

Sommaire

Introduction

[Clémence Helfter](#), [Sandrine Dauphin](#)

Page 4 à 5

Actualité de la décentralisation en actes

En janvier 2005, Informations sociales consacrait son numéro 121 à la « décentralisation : enjeux et débats », quelques mois donc après le début de l'acte II (cf. infra). Cinq ans plus tard, nous avons souhaité y revenir, gageant que la période de relatif recul aura permis d'accumuler des éléments de connaissance sur l'effectivité de la mise en œuvre des dispositions législatives et réglementaires...

Points de repères

[Michel Borgetto](#)

Page 6 à 11

La décentralisation du « social » : de quoi parle-t-on ?

Si l'on veut prendre la mesure exacte de ce à quoi renvoie la décentralisation du « social », il convient au préalable d'expliciter, d'une part, ce qu'il faut entendre par « décentralisation » et, d'autre part, ce que recouvre le concept de « social ». La décentralisation peut être définie de deux façons, qui d'ailleurs se complètent : de manière positive, en s'efforçant, à travers la mise en lumière...

1. La décentralisation : éléments de définition
 1. Définition positive
 2. Définition négative
2. Le « social » en question : de la nécessité de distinguer aide et action sociales
 1. La distinction entre aide sociale et action sociale
 2. L'importance de la distinction
 - 3.
3. Les grandes étapes de la décentralisation du « social »
 1. Vers un acte III ?

Partie 1. Évolutions en cours et à venir

[Michel Borgetto](#)

Page 14 à 20

La décentralisation du « social » en débat(s)

Quelque six ans après l'adoption de la loi du 13 août 2004 sur les libertés et responsabilités locales, les transferts de compétences opérés en matière sociale dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler « l'acte II de la décentralisation » suscitent plus que jamais interrogations, controverses et

débats. Aujourd'hui, un nombre croissant de départements se trouve confronté à d'importantes difficultés financières liées, pour l'essentiel, aux transferts en question : difficultés qui, face au souhait exprimé par certains de ces départements de revenir sur les solutions consacrées en 2003-2004, conduisent tout naturellement à s'interroger, d'abord sur les principaux éléments à l'origine de cette situation, ensuite sur les diverses voies susceptibles d'être explorées pour y remédier.

1. Les données du problème
 1. Les apports de l'acte II de la décentralisation
 2. Les limites du processus de décentralisation
2. Les éléments de solution
 1. Une clarification des compétences et des cofinancements
 2. Vers une « recentralisation » ?
 3. Les autres réformes possibles

[Alain Vulbeau](#)

Page 21 à 21

Contrepoint - Centralisation et décentralisation

L'ouvrage de Pierre Rosanvallon va à l'encontre d'un poncif souvent entendu à propos de la décentralisation : ce mouvement de rééquilibrage du pouvoir des collectivités locales vis-à-vis de l'État central serait récent et renverserait une tendance longue, instaurée par la Révolution de 1789 et fortement installée dans le paysage politique français. La thèse de l'historien est de montrer, au contraire,...

[Michel Chauvière](#)

Page 22 à 31

Quel est le « social » de la décentralisation ?

En trois décennies, c'est bien le domaine de l'aide et de l'action sociales qui a connu la décentralisation la plus poussée. Mais la situation s'est beaucoup transformée, du fait des évolutions internes et externes, politiques autant qu'économiques. Pourtant, aujourd'hui, les besoins et les risques sociaux explosent et nous proclamons plus que jamais les droits des usagers et même l'individualisation obligatoire des réponses. La décentralisation à la française est-elle bien taillée et, surtout, bien légitimée pour faire face à la nouvelle donne ? L'article aborde ce qu'est devenu le « social réalisé » depuis trente ans. L'auteur s'intéresse d'abord à l'imaginaire français de la décentralisation, avant de réfléchir aux effets de son transfert au niveau territorial par « blocs de compétences », pour enfin montrer que cette réforme structurelle annonce en réalité les contradictions du grand virage néolibéral.

