



Cécile FRAVAL

cécile.fraval@administrateur-inet.org



Emmanuel NOYARET

emmanuel.noyaret@administrateur-inet.org



Nils RANDRIAMANANTENA

nils.randriamanantena@administrateur-inet.org



Mathilde ROUILLÉ

mathilde.rouille@administrateur-inet.org

CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DE LA SEINE-SAINT-DENIS



**QUELLE
TERRITORIALISATION
DE L'ACTION SOCIALE
EN SEINE-SAINT-DENIS ?**

La responsable du projet

→ Bérénice DELPAL

Directrice générale adjointe du Pôle Solidarité

1

RÉINTERROGER L'ORGANISATION DU PÔLE SOLIDARITÉ

De nombreux départements se réfèrent au concept de développement social pour mettre en œuvre leurs politiques de solidarité. Celui-ci invite à ne plus se limiter à un accompagnement individuel de l'utilisateur. Il encourage en effet les actions collectives et la mobilisation des ressources des publics et des territoires. En lien avec ces considérations, une nouvelle priorité des départements consiste à décloisonner les services sociaux et médico-sociaux. De nombreux départements ont ainsi refondu leur organisation et revu leurs processus de travail. De ce point de vue, la Seine-Saint-Denis a conservé un fonctionnement qui, aujourd'hui, ne lui semble plus en mesure de répondre de manière globale et transversale aux évolutions de la demande sociale.

Dans ce contexte, le projet collectif commandité vise à réinterroger l'organisation et le fonctionnement du Pôle Solidarité, et plus particulièrement :

- L'organisation et la gouvernance des services centraux et déconcentrés de l'action sociale ;

- ➔ Le découplage des services et l'évolution des pratiques professionnelles ;
- ➔ La définition d'un échelon territorial pertinent pour le pilotage et la mise en œuvre des politiques sociales.

2 DES PRÉCONISATIONS CONSTRUITES À LA SUITE D'UN DIAGNOSTIC APPROFONDI

La conduite d'un diagnostic de la situation actuelle s'imposait comme préalable à la proposition d'axes d'évolution pertinents. À chacune de ces deux étapes a été réuni un comité de pilotage, installé dans le cadre du stage et composé de la Directrice générale adjointe du Pôle Solidarité, des Directeurs du Pôle et de leurs adjoints.

Phase 1 : **élaboration du diagnostic**

L'enjeu principal était d'identifier les atouts et les limites de l'organisation existante quant à sa capacité à permettre une approche collective et globale des besoins des usagers.

Il a ainsi été procédé à un large recueil d'informations. Une cinquantaine d'entretiens a été conduite avec des acteurs du territoire (élus, agents du Pôle Solidarité, partenaires du département). Complétée par un questionnaire adressé à une quarantaine de cadres du Pôle Solidarité et par une analyse documentaire, cette démarche a permis de confronter les points de vue et d'identifier les consensus.

Phase 2 : **élaboration des préconisations**

En s'appuyant sur ce diagnostic, des préconisations répondant aux dysfonctionnements mis en évidence et aux attentes formulées en matière de territorialisation de l'action sociale ont été proposées.

À cette fin, les expériences d'autres départements ont été recueillies. Cela a permis d'identifier plusieurs pistes d'évolution a priori adaptées au contexte de la Seine-Saint-Denis. Exprimés lors des entretiens ou via le questionnaire diffusé, l'expertise et le point de vue des agents du Pôle Solidarité, en central et dans les services déconcentrés, ont également été pris en compte. De plus, quatre ateliers de travail ont été organisés lors d'un séminaire réunissant l'équipe de direction, invitée à échanger sur des axes d'amélioration.

Puis, les élèves administrateurs territoriaux ont élaboré un scénario d'évolution globale de la territorialisation de l'action sociale qui a été soumis au comité de pilotage. Les réactions des participants ont permis d'adapter le scénario final remis à la collectivité.

3

UN CONSENSUS SUR LA NÉCESSITÉ DE FAIRE ÉVOLUER L'ORGANISATION DU PÔLE SOLIDARITÉ

1. Un département qui se caractérise par l'ampleur du service rendu à la population

L'investissement du département dans le champ social se traduit par une présence territoriale dense, par le déploiement d'actions volontaristes et également par une implication forte des agents auprès d'une population particulièrement précaire. Si l'étude réalisée intègre ce constat positif, elle porte en priorité sur l'identification de points d'amélioration.

2. Les Maisons départementales des solidarités (MDS) : des outils de développement social perfectibles

La création de MDS aurait pu être l'occasion d'améliorer la relation à l'utilisateur et la qualité du service rendu en favorisant, localement, le travail en transversalité entre les équipes. Cependant, la première expérience de MDS conduite en Seine-Saint-Denis a été menée

selon une logique essentiellement bâtiminaire. L'absence de réflexion sur le rôle et le fonctionnement de cet équipement a conduit à des difficultés de mise en œuvre et à une plus-value limitée.

