

Fiche n°2

Approche méthodologique : « Cohésion sociale et Etat »

1. LES MISSIONS DES SERVICES DECONCENTRES

1.1. La cohésion sociale et sa traduction pour l'organisation des services déconcentrés de l'Etat

1.1.1. La cohésion sociale est un concept large

- Au sens commun, la cohésion sociale est le savoir « vivre ensemble » : c'est une valeur ou un objectif auquel participent des acteurs extrêmement diversifiés qui disposent d'outils pluriels.
- Au sens un peu plus technique du Conseil de l'Europe, c'est la capacité de la société à assurer le bien-être de tous, incluant l'accès aux ressources disponibles des populations vulnérables, notamment femmes, jeunes, personnes âgées et handicapées, personnes en situation de précarité. La notion a un contenu « populationnel » et/ou territorial.
- Elle est homonymique des notions d'inclusion sociale.
- Elle implique le développement d'actions permettant :
 - o de garantir l'accès aux droits de tous et la non discrimination,
 - o d'assurer l'autonomie des personnes et leur développement personnel.
- Elle est distincte de la notion de « protection des populations », à deux titres :
 - o La protection des populations a une « cible » large quant aux populations concernées ; elle désigne, au sens de la « direction départementale de la population et de la cohésion sociale » (instruction du Premier ministre du 7 juillet 2008), un ensemble d'actions visant à garantir toutes les populations contre les risques sanitaires (alimentation et protection du consommateur), sociaux (protection sociale), etc. Elle comporte, à ce titre, une notion de sécurité publique dans ses aspects de protection contre ces risques. Elle peut aussi comporter des dispositifs ciblés sur des populations dite vulnérables : protection juridique des majeurs, enfants en danger, mineurs et personnes âgées accueillis dans des établissements ;
 - o La notion de protection fait appel à des leviers différents : les outils de la cohésion sociale s'appuient sur des dispositifs fondés sur la participation des personnes (action sociale) et la prise en compte des individus (action personnalisée) ; ceux de la protection plutôt sur des dispositifs d'ordre public (contrôle, décisions administratives ou judiciaires) même si la participation des personnes est recherchée dans les processus qui les concernent (protection de l'enfance en danger).
- Elle s'appuie sur différents leviers (action sociale, protection sociale, promotion sociale) et est largement « interministérielle » : accès au logement, emploi, éducation, formation, santé, minima sociaux. L'accès aux ressources disponibles dans ces domaines essentiels (accès aux droits) doit être facilité, y compris sur les territoires.

- Elle concerne des acteurs nombreux qui ont des logiques d'organisation complexes : collectivités territoriales, organismes de sécurité sociale, services de l'Etat, associations, etc.

1.1.2. Si l'Etat est le garant de la cohésion sociale, sa mission a un contenu plus limité pour les services déconcentrés de l'Etat que pour le niveau central