1. L'imaginaire de la décentralisation du social
2. Un social déplacé, « déshistoricisé » et segmenté
3. Un social déclassé et plus instrumentalisé que jamais
4. Un social « dévitalisé », sans enjeux de connaissance ni métiers
5. Naissance d'une contradiction principale

[Patrick Le Lidec](#)

Les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales : un sauvetage des conseils généraux orchestré au prix fort

L'examen des ressources transférées aux conseils généraux pour assurer la compensation financière de l'ensemble des transferts mis à leur charge dans le champ de l'aide et de l'action sociales au cours de la décennie passée montre une déconnexion entre les dynamiques des recettes et des dépenses. L'attribution de fonctions de solidarité nationale à des collectivités locales apparaît comme une stratégie ambiguë de sauvetage des conseils généraux. Génératrice d'effets pervers, notamment en termes d'inégalités, elle contraint les élus départementaux à prendre en charge les arbitrages impopulaires résultants de décisions nationales, et souligne l'ambiguïté du statut des conseils généraux qui en résulte, pris entre deux modèles concurrents : la collectivité locale et l'opérateur étatique.

1. L'avènement du « département-providence » comme stratégie de sauvetage des conseils généraux
2. Une consolidation départementale doublée d'une fragilisation budgétaire
3. L'impact négatif des transferts de compétences sur les finances départementales
4. Un problème de financement structurel amorti par des causes conjoncturelles
5. La crise comme révélateur et comme amplificateur du déséquilibre
6. Les conséquences du transfert de la responsabilité des arbitrages impopulaires sur les élus départementaux
7. Vers une refondation ?

[Laurent Cytermann](#)

Page 42 à 48

Communes, intercommunalités et politiques sociales

Cet article s'intéresse aux compétences sociales des communes. Bien que ces compétences soient aujourd'hui facultatives après l'entrée en lice de l'État et du département, les communes sont dotées d'une grande marge de manœuvre et continuent d'être des acteurs majeurs en la matière. D'autant plus impliquées qu'elles sont importantes, les communes s'appuient sur le centre communal d'action sociale pour proposer une large palette de prestations, de la gestion de services et d'établissements à la distribution d'aides (surtout ponctuelles).

1. Des interventions facultatives mais substantielles
2. Des interventions qui se situent souvent dans un cadre partenarial
3. Perspectives de réforme?

[Caroline Helfter](#)

Page 49 à 49

Contrepoint - Big-bang territorial, big-bang contre les femmes ?

Communes, intercommunalités, pays, départements, régions : « depuis plus de 30 ans, nous avons toujours ajouté, jamais rien retranché », explique le gouvernement, qui estime nécessaire de simplifier ce « mille-feuille » territorial au « coût exorbitant ». Tel est le but de la réforme des collectivités territoriales qui, en 2014, substituera 3 471 conseillers territoriaux – siégeant à la fois dans les...

Partie 2. Jeux d'acteurs, stratégies et « positionnements »

[Danièle Cristol](#)

Page 52 à 62

Aide et action sociales : les conséquences de la révision générale des politiques publiques

Les services centraux et déconcentrés de l'État font l'objet d'une vaste reconfiguration avec la révision générale des politiques publiques : l'intervention de l'État central est réajustée autour d'un rôle stratégique ; l'État territorial est, quant à lui, considérablement réduit, pour surmonter les cloisonnements et l'émiettement des compétences, sa configuration devenant variable du fait de l'introduction du principe de modularité à l'échelon départemental. Le présent article retrace ces transformations des services de l'État en charge de l'aide et de l'action sociales, et tente d'en expliquer les causes et les conséquences.

