

1990-2015

# Le Département du Rhône et les politiques sociales et médico-sociales



**MÉTROPOLE**

**GRAND LYON**

**Août 2024**  
**Métropole de Lyon**

**Coordination**  
Direction de la Prospective et du Dialogue Public (DPDP)  
Jean-Loup Molin

**Rédaction**  
Gauthier Bravais, membre du réseau de veille

**Réalisation**  
Nathalie Joly

**Impression**  
Service Reprographie du Grand Lyon

**Illustration de couverture**  
©Métropole de Lyon

## EN JANVIER 2025, LA MÉTROPOLE DE LYON SOUFFLE SES DIX BOUGIES.

L'histoire de sa création restera comme celle d'une épopée formidable aux termes de laquelle deux collectivités, deux grandes institutions, fusionnaient de leur plein gré pour fonder une collectivité originale, puissante, élue au suffrage universel direct et résolument tournée vers l'avenir.

À quoi servent les anniversaires ? À se rassembler, à se remémorer, à se remobiliser.

Pour ses dix ans, la Métropole a donc souhaité rendre accessible à tout un chacun les sources de son histoire :

- ▶ l'action conduite durant des décennies par le département du Rhône et par la communauté urbaine de Lyon sur un même territoire, parfois en se chamaillant mais la plupart du temps en s'accordant dans un souci de bonne gestion et de service rendu aux habitants ;
- ▶ les motifs qui ont conduit les deux institutions à s'entendre pour à la fois fusionner et se séparer ;
- ▶ l'aventure de la création et de l'installation de la nouvelle institution ;
- ▶ les projets originaux et ambitieux, enfin, qui sont rendus possibles par la nouvelle matrice métropolitaine.

Ce document raconte comment depuis les années 1980 les départements se sont vus attribuer une responsabilité grandissante dans les mécanismes de solidarité nationale et en particulier dans l'action sociale et médico-sociale de proximité, auprès des plus fragiles.

S'agissant du département du Rhône, la prise en charge de ces missions semble s'être faite sur un terrain politique favorable et sur un terreau associatif fécond. Le Département innove, en particulier dans sa démarche précoce et ambitieuse de territorialisation des services, et sa voix est écoutée dans les débats nationaux.

Au fil des pages, vous découvrirez à travers de nombreux témoignages l'esprit pionnier dont firent preuve des professionnels qui durent prendre en charge et parfois inventer des missions nouvelles, mais aussi les adaptations nécessaires dues aux contraintes budgétaires croissantes et aux évolutions législatives (en particulier l'individualisation, mais aussi la technicisation des accompagnements).

Aujourd'hui, sur le territoire de l'agglomération lyonnaise, les Maisons du Département du Rhône (MDR) sont devenues les Maisons de la Métropole (MDM). Les missions sociales et médico-sociales apportent à l'institution métropolitaine une relation directe et quotidienne aux usagers. Les métiers du prendre soin et du lien marquent l'identité d'une institution qui, non seulement accompagne les habitants dans leurs besoins aux différents âges de la vie, mais peut aussi mieux prendre en compte la dimension sociale de la transition écologique.

Bonne lecture.

## Sommaire

### Introduction

Politiques sociales, de quoi parle-t-on ? .....	5
À partir des années 80, la décentralisation des politiques sociales ....	8
Le département du Rhône et les politiques sociales, l'histoire d'un coup de foudre .....	9
Des politiques publiques à part, centrées sur l'humain .....	10

### Se tenir proche : l'intuition de la proximité ..... 12

1. Origines et principes de la territorialisation .....	12
2. Une manière inédite de conduire l'action sociale sur le terrain.....	15
3. Reconfigurations successives : la quête du bon échelon .....	19

### Protéger, vaille que vaille : l'inflation des dispositifs ..... 21

1. L'impossible équation .....	21
2. Des maraudes au guichet : les effets des difficultés financières du département sur le travail social .....	24

### S'adapter : les évolutions dans la mise en œuvre des politiques sociales ..... 27

1. Le principe de contractualisation .....	27
2. La numérisation de l'action sociale .....	28
3. Des crises sociales attisées par la crise du travail social ?.....	29

