bien réels sur ces trois points.

## ■ Soutien aux adultes handicapés : simplifier les règles de compétence

La population des adultes handicapés vieillit. L'isolement de ces personnes croît en raison notamment des tendances fortes de l'évolution démographique de notre société. Encore une fois, la réponse sociale doit évoluer, et le dispositif d'observation l'y aider.

La question se pose alors de la responsabilité quant à l'engagement de la démarche d'observation.

Ici, la complexité des règles de compétence ne favorise pas la réponse, car comme le dit avec humour Amédée THÉVENET, "un handicapé placé dans un CAT est à la charge de l'État le jour, et s'il va dans un foyer il est à la charge du département la nuit. C'est par conséquent le système solaire qui détermine les financements"<sup>14</sup>.

C'est pourquoi on ne peut dans ce domaine éluder le problème de l'évolution des règles de compétence dans le sens d'un regroupement des responsabilités en matière d'activité et d'hébergement, afin d'élaborer de véritables projets de vie.

À condition de réduire autant que faire se peut les aléas financiers liés à tout transfert de compétence, cette évolution pourrait alors se faire au profit de la décentralisation qui, rappelons-le, trouve son fondement dans la nécessaire adaptation locale de l'offre de service et de l'accompagnement social<sup>15</sup>.

Mais quel que soit l'avenir des règles de compétence, la mise en œuvre de dispositifs locaux d'observation du handicap pourrait dès à présent s'inspirer de celle des dispositifs locaux d'observation gérontologique.

## ■ Protection de l'enfance : s'appuyer sur la réforme de l'État

C'est dans le domaine de la protection de l'enfance que l'observation s'est le plus développée ces dernières années. Il est vrai que dans ce domaine les intervenants sont bien repérés, et les règles du jeu clairement définies par le législateur<sup>16</sup>. Ainsi, aujourd'hui près des deux tiers des départements ont mis en place un système d'observation de l'évolution des signalements qui, bien qu'encore très perfectible, permet de mesurer de plus en plus objectivement l'évolution de la problématique de la maltraitance<sup>17</sup>.

---

14. In "Précarité et action sociale", CNRSMS, 1994, p. 66.

15. Bien évidemment, cette évolution n'entraînerait aucune remise en cause de la responsabilité de la Sécurité sociale dans la partie sanitaire de la prise en charge, ceci ne préjugant pas, par ailleurs, d'une éventuelle et sans doute inévitable révision de la loi de 1975 sur le handicap, et du niveau de prise en charge du handicap par la puissance publique.

16. La loi du 10 juillet 1989 en a attribué expressément la responsabilité aux départements.

17. Cette démarche s'inspire généralement des recommandations méthodologiques de l'Odas portant notamment sur la définition des signalements. Voir *Guide méthodologique de l'Observation de l'enfance en danger*, Odas Éditeur, mars 1994.

La mise en œuvre d'une observation cette fois-ci commune aux services de l'aide sociale à l'enfance et aux services de la Justice par voie de protocoles se vérifie par ailleurs dans dix-huit départements, et vingt huit nouveaux protocoles doivent être prochainement conclus. Le mouvement d'observation partagée est donc bien engagé, mais son développement se heurte encore trop souvent à la persistance des cloisonnements interinstitutionnels que les règles de fonctionnement de l'administration ne permettent pas toujours de surmonter<sup>18</sup>.

- ➡ Pourtant, dans ce domaine comme dans la plupart des domaines d'action sociale, une observation de qualité est indispensable, non seulement pour faire évoluer les pratiques professionnelles et les réponses, mais plus globalement pour permettre de mieux appréhender l'état de notre société<sup>19</sup>. Dans la recherche de sens, l'observation est aujourd'hui une démarche incontournable, qu'il faut donc élever au niveau des priorités de la réforme de l'État. On pourra alors sortir d'une observation au positionnement trop exclusivement technique, pour la faire entrer plus concrètement dans la sphère du politique.

---

18. Il en est ainsi de l'extrême mobilité des magistrats, qui fragilise les démarches de rapprochement des administrations.

19. Il faut enfin veiller à la cohérence de ce dispositif d'observation avec les autres formes d'observation des problématiques de l'enfance, et tout particulièrement en matière d'accueil de la petite enfance. Bien qu'isolées, les démarches d'observation partagée dans ce domaine devraient en effet se généraliser rapidement, en raison de l'intérêt suscité par l'expérience engagée dans le Rhône par la Caisse d'allocations familiales et le Conseil général, en collaboration avec diverses communes.

