

RECHERCHE-ACTION « GOUVERNANCE TERRITORIALE DU SOCIAL »

*Le rôle de chef de file du Département
 et les modes de coopération avec les acteurs communaux*

SYNTHESE

Au sein d'un 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, centre de formation et de recherche en Bretagne, engager une réflexion au sujet de la « gouvernance territoriale du social ». C'est ainsi qu'un groupe de recherche-action a été mis en place en avril 2017 afin de mieux **définir le rôle de chef de file de l'action sociale du Département au sein de cette gouvernance multi-acteurs et multi-niveaux et de saisir le positionnement des acteurs communaux dans le champ social**. Selon le groupe de recherche-action, la « gouvernance territoriale du social » 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.

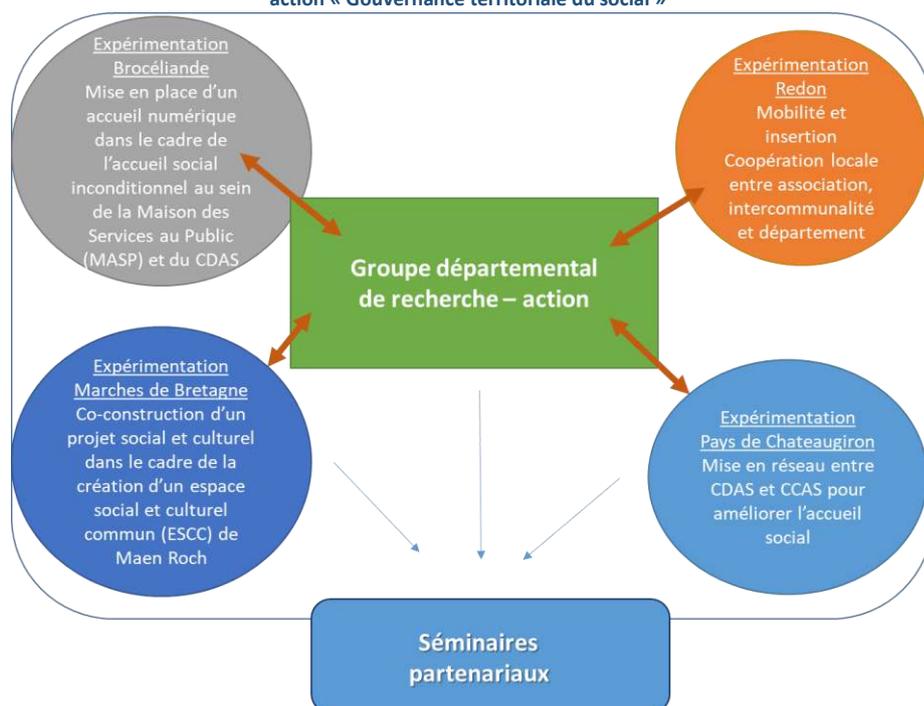
UNE DEMARCHE CONDUITE PAR UN GROUPE DE RECHERCHE-ACTION

Le **groupe de recherche-action « Gouvernance territoriale du social »** a rassemblé les directions des six agences départementales, 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. **L'équipe de chercheurs** 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.

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 » à partir des observations des chercheurs et des retours d'expériences des membres du groupe de recherche-action.