### Faire avec : le partage du travail social ..... 31

1. L'inexorable montée en puissance des « partenaires » .....	31
2. Reconfiguration de la relation entre le département et les associations.....	33

### Innover : une certaine culture du progrès social ..... 35

1. Une culture institutionnelle paradoxale, entre forces contraires.....	35
2. Le Rhône, un « chef de file » qui sort du rang.....	37
3. Un département précurseur, proactif et inventif .....	39

### Conclusion ..... 43

### Annexe : Entretiens réalisés / Bibliographie ..... 44

# Introduction

Comment traiter l'histoire du département du Rhône sans se pencher sur les politiques sociales et médico-sociales ? Des premières lois de décentralisation, au début des années 80, jusqu'à la création de la Métropole de Lyon en 2015, l'histoire du département est d'abord celle d'une collectivité territoriale qui se voit attribuer une responsabilité grandissante dans les mécanismes de solidarité nationale et en particulier dans l'action sociale de proximité, auprès des plus fragiles.

Dans le Rhône, ce destin s'est écrit comme nulle part ailleurs. Il est venu prolonger une grande et foisonnante tradition sociale locale, longtemps écartelée entre le catholicisme social d'une part et des mouvements laïcs et républicains de l'autre. Il a fait l'honneur de la collectivité et de ses agents, engagés pendant plusieurs décennies pour la protection, l'autonomie, la santé et l'insertion des plus vulnérables d'entre nous.

## Politiques sociales, de quoi parle-t-on ?

L'action sociale menée dans le département du Rhône jusqu'en 2014, et depuis dans la Métropole de Lyon, recouvre plusieurs politiques publiques qui ont la particularité de couvrir tous les âges de la vie. Elles sont arrivées progressivement, au fil de la conquête de nouveaux droits sociaux et des mouvements de décentralisation. On compte cinq types de politiques sociales :

- la protection maternelle et infantile (dite «PMI»), pour les femmes enceintes, les mères et les enjeux de santé et de garde des très jeunes enfants ;
- la protection de l'enfance, pour prévenir les dangers physiques, intellectuels, sociaux et affectifs chez les enfants ;
- l'insertion, sociale et professionnelle, pour les personnes éloignées de l'emploi ;

- le logement, pour la gestion des logements sociaux et l'appui aux personnes en difficulté ponctuelle ou durable en la matière ;
- l'autonomie des personnes, qui regroupe les politiques publiques pour les personnes âgées et pour les personnes en situation de handicap.

Contrairement à une idée reçue, les politiques sociales ne s'adressent pas qu'aux personnes les plus démunies. Elles concernent tous les citoyens, y compris ceux préservés des injustices, des difficultés ou des accidents de la vie, pourvu qu'ils aient la charge d'enfants ou de parents âgés.

Les politiques sociales couvrent ainsi un immense spectre de dispositifs : prestations sociales et allocations, actes de soin, accueil en établissement spécialisé, suivi et accompagnement individualisé, actions dites «collectives», actions de prévention, logement social, etc. Mécaniquement, elles concernent aussi un immense répertoire de métiers : assistantes sociales, puéricultrices, médecins, psychologues, éducateurs, sages-femmes, chargés d'accompagnements, etc.

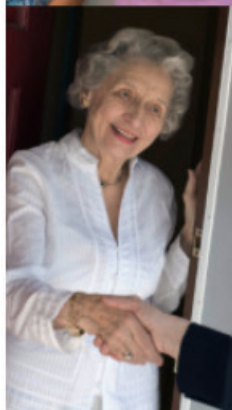
Le périmètre d'action des politiques sociales n'est jamais totalement figé, il évolue régulièrement. D'abord sur le plan légal au gré de la conquête de nouveaux droits et des reconfigurations dans la manière de construire l'action publique. Il peut aussi évoluer à la marge, selon le volontarisme des collectivités ou, de manière plus informelle, en fonction d'initiatives particulières des travailleurs sociaux eux-mêmes dans leur travail de terrain. Si ce cadre d'action des politiques sociales conduites par le Département est par nature insaisissable, on peut néanmoins en donner un aperçu avant la création de la Métropole.