# Conclusion

**B**IEN qu'avec l'aggravation des problèmes sociaux l'action sociale soit de plus en plus sollicitée, la résorption de la crise de l'emploi lui échappe largement. Les difficultés qui en résultent pour offrir de véritables parcours d'insertion aboutissent souvent à une véritable crise du sens qui contribue à son tour à réduire l'efficacité de la réponse sociale.

Redonner de la perspective à l'action sociale devient donc une priorité non seulement pour en renforcer l'impact sur le maintien de la cohésion sociale mais aussi pour en préserver le dynamisme. C'est en s'appuyant sur une conception de l'intervention sociale axée sur le développement de la citoyenneté que l'action sociale peut trouver dans sa participation à la revitalisation du lien social une véritable source de renouvellement de ses missions et de son rôle. L'enjeu est de taille, car c'est sur l'engagement des acteurs économiques et politiques au plan local que repose aujourd'hui principalement la réconciliation de l'administration et du citoyen.

À la régulation par la norme se superpose de plus en plus la régulation par l'action. Toutefois, en déléguant aux collectivités territoriales nombre de ses prérogatives, l'État ne s'est pas dessaisi pour autant de sa responsabilité générale sur le maintien de la cohésion sociale. Les dispositifs qui y participent vont donc inviter beaucoup de monde à jouer une partie de plus en plus difficile dans un contexte caractérisé par une grande complexité de la réponse publique.

Pour aider à transcender ces difficultés, s'offre, avec la nécessaire rationalisation des modes d'élaboration de la décision publique par l'observation partagée, une véritable opportunité. Mais pour que celle-ci puisse réellement contribuer à harmoniser les politiques tout en participant à la définition du sens, il reste à satisfaire une condition première.

La dynamique de l'observation partagée comme réponse à la crise du sens ne réussira à s'imposer qu'à condition que lui soit donnée la dimension politique sans laquelle s'épuise la technique la plus performante. Avec la recherche d'optimisation de la réponse publique s'ouvre à nouveau le débat, sans cesse occulté et pourtant incontournable, de la définition de rapports chaque fois plus étroits et chaque fois plus équilibrés entre le monde professionnel et le monde politique.

---

Composition : Odas,  
réalisée par Pierre-Antoine LÉGOUTIÈRE  
Achévé d'imprimer sur les presses  
de l'imprimerie du ROULE - Torcy-Marne-la-Vallée  
Dépôt légal : octobre 1997



**A**CCOMPAGNANT la persistance de la crise de l'emploi, l'apparition d'une véritable crise identitaire interpelle l'action sociale dans son fondement et son efficacité.

*Il pourrait paraître vain en effet de privilégier la réparation sur la prévention alors que notre société est globalement fragilisée dans son pacte social et ses repères.*

*Il pourrait paraître singulier de rester impuissant face à l'émiettement de la réponse sociale et l'inadaptation croissante de nos réponses.*

*La réflexion sur une nouvelle réponse sociale est à l'ordre du jour.*

*C'est pour y apporter sa contribution que l'Odas a mis en place une commission chargée d'engager une analyse des pistes concevables de développement et d'harmonisation des interventions locales en matière sociale. Celle-ci a permis de rassembler des personnalités d'horizons divers, qui ont eu le souci permanent de dépasser les préoccupations particulières de leurs propres collectivités ou institutions pour pouvoir, sans prétendre à aucune vocation représentative, effectuer des constats communs dont les principaux méritent d'être relevés.*

- L'urgence d'une nouvelle réponse sociale est mieux ressentie, car le traitement de la crise ne peut résulter de la seule mobilisation de ressources financières.*
- Les principaux axes du changement sont maintenant mieux connus. Il faut placer l'action sociale au cœur des politiques publiques, repenser l'offre de service en s'inspirant des attentes réelles du public, réorienter massivement le travail social sur le développement social.*
- Sa mise en œuvre peut rapidement se généraliser car elle peut s'effectuer sans modification des règles de compétence. Il est d'ailleurs illusoire de penser qu'en matière sociale, dont la multiplicité des acteurs constitue une donnée permanente, un partage des responsabilités, fût-il bien repensé, puisse suffire à introduire de l'efficience.*

*Reste que l'intérêt de la réforme ne doit pas en masquer les difficultés. On sait que dans une dynamique d'administration publique plutôt portée vers la continuité, seule une importante évolution du contexte peut provoquer le changement.*

*Aussi une dernière question se pose encore : l'ampleur de la crise suffira-t-elle à entraîner un repositionnement susceptible de redonner du sens à une action sociale aujourd'hui destabilisée par une absence de perspectives ? ■*

Jean-Louis SANCHEZ  
Délégué général de l'Odas