



## **RECHERCHE-ACTION**

# **« GOUVERNANCE TERRITORIALE DU SOCIAL » :** *Le rôle de chef de file du Département et les modes de coopération avec les acteurs communaux*

**Rapport final de recherche**

*Janvier 2021*



## SOMMAIRE

### INTRODUCTION

1.	Contexte de la recherche-action.....	5
2.	Questions de recherche .....	10
3.	Méthodologie de la recherche-action.....	13

### CHAPITRE 1 - UN ECLAIRAGE SUR LE ROLE DE CHEF DE FILE

1.	Une grille d'analyse basée sur les « capacités » politiques du chef de filât.....	19
2.	Le rôle de chef de file au sein de quatre expérimentations locales.....	21
3.	Les capacités constitutives du rôle de chef de file à l'épreuve des contextes partenariaux locaux ...	29

### CHAPITRE 2 - L'ACTION SOCIALE MENEES PAR LES COMMUNES ET LES INTERCOMMUNALITES

1.	Les actions mises en place par les communes dans le champ social .....	37
2.	Les priorités de l'action sociale d'après les acteurs communaux .....	47
3.	La définition par les acteurs communaux de leur rôle dans le champ de l'action sociale .....	53
4.	Les dynamiques intercommunales en terme d'action sociale .....	57

### CHAPITRE 3 - LES RELATIONS ENTRE LES COMMUNES ET LE DEPARTEMENT DANS LE CHAMP SOCIAL .....

1.	Des coopérations et des attentes différentes selon les thématiques et les territoires .....	65
2.	Les représentations des acteurs communaux vis-à-vis du rôle du département .....	72
3.	Une combinaison de facteurs à l'origine des coopérations partenariales.....	76

<b>Conclusion : les enseignements de la recherche-action .....</b>	<b>81</b>
--------------------------------------------------------------------	-----------

<b>Annexes .....</b>	<b>85</b>
----------------------	-----------



## INTRODUCTION

---

### 1. Contexte de la recherche-action

---

#### Le territoire comme outil de transversalité et d'action partenariale

Le territoire est devenu depuis les années 1980 une **référence** majeure pour l'action sociale (Autes, 2005). Il est en effet considéré comme « *la condition de possibilité de l'action publique renouvelée* » (Palier, 1998, p.26) afin d'organiser une action sociale globale, partenariale et de proximité (Offner, 2006). Le « territoire » est particulièrement convoqué ces dernières années par les décideurs en référence à la notion de **développement social**<sup>1</sup>. La loi MAPTAM (27 janvier 2014) fait du département le « *pilote dans le domaine du développement social et de la solidarité territoriale* ». De même, la loi NOTRe (7 août 2015) précise que le département est compétent pour mener des actions de développement social. Cette expression apparaît également clairement dans la stratégie nationale faisant suite aux États généraux du travail social (2015). Depuis 2019, les acteurs locaux sont d'ailleurs fortement encouragés à mettre en place des comités locaux du travail social et du développement social (CLTSDS) à l'échelle régionale ou départementale. Comme de nombreux départements français, l'Ille-et-Vilaine a inscrit le développement social comme mode d'intervention structurant au sein de son organisation et de ses stratégies d'action.

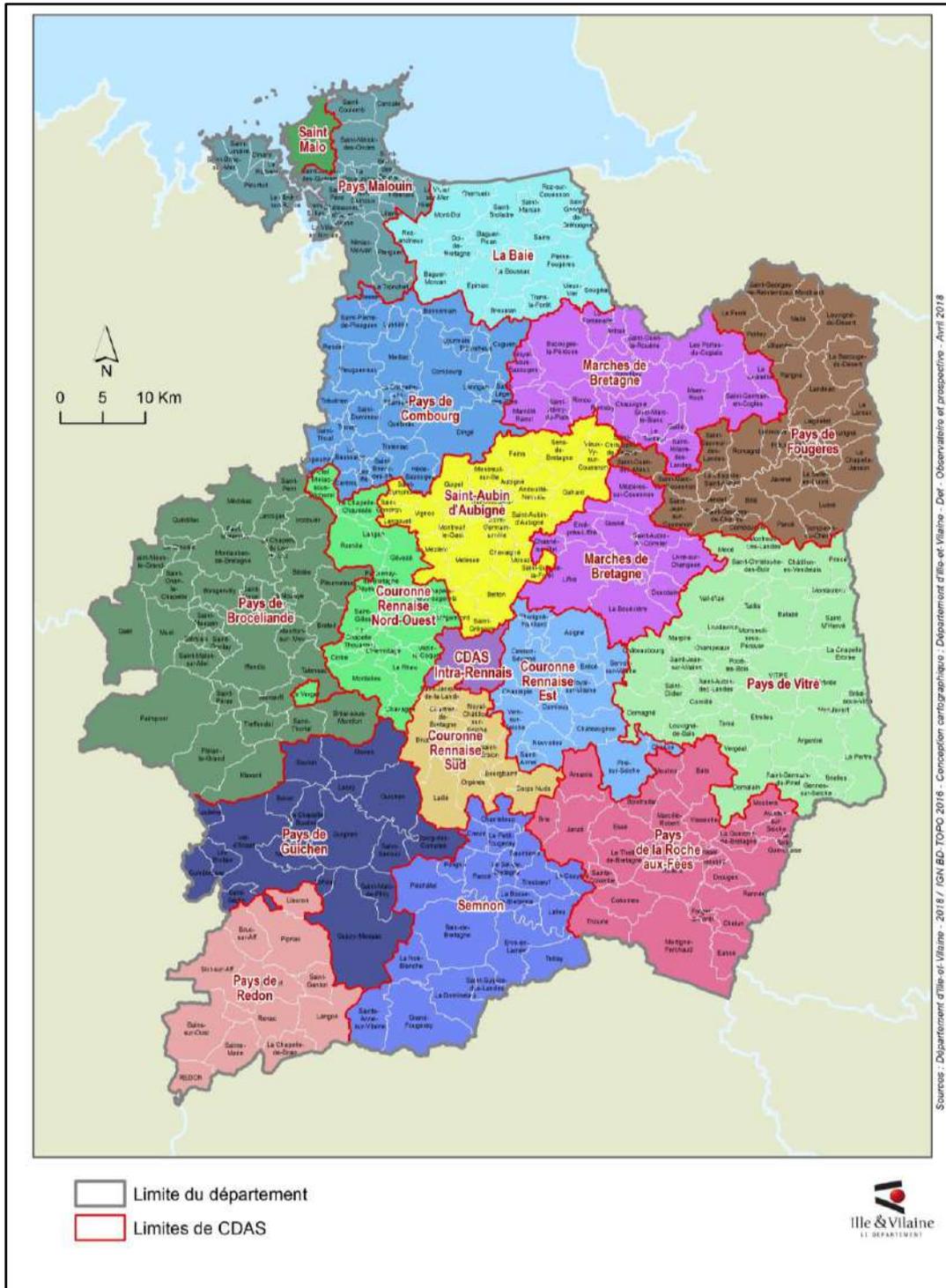
Le mouvement de territorialisation de l'action sociale se lit aussi à travers **les réorganisations administratives et les redécoupages des circonscriptions d'intervention au sein même des départements**. Cette dynamique qui s'est effectuée historiquement autour d'un enjeu « d'optimisation du travail social » (Sanchez, 2016, p.35) s'observe à l'échelle infra-départementale. En effet, les départements cherchent désormais à croiser leurs différentes politiques thématiques (action sociale, famille/jeunesse, sport, culture, aménagement du territoire) à une échelle plus locale dans l'objectif d'avoir une meilleure connaissance des besoins, une plus grande proximité avec les habitants et plus de transversalité dans les réponses. C'est ainsi qu'en 2016, environ deux tiers des départements ont mis en place un périmètre commun à l'échelle infra-départementale pour l'exercice de toutes leurs compétences sociales et médico-sociales (Sanchez, 2016). On observe des découpages géographiques différents selon les stratégies et les politiques mises en place au sein de chacun des départements. La territorialisation de l'action sociale a débuté dès les années 1980 en Ille-et-Vilaine avec la sectorisation du département en **Centres Départementaux d'Action Sociale (CDAS)**<sup>2</sup>(Carte n°1). Depuis 2010, l'organisation des services administratifs d'Ille-et-Vilaine a continué à se déconcentrer avec la création de **six agences départementales**. Ce nouveau découpage s'est superposé à celui des CDAS (Carte n° 2). Le département d'Ille-et-Vilaine a fortement investi depuis 2010 sur sa nouvelle organisation afin de **décloisonner l'action sociale** et la mettre en lien avec d'autres champs d'intervention comme le développement local, la culture et le sport.

---

<sup>1</sup> Le développement social peut être défini comme « un mode de traitement territorial » de la question sociale qui s'appuie sur les différents acteurs d'un espace donné (Sanchez, 2005, p.71). Cette notion renvoie aussi à la nécessité d'impliquer les habitants dans le développement d'initiatives (culturelles, sportives, festives, ...) afin de développer « les solidarités de proximité » à travers la vie associative, les réseaux d'écoute et d'entraide ou encore les dynamiques intergénérationnelles.

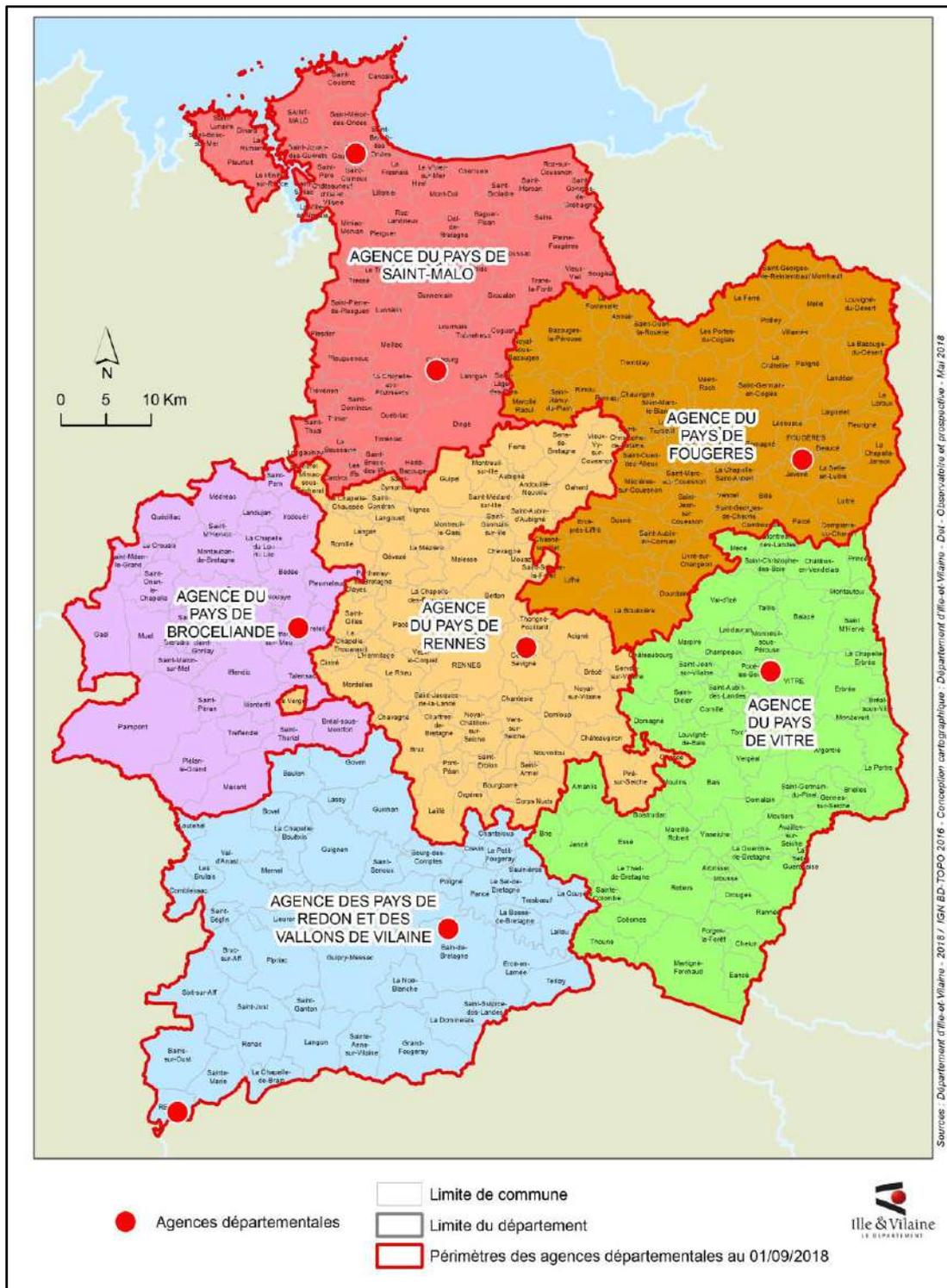
<sup>2</sup> Notons à ce sujet, qu'historiquement, l'intervention des assistantes sociales de la polyvalence de secteur régie par différentes circulaires dont celles du 12 décembre 1966 et du 1er mars 1976 s'organisait par zone géographique infra-départementale. Cette profession, qui existe toujours, s'adresse à une diversité de publics sur un secteur donné. Sa vocation à contribuer à une intervention concertée entre les différents opérateurs locaux du service social (organismes de protection sociale, département, représentants associatifs) sur un territoire donné existe depuis de nombreuses années.

Carte 1 - Périmètres des 22 Centres Départementaux d'Action Sociale (CDAS) au 01/09/2018



Source : Département Ille-et-Vilaine

Carte 2 – Périmètres des agences départementales au 01/09/2018



Source : Département Ille-et-Vilaine

Par ailleurs, les différents **actes de décentralisation** (1982, 2003) et les **réformes territoriales** (2014, 2015) ont progressivement positionné les départements comme territoires de référence dans le domaine de l'action sociale. L'acte I de la décentralisation a rendu le département responsable de l'aide sociale, l'acte II en a fait le **chef de file de l'action sociale**, c'est-à-dire que le département « *définit et met en œuvre la politique d'action sociale en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'Etat, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale ; il coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent* » (article L.121-1 CASF). Récemment, la loi NOTRe du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République fait du département le garant « des solidarités territoriales et humaines » en même temps qu'elle confirme les dispositions de la Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) qui, dans son article 3, prévoit que « *le Département est chargé d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à l'action sociale, le développement social et la contribution à la résorption de la précarité énergétique, l'autonomie des personnes et la solidarité des territoires* ».

Enfin, le mouvement de « territorialisation » de l'action sociale peut aussi s'observer à l'aune des **politiques partenariales menées par les départements auprès des acteurs communaux et intercommunaux**. Du fait de disparités spatiales de l'action sociale communale (Havette et *al.*, 2014), d'un contexte de resserrement budgétaire et dans la continuité de la logique du développement social local, le département d'Ille-et-Vilaine a ainsi engagé depuis quelques années une politique partenariale volontariste auprès des intercommunalités et des communes afin de clarifier leurs coopérations inter-institutionnelles et de soutenir le développement de projets locaux en matière d'action sociale. En tant que chefs de file de l'action sociale, les départements ont en effet pour mission de coordonner les projets sociaux mis en place par différents acteurs locaux et de soutenir le développement de ces actions (Frinault, 2013). La commune joue d'ailleurs un rôle historique dans l'action sociale depuis la révolution, date à laquelle les actions de charité et de bienfaisance rentrent dans son domaine de compétences. **Les communes sont tenues à peu d'obligations dans le domaine social** : la domiciliation, la transmission des demandes d'aides légales au département et la réalisation d'une analyse des besoins sociaux font partie de ces obligations. Les communes peuvent également obtenir une délégation du département pour instruire les aides légales. En raison de la clause de compétence générale, les communes ont la possibilité de mettre en place des **actions dites facultatives** qui sont gérées par les services communaux directement ou par le CCAS (Drees, 2019). « *Les marges de manœuvre des communes en matière d'action sociale sont théoriquement importantes, à condition que les exécutifs locaux jugent la politique en question d'« intérêt local » et lui donnent une existence concrète au travers d'actions volontaristes et dirigées vers les populations les plus « vulnérables »* » (Drees, 2019). C'est pourquoi il existe une grande diversité de politiques mises en œuvre au niveau local au nom de l'action sociale. C'est ainsi que l'exécutif départemental de l'Ille-et-Vilaine a souhaité développer davantage le volet social dans la troisième génération des « contrats de territoire »<sup>3</sup> en soutenant le déploiement progressif de stratégies localisées de développement social par les **intercommunalités**<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Il s'agit en Ille-et-Vilaine d'un dispositif d'appui aux EPCI (Etablissement public de coopération intercommunale). Il y a eu trois générations de contrats de territoire (2006-2010, 2011-2016, 2017-2021). Le département contractualise avec les EPCI à partir d'un diagnostic territorial et d'objectifs définis en commun.

<sup>4</sup> Dans le même temps, on assiste à un renforcement des intercommunalités, tant d'un point de vue démographique (la loi NOTRe fixant à 15 000 le nombre d'habitants nécessaires pour former un EPCI), que des compétences qui leur sont attribuées. Dans ce contexte, le préfet d'Ille et Vilaine a présenté en octobre 2015 un nouveau projet de schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) prévoyant le passage de 24 à 18 EPCI. La nouvelle carte des EPCI a été adoptée par la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) le mardi 29 mars 2016.

## Un partenariat entre le département d'Ille-et-Vilaine et Askoria, centre de formation et de recherche en travail social

Au sein de ce contexte caractérisé par la « territorialisation » de l'action sociale et par la multiplicité des acteurs engagés dans le champ des « solidarités » aux différentes échelles, le département d'Ille-et-Vilaine a souhaité, avec Askoria, engager une réflexion au sujet de la « **gouvernance territoriale du social** ». C'est ainsi qu'un groupe de recherche-action<sup>5</sup> a été mis en place en avril 2017 afin de mieux **définir le rôle du département** au sein de cette gouvernance multi-acteurs et multi-niveaux et de saisir **le positionnement des acteurs communaux et intercommunaux** dans le champ social. Le département souhaite aussi s'appuyer sur cette démarche afin de mieux connaître les **différentes modalités d'incarnation du rôle de « chef de file » de l'action sociale** qui lui est dévolu.

Cette recherche s'inscrit dans le cadre d'une **convention de partenariat** (2018-2020) entre le département d'Ille-et-Vilaine et Askoria, centre de formation et de recherche en travail social en région Bretagne. Les deux partenaires se sont associés afin de développer des chantiers de recherche (axe 1) et des actions de formation (axe 2) sur des thématiques qui font l'actualité du secteur social.

Les démarches de **recherche-action** développées dans le cadre de cette coopération permettent une **co-production de connaissances** entre élus, professionnels et chercheurs afin d'apporter des éléments de clarification et d'objectivation au sujet des transformations du secteur social. En animant des **espaces de rencontre et des liens de proximité entre le champ scientifique et l'action sociale**, la collaboration entre Askoria et le département d'Ille-et-Vilaine vise à utiliser la recherche comme un outil d'aide à la décision mais aussi de mobilisation, d'accompagnement et de valorisation des pratiques et des expertises des élus et des professionnels.

---

<sup>5</sup> Voir présentation et composition dans partie sur la méthodologie

## 2. Questions de recherche

---

Cette recherche-action sur la « gouvernance territoriale du social » a suivi **deux étapes consécutives** :

- **La première étape** (2017-2019) s'est centrée sur les différentes modalités mobilisées par les acteurs départementaux pour incarner le **rôle de chef de file de l'action sociale**, en particulier dans le cadre de quatre expérimentations locales.
- **La seconde étape** (2019-2020) s'est intéressée aux **actions et points de vue des acteurs communaux** dans le domaine social. Cette analyse s'est appuyée sur une enquête quantitative et qualitative auprès des acteurs communaux.

### Etape 1 - De la « gouvernance territoriale du social » à la définition du rôle de « chef de file »

Le groupe de recherche s'inscrit dans les réflexions en lien avec le sujet de la « **gouvernance territoriale du social** ». Celle-ci s'entend comme un ensemble des processus de coordination et/ou de coopération mobilisant les acteurs du Conseil départemental et ceux des différentes institutions présentes sur les territoires dans une perspective de gestion concertée des questions sociales locales, de cohésion sociale et de développement social<sup>66</sup>. Suite aux enseignements tirés de la phase exploratoire de la recherche-action (2016-2017) et au fur et à mesure de la réflexion du groupe de recherche-action, la problématique s'est progressivement précisée.

Dans la palette des questionnements soulevés par la thématique de la « gouvernance territoriale du social », le groupe de recherche a souhaité approfondir dans un premier temps la question du **rôle joué par le département au niveau local**. Les textes réglementaires (cf partie sur le contexte) affirment et confirment que le département doit être le **chef de file de l'action sociale sur les territoires**. Ce cadre juridique constitue « *une réponse technique à un problème d'organisation de l'action publique locale, la désignation d'un pilote ayant vocation à éliminer les tensions et les blocages suscités par les situations de coordination sans hiérarchie engendrées par la première décentralisation, au début des années 1980* » (Frigoli, 2010, p. 76). Les transferts de compétences organisés par l'acte I de la décentralisation n'avaient pas, en effet, permis de clarifier la répartition des attributions entre les acteurs traditionnels de l'action sociale ainsi que les modalités de leur coopération (Lafore, 2004). De plus, **la généralisation de l'action partenariale a profondément bouleversé le paysage de l'action sociale** avec « *des configurations locales d'acteurs confrontées à la question de leur coopération interne, mais aussi pour des administrations centrales en proie aux incertitudes liées à l'autonomie croissante de ces mêmes configurations* ». (Frigoli, 2010, p. 77).

Or, **cette notion de chef de file s'avère complexe à circonscrire et à opérationnaliser** (Crozatier-Durand, 2017). Thomas Frinault (2012) parle de « leadership départemental » sur les politiques sociales quand Nathalie Blanchard (2004) parle de « département providence » pour désigner l'accumulation de compétences en matière d'action sociale et la consécration comme chef de file. Pour Gérard-François Dumont, le rôle de chef de file s'apparente à une fonction de « chef d'orchestre » : « *L'histoire des territoires montre que la bonne gouvernance s'appuie souvent sur l'existence d'un chef de file territorial, qui sait faire travailler en équipe les acteurs du territoire. D'une part, de même que les musiciens éprouvent de grandes difficultés à jouer une œuvre collective en l'absence d'un chef d'orchestre, les acteurs du territoire ont besoin, pour activer leur synergie, de la précieuse présence d'une personne ayant la qualité d'un chef de file [...]. Mais comme le chef d'orchestre n'est rien sans ses musiciens, le chef de file d'un territoire n'est rien sans l'existence d'un ensemble d'acteurs qui reconnaissent les capacités d'animation du chef de file et font bénéficier le territoire de leurs propres compétences et réseau* » (Dumont, 2012, p.85).

---

<sup>66</sup> Cette définition a été élaborée par le groupe de recherche « gouvernance territoriale du social ».

Le **leadership départemental ne va pas de soi**. Tout d'abord, on peut souligner la multiplicité des acteurs, l'émiettement du champ d'action, la concurrence entre niveaux de collectivités qui freinent l'apparition d'un *leader*. La décentralisation conduit à la mise en place de politiques d'action sociale éclatées entre les échelons. Le rôle de chef de file du département est contraint par les compétences des autres acteurs locaux et par leur plus ou moins grande volonté de coopérer. Par ailleurs, en ne comportant aucune définition juridique précise<sup>7</sup>, cette responsabilité se trouve limitée par le principe de non-hiérarchie et de non-tutelle d'une collectivité sur une autre.

***Ainsi, comment le Département incarne-t-il ce rôle de chef de file dans le domaine de l'action sociale auprès des autres acteurs locaux concernés ? Quels sont les leviers qu'il actionne et comment s'y prend-il ?***

## **Etape 2 - Les spécificités locales de la gouvernance territoriale du social**

L'analyse de la fonction de « chef de file » permet d'aborder les différents rôles associés à cette fonction ainsi que les outils utilisés et/ou utilisables pour être en mesure de l'incarner. Cette approche très centrée sur le point de vue et les ressources du département ne permet pas, cependant, de traiter **la question des relations entre les acteurs ainsi que la variabilité des manières d'incarner le rôle de chef de file selon les types de territoire.**

La phase exploratoire a mis en avant le fait que, selon les territoires, **les élus locaux sont plus ou moins intéressés par les enjeux liés au « social »** : « *Quand on va de but en blanc sur le social, les élus n'y vont pas* » (membre du groupe de recherche) ; « *L'action sociale pour les élus locaux, ça fait peur et ça coûte cher* » (Cadre EPCI). Les membres du groupe de recherche font également l'hypothèse que **les acteurs sur les territoires ne mettent pas systématiquement la même signification ou le même modèle derrière les notions de « social » ou de « solidarité »**, ce qui peut induire des tensions ou des quiproquos au sein du système de gouvernance du social. Selon la Drees (2019), l'action sociale communale peut s'exercer dans de nombreux secteurs : l'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées, la lutte contre la pauvreté et les exclusions, l'hébergement ou le logement, la petite enfance, la jeunesse et la famille, l'insertion professionnelle, l'accès aux soins et la prévention sanitaire. D'autres domaines sont aussi concernés par l'action sociale : le transport, l'urbanisme, le sport, l'environnement, la culture, etc. « *Pour autant, l'action sociale est un objet aux contours incertains. Au-delà de l'aide sociale légale, elle est sujette à une multitude d'acceptions. Chaque commune, mais aussi chaque acteur, semble défendre « sa » conception de l'action sociale* » (Havette&al, 2014, p.9). Ainsi, pour certains acteurs, « *l'action sociale est avant tout l'instruction et, parfois, le versement de l'aide sociale légale et le secours d'urgence. [Pour d'autres], l'action sociale regroupe une panoplie d'actions qui, au-delà de l'aide sociale légale et du secours d'urgence, visent d'une part à tenter de sortir les individus et les familles de leur « dépendance » à l'aide sociale, d'autre part à faire de la ville un territoire « incluant »* » (Havette&al, 2014, p.9). **Chaque commune a une définition plus ou moins extensive de l'action sociale** et « *c'est l'équipe municipale qui décide de la « labellisation » de telle ou telle politique comme relevant – ou pas – du domaine social* » (Havette&al, 2014, p.12). La petite enfance, par exemple, peut être étiquetée action sociale dans une commune, et pas dans une autre. De la même manière, il existe des **perceptions de la vulnérabilité ou des besoins sociaux** qui peuvent être différentes selon les acteurs. L'exemple est donné des élus communaux qui investissent davantage le secteur des personnes âgées et de la petite enfance que celui de l'insertion.

---

<sup>7</sup> La Cour des comptes en tirera d'ailleurs argument pour qualifier la notion d'« ambiguë et sans réel contenu » (Cour des comptes, 2009).

En d'autres termes, cela revient à se poser la question de la définition du social. Qu'est-ce que le « social » recouvre pour ces différents acteurs ?

En ce qui concerne la gouvernance locale de l'action sociale, pour certains domaines du social comme l'insertion ou la protection de l'enfance, les membres du groupe de recherche expliquent que le rôle de chef de file apparaît plus « naturel » pour les partenaires. En revanche, cela peut être plus difficile pour le secteur de l'action sociale généraliste qui amène des zones de chevauchement et de frottement entre les différents acteurs impliqués. Ceci montre l'importance pour le département de **s'interroger sur la manière dont il est perçu par les autres acteurs en termes de rôle et de légitimité à se positionner comme pilote ou coordinateur de projets sociaux sur les territoires**. Lors des entretiens réalisés pendant la phase exploratoire (Heuzé, 2016), quelques acteurs ont été interrogés sur leur définition du rôle du département au sein des territoires. Plusieurs considèrent que le département doit plutôt aller là où les autres collectivités sont peu actives dans le secteur social. Dans les communes où l'action sociale est quasi inexistante, cela serait au département de porter le social pour ne pas laisser toute l'initiative aux citoyens. Une des personnes interrogées pendant cette phase exploratoire pense que le département doit jouer un rôle de présence auprès des différents publics particulièrement dans les territoires « désertés » par les services de l'Etat (Pôle emploi, CAF, CPAM).

**Par ailleurs, le rôle de chef de file peut prendre une forme différente selon les types de territoire (urbains/ruraux)**. Les territoires se différencient par la présence ou l'absence de collectifs partenariaux plus ou moins institutionnalisés et à différentes échelles d'acteurs. Les paysages institutionnels intercommunaux peuvent être par exemple très différents selon les types de territoires – grandes villes ou ville-centre dans un territoire rural. A l'inverse des villes où la gouvernance se négocie avec un système d'acteurs complexe, en milieu rural, « *le risque, c'est d'être tout seul* ». Il y a des territoires au sein desquels les acteurs sont en attente du département. Alexandre Pages (2011) explique que les actions conduites par les communes rurales sont encore assez peu documentées et que les bénévoles et élus ruraux y jouent un rôle majeur en entretenant des relations personnalisées.

***En résumé, les questions de recherche qui ont été investiguées pour cette seconde étape de la recherche-action sont les suivantes :***

- ***Quels sont les référentiels et les ressources mobilisés par les acteurs communaux en termes d'action sociale ? Comment définissent-ils les questions sociales qui se posent sur leur territoire ? Quels sont leurs intérêts et leurs priorités d'action ?***
- ***Quelles connaissances ont-ils des actions et des orientations du département d'Ille-et-Vilaine ? Comment perçoivent-ils le rôle du département sur les territoires et comment vivent-ils les relations qu'ils ont actuellement avec les acteurs du département ?***
- ***Quelles sont les spécificités locales de la gouvernance territoriale du social ? Dans quelles mesures la dimension géographique vient-elle façonner les systèmes d'acteurs en termes d'action sociale locale ?***

### 3. Méthodologie de la recherche-action

---

#### Une démarche conduite par un groupe de recherche-action

Le **groupe de recherche-action « Gouvernance territoriale du social »** a rassemblé les directions des six agences départementales<sup>8</sup>, les responsables des services « vie sociale » et « développement local » des agences expérimentatrices, des élus départementaux, les directions départementales des pôles « enfance-famille », « territoires et services de proximité » et « égalité, éducation, citoyenneté » ainsi que le chargé de mission observatoire de la direction équilibre des territoires (cf. Tableau). La composition du groupe de recherche visait à permettre le croisement des approches entre quatre sphères différentes : pratique, management territorial, décision et analyse réflexive.

**L'équipe de chercheurs**<sup>9</sup> préparait les séances de travail et pouvaient, selon l'avancée des travaux, réaliser des présentations d'éléments théoriques et/ou méthodologiques. La règle était celle de la **co-construction de la réflexion et des analyses** en s'appuyant sur les expertises de l'ensemble des participants du groupe de recherche. Tout est coproduit entre les chercheurs et les professionnels du département. Ceci sous-entend également la mise en place d'une démarche « pas-à-pas » pour laquelle la feuille de route n'est pas définitivement stabilisée dès le début du projet.

**Des temps forts sous formes de séminaires et de conférences** ont été organisés permettant d'ouvrir la réflexion au-delà du groupe de recherche-action en invitant les professionnels d'autres territoires ainsi que les partenaires :

- 9 mai 2017 - Conférence départementale « Innovations sociales et expérimentations territoriales : Construire la confiance pour travailler autrement »
- 29 novembre 2018 - Séminaire « Territoire(S) et solidarité(S) : l'enjeu de la coopération »

---

<sup>8</sup> Il a été décidé d'ouvrir le groupe de recherche aux agences non-expérimentales –contrairement aux groupes de recherche précédents (Volet A/Alternatives au placement) afin de permettre le décloisonnement et le dialogue entre l'ensemble des agences.

<sup>9</sup> Pour la première étape de la recherche-action (2017-2019), l'équipe de chercheurs d'Askoria impliqués dans l'animation du groupe de recherche-action était composée de : Marc Rouzeau (politiste), Eugénie Terrier (géographe) et Yvette Molina (sociologue). Pour la seconde étape de la recherche-action (2019-2020), l'équipe de chercheurs d'Askoria impliqué était composée d'Eugénie Terrier et d'Yvette Molina avec la contribution de quatre étudiants du Master 2 « Aménagement et collectivités territoriales » de l'université Rennes 2, Master dirigé par Hélène Bailleul (géographe – enseignante-chercheuse à l'Université Rennes 2) et Agnès Lemoine (sociologue - Directrice d'études chez CERUR).

**Tableau 1- Composition du groupe de recherche-action**

Allain-André Christine puis Devaux Valérie	Directrice Agence du Pays de Saint-Malo
Boutin Cyrille	Directeur Agence du Pays de Rennes
Briand Arnaud	Directeur Agence du Pays de Fougères
Courteille Anne-Françoise	Vice-Présidente aux Solidarités PA, PH
Debroise Catherine	Vice-Présidente Insertion- Lutte contre l'exclusion
Defois Cécile	Chargée de mission Vie sociale
Denieul Robert	Directeur général Pôle solidarités humaines
Drappier Elise	Cheffe de service Vie Sociale Agence du Pays de Fougères
Duplessy Muriel	Directrice Agence du Pays de Vitré
Mainguet Brigitte puis Fournier Xavier	Responsable Délégation à la Vie Sociale et aux CDAS
Kervern Frédéric	Chef de service Développement local Agence de Pays de Rennes
Le Guernigou Véronique	Directrice Enfance famille / Pôle Egalité éducation citoyenneté
Le Tenaff Martine	Directrice Pôle Territoires et services de proximité
Lecomte-Tribehou Valérie	Directrice générale Pôle Egalité éducation citoyenneté
Marquet Bernard	Vice-Président en charge des contrats départementaux de territoires
Molina Yvette	Responsable du centre de recherche – ASKORIA
Moisan Amélie	Chargée de mission schéma action sociale de proximité
Perpère Emmanuelle	Directrice Agence du Pays de Brocéliande
Pesset Pascal	Chargé d'études – Observatoire
Quere Pascal	Chef de service vie sociale Agence du Pays de Vitré
Renault Fanny	Chargée de mission Vie sociale à l'Agence des Pays de Redon et de Vallons de Vilaine
Rousset Emmanuelle	Vice-Présidente DSL – ESS – Politique de la Ville
Rouzeau Marc	Ex-responsable de la DREP - Askoria
Terrier Eugénie	Chargée de recherche – Askoria
Thuaudet Benoit	Directeur Agence des Pays de Redon et de Vallons de Vilaine
Zouhal Estelle	Cheffe de service Vie sociale – Agence des Pays de Redon et de Vallons de Vilaine

### Des apports théoriques de la part des chercheurs

Les membres du groupe de recherche-action ont participé à des **lectures croisées de plusieurs références scientifiques** proposées par les chercheurs. Les échanges au sujet de ces lectures ont ainsi donné la possibilité d'aborder des dimensions de la problématique qui n'avait pas encore été repérées et d'approfondir la réflexion en cours. Au fur et à mesure de la démarche, des chercheurs d'Askoria ou d'autres institutions ont présenté au groupe de recherche ou lors des séminaires des apports théoriques et des éléments d'analyse s'appuyant sur **des approches disciplinaires complémentaires** afin de contribuer à éclairer la question de la gouvernance territoriale du social :

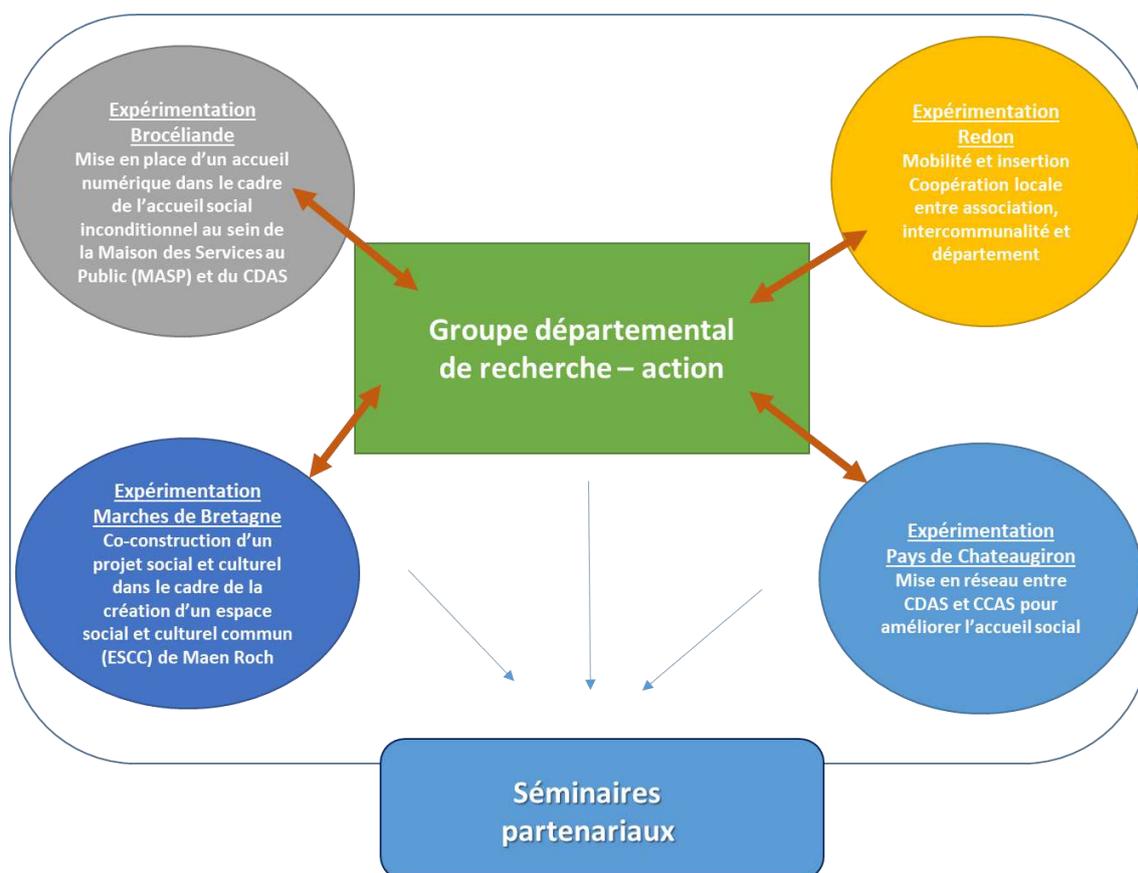
- Eugénie Terrier (géographe) « Observation sociale locale : enjeux et outils », intervention lors du groupe de recherche du 25 avril 2017
- Philippe Lyet (sociologue) « Connaissances et interventions sociales : quels processus collaboratifs », intervention lors de la conférence départementale du 09 mai 2017
- Sébastien Ségas (sociologue) « Chef de file et différents registres d'engagement », intervention lors du groupe de recherche du 11 octobre 2017

- Marc Rouzeau (politiste) « Incidences de ces expérimentations sur les capacités du Chef de filât - Evolution du cadre d'analyse », intervention lors du groupe de recherche du 14 février 2018
- Alexandre Moine (géographe) « Comprendre les territoires et animer l'action sociale », intervention lors du séminaire du 29 novembre 2018

### Quatre terrains expérimentaux

Lors de la première étape de la recherche-action, l'analyse s'est appuyée sur **quatre expérimentations locales** mettant en œuvre différentes actions partenariales dans le domaine social. Pour chacune de ces actions, le rôle du département a pu être analysé à l'aune de notre questionnement au sujet des modalités d'incarnation de la fonction de « chef de file ».

Figure 1 - Espaces de travail et de réflexion au sein de la recherche-action « Gouvernance territoriale du social » (Étape n°1)



**Les expérimentations ont été analysées par le groupe de recherche via deux canaux différents** : les points d'actualité et les observations des porteurs de chaque projet d'expérimentation pendant les séances de travail du groupe de recherche ainsi que les observations<sup>10</sup> des chercheurs invités à participer à différentes réunions au local en lien avec les projets d'expérimentation. Les chercheurs s'appuyaient sur une grille d'observation (annexe) en lien avec la problématique de recherche afin de structurer le recueil de données. Les éléments d'observation relevés par les chercheurs ont fait l'objet de plusieurs séances de travail avec le groupe de recherche-action.