## Panorama non-exhaustif du cadre d'action des politiques sociales au département du Rhône avant 2015

<b>PMI</b>	<p>Le département coordonne et gère la politique de Protection maternelle et infantile, chargée de proposer des actions de prévention et d'éducation pour la santé des jeunes parents et enfants et de contrôler les établissements, services et professionnels d'accueil de la petite enfance. Son périmètre d'action couvre ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ des actions de prévention en direction des femmes enceintes et des jeunes enfants de 0 à 6 ans ;</li> <li>▶ la planification et l'éducation familiale, à travers l'action des centres dédiés ;</li> <li>▶ la gestion des modes de garde, qui englobe l'agrément, le suivi et le contrôle de tous les modes d'accueil des enfants de 0 à 6 ans : lieux collectifs (crèche, halte-garderie, etc.) et assistantes maternelles ;</li> <li>▶ les actions individuelles, à travers les consultations, vaccinations, etc.</li> </ul>
<b>Protection de l'enfance</b>	<p>Le département coordonne et gère le service de l'Aide sociale à l'enfance (ASE), chargé de proposer des actions de prévention contre la maltraitance et de placer les enfants en danger dans des familles d'accueil ou des établissements.</p>
<b>Insertion</b>	<p>Le département gère le dispositif Revenu de solidarité active (RSA), à travers l'instruction des demandes, le paiement des allocations et l'accompagnement individuel des bénéficiaires, via un contrat d'insertion.</p>
<b>Logement</b>	<p>Le département gère le dispositif Fonds de solidarité au logement (FSL), qui aide les bénéficiaires à payer des frais liés à leur logement, et l'Aide sociale à l'hébergement (ASH), qui aide plus spécifiquement des personnes âgées à couvrir leurs frais d'hébergement en établissement.</p> <p>Le département gère aussi les aires d'accueil des gens du voyage. Il participe à la construction ou à la réhabilitation de logements sociaux mais pas en tant que maître d'œuvre.</p>
<b>Autonomie</b>	<p>Le département coordonne et gère les politiques sociales en faveur des personnes âgées. Son périmètre recouvre :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ la prévention ;</li> <li>▶ le paiement de l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA) ;</li> <li>▶ les aides et l'accompagnement pour le maintien à domicile ;</li> <li>▶ l'accueil en établissement spécialisé (agrément, suivi, contrôle).</li> <li>▶ Le département coordonne et gère les politiques sociales en faveur des personnes en situation de handicap. Son périmètre recouvre : <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ la reconnaissance du handicap ;</li> <li>▶ l'accompagnement des enfants dans le cadre scolaire ;</li> <li>▶ le paiement de la Prestation de compensation du handicap (PCH) et, éventuellement, la prise en charge de travaux d'aménagement dans le domicile ou sur le véhicule ;</li> <li>▶ les aides et l'accompagnement pour le maintien à domicile ;</li> <li>▶ l'accueil en établissement spécialisé (agrément, suivi, contrôle).</li> </ul> </li> </ul>

## Chiffres-clés de l'action sociale dans le Rhône en 2011

- Source : Département du Rhône -



### chiffres clés

au 31 décembre 2011

#### PERSONNES HANDICAPÉES

- **167** établissements, **26** services soit **5 434** places installées.
- **3 722** personnes en situation de handicap bénéficient de l'aide sociale à l'hébergement.

#### ENFANCE

- **16 663** enfants vus en postnatal précoce et **22 133** enfants vus en bilan de santé.
- **13 638** assistants maternels en activité et **1 399** nouveaux agréments attribués.
- **10 669** mineurs et **774** jeunes majeurs pris en charge au titre de l'Aide Sociale à l'Enfance.
- **10 617** familles bénéficiaires d'une aide financière pour l'éducation et l'entretien de **21 139** mineurs.