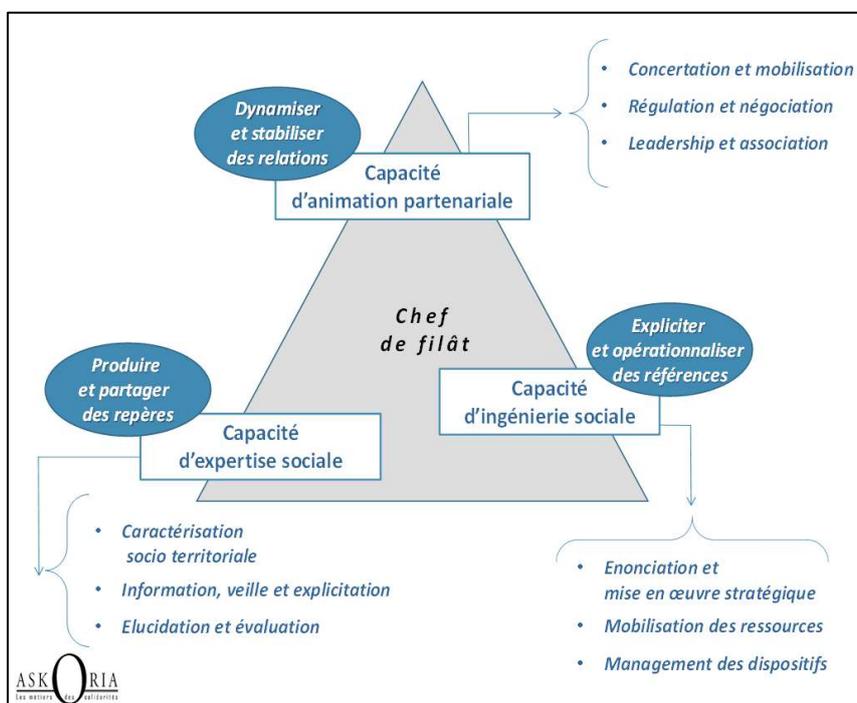
Figure 1 - Espaces de travail et de réflexion au sein de la recherche-action « Gouvernance territoriale du social »



Un éclairage sur le rôle de chef de file

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**¹ ont ainsi été identifiées et mises à l'épreuve des expérimentations de terrain : la capacité d'animation partenariale, la capacité d'ingénierie sociale et la capacité d'expertise sociale.

Figure 2 – Les capacités constitutives de chef de filât



Pour l'ensemble des expérimentations, l'**effet-levier** lié à l'organisation interne 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 soutenance.

En ce qui concerne sa **capacité d'ingénierie sociale**, 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 données 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 participation à l'installation d'équipements tels que les Espaces Sociaux Communs ou

¹ 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 Janvier 2021

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.

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 cartographiques².

L'ACTION SOCIALE MENEES PAR LES COMMUNES ET LES INTERCOMMUNALITES

Une enquête³ par questionnaire et par entretiens auprès des élus communaux

Lors de la seconde phase de la recherche-action, des élus communaux d'Ille-et-Vilaine ont 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.

Figure 3 – Taille des communes ayant répondu au questionnaire (52 répondants)

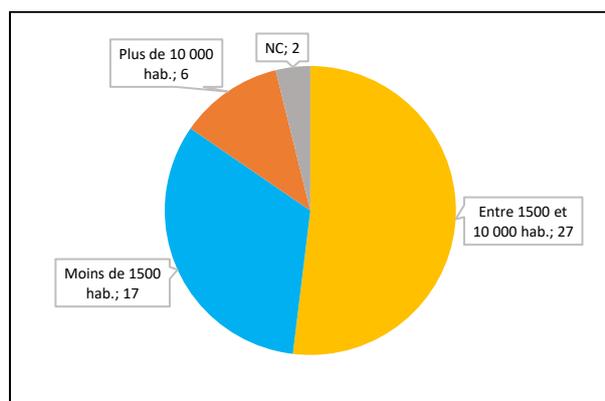
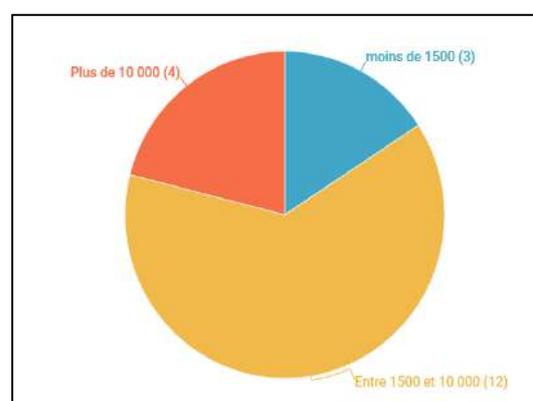