**Pour chaque territoire d'expérimentation, les projets se sont progressivement stabilisés.** Il est arrivé que, pour certains territoires, l'idée de départ n'a finalement pas pu aboutir et a laissé la place à d'autres opportunités en fonction des circonstances et des relations avec les partenaires. Par exemple, en ce qui concerne **l'agence de Brocéliande**, il avait été question au démarrage de la recherche-action d'inscrire l'expérimentation dans le cadre du contrat local de santé. L'idée était d'organiser la coordination de l'action médico-sociale sur le territoire à partir de la réalisation d'un diagnostic partagé à l'échelle du pays. Puis, le rôle joué par l'agence départementale dans la mise en place de l'accueil numérique au sein d'une Maison de services au public (MSAP) s'est révélée être un bon objet d'expérimentation et de recherche-action. Enfin, il s'est avéré que l'objet de la réflexion pouvait même s'ouvrir au rôle joué par le département dans la mise en place d'une MSAP en milieu rural. De la même manière, pour **l'agence de Rennes** et la communauté de communes du Pays de Chateaugiron, l'idée de départ était d'expérimenter et d'analyser l'implication du département dans la mise en place d'un CIAS. Or, il s'est avéré que les acteurs communaux ne souhaitaient pas mettre en place de CIAS. Ainsi, l'objet de l'expérimentation s'est déplacé vers l'implication du département dans les dynamiques d'interconnaissance interinstitutionnelles et interprofessionnelles entre les CCAS réunis en réseau sur le territoire du pays de Chateaugiron et les services du département. Pour **l'agence de Redon et des Vallons de Vilaine**, en pleine réorganisation au moment du démarrage de l'expérimentation avait été imaginé au départ de se concentrer sur la rénovation de la COPAS (Coordination des Partenaires de l'Action Sociale), association regroupant différents acteurs du champ médico-social du Pays de Redon (3 départements). Au final, c'est une démarche de concertation interinstitutionnelle pilotée par l'agence au sujet des mobilités qui a fait l'objet de l'expérimentation.

Plusieurs membres du groupe de recherche ont témoigné du fait que la réflexion engagée dans le cadre de la recherche-action a pu avoir un **effet levier de mobilisation et de légitimation pour se rapprocher des partenaires**. La participation des partenaires au séminaire de novembre 2018 (cf. programme en annexe) a également eu cet effet de renforcer les liens avec les acteurs départementaux en s'appuyant sur la démarche de recherche qui a fait tiers et objet commun de réflexion.

---

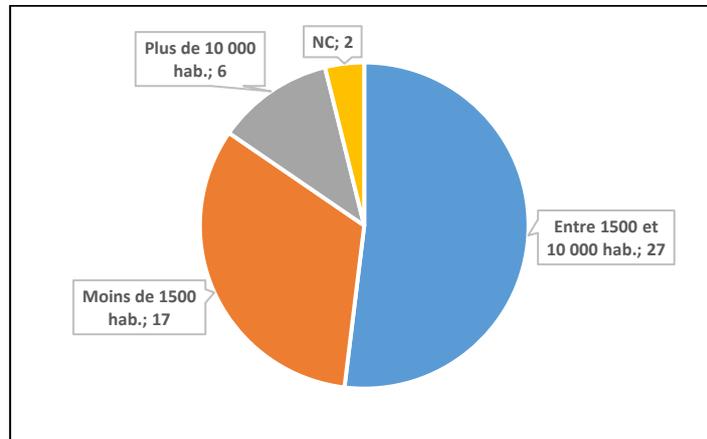
<sup>10</sup> Les observations participantes permettent au chercheur d'être en immersion sur le terrain afin de découvrir ce qui organise les rapports sociaux, les pratiques et les représentations des acteurs du terrain étudié. Cet accès au terrain donne la possibilité de mieux comprendre certains fonctionnements.

## Une enquête par questionnaire et par entretiens

Au vu des questionnements soulevés lors de l'analyse des résultats de la première phase et afin d'aller plus loin dans la réflexion au sujet de la gouvernance territoriale du social et du rôle du département au sein de cette gouvernance, le groupe de recherche-action a souhaité lancer, dans une seconde phase, **une enquête quantitative et qualitative auprès des acteurs communaux en Ille-et-Vilaine**. C'est ainsi, qu'avec la contribution d'un groupe de quatre étudiants en Master 2 ACT (Aménagement et Collectivités Territoriales) de l'Université Rennes 2, la construction d'un protocole d'enquête a été lancée à partir de septembre 2019<sup>11</sup>. L'enquête par questionnaire et par entretiens s'est déroulée entre septembre 2019 et mars 2020. Cette enquête a permis de **recueillir le point de vue des acteurs communaux sur les priorités de l'action sociale et sur leurs attentes vis-à-vis du rôle du département** dans ce secteur. Les acteurs communaux ont ainsi été interrogés sur : leur analyse des questions sociales de leur territoire, leurs connaissances des actions et des orientations du département en matière d'action sociale, leur définition du rôle du département au niveau local et leur expérience des relations partenariales avec le département. **Au total, ce sont 64 communes différentes, soit 19 % des communes d'Ille-et-Vilaine qui ont été investiguées.**

Le questionnaire (cf. annexe) a été réalisé de façon à pouvoir comparer les résultats obtenus en Ille-et-Vilaine avec les données de **l'enquête nationale ASCO**<sup>12</sup> qui s'est intéressée en 2015-2016 via une enquête de grande ampleur à l'action sociale des communes et des intercommunalités<sup>13</sup>. Le **questionnaire en ligne** a été envoyé par les étudiants à l'ensemble des 333 communes du département. **Parmi les 52 communes qui ont répondu**, 17 sont des petites communes (moins de 1 500 habitants), 27 des moyennes communes (entre 1 500 et 10 000 habitants) et 6 des grandes communes (plus de 10 000 habitants).

Figure 2 – Taille des communes ayant répondu au questionnaire (52 répondants)



<sup>11</sup> Co-encadrés par les chercheurs d'Askoria et les enseignants-chercheurs de l'université Rennes 2, le groupe d'étudiants a proposé au groupe de recherche-action un échantillonnage des communes pour l'enquête qualitative, un guide d'entretiens et un questionnaire en ligne. Les résultats de l'enquête ont été soumis aux membres du groupe de recherche-action en juin 2020 et en octobre 2020 afin de co-analyser les données collectées.

<sup>12</sup> <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/asco.pdf>

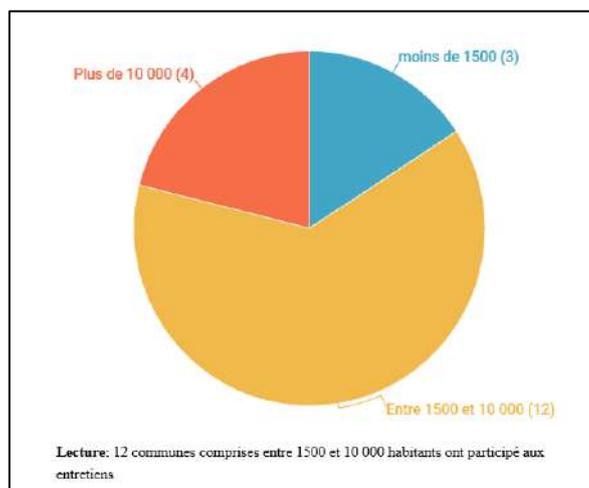
<sup>13</sup> Les 5 087 communes et 765 intercommunalités répondantes sont représentatives de l'ensemble du territoire, au regard de leur répartition par département, selon le type d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ainsi que selon leur taille et celle des communes. Les principaux thèmes abordés sont les types de prestations mis en place dans les communes, les établissements qu'elles gèrent (établissements pour personnes âgées, personnes handicapées, jeunes enfants, etc.), les domaines d'action et les publics visés par les prestations sociales communales, les modalités d'attribution des aides ainsi que la répartition de ces actions entre les services des communes et leur centre communal d'action sociale (CCAS), mais aussi le transfert de ces compétences aux EPCI et à un éventuel centre intercommunal d'action sociale (CIAS).

En ce qui concerne l'organisation des entretiens semi-directifs auprès des maires et/ou d'élu.e.s en charge des affaires sociales au sein des communes, une **méthode d'échantillonnage** a été définie et proposée au groupe de recherche afin de **présélectionner une trentaine de communes<sup>14</sup> à partir de cinq critères permettant d'avoir un échantillon le plus diversifié possible** :

1. Le nombre d'habitants de la commune
2. Une typologie des espaces réalisée par le service observation du département d'Ille-et-Vilaine permettant de distinguer quatre catégories : communes urbaines, périurbaines, interface et rurales.
3. Une typologie de fragilité sociale réalisée par l'INSEE<sup>15</sup> (Carte 4).
4. Des communes situées sur les territoires d'expérimentation<sup>16</sup>
5. Des communes rattachées à un CIAS

Au final, **19 entretiens** semi-directifs ont pu être réalisés auprès des élus communaux (maires ou adjoints).

**Figure 3 - Taille des communes ayant participé aux entretiens (19 répondants)**



<sup>14</sup> Une liste de communes de "secours" de six communes a été réalisée en cas de non-disponibilité des acteurs des communes de la première sélection.

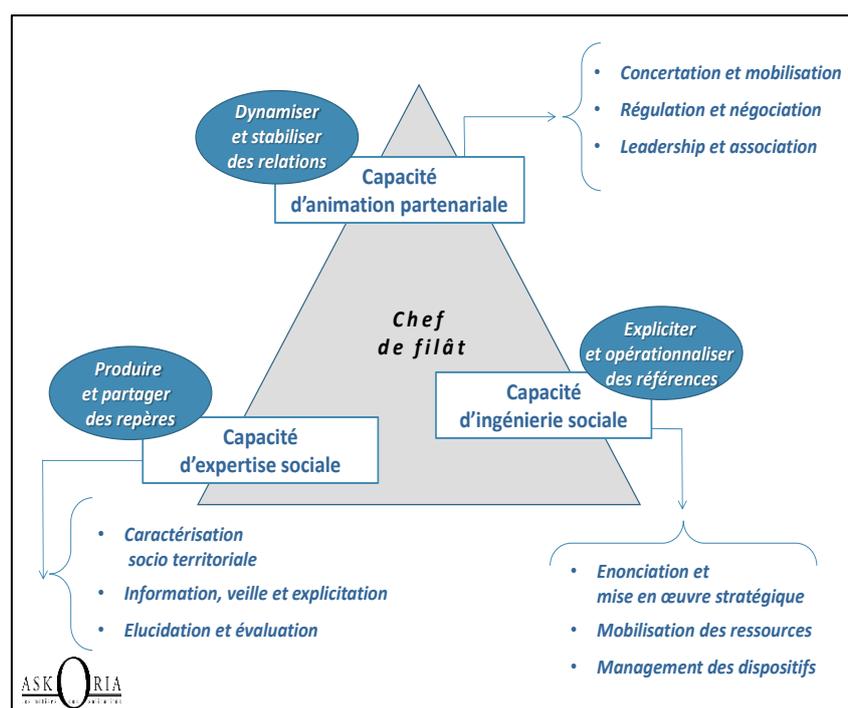
<sup>15</sup> Portrait social des bassins de vie Bretons : cet indicateur prend en compte le niveau de revenu, l'éducation, l'emploi ou encore l'accès aux équipements.

<sup>16</sup> Les membres du groupe de recherche étaient intéressés pour que les acteurs locaux interrogés ne soient pas tous impliqués dans les expérimentations. En effet, cela pourrait amener un biais conséquent dans la compréhension des jeux d'acteurs selon les territoires. Les acteurs locaux mobilisés dans les expérimentations sont, en effet, de base, plus avancés dans la connaissance des acteurs départementaux et dans le « travail ensemble » entrepris avec ces derniers.

### 1. Une grille d'analyse basée sur les « capacités » politiques du chef de filât<sup>17</sup>

Afin de mieux définir la notion de « chef de file », le groupe de recherche s'est appuyé sur le concept de « **capacité politique** ». **Trois capacités constitutives du chef de file** ont ainsi été identifiées et mises à l'épreuve des expérimentations de terrain : la capacité d'expertise sociale, la capacité d'ingénierie sociale et la capacité d'animation partenariale<sup>18</sup>.

Figure 4 - Les capacités constitutives de chef de filât



Réalisation : Marc Rouzeau, 2018

La **capacité d'expertise sociale** est saisie sous l'angle des activités de caractérisation socio-territoriale auxquelles viennent s'ajouter les activités d'information, de veille et d'explicitation ainsi que les activités d'élucidation et d'évaluation. A travers cette capacité d'expertise sociale, l'organisme chef de file, ici le département, mobilise ses agents et construit des tours de table dans le but de produire et partager des repères : qualification des problématiques sociales, compréhension des rôles de chacun, repérage des opportunités d'action, jugement sur les processus en jeu et sur les effets des projets mis en œuvre.

La **capacité d'ingénierie sociale** est saisie sous l'angle des activités d'énonciation et de mise en œuvre stratégique auxquelles viennent s'ajouter les activités de mobilisation des ressources et de *management* des dispositifs. A travers cette capacité d'ingénierie sociale, l'organisme chef de file, ici le département, mobilise ses agents et travaille avec ses partenaires à expliciter et opérationnaliser les

<sup>17</sup> Marc Rouzeau distingue la fonction de « chef de filât » de la dénomination de l'acteur « chef de file ».

<sup>18</sup> Cette partie s'appuie en partie sur le rapport intermédiaire écrit par Marc Rouzeau dans le cadre d'une recherche-action avec le département de la Loire-Atlantique « Eclairer le rôle de chef de file départemental en matière d'action sociale et analyser les différentes déclinaisons partenariales possibles » (Mars 2019).

références : lignes stratégiques explicites et priorités d'action, organisation des services et pilotage des activités.

La **capacité d'animation partenariale** est saisie sous l'angle des activités de leadership et d'association des acteurs auxquelles viennent s'ajouter les activités de concertation, de mobilisation, de régulation et de négociation. A travers cette capacité d'animation partenariale, l'organisme chef de file, ici le département, mobilise ses élus et ses agents pour dynamiser et stabiliser des relations entre les institutions : leadership, mobilisation, médiation, intercession, soutien.

Les observations réalisées par les chercheurs ainsi que l'ensemble des analyses formulées par les participants du groupe de recherche ont permis d'apporter des éléments d'éclairage sur le rôle joué par le département au niveau local sur les terrains d'expérimentation et au niveau départemental à l'occasion de différentes instances et réunions (cf. annexe sur les séances d'observation).

## 2. Le rôle de chef de file au sein de quatre expérimentations locales

### Co-construction d'un projet social et culturel dans le cadre de la création d'un espace social et culturel commun (ESCC)

Sur le territoire de l'agence de Fougères, un travail de réflexion sur la création d'un projet social commun ESCC entre le Conseil départemental et la communauté de communes de Couesnon Marches de Bretagne a été engagé en 2018. Dans cette démarche, il s'agissait de « dépasser » le projet initial d'un bâtiment commun pour réaliser un projet social et culturel commun.

Tableau 2 - Expérimentation "Co-construction d'un projet social et culturel dans le cadre de la création d'un espace social et culturel commun (ESCC) »

	Agence départementale du Pays de Fougères
Territoires concernés	CC Couesnon Marches de Bretagne
Enjeu de gouvernance	Renforcement des coopérations Agence-CDAS-EPCI
Projet commun	Co-construction d'un projet social et culturel dans le cadre de la création d'un espace social et culturel commun (ESCC) de Maen Roch
Thématiques	Prévention sociale, transversalité
Objectif	Faciliter l'accès aux services culturels à des publics en situation de vulnérabilité, dans une démarche partenariale de prévention sociale.
Problématique en lien avec la recherche-action	Comment s'exerce le rôle de chef de filât du département dans le cadre de la co-construction d'un projet social et culturel commun croisant les secteurs social et culturel ?
Ressources/Projets similaires	ESC des Champs-Manceaux

Pour ce qui concerne la **capacité d'animation partenariale**, il est à noter que le département a été à l'initiative dans l'animation du projet. Progressivement, l'implication de l'EPCI a été plus forte et il convient de parler désormais de coanimation avec Couesnon Marches de Bretagne. Il réunit un certain nombre d'acteurs d'horizons diversifiés et donc de cultures professionnelles et de secteurs d'intervention diversifiés également. Différentes modalités ont été mises en œuvre afin de développer l'**interconnaissance** entre ces acteurs et de mobiliser une dynamique partenariale sur un projet commun de structure innovante (rencontres, événement inaugural...). Lors des réunions partenariales, chaque institution présentait sa propre structure, ses objectifs et les actions qu'elle pourrait engager dans le cadre du futur ESCC. Le département se situe ainsi dans sa capacité à se positionner comme animateur d'un projet en co-construction sur un territoire. Les professionnels impliqués expliquent que le département a réellement joué un rôle de pilotage face à des partenaires au départ plutôt demandeurs que le département puisse prendre les initiatives au fur et à mesure de l'avancée du projet : « *Les acteurs locaux nous laissent la place de meneur pour structurer tout ça* » (Cheffe de service Vie sociale, agence départementale). Aujourd'hui, chaque structure participe activement au projet.

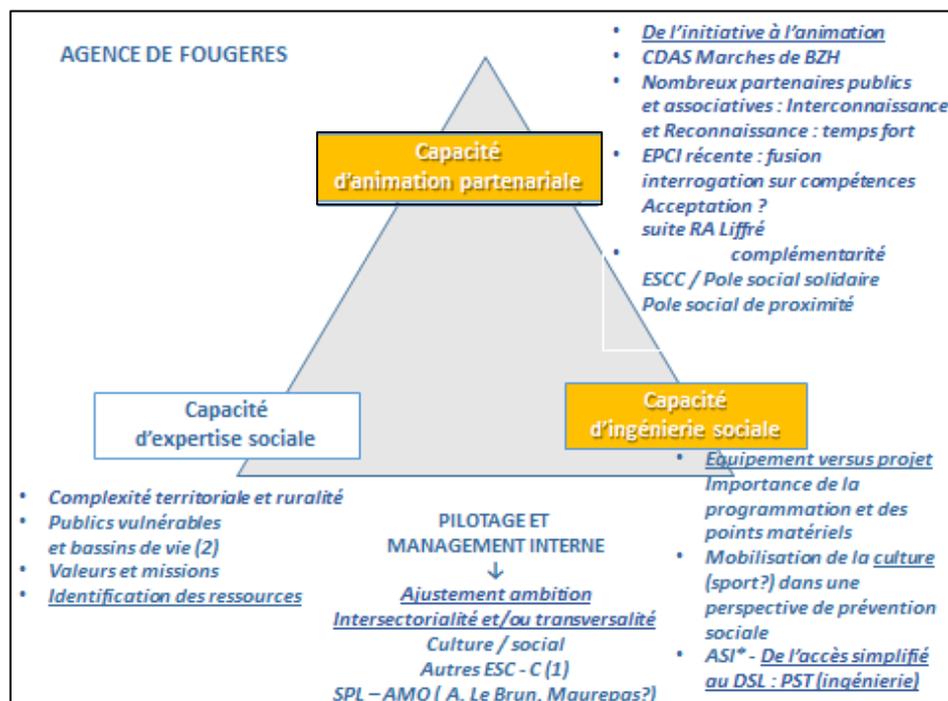
La **capacité d'expertise sociale** se caractérise par la nécessité, dans le pilotage du projet à connaître les caractéristiques de la population pour appréhender finement leurs besoins et leurs attentes ; à

identifier les ressources du territoire comme leviers d'intervention. Lors des réunions partenariales, les constats de départ et les enjeux posés par les différents acteurs sont multiples. Ils concernent : la dimension rurale du territoire sur lequel est implanté le projet ; une intercommunalité récemment créée (en janvier 2017) ; un défi majeur lié à la présence d'acteurs culturels et du social qui n'ont pas l'habitude de travailler ensemble ; un public en situation de vulnérabilité pour lequel il est recherché l'accès aux services culturels dans une perspective de prévention sociale. Plutôt que de faire une démonstration de sa capacité d'expertise, le département a montré, à l'occasion de ces différentes réunions, sa *capacité à réunir et animer un croisement d'expertises* entre les professionnels d'horizons différents (école de musique, service social, activités sportives, etc.) dans l'objectif d'identifier les besoins et les ressources sur ce territoire.

**La capacité d'ingénierie sociale** peut être identifiée dans le pilotage du projet à travers différentes dimensions. Par exemple, le département, qui a posé la participation des usagers comme principe d'action au sein de son projet politique et stratégique, a su partager son ambition sur cet objectif avec les différents partenaires pour associer les habitants à la définition du projet social de l'ESCC (invitation à la pose de la 1ère pierre, participation au choix du nom de l'ESCC, ambition de mettre en place un comité d'usagers). Par ailleurs, les acteurs départementaux impliqués expliquent que l'EPCI attend du département qu'il y ait des propositions sur le fonctionnement d'un ESCC et du pôle social et solidaire. La réflexion engagée sur ce projet autour de l'intérêt de construire un pôle transversal croisant l'action sociale et la culture est d'ailleurs encouragée par le département dont le projet politique et stratégique est fortement structuré par cette *logique de transversalité*. C'est aussi en s'appuyant sur son objectif stratégique de développer *l'accueil social inconditionnel de proximité (ASIP)* que le département peut être force de propositions au sein de ce projet d'ESCC.

Enfin, il est à noter que l'action entreprise avec ce projet d'ESCC permet de renforcer l'action du département dans le territoire et de mieux faire connaître ses compétences et ses missions auprès de différents partenaires et acteurs locaux.

Figure 5- Analyse du rôle du département dans le cadre de l'expérimentation menée par l'Agence de Fougères au prisme de la grille de lecture des capacités de Chef de filât



Réalisation : Marc Rouzeau, 2018

## Participation à la mise en place d'une Maison des Services au Public (MSAP)

Sur ce territoire et dans le cadre de la mise en place de la MSAP, le département via les professionnels de l'agence et les élus départementaux y joue un **rôle d'animation, d'ingénierie et d'expertise et également d'intercession** entre les organismes et les EPCI.

Tableau 3 – Expérimentation « Participation à la mise en place d'une Maison des Services au Public (MSAP) »

	Agence départementale de Brocéliande
Territoires concernés	CC Saint-Méen Montauban
Enjeu de gouvernance	Renforcement des coopérations Agence CDAS-EPCI
Projet commun	Mise en place d'une Maison des Services au Public (MSAP) en milieu rural
Thématiques	Accueil numérique, accueil social inconditionnel
Objectif	Organiser l'accueil social dans une recherche d'amélioration de la complémentarité des interventions entre services du département et acteurs locaux.
Problématique en lien avec la recherche-action	Comment s'exerce le rôle de chef de filât du département dans le cadre de la mise en place de l'accueil social en lien avec la création d'une MSAP ?
Ressources/Projets similaires	Projet LabAcces

En ce qui concerne sa **capacité d'ingénierie sociale**, le département participe à la mise en place de la MSAP en influençant le projet pour qu'il puisse se construire en adéquation avec son projet stratégique et politique. L'équipe d'animation de l'agence de Brocéliande analyse d'ailleurs plusieurs leviers qui ont permis de légitimer et faciliter le rôle du département dans la création de la MSAP. Tout d'abord le cadre institué par la mise en place des deux schémas – le **schéma départemental de l'action sociale de proximité (SDASP)** et le **schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP)** a favorisé la mobilisation des acteurs auprès de l'agence. Ces deux schémas ont aussi donné la possibilité d'introduire auprès des partenaires des orientations stratégiques majeures du département : le premier *accueil social inconditionnel de proximité*, le *croisement des solidarités humaines et sociales* et la *dimension sociale du développement local*. De plus, le département joue un rôle moteur sur la question de **l'organisation de l'accueil numérique** dans le cadre de l'expérimentation en binôme avec l'EPCI. Il apporte des ressources en amenant Ty Lab dans le projet. Ty Lab accompagne la mise en place de l'accueil numérique au CDAS et au sein de la nouvelle MSAP. La méthodologie de design de service est mobilisée afin de réfléchir à cet accueil. Les professionnels des CDAS, des mairies et de l'EPCI sont associés à cette réflexion via des ateliers.

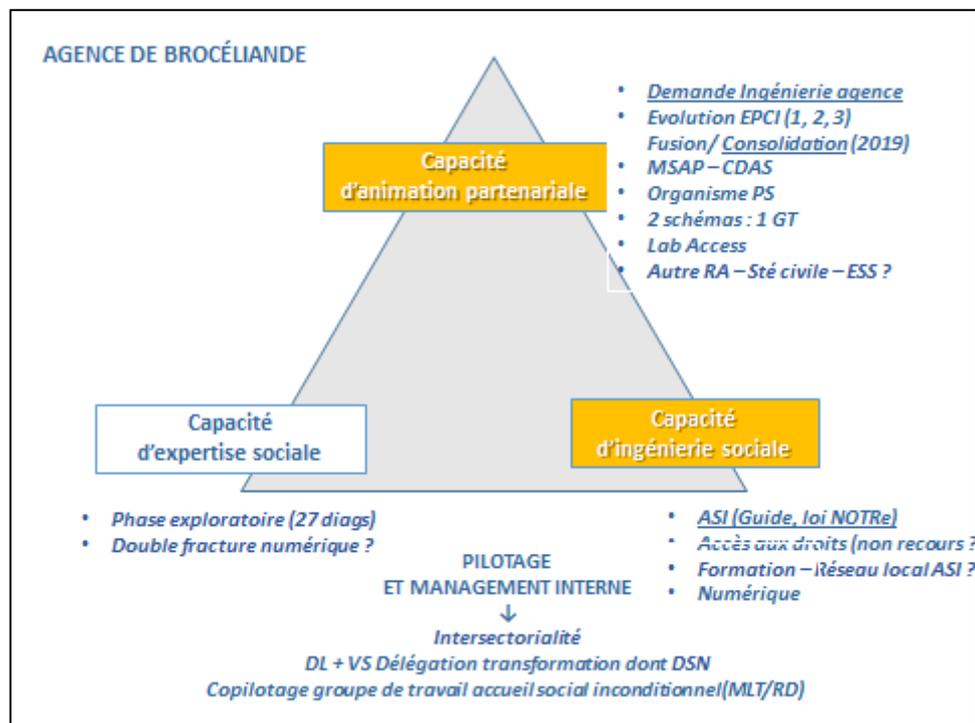
Par ailleurs, **le contexte institutionnel et politique a favorisé des rapprochements entre les élus intercommunaux et les élus départementaux**. Le Président de l'EPCI très convaincu de l'intérêt de mettre en place une Maison France Services sur le territoire rencontrait des difficultés à mobiliser les autres élus locaux sur ce projet. C'est ainsi qu'il a fait appel à une élue départementale qui a apporté un soutien politique au lancement du projet, ce qui a permis de « booster » la dynamique locale. Par ailleurs, la directrice de l'agence explique qu'il y a des habitudes de travail, de reconnaissance et de confiance mutuelles sur ce territoire. « *On a tout fait avec l'EPCI – on est en co-construction - on est venu nous chercher* ». « *Politiquement le département est sollicité – on est légitime* ». Il est mentionné le fait que sur les territoires ruraux, il n'y a pas grand monde et que ce sont toujours les mêmes acteurs

que l'on retrouve – et donc que « *forcément le département est un acteur incontournable* ». Enfin, il faut noter que c'est un territoire où le Président de l'intercommunalité est « *un leader convaincu par le social* ». (Directrice, agence départementale). Cette expérience montre le **double mouvement** qui s'est opéré, autant au niveau politique entre élus qu'au niveau technique entre professionnels, ce qui a eu, vraisemblablement, un effet-levier pour cette coopération.

Il est intéressant d'observer à partir de cette expérimentation qu'il existe différentes manières pour le département d'incarner son **rôle d'animation partenariale** sur les territoires. En effet, l'équipe de l'agence départementale travaille en partenariat étroit avec les acteurs de l'EPCI qui pilotent le projet et animent le comité de pilotage interinstitutionnel de la MSAP : maires, département, service des impôts, opérateurs nationaux (CAF, CPAM, Carsat, MSA...), Région Bretagne, associations locales, ADIL. Cependant, même si le COPIIL de la MSAP est animé par le président de l'EPCI, le département joue un rôle important, parfois « *aux devants de la scène* », parfois « *en coulisses* » selon le type de rencontre et toujours en coordination avec l'EPCI pour mettre en place ce projet : « *Il faut savoir se mettre en retrait, avoir une posture d'humilité pour laisser le local reprendre sa place* » (Directrice, agence départementale).

L'agence départementale dispose désormais d'un **ancrage sur les territoires** depuis 10 ans. « *On est identifié – c'est facile de nous reconnaître* » (Directrice, agence départementale).

Figure 6- Analyse du rôle du Département dans le cadre de l'expérimentation menée par l'Agence de Brocéliande au prisme de la grille de lecture des capacités de Chef de filât



Réalisation : Marc Rouzeau, 2018

## Travail partenarial pour favoriser la mobilité des personnes

L'agence du Pays de Redon et des Vallons de Vilaine a débuté son expérimentation dans une situation particulière de réorganisation et de fusion de l'agence départementale. Le projet initial au sujet de la rénovation de la COPAS a été revu pour travailler sur la mobilité et l'insertion au sein d'une réflexion partenariale avec le CCAS, la communauté d'agglomération et une association nommée « mobilité partagée ».

Tableau 4 - Expérimentation "Travail partenarial pour favoriser la mobilité des personnes"

	Agence départementale des pays de Redon et des Vallons de Vilaine
Territoires concernés	CA de Redon
Enjeu de gouvernance	Renforcement des coopérations Agence-CCAS -asso « Mobilités partagées »-pers. accompagnées
Projet commun	<b>Finalité (de départ)</b> : Constituer un <u>noyau de personnes</u> intéressées par la résolution de leurs freins à la mobilité. <b>Finalité (réajustée)</b> : Faire découvrir les ressources existantes en proposant des <u>actions concrètes</u> aux participants, pour tester la mobilité du territoire.
Thématiques	Mobilités et insertion
Objectif	Lever les freins liés à la mobilité et ainsi favoriser l'intégration sociale et professionnelle des personnes.
Problématique en lien avec la recherche-action	Comment s'exerce le rôle de chef de filât du département lorsqu'il souhaite soutenir et dynamiser des initiatives venant du tissu associatif ? Quels effets pour les professionnalités ?
Ressources/Projets similaires	Projet mobilité sur le territoire Malouin

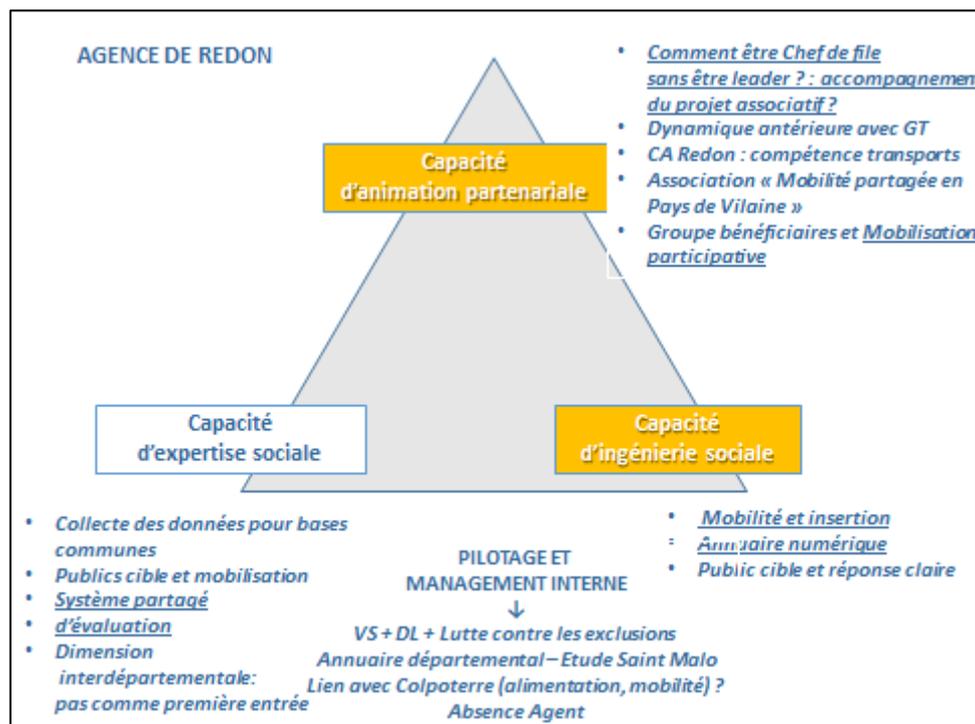
En terme de **capacité d'expertise sociale**, l'équipe de l'agence départementale a participé au **croisement des expertises** entre les différents partenaires afin d'identifier les difficultés de mobilité sur le territoire ainsi que les actions déjà mises en œuvre dans ce domaine. « *Il s'agit ici d'un territoire très rural au sein duquel l'expérimentation s'est surtout centrée sur les thématiques de la mobilité et de l'insertion. Il est à noter que les possibilités sur le territoire dans ces domaines sont encore très peu connues* » (Cheffe de service Vie sociale, agence départementale). Ce **diagnostic partagé** a permis de faire évoluer le projet de départ et le public cible de l'expérimentation. Le questionnement initial portait sur une analyse de la question de la mobilité pour les bénéficiaires du RSA, puis la question s'est posée en cours d'expérimentation d'ouvrir le spectre du public visé, à d'autres catégories de population susceptibles d'être concernées par la problématique de la mobilité (jeunes en insertion en mission locale, personnes âgées, etc.). La réorientation du projet vers d'autres publics a donc interrogé la configuration du partenariat sur ce projet expérimental à l'échelon du territoire (ex : CCAS concerné par les bénéficiaires du RSA et mission locale pour les jeunes en insertion).

Du point de vue de la **capacité d'animation partenariale**, le département anime les COPIL via l'agence départementale avec, au démarrage du projet, une forte présence sur le terrain du CCAS et d'une association locale d'aide à la mobilité. Par ailleurs, la compétence transport assurée par Redon Agglomération en 2018 a amené un nouvel acteur autour de la table. Redon agglomération s'est progressivement engagé dans le travail partenarial et a animé une réunion avec les acteurs du département. « *On était à l'initiative* » et «  *finalement – ca les aide à construire* » (Cheffe de service Vie sociale, agence départementale). Cette expérience montre que le département peut faire évoluer

son rôle au fur et à mesure du projet partenarial **en soutenant les autres acteurs à « mettre le pied à l'étrier »** et ainsi prendre progressivement une place plus grande dans le pilotage des actions.

Au-delà de l'apport du département sur les questions de mobilité et d'insertion, la **capacité d'ingénierie sociale** se joue essentiellement à travers la méthode mise en œuvre pour mobiliser les publics au sein de cette expérimentation : ateliers, journées sorties, etc. sur le territoire. Cette approche très technique de la *participation des habitants* constitue un point d'appui structurant pour assurer un rôle de chef de file conféré à l'agence départementale. « *On se retrouve dans un réseau où tout le monde nous attend (...). Les acteurs locaux se rendent compte de l'intérêt d'avoir un appui et un soutien à l'échelle de l'agence* » (Cheffe de service Vie sociale, agence départementale).

**Figure 7 - Analyse du rôle du Département dans le cadre de l'expérimentation menée par l'Agence de Redon et des Vallons de Vilaine au prisme de la grille de lecture des capacités de Chef de filât**



Réalisation : Marc Rouzeau, 2018

## Mise en réseau du CDAS et des CCAS pour améliorer l'accueil social

Sur ce territoire, les responsables de l'agence départementale de Rennes et du CDAS se sont mis d'accord avec les cadres et les élus de l'EPCI pour travailler ensemble sur **le renforcement de l'interconnaissance interinstitutionnelle et interprofessionnelle**.

Tableau 5 - Expérimentation "Mise en réseau du CDAS et des CCAS pour améliorer l'accueil social"

	Agence départementale de Rennes
Territoires concernés	CC du Pays de Chateaugiron
Enjeu de gouvernance	Renforcement des coopérations CDAS-EPCI
Projet commun	Mise en réseau entre CDAS et CCAS pour améliorer l'accueil social
Thématiques	Accueil social, diagnostics partagés
Objectif	Identifier collectivement les besoins sociaux et apporter des réponses concertées.
Problématique en lien avec la recherche-action	Comment s'exerce le rôle de chef de filât du département au sein d'une instance locale de concertation ?
Ressources/Projets similaires	Comités locaux d'action sociale (années 80). Instances locales de concertation (plan national de lutte contre la pauvreté 2015)

Une première étape des rencontres partenariales s'est appuyée sur le partage des diagnostics de territoires lors de deux rencontres réunissant des élus et des professionnels des communes de l'EPCI et du département. Les deux institutions ont ainsi pu montrer et partager leurs **capacités d'expertise sociale réciproques**. En effet, lors de la seconde rencontre, l'EPCI a pu présenter les résultats de son analyse des besoins sociaux sur son territoire et en discuter avec les acteurs départementaux.

En ce qui concerne la **capacité d'animation partenariale** du département sur ce territoire, il faut noter que le travail partenarial est ici co-porté et coanimé par les professionnels du département et de l'EPCI. Et c'est dans le cadre de cette coanimation, que les acteurs départementaux et ceux de l'EPCI ont décidé d'organiser des réunions de concertation entre les professionnels des CCAS et des CDAS. En effet, l'analyse des enjeux de départ qui ont amené ces acteurs à mettre la priorité sur l'interconnaissance met en avant l'existence de tensions entre certains élus et le CDAS liées à une appréhension différenciée de la notion d'urgence et une méconnaissance du fonctionnement des procédures administratives et des pratiques professionnelles au sein du département. Lors des rencontres entre les professionnels des CCAS et du CDAS, ont été listées toutes les thématiques qui arrivent à l'accueil de ces deux structures.

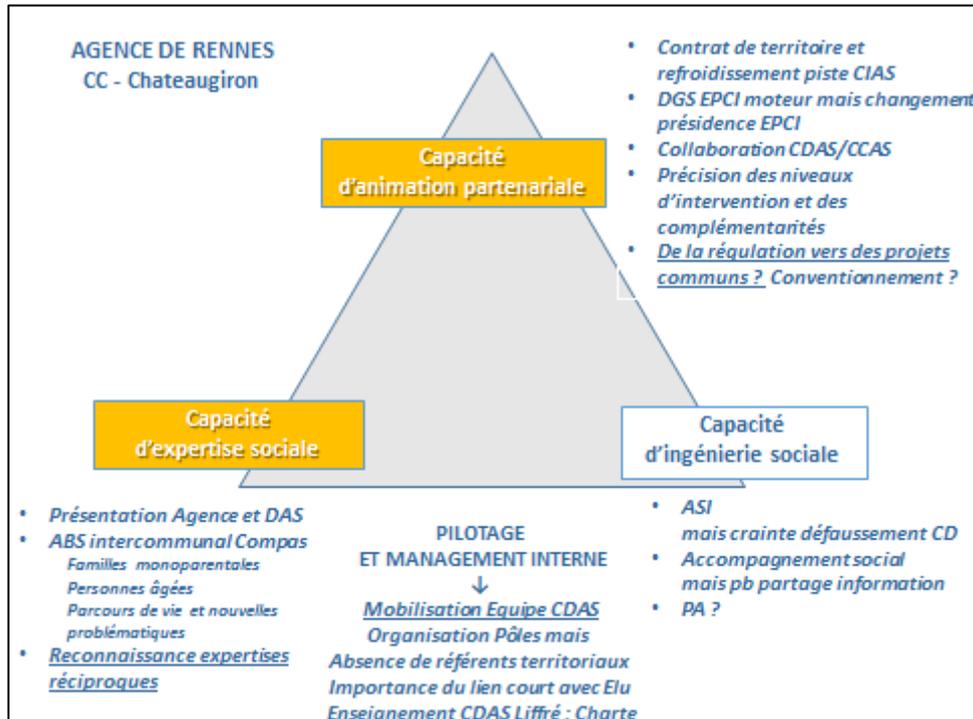
Cette concertation interprofessionnelle coanimée par le département (agence/CDAS) et par l'EPCI (réseau CCAS) a également permis de dégager plusieurs thématiques de réflexion commune : notion d'urgence, procédures administratives, accueil inconditionnel de proximité, secret professionnel... Ces rencontres ont permis de resituer la place de l'assistance sociale dans l'action sociale et le développement local et de former les professionnels des CCAS pour qu'ils puissent donner la bonne information et ne pas orienter toute de suite vers les services du département. Des outils sont alors mis en place comme par exemple un **extranet** qui donne des informations pour répondre à toutes les questions (accueil) et identifier qui fait quoi. C'est comme une déclinaison locale de l'annuaire social départemental.

Cette dynamique de concertation co-portée par le département (agence et CDAS) et l'EPCI (directeur et chargé de mission CCAS) vise, dans un premier temps à renforcer l'information et la formation des professionnels des CCAS sur les dispositifs du département ainsi que l'interconnaissance entre les professionnels (projets de chartes, de fiches thématiques, de référentiels de l'accueil). Les pilotes de l'expérimentation ont une volonté d'impliquer dans un second temps d'autres acteurs locaux. La base de travail portée par les acteurs départementaux au sujet de *l'accueil social inconditionnel* au sein de cette expérimentation renvoie ainsi à la **capacité d'ingénierie sociale** du département.