3. Une harmonisation inachevée des différents périmètres géographiques d'intervention sociale

Sur le terrain, l'action sociale est mise en œuvre au niveau des circonscriptions ASE (Aide sociale à l'enfance), PMI (Protection maternelle et infantile) et SSD (Service social départemental). Or, leurs frontières ne sont pas toujours concordantes, ce qui complexifie le travail entre responsables de circonscription, au détriment de l'utilisateur.

4. Une structuration du Pôle Solidarité qui reflète la segmentation des politiques sociales

L'organigramme du Pôle Solidarité reflète le cloisonnement des politiques sociales nationales selon une logique « en silos ». Il en découle un manque de transversalité entre les directions métiers ainsi que des coûts de coordination élevés. Ce cloisonnement, qui rejaillit sur l'organisation des services sur le terrain, freine l'approche de développement social et renforce le poids des cultures métiers.

Sont aussi déplorées des difficultés de communication entre les agents en circonscription et les directions centrales. De plus, les agents travaillant en circonscription sont partagés entre un sentiment d'isolement et la revendication d'une forte autonomie. Sous l'effet de cette autonomie, des différences de pratiques sont constatées localement. In fine, cela conduit à une inégalité de traitement entre les usagers, tant au niveau de l'accueil que de l'accompagnement des publics.

5. Un Projet social départemental (PSD) existant mais insuffisamment approprié par les agents

Le PSD vise à définir les orientations politiques et stratégiques en matière sociale. Cependant, celles-ci n'apparaissent pas suffisamment lisibles pour les équipes et ne sont pas non plus clairement comprises par les partenaires. Elles manquent en outre de traduction opérationnelle.

4

VERS UNE TERRITORIALISATION DE L'ACTION SOCIALE MIEUX ADAPTÉE AUX ATTENTES DES PUBLICS

1. Revaloriser et réorganiser la fonction d'accueil

Il serait pertinent de réorganiser l'accueil physique afin de simplifier le parcours de l'usager et de favoriser la transversalité entre les services. Il est conseillé de mettre en place un guichet intégré, voire un guichet unique. Cette solution constitue en effet la solution la plus optimale en termes de visibilité et d'identification par l'usager. Une telle démarche s'accompagne d'une réflexion sur le développement des compétences des agents. Un effort sur l'accueil dématérialisé est souhaitable : amélioration de l'accueil téléphonique, création d'un portail Internet dédié à l'action sociale du département et des partenaires.

2. Rendre possible l'accompagnement global des publics

La diversification des profils des travailleurs sociaux au sein des équipes favorise une approche plus transversale et globale des usagers, comme en témoignent les retours d'expérience d'autres départements. Les leviers à actionner relèvent :

- ➔ de la politique RH, à travers par exemple la promotion de la mobilité interne,
- ➔ des processus de travail, via notamment la formation de groupes de travail mobilisant des équipes différentes autour d'un projet commun.

3. Mener une réflexion sur la généralisation des MDS

Le déploiement de ces équipements de proximité, rassemblant en un même lieu un éventail plus ou moins large de services publics, constitue une opportunité. Il convient de l'apprécier au regard des nombreuses contraintes auxquelles est confrontée la collectivité, sur les plans financiers et fonciers notamment.

4. Achever l'harmonisation des circonscriptions ASE, PMI et SSD

Comme les retours d'expérience d'autres départements l'ont montré, cette étape constitue la première phase indispensable à une nouvelle organisation territoriale. Cette harmonisation facilitera les échanges entre équipes métiers à l'échelle locale.

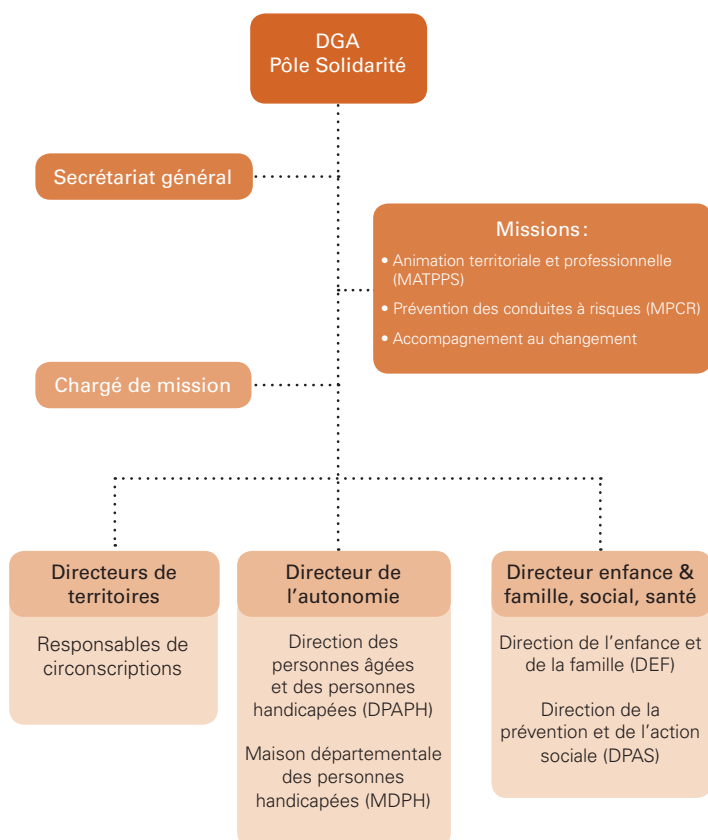
5. Insérer un échelon d'animation spécifique au niveau de territoires élargis