Figure 4 - Taille des communes ayant participé aux entretiens (19 répondants)



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** (aide alimentaire en espèces, prise en charge des factures ou des frais de transport). Selon l'étude nationale ASCO⁴ « **L'action sociale à destination des personnes âgées** » est le domaine le plus investi par les communes. Dans notre enquête, ce sont surtout les élu.e.s interrogé.e.s des petites et moyennes communes qui font référence aux actions qu'ils mènent en faveur des personnes âgées (prévention de l'isolement,

² TERRIER E., « L'observation socio-territoriale par les acteurs du secteur social : catégories d'analyse et choix méthodologiques », Espaces et sociétés, 2019

³ Cette enquête pilotée et encadrée par le groupe de recherche-action a été réalisée avec la contribution de quatre étudiants en Master 2 ACT (Aménagement et collectivités locales) de l'Université Rennes 2.

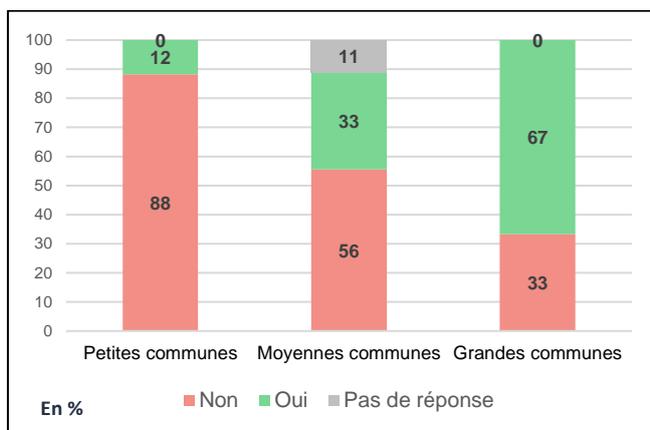
⁴ ABDOUNI S. (DREES), « En 2014, huit communes sur dix mènent une action sociale - Premiers résultats de l'enquête ASCO », Études et Résultats, n°995, Drees, février 2017

repas de fin d'année, portage de repas). En dehors de ce public, les analyses montrent que certains champs du secteur social sont plus investis que d'autres. Dans notre enquête, 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. Selon Havette & al⁵, 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. Par ailleurs, la diversité des actions sociales mises en place est corrélée à la **taille de la commune**. La moindre proportion des petites communes à investir les différents champs du secteur social est confirmée par notre enquête. 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.

Des analyses des besoins sociaux peu souvent réalisées

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 nationale ASCO (15% des communes). 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.**

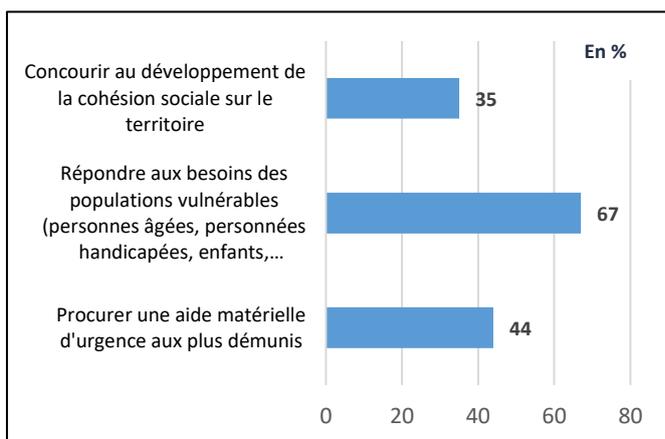
Figure 5 - Réalisation d'une ABS selon le type de commune



Une approche collective populationnelle plus répandue avec des spécificités territoriales

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).