Par ailleurs, le fait que les CCAS, lorsqu'ils ont des difficultés avec les grands opérateurs comme par exemple la CAF, se tournent vers le CDAS pour tenter de débloquer les situations montre que le département est perçu comme ayant un **rôle d'intermédiation** entre acteurs locaux et grands opérateurs. Par ailleurs, cela montre l'importance de mettre en place des conventions de partenariat à des niveaux institutionnels supra (niveau départemental, régional voire national) afin de faciliter la coordination locale entre les professionnels et les institutions. Le département reçoit d'ailleurs actuellement chaque partenaire un à un afin de construire ces conventions et « faciliter les déclinaisons locales ».

L'objectif des rencontres régulières est également d'instaurer progressivement une relation de confiance et de partenariat. Cependant, le fait que l'EPCI ait répondu à l'appel d'offres Maison France services sans se concerter avec le département interroge les acteurs du département sur la « solidité » de cette coopération. De plus, le renouvellement des équipes suite aux élections municipales et départementales vont obliger les services à réengager un travail partenarial et pédagogique pour réunir les conditions du portage politique.

**Figure 8 - Analyse du rôle du Département dans le cadre de l'expérimentation menée par l'Agence de Rennes au prisme de la grille de lecture des capacités de Chef de filât**



Réalisation : Marc Rouzeau, 2018

### 3. Les capacités constitutives du rôle de chef de file à l'épreuve des contextes partenariaux locaux

---

#### De la capacité d'expertise à l'animation du croisement des savoirs<sup>19</sup>

Les modalités de **l'observation sociale locale au sein du département d'Ille-et-Vilaine** ont fait l'objet d'une attention particulière au sein de cette recherche-action afin d'alimenter la réflexion sur la question de sa capacité d'expertise. Selon Hommage (2007), l'observation sociale locale est utilisée par les acteurs départementaux comme un **outil d'aide à la décision** mais aussi comme un moyen de structurer une **première étape du travail partenarial** avec les acteurs présents sur les territoires. Les activités d'observation sociale et de diagnostic des territoires ne revêtent donc pas seulement une fonction d'objectivation. Elles visent également pour les managers de l'action publique locale une finalité plus stratégique de concertation, voire de co-construction de projets sociaux de territoires.

A été souligné lors d'une séance du groupe de recherche **l'intérêt des portraits de territoire** dans le cadre de la préparation des contrats de territoire pour construire de l'échange avec les acteurs locaux. Les portraits de territoire ont permis de dégager des enjeux pour les territoires et de soutenir des projets (Ex. des problèmes de mobilité sur le pays de Saint-Malo). Notons que les membres du groupe de recherche n'ont pas tous le même avis sur la pertinence des données sociales territorialisées produites par le département. Pour certains, ces données sont encore insuffisamment développées. Pour d'autres, il y a eu beaucoup de progrès réalisés de ce côté. Les travaux d'observation sociale apportent par ailleurs des **éléments de légitimation pour appuyer certaines orientations** auprès des partenaires. Les statistiques et les cartes donnent la possibilité d'argumenter et de défendre des positions : les chiffres font souvent figure d'arguments d'autorité et donnent un certain pouvoir à celui qui les détient.

On observe sur les territoires **un enjeu autour de l'articulation entre les fonctions et les productions des observatoires départementaux et les diagnostics réalisés localement par d'autres types d'acteurs**. Pendant la phase exploratoire de la recherche-action menée avec le département d'Ille-et-Vilaine, il a été demandé aux professionnels de l'Agence de Brocéliande de fournir à l'équipe de chercheurs l'ensemble des documents réalisés localement pour diagnostiquer leur territoire d'intervention. Les professionnels ont été surpris de pouvoir recenser vingt-sept documents. Le nombre important de diagnostics réalisés entre 2011 et 2016 montre un fort investissement de la part des acteurs locaux (département, communautés de communes, pays...) dans la réalisation de ces études sur ce territoire. De plus, il apparaît que quels que soient les indicateurs sélectionnés, celles-ci s'appuient la plupart du temps sur des thématiques communes fondées sur des variables statistiques proches ou redondantes.

La capacité des observatoires des départements à développer une **technicité fine en termes d'analyse statistique et spatiale** est croissante. Les fonctions d'observation sociale des territoires ont d'ailleurs été facilitées ces dernières années par le développement et la mise à disposition des données territorialisées (ODAS, 2016). Pour réaliser le portrait des territoires d'un point de vue social, les études réalisées par les observatoires et les services déconcentrés des collectivités mobilisent des variables quantitatives en lien avec l'emploi, le chômage, la formation-qualification et le niveau de vie des populations. Généralement, ces observations statistiques s'intéressent à repérer les territoires dits en situation de précarité, de difficulté, de fragilité ou encore de vulnérabilité sociale.

La capacité d'expertise du département se révèle par ailleurs à travers l'ensemble de ses **travaux d'objectivation des ressources présentes sur les territoires**. Prenons l'exemple récent de la réalisation

---

<sup>19</sup> Cette partie est inspirée du texte co-écrit par Eugénie Terrier, Alain Gillouard et Franck Périnet pour la Journée d'étude « Quels territoires et quelles régulations pour gouverner les solidarités ? » 24 janvier 2019 – Sciences Po Rennes. Cette communication qui fera l'objet d'une publication dans la revue Pouvoirs locaux s'intitule « L'incarnation du rôle de chef de file de l'action sociale par les départements : quels enjeux et mises en œuvre concrètes en termes d'expertise socio-territoriale, de pilotage stratégique et d'animation partenariale ? »

par les services du département d'Ille-et-Vilaine d'un **annuaire social des acteurs et des actions sur les territoires**. La capacité de repérage, de mobilisation et de mise à disposition des ressources est aussi une dimension de chef de file qui ne peut être sous-estimée.

La montée en puissance de l'analyse spatiale réalisée par des statisticiens et des experts de l'observation sociale locale au sein des départements présente comme **revers une moindre dimension qualitative et un décrochage de certains acteurs** (professionnels de terrain, élus locaux, etc.). Le chiffre est souvent perçu par les travailleurs sociaux comme une donnée « froide » désincarnée, et éloignée de « l'humain ».

**L'analyse des quatre expérimentations est riche en enseignements par rapport à cette hypothèse de l'expertise sociale comme capacité constitutive de chef de file.** Il apparaît qu'au niveau local, plutôt que de se montrer en « Sachant » auprès des partenaires, le département semble davantage jouer un rôle d'animation du croisement des expertises entre les différents acteurs concernés par chacun des projets- à travers par exemple l'organisation de réunions partenariales permettant de partager les analyses des besoins sociaux et des ressources territoriales. En revanche, au-delà de ces temps de réunion, la formalisation de ces diagnostics partagés ne semble pas être très développée. Par ailleurs, ces éléments qualitatifs d'analyse des problématiques socio-territoriales sont rarement mis en dialogue avec les travaux d'observation sociale locale portés par le niveau départemental.

Ainsi, les modalités de l'expertise socio-territoriale peuvent être révélatrices ou motrices de la manière dont le département souhaite jouer son rôle sur les territoires. S'agit-il de savoir manier les outils statistiques pour que les chiffres puissent faire autorité auprès des autres acteurs ou s'agit-il, pour le département, d'être en mesure d'animer la complémentarité des expertises sociales entre les différents acteurs présents sur les territoires : élus, professionnels, bénévoles et personnes accompagnées/collectivités, Etat, associations, ... ?

### **Des orientations stratégiques départementales formalisées et relayées mais inégalement repérées par les acteurs locaux**

Selon la grille d'analyse des capacités constitutives de chef de file, la **capacité d'ingénierie sociale** renvoie à la capacité d'énonciation des orientations stratégiques<sup>20</sup>. La capacité du département d'Ille-et-Vilaine à clarifier et énoncer ses lignes stratégiques s'incarne dans un premier temps à travers la production de **différents outils et supports tels que :**

- Le projet politique départemental
- Le schéma départemental de l'action sociale de proximité et le cadre de référence de l'action sociale de proximité
- Les schémas départementaux (enfance-famille, insertion, etc..) qui s'appuient sur une démarche de concertation et de co-construction avec les partenaires.

Le **projet départemental 2016-2021** représente un document de référence pour de nombreux élus et professionnels de l'encadrement au sein du Conseil départemental d'Ille-et-Vilaine. C'est un support de clarification des orientations stratégiques du département qui peut être utilisé en interne de la collectivité par les élus et les cadres pour fonder des actions ; il peut aussi parfois être utilisé comme document de communication auprès des partenaires sur l'action du département. « *Présentée par les élus de la majorité départementale en juin 2016, la feuille de route du département réaffirme le rôle de la collectivité au service des Breilliens et définit les priorités des politiques publiques mises en œuvre*

---

<sup>20</sup> Le terme « ingénierie sociale » dans le cadre théorique de la recherche produit un hiatus car il n'est pas utilisé de la même manière selon les acteurs en présence. Pour beaucoup, au sein du département, l'ingénierie sociale renvoie à la capacité du département à soutenir les acteurs locaux à monter et animer des actions dans le champ du social. Dans le cadre théorique proposé par la recherche-action en cours, l'ingénierie sociale fait davantage référence à la clarification et à la définition du côté du département d'une stratégie dans le champ social.

*jusqu'en 2021 autour de 10 engagements* » (Extrait du Site Internet du Département d'Ille-et-Vilaine<sup>21</sup>). L'action sociale menée par le département est plus particulièrement nommée dans la première priorité présentée dans le projet (Encadré n°1) à travers la notion de « solidarités humaines ».

Le **schéma départemental de l'action sociale de proximité**, disponible en ligne, est présenté comme un outil de programmation de l'intervention du département sur le champ de l'action sociale de proximité : « *il s'agit de structurer et de rendre lisible notre intervention, de lui redonner du sens tant pour les équipes de CDAS, que pour nos partenaires et les habitants* » (Extrait Site Internet du Département<sup>22</sup>). Le schéma est accompagné d'un **cadre de référence de l'intervention sociale de proximité** qui rappelle les fondamentaux du travail social et pose des repères pour les professionnels sur les sujets de l'accueil, de l'évaluation et de l'accompagnement social. Les **principes d'intervention** portés par le département d'Ille-et-Vilaine sont les suivants (pp.9-11) :

- L'usager au centre des pratiques professionnelles tant au niveau individuel que collectif
- L'approche globale, la pluridisciplinarité et la coordination des interventions
- La réactivité
- La proximité avec les habitants et les territoires, dans une approche de développement social local
- La complémentarité des modalités d'intervention
- La transversalité
- Le travail en réseau

**Figure 9 - Trois priorités d'intervention départementales (Extrait du projet départemental 2016-2021)**

« **1. Le Département est celui de la solidarité tout au long de la vie**  
De la petite enfance au 4e âge, le Département veut agir pour favoriser l'autonomie, la vie sociale et la citoyenneté de tous. Ce qui implique d'intervenir en priorité auprès des citoyens les plus fragilisés. Chef de file de l'action sociale, le Département prendra toutes ses responsabilités pour favoriser la coopération de tous les acteurs du travail social afin d'améliorer l'efficacité de ses politiques et permettre un accès plus facile des Breilliens aux services dont ils ont besoin.

**2. Le Département agit pour le développement équilibré et durable de l'Ille-et-Vilaine**  
Le Département interviendra pour mettre en cohérence la diversité des initiatives prises par les acteurs du territoire. Cette force du local sera le pilier d'une intervention au bénéfice d'un département qui reconnaît la diversité et la complémentarité de ses territoires. Convaincus des atouts et des forces de l'Ille-et-Vilaine, le Département favorisera l'émergence d'une nouvelle croissance fondée sur les principes de développement durable.

**3. Le Département prépare l'avenir des jeunes et des générations futures**  
Une attention particulière sera portée au rôle de l'éducation. Le Département soutiendra les initiatives, sportives ou culturelles par exemple, qui créent du lien social, animent l'ensemble des territoires et font de l'Ille-et-Vilaine un département où il fait bon vivre. Il mènera une politique volontariste de soutien à l'innovation et d'accompagnement des mutations technologiques dans ses territoires. »

Plusieurs questions ont été posées par les membres du groupe de recherche au sujet de ces différents documents de référence :

1. Dans quelles mesures sont-ils connus et appropriés par les professionnels du Conseil départemental d'Ille-et-Vilaine ?
2. Ces documents de présentation des orientations départementales pour l'action sociale sont-ils connus des partenaires et des acteurs locaux ?
3. Quelles sont les articulations entre les schémas départementaux, les pôles métiers et les priorités stratégiques des élus locaux ?

<sup>21</sup> <https://www.ille-et-vilaine.fr/fr/projetdepartemental>

<sup>22</sup> <https://www.ille-et-vilaine.fr/fr/publication/schema-d-action-sociale-proximite>

En ce qui concerne la première question au sujet de l’appropriation des orientations départementales par les professionnels, il apparaît à travers **l’analyse des quatre expérimentations** que les équipes d’encadrement et d’animation au sein des agences (direction, responsables services « vie sociale » et « développement local ») semblent, pour la majorité, bien connaître les lignes stratégiques du département et les **relayer** auprès des partenaires locaux. En participant de manière active aux différents projets partenariaux locaux (ESCC, MSAP, Réseau CCAS/CDAS, Mobilité), les acteurs départementaux parviennent à être « forces de propositions » au sein de ces projets coconstruits entre différents partenaires et à faire intégrer dans ces démarches des principes d’action faisant référence aux orientations stratégiques du département. C’est ainsi que les référentiels départementaux autour de la *participation des habitants*, de l’*accueil social inconditionnel* et de la *transversalité* semblent être plutôt fédérateurs au sein de ces quatre expérimentations.

L’enquête par questionnaire permet d’apporter des éléments de réponse sur la seconde question au sujet de la **connaissance des documents stratégiques du département par les partenaires**. Il a été demandé aux acteurs communaux si les documents cités dans le questionnaire avaient été portés à leur connaissance. 62% des répondants affirment que le « schéma départemental de l’action sociale de proximité d’Ille-et-Vilaine » ainsi que le « schéma départemental en faveur de l’autonomie des personnes âgées et des personnes en situation de handicap » ont été portés à leur connaissance. Le schéma départemental d’accueil des gens du voyage et le projet départemental 2013-2021 semblent être assez bien repérés par les partenaires. En revanche, le schéma départemental de la protection de l’enfance ainsi que le pacte de coordination des acteurs de l’insertion<sup>23</sup> semblent moins bien connus par les acteurs communaux (tableau ci-dessous).

**Tableau 6 – Réponses « Oui » à la question « Les documents suivants ont-ils déjà été portés à votre connaissance ? »**

Type de document	%
Le schéma départemental de l’action sociale de proximité d’Ille-et-Vilaine	62
Le schéma départemental en faveur de l’autonomie des personnes âgées et des personnes en situation de handicap	62
Le schéma départemental d’accueil des gens du voyage	60
Le projet départemental 2016-2021 pour l’Ille-et-Vilaine	58
Le schéma départemental d’amélioration et de l’accessibilité des services au public	38
Cadre de référence de l’action sociale de proximité 2018-2023	35
Le schéma départemental des transports	35
Le plan départemental d’action pour le logement des personnes défavorisées	33
Le schéma départemental de la protection de l’enfance	31
Égalité femmes-hommes : plan d’action du département	19
Le pacte de coordination des acteurs de l’insertion	13

**Note de lecture** : 62% des répondants affirment que le « schéma départemental de l’action sociale de proximité d’Ille-et-Vilaine » a été porté à leur connaissance

**Source** : Enquête par questionnaire auprès des communes d’Ille-et-Vilaine (2019-2020)

<sup>23</sup> Un membre du groupe de recherche indique au sujet de ce tableau que les réponses à cette question doivent être nuancées par le fait qu’une même politique départementale peut parfois être rattachée à plusieurs dénominations de documents. C’est le cas de l’insertion qui s’inscrit dans le programme breillien d’insertion, dénomination peut-être mieux connue des acteurs communaux. Le pacte de coordination des acteurs de l’insertion représente un volet de ce programme. Les communes sont invitées chaque année aux commissions territoriales insertion (réalisées sur chaque territoire) ; et en 2018, le Programme Breillien d’insertion leur a été présenté.

## Une animation partenariale ajustée aux systèmes d'acteurs locaux

Les échanges au sein du groupe de recherche et des séminaires ainsi que les observations sur les expérimentations ont soulevé des enjeux récurrents relatifs à l'animation partenariale comme par exemple **la nécessaire interconnaissance à renouveler régulièrement** ou encore **le besoin et le risque de la formalisation et de l'institutionnalisation des partenariats**. Parmi les freins à la coopération est souvent mis en avant le fait que les élus locaux méconnaissent la politique du département. Par ailleurs, **des représentations négatives** entre les services et/ou entre les différents types d'acteurs perdurent. Le **secret professionnel** et le **rapport différencié à l'urgence** sont souvent présentés comme des freins à la coopération entre les institutions et les acteurs. Lorsque les personnes sont interrogées sur leurs partenaires pendant la phase exploratoire de la recherche, la première réaction est souvent de mettre en avant la **multiplicité des acteurs** avec lesquels ils travaillent. Ils parlent de la difficulté à être exhaustif. Le travail partenarial ou de repérage des partenaires et de leurs actions nécessitent des ressources en temps et en argent. « *Ainsi, plus qu'une politique construite autour d'objectifs précis reposant sur des diagnostics sociaux de territoire élaborés, l'action sociale locale apparaît comme un ensemble de projets, d'aides, d'équipements, mis en œuvre par des opérateurs associatifs, des acteurs du monde médico-social et de l'animation socioculturelle au sein d'un même territoire. Si la coordination de ces acteurs autour d'un projet social de territoire semble émerger comme une réponse possible à l'inefficacité ressentie par les professionnels de terrain, ces projets peinent à émerger faute de leadership* ». (Frigoli, 2010, p.78)

Dans l'incarnation du rôle de chef de file, la capacité à légitimer, assembler, mettre en cohérence, coordonner et à intégrer a également été mise en avant dans les échanges entre les participants<sup>24</sup>.

Cette **capacité d'animer des dynamiques partenariales suppose** :

- ✓ d'être en mesure d'intéresser et de mobiliser les différents acteurs publics et associatifs présents sur le territoire,
- ✓ d'assumer des modes de collaboration s'appuyant sur des responsabilités et des positionnements précisés pour chacun,
- ✓ d'assurer des modes de coordination et de régulation permettant d'optimiser l'implication des différentes parties.
- ✓ proposer des synergies entre les dynamiques locales et les autres échelons impliqués dans la gouvernance territoriale du social (niveau européen ou encore national).
- ✓ proposer des synergies entre la sphère de la protection sociale et celle de l'aide sociale, la sphère de l'action sociale, la sphère des interventions médico-sociales.

Sébastien Ségas, docteur en sciences politiques, maître de conférences à l'Université Rennes 2 et contributeur scientifique à la recherche-action, considère que les enjeux de cette recherche se trouvent à la croisée des questions liées à la gouvernance territoriale et celles liées à **l'action collective**. Il considère que la notion de « chef de file » reste un objet flou et équivoque même dans les textes de lois. Cette notion, ambiguë, qui ne remet pas en cause la non-tutelle doit cependant faire réfléchir, selon lui, à la question du **pouvoir d'organisation de la coopération**. Il fait par ailleurs la distinction entre **deux types de politiques**. La **politique règlementaire** s'appuie sur une autorité qui fixe une norme alors que la **politique constitutive** fixe un cadre de coopération au sein duquel les acteurs fixent des normes (ex. politique de pays), ce qui signifie être **acteur de l'animation**. Alors que le gouvernement se caractérise davantage par une dynamique verticale d'autorité, la gouvernance s'appuie davantage sur une relation horizontale entre des échelles d'action sans qu'il y ait une autorité légitime à importer des normes.

---

<sup>24</sup> Cette définition a été présentée lors d'une séance du groupe de recherche.

Comme pour la capacité d'ingénierie sociale, la capacité d'animation partenariale du département qui se décline au niveau départemental et au niveau local renvoie à **différents instruments et missions** :

- les contrats de territoire entre le département et les EPCI (cf. carte ci-dessous)
- l'organisation interne structurée sur la logique de territorialisation (mise en place des agences en 2010)
- les groupes exécutifs d'agence
- les conventionnements et les chartes au niveau départemental avec les organismes publics et au niveau local avec les acteurs locaux
- l'impulsion et l'animation de rencontres partenariales au sujet de l'action sociale

L'observation des expérimentations locales et les expériences des participants au groupe de recherche confirment **l'effet facilitateur de l'organisation interne du département** pour incarner son rôle de chef de file au niveau local. En effet, la structuration en agences départementale depuis 2010, la logique de transversalité, la proximité géographique des services « développement local » et « vie sociale », les contrats de territoires ont favorisé les démarches d'animation partenariale au niveau local.

Par ailleurs, les analyses montrent que cette capacité d'animation partenariale est portée par des **acteurs-clefs** au sein des équipes d'encadrement et d'animation des agences départementales (directions d'agence, responsables des services « vie sociale » et « développement local », agent de développement social local). Ces derniers se positionnent de manière plus ou moins explicite par rapport à ce rôle d'animation partenariale et **modulent leurs « interventions » selon la scène partenariale**. Lors de certaines réunions, il peut arriver que les représentants de l'agence départementale rappellent explicitement aux acteurs en présence le rôle de « chef de file » du social dévolu au département alors que ces mêmes professionnels peuvent s'illustrer par une présence plus discrète lors d'une autre réunion interinstitutionnelle en laissant l'animation aux acteurs locaux avec qui un travail préalable de concertation a été réalisé. La prise différenciée du rôle d'animation partenariale s'explique par des contextes partenariaux plus ou moins favorables ainsi que des appétences et compétences diverses en termes d'animation parmi les cadres territoriaux. L'animation partenariale représente en effet une compétence à part entière qui nécessite d'ajuster en permanence son positionnement vis-à-vis des autres acteurs selon la dynamique en place. Incarner le rôle de chef de file de l'action sociale sur les territoires locaux peut supposer se mettre en retrait pour soutenir en arrière-plan les acteurs intercommunaux, surtout s'ils sont déjà très engagés sur le « social ».

Autre **acteur-clef de l'animation partenariale** et déjà identifié lors de la phase exploratoire : **les agents de développement social local (ADSL)** désormais appelés **chargé.e.s de mission Développement Social Local**. Ils ont la compétence de repérer et d'accompagner les initiatives locales. Concernant par exemple la mise en place de l'accueil numérique au sein de la MSAP sur le territoire de l'agence de Brocéliande, le chargé de mission développement social local a dû, dans un premier temps, faire avec certaines résistances de la part des acteurs locaux (mairies, CCAS, acteurs de l'accueil) et déployer des méthodes d'animation pour progressivement « faire adhérer les acteurs au projet ».

Notons enfin que **la notion de « chef de file » provoque différentes réactions** parmi les professionnels au sein du département ou parmi les partenaires. Pour certains, cette expression doit être assumée au regard des textes et des responsabilités des départements en termes d'action sociale et de développement social. Pour d'autres, elle comporte le biais de comporter une **connotation trop autoritaire, verticale et descendante** en contradiction avec le mouvement actuel des logiques horizontales de coopération et de co-construction.

La notion de chef de file vient directement interroger la question de **la posture** des professionnels et des représentants du département face aux acteurs locaux et aux partenaires. Les propos du groupe de recherche montrent d'ailleurs une certaine oscillation entre une posture ferme « *le cadre législatif [sur chef de file] force un peu / il oblige* » et en même temps une certaine souplesse « *on est*

*relativement souple selon les contraintes du territoire* ». Il est ainsi fait référence à la question de la posture en réunion (animation horizontale, information descendante, lieu de la réunion, etc.). La question que se posent régulièrement les acteurs départementaux est la suivante : **comment peser sur les actions sans s'imposer ?** Donnons l'exemple de l'agence départementale de Saint-Malo qui est actuellement en réflexion sur ces questions de gouvernance territoriale du social dans le cadre de sa contribution au projet social de territoire engagé par le CCAS de Saint-Malo. L'agence souhaite y intégrer des questions comme la place du sport dans le cadre de l'accompagnement social ou encore sur la manière d'avoir une vision du social qui s'émancipe de celle basée sur l'utilisateur isolé.

Or, cette posture dépend également des positionnements des acteurs en présence. Quelle définition ont-ils du « social » et quelles sont leurs priorités en la matière ? Quelle légitimité donnent-ils au département pour être chef de file de l'action sociale ? Selon les membres du groupe de recherche, en fonction des domaines d'intervention sociale, le département est plus ou moins connu et reconnu comme chef de file. Les parties suivantes nous permettront d'apporter des éléments de clarification sur ce sujet.



## CHAPITRE 2 - L'ACTION SOCIALE MENEÉ PAR LES COMMUNES ET LES INTERCOMMUNALITES

---

### 1. Les actions mises en place par les communes dans le champ social

---

Le groupe de recherche a souhaité mieux connaître les actions mises en place par les acteurs communaux dans le champ social en Ille-et-Vilaine. En effet, selon les membres du groupe de recherche, certains élus locaux sont peu sensibles à la question sociale et/ou sont freinés par la question des moyens. Ce chapitre s'appuie sur les résultats de l'enquête par questionnaire et par entretiens menée en Ille-et-Vilaine pour apporter des éléments sur les moyens mobilisés par les communes et les intercommunalités dans le secteur social, sur le rôle joué par les élus locaux dans ce champ ainsi que sur leur conception du « social ». Les investigations permettent d'observer les spécificités territoriales sur ces sujets.

#### Des CCAS avec des organisations très diverses selon les communes

La commune met en oeuvre l'action sociale facultative grâce aux centres communaux d'action sociale (CCAS)<sup>25</sup> à qui elle confie toute ou, le plus souvent, partiellement la conduite de ses actions dans le domaine social. **Chaque commune de plus de 1500 habitants<sup>26</sup> a l'obligation de constituer un CCAS.** Elle intervient également en s'appuyant sur **les services et directions** de la ville dédiés aux politiques sociales et sur les associations locales. « *Un certain nombre de communes présente des CCAS « de papier ». Affichés par la commune, ils ne correspondent pas à un lieu d'accueil physique, mais à un outil de gestion des aides sociales. A l'opposé, d'autres CCAS se caractérisent par leur vitalité et leur capacité à initier et être porteur d'une politique sociale, à coordonner des dispositifs avec des partenaires publics et privés* » (DREES, 2019).

Notre enquête montre que **85% des communes interrogées disposent d'un CCAS.** Cependant, alors que la totalité des grandes communes disposent d'un CCAS, ce n'est le cas que pour 76% des petites communes<sup>27</sup>. L'enquête par questionnaire montre que **67% des communes interrogées ont un service dédié à l'action sociale.** Ce chiffre est variable selon la taille de la commune. Alors que la totalité des grandes communes ont un service dédié à l'action sociale (figure ci-dessous), ce n'est le cas que pour 81% des moyennes communes et 71% des petites communes.

**Les organisations sont toutes différentes,** et se situent entre deux pôles extrêmes. D'un côté, certains CCAS centralisent la totalité de la politique sociale communale. De l'autre, certaines communes disposent d'un CCAS limité aux aides individuelles et d'urgence, tandis que les directions ou services municipaux développent d'autres politiques. Ces politiques peuvent être labellisées « sociales » mais au sein d'une direction dédiée (direction de la solidarité, département des solidarités, direction de l'action sociale). Dans ces situations, les relations entre directions sociales et CCAS sont plus ou moins

---

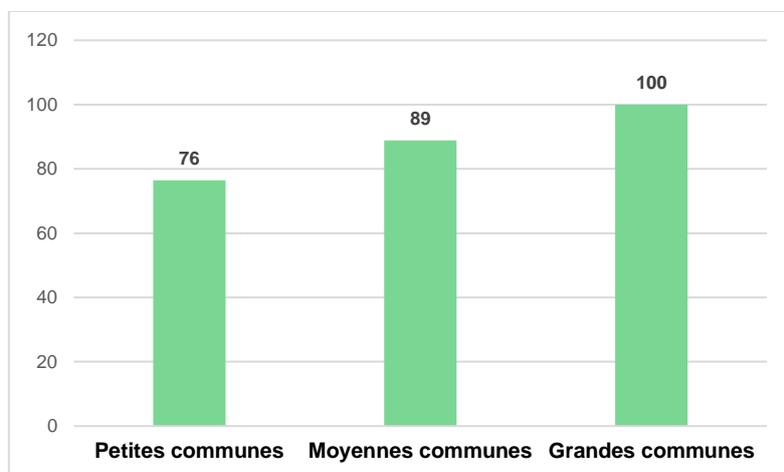
<sup>25</sup> C'est un établissement public administratif doté d'un budget propre et soumis aux règles de la comptabilité publique. Il est géré par un conseil d'administration présidé par le maire et composé en nombre égal de membres élus en son sein par le conseil municipal et de membres nommés par le maire parmi les personnes participant à des actions de prévention, d'animation et ou de développement social menées dans la commune.

<sup>26</sup> La loi NOTRE du 7 Aout 2015 rend facultative la création d'un centre communal d'action sociale (CCAS) dans les communes de moins de 1 500 habitants. Il reste obligatoire dans les communes de plus de 1500 habitants.

<sup>27</sup> Selon l'enquête ASCO (2014), en France, seules trois quarts des communes déclarent disposer d'un CCAS avec un conseil d'administration constitué. Les moyennes et grandes communes en sont plus souvent pourvues (97 %) que les petites communes (72 %) – (Drees, 2019)

étroites. Entre ces deux extrêmes de centralisation de l'action sociale au sein du CCAS et de multiplication des directions communales thématiques, toutes les déclinaisons sont possibles<sup>28</sup>.

Figure 10 - La présence d'un CCAS (Ille-et-Vilaine, 2019)



Note de lecture : 76 % des petites communes ont un CCAS

Source : Enquête par questionnaire auprès des communes d'Ille-et-Vilaine (2019-2020)

Certains acteurs communaux expliquent pendant les entretiens que **l'action sociale ne fait pas partie des priorités de la mairie** et qu'elle reste l'affaire du CCAS : « *La commune va juste fournir les subventions, notre budget CCAS est totalement détaché du budget mairie. Le domaine social n'est pas beaucoup mis en avant dans la mairie* ». (Elu.e, commune moyenne, périurbaine). A l'inverse, **certaines communes de notre enquête font le choix de maintenir de l'action sociale du côté des services communaux afin de ne pas isoler et cloisonner le social** par rapport aux autres domaines d'intervention : « *Déléguer entièrement l'action sociale au CCAS est un risque qu'elle reste dans un angle mort de la politique publique. Mais la ville à une démarche intégrée, il y a beaucoup de politiques transversales au travers de l'accès à la culture ou au sport pour tous, le CCAS ne va donc pas porter ces démarches transversales. Tout n'est donc pas délégué au CCAS, comme la direction général solidarité-santé* » (Elu.e, grande commune, urbaine) ; cet.te directeur.trice du CCAS confirme en effet ce risque de cloisonnement du social quand il est entièrement (ou presque) dévolu au CCAS : « *La commune a confié une grande partie des missions de toute l'action sociale au CCAS. Trop trop même, c'est partout pareil, on est quand même la bonne conscience de la société. Nous notre objectif c'est d'impliquer nos collègues de la culture, des sports, on veut que les gens aient accès aux droits communs, on y oeuvre. On (CCAS) travaille avec la mairie, mais pas encore suffisamment.* (Directeur.trice, grande commune, urbaine).

**Au sein des petites et moyennes communes, l'action sociale communale se caractérise aussi beaucoup par le soutien apporté aux associations locales.** Un.e élu.e. d'une petite commune rencontré.e. pendant les entretiens explique par exemple que l'action sociale sur son territoire se réduit à l'aide individuelle d'urgence du côté de la mairie mais que cette dernière subventionne les associations afin de répondre aux besoins de la population : « *L'action sociale est réduite à sa plus simple expression du côté de la mairie, on avait un CCAS qui n'existe plus depuis 2 ans avec des bénévoles qui siégeaient lors de commission. Le budget propre du CCAS a été intégré au budget communal, il n'y a pas de service social au sein de la commune mais 4/5 membres du personnel de la*

<sup>28</sup> Selon l'enquête ASCO (2014), en France, dans une commune sur trois, la totalité de l'action sociale est assurée par le CCAS, tandis que dans une commune sur cinq, seuls les services communaux la prennent en charge. Dans la moitié des communes, la gestion de cette politique est donc assurée conjointement par les services communaux et le CCAS.

mairie peuvent participer aux décisions prises sur l'action sociale. La Mairie subventionne les associations notamment pour les personnes âgées (soutien à l'ADMR). La Mairie répond toujours aux sollicitations des aides d'urgences » (Elu.e., petite commune rurale) ; « Ça dépend ce qu'on met dans le social, on a un CCAS qui a un petit budget et un domaine d'intervention pas très large, en général les CCAS qui ont de l'importance comme une commune comme la nôtre ou un peu plus grande, ils prennent en charge l'aide à domicile, ce n'est pas le cas de la commune de puisqu'il y a une association indépendante, l'ADMR qui assure une action sociale très importante. Le champ de compétences du CCAS est très réduit en tant que tel. La mairie met en place d'autres actions avec la mise en place d'ateliers sur les sujets de l'informatique, de la mémoire, et de la prévention de chute ». (Elu.e., commune moyenne interface) ; « Pour le moment, on n'a pas de structure pour les personnes âgées, à part deux appartements qui sont vraiment aménagés pour les personnes âgées voir très âgées. Dont une qui arrive à 90 ans et l'autre à 95 je crois. C'est l'ADMR qui s'en occupe beaucoup » (Elu.e., petite commune interface). L'association COALLIA est également citée par un.e élu.e pour ce qui concerne l'accompagnement des migrants : « Pour les populations migrantes, il y a un dispositif mis en place par l'association Coallia qui aide les demandeurs d'asile. Cette association dispose d'un logement et procure des aides pour les transports » (Elu.e., commune moyenne périurbaine).

**Les petites et moyennes communes créent des partenariats pour être en mesure de faire du « social » :** « Lorsqu'on a peu de moyens, il faut travailler autrement. La taille de la commune fait que les demandes ne sont pas aussi nombreuses qu'ailleurs. La ruralité, c'est ça notre avantage, par rapport aux grandes villes, c'est qu'on est obligé de chercher d'autres solutions, et les autres solutions sont, pour moi, de travailler avec les partenaires (...) On ne peut plus se permettre d'être cloisonné lorsque l'on est en ruralité, si l'on veut développer la chose. J'ai envie de développer ça sur la commune parce qu'il y a des demandes, des personnes en souffrance » (Elu.e., petite commune, rurale). Cet.te élu.e communal.e explique qu'elle travaille avec beaucoup de partenaires pour développer des actions sociales : secours catholique, le CLIC, UDCCAS, la communauté de communes, le département, l'inter-CCAS.

## Des thématiques de l'action sociale plus investies que d'autres

Les résultats au questionnaire confirment le rôle joué par les communes en terme d'aide d'urgence : **85% des communes interrogées attribuent de l'aide financière d'urgence** (tableau ci-dessous). Cette aide financière d'urgence peut prendre la forme d'aide alimentaire en espèces, ou encore de prise en charge des factures ou des frais de transport.

Tableau 7 - Les aides financières attribuées par les communes (Ille-et-Vilaine, 2019)

Type d'aide financière	Part des communes (en %)
Secours d'urgence	85
Aide alimentaire en espèces	52
Prise en charge des factures	52
Prise en charge de frais de transport, de mobilité	46
Prise en charge de frais de santé	17
Prise en charge de frais d'assurance	15
Prise en charge de frais de formation	13

**Note de lecture :** 85 % des communes interrogées attribuent des aides financières dans le cadre du secours d'urgence

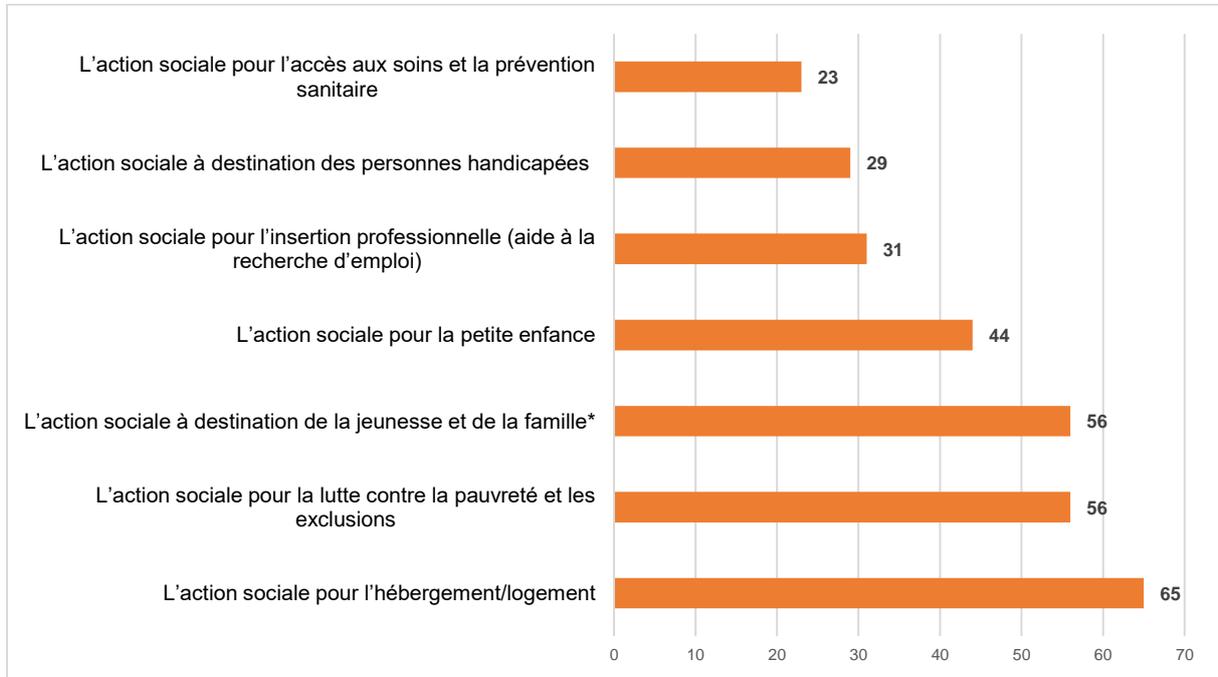
**Source :** Enquête par questionnaire auprès des communes d'Ille-et-Vilaine (2019-2020)

Lors des entretiens, les acteurs communaux témoignent de cette aide d'urgence qu'ils prodiguent aux **personnes en grande difficulté sociale qui viennent demander assistance à la mairie ou au CCAS :**

- « On a des personnes en difficulté qui arrivent en mairie, des familles en grande détresse qui arrivent en mairie, des personnes qui n'ont plus la capacité d'acheter une bouteille de lait, ils arrivent au bout du bout, on en discute avec elle, on regarde nos capacités, nos ressources, on leur accorde toujours un chèque de premier secours qui leur permet d'aller acheter le nécessaire pour 1 semaine ou 2 en leur donnant les pistes aussi du secours catholique, resto du coeur, tout ce qui est possible pour leur venir en aide » (Elu.e, commune moyenne, rurale)
- « Les personnes souhaitant une aide ou un logement se présentent dans nos locaux, ils remplissent un dossier, pour une demande d'aide, un logement, une avance non remboursable. Dans ce dossier les demandeurs décrivent leurs situations le pourquoi de cette demande. Pour les demandes très urgentes il y a une aide de 350€ qui peuvent être donnés avec l'accord de l'élue et du Maire. » (Elu.e, commune moyenne, interface)
- « Le CCAS va aussi venir en aide aux plus démunis. Concernant la demande d'aide alimentaire, une personne va venir à la mairie et va dire "J'ai des problèmes je n'arrive pas à nourrir mes enfants, est ce que vous pouvez m'aider ?". C'est une histoire de 8 jours, 15 jours, on fait le point avec eux pour voir de quoi ils ont besoin, en général je fais un colis repas ce qu'il faut, et ça c'est l'aide du CCAS. On peut aussi orienter vers l'épicerie sociale, si c'est durable, parce qu'on n'a pas un si gros budget pour faire face à ces besoins d'aides alimentaires. C'est payant l'épicerie sociale, mais c'est 10 % du prix du supermarché » (Elu.e., commune moyenne, interface)

Le graphique suivant permet de voir que **certains champs d'action du secteur social sont plus investis que d'autres par les communes**. 65% des communes mettent en place des actions pour l'hébergement et le logement, et 56% des communes interviennent pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion alors que seulement 31% des communes agissent pour l'insertion professionnelle.