- Au niveau central, l'Etat assure cette mission à travers :
 - o l'activité législative et réglementaire (conception) ;
 - o l'activité de régulation à travers les outils financiers (dotation des collectivités locales) mais aussi des outils spécifiques (référentiels des formations sociales, sportives ou socio éducatives) ;
 - o la fonction d'observation, de mutualisation des bonnes pratiques, d'évaluation des politiques sociales décentralisées : enfance en danger, insertion des adultes en situation de précarité (RMI) ;
 - o la fonction de pilotage :
 - des organismes de sécurité sociale (conventions d'objectifs et de gestion- COG) dont l'accès aux droits est « fondamental » ;
 - du service public de l'emploi et/ou du nouvel opérateur en matière d'emploi ;
 - des opérateurs spécialisés par public (personnes âgées et handicapées avec la CNSA) ;
 - o les leviers financiers orientés sur des populations particulières (BOP) ou des territoires (crédits politiques de la ville via l'ACSé) : femmes, jeunes, immigrés, familles vulnérables ;
 - o la fonction juridictionnelle.
- Au niveau territorial (région et département), l'Etat a des responsabilités limitées à des politiques bien identifiées et/ou à des populations spécifiques ou à des leviers particuliers :
 - o L'Etat est le pilote et le garant du droit au logement des populations vulnérables qui mobilise les DDASS et les DDE, sur des logiques qui vont de la mise à l'abri (accueil d'urgence) à l'hébergement et au logement. Cette politique traverse les logiques d'organisation par service (DDASS-DDE). La mission des DDE ou des services des préfectures est à approfondir.
 - o L'Etat sera chargé de l'application du RSA mis en place avec les départements qui s'appuieront notamment sur le service public de l'emploi.
 - o L'Etat est le garant de l'égalité d'accès des personnes aux services publics et privés, sans distinction liée à des motifs prohibés par la loi ;
 - o L'Etat est le garant de la cohésion sociale territoriale ; il est le pilote sur la politique de la ville qui mobilise des outils pluridisciplinaires :
 - d'observation et d'évaluation (nationaux, régionaux, départementaux) ;
 - d'aménagement ;
 - de sécurité publique ;
 - économiques ;
 - d'accès aux droits : implantation et fonctionnement des services publics, notamment ceux des organismes de sécurité sociale ;

- d'action sociale et d'animation socio-éducatives au bénéfice des publics vulnérables (jeunes, femmes, immigrés, familles) et en coordination des acteurs de terrain (associations, CAF, etc.) ou de promotion auprès du plus grand nombre et auprès de publics définis comme prioritaires de politiques concourant au développement du lien social (politiques éducatives au profit des enfants et des jeunes, vie associative, promotion du sport). Ce métier d'ingénierie sociale est actuellement dispersé par publics dans les services des DDASS, des SDFE, de l'ACSé, des DDJS, voire les services de préfectures.
- Au-delà, l'Etat doit pouvoir mobiliser sur les territoires qui le nécessitent (zones rurales par exemple) dans une logique d'aménagement du territoire :
 - des capacités d'expertise sur les données sociales de ces territoires : ces capacités sont actuellement réduites (observatoire des données sociales des DRASS - observatoire des DRDJS) et insuffisamment fédérées avec les collectivités locales ;
 - des capacités d'animation des acteurs pertinents au service de projets sociaux : collectivités territoriales (régions, départements, communes, groupements de communes), organismes de sécurité sociale, acteurs associatifs, entreprises etc. Ce métier d'« *assembler* », qui intègre des compétences en développement de projets, peut trouver une application au bénéfice de certains publics : familles vulnérables, jeunes, acteurs associatifs... Cette fonction s'exerce dans un contexte institutionnel particulièrement complexe : opérateurs nationaux, organismes de sécurité sociale (qui ont des contraintes fortes de réseaux nationaux, eux-mêmes pilotés par l'Etat central), collectivités locales.
- Les leviers de l'Etat « social » au bénéfice de la cohésion sociale :
 - leviers financiers : ils concernent parfois, notamment pour les DDASS et hors hébergement des populations vulnérables, la gestion de dispositifs au bénéfice de certaines populations (par exemple, pour les familles, médiation familiale et aides à la parentalité...) ; pour les services déconcentrés de la jeunesse et des sports, les moyens budgétaires portent sur les politiques éducatives, sur les dispositifs spécifiques destinés au soutien des initiatives des jeunes (BOP « Jeunesse ») et sur le soutien au développement de la fonction éducative et sociale du sport (*via* le CNDS) ;
 - leviers d'ingénierie : promotion de la vie associative (DDJS) ; accompagnement de projet et maîtrise d'ouvrage sur les publics cibles (femmes en difficulté, jeunes, personnes potentiellement victimes de discrimination), accompagnement des projets éducatifs locaux ;
 - leviers de régulation : formations sociales, sportives et socio-éducatives ;
 - leviers de mutualisation des bonnes pratiques et d'évaluation.
- En matière de cohésion sociale, l'Etat déconcentré dispose de leviers qui ne sont pas que « sociaux » mais aussi économiques ou d'aménagement (politique de la ville). Autrement dit, les outils de la cohésion sociale aux mains des préfets dépassent largement ceux qui seront dans les directions de la cohésion sociale.