Figure 6 - Les priorités de l'action sociale selon les communes

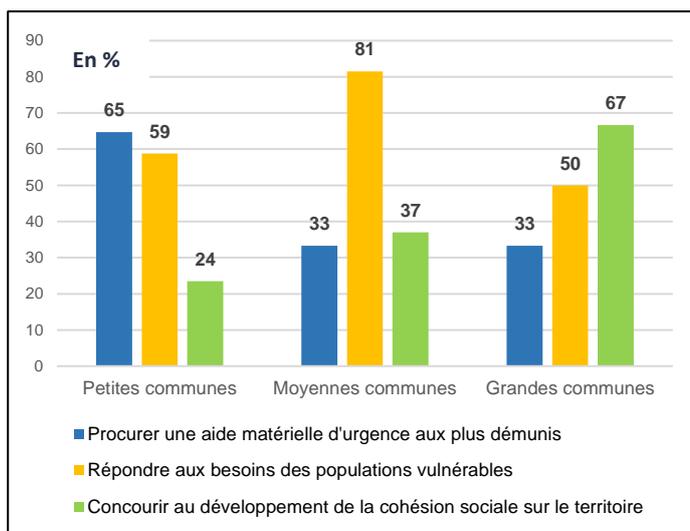


Pour **67 % des répondants de notre enquête, l'objectif principal de l'action sociale serait de « répondre aux besoins des populations vulnérables (personnes âgées, personnes handicapées, enfants, victimes de violences ...).** Le fait de « concourir au développement de la cohésion sociale sur le territoire », objectif qui se rapprocherait le plus d'une approche territoriale est cité comme une priorité de l'action sociale par seulement **35 %** des enquêtés.

5 HAVETTE S., MOLIÈRE E., MORICEAU, C., « L'action sociale facultative des communes et des intercommunalités », Dossiers Solidarité et Santé n°56, Drees, Septembre 2014

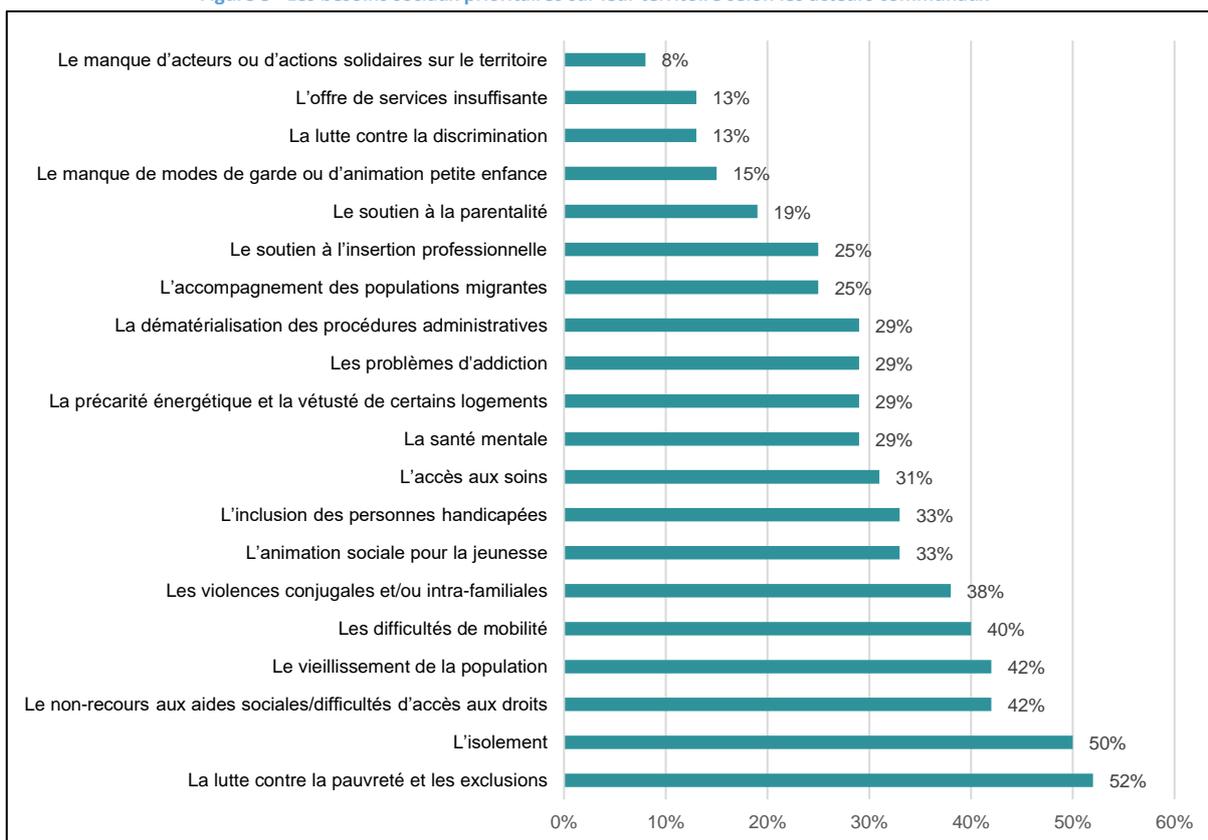
Les résultats de l'enquête montrent une différenciation des approches de l'action sociale selon la taille de la commune. **L'approche individuelle de l'action sociale est plus présente parmi les petites communes** : 65% des répondants des petites communes considèrent que l'action sociale doit permettre prioritairement de procurer une aide matérielle d'urgence aux plus démunis contre 33% du côté des moyennes et grandes communes. 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.