**Figure 11 - Part des communes ayant mis en place une action sociale, par secteur (Ille-et-Vilaine, 2019)**



**Note de lecture :** 65 % des communes interrogées affirment mettre en place des actions dans le cadre de l'action sociale pour l'hébergement et le logement  
**Source :** Enquête par questionnaire auprès des communes d'Ille-et-Vilaine (2019-2020)

« L'action sociale à destination des personnes âgées » n'a pas été proposée dans la question présentée précédemment alors que l'étude nationale ASCO montre que c'est le domaine le plus investi par les communes : **66% des communes enquêtées mettent en place des actions à destination des personnes âgées** (Tableau ci-dessous).

**Tableau 8 - Proportion des communes ayant mis en place une action sociale, par secteur (Enquête nationale)**

	Petites communes						Moyennes et grandes communes		En %	
	Moins de 500 habitants	De 500 à 1 500 habitants	Ensemble	De 1 500 à 5 000 habitants	De 5 000 à 10 000 habitants	Plus de 10 000 habitants	Ensemble	Ensemble des communes	Part de la population couverte	
	Personnes âgées	52	75	60	89	95	98	91	66	90
Jeunesse et famille	21	48	30	72	88	93	78	39	79	
Lutte contre la pauvreté et les exclusions	20	43	28	73	90	97	79	37	81	
Personnes handicapées	19	35	24	57	79	87	65	32	72	
Hébergement/ logement	14	35	21	63	87	91	71	30	75	
Petite enfance	15	31	21	53	73	84	61	28	68	
Insertion professionnelle	7	16	10	36	59	75	45	17	56	
Accès aux soins et la prévention sanitaire	6	15	9	28	52	83	40	15	58	
Transport	6	11	8	30	48	57	37	13	44	
Sports	3	12	6	29	56	64	38	12	50	
Urbanisme	4	11	6	24	44	43	30	11	37	
Autres <sup>1</sup>	3	4	3	7	10	15	8	4	13	

1. La catégorie « Autres » comprend d'autres secteurs cités par les communes comme la culture, l'environnement ou l'éducation.  
**Note** > Seules les actions mises en place par les services communaux ou un centre communal d'action sociale (CCAS), hors activité des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), sont prises en compte.  
**Lecture** > 66 % des communes mettent en place des actions à destination des personnes âgées. Ces communes couvrent 90 % de la population française.  
**Champ** > Communes de France métropolitaine et DROM, hors Mayotte.  
**Sources** > DREES, enquête ASCO ; Insee, recensement de la population 2012.

La question sur les ateliers proposés par les communes dans le cadre de notre enquête confirme cette forte mobilisation des communes à destination des personnes âgées (tableau ci-dessous). Les trois types d'ateliers les plus cités sont en effet prévus pour cette catégorie de population : 56% des communes interrogées proposent des ateliers « d'animation seniors », 37% des ateliers de prévention de la dépendance pour les personnes âgées et 31% des ateliers numériques pour les seniors.

**Tableau 9 - Les ateliers animés et/ou financés par la commune**

Type d'atelier proposé	Part des communes (en %)
Animation seniors	56
Prévention de la dépendance pour les personnes âgées	37
Numérique pour les seniors	31
Aide aux économies d'énergie	21
Prévention sanitaire	8
Alphabétisation, lutte contre l'illettrisme	8
Aide à la gestion du budget	6

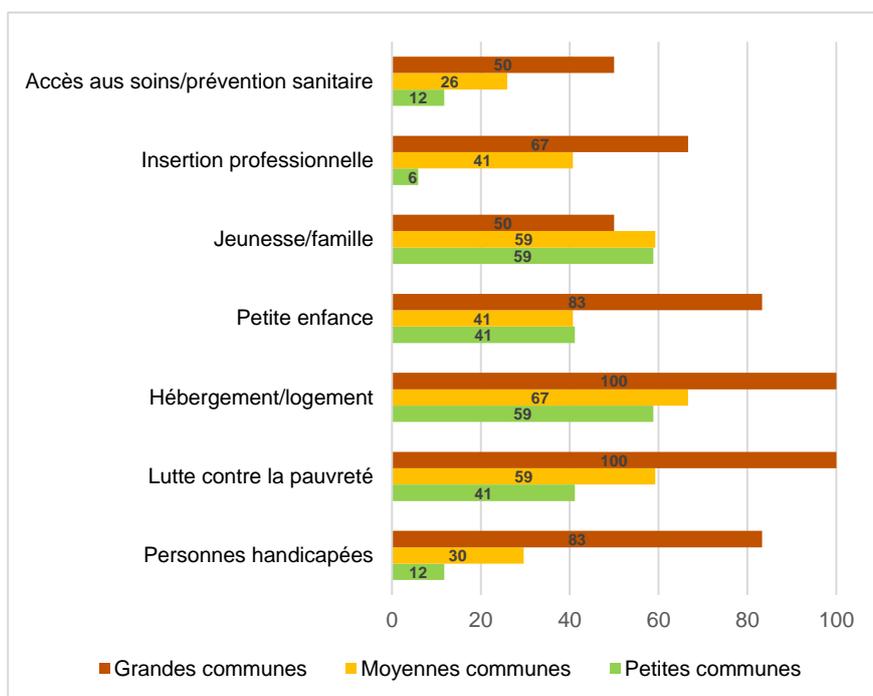
**Note de lecture** : 56 % des communes mettent en place des ateliers d'animation à destination des seniors  
**Source** : Enquête par questionnaire auprès des communes d'Ille-et-Vilaine (2019-2020)

Selon Havette&al (2014), **il y aurait chez les élus locaux une hiérarchie de l'action sociale** portée à la fois par les habitudes, les convictions et les enjeux électoraux. « *Ainsi, ils investissent plus facilement la cause des personnes âgées, de la petite enfance et des familles. Cette action sociale consensuelle a le mérite de promouvoir, sans trop s'exposer politiquement, une politique en matière d'action sociale auprès de populations non stigmatisées voire valorisées dans l'espace social. C'est ainsi que les repas de fêtes, les sorties et les colis pour les personnes âgées, le quotient familial, l'aide pour la cantine des enfants, la garderie après l'école apparaissent comme le socle de l'action sociale facultative dans de nombreuses communes. Le consensus n'est plus de mise lorsqu'il s'agit des populations les plus précaires, voire en situation d'exclusion ou de stigmatisation (gens du voyage, étrangers en situation précaire) (...) Le discours politique est ici teinté de précautions* ». (Havette&al, 2014, p.21).

Notons cependant ici **une nette différence entre les résultats nationaux de l'enquête ASCO et ceux de notre enquête** : pour plusieurs thématiques, la part des communes mettant en place une action sociale est plus importante voire beaucoup plus importante en Ille-et-Vilaine qu'au niveau national. C'est par exemple le cas pour la **lutte contre la pauvreté et les exclusions** : 56% des communes de notre échantillon mettent en place des actions dans ce domaine contre 37% des communes enquêtées au niveau national. De fortes différences sont également observables pour le secteur « jeunesse/famille » (39% contre 56% en Ille-et-Vilaine).

**Figure 12 - Actions sociales mises en place par type de commune**

Selon les études de la Drees (2019), **la diversité des actions sociales mises en place est corrélée à la taille de la commune**. Plus les communes sont peuplées, plus l'action sociale menée sur leur territoire est diversifiée. Selon leur enquête, les deux tiers des petites communes (moins de 1 500 habitants) développent une action sociale dans un à six secteurs spécifiques, tandis que les deux tiers des moyennes et grandes communes (dont la population est supérieure à 1 500 habitants) le font dans plus de sept secteurs.



**Note de lecture** : 12% des petites communes interrogées affirment mettre en place des actions dans le cadre de l'action sociale pour les personnes handicapées  
**Source** : Enquête par questionnaire auprès des communes d'Ille-et-Vilaine (2019-2020)

Même si pour certaine.s élu.e.s, la dimension géographique n'est pas déterminante - « *Je pense que l'action sociale ne dépend pas forcément de la taille de la commune, certaines petites et moyennes communes mettent ont une politique très volontariste sur l'action sociale* » (Elu.e, grande commune, urbaine), cette moindre proportion des petites communes à investir les différents champs du secteur social est confirmée par notre enquête par questionnaire. Alors que les grandes communes sont souvent impliquées sur plusieurs thématiques, les petites communes sont moins souvent investies dans les secteurs à destination des personnes handicapées ou encore de l'insertion professionnelle que les autres types de communes.

**Les élu.e.s interrogé.e.s des petites et moyennes communes font beaucoup référence aux actions qu'ils mènent en faveur des personnes âgées** (prévention de l'isolement, repas de fin d'année, portage de repas). La dimension intergénérationnelle peut être mobilisée dans certaines de ces communes :

- « *On a réalisé un questionnaire pour savoir les besoins des personnes âgées qui vivent sur la commune, (...) pour savoir si on doit construire des petits logements seniors (...). Il y a des personnes qui se retrouvent seules quand les enfants partent en vacances, 12 familles ont demandé à ce qu'on prenne soin d'eux en juillet/août* » (Elu.e. commune moyenne périurbaine)
- « *Le repas de fin d'années du CCAS est organisé chaque année. Lorsque les personnes invitées au repas de fin d'année, ne peuvent s'y rendre, un portage de colis de la même valeur que le repas est fait. Le portage de repas est aussi réalisé et favorise les liens intergénérationnels car ceux-ci sont réalisés par des jeunes de la commune. D'autres le sont également mais à destination des personnes en situation de handicap, de grande difficulté ou d'isolement* » (Elu.e. petite commune interface)
- « *Pour les personnes âgées il y a le repas des aînés, il est gratuit pour les personnes de plus de 70 ans. L'animation par des élèves. Pour les personnes qui ne peuvent pas venir des colis sont préparés à l'EHPAD avec les résidents et distribution juste avant Noël. Il y a un EHPAD communal avec 45 résidents. Le CCAS intervient dans l'EHPAD, j'y vais souvent. Il n'y a pas d'actions sur la petite enfance. Juste pour le repas des aînés. Il y a un lien entre les deux générations tous les mercredis. Ça amène un peu de changement dans leur quotidien* » (Elu.e. commune moyenne périurbaine)
- « *Nous intervenons beaucoup auprès des personnes âgées : on y met une semaine d'animation des seniors, notre semaine de vacances pour ceux qui ne partent pas, notre repas des aînés. On travaille aussi pour la jeunesse mais ça ne passe pas par le CCAS* » (Elu.e. commune moyenne périurbaine)

Même si l'accompagnement des personnes âgées est très investi par rapport à d'autres publics dans les petites et moyennes communes, **certain élus de ces territoires parlent aussi de leurs actions à destination des jeunes et des familles** : « *Les populations prioritaires sont la jeunesse, les adolescents et les familles monoparentales* » (Elu.e. petite commune rurale). Des actions sont par exemple mises en place en faveur de la mobilité des jeunes pour leur accès à l'emploi comme par exemple dans une petite commune où le maire met à disposition des jeunes travaillant dans les communes voisines des scooters pour se rendre à leur travail.

Les élu.e.s des petites et moyennes communes nomment également **leur implication en faveur du logement** pour présenter leur action sociale. « *On a 19 logements sociaux, nous au niveau social, je pense qu'on ne peut pas nous dire grand-chose pour une petite commune* ». (Elu.e., petite commune interface)

## Des analyses des besoins sociaux peu souvent réalisées

Depuis 1995<sup>29</sup>, toutes les communes et leur CCAS ont, selon le code de l'action sociale et des familles, l'obligation de réaliser une analyse des besoins sociaux chaque année. Cet objectif permet d'établir "une feuille de route"<sup>30</sup> annuelle d'intervention. Le décret de 1995 qui institue cette obligation précise que les CCAS « *procèdent annuellement à une analyse des besoins sociaux de (...) la population qui relève d'eux, notamment de ceux des familles, des jeunes, des personnes âgées, des personnes handicapées et des personnes en difficulté.* ». L'ABS a vocation à être l'outil majeur de la prévision et de la coordination de l'action sociale de la commune. A la fois diagnostic de territoire et évaluation des politiques déjà menées, l'ABS doit faciliter l'émergence et l'élaboration des politiques sociales futures de la commune. Pourtant, dans les faits, très peu de communes s'appuient sur une ABS pour concevoir et piloter leur action sociale. Pour rendre plus incitative la réalisation d'une ABS, le gouvernement français, par un décret adopté en 2016<sup>31</sup> a allongé les périodes de réalisation de ces études pour qu'elles soient réalisées au moins une fois par mandat municipal<sup>32</sup>.

Au sein de notre enquête, 29 % des communes interrogées ont réalisé une analyse des besoins sociaux. Même si ce chiffre reste faible, il est supérieur à celui calculé au niveau national dans le cadre de l'étude ASCO (15% des communes). **Les causes du non-investissement des communes dans la réalisation des ABS sont multiples, et se conjuguent entre elles.** Outre le manque de temps et d'argent, le défaut de compétences internes et de ressources est évoqué par les acteurs communaux : « *Il y a eu une ABS, donc une analyse des besoins sociaux en 2012-2013, on ne l'a pas refait dans ce mandat. Le fruit de cette ABS montrait que les jeunes avaient besoin d'un endroit pour se retrouver, d'où la construction d'un espace jeune. Non pas d'ABS réalisé depuis, on n'a pas été courageux, ce sera pour la prochaine équipe. C'est vrai que six ans ça passe vite. Les membres du conseil d'administration on dit : « oh elle a déjà été faite, est ce qu'il faut consacrer de l'argent là-dessus », parce que c'est un budget quand même il faut engager un bureau d'étude. On a préféré privilégier le RIPAME* » (Elu.e, commune moyenne, interface). Par ailleurs, **l'ABS est parfois mal perçue par les élus** car « *elle vient remettre en cause une logique tacite : la connaissance du territoire est la prérogative – et une source incontournable de légitimité – des élus locaux. Le diagnostic de la question sociale est parfois perçu comme « inné » pour tout élu qui connaît bien son territoire* » (Havette&al, 2014, p.23).

**Les ABS des communes présentent une grande diversité, que ce soit en termes de méthodologie ou de contenu.** « *Entre ABS minimales, obsolètes, inexistantes, ou au contraire ambitieuses et structurantes, leur réalisation recouvre une grande diversité de situations* » (Havette&al, 2014, p.22). Des communes ont par exemple conduit une **démarche partenariale** pour la réalisation de leur ABS. « *On a fait une ABS en 2018, tous les acteurs ont été invités, à l'issue on avait beaucoup de choses à faire, avec les partenaires nous avons priorisé les thématiques. Nous avons décidé de nous focaliser sur les situations complexes, l'interconnaissance et la réflexion sur le référent de parcours* ». (Elu.e, grande commune, urbaine). D'autres communes s'appuient sur des **démarches participatives** pour réaliser leur ABS : « *Sur certaines thématiques, on fait participer les habitants, sur internet, on peut mener des enquêtes avec IDcity.* » (Elu.e, commune moyenne, interface)

Certaines communes font le choix de mener des **ABS thématiques** : « *Elle date de quatre ans. Elle a été réalisée en 2015-2016 la dernière fois. Chaque année, on a essayé de découvrir, sans attendre la loi, un petit thème (la santé, le logement adapté). Le logement adapté, on s'adresse principalement vers un public un peu plus sénior* ». (Elu.e, commune moyenne, interface) ; « *Une ABS par thématique est réalisée par mandat. Sur ce mandat on a réalisé une ABS sur le vieillissement ce qui a donné lieu à*

<sup>29</sup> [Décret n°95-562 du 6 mai 1995](#), Legifrance.

<sup>30</sup> [Analyse des besoins sociaux](#), UNCCAS

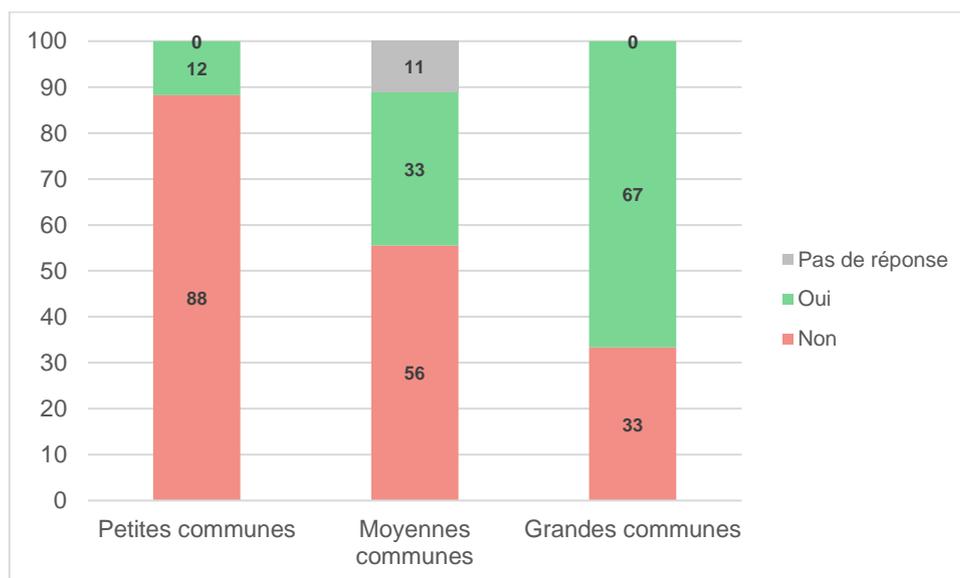
<sup>31</sup> [Décret n° 2016-824 du 21 juin 2016](#), Legifrance.

<sup>32</sup> Depuis la promulgation de la loi NOTRe (nouvelle organisation territoriale de la République) du 7 août 2015, cette démarche doit être réalisée obligatoirement au cours de l'année civile qui suit le renouvellement des conseils municipaux. Avant la loi NOTRe, l'ABS était une obligation annuelle.

la résidence intergénérationnelle. Le mandat précédent avait réalisé une ABS sur la petite enfance ». (Elu.e, commune moyenne, périurbaine). Les ABS peuvent être réalisées directement par les élus : « on a réalisé une ABS ciblée sur la petite enfance qui a découlé sur la parentalité, cela a permis de mettre en place le RAM, les élus ont reçu une formation pour réaliser eux-mêmes l'ABS » (Elu.e, commune moyenne, interface)

On observe par ailleurs **une importante hétérogénéité d'investissement selon la taille des communes**. Alors que 4 grandes communes sur 6 (67%) qui ont répondu au questionnaire ont réalisé une ABS, c'est le cas pour seulement **12% des petites communes**. Une grande commune de notre enquête peut par exemple s'appuyer sur une ressource conséquente pour produire ses diagnostics : « L'ABS est produite tous les ans par l'APRAS, on croûle sous les données avec le Big Data. (...) L'APRAS travaille sur l'observation sociale, fait converger les données par une quinzaine de structures : l'INSEE, les impôts, l'inspection académique, la CAF, l'AUDIAR » (Elu.e, grande commune, urbaine). En revanche, **les élus des petites communes cherchent à connaître les problématiques sociales que rencontrent leurs administrés de manière plus informelle**. Selon les élu.e.s de ces petites communes, la relation de proximité qu'ils entretiennent avec leurs habitants permet d'obtenir des informations : « Pour la jeunesse, l'école est un lieu où l'on repère les fragilités. C'est souvent par bouche à oreille qu'on apprend qu'il y a des problèmes ». (Elu.e, petite commune, rurale)

Figure 13 - Réalisation d'une ABS selon le type de commune



**Note de lecture** : 88% des petites communes interrogées n'ont pas réalisé d'analyse de besoins sociaux

**Source** : Enquête par questionnaire auprès des communes d'Ille-et-Vilaine (2019-2020)

## 2. Les priorités de l'action sociale d'après les acteurs communaux

### L'approche collective populationnelle la plus répandue

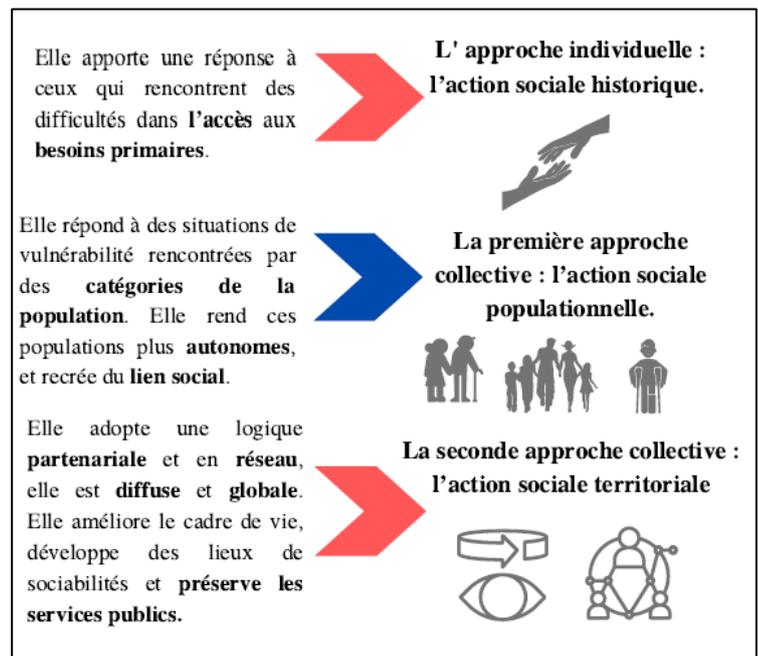
La DREES considère à partir d'une de ses études qu'il existe au moins **trois formes différenciées de visions de l'action sociale** : **l'approche individuelle** ; **l'approche collective populationnelle** ; **l'approche collective territoriale** (Havette *et al.*, 2014)<sup>33</sup>.

Figure 14 - Trois approches de l'action sociale

D'abord, **l'approche individuelle**, conception « historique » de l'action sociale, vise à porter assistance à des personnes du fait de leur précarité<sup>34</sup>. Cette vision de l'action sociale se concrétise à travers la distribution d'aides financières individuelles à ceux qui rencontrent des difficultés et ne peuvent pas subvenir à leurs besoins primaires (se nourrir, se loger, se chauffer et s'éclairer, se déplacer et communiquer). Plus répandue que les autres approches, l'action sociale « individuelle » est parfois critiquée et présentée comme relevant de la charité ou de l'assistanat.

Ensuite et en parallèle des aides d'urgence et individuelles, un autre type d'action sociale, à vocation plus collective, s'est développée à destination de catégories de la population considérées comme vulnérables : **l'approche collective populationnelle**. Quatre groupes sociaux sont particulièrement ciblés par ce type d'action sociale : les personnes âgées ; les personnes handicapées ; les enfants ; les personnes victimes de violence. Les réponses apportées peuvent alors être des dispositifs de garde et de soutien à l'autonomie.

Enfin, **l'approche territoriale** qui trouve ses fondements dans la politique de la ville à la fin des années 1980, se distingue nettement des autres et constitue une rupture. Centrée sur des espaces et non plus sur une population ou des individus, « *elle a pour objectif affiché la cohésion sociale et la réduction des inégalités structurelles que l'on peut observer d'un quartier à un autre* » (Havette&al, 2014, p.19).



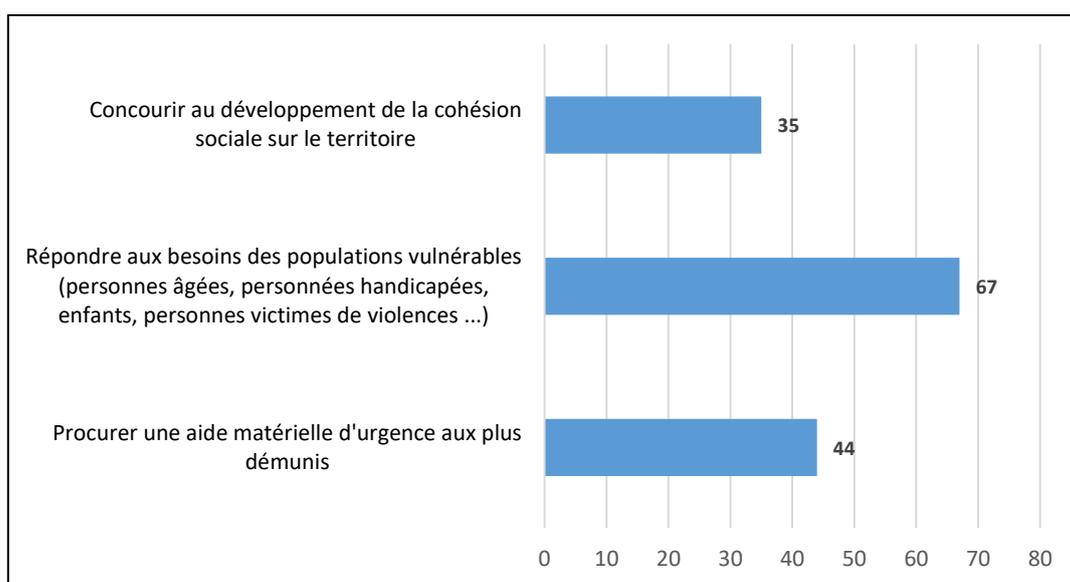
<sup>33</sup> Pour cette enquête, trois départements ont été investigués sur la base de deux critères : le profil sociodémographique des habitants et la diversité du territoire (urbain/rural/mixte).” Dans chaque département cinq communes ont été sélectionnées, afin de rencontrer des acteurs au niveau communal, intercommunal et Départemental. Les enquêteurs ont pris en compte la diversité de l'organisation de l'action sociale. C'est à dire, la présence ou non d'un CCAS, d'un CIAS, l'EPCI d'appartenance avec ou sans compétences dans l'action sociale, ainsi que la taille de la commune.

<sup>34</sup> Le socle de cette approche est constitué de l'action sociale légale. Le CCAS se voit confier par le Code de l'action sociale et des familles un certain nombre de prestations obligatoires. L'instruction des aides légales : RSA, APA, AAH, FSL, FSE, ASLL, FAJ, le cas échéant sur la base d'une convention avec le Département (APA ou RSA par exemple) ; Les aides d'urgence du Département (aides pour l'énergie), de partenaires privés (politiques de dons de fondations par exemple), et de la commune.

L'enquête par questionnaire et par entretiens menée auprès des maires et des responsables communaux de l'action sociale en Ille-et-Vilaine (2019-2020) a montré que la seconde approche (collective populationnelle) restait prépondérante dans les visions de l'action sociale parmi ces acteurs locaux. Ainsi, **pour 67 % des répondants, l'objectif principal de l'action sociale serait en effet de « répondre aux besoins des populations vulnérables (personnes âgées, personnes handicapées, enfants, victimes de violences ...) »** (figure ci-dessous).

Le fait de « concourir au développement de la cohésion sociale sur le territoire », objectif qui se rapprocherait le plus d'une approche territoriale est cité comme une priorité de l'action sociale par seulement **35 %** des enquêtés<sup>35</sup>.

**Figure 15 - Les priorités de l'action sociale selon les communes interrogées**



**Note de lecture** : 35 % des communes interrogées pensent que l'action sociale doit permettre prioritairement de « concourir au développement de la cohésion sociale sur le territoire »

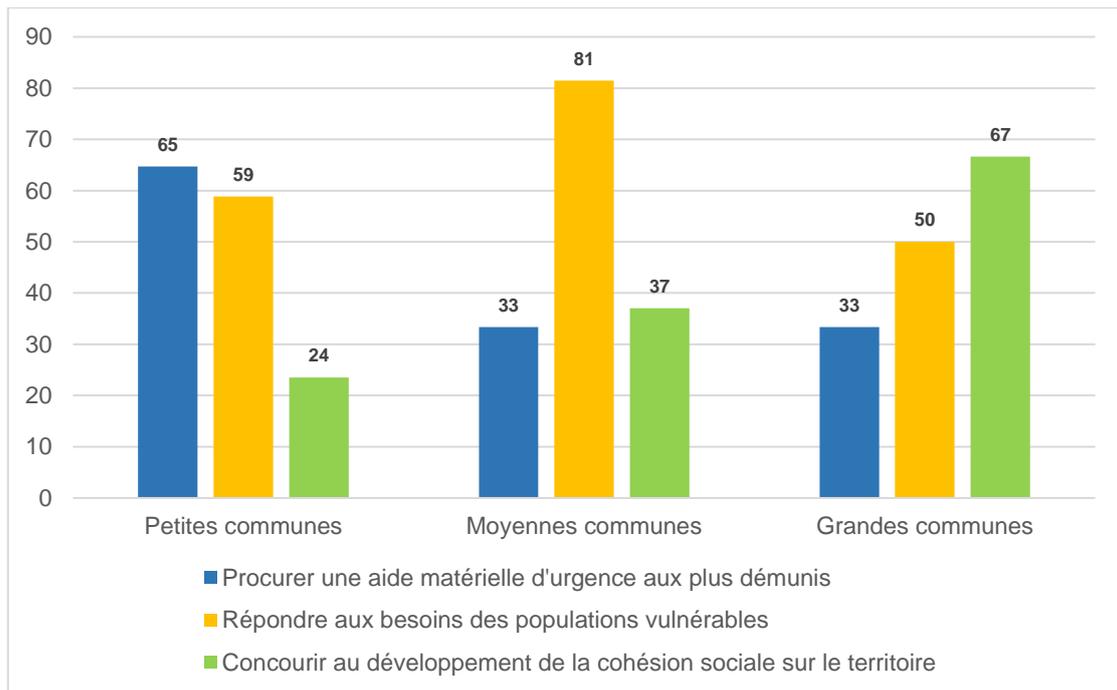
**Source** : Enquête par questionnaire auprès des communes d'Ille-et-Vilaine (2019-2020)

<sup>35</sup> Le groupe de recherche trouve néanmoins que l'approche territoriale de l'action sociale est finalement plus répandue chez les acteurs communaux qu'on n'aurait plus le croire. Les membres du groupe de recherche rappellent cependant que ces résultats doivent être lus à l'aune du profil des répondants à l'enquête qui sont surtout des élus (maires ou adjoints) – il est probable qu'ils aient une vision plus « territoriale » que les professionnels des CCAS ou des services administratifs.

## Des spécificités par type de commune

Les résultats de l'enquête montrent une différenciation des approches de l'action sociale selon la taille de la commune et viennent confirmer la piste d'analyse avancée par Havette & al dans son étude : « *La taille de la commune et les volontés politiques vont être des éléments déterminants pour comprendre la nature des implications et le poids réservé à l'action sociale* » (Havette & al, 2014, p.27). **L'approche individuelle de l'action sociale est plus présente parmi les petites communes** : 65% des répondants des petites communes considèrent que l'action sociale doit permettre prioritairement de procurer une aide matérielle d'urgence aux plus démunis contre 33% du côté des moyennes et grandes communes.

Figure 16 - Les priorités de l'action sociale selon les types de communes



**Note de lecture** : 65% des petites communes interrogées pensent que l'action sociale doit permettre prioritairement de « procurer une aide matérielle d'urgence aux plus démunis »

**Source** : Enquête par questionnaire auprès des communes d'Ille-et-Vilaine (2019-2020)

Cette enquête montre que, même si pour les élus et les responsables de l'action sociale des communes urbaines de plus de 10 000 habitants, les trois approches de l'action sociale sont importantes, ils ont une orientation « territoriale » plus affirmée que pour les autres types de communes : « Concourir au développement de la cohésion sociale sur le territoire » est en effet considérée comme le premier objectif de l'action sociale dans 4 communes sur 6 de plus de 10 000 habitants (contre 24 % des petites communes)<sup>36</sup>. Les entretiens confirment que l'approche transversale et globale de l'action sociale est particulièrement soutenue par les acteurs des grandes communes : « C'est important de ne pas laisser le social dans un coin, les gens sont rarement dans des situations complexes par rapport à un seul critère, c'est pourquoi il ne doit surtout pas rester entre quatre murs. Il faut jouer sur plusieurs leviers en même temps, sur l'assistance, la réinsertion professionnelle. » (Elu.e, grande commune urbaine). Un adjoint aux affaires sociales d'une grande commune explique : « La ville à une démarche intégrée, il y a beaucoup de politiques transversales au

<sup>36</sup> 6 communes de plus de 10 000 habitants ont répondu à l'enquête (sur 53 répondants) contre 28 communes entre 1 500 et 10 000 habitants et 17 communes de moins de 1 500 habitants. 2 communes n'ont pas donné leur identité.

*travers de l'accès à la culture ou au sport pour tous » (Elu.e, grande commune urbaine). L'élue aux affaires sociales d'une autre grande commune explique qu'elle travaille en collaboration avec les services d'urbanisme : « On a beaucoup aussi travaillé avec les services de l'urba' car l'aménagement du territoire cela va aussi induire des aptitudes et j'ai particulièrement apprécié d'être dans le COPIL du PLU. J'ai pu alerter sur certaines problématiques » (Elu.e, grande commune urbaine).*

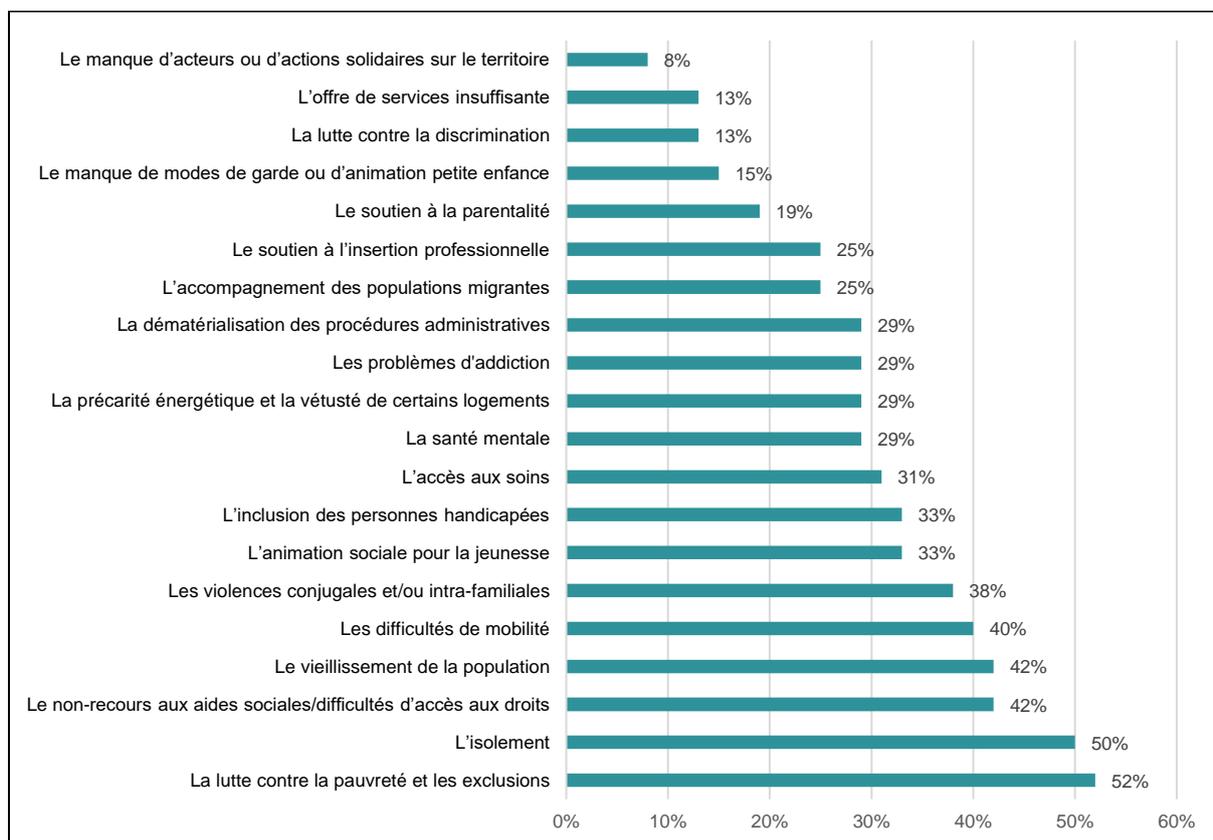
**Les grandes villes disposent de moyens différents par rapport aux autres types de communes. Ainsi, elles peuvent s'appuyer sur une diversité de structures pour conjuguer les trois approches considérées comme complémentaires :** « *Le CCAS s'occupe essentiellement des aides individuelles et financières. Ils reçoivent les ménages sans enfants et les personnes à partir de 18 ans. Les personnes âgées représentent une grande partie de la population de la commune, les dispositifs mis en place et les structures sont nombreuses pour cette population. Contrairement au CCAS qui répond par des actions individualisées, le centre social agit avec des actions collectives pour les familles avec le service jeunesse (accompagnement scolaire) qui est intégré au centre social » (Elu.e, grande commune urbaine).*

Même si les résultats au questionnaire montrent une moindre proportion des acteurs des communes moyennes à adopter l'approche territoriale de l'action sociale (37%), les entretiens indiquent néanmoins que **cette approche peut aussi être soutenue parmi ces acteurs** comme en témoignent les citations suivantes :

- « *Les services communaux et le CCAS ne peuvent fonctionner l'un sans l'autre. Ils travaillent en transversalité quand il y a des questions lourdes (urbanisme) » (Elu.e, commune moyenne Interface)*
- « *Le CCAS porte par exemple tout ce qui est lié à l'organisation autour des logements sociaux, l'étude des dossiers, il travaille avec les bailleurs sociaux, avec les services d'urbanisation de la ville. Donc on est en transversalité profonde ».* (Elu.e, commune moyenne Interface)
- « *La proximité entre le bassin vitréen et le bassin rennais fait que X est maintenant la cible d'une diversité de populations et pour pouvoir accueillir tout le monde, il y a cette production de logements sociaux qui est en train d'être rattrapée, avec des projets nouveaux qui sont susceptibles d'arriver mais aussi avec un travail à mener avec d'autres acteurs pour qu'on puisse accueillir toutes ces populations, les personnes valides et mais aussi celles moins valides » (Elu.e, commune moyenne interface)*
- « *Moi j'ai une vision très large de l'action sociale mais aujourd'hui on se concentre prioritairement sur des publics plus en difficulté. Mais quand je dis qu'on travaille en transversalité, on a vocation à essayer de mener des actions en commun. On a un label ville active et sportive. J'aimerais que les aînés aient envie de faire du sport donc faire du lien avec les associations de la commune mais tout ça dépend des moyens qu'on peut avoir à notre disposition » (Elu.e, commune moyenne interface)*
- « *L'action sociale on peut l'envisager de toutes les façons, et par l'intermédiaire des associations c'est un vrai levier car on crée du lien avec les associations » (Elu.e, commune moyenne interface)*

La question suivante a été posée aux acteurs communaux : « **Quels sont les besoins sociaux sur votre commune qui vous semblent prioritaires aujourd’hui et pour lesquels vous souhaiteriez développer des actions ?** ». Les réponses à cette question permettent ainsi d’observer quels sont les enjeux repérés par les acteurs locaux sur leur territoire. Il apparaît que **la lutte contre la pauvreté et les exclusions ainsi que l’isolement sont les deux priorités les plus citées** (figure ci-dessous).