1.2. Conclusion

- La création des directions départementales de la cohésion sociale conduit à dépasser les cadres classiques des administrations territoriales constituées sur des logiques de métiers ou de domaines. Elle engage à mettre en place des directions de « mission » constituées autour des politiques de cohésion sociale qui incombent à l'Etat.

- **Ces politiques de cohésion sociale font appel à des outils divers (hébergement, logement, emploi, santé) et sont interministérielles par nature.**
- **La cohésion sociale territoriale s'appuie sur des dispositifs aux mains des préfets qui dépasseront les missions des directions de la cohésion sociale : politique globale du logement, aménagement urbain, leviers fiscaux ou financiers.**
- Les services déconcentrés qui constitueront la direction départementale de la cohésion sociale ou le pôle de la cohésion sociale de la direction départementale des populations et de la cohésion sociale (DDASS-DDJS-services de préfecture-SDFE) pourront ainsi exercer sur les territoires et/ou les populations vulnérables, une fonction d'« *assembler* » social ou de maîtrise d'ouvrage bien identifiée à la disposition des préfets, étayée par l'observation de données sociales organisées, fonction régionale. La promotion de la vie associative, au-delà d'un rôle de greffe de la déclaration des associations, s'inscrit dans cette logique.
- Dans la logique d'ingénierie sociale, il convient d'articuler fortement les services déconcentrés de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports :
 - avec les organismes de sécurité sociale qui sont en charge de l'accès aux droits des usagers mais aussi des politiques éducatives et familiales (CAF) ;
 - avec les ARS dont les programmes de santé publique concernent fréquemment les populations vulnérables ;
 - avec les autres services déconcentrés de l'Etat, notamment les DREAL et les directions départementales des territoires ;
 - avec les collectivités territoriales, notamment les départements.

2. LES AUTRES MISSIONS

Les missions de l'Etat dans le périmètre des futures DRJSCS et des directions départementales chargées de la cohésion sociale sont détaillées en fiche n°1 (recensement et répartition des missions actuelles).

2.1. Les missions de protection

- Elles concernent des actions visant :
 - certaines populations vulnérables (protection juridique des majeurs, tutelle des pupilles de l'Etat, personnes handicapées par la présence dans les MDPH),
 - certains dispositifs juridictionnels : CDAS ; TASS ; TCI.
- Elles sont fédérées par un rôle de contrôle des établissements et des services accueillant des populations vulnérables (contrôle des établissements sociaux enfance ou personnes âgées) ou des usagers (contrôle des accueils de mineurs avec ou sans hébergement, contrôle du sport professionnel, des établissements d'activités physiques et sportives et de la profession d'éducateurs sportifs, des équipements sportifs).

2.2. Les autres missions

La liste des missions (*cf.* fiche n°1) montre que les nouvelles directions seront chargées de domaines, de dispositifs ou de politiques spécifiques qu'il convient de poursuivre et de développer, par exemple :

- la parité et l'égalité hommes-femmes ;

- la prévention des discriminations liées à l'origine (sensibilisation et formation des services publics et des collectivités territoriales, mise en œuvre d'actions « positives » visant à rétablir l'égalité et à promouvoir la diversité de la société), fonctions développées au niveau régional par l'Acisé, en partenariat interministériel ;
- dans le domaine du sport : développement du sport de haut niveau, prévention et promotion de la santé par le sport, contrôle du sport professionnel, formations et certification dans les métiers du sport et de l'animation ; ces fonctions sont principalement développées aux plans national et régional.

Ces missions ont une identité « métiers » forte et des modes d'intervention particuliers qu'il convient de continuer à bien spécifier.