Figure 7 - Les priorités de l'action sociale selon les types de communes



52% des élus locaux interrogés considèrent la **lutte contre la pauvreté et les exclusions comme une priorité** pour laquelle ils souhaiteraient développer des actions.

Figure 8 - Les besoins sociaux prioritaires sur leur territoire selon les acteurs communaux



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.

Le rôle particulier des communes et des maires dans le champ social

Selon les acteurs communaux interrogés, « 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** que doivent jouer les communes dans le champ social. 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.* » (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. Ces élus se sentent parfois peu soutenus sur les questions sociales. 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. 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).

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

27% des communes interrogées affirment que leur EPCI a pris la compétence « action sociale ». Notre enquête montre une implication de l'échelon intercommunal dans plusieurs champs liés à l'action sociale comme l'insertion professionnelle, la petite enfance 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.

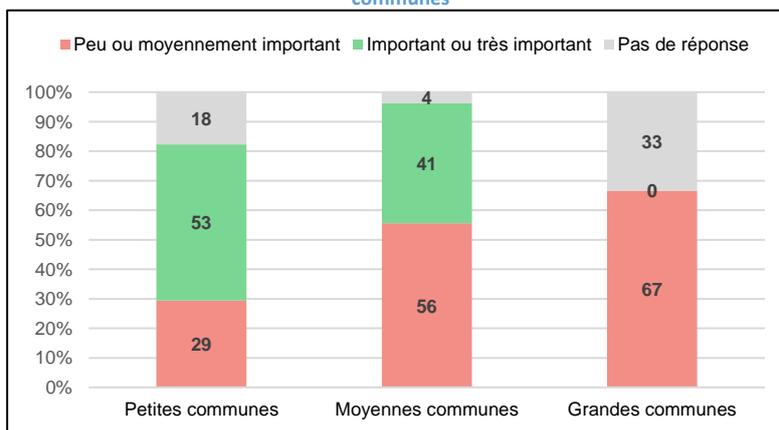
Le point de vue des communes sur le rôle des EPCI dans le domaine social est hétérogène.

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'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. **Le**

point de vue des élus locaux sur l'intérêt d'un CIAS 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%).

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). Pour les

Figure 9 - Point de vue sur l'intérêt de la mise en place d'un CIAS selon les types de communes



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)⁶.