**Figure 17 - Les besoins sociaux prioritaires sur leur territoire selon les acteurs communaux**

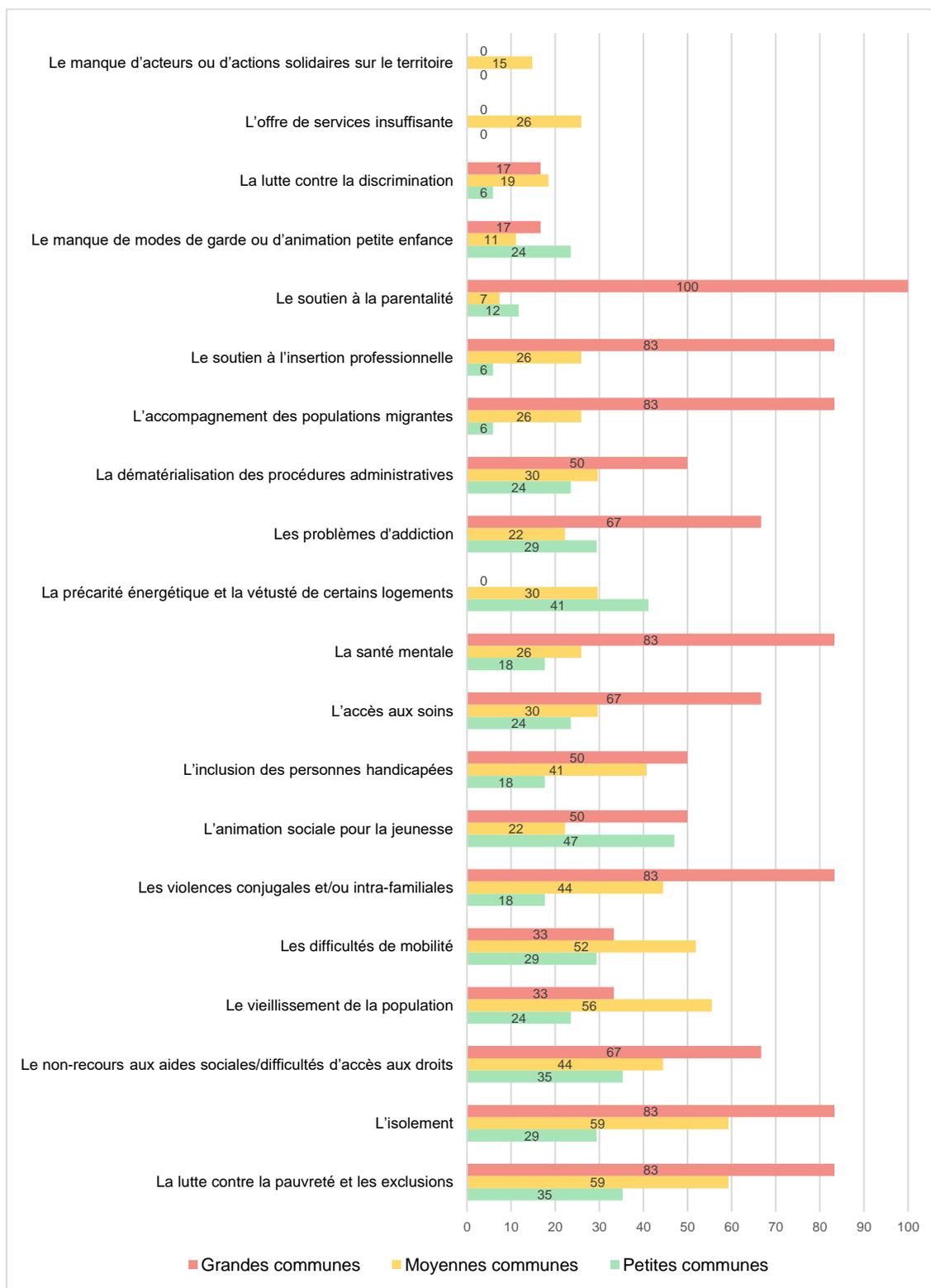


**Note de lecture :** 52% des communes enquêtées considèrent que la lutte contre la pauvreté et les exclusions représente une priorité pour laquelle la commune souhaiterait développer une action

**Source :** Enquête par questionnaire auprès des communes d’Ille-et-Vilaine (2019-2020)

**A nouveau, d’importantes différences apparaissent selon le type de commune.** Par exemple, la totalité des grandes communes considèrent que la santé mentale et le soutien à la parentalité sont des besoins prioritaires. Le manque de modes de garde, la précarité énergétique et l’animation sociale pour la jeunesse sont des priorités davantage citées par les petites communes. Enfin, le vieillissement de la population est un enjeu surtout mis en avant par les communes moyennes (Figure ci-dessous).

Figure 18 - Besoins prioritaires par type de commune



**Note de lecture :** 35% des petites communes enquêtées considèrent que la lutte contre la pauvreté et les exclusions représente une priorité pour laquelle la commune souhaiterait développer une action

**Source :** Enquête par questionnaire auprès des communes d'Ille-et-Vilaine (2019-2020)

### 3. La définition par les acteurs communaux de leur rôle dans le champ de l'action sociale

#### La proximité comme « étendard » de l'action sociale des communes

La question ouverte suivante a été posée aux acteurs communaux dans le questionnaire : « Selon vous, quel(s) rôle(s) doivent jouer les communes (ou les intercommunalités) dans le champ de l'action sociale ? ». Nous avons recodé leurs réponses dans le tableau suivant. « L'aide de proximité aux habitants », « l'accueil, l'écoute, l'information, l'orientation », « l'alerte et l'analyse des besoins », la « lutte contre l'isolement » ainsi que « l'appui aux projets locaux » sont les cinq types de rôle formulés par les acteurs communaux.

Tableau 10 - Le rôle des communes dans le champ de l'action sociale selon les enquêtés

Type de rôle de la commune	Exemples de citations (réponse ouverte dans le questionnaire)
<b>Aide de <u>proximité</u> pour les habitants</b>	<p>« rôle de proximité pour aider nos habitants »            « la commune doit privilégier la proximité »            « interlocuteur de proximité, connaissance du terrain et des situations particulières »            « la commune est l'interlocuteur de proximité »            « c'est leur rôle de proximité qui prévaut, leur connaissance du terrain »            « la proximité d'un ccas est essentielle pour appréhender au mieux les besoins et les problématiques sociales d'une population locale »            « rôle de proximité pour l'accès à l'information »            « la commune a un rôle central dans l'action sociale de proximité à travers notamment son ccas »            « rôle de première proximité connaissant la population »</p>
<b>Accueil, écoute, information, orientation et accès aux droits</b>	<p>« savoir orienter les habitants »            « écoute entraide, conseil et solidaire »            « relais »            « facilitateur d'accès aux droits »            « l'accueil, l'écoute, la première information, l'orientation et l'aide »            « réponses personnalisées »            « disponibilité, réactivité »</p>
<b>Alerte et analyse des besoins</b>	<p>« les communes doivent alerter puis faire le lien avec le département »            « alerter accompagner »            « analyse des besoins des populations et actions en conséquence »            « faire remonter les problématiques »</p>
<b>Lutte contre l'isolement</b>	<p>« mise en place d'actions de prévention et de lutte contre l'isolement »            « renforcer le lien »</p>
<b>Appui aux projets locaux</b>	<p>« développement de projets spécifiques de proximité »            « animateur et coordonnateur de l'action sociale sur son territoire conformément au code de l'action sociale et des familles »            « rôle de facilitateur »</p>

Source : Enquête par questionnaire auprès des communes d'Ille-et-Vilaine (2019-2020)

**Ainsi, les acteurs communaux font souvent référence à la proximité géographique avec les habitants pour définir leur rôle dans le cadre de l'action sociale.** Notons à ce sujet que cette notion de proximité est souvent mobilisée par les élus locaux, qu'ils soient communaux ou départementaux pour argumenter l'utilité et la pertinence de leur action. D'ailleurs, selon les acteurs départementaux rencontrés pendant la recherche, la légitimité du département peut s'appuyer sur la cohérence de l'échelon territorial départemental qui se caractérise par un certain équilibre entre distance et proximité. Les communes et les communautés de communes ne disposent pas toujours de la surface territoriale ni de la surface financière pour assurer ce rôle. « À la question des compétences sectorielles, dont chacun surveille jalousement le périmètre, s'ajoutent les effets de concurrence entre des collectivités qui prétendent chacune incarner le bon échelon de la vie démocratique et de l'action publique efficace, y compris en en faisant parfois un enjeu électoral – le fait de contrer l'action de la collectivité concurrente ou de prétendre en compenser les failles pouvant alors devenir un argument de campagne » (Frigoli, 2010, p.79)

Par ailleurs, le **rôle d'orientation et de relais** vers les services compétents des autres institutions ou associations est souvent formulé lors des entretiens avec les acteurs locaux, particulièrement pour les petites et moyennes communes qui n'ont pas forcément les moyens de répondre aux demandes des personnes :

- « Pour la constitution et l'instruction des dossiers, des aides légales, on les **dirige** vers les organismes, on n'a pas assez de secrétariat pour faire ça ». (Elu.e., petite commune interface)
- « Il n'y a pas de professionnel de l'action sociale au sein du CCAS. Lorsque les élus considèrent qu'ils ne peuvent pas répondre aux besoins des demandeurs, ils **orientent** vers des organismes et associations locales compétentes » (Elu.e, commune moyenne interface)
- « A propos du CDAS, souvent les personnes qui ont besoin de ces gens-là ont une référente, nous on fait la **charnière** entre les deux (...) Parfois ça se passe mal, donc on les réunit, on essaye de coordonner tout le monde et d'amener tout le monde autour de la table. ». (Elu.e, petite commune, rurale)
- « On peut également être amené à donner un logement à disposition, 8 jours, 15 jours, 1 mois selon le temps. Sinon **on est le relais** pour les logements sociaux, NEOTOA et ESPACIL. On fait le dossier avec les gens qui viennent demander un logement. On ne décide pas mais on assure le relais avec le demandeur et le bailleur social ». (Elu.e, commune moyenne interface)
- « Nos compétences sont limitées, il **faut bien orienter** les personnes dans le bon service. Le maillage est assez fourni au risque qu'il soit mille-feuille, les personnes peuvent être perdu mais **on est là pour ça** ». (Elu.e, commune moyenne, périurbaine)
- « Il n'y a pas de professionnel de l'action sociale au sein du CCAS. Lorsque les élus considèrent qu'ils ne peuvent pas répondre aux besoins des demandeurs, ils **orientent** vers des organismes et associations locales compétentes ». (Elu.e, commune moyenne interface)

### Le rôle particulier des élus au sein des petites et moyennes communes

Nombreux sont les élus des petites et moyennes communes à mettre en avant leur **rôle d'accompagnement « en première ligne » des situations d'urgence sociale** : « On ne peut pas avoir du personnel spécialisé comme ça pour une petite commune. J'ai été complaisant ça m'est arrivé de m'occuper d'une personne dans une situation financière difficile, j'ai regardé les restes à vivre etc, mais c'est pas à nous de le faire. Je suis sortie de mon cadre, j'avais les droits, mais il ne faut pas prendre le boulot des assistantes sociales. C'est arrivé qu'on se retrouve avec la personne avec l'assistante sociale, mais c'est le CDAS qui continue l'action » (Elu.e, commune moyenne, interface) ; « Il n'y a pas de service à la commune qui s'occupe de l'action sociale : on est une petite commune, il y a un secrétariat qui le fait et s'il faut aller sur le terrain c'est moi qui y vais » (Elu.e., petite commune interface)

Certain.e.s élu.e.s témoignent aussi de leur **impuissance** pour répondre à certaines situations sociales : « Parfois, nous dénouons des situations très difficiles. On nous sollicite aussi pour d'autres problématiques (chauffage, téléphonie...) Or, bien souvent, ces entreprises, EDF, Orange, certaines administrations mettent tellement d'écrans, ont une telle inertie qu'on se retrouve, élu, dans l'incapacité d'accompagner les usagers. Il faut que ce soit rappelé. Je ne suis même pas sûr que Macron en personne, pourrait débloquer certaines situations ubuesques. Dès lors, c'est la débrouille qui joue avec les moyens du bord et les solidarités traditionnelles. Il faut aussi dire que les week-ends, les jours fériés, les vacances sont des périodes de tension pour les élus locaux qui savent qu'ils auront souvent du mal à trouver la solution face à certaines urgences » (Elu, petite commune, interface)

Havette&al (2014) expliquent que le maire est « une figure du social ». Il est régulièrement interpellé sur la question du social : « Des responsabilités légales sont d'ailleurs attachées à sa fonction : relogement des personnes à la suite d'un incendie ou d'autre sinistre, inhumation des personnes indigentes ; le maire est une figure du social, quelles que soient les compétences de l'intercommunalité » (Havette&al, 2014, p.25). Certains témoignages rappellent la **position particulière de ces élus qui peuvent fortement s'impliquer personnellement** et évaluer par eux-mêmes les besoins des personnes : « Il y a une épicerie solidaire à X, mais les gens de la commune n'y ont pas accès, dans ce cas-là, au niveau du CCAS il m'est arrivé de dépanner des gens. J'ai un compte chez Leclerc, je vais lui chercher à manger, c'est du ponctuel. On a aussi aidé des familles pour la cantine, mais dans ce cas-là je réclame tout pour savoir si c'est du bluff ou si c'est vrai, parce que sinon c'est trop facile » (Elu.e, petite commune, rurale).

Havette&al (2014) soulignent à ce sujet le **poids des relations interpersonnelles et de la subjectivité des élus locaux** dans certaines petites communes sur les manières d'accompagner les personnes en difficulté : « Les critères et les modalités de sélection des bénéficiaires peuvent considérablement changer dans le temps et d'une commune à l'autre. Dans plusieurs communes de petite taille, l'instruction des demandes d'aides légales et facultatives se caractérise par l'importance des liens interpersonnels, qui façonnent profondément la conception de l'action sociale ». (Havette&al, pp.13-14). Frinault et Le Saout (2011) parlent même de « clientélisme » à l'œuvre dans certaines communes caractérisées par une absence de barème pour l'attribution des aides sociales : « Mais cette discrétion permet également de créer des relations de clientèle dans la mesure où sont en priorité aidées les personnes qui ont un lien privilégié avec la commune, soit parce qu'elles y habitent ou travaillent, soit parce que leur famille y réside. Aussi, entre autres dans les petites communes ou les communes de taille intermédiaire, l'administration de ces missions fait rarement l'objet d'une forte bureaucratisation. En 2002, moins de 5 % des communes de moins de 5 000 habitants avaient mis en place un barème officiel pour l'ouverture des droits aux différentes aides facultatives » (Frinault&Le Saout, 2011, p. 122).

### Des élus locaux qui parfois se sentent peu soutenus sur les questions sociales

Au cours des différents entretiens, plusieurs de nos interlocuteurs déplorent le **manque de visibilité de l'action sociale** et des professionnels qui travaillent pour celle-ci, et cela peu importe la taille de la commune : « Le social il est partout et pas forcément voyant. Quand il y a des constructions, le social va venir et dire : « attention, on doit obligatoirement faire des logements sociaux ». Mais ça ne se voit pas. On va créer des jardins familiaux, c'est du lien social. Il y a ce qui est visible : les aides, on a une épicerie solidaire, tout le monde sait qu'il y a une épicerie sur Liffré. Mais il y a toutes ces actions qui ne sont pas forcément visibles : tout ce qui est pour l'école, à chaque vacance scolaire, la ville offre une entrée au cinéma à tous les enfants, un chèque lecture pour tous ceux qui sont au CE1. Tout ça, c'est du social. Au niveau des sorties pour l'école, on fait marcher le Quotient Familial. C'est tellement vaste. On fait des sorties familiales à deux euros la journée ». (Elu.e, commune moyenne, interface) ; Un.e élu.e trouve que « le social est en général trop peu mis en avant. Ce n'est pas un sujet qui intéresse tout le monde. Les médias en parlent quand ça ne va pas. Par exemple sur les EHPAD, alors que derrière il y

*a un boulot considérable à contresens de l'image de mouvoir qu'on leur donne. Par contre, il y a 3 % de non recours aux droits, mais sur ça il n'y a pas beaucoup d'investigation médiatique" (Elu.e, grande commune, urbaine). Or, pour cet.te élu.e il faut parler du social, il faut valoriser ce qui est fait et les réussites qui vont avec. Il nous a confié la difficulté que cela est de mettre l'action sociale en avant "mais c'est en partie de notre faute, on n'arrive pas à la (l'action sociale) mettre en avant. Déjà, par pudeur, c'est difficile de parler des personnes en difficulté. Et quand les gens s'en sortent, ils n'ont pas forcément envie de témoigner" (Elu.e, grande commune, urbaine).*

Un.e autre élu.e aux affaires sociales explique que la **mauvaise représentation du « social »** peut entraîner des non-recours aux droits : *"certains habitants de la commune, qui ont le droit à des aides, les refusent, ils n'en veulent pas, ils disent que c'est pour les cas sociaux et qu'ils n'en sont pas. Le mot social a tellement une mauvaise image, qu'il faudrait presque le changer, en gardant la même vocation" (Elu.e, commune moyenne, interface).*

Le fait que l'action sociale peut représenter une **faible part du budget de la commune** n'aide pas les élu.e.s responsabilisé.e.s sur ce sujet à faire entendre leur voix : *« Dans le budget d'une commune, l'action sociale ce sont de petits pourcentages par rapport aux gros projets qui peuvent exister » (Elu.e, commune moyenne, interface)*

Enfin, les personnes interrogées lors de cette enquête ont l'impression que **leur travail n'est pas valorisé**. Un.e élu.e adjoint.e à la solidarité et à la cohésion sociale nous dit : *"on donne beaucoup de nos personnes à ces postes, on encaisse énormément parce qu'on travaille toute la journée sur des problématiques complexes, mais notre travail n'est pas mis en avant comme dans d'autres services, sur d'autres thématiques" (Elu.e, commune moyenne, périurbaine).*

Sur ce sujet, Havette&al (2014) rappellent que l'action sociale facultative est rarement le domaine de prédilection du (de la) maire. C'est une compétence qu'il délègue généralement à ses adjoints. Le rôle du maire – pour les conseillers municipaux qui l'élisent – est d'assurer des fonctions de protection de l'ordre public (les pouvoirs de police). *« Les élus, de leur côté, regrettent souvent de travailler seuls. Ils estiment que la campagne électorale a souvent été pour eux l'occasion d'échafauder ou de réfléchir à des orientations en matière de politiques sociales, de les discuter avec la population, les forces vives de la ville, avec les autres élus mais une fois cette échéance passée, ils se retrouvent seuls dans l'exercice de leur responsabilité. Le travail avec d'autres élus ne se fait pas. Les commissions parfois constituées, ont du mal à vivre ». (Havette&al, 2014, p.22)*

#### 4. Les dynamiques intercommunales en terme d'action sociale

---

##### Un « portage du social » par les EPCI qui reste modeste et avec des domaines de prédilection

Si l'on ne retient que l'indicateur de la prise de compétence « action sociale »<sup>37</sup> par les EPCI pour juger de l'implication des intercommunalités dans le secteur social, on pourrait dire que cet échelon investit très modestement ce champ de l'action publique étant donné que **seulement 27% des communes interrogées affirment que leur EPCI a pris la compétence « action sociale »**<sup>38</sup>.

Frinault & Le Saout (2011) confirment ce relatif investissement des EPCI dans le secteur social en s'appuyant sur le **nombre de CIAS en France** : « *Le nombre de CIAS permet de mesurer au mieux cette tendance, puisque l'existence d'une structure de ce type marque localement une volonté politique forte d'intégrer l'action sociale à l'échelon communautaire. Alors qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2011 il existe en France 2 599 EPCI, on ne dénombre que 347 CIAS, soit un peu plus de 10 % des EPCI existants* ». (Frinault & Le Saout, 2011, p.116)<sup>39</sup>. Afin de nuancer quelque peu ce constat, il faut tout de même rappeler qu'il n'existait que 62 CIAS en France en 1996. La création de ce type d'établissement a donc connu une forte croissance et le nombre de CIAS continue d'augmenter<sup>40</sup> : l'UNCCAS décompte, en 2016, 355 CIAS en France (UNCCAS, 2016).

Dans notre enquête, la question « l'EPCI intervient-il dans des domaines d'action sociale ? » posée aux acteurs communaux montre **une implication de l'échelon intercommunal dans plusieurs champs liés à l'action sociale comme l'insertion professionnelle, la petite enfance<sup>41</sup> et l'hébergement/logement**. Les actions à destination des personnes âgées, des personnes handicapées ou des personnes en situation d'exclusion sociale sont les domaines du social les moins investis par les EPCI selon les communes (figure ci-dessous).

---

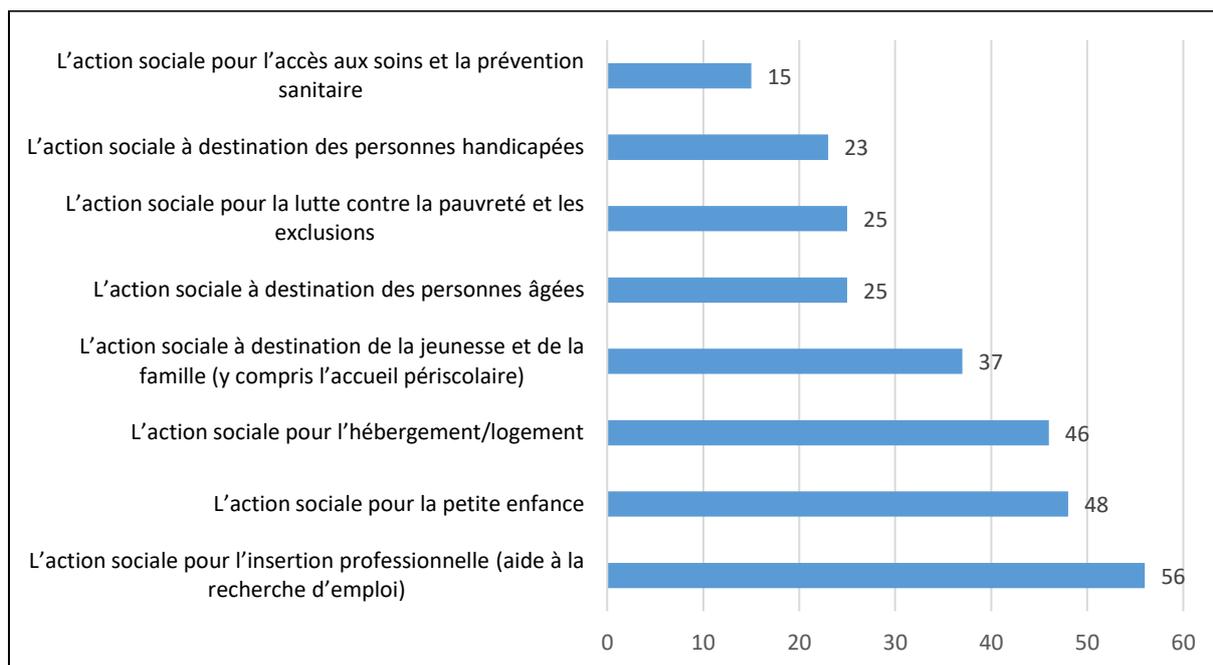
<sup>37</sup> Les communes peuvent s'associer pour l'exercice de leurs compétences en créant des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Elles ont la faculté de leur transférer tout ou partie de leur action sociale comme une « compétence optionnelle d'intérêt communautaire », comme une « compétence facultative », ou à ces deux titres à la fois. (Drees, 2019)

<sup>38</sup> Il faut cependant manier ce chiffre avec précaution étant donné qu'il ne permet pas de connaître la part des EPCI en Ille-et-Vilaine ayant pris cette compétence.

<sup>40</sup> « Particulièrement marqué en milieu rural, pour apporter un service qui était auparavant inexistant ou résiduel, cet essor des CIAS a été ralenti à l'approche des fins de mandat et dans le contexte de la rationalisation des périmètres intercommunaux intervenue entre 2011 et 2014. Il est notable que ce déploiement est encore très diversement opéré selon les départements, avec des territoires avancés (Dordogne, Orne, Pas-de-Calais, Landes, Savoie, Côtes-d'Armor...) et des départements sans CIAS recensés en 2014 (Ardennes, Cantal, Nièvre, Haut Rhin et Pyrénées Orientales notamment) ». (Acdf, 2015, p.8)

<sup>41</sup> On retrouve cette tendance au niveau national en ce qui concerne la petite enfance : les EPCI interviennent le plus souvent dans le secteur de la petite enfance (66 % d'entre eux) (Drees, 2019).

**Figure 19 - Les actions mises en place par les EPCI selon les communes**



**Note de lecture :** 56% des communes affirment que leur EPCI intervient dans le domaine de l'action sociale pour l'insertion professionnelle

**Source :** Enquête par questionnaire auprès des communes d'Ille-et-Vilaine (2019-2020)

Un élu.e témoigne lors d'un entretien de **l'implication de l'EPCI en faveur de la petite enfance et de l'insertion professionnelle** : « *La compétence petite enfance a été transférée à l'intercommunalité. L'insertion professionnelle ainsi que la mobilité sont aussi sous la compétence de l'EPCI. Cela concerne par exemple la navette gratuite "Daddy Cool" destinée aux personnes âgées* » (Elu.e, grand commune, urbaine).

**Certaines intercommunalités proposent aussi des actions pour faciliter la mobilité des personnes.**

L'exemple d'un service de bus mis à disposition des personnes avec un tarif de 4 euros afin de les emmener au cinéma une fois par mois est cité par l'un des élus interviewé d'une petite commune rurale. Autre exemple, celui d'une agglomération qui permet aux habitants de toutes les communes de son territoire de bénéficier du taxi à la demande « *c'est pour tout le monde, il suffit d'acheter des tickets à la mairie* ». (Elu.e, petite commune, rurale)

**Des acteurs communaux expliquent aussi que l'intercommunalité a joué un rôle pour la réalisation de l'ABS :**

« *On a réalisé une ABS sur l'isolement des seniors. Le diagnostic social a été fait par un cabinet au niveau de l'intercommunalité* » (Elu.e, commune moyenne, interface). Certains ont reçu de la part de l'intercommunalité un soutien pour la réalisation de son ABS : « *Il y a le président actuel de la Communauté de communes qui je trouve au niveau social est très à l'écoute, il a apporté largement son soutien pour l'ABS même si le financement était très modeste* ». (Elu.e, commune moyenne, rurale).

## L'ambivalence des élus communaux vis-à-vis de l'intérêt de l'action sociale intercommunale

Le point de vue des communes sur le rôle des EPCI dans le domaine social est hétérogène. **Certains acteurs communaux formulent explicitement leur souhait que l'EPCI puisse prendre la compétence « action sociale », particulièrement parmi les élus des petites communes rurales :** « *L'action sociale devrait être une compétence intercommunale parce que son champ d'action est très large et le service aux habitants une priorité* » (Petite commune, interface)<sup>42</sup> ; « *La compétence sociale au sein des EPCI doit être mise en place* » (Petite commune, rurale).

Parmi les acteurs communaux rencontrés, plusieurs regrettent d'ailleurs le **manque d'implication des élus intercommunaux dans le domaine social** : « *Concernant la petite enfance, on est allé à une réunion de X Communauté, on voulait savoir s'ils pouvaient nous aider sur la petite enfance. Un élu a pris la parole pour nous dire : "on n'a pas cette compétence petite enfance, vous vous débrouillez, on ne peut rien pour vous."* » (Elu.e, commune moyenne, interface) ; « *Et le président s'en va, il était très bien mais ... on espère que le prochain sera plus porté dans ce domaine* » (Elu.e, petite commune, rurale).

**L'intérêt de mutualiser les moyens pour être en mesure de proposer des services ou des établissements motive souvent les petites et moyennes communes à se regrouper** comme l'explique cet.e élu.e à propos de la création d'un CIAS, « *On a décidé que c'était énorme pour les communes ou il n'y a personne au CCAS ou juste le président, pour les aides à domicile, donc ça serait plus logique de le faire au niveau intercommunal ce qui permet d'avoir du personnel* ». (Elu.e, commune moyenne, interface). Frinault& Le Saout (2011) et Havette&al (2014) confirment cette idée que le regroupement intercommunal ou le transfert des compétences « action sociale » à l'EPCI sont largement motivés par des questions de moyens, particulièrement au sein des petites communes : « *Pour les communes rurales, il s'agit davantage, par la structuration de l'échelle intercommunale, d'atteindre une « masse critique » à partir de laquelle le développement d'un service est possible. Ainsi, l'intercommunalité est assez couramment la condition pour permettre le passage d'une approche individuelle de l'action sociale à une approche populationnelle, plus systématique* ». (Havette&al, 2014, p.25) ; « *Dans les espaces ruraux ou périurbains, associé au faible jeu de concurrence entre CCAS par manque précisément de concurrents, l'engagement dans une action sociale intercommunale est également favorisé par la faiblesse des moyens dont disposent les communes pour agir. Des domaines comme les services offerts aux personnes âgées ou ceux relevant de l'enfance font l'objet d'une très forte demande sociale, mais leur réalisation suppose de mobiliser des moyens financiers importants* » (Frinault&Le Saout, 2011, p.123)

**Le point de vue des élus locaux sur l'intérêt d'un CIAS<sup>43</sup> est diversifié selon les types de territoires.** Selon notre enquête, **40% des communes considèrent très importante ou importante la mise en place d'un CIAS.** Il s'avère que ce chiffre est plus élevé pour les petites communes (53%). Il apparaît que les élus des petites communes ou des secteurs ruraux sont plus favorables à la mise en place d'un CIAS : « *Quand on a essayé de créer cet inter-CCAS, on s'est dit on pose les premier jalons...en se disant toujours oui mais on va perdre la proximité, on connaîtra nos gens, moi je crois que c'est un faux problème, moi je suis plutôt favorable au CIAS mais je crois que ce n'est pas partagé sur le territoire je pense* ». (Elu.e, commune moyenne, rurale)

**Certains acteurs locaux voient dans la création d'un CIAS l'opportunité de construire un lieu de rassemblement des services afin de faciliter l'accueil social et l'orientation des habitants :** « *L'échelle intercommunale est pertinente pour relayer des informations communales, pour favoriser les relations*

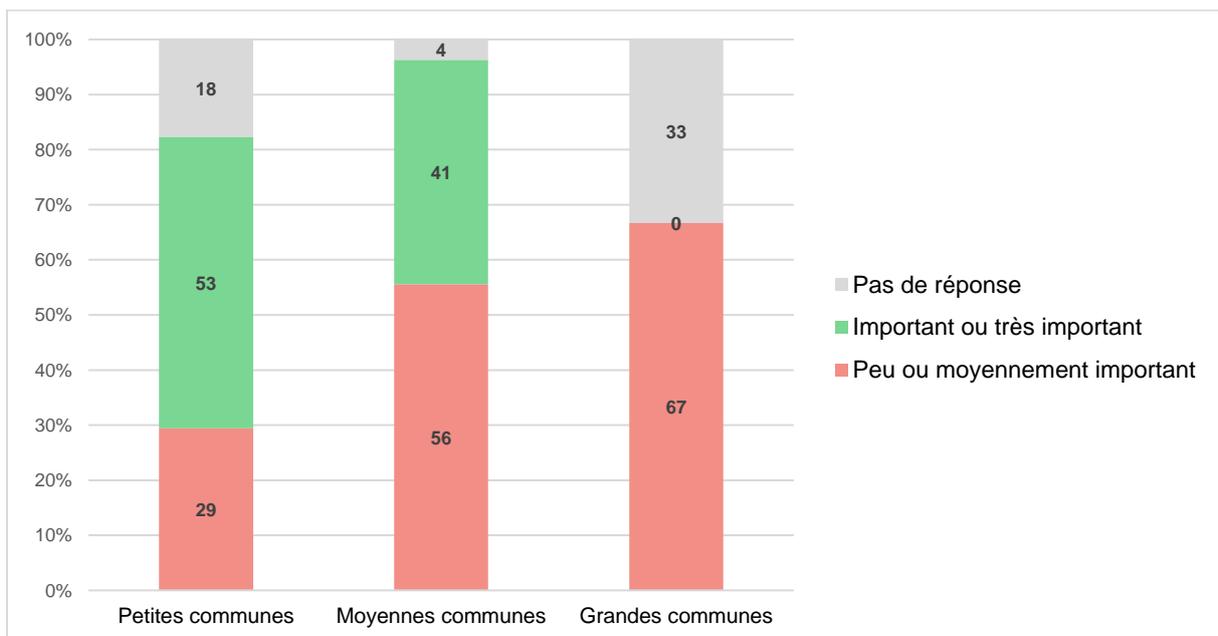
<sup>42</sup> Le type d'acteur (élu ou cadre) n'est pas précisé car il s'agit ici d'un verbatim extrait d'une question ouverte du questionnaire

<sup>43</sup> Pour exercer ces compétences sociales, un EPCI peut créer un centre intercommunal d'action sociale (CIAS) : c'est le cas d'une intercommunalité sur six au niveau national en 2014 (Drees, 2019)

partenariales, pour mettre en place des grandes actions, les personnes dans les mairies ne connaissent pas tous (Volonté de créer une Épicerie Solidaire). Mme X est favorable à la création d'un CIAS mais entend une crainte de la part de ses collègues, d'une perte de leur emploi. Mme X souhaite que le CIAS ne supprime pas le CCAS afin de garder une proximité avec les usagers. Le CIAS est important pour faire plus de choses. De mutualiser les services. Elle voudrait un lieu avec tous les services afin d'orienter au mieux les usagers » (Elu.e, commune moyenne, rurale)

Des communes qui ne souhaitent pas la création d'un CIAS ou pour lesquelles la création d'un CIAS n'a pas encore été envisagée, **peuvent quand même être en attente de la part de leur intercommunalité pour que des compétences précises sur l'action sociale lui soient transférées**. La création d'un CIAS n'a par exemple pas forcément été envisagée dans cette commune interface, mais cette dernière souhaite que la compétence petite enfance soit transférée à l'intercommunalité : « Les communes qui étaient plus près de (commune), qui ont intégré (l'intercommunalité), avaient cette compétence, elles ont essayé, nous on était partant mais on n'était pas majoritaire. Et c'était pas une volonté du Président ». (Elu.e, commune moyenne, interface) ; « On n'a pas pensé à un CIAS pour le moment, personnellement, on attend vraiment que (l'intercommunalité) prenne la compétence » (Elu.e, petite commune, interface).

Figure 20 - Point de vue sur l'intérêt de la mise en place d'un CIAS selon les types de communes



**Note de lecture :** 53% des petites communes pensent que la mise en place d'un CIAS est importante ou très importante  
**Source :** Enquête par questionnaire auprès des communes d'Ille-et-Vilaine (2019-2020)

**La création d'un CIAS ne signifie pas le transfert de toute l'action sociale à l'intercommunalité ce qui vient justifier le maintien des CCAS :** « Le CIAS s'occupe de la petite enfance (crèches, garderies) et des personnes âgées, animation et le SAAD (service à domicile). Tout le reste du social reste dans les communes (CCAS) ». (Elu.e, commune moyenne, interface) ; « Il n'y a pas de volonté de tout transférer au CIAS. La volonté des communes est quand même de garder un peu de compétences sinon il n'y a plus de logique de proximité ». (Elu.e, commune moyenne, interface). En effet, bien que la loi NOTRe ait rendu facultative la présence de CCAS dans les communes de moins de 1500 habitants rendant leur

dissolution possible, une étude<sup>44</sup> réalisée en 2016 par l'Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (UNCCAS) montrent que dans 64% des cas, la création d'un CIAS n'a pas engendré la suppression des CCAS.

**Certains élus montrent une posture de résistance vis-à-vis du transfert de la compétence « action sociale » au niveau de l'EPCI dans la mesure où cela leur enlèverait une partie essentielle de leur rôle de maire :** « *Je pense que les intercommunalités sont en train de dépouiller les petites communes de leurs compétences, on aura plus qu'à balayer les rues bientôt. C'est peut-être pour ça qu'il n'y a plus beaucoup de maires à vouloir prendre le poste* ». (Elu.e, commune moyenne, interface). En Ile-et-Vilaine, l'organisation de l'action sociale au niveau intercommunal à travers la mise en place de CIAS ne s'est d'ailleurs pas autant développée que les acteurs départementaux l'auraient souhaité. Les projets de création de CIAS ont rencontré des résistances de la part de certaines communes qui souhaitent garder la main sur leur Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) : « *Chaque commune défend son pré carré, son CCAS – encore un truc qui va partir à l'interco – les communes dans leur perception – c'est qu'elles perdent du pouvoir* » (directeur, EPCI).

De plus, **l'action sociale revête un enjeu électoral fort pour les élus locaux.** Pour les maires, particulièrement en zone rurale, le « social », souvent associé aux services de proximité, renvoie à un enjeu électoral fort, ce qui peut expliquer la difficulté de certains élus à perdre la main dans ce domaine (Frigoli, 2010) ; « *De plus, certains dispositifs sont intimement liés à la proximité. C'est notamment le cas de toutes les aides symboliques : le repas des anciens, les colis de Noël, les subventions aux associations. Ces dispositifs constituent un enjeu politique et électoral pour le maire, une façon de marquer sa présence et son attention aux habitants de la commune* ». (Havette&al, 2014, p.25). Frinault&Le Saout (2011) expliquent que beaux d'élus communaux veulent garder « la main » sur l'action sociale afin de maintenir leurs liens avec les associations locales : « *Ces dernières constituent autant de réseaux collectifs locaux sur lesquels les maires cherchent à s'appuyer pour renforcer leur capital politique. Dès lors, transférer à l'intercommunalité des compétences qui, dans la pratique, relèvent d'un fort investissement associatif comporte, pour le maire, le risque de s'aliéner ces différents soutiens en les mettant à distance de la sphère de la décision politique, et cela d'autant plus que ces activités dépendent en grande partie des subventions qui leur sont accordées par la mairie* ». (Frinault&Le Saout, 2011, p. 120-121).

**De la même manière, certains élus des grandes villes pensent qu'il ne faut pas « donner le social » aux intercommunalités au risque de défaire les communes de tout leur champ d'action :** « *L'interco n'a pas de compétences sociales sauf sur le logement (...) Les interco ont plutôt saisi des choses fonctionnelles et prospectives comme le développement économique, l'aménagement, ... si vous donnez le social et l'éducatif aux interco, il reste quoi aux communes ?* » (Elu.e, grande commune, urbaine). **Le rapport des communes à leur intercommunalité se joue de manière spécifique au sein des grandes agglomérations urbaines.** Les communes périphériques d'une grande ville-centre peuvent refuser de soutenir une dynamique intercommunale en terme d'action sociale au risque de rentrer dans un **rapport de force dissymétrique** au sein duquel elle auraient des difficultés à défendre leur point de vue : « *Concernant le CIAS, on est la ville centre avec 217 000 habitants et la deuxième ville fait à peine 20 000 donc la question pour les autres communes est toujours est ce que je vais me faire absorber par X ? Et être obligé de faire comme X ?* » (Elu.e, grande commune, urbaine). Les acteurs mobilisés dans le secteur social des villes peuvent cependant regretter de n'être pas suffisamment associées aux projets des agglomérations : « *Les villes ne sont pas forcément en symbiose avec les aggro ou les métropoles sur le social. Le contrat de ville est porté par X agglomération, mais sur les aspects « habitat » donc ça nous concerne moins (...). Il y aurait des sujets, on aurait intérêt à construire ensemble. L'agglomération ne nous associe pas suffisamment sur les sujets qu'ils traitent* ». (Directeur.trice, grande commune, urbaine)

---

<sup>44</sup> Mallet, Koch, Berthon et Bodo, « Les centres intercommunaux d'action sociale: des appuis majeurs dans des territoires en pleine recomposition », Enquêtes et observation sociale, octobre 2016.