3. L'ORGANISATION DES MISSIONS : ELEMENTS DE QUESTIONNEMENT POUR UNE REFLEXION TERRITORIALE

Les directions régionales de la Jeunesse, des sports et de la cohésion sociale regroupent l'ensemble des services et des missions relevant des politiques sociales ainsi que de la jeunesse et des sports.

La circulaire du Premier ministre du 7 juillet définit le périmètre des directions départementales en charge de la cohésion sociale qui comprennent :

- les droits des femmes et de l'égalité ;
- les fonctions sociales de la politique de la ville ;
- l'urgence sociale et l'hébergement ;
- les politiques d'insertion ;
- les actions en faveur du sport, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative ;
- la lutte contre les drogues et contre la toxicomanie ;
- l'accueil demandeurs d'asile.

Au titre de ces missions, les nouvelles directions regroupent les services de la cohésion sociale de l'actuelle DDASS, des services de la préfecture chargés des questions sociales, du SDFE, de l'actuelle direction de la jeunesse et des sports ; l'unité territoriale de la DIRECCTE relève de cette direction pour l'activité qu'elle déploie dans le cadre des compétences du préfet de département. Cette direction assurera le lien avec l'ARS ou avec son antenne locale pour ce qui relève des compétences du préfet de département.

Lorsqu'une direction départementale de la cohésion sociale est identifiée, y sont adjoints les agents chargés de la fonction sociale du logement. Celle-ci englobe la gestion des commissions DALO, la gestion des attributions prioritaires, la CDAPL et la commission de prévention des expulsions locatives, ainsi que la commission de conciliation entre bailleurs et locataires (services de la DDE et des préfectures).

Dans le cas où une direction départementale de la cohésion sociale n'est pas créée, il est rappelé que la fonction sociale du logement relève de la direction départementale des territoires, pour maintenir les synergies existantes rappelées au § 3.1.1 ci-dessous.

Les éléments qui suivent ne constituent qu'une aide à la réflexion des services territoriaux sur les questions essentielles qui se posent dans la première phase d'état des lieux partagé, qui doit aboutir en novembre à la présentation par les équipes de préfiguration d'un macro-organigramme.

3.1. Les périmètres pertinents

3.1.1. Les politiques de l'hébergement et la fonction sociale du logement dans les directions départementales de la cohésion sociale

La circulaire Premier ministre du 7 juillet 2008 prévoit, en cas de création d'une DDCS, que lui soient adjoints les agents chargés des fonctions sociales du logement. Ce choix a été guidé par la volonté de rechercher une efficacité maximale du portage des politiques, dans les départements qui justifieront de la création d'une DDCS :

- en créant des synergies nouvelles dans le domaine notamment du traitement des situations individuelles liées au « mal logement » : commissions de médiation DALO, gestion des attributions prioritaires, CDAPL et commission de prévention des expulsions locatives, commission de conciliation entre bailleurs et locataires ;
- en maintenant les synergies entre les fonctions de « production du logement social » (planification et programmation, financement du logement et de la rénovation urbaine, politique technique du logement) et les autres missions liées à l'action territoriale des DDT telles que l'observation et la connaissance des territoires, la planification urbaine (SCOT, PLU, CC), l'action foncière au bénéfice de la production de logement, l'assistance technique aux collectivités.

Cette double préoccupation est à intégrer dans les réflexions sur l'organisation départementale.

Dans ce cadre, des questions se posent :

- peut-on dresser une cartographie des fonctions remplies par les DDE et par les préfetures sur les missions sociales en matière de logement ?
- quel est le nombre de personnes affectées à ces fonctions (si possible, établir le rapport entre cet effectif et l'effectif total affecté dans les services) ?