De nombreux départements ont fait le choix de créer un échelon intermédiaire (« territoire ») entre le local et la direction centrale. La mise en place de territoires présente de nombreux avantages : amélioration du pilotage de l'action départementale, de la coordination, de la lisibilité auprès des partenaires, ou encore, de la visibilité auprès de la population.

6. Adapter le schéma d'organisation du Pôle Solidarité à ces évolutions

Ces évolutions appellent une réorganisation du Pôle Solidarité, tant en central qu'au niveau des territoires et des circonscriptions. Le nouvel organigramme repose principalement sur l'articulation entre des directions métiers recomposées et des directions territoriales.

Proposition d'organisation du Pôle Solidarité



7. Renouveler le portage des politiques sociales du département

Il est proposé à la collectivité de renouveler le portage de ses politiques de solidarité. Elle pourrait pour cela s'appuyer sur un projet de mandature et une revalorisation du Projet social départemental. Les orientations exprimées dans ces documents gagneraient à être déclinées au niveau des territoires et des directions du Pôle Solidarité, afin de viser une plus forte appropriation par les agents.

5 UNE MÉTHODOLOGIE ADAPTABLE À D'AUTRES COLLECTIVITÉS

Un certain nombre de recommandations méthodologiques peuvent être formulées en direction de collectivités amenées à conduire un projet de ce type.

1. Un diagnostic approfondi par une confrontation des points de vue

La réalisation d'entretiens avec une diversité d'acteurs a permis de préciser l'état des lieux mais aussi de l'élargir, certains ayant pointé du doigt des dysfonctionnements que d'autres ne percevaient pas. Par exemple, l'harmonisation des périmètres des circonscriptions de l'ASE, de la PMI et du service social était jugée indispensable par les agents œuvrant en circonscriptions, mais n'apparaissait pas comme une priorité pour la direction du Pôle.

2. Un diagnostic partagé avec l'ensemble des équipes

S'assurer que le diagnostic est partagé par les différentes parties prenantes est nécessaire pour garantir la légitimité du projet de réorganisation. Au cours du projet collectif, l'état des lieux a été présenté à l'équipe de direction du Pôle Solidarité et à une partie des responsables de circonscriptions. Ces moments ont été l'occasion de le conforter. L'ensemble des acteurs, aussi bien en direction centrale qu'en circonscription, s'est accordé à considérer que le modèle actuel ne pouvait perdurer et qu'un changement d'organisation s'imposait.

3. Des préconisations enrichies par un benchmark affiné

Procéder à un benchmark approfondi a permis de recueillir de nombreuses bonnes pratiques et recommandations méthodologiques. La confrontation de ces différentes approches avec le contexte propre à la Seine-Saint-Denis a facilité l'élaboration de préconisations adaptées aux spécificités du département.

4. Une temporalité marquée par des phases de maturation et des temps forts

Entre fin novembre 2015, moment où a débuté le projet, et fin janvier 2016, lorsqu'il s'est achevé, la réflexion sur le scénario d'évolution de la territorialisation de l'action sociale en Seine-Saint-Denis a connu une nette maturation en interne. Cela a été visible dans le cadre des deux comités de pilotage animés par les élèves administrateurs territoriaux :

- ➔ Lors du premier comité de pilotage, des questionnements ont été formulés par les participants sur la pertinence de certaines propositions d'évolution.

- ➔ Mais lors du second comité de pilotage, après une phase de maturation sur ces propositions, ces sujets ne prêtaient plus à controverse. Les échanges se sont alors concentrés sur d'autres thématiques, davantage axées sur la mise en œuvre des pistes d'évolution.

Cette expérience montre qu'il convient de prévoir dans la conduite du projet :

- ➔ Des temps forts, propices au débat
- ➔ Des périodes de maturation entre deux temps forts pour l'ensemble des acteurs.