## L'EPCI : un territoire trop vaste pour permettre la coopération autour des projets sociaux ?

**L'EPCI est parfois présenté par les personnes interrogées comme une échelle non pertinente car trop vaste pour réussir à mettre l'ensemble des acteurs d'accord sur un même projet :** « *L'échelle de l'EPCI n'est pas une échelle qui permet forcément une unité (...) Je pense que la création d'un CIAS n'est pas opportune, on va perdre les institutions et les habitants... je ne sais pas comment ça pourrait s'organiser. C'est une solution ... trop complexe, d'autant que le CDAS du pays X qui est sur la couronne de X, à deux communautés de communes en charge. Les demandes et la population ne sont pas les mêmes sur le territoire, ça pourrait complexifier ce travail partenarial. Il n'y aurait pas d'unité, là il y en a une, en tout cas sur la ville de X* ». (Directeur.trice, grande commune, urbaine)

**Les élus locaux mettent en avant le fait que les EPCI ou les agglomérations réunissent trop d'acteurs et de territoires différents pour être en mesure de coopérer :** « *La création d'un CIAS est un sujet discuté au niveau de X Communauté mais c'est resté fin de non-recevoir. Mais entre CCAS voisins, on arrive à se réunir, entretenir de bonnes relations ; on a les mêmes problématiques mais réfléchir à un CIAS à l'échelle de X Communauté avec 46 communes, je n'y vois pas de sens* » (Elu.e, commune moyenne, interface)

**Aussi, des élus pensent que l'échelle intercommunale et les CIAS ne peuvent répondre au besoin de proximité géographique des habitants pour accéder à l'information et aux services :** « *J'ai peur qu'on soit moins proche de la population avec un CIAS, je pense que les habitants ont besoin de cette proximité, qu'on soit proche d'eux, attentif, ils aiment bien reconnaître la personne qui est en face d'eux* ». (Elu.e, commune moyenne, périurbaine). Selon Havette&al (2014), les élus locaux sont nombreux à soutenir l'idée que **l'échelle intercommunale ne permet pas de préserver le besoin de proximité des services des habitants :** « *Souvent méconnus du grand public, les EPCI ne cristallisent pas la même attente, et semblent plus anonymes. Des lors, c'est bien au maire ou à l' élu en charge du social que s'adresse un individu qui rencontre des difficultés – un choix qui se comprend également par la proximité de la mairie, en comparaison du CIAS ou du centre administratif de l'intercommunalité* ». (Havette&al, 2014, p.25)

Pour Frinault et Le Saout (2010), **certains élus, particulièrement des petites communes, considèrent que transférer l'action sociale à l'intercommunalité est synonyme de complications administratives et de bureaucratisation :** « *En fonctionnant sur des bases individuelles plus que bureaucratiques (Paugam, 2005), ce type de relations d'assistance accorde aux maires une relative autonomie de décision qui leur permet, conformément à leurs représentations, de contrôler les mouvements de ces populations en rendant leur présence acceptable auprès des autres habitants et permettant par là d'assurer la cohésion interne de la commune. Pour les maires, intercommunaliser l'accompagnement social revient dès lors à s'engager dans des logiques de bureaucratisation de ces interventions* » (Frinault&Le Saout, 2011, p.122)

Par ailleurs, transférer des compétences à l'intercommunalité revient dans certaines situations à modifier les relations entre les acteurs communaux du social et le département. En effet, d'un entretien ressort que le CIAS remplace le CCAS dans les relations entre échelles et notamment avec le département qui désormais, s'adresse directement au CIAS. Ainsi, ces acteurs communaux pourraient se retrouver dépossédés "en partie des liens directs et individuels qu'ils peuvent avoir avec ces partenaires" (le département). Certains acteurs communaux expliquent qu'il n'y a pas forcément de relations avec les services départementaux quand l'**EPCI** a pris une compétence d'action sociale : "Les relations se font essentiellement avec le service communautaire avec la prise de compétence de l'enfance/jeunesse et non avec l'agence départementale et le département" (Elu.e, petite commune, rurale)

## Des regroupements de communes en dehors des EPCI pour mettre en place des RIPAME ou des réseaux inter-CCAS

Les regroupements intercommunaux dans le domaine social ne se font pas forcément à l'échelle de l'EPCI mais peuvent être le fait de quelques communes d'un même « bassin de vie »<sup>45</sup> particulièrement du côté des petites et moyennes communes. Cet.e élu.e local.e témoigne par exemple d'un regroupement de communes qui s'est construit à partir de liens historiques et de problématiques socio-territoriales en commun. C'est ainsi que ces communes se sont entendues pour mettre en place un service de transports solidaire sur leur territoire : « Et derrière on a abordé le volet mobilité aussi pour aider des associations qui accompagnent des personnes en difficulté vers X donc on a réussi à mettre en place une navette pour aller vers l'épicerie sociale de X avec 3 autres communes avec un circuit. Ce sont les limites de l'ancien canton. Historiquement il y a des liens qui ont pu exister entre certaines communes donc on essaye d'être au plus près, communes avec les mêmes dynamiques démographiques aussi mais ça reste une adhésion libre, pas d'obligation » (Elu.e, commune moyenne, interface). Même si la compétence « action sociale » n'a pas été transférée à l'intercommunalité, un.e élu.e rencontré.e explique qu'« il y a tout de même des relations entre les différentes communes. Des soirées animées pour les adolescents sont organisées et tournent dans différentes communes ». (Elu.e, petite commune, rurale).

La mise en place d'un RIPAME<sup>46</sup> est souvent au cœur de ces projets locaux communs : « Concernant la petite enfance, on vient de se regrouper, on monte un RIPAME à 7 communes. On travaille beaucoup avec les communes d'à côté, on a un club de football ». (Elu rurale moins de 1500) ; « X communauté n'a pas la compétence action sociale ni aucune compétence sur ce sujet-là. Ce sont des réflexions à l'échelle du bassin de vie qui créent l'action sociale notamment sur le volet petite enfance puisqu'il y a un RIPAME (porté par la commune et non le CCAS) depuis 3 ans, avec une organisation qui est un peu victime de son succès puisque c'était à l'échelle de quelques communes, on commence à intéresser les communes qui sont un peu plus éloignées et qui se rendent compte que ça fonctionne bien. Ce n'est pas la grande ville qui vient proposer ses services, c'est une réflexion qui vient du terrain, qui commence à tisser sa toile. Ce n'est pas sous l'impulsion de l'EPCI. Ça a été initié par X. Les bureaux du RIPAME sont à X et il y a des permanences dans toutes les communes qui sont associées à ce projet. D'autres communes souhaiteraient en faire partie » (Elu.e, commune moyenne, interface) ; « A la mairie on a mis en place une action pour la petite enfance, on a créé un RIPAME (relais intercommunal parent assistant maternel enfant) en lien avec la CAF. On a démarré en 2019, deux années d'étude avant. C'est quelque chose de communal, l'animatrice spécialisée jeunes enfants est salariée de la commune, puisque c'est nous qui portons le projet, même si nous mutualisons à neuf communes, puisque c'est un service gratuit, donc c'est insupportable tout seul, donc on s'est regroupé. C'était pas simple de se regrouper à neuf communes, il fallait fédérer les communes ». (Elu.e, commune moyenne, interface)

Plutôt que de mettre en place un CIAS, des communes font le choix de construire un réseau inter-CCAS : « On a construit un autre projet avec d'autres communes, comme un inter-CCAS. Harmoniser les façons de faire comme les aides financières dans un premier temps pour essayer de se dire comment chacun d'entre nous essaye d'aider, chaque commune n'a pas les mêmes moyens financiers, la même trésorerie ». (Elu.e, commune moyenne, interface) ; « Nous nous rencontrons deux fois par an avec d'autres CCAS. Nous avons constitué notre propre réseau, c'est parti d'une réunion avec le CLIC Alli'âges. Nous échangeons sur nos méthodes de travail » (Elu.e, commune moyenne, périurbaine)

---

<sup>45</sup> « Bien que l'action sociale apparaisse globalement comme un domaine réservé des communes, il n'en reste pas moins que des municipalités ont transféré pour partie cette compétence à un groupement. Ces mouvements s'observent essentiellement dans les espaces ruraux. Autrement dit, l'action sociale intercommunale est avant tout le fait de communautés de communes rurales de taille réduite ». (Frinault&Le Saout, 2011, p.123)

<sup>46</sup> Relais Intercommunal Parents Assistants Maternels Enfants

**Des communes ont également souhaité se regrouper afin de réaliser leur ABS :** « Il y a eu un ABS en début de ce mandat, le temps de trouver des solutions aux besoins. (...) On s'est rapproché de X pour former l'inter-CCAS, on se réunit deux fois par an et ensemble on a demandé à faire une ABS du territoire jusqu'à X. L'inter-CCAS n'a pas la compétence sociale donc on ne pouvait pas s'appuyer dessus, le président de l'intercommunalité a accepté de financer une étude qui n'a pas coûté cher car on s'est rapproché d'étudiants en master qui ont fait cette ABS pour nous ». (Elu.e, commune moyenne, rurale). Ces mêmes communes mettent en place des rencontres afin de contribuer à la mise en place d'un **premier accueil inconditionnel de proximité** : « la commune X a créé l'inter-CCAS permettant notamment de réaliser une ABS. De plus, une journée d'interconnaissance de l'ensemble des partenaires sociaux du territoire a eu lieu. Réunis autour d'une table, les partenaires par le biais d'étude de cas ce sont présentés afin que tout le monde puisse connaître leur structure. On a réalisé que les acteurs ne se connaissaient pas. On a créé un tableau intégrant les noms de partenaires et ce qu'ils font, qu'on a distribué aux mairies de l'inter-CCAS afin d'orienter aux mieux les personnes ».

**Plusieurs élus locaux défendent l'intérêt de se regrouper entre communes afin de rééquilibrer les « rapports de force » avec les plus grands territoires :** « Chacun cherche à garder son identité et c'est pas la grosse ville qui impose ses choix c'est une vision de terrain, où on se dit effectivement en s'associant on peut faire de belles choses » (Elu.e, commune moyenne, interface)

**Cependant, même si l'initiative du regroupement intercommunal peut venir d'une ou de quelques communes, l'association de l'EPCI au projet est souvent encouragée par les institutions supra qui souhaitent avoir un interlocuteur unique pour faciliter le portage et les relations partenariales :** « La mise en place du RAM c'est un service communautaire, on fait partie de l'agglomération de X qui n'ont pas de compétences en matière social ni même de la petite enfance. L'idée de créer un RAM (Relais assistant maternel) cela permet de fédérer le réseau des assistantes maternelles qui sont isolées chez elles. Par rapport aux parents qui n'ont plus de professionnalisation, l'idée est partie de la commune de X on a mis quelques communes autour de la table et la CAF qui finance la structure souhaitait avoir l'agglomération en tant qu'interlocuteur mais à force de persuasion il a été créé depuis un an. Il y a une animatrice dédiée aux assistantes maternelles qui effectue des permanences et des ateliers d'éveils auprès des assistantes maternelles et des parents » (Elu.e, commune moyenne, interface)

Plusieurs membres du groupe de recherche rappellent aussi que le département d'Ille-et-Vilaine a adopté comme **échelon pertinent de l'action et du partenariat les intercommunalités**. Les territoires des agences sont calés sur ce découpage. L'entrée par les contrats de territoire est structurante. « Quand les autres acteurs utilisent un autre découpage territorial, c'est compliqué pour nous » (Membre du groupe de recherche).

## CHAPITRE 3 - LES RELATIONS ENTRE LES COMMUNES ET LE DEPARTEMENT DANS LE CHAMP SOCIAL

---

### 1. Des coopérations et des attentes différentes selon les thématiques et les territoires

---

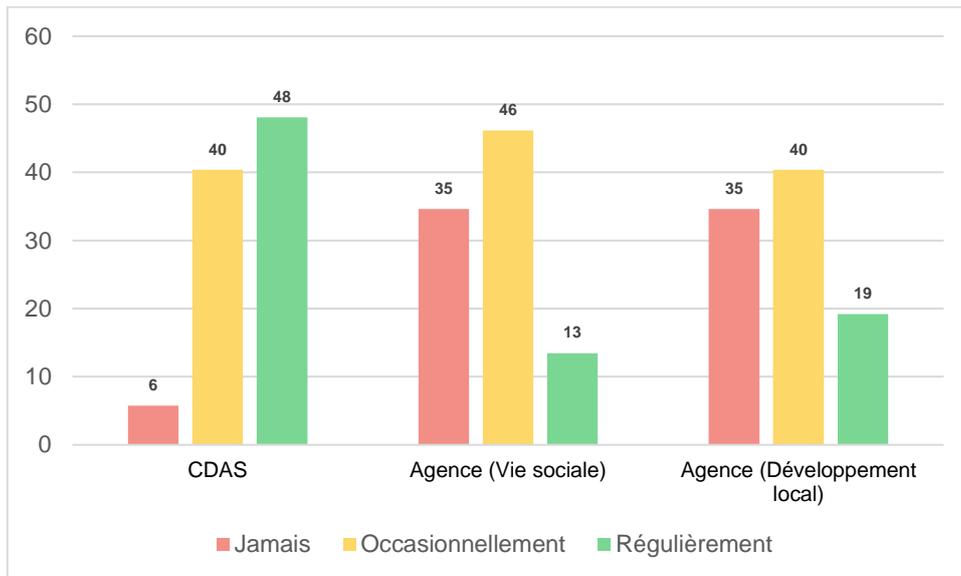
Les résultats au questionnaire et les entretiens auprès des acteurs communaux apportent des éléments qui permettent de mieux comprendre les types de coopérations en cours actuellement entre le département et les communes, ainsi que les points de vue des acteurs communaux au sujet de leurs relations avec le département et leurs attentes par rapport au rôle que le département peut jouer au niveau local dans le champ social. L'enquête donne la possibilité d'identifier **trois types de relations** entre le département et les communes : une relation partenariale privilégiée, une relation lointaine avec des attentes, une relation lointaine avec des attitudes de défiance. Cette typologie vient confirmer et étayer les observations réalisées au niveau national dans le cadre de l'étude de la Drees (Havette&al, 2014).

#### Une relation partenariale privilégiée

On observe, en Ille-et-Vilaine, que **les relations partenariales entre les communes et le département se jouent beaucoup au niveau des CDAS**, instances bien repérées par les acteurs locaux. Au total, **88%** des acteurs communaux qui ont répondu à l'enquête affirment travailler « régulièrement » (48%) ou occasionnellement (40%) avec le CDAS. Plusieurs acteurs communaux interviewés confirment avoir des **relations étroites avec les professionnel.le.s du CDAS** : « *On a des relations constructives avec le CDAS car il y a des assistantes sociales qui viennent ici, l'idée est d'être en lien étroit* ». (Elu.e, commune moyenne, interface) ; « *On a une relation étroite au quotidien avec les professionnel.le.s du CDAS, que ça soit les assistantes sociales, les conseillères en gérontologie aussi, le CESF du territoire* ». (Elu.e, commune moyenne, interface) ; « *Les relations avec le CDAS sont fréquentes. On se voit minimum une fois par mois* ». (Elu.e, commune moyenne, interface) ; « *On travaille beaucoup avec le CDAS. Tout le monde travaille ensemble. Il y a des interactions* ». (Elu.e, commune moyenne, périurbaine) ; « *On travaille beaucoup avec le CDAS de X, on envoie beaucoup de personnes sur le CDAS* ». (Elu.e, commune moyenne, périurbaine)

Les prises de contact entre les acteurs locaux et les professionnels des CDAS se font souvent au sujet de **situations particulières de personnes** : « *Avec le CDAS, les relations sont régulières. C'est le cas lorsque des familles en particulier connaissent des difficultés, les élus interpellent les assistantes sociales, cela permet aux élus de leur dire ce que les assistantes sociales ne peuvent pas voir. Le personnel du CDAS contacte aussi les élus pour des problèmes similaires.* » (Elu.e, commune moyenne, interface) ; « *Nous avons assez peu de contacts avec le CDAS, mais quand il y a un contact c'est pour une demande particulière, et ça se passe bien quoi. Les professionnels du CDAS peuvent se déplacer, dans la mairie par exemple si les gens ne peuvent pas se déplacer au CDAS. On donne l'adresse et le numéro de téléphone du CDAS car il y a des personnes compétentes, on envoie tous les mois une liste de 3/4 personnes en difficultés* ». (Elu.e, commune moyenne, interface)

**Figure 21 – Fréquence des relations entre les communes et les services du département**



**Note de lecture :** 48% des communes affirment travailler régulièrement avec le CDAS  
**Source :** Enquête par questionnaire auprès des communes d’Ille-et-Vilaine (2019-2020)

En revanche, les résultats au questionnaire montrent que **les agences sont moins repérées et/ou sollicitées par les acteurs locaux**. 13 % des répondant.e.s affirment travailler régulièrement et 46 % occasionnellement avec le service « vie sociale » de l’agence. Dans plusieurs entretiens, des élus témoignent de ces **liens plus distendus avec l’agence départementale** : « *Il faudrait plus de relations entre les services, une meilleure connaissance des domaines d’intervention du département sur le territoire, c’est vrai qu’on va rarement voir l’agence départementale, c’est plus le CDAS qu’on va voir* » (Elu.e, commune moyenne, interface) ; « *Je ne connais pas l’existence de l’agence départementale située à X* » (Elu.e, commune moyenne, périurbaine) ; « *L’agence Départementale on l’a connaît on sait qu’ils sont là si on a besoin d’aide mais on ne le fait pas pour l’action sociale* » (Elu.e, petite commune, rurale) ; « *Des réunions peuvent se tenir mais globalement il y a peu de relation avec l’agence départementale sur le sujet de l’action sociale* ». (Elu.e, grande commune, urbaine). Un.e élu.e considère que les relations avec l’agence départementale de X n’existent pas vraiment. “*On n’a pas de relation... suivi avec eux*” (Elu.e, commune moyenne, interface). Elle évoque quand même un programme de sensibilisation à l’informatique réalisé lors du mandat précédent par des animateurs rattachés à l’agence.

Plusieurs acteurs communaux témoignent néanmoins de relations avec les agences à l’occasion de **réunions thématiques sur des sujets comme le vieillissement** « *On a des réunions avec l’agence départementale concernant le vieillissement, des choses comme ça, pour en savoir plus sur l’APA. C’est l’agence départementale de Vitré qui réunit les communes qui y sont rattachées et donc vient qui veut. En général j’y vais avec ma directrice d’accueil des personnes âgées, comme ça elle a les éléments. Il y a deux ou trois réunions par an, ça fonctionne bien* ». (Elu.e, commune moyenne, interface) ; ou encore à l’occasion d’**actions transversales croisant social et culture** : « *On est souvent sur des actions ensemble, par exemple sur le théâtre, avec l’agence départementale. On organise en commun, avec les responsables des différents services* ». (Elu.e, commune moyenne, interface)

Plusieurs acteurs locaux rencontrés considèrent avoir une **relation partenariale privilégiée avec le département** : « *On travaille relativement bien, l'importance est de travailler avec les partenaires, les différentes institutions du social, c'est la clé de la réussite, notre instance privilégiée est le département, on est sur le champ de l'insertion et sur le champ des personnes âgées et personnes handicapées, les relations avec le département se passent bien* » (Elu.e, commune moyenne, rurale) ; des élus mentionnent **des projets réalisés en commun avec le département** : « *On a créé le comité local de la coordination des solidarités* » (Cadre, grande commune, urbaine).

Le travail en coopération peut aussi s'organiser **dans le cadre de conventions pour l'attribution du RSA** : « *On travaille ensemble tout le temps, sur le RSA. Il y a des subventions qui sont versées par le département, il y a une convention.* » (Elu.e, commune moyenne, urbaine) ; « *Il y a deux services au CCAS de X : un service accompagnement global où on fait le même travail que les CDAS, mais dans le cadre d'une partition des publics nous ne travaillons que sur la population de plus de 21 ans sans enfants à charge. Et une délégation du département pour les bénéficiaires du RSA* ». (Cadre, grande commune, urbaine). Le « partage des tâches » dans le domaine social entre les communes et les départements peut aussi s'établir sur la base d'un partage des publics entre d'un côté les familles avec enfants, prises en charge par le département du fait de ses autres compétences à leur égard (aide sociale à l'enfance, protection maternelle et infantile), et de l'autre les personnes isolées, prises en charge par les CCAS, a longtemps existé et demeure d'actualité dans certains départements (Havette&al, 2014).

Le questionnaire, les entretiens et les échanges lors des groupes de recherche convergent vers l'idée que **les relations partenariales entre le département et les communes diffèrent selon les secteurs de l'action sociale. Le champ des personnes âgées représente un domaine de prédilection des coopérations actuelles entre les deux échelons** : 65% des communes répondent travailler en partenariat avec le département dans le cadre de l'action sociale à destination des personnes âgées (tableau ci-dessous).

**Tableau 11 - Secteurs pour lesquels les communes travaillent en partenariat avec le département**

Thématiques	Part des communes (en%)
L'action sociale à destination des personnes âgées	65
L'action sociale pour l'hébergement/logement	54
L'action sociale à destination de la petite enfance	50
L'action sociale à destination des personnes handicapées	48
L'action sociale pour l'insertion professionnelle (aide à la recherche d'emploi)	40
L'action sociale pour la lutte contre la pauvreté et les exclusions	38
L'action sociale à destination de la jeunesse/famille	35
L'action sociale pour l'accès aux soins et la prévention sanitaire	23

**Note de lecture** : 65% des communes interrogées affirment avoir travaillé en partenariat avec le département dans le secteur de l'action sociale à destination des personnes âgées

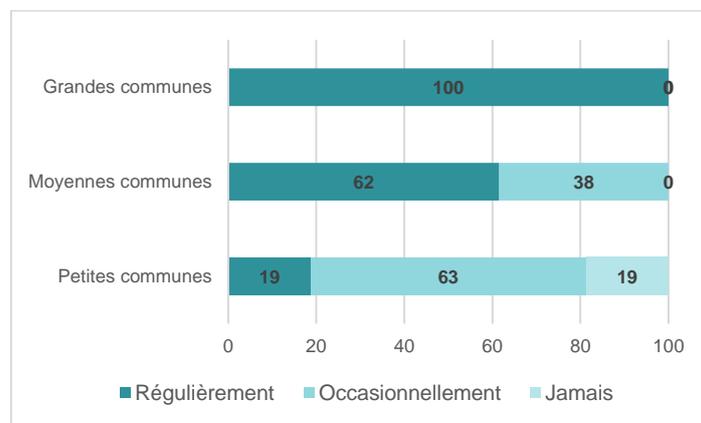
**Source** : Enquête par questionnaire auprès des communes d'Ille-et-Vilaine (2019-2020)

Les entretiens confirment cette idée et nombreux sont les interviewés à citer les **CLIC** comme projet commun avec le département : « *Le département finance une action de mobilité pour les personnes âgées et celles en précarité économique. Ce partenariat est mis en place avec la collaboration du CLIC* » (Elu.e, commune moyenne, interface) ; « *Lors des conférences organisées par le département on s'aperçoit qu'il y a très peu d'élus mais beaucoup d'administratifs, cela s'améliore maintenant*

puisqu'avec le CDAS et le **CLIC** on travaille bien ensemble avec un petit groupe d'élus, on fait du bon travail » (Elu.e, commune moyenne, interface) ; « On travaille aussi en complémentarité avec d'autres partenaires dont le **CLIC** (...) les ateliers qu'on accueille sont déjà pris en charge par cette conférence des financeurs, et nous on est là pour apporter l'aspect logistique et favoriser la communication vers le public dédié ». (Elu.e, commune moyenne, interface).

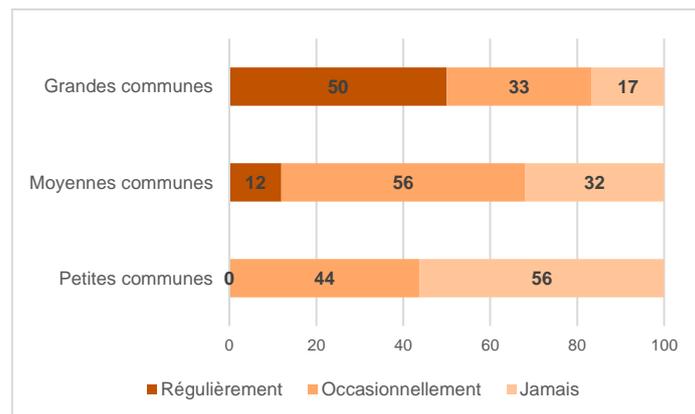
**Le questionnaire montre des différences géographiques en ce qui concerne les relations entre les communes et les services départementaux.** Par exemple, les petites communes ont moins souvent de relations avec les CDAS que les autres types de communes : seules 19% d'entre elles disent avoir des relations régulières avec les CDAS contre 62% des moyennes communes et 100% des grandes communes. Par ailleurs, 56% des petites communes affirment n'avoir jamais de relations avec les agences départementales contre 32% des communes moyennes et 17% des grandes communes.

**Figure 22 - Fréquence des relations avec le CDAS par type de commune**



**Note de lecture :** 19% des petites communes affirment travailler régulièrement avec le CDAS  
**Source :** Enquête par questionnaire auprès des communes d'Ille-et-Vilaine (2019-2020)

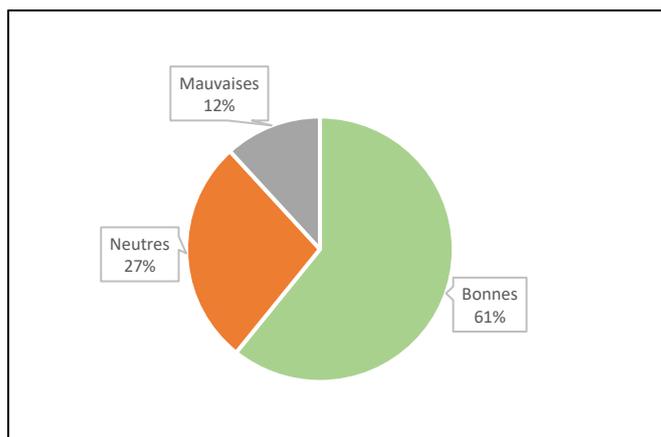
**Figure 23 - Fréquence des relations avec le service "vie sociale" de l'agence départementale par type de commune**



**Note de lecture :** 56% des petites communes affirment ne jamais travailler avec le service « vie sociale » de l'agence départementale  
**Source :** Enquête par questionnaire auprès des communes d'Ille-et-Vilaine (2019-2020)

D'après les réponses au questionnaire, **61% des communes interrogées jugent « bonnes » ou « très bonnes » leurs relations avec le département.** Il est demandé dans le questionnaire de justifier leur réponse. La **réactivité, la disponibilité et l'écoute** des professionnels des services (CDAS ou agence) sont mises en avant pour ces répondants : « *L'agence départementale est réactive, disponible* » (petite commune, interface) ; « *Une écoute réactive* » (commune moyenne, interface) ; « *Très bonne réactivité de l'équipe* » (petite commune, rurale) ; « *Qualité de l'écoute et des échanges, disponibilité des travailleurs sociaux et du responsable* » (commune moyenne, périurbaine). Un répondant fait part de sa satisfaction quant à la dynamique partenariale en place : « *Réelle dynamique de partenariat local avec le CCAS de X et l'Agence* » (grande commune, urbaine)

**Figure 24 - Evaluation par les acteurs communaux de leurs relations avec le département**

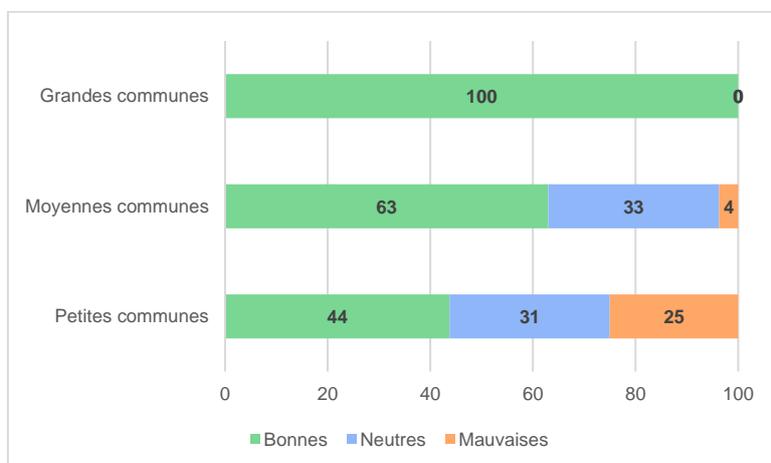


**Note de lecture :** 61% des communes interrogées jugent « bonnes » ou « très bonnes » leurs relations avec le département

**Source :** Enquête par questionnaire auprès des communes d'Ille-et-Vilaine (2019-2020)

En ce qui concerne, l'évaluation des relations avec le département, **les petites communes sont proportionnellement plus nombreuses à juger comme « neutres » ou comme « mauvaises » leurs relations avec le département.** Selon les réponses au questionnaire, alors que la totalité des répondants des grandes communes considèrent avoir de bonnes relations avec le département, c'est le cas pour 63% des moyennes communes et 44% des petites communes.

**Figure 25 - Evaluation des relations avec le département par type de commune**



**Note de lecture :** 44% des petites communes interrogées jugent « bonnes » ou « très bonnes » leurs relations avec le département

**Source :** Enquête par questionnaire auprès des communes d'Ille-et-Vilaine (2019-2020)

## Une relation lointaine avec des attentes

**Certain.e.s élu.e.s sont en demande de contacts plus réguliers avec les professionnel.e.s des CDAS ou une présence plus importante de ces dernier.e.s sur leurs territoire :** *“Il faudrait des contacts physiques réguliers, je leur en avais fait part d’ailleurs”* (Elu.e, commune moyenne, interface) ; *« Des assistantes sociales qui viendraient à nouveau sur X. Il y a des personnes qui ne peuvent pas forcément se déplacer, prendre le bus ».* (Elu.e, commune moyenne, périurbaine).

**Des acteurs communaux rencontrés considèrent que le département est un acteur plutôt lointain et font part de leur demande pour avoir plus d’informations sur sa politique, son organisation et ses actions en cours :** *« On a quelques réunions avec le département mais ça manque un peu. On n’a pas assez d’informations. En 8 ans on a eu une réunion sur les dossiers d’aides sociales et d’aides alimentaires. Il manque des réunions, c’est le DGS qui y assiste car il s’agit de travail en plus pour nous. Les petits CCAS sont prévenus en dernier. Si on ne va pas vers eux, le département ne viendra pas nous chercher. On se sent seul. On a l’impression de ne pas toujours faire partie du cercle, si on veut y entrer il faut forcer. Est-ce que tout nous est transmis ? Il n’y a pas beaucoup de réunions donc on se regroupe avec d’autres CCAS 2 fois par an et on échange sur comment ils travaillent, leurs méthodes ».* (Elu.e, commune moyenne, périurbaine) ; *« On remarque un manque de lisibilité ou un déficit d’informations de la part des élus locaux, lors du début de mandat on arrive, on est bombardé, on n’a pas forcément connaissance de tous les rouages et de la répartition des compétences de la part des uns et des autres, il y aura peut-être besoin même si ça a été de fait mais peut-être de façon trop sommaire que en début de mandat les services du département viennent communiquer avec les élus locaux pour savoir comment travailler ensemble ».* (Elu.e, commune moyenne, interface)

Des élu.e.s expliquent que **ce partage d’informations pourrait davantage être réalisé entre élus communaux et élus départementaux.** Un.e élu.e souhaite que les conseillers départementaux soient plus présents afin de montrer les actions mises en place par le département pour les communes : *« les actions seraient présentées aux élus communaux(...) Il faudrait dégager du temps aux conseillers départementaux.* (Elu.e, commune moyenne, rurale) ; *« Lors des conférences organisées par le département on s’aperçoit qu’il y a très peu d’élus mais beaucoup d’administratifs, cela s’améliore maintenant puisqu’avec le CDAS et le Clic on travaille bien ensemble car avec un petit groupe d’élus on fait du bon travail mais on va à la pêche aux informations »* (Elu.e, commune moyenne, interface).

Notons ici que **les relations peuvent être considérées comme lointaines avec le niveau départemental mais être plus étroites au niveau local de l’agence** comme en témoigne cet.te élu.e d’une petite commune rurale : *« Non, le département ne nous a jamais accompagné, on a des circulaires qui nous viennent, et Jean-Luc Chenut nous rassemble au moins deux fois par an. J’entretiens de très bonnes relations avec le directeur de l’agence de X, Mr X. C’est des suivis personnels pratiquement ».* (Elu.e, petite commune, rurale).

Parmi les **27% de communes évaluant comme « neutres »** leurs relations, la majorité explique avoir peu de relations avec le département : *« On ne les voit que très peu »* (petite commune, interface) ; *« relation occasionnelle »* ; *« Peu de relations, sans doute par manque de communication dans les deux sens »* (petite commune, interface) ; *« peu de relations à ce jour »* (commune moyenne, périurbaine) ;

## Une relation lointaine avec des attitudes de défiance

Les membres du groupe de recherche observent sur certains territoires une certaine **ambivalence de la part des acteurs locaux vis-à-vis de l'action sociale et du rôle du département**. Les élus locaux peuvent craindre de perdre leur influence sur la compétence sociale et en même temps certains se plaignent d'être obligés par le département de mettre en place des actions dans le domaine social. Certains acteurs locaux montrent même de la **méfiance** vis-à-vis du Département dans un contexte de resserrement budgétaire et de désengagement de certains organismes publics. Et en même temps, pour les maires des communes rurales, le « social », souvent associé aux services de proximité, renvoie à un enjeu électoral fort, ce qui peut expliquer la difficulté de certains élus à perdre un peu la main dans ce domaine (Frigoli, 2010).

D'autres expriment leur **crainte du désengagement du département** avec le risque pour les personnes accompagnées d'être « ballotées » d'un service à l'autre sans qu'on leur propose de solutions : *« Si je suis réélu, il faudra qu'on se réunisse le CDAS et CCAS des communes autour, pour pouvoir discuter avec les assistantes sociales, quelles solutions apportées aux personnes sans les trimballer à droite et à gauche. Pouvoir leur donner une petite réponse sur X et avoir quelque chose. Pas assez de discussions entre nous. On ne peut pas rejeter sur les communes alors qu'on n'a pas de budgets. On apporte une aide d'urgence. Les assistantes ont plus de poids pour accompagner. On n'a pas toutes les solutions qu'a une assistante sociale. On se rejette la balle avec le CDAS. On est une petite commune, le repas nous prend beaucoup, on n'a pas de budget pour aider les personnes tandis que le CDAS a des assistantes sociales qui ont des budgets qui peuvent faire des chèques d'aide. Ce qui m'agace, tu les envoies là-bas, tu sais très bien qu'ils peuvent aider, qu'il y a ce qu'il faut, mais ils renvoient ici. Moi ça me gêne que les personnes soient un peu punchingball »*. (Elu.e, commune moyenne, périurbaine)

Parmi les communes qui ont évalué comme « mauvaises » leurs relations avec le département (au total seulement 6 répondants/12%), c'est le **manque de réactivité des CDAS** qui est mentionné : *« CDAS pas assez disponible »* (commune moyenne, rurale), *« Difficulté pour obtenir une intervention rapide du CDAS »* (petite commune, interface) ; Plusieurs interviewés ont également mentionné cette question des délais : *« A titre personnel sur les dossiers proposés aux CDAS, ou au département dans le cadre des personnes âgées, il y a parfois des retards, mais c'est humain. Des fois ma directrice elle dit « oui j'ai envoyé un mail au département, et ils ne répondent pas ». En dehors de ces choses-là globalement ça va, mais il ne faut pas être trop pressé »*. (Elu.e, commune moyenne, interface) ; *« Mais c'est pas facile, ça bouge pas dur, il faut vraiment insister. Je n'ai pas le ressenti d'être abandonné, mais on a du mal à faire déplacer les assistantes sociales, c'est pas toujours facile, mais elles ont pas un rôle facile non plus »*. (Elu.e, petite commune, rurale).

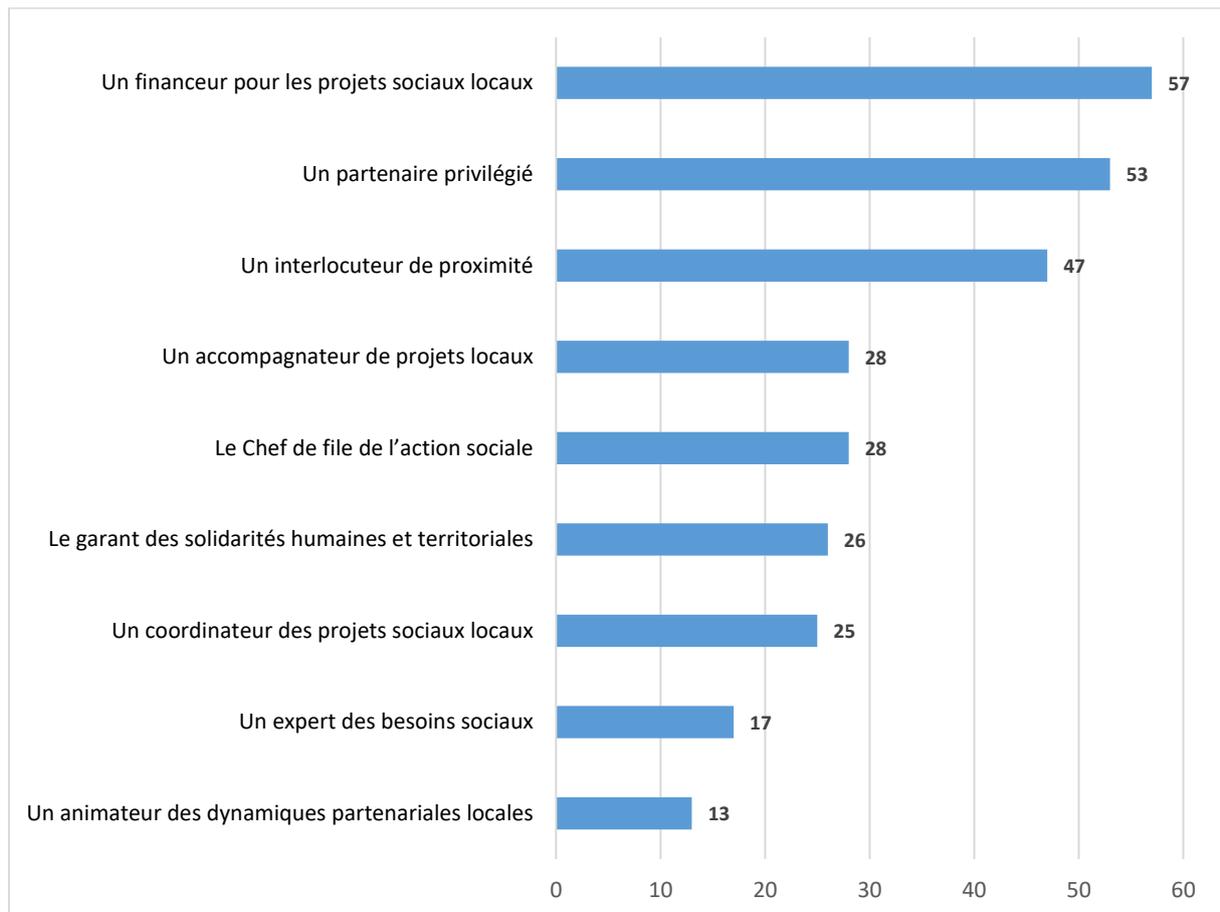
Parmi ceux qui évaluent comme « mauvaises » ou « très mauvaises » leurs relations avec le département, certains expriment leur **insatisfaction vis-à-vis du fonctionnement de l'institution départementale qu'ils jugent « technocratique »** : *« Technocratie qui produit des schémas sans effets concrets suffisants en raison d'une bureaucratie puissante »* (petite commune, interface). A ce sujet Havette&al (2014) ont également perçu à partir de leur enquête le fait que les acteurs communaux se voient souvent comme des intervenants de « proximité » en prise avec « la réalité du terrain » et perçoivent les départements comme des « entités lointaines, quand bien même leurs structures maillent le territoire (PMI, circonscriptions d'action sociale...), et auxquelles elles ne souhaitent pas être subordonnées » (Havette&al, 2014, p.11).

## 2. Les représentations des acteurs communaux vis-à-vis du rôle du département

### Le département comme « financeur » de projets pour une majorité d'acteurs communaux

Le questionnaire a permis d'interroger les acteurs communaux sur leurs visions du rôle du département. **57% des communes considèrent que le département doit être un "financeur pour les projets sociaux locaux"**.

Figure 26 - Les visions du rôle du département selon les communes<sup>47</sup>



**Note de lecture :** 57% des communes interrogées considèrent que le département doit être un "financeur pour les projets sociaux locaux".

**Source :** Enquête par questionnaire auprès des communes d'Ille-et-Vilaine (2019-2020)

Certains acteurs communaux rencontrés pendant les entretiens sont d'ailleurs nombreux à mettre en avant le fait que **leurs relations avec le département sont avant tout (voire uniquement) financières** : « C'est l'acteur principal, c'est vraiment ça, c'est lui qui délivre l'APA, qui finance partiellement les structures EHPAD, c'est lui qui paye le RSA ». (Elu.e, commune moyenne, périurbain) ; « Le département c'est plus des contacts par rapport à l'EHPAD : le budget, le personnel. Au niveau CCAS et mairie pas plus que ça » (Elu.e, commune moyenne, périurbaine) ; « Au minimum une rencontre par année auprès d'un technicien du département pour échanger sur les chiffres, le budget et pour fixer les nouveaux tarifs pour l'année suivante ... voilà c'est là qu'on est lié avec le Département. Et c'est une

<sup>47</sup> La question posée dans le questionnaire était formulée ainsi : « Au niveau local, le Département d'Ille-et-Vilaine doit-il, selon vous, être avant tout : (Trois réponses possibles, au maximum) »

*relation obligatoire puisque c'est eux qui distribuent l'aide sociale concernant la MAPA. Avec le gérant de la maison de retraite, on est convoqué au département, une fois par an, plus les échanges de mails » (Elu.e, commune moyenne, interface) ; « On travaille avec le département pour le fonctionnement, aux investissements, valide les prix de journées ». (Elu.e, commune moyenne, rurale) ; « Les plus fortes [relations] sont avec l'EHPAD, car il y a des logiques partenariales. Au niveau du CCAS communal, on n'a pas de compte à rendre au département, et il ne nous demande pas non plus. Il n'y a pas de liens créés entre le CCAS et le Département » (Elu.e, commune moyenne, rurale).*

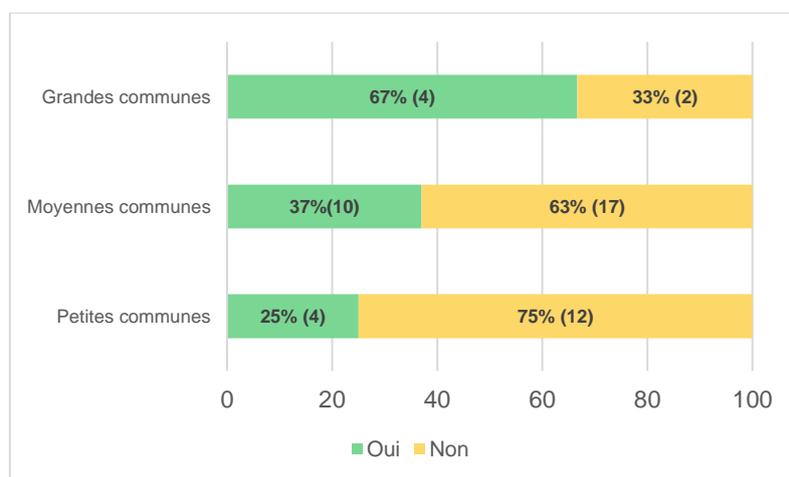
### **Le département davantage perçu comme un « partenaire » plutôt qu'un « chef de file »**

Les **acteurs locaux préfèrent parler de « partenaire » lorsqu'il s'agit de qualifier le rôle du département plutôt que de « chef de file »** : **53%** des communes considèrent que le département doit être "un partenaire privilégié" et seulement **28 %** des communes estiment que le département doit être "le chef de file de l'action sociale".