#### INSERTION

- **54 412** allocataires du rSa. (Sur 43 624 allocations payées, 32 802 sont à la charge du Département)
- **13 157** contrats aidés signés depuis 2005 dont **10 747** en secteur non marchand.

#### PERSONNES ÂGÉES

- **15 701** personnes âgées bénéficiaires de l'ADPA\* à domicile.
- **12 619** personnes âgées bénéficiaires de l'ADPA\* en établissement.
- **263** structures d'accueil.
- **18 122** lits dont **13 365** lits médicalisés.

#### LOGEMENT

- **896** logements sociaux construits ou réhabilités. en 2010 (**456** livrés et **440** réhabilités)

#### ACTION SOCIALE DE PROXIMITÉ

- **71 932** ménages reçus dans les Maisons du Rhône pour un suivi personnalisé.

#### PRÉVENTION DE LA SANTÉ

- **60 311** dépistages du cancer du sein en 2011, soit un taux de participation de **54%** de la population féminine.
- **28%** de participation au programme de dépistage du cancer colorectal organisé dans le Rhône.

## À partir des années 80, la décentralisation des politiques sociales

Si la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales<sup>1</sup> (DDASS) apparaît dès 1964, l'histoire des politiques sociales dans le département du Rhône démarre à proprement parler au début des années 80. Les premières grandes lois de décentralisation<sup>2</sup> marquent le transfert de nouvelles compétences dans le domaine social aux départements et leur confie la gestion de certaines actions sociales et médico-sociales (notamment en matière de protection de l'enfance ou en faveur des personnes âgées).

Ce transfert de compétences a été motivé par la promesse d'une meilleure prise en compte des

réalités locales et des besoins spécifiques des populations dans la mise en œuvre des politiques sociales. Il s'est concrétisé progressivement dans les départements au cours des années 80 et 90, avant d'être confirmé avec force avec l'acte II de la décentralisation<sup>3</sup> qui met fin au co-pilotage avec l'État<sup>4</sup>.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2005, le département du Rhône - comme tous les départements français - est alors désigné « chefs de file » de l'action sociale sur son territoire. Le département récupère la gestion des dispositifs clés dans de nombreux domaines. Il est désormais seul chargé de définir et de mettre en œuvre la politique d'action sociale et médico-sociale, mais aussi de coordonner les actions menées sur son territoire qui y concourent.

### Chronologie synthétique de la décentralisation des politiques sociales

<b>PMI</b>	<p><b>1984.</b> La loi Roudy consolide le transfert de compétences en matière de PMI aux départements et instaure le Conseil général comme chef de file de la politique de PMI.</p> <p><b>2004.</b> La loi renforce les compétences des départements en matière de PMI et consacre le principe de la responsabilité des départements dans le financement et la gestion des actions de PMI sur leur territoire.</p>
<b>Protection de l'enfance</b>	<p><b>1982-83.</b> L'aide sociale à l'enfance (ASE) est transférée de l'État vers le département, le président du Conseil général est chargé de définir la politique départementale.</p> <p><b>2007.</b> Retrait total de l'État.</p>
<b>Insertion</b>	<p><b>Avant 2005.</b> Le département a la responsabilité de proposer des actions d'insertion.</p> <p><b>2005.</b> La gestion du Revenu minimum d'insertion (RMI) est transférée de l'État vers le département, qui gère aussi le nouveau Revenu minimum d'activité (RMA<sup>5</sup>). À cette date, le département anime aussi le Conseil départemental en matière d'Insertion pour donner son avis sur le financement d'actions en matière d'insertion, ainsi que des Commissions locales d'insertion chargées de l'animation territoriale du dispositif. Il devient enfin responsable de la gestion du Fonds d'aide aux jeunes en difficulté (FAJ), auparavant partagée avec l'État.</p>
<b>Logement</b>	<p><b>2005.</b> Le département récupère la pleine gestion du Fonds de solidarité logement (FSL), auparavant co-géré avec l'État. La loi prévoit aussi divers autres fonds d'aide au logement (impayés, eau, énergie, etc.).</p>
<b>Handicap</b>	<p><b>2005.</b> Le département devient copilote avec l'État, via l'Agence Régionale de Santé (ARS) des dispositifs en faveur des personnes en situation de handicap. L'État maintient son rôle à cause de la forte dimension médicale des situations.</p>
<b>Personnes âgées</b>	<p><b>1982-83.</b> Le département gère les actions en faveur des personnes âgées dès les premières lois de décentralisation.</p> <p><b>2002.</b> Le département récupère la gestion de l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA).</p> <p><b>2005.</b> Le département pilote l'ensemble de la politique sociale pour l'autonomie des personnes âgées.</p>