1. L'érosion des compétences étatiques en matière d'aide et d'action sociales
 1. De l'État-providence au « département-providence »
 2. La multiplication des agences et d'opérateurs atypiques dans le domaine social
2. Un repositionnement étatique autour de fonctions de stratégie et de régulation
 1. Une approche globale au service de la « cohésion sociale »
 2. Des services modulables en fonction des particularités locales

[Pierre Grelley](#)

Page 63 à 63

Contrepoint - L'Unité du pays

De Vercingétorix à Yannick Noah, les visages qui symbolisent l'unité nationale dans l'esprit des Français sont multiples. Beaucoup de figures politiques peuplent cette galerie, fondateurs de dynasties ou grands organisateurs de l'État mais aussi hommes de guerre, savants, artistes et intellectuels, voire des sportifs qu'un titre prestigieux a couronnés. Plus rarement sortent de ces sondages des entités...

[Robert Lafore](#)

Page 64 à 71

Le rôle des associations dans la mise en œuvre des politiques d'action sociale

Les associations ont toujours tenu un rôle important dans ce que l'on nomme aujourd'hui « l'action sociale ». Y ayant occupé presque tout le terrain avant que l'État commence à y intervenir, elles ont assuré pendant une longue période la majorité des interventions à destination des personnes handicapées, des personnes âgées ou encore de l'enfance en danger, ainsi que plus largement dans le vaste champ des personnes dites « en difficulté ». Constituant à la fois des opérateurs qui ont été progressivement inclus dans les politiques publiques d'assistance et des médiateurs concourant à exprimer et à construire les problèmes sociaux, elles doivent trouver un équilibre que les dernières évolutions du cadre réglementaire rendent de plus en plus problématique.

1. La place d'opérateurs des associations
 1. D'une coexistence public/privé...
 2. ... vers une association du privé au service public
2. Les fonctions de médiation des associations
 1. Une fonction de construction de la « généralité »
3. Décentralisation et fonction médiatrice des associations
4. Les tensions entre « place d'opérateur » et « fonction de médiation »
 1. Une contradiction formelle
 2. Un dépassement dans la pratique
 3. Des équilibres menacés

*Entretien avec [Jean-Pierre Hardy](#), Propos recueillis par [Clémence Helfter](#)
Page 72 à 75*

Focus - Le désengagement de l'État en matière d'action sociale : la fin du développement social

Juriste, diplômé de l'École nationale de santé publique en 1981, Jean-Pierre Hardy a débuté sa carrière à la Direction départementale de l'action sanitaire et sociale (Ddass) de Seine-Saint-Denis. Il a été le premier chargé de mission sur le Revenu minimum d'insertion (RMI) auprès du préfet de ce département. Avant de rejoindre en 2010 l'Assemblée des départements de France, il était, depuis 2002,...

[Gilles Frigoli](#)
Page 76 à 84

Le rôle du département en tant que chef de file dans le domaine de l'insertion

En vue de clarifier la répartition des compétences entre acteurs locaux, le statut de « chef de file » de l'action sociale a été attribué en 2004 au département. Cet article se penche sur les modalités concrètes de mise en œuvre de cette nouvelle disposition dans le domaine de l'insertion. Il traite dans un premier temps du contenu juridique de la notion de chef de file et de la manière dont s'en saisissent les acteurs à l'échelon local. Puis il montre comment le chef de file œuvre à l'épreuve de

configurations d'acteurs que la décentralisation a rendus autonomes. L'exercice de cette fonction se révèle alors largement dépendant des dynamiques locales qui sous-tendent la coopération entre les partenaires de l'insertion face à un dispositif sur lequel pèsent de fortes incertitudes, tant sur le plan juridique qu'organisationnel.

1. Les limites de la première décentralisation
2. Un instrument de rationalisation de l'action sociale
3. Un contexte juridique incertain
4. Les déclinaisons territoriales de la fonction de chef de file
5. Le poids des caractéristiques locales
6. Le poids des incertitudes
7. Droit à l'insertion et solidarité locale

[Alain Vulbeau](#)

Page 85 à 85

Contrepoint - Subsidiarité et décentralisation

On qualifie une chose de subsidiaire quand elle apporte un complément à un élément plus important. Ce qui est subsidiaire est ce qui est considéré comme accessoire, sans que cela ne l'empêche pas de jouer un rôle déterminant : ainsi, une question subsidiaire va départager deux concurrents arrivés ex aequo dans une compétition. Lorsqu'on évoque le principe de subsidiarité, on renvoie en général à l'idée...