Les entretiens confirment le fait que les acteurs locaux font peu référence directement au rôle de chef de file du département. Une seule personne interviewée formule l'expression « chef de file » lors de son entretien – cette personne est un élu local et conseiller départemental. Notons néanmoins **des expressions renvoyant indirectement aux différentes capacités de chef de file**. Par exemple, un.e élu.e exprime explicitement son souhait que le département puisse promouvoir davantage sa vision globale et transversale de l'action sociale au niveau local (**capacité d'ingénierie sociale**) : « *J'attends du département qu'il impulse une vision plus transversale de l'action sociale, plus large. Qu'on puisse tous partager cette vision et travailler de façon transversale, sur des sujets larges de l'action sociale, entre les services* ». (Elu.e, commune moyenne, interface) ; cet autre extrait témoigne de la reconnaissance du rôle stratégique du département dans le domaine social tout en souhaitant que les acteurs locaux puissent y adhérer de manière volontaire « *Oui le département à un rôle stratégique, on peut participer à des ateliers, en profiter, surtout pour nos professionnels. Tout ça se complète. C'est plus à la carte que de se dire il faut travailler avec un tel ou un tel* » (élu.e, grande commune, urbaine). Par ailleurs, une **demande d'accompagnement technique** est également formulée par certaines personnes interviewées : « *On n'a pas assez d'informations. On aurait besoin de plus de soutien (dossiers d'aide sociale, obligations alimentaires ...), on est un petit CCAS, on a besoin de plus d'accompagnement technique.* ». (Elu.e, commune moyenne, périurbaine) ;

Notons que, selon les réponses au questionnaire, 35% des communes interrogées ont été accompagnées par des professionnels du département pour mettre en place des projets d'action sociale. Les objets du partenariat cités par les répondant.e.s sont les suivants : médiathèque, habitat indigne, inclusion numérique, projet intergénérationnel, EPHAD/MAM, ASIP, CLIC, conférence des financeurs. Nous observons des différences entre les types de territoire : alors que 4 grandes communes sur 6 (67%) indiquent avoir déjà bénéficié d'un accompagnement du département pour la mise en place d'un projet d'action sociale, seules 25% des petites communes ont été accompagnées.

Figure 27 - Accompagnement de projets par le département par type de communes



Note de lecture : 25% des petites communes interrogées affirment avoir été accompagnées dans le cadre d'un projet social

Source : Enquête par questionnaire auprès des communes d'Ille-et-Vilaine (2019-2020)

En terme d'**animation partenariale**, un.e élu.e fait référence à l'agence départementale qui a réuni les acteurs du territoire concernés par l'action sociale : « Il y a eu en 2019, une grande journée à X, un regroupement de tous les partenaires sociaux, les professionnels, les élus, c'était pour faire l'interconnaissance de tous ces gens qui tournent autour du social parce qu'il y a quand même un sacré feuilletage dans le social ». (Elu.e, commune moyenne, rurale). De même, un.e élu.e déplore observer sur son territoire des actions et des orientations en commun entre différents acteurs (communes, département, Etat) sans qu'il y ait suffisamment de coordination. Nous faisons l'hypothèse que cette personne exprime en creux son souhait que le département puisse davantage coordonner les projets sociaux communs menés par des acteurs divers : « On est quand même assez loin de leurs actions, il y a de la communication, ils communiquent sur leurs actions mais on va travailler sur les mêmes thématiques. On pourrait être en attente de plus de Département parce que finalement quand on regarde le projet politique sur les 6 dernières années, on a retrouvé nos actions. J'ai assisté à certaines grosses réunions du Département, on retrouve les mêmes actions, et on essaye nous de prendre des ressources là en informations pour pouvoir déployer au niveau des communes, concrètement que le département accompagne... pour moi c'est perceptible mais ce n'est pas forcément concret. C'est loin.. On essaye de décliner en fait les actions que peut porter le Département, et d'être en complémentarité, dans notre équipe il n'y a pas d'assistantes sociales, c'est le travail porté par CD dans le cadre de ses actions de soutien auprès des personnes fragiles. C'est comment nous on peut se positionner en complémentarité de tout ça. La notion de premier accueil, elle nous semble importante. Elle est travaillée par le Département, elle a été travaillée par l'Etat, alors on se dit des fois quand on assiste à ces grosses réunions, ça a déjà été dit par le Département, l'Etat est en train de réfléchir de son côté, nous sort du chapeau certaines choses, il est difficile d'arriver à se situer, d'être complémentaire par rapport à tout ça et d'essayer de se greffer sur ces gros projets, parce qu'on a l'impression qu'on attrape au vol. Et il y a la communauté de communes, donc les compétences, je suis atterrée de voir la

*distribution des compétences, on a l'impression d'un mille-feuille de tous les services sociaux, il y a énormément de choses déployées, de sujets, projets territoriaux, départementaux, intercommunaux...donc quand on est une petite commune, pour s'y retrouver ça peut sembler compliqué* ». (Elu.e, commune moyenne, interface)

Notons à nouveau ici le **rôle particulier des directeur.trices d'agences comme personnes-ressources de la « capacité d'animation partenariale » du département** (Cf. Chapitre 1) repérées par les acteurs communaux comme des **interlocuteurs privilégiés** sur certains territoires : *« J'entretiens de très bonnes relations avec le directeur de l'agence de X, Mr X. C'est des suivis personnels pratiquement (le directeur de l'agence connaît les dossiers en cours de la commune) »*. (Elu.e, petite commune, rurale) ; *« On se connaît bien avec le directeur »* (Elu.e, commune moyenne, interface).

La reconnaissance du rôle de « chef de file » peut aussi se lire à travers cette attente d'un.e élu.e pour **l'échelon départemental soit « représentant » des besoins sociaux locaux au niveau national** : *« Le département a plus de poids politique que la commune, on attend de lui qu'il fasse remonter tous nos manques, les besoins de la population, au niveau national. On a des manques en structures d'accueils pour les personnes âgées ayant des troubles ou concernant la mise en place de maisons de relais »*. (Cadre, grande commune, urbaine). Le département serait alors pour cette personne interviewée un « représentant » légitime du « local » mais aussi un interlocuteur crédible pour le niveau national au sujet de l'action sociale.

Enfin, en ce qui concerne la **capacité d'expertise sociale**, nous observons que plusieurs acteurs communaux rencontrés souhaiteraient que leur expertise soit davantage reconnue et mobilisée : *« Nous sommes dans une métropole. De ce fait, nous sommes un peu « ignorés » des services du département. De plus, les professionnels de l'action sociale du département venant au centre social associatif, nous ne les rencontrons plus. Sauf, quand ils ont besoin de nous. Dans l'autre sens, quand nous avons besoin d'eux, c'est plus difficile. On a bien compris qu'on n'est pas des "sachants" de l'action sociale. Par contre, et pour modérer le propos, nous savons pouvoir compter sur eux en cas de risque fort. De même, notre conseillère générale est à disposition »* (Questionnaire/petite commune, interface) ; la demande de réciprocité est aussi formulée par certains au sujet du partage d'informations dans le cadre de l'accompagnement des personnes : *« L'échange d'informations avec les travailleurs sociaux n'est pas toujours réciproque sur le secret partagé »* (Questionnaire/petite commune, interface).

Nous percevons dans plusieurs expressions la **demande d'une relation de réciprocité et de reconnaissance mutuelle des expertises** : *« Je pense que l'action sociale est de terrain, on peut centraliser mais... Il faut coordonner des actions communales, par bassins de vie, par EPCI, ils nous aident plus dans la réflexion, quand on a des réunions. Est-ce qu'ils peuvent nous amener à plus que de la réflexion ? Je ne sais pas. Moi je dirais que la réflexion peut venir d'en bas pour la rapporter, que nous apporter...les deux »*. (Elu.e, commune moyenne, rurale).

En revanche, nous n'observons **pas de différences géographiques quant aux représentations des communes vis-à-vis du rôle que le département doit jouer sur les territoires**.

### 3. Une combinaison de facteurs à l'origine des coopérations partenariales

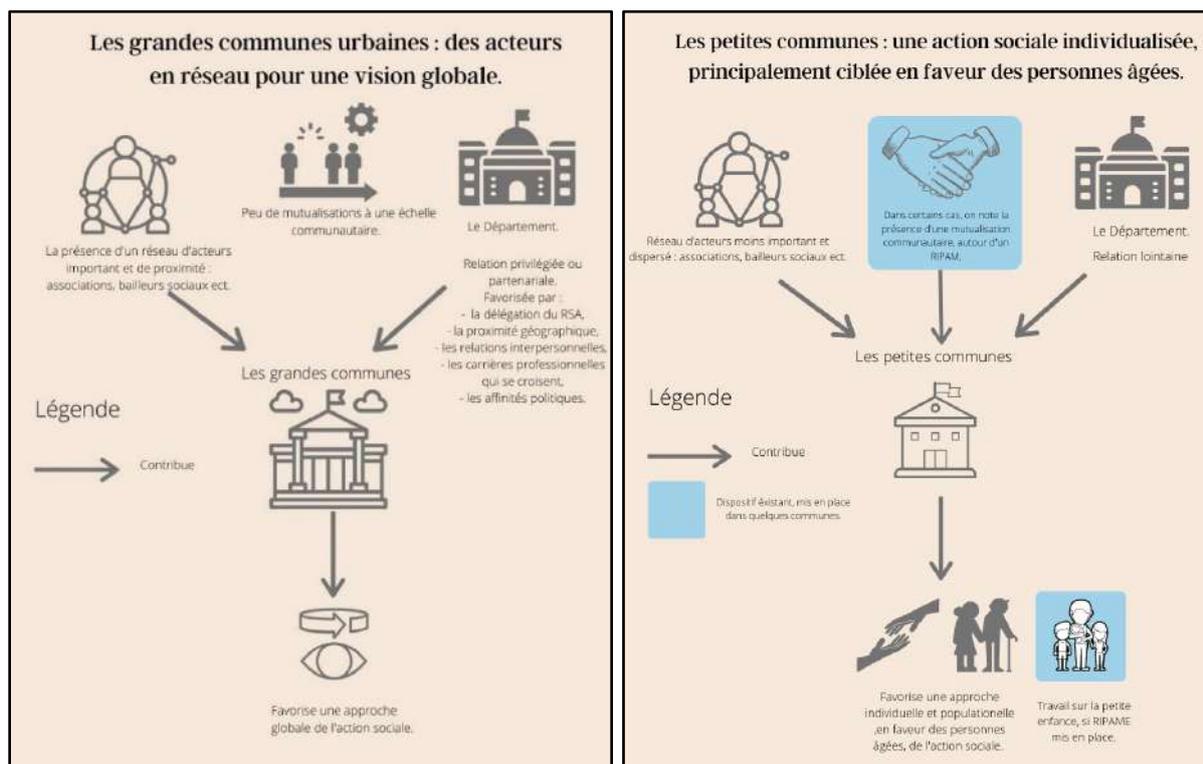
Le recueil et l'analyse des données montrent une certaine diversité des types de coopérations et de relations partenariales entre le département et les communes selon les territoires. « *Autrement dit, il existe potentiellement autant de manières de concevoir et d'exercer la fonction de chef de file que de configurations locales d'acteurs confrontées au problème empirique que constitue la mise en oeuvre de cette nouvelle forme de leadership* » (Frigoli, 2010, p.80). Les observations et les analyses permettent d'identifier **plusieurs déterminants pouvant avoir un effet sur les formes de coopération en place** : le facteur géographique, les facteurs individuels et interpersonnels, le facteur historique, et enfin le facteur politique à travers les oppositions ou les affinités politiques.

Dans un premier temps, du point de vue du **facteur géographique** dans la structuration des partenariats locaux, notons le rôle joué par certains **lieux-ressources physiques vecteurs de rencontres et de coopérations interinstitutionnelles**.

- C'est par exemple le cas de ce lieu appelé « La maison pour tous » située sur l'une des communes investiguées : « *Une informatrice sociale va venir certaines demi-journées dans le mois, c'est le lieu la Maison pour tous qui facilite pour tous. Le CDAS a un bureau de permanence et les locaux de PMI ici, les bureaux du RIPAME, la ludothèque. Ça facilite énormément d'être en proximité, de travailler ensemble. Ma porte est toujours ouverte pour les assistantes sociales (demande de bons alimentaires..). Les assistantes sociales sont là ponctuellement, c'est sur rendez-vous. Il y a des temps de permanence hebdomadaires mis en place. Mais elles savent qu'elles ont ce lieu pour être en proximité avec les familles, le territoire* ». (Elu.e, commune moyenne, interface).
- Les **Espaces Sociaux Communs** (ESC) sont également nommés comme des supports importants des relations entre acteurs de l'action sociale et donc de la gouvernance territoriale du social : « *Les compétences ... c'est illisible, vous prenez l'insertion, l'emploi ... c'est pour ça qu'on a fait les ESC (espace social commun), les gens ils sont pommés. Là vous allez à un endroit, si vous vous trompez de porte, ce sera la porte à côté* » (Elu.e, grande commune, urbaine).
- Des membres du groupe de recherche ont mis en avant le fait que la création des **Maisons France Service** peut donner la possibilité à certaines communes peu actives dans le champ social de « *davantage rejoindre les questions sociales* ». Les communes inquiètes de se voir dépossédées de leurs compétences avec la mise en place d'un CIAS et qui ont eu un réflexe de protection de l'action sociale pour garder ce pouvoir lié à la relation de proximité sont plus enclines à adhérer aux MSAP qui ne remettent pas en question les compétences des communes.
- Notons par ailleurs le fait que les **mairies** peuvent représenter des lieux-clef de l'action sociale partenariale – particulièrement en secteur rural. Les permanences dans les mairies peuvent donner l'opportunité de créer du lien entre les acteurs locaux et les assistantes sociales du CDAS : « *Il y a 3 assistantes sociales qui viennent une fois par mois à la mairie pour une permanence* » (Elu.e, commune moyenne, périurbaine) ; « *Nous partageons les mêmes locaux et travaillons quotidiennement ensemble* » (Questionnaire/Commune moyenne, rurale).

Par ailleurs, l'analyse des données a montré que **le facteur géographique** pouvait être déterminant dans la mesure où **les actions mises en place et les coopérations avec le département sont souvent spécifiques en fonction de la taille des communes**. On remarque par exemple, en Ile-et-Vilaine, que les grandes communes urbaines ont davantage une approche globale de l'action sociale et ont plus souvent une relation privilégiée ou partenariale avec le département. On observe, à l'inverse, que les petites communes rurales ont plus souvent une approche individuelle et/ou populationnelle de l'action sociale et des relations lointaines avec le département.

Figure 28 – Taille des communes et gouvernance territoriale du social



Réalisation : Etudiants Master 2 ACT (avril 2020)

Ainsi, même si le sentiment de travailler en partenariat privilégié avec le département concerne différents types géographiques de communes, on observe néanmoins que **ce type de relation semble plus confirmé pour les grandes communes urbaines**<sup>48</sup>. Les acteurs rencontrés issus de ces territoires témoignent par ailleurs de **relations équilibrées** avec le département et n'expriment pas d'attente particulière : « Avec nous le rapport est équilibré. On a un vrai dialogue, on est à 200 mètres les uns des autres. C'est différent parce que de fait on a un poids politique, démographique. (...) Non nous n'avons pas d'attentes particulières envers le département ». (Elu, grande commune, urbaine). **Paradoxalement, c'est aussi sur ce type de territoire que le département semble être moins en mesure d'affirmer son rôle de chef de file**. Selon un.e élu.e, sur les territoires urbains ayant plus de ressources pour mettre en place une action sociale diversifiée, le département se retrouve moins légitime pour incarner son rôle de chef de file : « Concernant son rôle de chef de file, le Département ne s'autorise pas vraiment à le prendre. Je suis conseiller départemental je m'entends très bien avec ma collègue vice-présidente qui s'occupe de ces questions-là, en plus à l'insertion l'élu qui s'en occupe est rennais, et on a les mêmes sensibilités politiques. Il n'y a pas d'animation du département sur le territoire de X. Nous avons une capacité à faire qui est reconnue. » (Elu, grande commune, urbaine). Autre spécificité territoriale, les **grandes communes périphériques de la ville-centre de la métropole** présentent la particularité d'avoir très peu de relations avec le département – elles sont davantage reliées à leur métropole (mais qui n'a pas la compétence sociale). « Leur action sociale, on a du mal à la voir » (Directeur.trice, agence départementale).

Au final, même si les relations sont plus distendues, c'est dans les **espaces ruraux** caractérisés par un manque de ressources que le département est le plus attendu pour jouer son rôle de « soutien » aux projets sociaux locaux. Le seul facteur géographique n'est cependant pas suffisant pour comprendre

<sup>48</sup> Notons ici que ce résultat se confirme pour les grandes communes urbaines d'Ille-et-Vilaine du fait d'une combinaison de facteurs (historiques, géographiques et politiques). Ce constat ne doit pas être généralisé à l'ensemble du territoire national.

les différentes dynamiques partenariales locales. En effet, alors que certaines communes rurales sont peu mobilisées et agissent seules dans le champ social, d'autres territoires ruraux s'organisent en réseaux ou s'appuient sur l'échelon intercommunal pour développer des projets sociaux. Philippe Lyet (2011) a d'ailleurs observé à ce sujet deux dynamiques différentes de territoires ruraux en matière d'action sociale en s'appuyant sur l'analyse de cinq dimensions : un type idéal où les pratiques se limitent, sans autre visée, à une stricte assistance aux personnes en situation de pauvreté ; un autre type de territoire où a été défini un projet de développement local dans lequel le travail social se trouve inscrit.

Dans les espaces urbains denses, on retrouve par ailleurs, un **réseau d'acteurs** important : *“Ici il y a vraiment un réseau social sur le territoire - (...) - ça fait comme un maillage - il y a vraiment une entraide, une coordination et un réseau très intéressant - et ça c'est reconnu par le Département - c'est un territoire où il y a vraiment une coordination des acteurs”* (Elu.e, grande commune, urbaine). Ce réseau d'acteurs va permettre à la commune d'accéder plus facilement à l'information et à une entraide dans le montage de projets : *“La résidence sociale - c'est la pilote du CLIC qui a mis un groupe en place avec différents acteurs et cela a évolué jusqu'au bout avec l'hôpital psychiatrique, avec le Département, avec des associations (...) Là il y a une richesse - en quelques mois monter une résidence sociale - c'est pas forcément dans le CCAS - parce que des fois on est bloqué dans nos structures - ça c'est grâce au réseau”* (Elu.e, grande commune, urbaine). La présence sur le territoire d'un CCAS, de la CAF, d'un ou de plusieurs services du conseil départemental (PMI, circonscriptions d'action sociale, éventuellement structures d'accueil de la petite enfance, maison départementale des personnes handicapées...), d'associations caritatives ou encore la présence de dispositifs ou d'outils de la politique de la ville (agence nationale pour la rénovation urbaine, contrat urbain de cohésion sociale, réussite éducative) ou de services intercommunaux, peut agir sur l'implication des communes (Havette&al, 2014). Selon des économistes spécialistes de la socio-économie de la proximité, la **proximité géographique** entre les acteurs aurait un impact sur la densité du travail partenarial sans toutefois aboutir systématiquement à une coopération (Pecqueur et Zimmermann, 2004). *« Le partage d'un même espace géographique induit nécessairement des relations entre acteurs, la proximité géographique, par les fréquents face à face qu'elle permet, peut les faciliter ou au contraire être une source de conflits. »* (Talbot&Kirat, 2005). De même, ce constat peut être relativisé par l'idée qu'une moindre densité de partenaires sur un territoire à dominante rurale peut aussi favoriser l'interconnaissance alors que la multiplicité des acteurs au sein des espaces urbains denses peut rendre plus difficiles le repérage et la coopération.

Au-delà du facteur géographique, les **relations interpersonnelles et les affinités électives** sont **pointées pour rendre compte des bonnes coopérations** : *« S'il y a un projet d'action ou de réflexion on se met en lien (avec l'agence départementale) pour voir comment on peut le monter ensemble. C'est une grande richesse des six dernières années. Je viens du département, j'y ai travaillé donc forcément les relations sont facilitées, on se connaît. Et pour se respecter, pour travailler ensemble il faut se connaître »*. (Cadre, grande commune, urbaine). **Les dynamiques locales en place peuvent donc être très perso-dépendantes**. Donnons l'exemple de la communauté de communes de Chateaugiron (expérimentation avec l'agence de Rennes) sur laquelle le projet d'un CIAS a été abandonné du fait d'un changement politique avec un nouveau président d'EPCI qui avait une approche différente de l'organisation de l'action sociale.

Il apparaît aussi pour les membres du groupe de recherche l'importance de bien connaître la **construction historique des systèmes d'acteurs sur le territoire**. Le temps est en effet une dimension structurante de la gouvernance territoriale du social : *« Au début on ne se connaissait pas avec le département, il faut construire cette relation de confiance, ils sont très attachés à la confidentialité lorsqu'ils ont compris que je l'étais tout autant, ça ouvre des portes »*. (Elu.e, commune moyenne, périurbaine). Par ailleurs est souvent évoqué par les acteurs rencontrés, l'importance de l'histoire des relations partenariales locales avec comme exemple récurrent le travail partenarial déjà engagé au sujet par exemple de l'insertion comme rappelé par ici par Frigoli (2010) : *« Celle-ci [forme de*

*leadership] concerne en effet des acteurs que plusieurs décennies de politiques contractuelles ont érigés au statut de partenaires. Le principe du chef de file doit ainsi passer par le filtre de partenariats progressivement établis au cours du temps » (Frigoli, 2010, p.80).*

Enfin, lors de nos entretiens, nous avons pu observer deux cas contrastés où **les affinités politiques ont pu jouer un rôle dans la mise en oeuvre de coopérations entre le département et les communes – particulièrement pour des grandes villes**. La première de ces communes met en avant *“Je suis conseiller départemental je m’entends très bien avec ma collègue vice présidente qui s’occupe de ces questions-là, et on a les mêmes sensibilités politiques”* (Elu.e, grande commune, urbaine). Cela a abouti à une coopération accrue notamment sur l’interconnaissance entre le département et cette commune avec un partage des données mobilisées. Concernant la deuxième commune, il y avait un souhait des professionnels communaux et départementaux de l’action sociale de réaliser un guichet unique pour répondre de manière plus efficace aux besoins sociaux des habitants. Selon la personne rencontrée, les affinités politiques divergentes entre la commune et le département ont joué un rôle dans l’abandon du projet *“ mon hypothèse c’est que cela est vraiment politique(...), c’est malheureux mais c’est tout bête, ça tient à des choses comme ça”* (Directeur.trice, grande commune, urbaine). Néanmoins il demeure important de nuancer car la coopération continue à exister entre ces deux entités : *“nous continuons à travailler ensemble, nous avons juste revu nos ambitions à la baisse”* (Directeur.trice, grande commune, urbaine). Havette&al (2014) relativise ce facteur politique en expliquant qu’il est plus ou moins aisé pour une ville et un département de collaborer et que les affinités politiques ne suffisent pas à l’expliquer : *« En effet, il n’est pas rare qu’une ville et un département dirigés par des majorités identiques ne parviennent pas à s’entendre pour conduire des projets communs en matière d’action sociale »* (Havette&al, 2014, p.10).

Ainsi, du fait de la **multiplicité de ces facteurs qui interagissent**, certains peuvent venir contrecarrer l’effet négatif ou l’effet positif selon les combinaisons et les situations sociales et territoriales. Ces logiques ne sont pas liées à des “liens causaux simples”. Au contraire, le champ de l’action sociale semble être le résultat d’une histoire locale et de la conjugaison de ces plusieurs facteurs : *« Ainsi une petite commune rurale portera une action sociale volontariste et dynamique, tandis que sa voisine, de taille similaire, se limitera aux obligations légales »* (Havette&al, 2014, p. 12).



## Conclusion : les enseignements de la recherche-action

Cette démarche de recherche-action au sujet de la gouvernance territoriale du social a permis d'apporter plusieurs **éléments d'éclairage sur le rôle de chef de file du département ainsi que sur le positionnement des acteurs communaux dans le champ social**. Les expérimentations locales ont donné la possibilité d'interroger les différentes « capacités constitutives » du chef de file en termes d'animation partenariale, d'ingénierie sociale et d'expertise sociale à l'occasion de la mise en place de différents projets sociaux locaux et partenariaux dans des contextes territoriaux différents. En complément, l'enquête par questionnaire et par entretiens a permis de mieux connaître le point de vue des acteurs communaux au sujet des objectifs et des priorités de l'action sociale sur leur territoire ainsi qu'au sujet de leurs relations avec le département.

Pour l'ensemble des expérimentations, l'**effet-levier lié à l'organisation en agences départementales pour faciliter les relations partenariales locales** a été souligné et confirmé par les membres du groupe de recherche. La **proximité** géographique avec les acteurs locaux et la **transversalité** entre les services « vie sociale » et « développement local » ont représenté des ressources pour les équipes d'animation des agences pilotes des expérimentations. Le département a ainsi montré sa capacité à initier et animer des réseaux d'acteurs sur des thématiques spécifiques. Il faut souligner ici que, selon la plus ou moins grande mobilisation des acteurs locaux dans le champ social, le positionnement des acteurs départementaux diffère d'un territoire à l'autre, voire d'un projet à l'autre. Alors que le département se retrouve sur certains territoires à devoir initier et porter du début à la fin les projets ; sur d'autres territoires, le département pilote le projet à ses débuts et laisse progressivement la main aux acteurs locaux en leur ayant préalablement permis de « mettre le pied à l'étrier » ; enfin, sur certains territoires où les élus locaux sont très engagés, le département soutient fortement le projet « en coulisses » tout en laissant la place sur la « scène » partenariale aux élus locaux très impliqués sur le social. La capacité d'animation partenariale inhérente au rôle de chef de file se caractérise donc par une **faculté des acteurs départementaux à adapter leur posture en fonction du système local d'acteurs** et à osciller entre une présence forte de pilote et une présence plus discrète mais soutenante. On voit ici une **panoplie de modalités d'animation partenariale ajustées en fonction des niveaux et types de mobilisation des acteurs locaux**.

Même si la recherche-action a montré à plusieurs égards que la taille de la commune pouvait être un élément significatif pour déterminer le type de gouvernance du social, c'est surtout la **combinaison entre plusieurs facteurs géographiques, historiques, politiques et sociologiques qui façonne les paysages partenariaux locaux** auprès desquels les acteurs départementaux souhaitent ajuster leurs modalités d'intervention en fonction des besoins et des engagements. D'ailleurs, la dimension humaine de la gouvernance territoriale du social à travers la mise en place de collectifs d'acteurs autour d'un même projet porte nécessairement un caractère quelque peu éphémère qui peut rendre fragiles les partenariats dès qu'une ou des forces vives le quittent. Ce constat amène le département à s'interroger sur la nécessité ou pas d'institutionnaliser davantage ces relations partenariales et les extraire de la seule logique de projet. Le groupe de recherche souhaiterait que le département puisse **capitaliser les expériences, pratiques, méthodes, et outils d'animation partenariale** actuellement mis en œuvre par les acteurs départementaux sur les différents territoires afin de constituer une sorte de « **guide** » pour soutenir les démarches partenariales.

L'observation des quatre expérimentations a montré que le département pouvait jouer son rôle de chef de file **en influençant les projets sociaux partenariaux locaux** à partir des objectifs stratégiques que la collectivité départementale s'est donnée ces dernières années. Au sein des projets partenariaux, les équipes d'animation des agences soutiennent les référentiels portés par le département d'Ille-et-Vilaine comme le développement social local, la participation des habitants, ou encore l'approche globale et transversale de l'action sociale. La construction d'un équipement tel que les espaces sociaux communs ou encore les Maisons France Service représente une opportunité pour le département de faire connaître sa « compétence sociale » et aussi soutenir auprès des partenaires une approche

transversale de l'action sociale en mettant autour de la table des professionnels issus de différents secteurs. Même si l'enquête a montré que les acteurs communaux ne portaient pas autant que le département cette vision transversale et globale de l'action sociale, une part non négligeable (1/3 des enquêtés) considère que la priorité de l'action sociale est de concourir à la cohésion sociale sur les territoires. Le groupe de recherche en a conclu que le terrain était favorable pour continuer à communiquer et former les acteurs locaux à ce sujet.

Néanmoins, l'expérience a montré que le département ne pouvait pas convaincre ses interlocuteurs locaux sur toutes les thématiques. En effet, il a par exemple dû nuancer son point de vue sur **la question des CIAS et du rôle des EPCI** qu'il souhaitait voir se développer. La réticence de certains acteurs locaux à mettre en place des CIAS et la faible proportion des EPCI à avoir pris la compétence d'action sociale ont poussé les acteurs départementaux à faire évoluer leur vision des choses. A nouveau, des différences territoriales apparaissent sur ce sujet. Alors que certains élus locaux, attachés à l'action sociale afin de garder leur rôle de proximité auprès des habitants, ne sont pas convaincus de l'intérêt de l'échelon intercommunal, d'autres, particulièrement parmi les petites communes rurales, perçoivent l'intercommunalité comme une voie de passage pour développer des projets sociaux. Les acteurs locaux peuvent d'ailleurs être pris entre **l'enjeu de mutualisation** pour développer davantage de projets et d'équipements et **l'enjeu de proximité**. Il est intéressant de souligner que certaines communes se sont émancipées des injonctions et des périmètres institutionnels en créant leurs propres **territoires de projet** sur la base d'un bassin de vie et d'affinités électives. Peu convaincus de la pertinence du territoire EPCI, ces acteurs mettent en avant comme facteurs de facilitation des coopérations intercommunales, les liens historiques, des problématiques socio-territoriales communes et un nombre « raisonnable » (taille critique ?) d'acteurs autour de la table pour construire des projets communs. Ces initiatives locales et engagées ont permis de porter des projets d'action sociale (réseaux inter-ccas, Ripame, etc.) tout en créant de nouveaux territoires d'action.

On observe une certaine **ambivalence de la part des acteurs locaux** vis-à-vis de l'action sociale et du rôle des intercommunalités et du département. Les élus locaux peuvent craindre de perdre leur influence sur la compétence sociale. En même temps, certains craignent le désengagement du département au même titre que d'autres organismes publics. On voit là toute la tension relative à la « territorialisation » de l'action sociale entre la possibilité offerte aux acteurs locaux de proposer des projets sociaux et la peur d'un désengagement des échelons supérieurs qui les mèneraient à assumer davantage de responsabilités et de dépenses dans le champ social.

En ce qui concerne la capacité d'expertise sociale dévolue au chef de file, il apparaît que le département, plutôt que de faire une « démonstration » de ses connaissances, contribue davantage au sein de ces quatre expériences à **l'animation du croisement des expertises** en étant à l'initiative de différents tours de table intersectoriels et interprofessionnels permettant des échanges et des diagnostics partagés. Notons cependant que ces espaces de discussion semblent encore assez peu outillés et formalisés méthodologiquement. Par ailleurs, nous observons des difficultés à créer des **passerelles** entre ces opportunités de collecter des données qualitatives sur les territoires et les travaux des services d'observation du département plus axés sur des approches statistiques et cartographiques. Nous observons également **de fortes disparités spatiales quant à la capacité des acteurs locaux à réaliser des analyses de besoins sociaux**. Alors que les grandes communes urbaines et certains intercommunalités plus engagés réalisent des ABS conséquents et montrent ainsi une connaissance fine des besoins sociaux sur leurs territoires, d'autres communes dépourvues de ressources ou d'intérêt ne participent quasiment jamais à ces démarches de diagnostics. Dans le premier cas, le département peut difficilement passer pour « l'expert » alors que dans le second cas il lui est parfois demandé d'être celui qui apporte l'outillage nécessaire à la réalisation des ABS. Au vu du faible nombre de communes à réaliser leur ABS, il apparaît que le département pourrait incarner son rôle de chef de file en montrant sa capacité d'ingénierie sociale à **accompagner davantage les acteurs locaux dans leurs démarches d'analyses de besoins sociaux**. Différentes pistes ont été formulées par le groupe de recherche : proposer de l'outillage aux acteurs locaux pour réaliser leur

ABS, organiser des instances de partage d'informations et d'expertises à l'échelle des agences, s'appuyer sur les compétences et les ressources des intercommunalités en matière de diagnostics de territoire afin de mutualiser les moyens. Par ailleurs, on observe que même sur les territoires qui développent beaucoup de diagnostics, **le département a plusieurs rôles à jouer** comme celui de coordonner et/ ou de mutualiser les différentes démarches d'analyse sur un même territoire afin d'éviter les doublons et animer les complémentarités entre les institutions, ou encore celui d'apporter une vision socio-territoriale plus macro afin d'aller plus loin dans la réflexion à partir d'ABS qui peuvent être parfois très localisés sans en référer à des processus géographiques et sociologiques plus larges.

Quoi qu'il en soit, plusieurs expressions ont mis en avant le fait que les acteurs locaux étaient très sensibles à la nécessité d'une **reconnaissance mutuelle des actions et des expertises des uns et des autres**. La gouvernance sous-entend inévitablement la prise en considération des rapports de pouvoir plus ou moins asymétriques selon les types de communes. Les acteurs des grandes communes urbaines se sentent davantage dans des **rapports équilibrés** en termes de ressources avec les acteurs départementaux que ceux des petites communes rurales. S'intéresser à la gouvernance territoriale du social suppose donc de savoir décoder les jeux d'acteurs sur les territoires ainsi que les effets liés à ces rapports de pouvoir.

Un des principaux enseignements de la recherche-action est l'idée que **le rôle de chef de file ne peut s'imposer mais doit se gagner en légitimité**. Selon le groupe de recherche, un des moyens pour le département de montrer sa légitimité d'action auprès des partenaires locaux est de faire le lien entre le développement local et le champ de l'action sociale. Ce positionnement permet de moins stigmatiser l'action sociale et d'aller plus facilement vers les acteurs locaux en mettant en avant le développement social local. La conjugaison de l'approche sociale et territoriale dévolue au département et telle qu'elle est présentée dans les textes règlementaires ainsi que dans le projet politique du département d'Ille-et-Vilaine représente pour plusieurs acteurs départementaux rencontrés un levier pour gagner en légitimité et prendre une place structurante sur les territoires. Cette carte de la transversalité est particulièrement incarnée dans certaines agences départementales par une forte coopération entre les professionnels du développement local et ceux de l'action sociale. L'entrée par l'aménagement du territoire donne la possibilité aux acteurs départementaux de dialoguer avec les acteurs communaux et intercommunaux plus sensibles et formés à cette dimension de l'action publique et ainsi aborder progressivement avec eux la question sociale.

Or, l'enquête montre que les acteurs locaux repèrent encore et surtout le département comme **un guichet d'aides sociales et de dispositifs par type de publics** (personnes âgées, protection de l'enfance...). La vision transversale portée par le département et ses politiques de promotion du développement social local sont moins identifiées par les acteurs communaux. Le groupe de recherche pense que c'est une question de temps et qu'on se trouve encore au début de la sensibilisation des acteurs locaux sur ces sujets. En effet, les analyses montrent que la capacité d'ingénierie sociale tient tout à la fois à la capacité du département à clarifier des orientations stratégiques qu'à sa **capacité à trouver les bons « leviers » de communication** pour que ces orientations puissent produire une certaine adhésion de la part des partenaires. La capacité d'ingénierie sociale et la capacité d'animation partenariale sont donc intimement liées à travers cette **capacité de communication** afin de permettre au département d'incarner son rôle de chef de file sur les territoires. Il apparaît au fur et à mesure des échanges et des observations que l'animation partenariale peut s'appuyer sur des stratégies plus ou moins conscientisées par les acteurs départementaux afin de mobiliser les acteurs locaux. Par exemple, le choix des objets de coopération comme « portes d'entrée » auprès des partenaires est crucial. On observe des thématiques de concertation plus ou moins fédératrices. Il s'avère que les sujets comme les besoins fondamentaux des personnes, l'accès aux droits et l'accès aux services en milieu rural<sup>49</sup>, la

---

<sup>49</sup> Cet enjeu s'inscrit dans un contexte où le département 35 s'est engagé de manière concomitante dans deux démarches structurantes pour son action : le Schéma Départemental de l'Action Sociale de Proximité (SDASP – 2018-2023) et le Schéma d'Amélioration de l'Accessibilité des Services au Public (SDAASP) avec les services de l'Etat. La mise en place de l'accueil social

simplification de l'administration ou encore le terme équivoque de « solidarité<sup>50</sup> » amènent généralement du consensus entre les acteurs. Cette dimension « communication » semble donc déterminante pour permettre la coopération et la mobilisation des acteurs. Cette analyse active d'autres dimensions de la question de recherche telles que les **représentations sociales** des acteurs vis-à-vis de différents sujets mobilisant des mots connotés plus ou moins « positivement » en fonction du contexte social, médiatique, politique et économique. C'est ainsi que, par exemple, la notion de « proximité » est devenue depuis la décentralisation une rhétorique très consensuelle particulièrement parmi les élus qui usent de ce concept comme un argument de légitimation. La référence au développement social local représente aussi une entrée qui fait sens et consensus auprès des acteurs communaux avec, comme argumentaire de communication, une valorisation des « ressources et des initiatives locales » par le département. En revanche, le mot « insertion » fait davantage écho au débat plus clivé relatif à la manière dont une société doit considérer les personnes en situation d'exclusion, au chômage ou bénéficiaires des minima sociaux ; sujet qui ne facilite pas toujours le dialogue partenarial ou la mobilisation des acteurs. **C'est pourquoi les membres du groupe de recherche confirment l'importance de repérer les « bons » leviers de mobilisation et de communication en lien avec les intérêts des acteurs locaux comme par exemple les liens entre aménagement du territoire et action sociale, l'accès aux droits et aux services, etc.** Le croisement des solidarités humaines et territoriales est considéré par le groupe de recherche comme un vrai levier de dialogue partenarial. Celui-ci souhaite également valoriser l'action sociale et la montrer comme un moteur du développement local et territorial. Par ailleurs, le social permet de toucher à plein de sujets qui peuvent « parler » aux acteurs locaux comme la jeunesse, le service public, la culture... La recherche a montré le besoin de certains élus locaux d'avoir plus d'informations, plus de contacts avec les acteurs départementaux, particulièrement avec les élus. La nécessité de trouver un bon rythme de rencontres et des formats attractifs/accessibles a donc été mise en avant par le groupe de recherche. L'UDCCAS a aussi été mentionnée comme un bon support de coordination et un bon intermédiaire pour échanger avec les élus locaux.

Enfin, en lien avec la nécessité de la recherche de limiter le périmètre d'investigation pour répondre à l'exigence de rigueur scientifique, certains sujets n'ont pas pu être traités. La **place et le rôle des travailleurs sociaux, des associations ou encore des habitants** eux-mêmes mériteraient largement d'être davantage interrogés et analysés afin d'avoir une vision plus exhaustive des enjeux liés à la gouvernance territoriale du social. Notons que pour chacune des expérimentations, différents niveaux d'intervention (élus, cadres, intervenants) se sont impliqués dans les projets même si la mobilisation des uns et des autres a pu parfois être fluctuante ou inégale selon les territoires, les objets des réunions et les étapes du projet. L'association et la mobilisation de différents types d'acteurs autour d'un même projet représentent en effet un défi en terme d'animation partenariale. Des membres du groupe de recherche souhaiteraient d'ailleurs impliquer davantage les responsables de CDAS (interlocuteurs de proximité) ou encore les responsables des services « développement local » dans les réflexions départementales futures au sujet de la gouvernance territoriale du social.