Par ailleurs, 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 : « 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). Pour Frinault et Le Saout⁷, certains élus, particulièrement des petites communes, considèrent que transférer l'action sociale à l'intercommunalité est synonyme de complications administratives et de bureaucratisation.

L'enquête montre que 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 » particulièrement du côté des petites et moyennes communes à partir de liens historiques et de problématiques socio-territoriales en commun. C'est ainsi que des communes s'entendent pour mettre en place un service de transports solidaire sur leur territoire, un RIPAME⁸, un réseau inter-CCAS plutôt qu'un CIAS. Plusieurs élus locaux défendent l'intérêt de se regrouper entre communes afin de rééquilibrer les « rapports de force » avec les plus grands territoires.

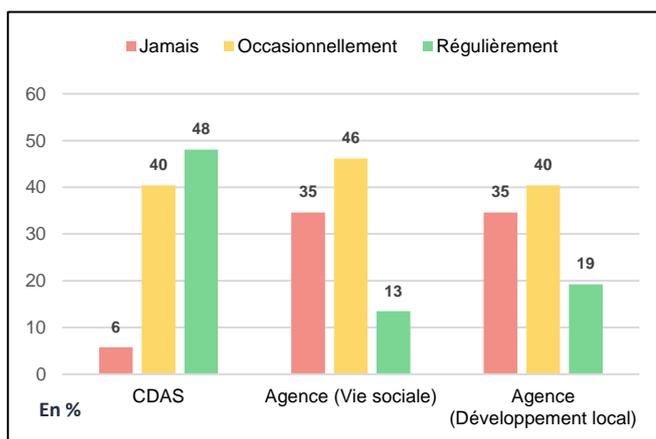
LES RELATIONS ENTRE LES COMMUNES ET LE DEPARTEMENT DANS LE CHAMP SOCIAL

Des coopérations et des attentes différentes selon les thématiques et les types de territoire

On observe, en Ile-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 » ou « occasionnellement » avec le CDAS. 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.

Le questionnaire montre des différences géographiques en ce qui concerne les relations entre les communes et les services départementaux. 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 10 – Fréquence des relations entre les communes et les services du département



⁶ 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

⁷ 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

⁸ Relais Intercommunal Parents Assistants Maternels Enfants

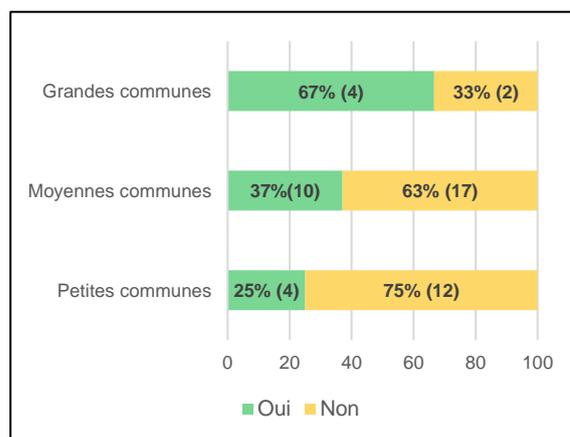
Tableau 1 - Secteurs pour lesquels les communes travaillent en partenariat avec le département

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

Le questionnaire, les entretiens et les échanges lors des réunions du groupe de recherche-action 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. Les **CLIC** (Centres Locaux d'Information et de Coordination) sont régulièrement cités par les répondants comme des lieux de coopération entre les acteurs départementaux et communaux.

35% des communes interrogées ont été accompagnées par des professionnels du département pour mettre en place des projets d'action sociale. A nouveau des différences territoriales apparaissent avec des petites communes moins souvent accompagnées que les moyennes et grandes communes. Des acteurs communaux rencontrés, particulièrement des petites et moyennes communes, 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.