[Clémence Helfter](#)

Page 86 à 91

La construction des politiques d'action sociale au sein des départements

Quelles sont les logiques qui animent les départements en matière d'action sociale ? Si l'encadrement législatif semble jouer en faveur d'une homogénéité des pratiques, cet article vise à identifier les marges de manœuvre des départements. Il s'appuie sur une enquête monographique menée dans trois départements. Pour adapter au mieux leurs ressources en fonction des besoins, les départements investigués font état d'une nécessité de connaissances sur leurs administrés, d'une part, et d'évaluer leurs actions, d'autre part. Chefs de file de l'action sociale, les départements ne peuvent assurer leurs missions sans le soutien d'autres acteurs associatifs et institutionnels, bien que les difficultés soient importantes pour animer un réseau partenarial. Dans cet article sont identifiés deux pôles entre lesquels oscillent les départements : la première est une posture dite « proactive », laquelle permet de trouver dans la contrainte une source d'inspiration pour parvenir à des solutions innovantes ; la deuxième est une posture plutôt « légaliste » qui consiste à se conformer, de la manière la plus efficace possible, aux nombreuses injonctions qui entourent l'activité des départements.

1. Une politique cadrée et encadrée...
2. ... soumise au contexte local...
3. ... et héritière d'une histoire

4. Une mise en œuvre adaptée par l'organisation
5. Un soutien : le réseau de partenaires
6. Le rôle parfois déterminant des élus politiques

Entretien avec [Jean-Louis Sanchez](#), Propos recueillis par [Sandrine Dauphin](#)
Page 92 à 95

Focus - Pour une réhabilitation de la gouvernance locale

Créé il y a une vingtaine d'années, l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (Odas) constitue un lieu privilégié d'observation et d'évaluation des politiques locales d'action sociale. Dans ce cadre ont notamment été menés un bilan de l'acte I et des analyses de l'acte II de la décentralisation ainsi que des évaluations de politiques spécifiques, comme par exemple la protection de l'enfance....

Partie 3. Les politiques sociales à l'épreuve de leur mise en œuvre sur les territoires

[Sandy Fréret](#), [Denis Maguain](#)
Page 98 à 106

Les déterminants des dépenses sociales des départements

Enseignements d'une analyse descriptive et économétrique
Cet article présente, dans un premier temps, une analyse descriptive des disparités des dépenses d'action sociale des départements en fonction d'un ensemble de variables socio-économiques et démographiques corrélées aux transferts de compétences. Dans un second temps, une grande partie de ces disparités sont expliquées du point de vue économétrique par leurs caractéristiques socio-économiques et démographiques. L'analyse révèle toutefois une partie résiduelle des dépenses, non expliquée par ces facteurs, que nous interprétons en termes de « mimétisme » régional.

1. Le poids prépondérant et croissant de l'action sociale au sein des budgets départementaux
2. De fortes disparités entre départements en relation avec les caractéristiques de leur population
3. Un modèle économétrique de détermination des dépenses sociales
4. La nécessité de prendre en compte la dimension spatiale

[Caroline Helfter](#)
Page 107 à 107

Contrepoint - L'évaluation, vecteur de cohérence interinstitutionnelle

Dans le champ des politiques sociales contractualisées au niveau local, la question de la convergence des finalités et des objectifs entre les différentes parties prenantes est tout à fait centrale, affirme Guy Cauquil, consultant en ingénierie sociale. « C'est ici que l'évaluation intervient comme une

intéressante opportunité de clarification, voire de (re-)négociation de ces objectifs interinstitutionnels »,...