---

inconditionnel de proximité (ASIP) s'inscrit également dans cet objectif d'améliorer l'accès aux services sociaux des habitants quel que soit leur lieu de résidence.

<sup>50</sup> « *Ce qui passe mieux par rapport au média, c'est ce qui est innovant, la solidarité d'engagement, ce que font les grandes et les plus petites associations* ». (Elu.e, grande commune, urbaine)

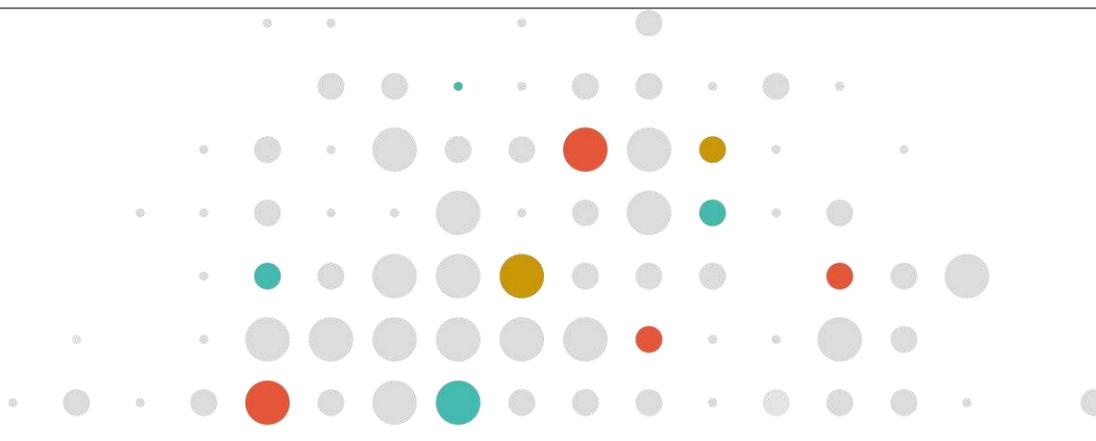


## 1. Tableau synoptique des expérimentations

	Agence départementale de Brocéliande	Agence départementale de Fougères	Agence départementale de Rennes	Agence départementale des pays de Redon et des Vallons de Vilaine
<b>Territoires concernés</b>	CC Saint-Méen Montauban	CC Couesnon Marches de Bretagne	CC du Pays de Chateaugiron	CA de Redon
<b>Enjeu de gouvernance</b>	Renforcement des coopérations Agence CDAS-EPCI	Renforcement des coopérations Agence-CDAS-EPCI	Renforcement des coopérations CDAS-EPCI	Renforcement des coopérations Agence-CCAS -asso « Mobilités partagées »- pers. accompagnées
<b>Projet commun</b>	Mise en place d'un accueil numérique dans le cadre de l'accueil social inconditionnel au sein de la Maison des Services au Public (MASP) et du CDAS	Co-construction d'un projet social et culturel dans le cadre de la création d'un espace social et culturel commun (ESCC) de Maen Roch	Mise en réseau entre CDAS et CCAS pour améliorer l'accueil social  Installation d'une instance locale de concertation/gouvernance	Co-construction d'un annuaire social numérique
<b>Thématiques</b>	Accueil numérique, accueil social inconditionnel	Prévention sociale, transversalité	Accueil social, diagnostics partagés	Mobilités et insertion
<b>Objectif</b>	Organiser l'accueil numérique dans une recherche d'amélioration de la complémentarité des interventions entre services du département et acteurs locaux.	Faciliter l'accès aux services culturels à des publics en situation de vulnérabilité, dans une démarche partenariale de prévention sociale.	Identifier collectivement les besoins sociaux et apporter des réponses concertées.	Lever les freins liés à la mobilité et ainsi favoriser l'intégration sociale et professionnelle des personnes.
<b>Problématique en lien avec la recherche-action</b>	Comment s'exerce le rôle de chef de filât du département dans le cadre de la mise en place de l'accueil numérique en lien avec la création d'une MASP ? Quels effets pour les professionnalités ?	Comment s'exerce le rôle de chef de filât du département dans le cadre de la coconstruction d'un projet social et culturel commun croisant les secteurs social et culturel ? Quels effets pour les professionnalités ?	Comment s'exerce le rôle de chef de filât du département au sein d'une instance locale de gouvernance ? Quels effets pour les professionnalités ?	Comment s'exerce le rôle de chef de filât du département lorsqu'il souhaite soutenir et dynamiser des initiatives venant du tissu associatif ? Quels effets pour les professionnalités ?
<b>Ressources/Projets similaires</b>	Projet LabAcces	ESC des Champs-Manceaux	Comités locaux d'action sociale (Années 80). Instances locales de concertation (plan national de lutte contre la pauvreté 2015)	

## 2. Grille d'observation des expérimentations

Axes de recherche	Questions de recherche	Indicateurs de terrain à analyser
<b>Capacité sociale</b> d'expertise	Comment les acteurs locaux qualifient-ils les questions sociales locales ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Qualification de la « question sociale » ?</li> <li>- Présence du territoire dans les discours et lexique mobilisé pour le convoquer ?</li> <li>- Des points communs et des décalages entre acteurs sur ces sujets ?</li> <li>- Quelles ressources (financières, humaines) et méthodes pour observer le territoire ?</li> </ul>
<b>Capacité sociale</b> d'ingénierie	Comment les acteurs locaux envisagent-ils d'orienter l'action sociale ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Référentiels et priorités d'action, paradigmes mobilisés ?</li> <li>- Appropriation / distanciation du discours porté par le CD par les différents types d'acteurs ?</li> <li>- Ressources mobilisées (financières, humaines) pour orienter l'action sociale et faire adhérer à la stratégie choisie ?</li> </ul>
<b>Capacité partenariale</b> d'animation	Quelles sont les formes de coopération développées par les acteurs ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cartographie des partenaires ?</li> <li>- Référence à des expériences partenariales antérieures ?</li> <li>- Nature des contacts ? (Place de l'interinstitutionnel et de l'interpersonnel)</li> <li>- Outils du partenariat (charte, convention de fonctionnement, etc.) ?</li> <li>- Leviers et freins ?</li> </ul>
<b>Défis pour les organisations</b>	Quelles sont les implications pour les organisations ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evolution des organigrammes/reconfigurations organisationnelles/nouvelles missions ?</li> </ul>
<b>Epreuves de professionnalité</b>	Quelles « épreuves de professionnalité » se posent pour les élus, les directions, les encadrants de proximité et les intervenants de terrain ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evolution des pratiques/des postures/des compétences ?</li> </ul>
<b>Éléments contextuels qui pèsent sur la manière d'incarner le rôle de chef de file</b>	Quels facteurs semblent influencer sur le type de gouvernance territoriale du social ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les éléments influant sur la manière d'incarner le rôle de chef de file (selon les acteurs rencontrés)</li> </ul> <p>Exemples : système local d'action publique, contexte territorial (rural/urbain), contexte socio-économique, contexte historique, hétérogénéité politique, dynamisme associatif, personnage clef, etc.</p>



### 3. Séances d'observation participante

---

- 14 février 2018 : 1er COPIL « Mobilité et insertion » Pays de Redon et des Vallons de Vilaine
- 9 avril 2018 : Rencontre élus/services EPCI Pays de Chateaugiron et agence/CDAS autour de l'ABS
- 25 mai 2018 : Présentation du schéma départemental d'action sociale de proximité aux partenaires départementaux
- 29 juin 2018 : 2ème COPIL « Mobilité et insertion » Pays de Redon et des Vallons de Vilaine
- 18 septembre 2018 : Réunion de concertation "numérique et accès aux droits" sur le territoire de St Méen Montauban
- 28 septembre 2018 : 3ème COPIL « Mobilité et insertion » Pays de Redon et des Vallons de Vilaine
- 1 octobre 2018 : Lancement du comité technique du projet social et culturel de l'ESCC de Maen Roch
- 30 novembre 2018 : Réunion de préparation seconde rencontre entre les professionnels du CDAS et du réseau des CCAS EPCI Pays de Chateaugiron
- 30 novembre 2018 : 2<sup>ème</sup> Réunion du comité technique du projet social et culturel de l'ESCC de Maen Roch
- 03 décembre 2018 : COPIL MSAP à Saint Méen le Grand
- 18 janvier 2019 : 4 ème COPIL « Mobilité et insertion » Pays de Redon et des Vallons de Vilaine
- 19 mars 2019 : rencontre avec l'équipe d'animation de l'agence de Brocéliande

## 4. Programme du séminaire du 29 novembre 2018

---

### Recherche-Action

Gouvernance territoriale du social et dynamiques intercommunales

#### SEMINAIRE

## Territoires et solidarité(s) : l'enjeu de la coopération

#### Programme

**Jeudi 29 novembre 2018**

ASKORIA, Rennes  
9h30-10h00 : accueil

#### Matinée

##### 10h00- 10h15 : Introduction

**La recherche-action « Gouvernance territoriale du social » : problématique et méthodes**

*Brigitte MAINGUET, cheffe de projet, conseil départemental 35*

*Eugénie TERRIER, chargée de recherche, Askoria*

##### 10h15-11h00 : Conférence

**Comprendre les territoires et animer l'action sociale locale**

*Alexandre MOINE, professeur de géographie, université de Franche-Comté*

*Discussion avec la salle*

##### 11h-12h15 : Table ronde

**Quelles politiques sociales aux différents échelons territoriaux ?**

*Luc GALLARD, Président de la communauté de communes Au Pays de la Roche aux Fées*

*Anne-Françoise COURTEILLE, Vice-Présidente Département d'Ille-et-Vilaine*

*Catherine PLOURDEAU, Cheffe de projet préfiguration Espace Départemental des Solidarités- Département de Loire-Atlantique*

*Discussion avec la salle*

*Déjeuner sur place*

#### Après-midi

##### 13h30-15h30 : Ateliers

**Relations partenariales locales et action sociale : réflexions à partir de quatre expérimentations**

*Atelier n°1 – Se concerter au sujet de l'accueil numérique au sein d'une Maison des Services Au Public et d'un CDAS*

*Atelier n°2 – Vers un espace social et culturel commun en milieu rural : quels défis pour les différents types d'acteurs ?*

*Atelier n°3 – Construire une analyse partagée du territoire : croisement des expertises et des diagnostics*

*Atelier n°4 – Mobilité et insertion : coopérations locales entre associations, intercommunalités et département*

##### 15h45-16h30 : Analyse croisée et conclusions

**Agir en commun dans le champ des solidarités : enjeux et perspectives**

*Marc ROUZEAU, directeur de la recherche, Askoria*

*Alexandre MOINE, professeur de géographie, université de Franche-Comté*

## 5. Guide d'entretien

---

Tout d'abord, nous vous remercions du temps que vous nous accordez pour réaliser cet entretien. Dans le cadre de leur partenariat, le Département d'Ille-et-Vilaine et l'organisme de formation ASKORIA mènent actuellement une recherche-action sur le thème de la « Gouvernance territoriale du social ». Il s'agit de mieux connaître les actions locales en matière de solidarité et d'apprécier les spécificités territoriales des relations partenariales dans le champ de l'action sociale.

Pour ce faire, nous, étudiants en Master Aménagement et Collectivités Territoriales et associés à cette recherche, réalisons une trentaine d'entretiens auprès de Maires ou d'élus chargés de l'action sociale.

L'entretien durera environ une heure avec une dizaine de question.

Il est réalisé dans un cadre universitaire et restera entièrement confidentiel et donc uniquement en possession des étudiants et des chercheurs. Les résultats seront anonymisés.

Donnez-vous votre accord pour être enregistré. Il s'agit pour nous d'avoir l'intégralité de vos propos afin de pouvoir mener à bien nos analyses dont les résultats seront présentés lors d'une journée d'étude courant 2020.

### 1- L'action sociale à l'échelon communal

Qui s'occupe du domaine de l'action sociale et des solidarités au sein de votre commune ?

- Travaillent-ils avec d'autres services de la commune?
- Il y a-t-il d'autres services ? (Si un seul service a été cité)
- Y-a-t-il un CCAS ?

Si CCAS	Si pas de CCAS
<ul style="list-style-type: none"><li>● Il y a-t-il un service dédié à l'action social au sein de la mairie en dehors du CCAS ?</li><li>● Si oui, le CCAS et le service social de la mairie travaillent-ils ensemble ?</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>● Prévoyez-vous de mettre en place un CCAS ?</li><li>● Il y a t-il un besoin dans votre commune ?</li></ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>● Quelle est la mission principale du CCAS ?</li> <li>● La conduite des actions dans le domaine sociale a -t-elle été entièrement ou partiellement confiée au CCAS ?</li> <li>● Comment se répartissent les missions/compétences entre le CCAS et la mairie ?</li> <li>● Quels sont les publics qui se rendent au CCAS ?</li> <li>● Quelle est la composition de l'équipe du CCAS ? Quels types de métiers y retrouve t-on ?</li> </ul>	
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Parmi les thématiques suivantes, quelles sont celles intégrant les actions menées sur votre commune ? (Cf: tableau de thématiques)

- Quelles sont vos priorités en termes d'action sociale et de solidarité ? Qu'est ce qui a conduit votre commune à aller vers telle ou telle action, à prioriser tel ou tel public ?
- Sur quels outils de diagnostic et de pilotage s'appuient-elles pour construire leur politique sociale et mettre en œuvre leurs actions ?
- Nous avons remarqué que (tel profil) est très présent dans votre commune... Il y a t-il des actions prévues à destination de ces personnes
- Les résultats des actions sont-ils évalués ? Comment ?

Pourriez-vous nous citer d'autres actions qui vous semblent importantes et que vous menez dans votre commune dans le champ de l'action sociale et des solidarités ? (voir tableau si la personne est en panne d'inspiration)

- Parmi les thématiques suivantes (tableau), souhaiteriez vous nous présenter d'autres actions importantes menées actuellement sur votre commune ?
- Lesquelles ne vous semblent pas vraiment concerner le champ de l'action sociale ?

### 3- L'action sociale à l'échelle intercommunale

Parlez nous des compétences exercées, en terme d'action sociale, par l'EPCI auquel vous adhérez?

- Votre EPCI a-t-il pris la compétence action sociale ?
- Dans quel domaine d'action sociale facultative, l'EPCI intervient-il ?
- Comment s'articulent les politiques d'action sociale mises en œuvre au niveau local et intercommunal ?
- Selon quel principe de subsidiarité, quelle répartition des actions ?

L'EPCI a-t-il créé un CIAS ?

Si oui :

- Qu'est ce qui préside au choix de la création d'un Centre Intercommunal d'Action Sociale (CIAS) ?

- Quelles compétences ont été transférées au CIAS ? (Depuis l'EPCI ? Depuis les communes ?
- Voyez-vous un changement avant/après CIAS ? Quels sont les changements ? Les conséquences ?
  - Si commune avec CCAS et CCAS conservé : pourquoi ?
  - Si CCAS disparu: pourquoi ?
- Quelles sont vos relations avec ce CIAS ? Comment travaillez-vous avec celui-ci ?

Si non :

- La création d'un CIAS, est-ce quelque chose d'envisager ?
- Quel est pour vous, l'intérêt de mettre en place un CIAS ?

#### 4-Les différentes relations entre les acteurs concernés par l'action sociale

##### Relations services du Département et communes

Le Département a-t-il déjà accompagné votre commune dans la réalisation des différentes actions sociales menées sur votre commune?

- Sur quelles thématiques ?
- Quelles missions particulières?
- Sous quelles formes ?
- Quels sont les services départementaux qui vous accompagnent ?

Exercez-vous, par délégation, certaines compétences sociales du département ou mettez-vous en oeuvre des actions financées par celui-ci ?

Si oui :

- Qu'est ce qui a motivé ce choix ?
- Comment la sélection, des compétences sociales déléguées, est-elle faite ?
- Après délégation des compétences sociales ou mise en oeuvre d'actions financées par le département, quelle est la place de celui-ci dans le déroulé des actions ? Vous accompagne t-il ?

Si non :

- Pour quelles raisons ?

##### Relations CDAS et communes

Le CDAS est-il un contact essentiel dans la construction de l'action sociale pour les CCAS ?

- Pour votre CCAS ?

Avez-vous un contact régulier avec le CDAS ?

- Il y a-t-il un contact référent ?
- Sur quel(s) sujet(s) faites-vous appel à ce contact ?
- Comment décririez-vous la nature de vos relations avec le CDAS ?

Relations Agences et communes

Quelle est la nature de vos relations avec les Agences ?

Comment décririez-vous la nature de vos relations avec les services départementaux en général ?

D'après vous, quel(s) rôle(s) doit jouer le Département au niveau local ?

- Est-ce le cas aujourd'hui ?
- Auriez-vous des attentes/des besoins à ce sujet ?

Questions ouvertes fin d'entretien

Selon vous, existe-il des pistes d'améliorations pour répondre encore plus efficacement aux besoins sociaux des habitants ?

Pour conclure, souhaiteriez-vous ajouter quelque chose que nous n'avons pas évoqué au cours de cet entretien ?

Nous vous remercions pour vos remarques.

Annexe du guide d'entretien :

Tableau des thématiques

Le vieillissement de la population	L'inclusion des personnes handicapées	La lutte contre la pauvreté et les exclusions	L'animation sociale pour la jeunesse
Le soutien à la parentalité	Le soutien à l'insertion professionnelle	L'accompagnement des populations migrantes	L'accès aux soins

La santé mentale	L'offre de services insuffisante	Les difficultés de mobilité	La précarité énergétique et la vétusté de certains logements
Les violences conjugales et/ou intrafamiliales	Les problèmes d'addiction	L'isolement	Le manque de modes de garde ou d'animation petite enfance
Le manque d'acteurs ou d'actions solidaires sur le territoire	La lutte contre la discrimination	Le non-recours aux aides sociales/difficultés d'accès aux droits	La dématérialisation des procédures administratives

A montrer à titre d'exemple afin d'aider l'él.u.e ou la personne en charge de l'action sociale à répondre.

## 6. Questionnaire envoyé aux 333 communes d'Ille-et-Vilaine

---

Questionnaire - Solidarités humaines et relations partenariales locales

Dans le cadre de leur partenariat, le Département d'Ille-et-Vilaine et l'organisme de formation ASKORIA mènent actuellement une recherche-action sur le thème de la « Gouvernance territoriale du social ».

Ce questionnaire encadré par des chercheurs d'Askoria et de l'Université Rennes 2 va se dérouler entre décembre 2019 et janvier 2020 afin de mieux connaître l'action sociale locale ainsi que le point de vue des maires et/ou des personnes responsables des affaires sociales sur ce sujet.

Nous espérons ainsi pouvoir donner de la visibilité aux actions que vous menez en matière de solidarités sur vos territoires et analyser les relations partenariales locales dans le domaine de l'action sociale.

Un grand merci par avance pour votre contribution à l'avancée des connaissances sur ces sujets.

NB: Les réponses au questionnaire seront traitées de manière anonyme et seront complétées par une enquête de terrain par entretiens auprès d'une trentaine de communes. Les résultats de cette recherche feront l'objet d'une restitution lors d'une journée d'études en 2020.

### I. L'action sociale à l'échelle communale

1. Il y a-t-il, dans votre commune, un service dédié à l'action sociale ?

Oui

Non

2. Votre territoire dispose-t-il d'une Maison France Services ou d'un espace mutualisé de services au public ?

Oui

Non

3. Votre commune dispose-t-elle d'un Centre Communal d'Action Sociale ?

Oui

Non

4. Si la commune dispose d'un CCAS, la structure est-elle présente au sein de la mairie ?

Oui

Non

5. Dans votre commune, combien de salariés travaillent au sein des services communaux dédiés à l'action sociale et/ou au sein du CCAS ? (en équivalent temps pleins)

Salariés/ETP	Moins de 1 ETP	1 à 3 ETP	4 à 6 ETP	Plus de 6 ETP
Personnel administratif et personnel de direction				
Intervenants sociaux				
Bénévoles				

6. Parmi les thématiques de l'action sociale proposées ci-dessous, quels sont les secteurs d'action sociale pour lesquels la commune ou le CCAS mettent des actions en place (hors EPCI ou CIAS) :

Thématiques de l'action sociale/Mise en place	Oui	Non	En réflexion
L'action sociale à destination des personnes handicapées			
L'action sociale pour la lutte contre la pauvreté et les exclusions			

L'action sociale pour l'hébergement/logement			
L'action sociale pour la petite enfance			
L'action sociale à destination de la jeunesse et de la famille (y compris le périscolaire)			
L'action sociale pour l'insertion professionnelle (aide à la recherche d'emploi)			
L'action sociale pour l'accès aux soins et la prévention sanitaire			

7. Autres thématiques :

Réponse longue

.....

8. La commune ou le CCAS attribuent-ils des aides financières dans le cadre de leur action sociale ?

Aides financières/Attribution	Oui	Non
Secours d'urgence		
Aide alimentaire en espèce		
Prise en charge de frais de santé		
Prise en charge de frais d'assurance		
Prise en charge de frais de transport, de mobilité		
Prise en charge de frais de formation		

Prise en charge des factures		
------------------------------	--	--

9. Autres aides financières :

Réponse longue

.....

10. La commune ou le CCAS animent-ils ou financent-ils des ateliers de (hors CIAS et EPCI) :

Ateliers/Animation	Oui	Non
Prévention de la dépendance pour les personnes âgées		
Prévention sanitaire		
Aide à la gestion du budget		
Animation seniors		
Aide aux économies d'énergie		
Alphabétisation, lutte contre l'illettrisme		
Numérique pour les seniors		

11. Autres ateliers :

Réponse longue

12. Pour vous, l'action sociale doit permettre prioritairement de : (cochez une case par affirmation, par ordre de priorité, 1 étant le plus prioritaire et 3 le moins prioritaire)

Objectifs de l'action sociale/Priorité	1	2	3
Procurer une aide matérielle d'urgence aux plus démunis			
Répondre aux besoins des populations vulnérables (personnes âgées, personnes handicapées, enfants, personnes victimes de violences ...)			
Concourir au développement de la cohésion sociale sur le territoire			

13. Selon vous, les thématiques suivantes font-elles partie de l'action sociale ?  
Ne cochez que celles faisant partie de l'action sociale pour vous.

- La mobilité pour tous
- Le développement des liens sociaux et de la solidarité
- Le développement de la citoyenneté
- L'éducation
- L'autonomie des individus
- L'accès à la culture et au sport

14. Quels sont les besoins sociaux sur votre commune qui vous semblent prioritaires aujourd'hui et pour lesquels vous souhaiteriez développer des actions ?

Besoins prioritaires/Degré de priorité	Prioritaire	Moyennement prioritaire	Pas prioritaire	Non concerné
La lutte contre la pauvreté et les exclusions				
L'isolement				
Le non-recours aux aides sociales/difficultés d'accès aux droits				
Les violences conjugales et/ou intra-familiales				
Le vieillissement de la population				
L'animation sociale pour la jeunesse				
L'accompagnement des populations migrantes				
L'accès aux soins				
La santé mentale				
Les difficultés de mobilité				
La précarité énergétique et la vétusté de certains logements				
Les problèmes d'addiction				
Le soutien à l'insertion professionnelle				
Le soutien à la parentalité				
L'inclusion des personnes handicapées				
La dématérialisation des procédures administratives				
La lutte contre la discrimination				
L'offre de services insuffisante				

15. Autres Besoins Sociaux :

Réponse longue

---

16. La commune ou le CCAS ont-ils réalisé une analyse des besoins sociaux (ABS) :

- Oui, sur ces 5 dernières années
- Oui, il y a plus de 5 ans
- Non, mais cela est prévu
- Non, et ce n'est pas prévu

II. L'action sociale à l'échelle intercommunale

17. L'EPCI auquel vous appartenez, a-t-il pris la compétence action sociale ?

- Oui
- Non

18. L'EPCI intervient-il dans ces domaines d'action sociale ?

Il s'agit de l'action sociale facultative, hors aide sociale légale du département ou de l'Etat (instruction des dossiers RSA, APA, etc.)

Action sociale facultative/Intervention de l'EPCI	Oui	Non	Ne sait pas
---------------------------------------------------	-----	-----	-------------

L'action sociale à destination des personnes âgées			
L'action sociale à destination des personnes handicapées			
L'action sociale pour la lutte contre la pauvreté et les exclusions			
L'action sociale pour l'hébergement/logement			
L'action sociale pour la petite enfance			
L'action sociale à destination de la jeunesse et de la famille (y compris l'accueil périscolaire)			
L'action sociale pour l'accès aux soins et la prévention sanitaire			

19. L'EPCI a-t-il créé un CIAS ?

- Oui
- Non

20. Si votre EPCI ne dispose pas d'un CIAS, cela est-il un projet envisagé ?

- Oui
- Non

21. Sur une échelle de 1 à 4, comment mesurez-vous l'intérêt de mettre en place un CIAS ? (1 : Peu important, 2 : Moyennement important, 3 : Important, 4 : Très important)

- 1                      2                      3                      4
- Peu important                              Très important

### III. Les relations avec le Département d'Ille-et-Vilaine

#### 22. Les documents suivants ont-ils déjà été portés à votre connaissance ?

Documents/Prise de connaissance	Oui	Non
Le projet départemental 2016-2021 pour l'Ille-et-Vilaine		
Cadre de référence de l'action sociale de proximité 2018-2023		
Le schéma départemental de l'action sociale de proximité d'Ille-et-Vilaine		
Le schéma départemental en faveur de l'autonomie des personnes âgées et des personnes en situation de handicap		
Le schéma départemental d'accueil des gens du voyage		
Le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées		
Le schéma départemental de la protection de l'enfance		
Le schéma départemental d'amélioration et de l'accessibilité des services au public		
Le schéma départemental des transports		
Le pacte de coordination des acteurs de l'insertion		
Égalité femmes-hommes : plan d'action du département		

23. Pour chacun des secteurs suivants, indiquez si la commune et/ou le CCAS travaillent en partenariat avec le Département d'Ille-et-Vilaine :

Secteurs de l'action sociale /Partenariat	Oui	Non	Ne sait pas
L'action sociale à destination des personnes âgées			
L'action sociale à destination des personnes handicapées			
L'action sociale pour la lutte contre la pauvreté et les exclusions			
L'action sociale pour l'hébergement/logement			
L'action sociale à destination de la petite enfance			
L'action sociale à destination de la jeunesse/famille			
L'action sociale pour l'insertion professionnelle (aide à la recherche d'emploi)			
L'action sociale pour l'accès aux soins et la prévention sanitaire			

24. Avez-vous déjà été accompagné par des professionnels du Département d'Ille-et-Vilaine pour mettre en place des projets d'action sociale ?

Oui

Non

25. Pouvez-vous préciser quels étaient ces projets ?

Réponse longue

---

26. A quelle fréquence êtes-vous amené à travailler avec les services du Département d'Ille-et-Vilaine :

Services du Département/Fréquence de travail	Jamais	Occasionnellement	Régulièrement
CDAS			

Service développement local (agence départementale)			
Service vie sociale (agence départementale)			
Service construction (agence départementale)			

27. Comment évaluez-vous vos relations avec les services du Département d'Ille-et-Vilaine dans le champ de l'action sociale ? (1 : Très bonnes 2 : Bonnes 3 : Neutres 4 : Mauvaises 5 : Très mauvaises)

1            2            3            4            5

Très bonnes                        Très mauvaises

28. Justifiez votre réponse précédente :

Réponse longue

---

29. Au niveau local, le Département d'Ille-et-Vilaine doit-il, selon vous, être avant tout : (Trois réponses possibles, au maximum)

- Un partenaire privilégié
- Un financeur pour les projets sociaux locaux
- Le Chef de file de l'action sociale
- Un interlocuteur de proximité
- Un accompagnateur de projets locaux
- Un animateur des dynamiques partenariales locales
- Un expert des besoins sociaux
- Le garant des solidarités humaines et territoriales

30. Pour finir, selon vous, quel(s) rôle(s) doivent jouer les communes ou les intercommunalités dans le champ de l'action sociale ?

Réponse longue

31. Quel est le nom de votre commune ? \*

Réponse courte

32. Quel est le code postal de votre commune ? \*

Réponse courte

## 7. Profils des communes participant aux entretiens

---

Nom de la commune	Typologie des espaces	Nombre d'habitants	Fragilité sociale
1	Urbain	Plus de 10 000	C
2	Interface	Entre 1500 et 10 000	D
3	Rural	Entre 1500 et 10 000	A
4	Rural	Entre 1500 et 10 000	A
5	Interface	Entre 1500 et 10 000	C
6	Interface	Entre 1500 et 10 000	B
7	Interface	Entre 1500 et 10 000	D
8	Périurbain	Entre 1500 et 10 000	D
9	Urbain	Plus de 10 000	C
10	Rural	Entre 1500 et 10 000	B
11	Périurbain	Entre 1500 et 10 000	D
12	Interface	Moins de 1500	B
13	Interface	Entre 1500 et 10 000	D
14	Rural	Moins de 1500	B
15	Interface	Moins de 1500	C
16	Périurbain	Entre 1500 et 10 000	D
17	Urbain	Plus de 10 000	C
18	Urbain	Plus de 10 000	C
19	Urbain	Entre 1500 et 10 000	C

## 8. Communes participant aux entretiens

---

Taille/typologie des espaces	Urbain	Périurbain	Interface	Rural	Total
Plus de 10 000	4	0	0	0	4
Entre 1 500 et 10 000	1	3	5	3	12
Moins de 1 500	0	0	2	1	3
Total	5	3	7	4	19

## 9. Communes participant au questionnaire

---

Taille/typologie des espaces	Urbain	Périurbain	Interface	Rural	Total
Plus de 10 000	6	0	0	0	6
Entre 1 500 et 10 000	3	5	10	9	27
Moins de 1 500	0	2	10	5	17
Total	9	7	20	14	50 <sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Le total ici est de 50 communes car nous n'avions pas les noms pour deux communes répondantes au questionnaire.

## 10. Listes des figures, tableaux, cartes

---

### Liste des figures

Figure 1 - Espaces de travail et de réflexion au sein de la recherche-action « Gouvernance territoriale du social » (Etape n°1).....	15
Figure 2 – Taille des communes ayant répondu au questionnaire (52 répondants) .....	17
Figure 3 - Taille des communes ayant participé aux entretiens (19 répondants).....	18
Figure 4 - Les capacités constitutives de chef de filât .....	19
Figure 5- Analyse du rôle du département dans le cadre de l'expérimentation menée par l'Agence de Fougères au prisme de la grille de lecture des capacités de Chef de filât .....	22
Figure 6- Analyse du rôle du Département dans le cadre de l'expérimentation menée par l'Agence de Brocéliande au prisme de la grille de lecture des capacités de Chef de filât .....	24
Figure 7 - Analyse du rôle du Département dans le cadre de l'expérimentation menée par l'Agence de Redon et des Vallons de Vilaine au prisme de la grille de lecture des capacités de Chef de filât .....	26
Figure 8 - Analyse du rôle du Département dans le cadre de l'expérimentation menée par l'Agence de Rennes au prisme de la grille de lecture des capacités de Chef de filât .....	28
Figure 9 - Trois priorités d'intervention départementales (Extrait du projet départemental 2016-2021) .....	31
Figure 10 - La présence d'un CCAS (Ille-et-Vilaine, 2019) .....	38
Figure 11 - Part des communes ayant mis en place une action sociale, par secteur (Ille-et-Vilaine, 2019) .....	41
Figure 12 - Actions sociales mises en place par type de commune .....	43
Figure 13 - Réalisation d'une ABS selon le type de commune .....	46
Figure 14 - Trois approches de l'action sociale .....	47
Figure 15 - Les priorités de l'action sociale selon les communes interrogées .....	48
Figure 16 - Les priorités de l'action sociale selon les types de communes .....	49
Figure 17 - Les besoins sociaux prioritaires sur leur territoire selon les acteurs communaux .....	51
Figure 18 - Besoins prioritaires par type de commune .....	52
Figure 19 - Les actions mises en place par les EPCI selon les communes .....	58
Figure 20 - Point de vue sur l'intérêt de la mise en place d'un CIAS selon les types de communes.....	60
Figure 21 – Fréquence des relations entre les communes et les services du département.....	66
Figure 22 - Fréquence des relations avec le CDAS par type de commune.....	68
Figure 23 - Fréquence des relations avec le service "vie sociale" de l'agence départementale par type de commune.....	68
Figure 24 - Evaluation par les acteurs communaux de leurs relations avec le département .....	69
Figure 25 - Evaluation des relations avec le département par type de commune .....	69
Figure 26 - Les visions du rôle du département selon les communes .....	72
Figure 27 - Accompagnement de projets par le département par type de communes .....	74
Figure 28 – Taille des communes et gouvernance territoriale du social .....	77

## Liste des tableaux

Tableau 1- Composition du groupe de recherche-action.....	14
Tableau 2 - Expérimentation "Co-construction d'un projet social et culturel dans le cadre de la création d'un espace social et culturel commun (ESCC) ».....	21
Tableau 3 – Expérimentation « Participation à la mise en place d'une Maison des Services au Public (MSAP) ».....	23
Tableau 4 - Expérimentation "Travail partenarial pour favoriser la mobilité des personnes" .....	25
Tableau 5 - Expérimentation "Mise en réseau du CDAS et des CCAS pour améliorer l'accueil social" .....	27
Tableau 6 – Réponses « Oui » à la question « Les documents suivants ont-ils déjà été portés à votre connaissance ? ».....	32
Tableau 7 - Les aides financières attribuées par les communes (Ille-et-Vilaine, 2019) .....	40
Tableau 8 - Proportion des communes ayant mis en place une action sociale, par secteur (Enquête nationale) .....	42
Tableau 9 - Les ateliers animés et/ou financés par la commune .....	42
Tableau 10 - Le rôle des communes dans le champ de l'action sociale selon les enquêtés .....	53
Tableau 11 - Secteurs pour lesquels les communes travaillent en partenariat avec le département..	67

## Liste des cartes

Carte 1 - Périmètres des 22 Centres Départementaux d'Action Sociale (CDAS) au 01/09/2018.....	6
Carte 2 – Périmètres des agences départementales au 01/09/2018 .....	7

## 11. Calendrier de la recherche-action

---

### Une recherche en plusieurs phases

- **2016-2017** – Phase exploratoire et lancement des expérimentations
- **2017-2019** - Analyse des modalités et des ressources mobilisées par le Département pour incarner son rôle de chef de file
  - Juillet 2019 : Rapport intermédiaire
- **2019-2020** – Analyse des approches de l’action sociale par les communes et de leurs relations avec le département
  - Décembre 2020 : Rapport final de recherche

### Dates 2017-2019 des groupes de recherche et des temps forts

Groupe de recherche	Dates
Séance n°1	Mardi 25 avril 2017
Séance n°2	Mercredi 21 juin 2017
Séance n°3	Mercredi 11 octobre 2017
Séance n°4	Mercredi 14 février 2018
Séance n°5	Mercredi 13 juin 2018
Séance n°6	Mardi 02 octobre 2018
Séance n°7	Mardi 12 mars 2019
Séance n°8	Jeudi 19 septembre 2019
Séance n°9	Vendredi 07 Février 2020
Séance n°10	Jeudi 08 octobre 2020
Séance n°11	Mardi 24 novembre 2020
Conférence départementale	9 mai 2017
Séminaire Volet B	Jeudi 29 novembre 2018

## 12. Bibliographie

---

- ABDOUNI S. (DREES), « En 2014, huit communes sur dix mènent une action sociale - Premiers résultats de l'enquête ASCO », *Études et Résultats*, n°995, Drees, février 2017
- ABDOUNI S. (DREES), « Une commune sur six a réalisé une analyse des besoins sociaux sur son territoire », *Études et Résultats*, n°1078, Drees, septembre 2018
- ADCF, *Intercommunalité et développement social*, mai 2015
- BLANCHARD N., *L'avènement du département providence. Le social au conseil général de l'Hérault*, Rennes, Éditions ENSP, 2004
- BOUQUET B. et DUBECHOT P., « L'intervention sociale en milieu rural. Des approches, des moyens et des méthodes spécifiques », *Vie sociale* 22 éditions érès, 2018
- CROZATIER-DURAND F., « Chef de file », in Kada N. et al., *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger Levrault, 2017, pp. 160-162
- CYTERMANN L., « Communes, intercommunalités et politiques sociales », *Informations sociales*, 2010/6 (n° 162), p. 42-48.
- DEPARTEMENT ILLE-ET-VILAINE, *Schéma départemental de l'action sociale de proximité 2018-2023*, 2018
- DREES, *L'aide et l'action sociale en France*, 2018
- DUMONT G.-F., *Diagnostics et gouvernance des territoires*, Armand colin, 2012
- FRIGOLI G., « Le rôle du Département en tant que chef de file dans le domaine de l'insertion », *Informations sociales*, 2010/6 (n° 162), p. 76-84
- FRINAULT T et LE SAOUT R., « Communes, intercommunalités et action sociale : les contraintes d'un changement d'échelle territoriale », *Revue française des affaires sociales*, 2011/4, pp. 114-131
- FRINAULT T., « Du guide des aides au contrat de territoire : un triple repositionnement départemental », *Politiques et management public*, 2013, p.202.
- FRINAULT T., *Le pouvoir territorialisé*, PUR, 2012
- HAVETTE S., MOLIERE E., MORICEAU, C., « L'action sociale facultative des communes et des intercommunalités », *Dossiers Solidarité et Santé* n°56, Drees, Septembre 2014
- HOMMAGE C., 2007, « La démarche de diagnostic territorial au service d'une dynamique partenariale et citoyenne », *Les sciences de l'éducation – pour l'ère nouvelle*, Vol 40, p. 79-95.
- JOBERT B., « De la solidarité aux solidarités dans la rhétorique politique française », in Bec et Provacci (dir.), *La responsabilité solidaire*, Ed. Syllepse, 2004, pp. 69-84
- LAFORE R., « Où en est-on du département providence ? », *Informations sociales* n°179, 2013
- LYET P., « L'institution incertaine du partenariat : une analyse socio-anthropologique de la gouvernance dans l'action sociale territoriale », *Actes éducatifs et de soins*, 2009
- LYET P., « La recherche participative : une méthodologie au bénéfice des acteurs du champ social » in *Le travail social et ses formations à l'épreuve des territoires* sous la direction de Nogues Henry, Rouzeau Marc, et Molina Yvette, 2011
- MALLET, KOCH, BERTHON ET BODO, « Les centres intercommunaux d'action sociale : des appuis majeurs dans des territoires en pleine recomposition », *Enquêtes et observation sociale*, octobre 2016.

MOINE A., SORITA N., *Travail Social et territoire : Concept, outils et méthodes*, Presses de l'EHESP, Rennes, 2015

SANCHEZ J-L., *Développement social : les départements à l'épreuve du réel*, Rapport de l'ODAS, 2016

SANCHEZ J-L., « Collectivités locales et développement social local : pour une décentralisation au service de la cohésion sociale ». In: *Recherches et Prévisions*, n°81, 2005. Territoires, action sociale et développement. pp. 69-73.

OFFNER J-M. « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, vol. 56, no. 1, 2006, pp. 27-47.

PAGES A., *La pauvreté en milieu rural*, Presses universitaires du Mirail, 2011

PASQUIER R., SIMOULIN V., WEISBEIN J., *La gouvernance territoriale : pratiques, discours et théories*, LGDJ, 2007

PECQUEUR B., ZIMMERMANN J.B., (éds), *Économie de Proximités*, Paris, Hermès, Lavoisier, 2004

ROUZEAU M., *Vers un Etat social actif à la française ?* Rennes, Presses de l'EHESP, 2016

ROUZEAU M., "La gouvernance des solidarités : localisation, territorialisation et chef de filât", dans "Gouvernance des solidarités humaines et territoriales", In Dossier "La subsidiarité, une méthode pour l'action sociale ?", *Revue Pouvoirs Locaux*, n°114 octobre 2019

TALBOT D., KIRAT, T. « Proximité et institutions : nouveaux éclairages », *Économie et institutions*, 6-7 | 2005, 9-15.

TERRIER E., « L'observation socio-territoriale par les acteurs du secteur social : catégories d'analyse et choix méthodologiques », *Espaces et sociétés*, 2019

TOURAINÉ M., NEUVILLE S., *Plan d'action en faveur du travail social et du développement social*, 2015

UNCCAS, *Action sociale des petites communes : mythe ou réalités ?*, 2011.