3.1.2. La politique de la ville au niveau régional et départemental

- peut-on dresser une cartographie des fonctions remplies au niveau régional et départemental par les services des préfetures et de l'ACSé ?
- fonctions et missions actuelles des DRASS et des DRJS en la matière ?
- nombre de personnes qui interviennent au titre de la politique de la ville hors DRDJS et DRASS/DDASS
 - o au niveau départemental : services des préfetures ;
 - o régional : ACSé, préfetures.
- pour les DRASS/DDASS et les DRDJS, les personnes qui interviennent au titre de la politique de la ville peuvent-elles être physiquement identifiées ? Indiquer pour chaque niveau territorial et chaque service, le nombre de personnes concernées en ETP.
- quelle synergie supplémentaire permettrait l'intégration des personnes de l'ACSé dans les DRJSCS ? De même que l'intégration des services des préfetures qui contribuent sous l'autorité des préfets et des sous-préfets ville à la politique de la ville ?

3.1.3. Mobilisation des DRASS et des DRDJS sur des fonctions d'ingénierie sociale au bénéfice des territoires ou des politiques de cohésion sociale

- Quel sens donnez-vous à la notion d'ingénierie sociale ?
- Dans quel contexte ou pour quelles politiques est-elle sollicitée par les préfets ?
- Quels métiers mobilise-t-elle ?

- Quel sens la fonction d'ingénierie sociale va-t-elle prendre au regard des caractéristiques de la région ou du département ?
- A quelle condition peut-elle se développer grâce aux regroupements opérés par les DDASS et les DDJS ? Faut-il rendre visible cette mission ?

3.1.4. Promotion de la vie associative dans les départements

- Missions assurées et organisation adoptée par les DDJS sur la fonction de promotion et d'accompagnement de la vie associative. Nombre d'ETP mobilisés.
- Organisation des préfectures et nombre d'ETP mobilisés.
- Intérêt ou non d'une intégration des services de greffes des préfectures dans la future DDCS. Avantages attendus selon la vision stratégique retenue du développement de la vie associative ?
- Contraintes du regroupement.

3.2. Les caractéristiques des départements

- Y a-t-il des caractéristiques ou des critères des départements qui justifient la création des DDCS ? Lesquelles ? Une batterie d'indicateurs est proposée en annexe 5-3.
- Y a-t-il une taille critique des services en deçà de laquelle il ne peut être envisagé la création d'une direction de la cohésion sociale ? Peut-on la situer à un seuil quantitatif et qualitatif en matière de personnels ?

3.3. Mutualisations

- Des mutualisations au niveau régional ou départemental permettent-elles d'obtenir des « économies d'échelle » ?
- Quel est le devenir des mutualisations réalisées dans le cadre des « regroupements fonctionnels » des actuelles DRDJS et DRASS, sur le plan des fonctions support et dans la coordination de politiques publiques de ce secteur d'intervention ?
- Y a-t-il des possibilités de mutualisation au niveau régional ou au niveau départemental de fonctions supports ou spécifiques qui permettent de rendre plus efficaces les directions départementales ? Quelles fonctions ? Comment ?
- Quelles sont les missions qui vont se développer dans les prochaines années (tutelles / curatelles ou RSA par exemple) ? A quelles conditions de moyens et d'organisation les nouvelles directions pourront-elles y faire face ?
- Dans l'hypothèse de directions de la population et de la cohésion sociale, quels sont les moyens humains respectifs du pôle « population » et du pôle « cohésion sociale » ? Comment est identifié le pôle cohésion sociale ?

3.4. Les articulations avec les autres services ou autres directions

- Les ARS et/ou leurs antennes locales ;
- Les unités territoriales des DIRECCTE pour la partie des politiques qui relèvent du domaine de compétence du préfet de département, notamment politique de la ville, RSA dans l'avenir, etc. ;
- Les opérateurs sécurité sociale, notamment les CAF (logement, parentalité, politique de la ville, jeunes), les CPAM (accès aux droits, politique de la ville), les CRAV (action sociale pour les personnes âgées, complémentaire de celle des départements) ;

- Les DREAL et les directions départementales des territoires pour les volets « aménagement urbain » et « production de logements sociaux » ;
- Les services de la préfecture chargés de l'immigration pour les départements qui en disposeront ;
- etc.