[Virginie Donier](#)

Page 108 à 116

Garantir les droits sociaux dans le cadre de la décentralisation

À la suite des vagues successives de décentralisation, les collectivités territoriales sont aujourd'hui compétentes pour gérer des services publics d'aide sociale. Qu'en est-il alors de la conciliation entre cette gestion territorialisée de prestations relevant de la solidarité nationale et le maintien de l'égalité entre les bénéficiaires de l'aide sociale ? Si le Conseil constitutionnel tente de maintenir un seuil minimal d'égalité sur l'ensemble du territoire national, son contrôle présente néanmoins certaines lacunes susceptibles de compromettre l'égalité.

1. L'encadrement de l'autonomie locale au nom de l'égalité
 1. Le maintien d'un cadre national
 2. La préservation d'un seuil minimum d'égalité assurée par le Conseil constitutionnel
2. La portée relative du principe d'égal accès à l'aide sociale décentralisée
 1. L'égalité, une obligation de moyens
 2. L'égalité menacée par les modalités de la compensation financière

[Pierre Grelley](#)

Page 117 à 117

Contrepoint - Un militant du développement local

Depuis plus de cinquante ans, Georges Gontcharoff est un militant de l'éducation populaire, de la démocratie participative et du développement local, trois idées, ou plus exactement trois convictions qui se combinent et se complètent dans ce que la philosophie grecque appellerait une praxis, une action destinée à transformer les rapports sociaux. Hormis qu'il a été enseignant, on sait peu de choses...

[Michèle Mansuy, Joël Guist'hau](#)

Page 118 à 121

Focus - Construire des indicateurs départementaux partagés

« Connaître pour agir, quelle information statistique construire et partager au service des politiques de solidarité ? » : tel était l'intitulé d'un colloque, en janvier 2008, au cours duquel les conseils généraux et les différents acteurs locaux des politiques sociales ont fait état de la nécessité d'une information adaptée sur la mise en œuvre et l'impact des politiques publiques et le suivi des...

1. Une information aujourd'hui insuffisante et hétérogène
2. Définir un socle d'indicateurs partagés

3. Produire des informations nouvelles
4. Mobiliser et enrichir les données de gestion des conseils généraux
 1. Mieux analyser les disparités infra-départementales
 2. Estimer des chiffres clés départementaux à partir de sources statistiques nationales
5. Des propositions pour rendre les échanges de données plus performants
6. La poursuite du travail engagé

[Grégory Derville](#)

Page 122 à 129

Le système territorialisé de protection de l'enfance : enjeux et difficultés de la mise en œuvre de la réforme du 5 mars 2007

La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance avait pour but de conforter la territorialisation du dispositif de protection de l'enfance, notamment en affirmant la primauté du conseil général en matière de recueil et de traitement des « informations préoccupantes » relatives aux mineurs en danger. Cet article présente les enjeux majeurs de ce texte ainsi que quelques-unes des principales difficultés qui ont retardé sa mise en œuvre : controverses autour de la définition du concept d'« information préoccupante », difficulté à faire vivre la coopération entre les conseils généraux et leurs partenaires institutionnels, désengagement financier de l'État...

1. L'affirmation de la priorité de l'autorité administrative en matière de protection de l'enfance
2. Le conseil général, pivot du dispositif de recueil et d'évaluation des informations préoccupantes
3. La notion d'« information préoccupante »
4. La question des moyens
5. Vers une nouvelle vague de décentralisation ?

[Laurent Cytermann](#)

Page 130 à 133

Focus - Le rôle des départements en matière de prise en charge de la dépendance

Avec l'Aide sociale à l'enfance (ASE), le Revenu de solidarité active (RMI) et le soutien aux personnes handicapées, la prise en charge des personnes âgées est une des principales politiques sociales dont la responsabilité incombe au département. L'affirmation du rôle du conseil général est allée de pair avec la montée en puissance de cette politique publique. Bien que l'idée de création d'un « cinquième...

