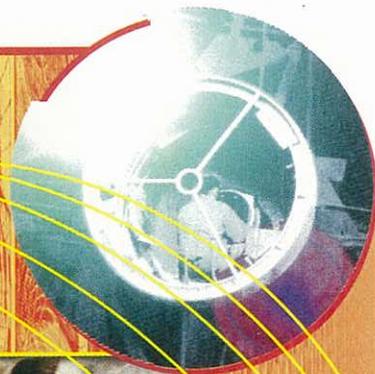


Les cahiers de l'Odas



Pouvoirs locaux,
VERS UNE NOUVELLE RÉPONSE SOCIALE

Pouvoirs locaux :
vers une nouvelle
réponse sociale

LES AUTRES PUBLICATIONS DE L'ODAS

- **Santé et précarité : du droit à la réalité**
Éditions ENSP, 1991
- **Grand âge et dépendance**
Éditions ENSP, 1992
- **L'action sociale décentralisée : bilan et perspectives**
Odas Éditeur, ed. 1992 et 1993 (épuisées)
- **L'observation de l'enfance en danger : constats et recommandations**
Odas Éditeur, 1993 (épuisé)
- **Les mutations de l'action sociale communale**
Les Cahiers de l'Odas, Odas Éditeur, 1993 (épuisé)
- **L'observation de l'enfance en danger : guide méthodologique**
Odas Éditeur, 1994
- **L'action sociale, dix ans de décentralisation**
Odas Éditeur, 1994 (épuisé)
- **Villes, personnes âgées et emplois de proximité**
Les Cahiers de l'Odas, Odas Éditeur, 1994
- **Vieillesse et cohésion sociale : mieux observer pour mieux décider**
Odas Éditeur, 1995
- **Villes et insertion**
Les Cahiers de l'Odas, Odas Éditeur, 1995
- **Action sociale, la décentralisation face à la crise**
Odas Éditeur, 1996
- **Travail social et surendettement**
Les Cahiers de l'Odas, Odas Éditeur, 1997
- **RMI et SMIC : étude sur l'apport financier de l'accès à l'emploi par types de ménages**
Les Cahiers de l'Odas, Odas Éditeur, 1997

Les Cahiers de l'Odas

Pouvoirs locaux : vers une nouvelle réponse sociale

Rapport de la Commission
*“Décentralisation et
optimisation de la réponse sociale”*

Rapporteur : Jean-Louis SANCHEZ

Octobre 1997

Table des matières

Composition de la commission	5
Introduction	7

Chapitre I L'URGENCE DU CHANGEMENT

Section 1 - REDÉFINIR LE CHAMP DE L'ACTION SOCIALE	10
I/ Répondre à un nouveau public	10
II/ S'attaquer à la crise identitaire	13
Section 2 - S'ADAPTER À UNE CRISE FINANCIÈRE STRUCTURELLE	15
I/ Prendre en compte une crise durable... ..	15
II/ ...chercher à en limiter l'impact	20

Chapitre II LES AXES DU CHANGEMENT

Section 1 - DÉMARGINALISER L'ACTION SOCIALE	24
I/ Placer le social au cœur des politiques publiques	24
II/ Reconnaître le rôle d'impulsion de l'action sociale	25
Section 2 - RESTRUCTURER L'OFFRE DE SERVICES	27
I/ Diversifier l'offre d'insertion	27
II/ Adapter qualitativement les autres services	28
Section 3 - RÉORIENTER LE TRAVAIL SOCIAL	30
I/ Axer prioritairement le travail social sur le développement social	30
II/ Surmonter les obstacles	31

Chapitre III LA MISE EN ŒUVRE DU CHANGEMENT

Section 1 - POURSUIVRE LA RÉFORME DES ORGANISATIONS	34
I/ Consolider la territorialisation des départements	34
II/ Parfaire le repositionnement stratégique des villes	36
Section 2 - ENGAGER LA RÉFORME DES MODES DE DÉCISION PUBLIQUE	38
I/ Le sens de la réforme	38
II/ La conjugaison de la réforme	41
Conclusion	45

COMPOSITION DE LA COMMISSION

Elus locaux

M. Hervé CARRÉ, Adjoint au Maire d'Angers ; M. le Dr Claude EYMARD-DUVERNAY, Vice-Président du Conseil général de Seine-et-Marne ; Mme Marie-Hélène GILLIG, Adjoint au Maire de Strasbourg ; M. Yannick MARZIN, Vice-Président du Conseil général du Finistère ; M. Alain MILON, Président de la Commission des Affaires sociales du Conseil général du Vaucluse, Maire de Sorgue ; M. Philippe NOGRIX, Vice-Président du Conseil général d'Ille-et-Vilaine ; M. René OLMETA, Président de la Commission des Affaires sociales du Conseil général des Bouches-du-Rhône ; M. Christian PROUST, Président du Conseil général du Territoire de Belfort ; M. Alain ROBERT, Adjoint au Maire de Nantes ; M. Jean-Marie SCHLÉRET, Adjoint au Maire de Nancy ; M. Louis VÉRICEL, Vice-Président du Conseil général du Rhône, Maire de Saint-Symphorien sur Coise ; M^{me} Françoise de VEYRINAS, Adjoint au Maire de Toulouse.