1. La Direction départementale des affaires sanitaires et sociales, plus connue sous l'acronyme DDASS, est une administration déconcentrée française départementale de l'État intervenant dans le champ des politiques sanitaires, sociales et médico-sociales.

2. Loi Defferre et Loi Roudy en 1982, Loi Savary en 1983, Loi Pasqua en 1986.

3. Loi relative aux libertés et responsabilités locales, 2004.

4. Au moment des premières lois de décentralisation, les compétences sociales n'ont pas été attribuées d'un bloc aux départements. En particulier, l'État a maintenu ses compétences pour la prise en charge des personnes dites « sans droit ni titre », pour l'hébergement d'urgence, et pour une bonne part du handicap.

5. Prestation sociale correspondant au minimum à un SMIC, cofinancé par le RMI versé par le département auquel s'ajoute un complément de la part de l'employeur.



Justifié, on l'a dit, par la volonté de rapprocher la conduite des politiques sociales des réalités de terrain, ce mouvement de décentralisation marque la reconnaissance du rôle central des départements, de leur proximité avec les populations et de leur connaissance des territoires. Il n'en demeure pas moins un paradoxe, puisque le principe d'égalité des territoires n'est pas remis en cause.

« En matière d'action sociale, tous les départements doivent traiter de la même manière leurs habitants. Donc l'élu en tant que tel, il a finalement peu de pouvoir de décision (...). Il ne peut pas structurer une politique publique, la modeler comme il le souhaite. Ce qui fait que, politiquement, la pertinence de cette décentralisation questionne. Et en même temps, en termes de proximité à l'habitant, elle est indispensable. »

Sabine Vialleton, agent Métropole, ancienne chargée de mission de la Direction des Ressources Humaines au département du Rhône, entretien du 3/04/2023.

## Le département du Rhône et les politiques sociales, l'histoire d'un coup de foudre

Dans le Rhône comme ailleurs, très concrètement, la décentralisation des politiques sociales se traduit d'abord par un transfert massif des agents de la DDASS vers le département... et par une transformation fondamentale de leurs modalités de travail.

« Pratiquement 90% du personnel social de la DDASS est passé au département. Donc on est vraiment rentré dans une structure institutionnelle et on n'avait pas l'habitude de ça. Quand on était à la DDASS, on était très électron libre, on était orienté vers des services ou vers des structures de proximité comme les centres médico-sociaux, et on faisait notre travail sans beaucoup de contrôle et sans beaucoup de regard de la part de l'institution qui était l'État donc qui était loin. C'était de très bonnes années (rires), parce qu'en fait on construisait collectivement la manière de travailler. »

Christine Perrin-Niquet, ancienne directrice du Logement au département du Rhône, entretien du 20/09/2023.

De fait, l'intégration des politiques sociales dans le département a d'abord constitué un choc des cultures entre la fibre toute particulière de la plupart des travailleurs sociaux de l'époque, qui était d'ailleurs principalement des femmes, et une institution très masculine surtout composée de notables.

« On a fait connaissance avec une institution particulière, avec des élus quand même qui étaient des notables, des notables lyonnais. Dans les premiers temps, ça ne faisait pas forcément bon ménage avec l'action sociale, parce qu'ils la découvraient et puis parce que les travailleurs sociaux de cette époque étaient plutôt des personnes très engagées auprès des populations. (...) On ne devenait pas travailleur social par hasard, ça correspondait à un engagement un peu personnel, globalement on va dire d'humanité. C'est l'action sociale de l'époque, et on était toutes un peu comme ça à l'époque. »

Christine Perrin-Niquet, ancienne directrice du Logement au département du Rhône, entretien du 20/09/2023.