1. Le département, chef de file de la prise en charge des personnes âgées dépendantes
2. Une responsabilité néanmoins partagée
3. La question du financement reste à traiter

Le social en recherche

La recherche comme antidote

En dépit de la multitude de rapports d'études et de synthèses qui émanent des organismes publics, il arrive que sur certains sujets en cours de débats publics, nous ayons un sentiment de doute, voire de malaise devant tant d'arguments contradictoires. C'est certainement ce que nous avons pu éprouver à propos du débat sur les retraites, sur la façon de se comporter avec les demandeurs d'emploi, ou pire,...

Le social en recherche

Titres recensés

1. Des gadgé malveillants

« Les gens du voyage, locaux ou cosmopolites ? La gestion publique du nomadisme en France », Marie Bidet. Thèse pour l'obtention du doctorat de sociologie, École Normale supérieure, 61 avenue du Président-Wilson, 94235 Cachan Cedex, décembre 2009, 541 p.

2. Enfances pauvres, enfances parlantes

« La participation des enfants et des jeunes en situation de pauvreté. Leçons tirées des pratiques », Stefaan Vermeulen, Michel Teller. Rapport d'étude, Unicef Belgique et Fondation du Roi Baudouin, rue Broderodestraat 21, 1000 Bruxelles, Belgique, septembre 2010, 91 p. www.kbs-frb.be

3. Accès aux soins très contrôlé

« Favoriser l'accès aux soins des bénéficiaires des minima sociaux », Catherine Chauveaud, Philippe Warin, Peter Knoepfel. Recherche réalisée dans le cadre du programme d'expérimentation sociale du Haut Commissariat pour les solidarités actives, Institut des hautes études en administration publique, Observatoire des non-recours aux droits et services, Odenore - MSH-Alpes UPMF-BP 47, 1221 avenue centrale - Domaine universitaire - 38400 Saint-Martin d'Hères, novembre 2009, 58 p., <http://odenore.msh-alpes.prd.fr>

4. Roms, des vies d'illégalités

« Rapport sur la situation des Roms migrants en France », Collectif. Rapport du Collectif national droits de l'Homme Romeurope, c/o Fnasat, Gens du voyage, 59 rue de l'Ourcq, 75019 Paris, septembre 2010, 155 p., www.romeurope.org

5. Accès aux soins, dissuasion

« Le refus de soins opposé au malade », Collectif. Rapport de recherche de l'Institut Droit et santé, Université Paris Descartes, 45, rue des Saints-Pères, 75270 Paris Cedex 06, 2009, 58 p., www.instituddroitsante.fr

6. Des foyers plus adaptés

« Du foyer de travailleurs migrants à la résidence sociale : mener à bien la mutation », Collectif. 16e rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, 78, rue Lecourbe, 75015 Paris, juillet 2010, 105 p., www.hclpd.gouv.fr

7. Des chômeurs plus actifs

« Le changement de logique de la protection sociale des sans-emploi en Union européenne : de l'aide au revenu à la réintégration sur le marché du travail », Julien Reysz. Thèse pour l'obtention du grade de docteur ès Sciences économiques, Centre de recherches économiques sur les politiques publiques dans une économie de Marché (Creppem) Université de Grenoble, 151 rue des Universités, 38400 Saint-Martin d'Hères, mai 2010, 431 p.

8. Psycho-géographe

« De l'asile à la ville : une géographie de la prise en charge de la maladie mentale en France », Magali Coldefy. Thèse pour le doctorat de géographie, Université Paris Panthéon Sorbonne, juin 2010, 519 p., consultable sur www.irdes.fr (espace enseignement)

9. La naissance, l'accueil d'un autre

« Présence du jeune enfant. Événement philosophique, source de questionnement Ethique », Marie Garrigue-Abgrall. Thèse pour le doctorat de philosophie pratique, École doctorale Université de Paris-Est, Département culture et société, Cité Descartes, Champs-sur-Marne, 77454 Marne-la-Vallée, décembre 2009, 360 p.