Figure 11 - Accompagnement de projets par le département par type de communes



61% des communes interrogées jugent « bonnes » ou « très bonnes » leurs relations avec le département. 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 12 - Evaluation par les acteurs communaux de leurs relations avec le département

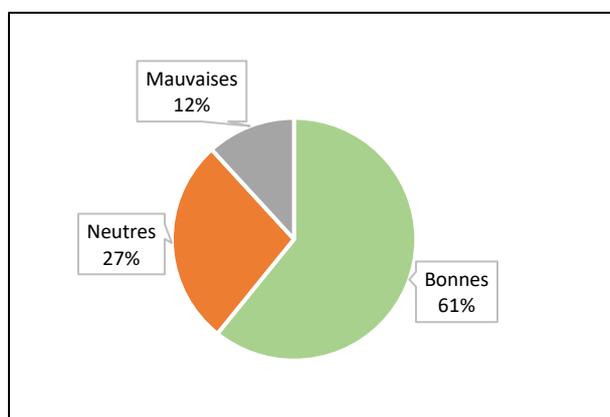
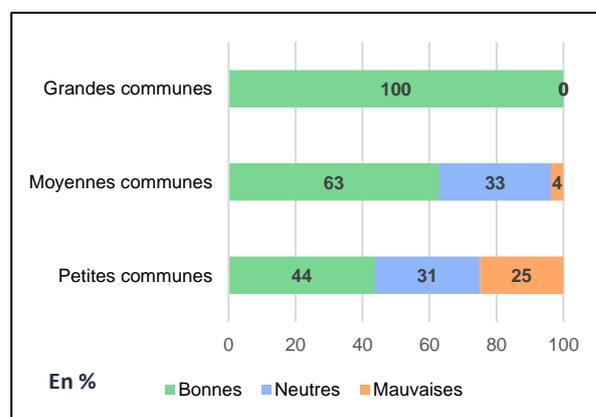


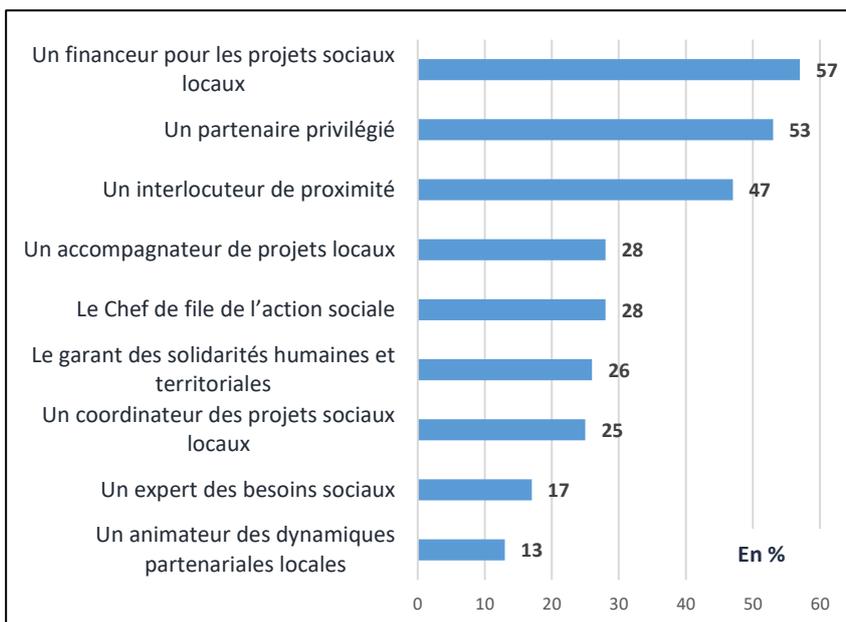
Figure 13 - Evaluation des relations avec le département par type de commune



Le département perçu comme « financeur » et comme « partenaire » plutôt que « chef de file »

Figure 14- Les visions du rôle du département selon les communes

57% des communes considèrent que le département doit être un « financeur pour les projets sociaux locaux ». 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 ».



CONCLUSION

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.

Par ailleurs, nous avons observé **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 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.

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.