Personnalités qualifiées

M. Guy CARRIEU, Directeur général des services du Conseil général de la Marne ; M. Robert FRAISSE, Chargé de mission au Cabinet du Commissaire Général au Plan ; M. Pierre GAUTHIER, Directeur de l'Action sociale au Ministère de l'Emploi et de la Solidarité ; M. Yvon GUILLERM, Directeur départemental des Affaires sanitaires et sociales ; M. Philippe LIGNEAU, Professeur des Universités ; M^{me} Claudine PADIEU, Directeur scientifique de l'Odas ; M. Éric PHILLIPART, Directeur général des Services de la Ville de Mâcon ; M. Patrick RISSELIN, Chef du BEPE à la Direction de l'Action sociale, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité ; M. François SPEICH, Consultant, AGIS Conseil ; M. Michel THIERRY, Inspecteur général des Affaires sociales ; M. Jean-Pierre VANNIER, Directeur général des services du Conseil général de Meurthe-et-Moselle.

Le rapporteur de la Commission, M. Jean-Louis SANCHEZ, Délégué général de l'Odas, adresse ses plus vifs remerciements à M. René LENOIR pour ses précieux conseils et sa relecture attentive du manuscrit, et à M^{me} Karine MARTIN pour sa contribution déterminante à la réalisation du rapport final.

Introduction

NOTRE société ne souffre pas que d'une fracture sociale. Elle est, dans son ensemble, fragilisée dans ses repères et ses perspectives. Le problème n'est pas seulement celui de la pauvreté et de la précarité, mais aussi celui de la déliquescence d'un tissu social provoquée tout à la fois par les mutations socio-démographiques et par l'évolution trop étroitement individualiste des modes de vie. Le contrat social est aujourd'hui menacé.

L'action publique ne saurait rester étrangère à cette réalité, et s'y emploie. C'est tout particulièrement vrai de l'action sociale et du travail social, dont la finalité réside dans la préservation de la cohésion sociale. Mais un nouveau défi appelle une nouvelle réponse.

Or, on sait qu'au-delà des aspirations largement partagées d'un "mieux décider" et d'un "mieux agir", un mouvement de restructuration ne s'engage vraiment que s'il est entraîné par de lourdes contraintes d'ordre structurel qui seules peuvent provoquer une volonté profonde de changement.

C'est pourquoi on peut penser que la crise du sens, qui traduit la vanité des réponses gestionnaires face à la persistance de la crise sociétale, peut constituer une chance réelle de bouleverser une dynamique d'administration publique plutôt portée naturellement vers la continuité.

C'est en effet dans l'aggravation de la crise de l'emploi, qui met en relief l'inadaptation de notre système de protection sociale et de son financement, que l'on trouve l'origine de la prise de conscience collective de l'urgence d'une nouvelle réponse sociale. Celle-ci ne pourra toutefois reposer sur la seule réforme du système de protection sociale, car les effets de la crise tendent à réduire le champ de l'assuranciel au profit de celui de l'action sociale. Celle-ci se trouve de plus en plus interpellée et, du fait de la décentralisation, l'ensemble des collectivités locales.

Même si les mécanismes de solidarité locale n'ont pas pour vocation de compenser les défaillances des systèmes de solidarité nationale, c'est maintenant de la mobilisation des ressources locales qu'il faut attendre les clefs d'une reconstruction de la cohésion sociale¹.

1. Voir en ce sens Alain TOURAINE, pour qui "la renaissance de l'action sociale s'opère à partir d'en bas, d'où viennent les initiatives créatrices et libératrices" in *Pourrons-nous vivre ensemble ?* Fayard, 1997, p. 366.

Et si le problème s'est longtemps posé de la légitimité des pouvoirs locaux à encadrer les dynamiques locales de ce type, il semble que la question soit enfin clairement tranchée dans le sens de la décentralisation, même si celle-ci apparaît souvent encore comme perfectible².

C'est pourquoi, en fin d'analyse, on peut penser que la crise du système de protection sociale, qui fragilise l'ensemble des collectivités publiques, peut constituer paradoxalement une chance importante de restructuration qualitative de la décentralisation de l'action sociale et, au-delà, renforcer sa légitimité.

Mais si l'urgence d'une reconstruction de la réponse sociale est de plus en plus fortement ressentie (Chapitre I), il reste à en préciser les axes (Chapitre II), et à analyser les conditions de sa mise en œuvre (Chapitre III).