Mais, en définitive, la mayonnaise va vite prendre et notamment grâce à la posture des élus. Majoritairement de centre-droit et de tradition humaniste, héritiers de la longue et forte tradition sociale du territoire<sup>6</sup>, ils ont choisi d'apporter leur confiance et leur soutien au personnel social et permis ainsi au département du Rhône d'apprivoiser sereinement les enjeux particuliers des politiques sociales.

« Les élus ne connaissaient pas grand-chose à l'action sociale, mais comme tous notables lyonnais ils étaient quand même très sensibles à l'aide humanitaire. Donc, il y a eu une confiance très nette des élus envers les services qui géraient l'action sociale et ça s'est matérialisé par des choix financiers très forts, du personnel dans les équipes, un budget conséquent pour l'action sociale et la protection de l'enfance. Voilà, il y a eu vraiment ce soutien de la part de l'exécutif départemental qui était vraiment très important. Et puis en confiance. Alors quelque fois bien sûr les professionnels regrettaient que les élus ne soient pas plus directement impliqués, mais en même temps il y avait une liberté d'action qui était extraordinaire, quand on travaille en confiance et qu'on a les moyens de faire son travail c'est super quoi. Et de manière détendue. Et puis en responsabilité, comme on nous faisait confiance et bien on se sentait responsable, à la fois du budget, à la fois des actions qu'on menait, et il y avait vraiment ce climat. Et beaucoup d'engagement de la part des professionnels. »

Christine Perrin-Niquet, ancienne directrice du Logement au département du Rhône, entretien du 20/09/2023.

Au fil du temps et de l'absorption de nouvelles compétences, les politiques sociales vont profondément influencer l'identité du département. Une culture dite « de l'humain » émerge en même temps que l'institution développe une relation à

6. Voir "Une culture institutionnelle paradoxale, entre forces contraire".

l'habitant assez authentique et surtout inédite à l'échelle des collectivités.

« C'était une culture institutionnelle plutôt basée sur des compétences très réglementaires et plutôt recentrée sur son cercle de compétence avec une relation à l'habitant plutôt qu'une relation à son territoire ou à son écosystème. »

Sabine Vialleton, agent Métropole, ancienne chargée de mission de la Direction des Ressources Humaines au département du Rhône, entretien du 3/04/2023.

L'identité du département du Rhône, chargé de répondre quotidiennement aux problématiques sociales de son territoire avec des moyens contraints, s'est aussi empreinte d'une forme

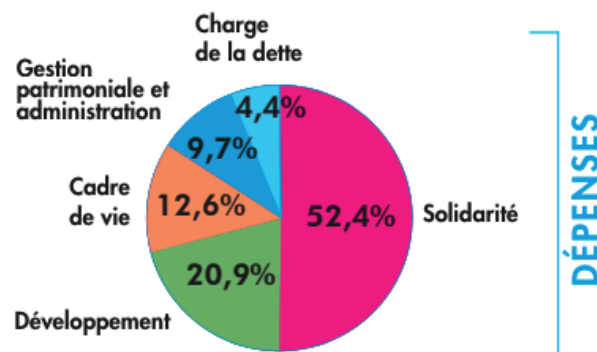
d'austérité dans la conduite de l'action publique et, peut-être plus qu'ailleurs, du souci de ne pas gaspiller les deniers publics.

« Au département, on s'occupait des gens. Alors, c'était on fait, on parle peu. »

Élise Haffray, agent Métropole, ancienne chargée de mission auprès de la Direction Générale des Services du département du Rhône, entretien du 25/04/2023.

Bien sûr, la place centrale des politiques sociales dans le logiciel départemental s'incarne aussi à travers les finances de la collectivité. Dans le Rhône, elles iront jusqu'à représenter près de 70% du budget du département.

### Budget opérationnel du département du Rhône pour l'année 2012, et répartition par politiques publiques (Source : Département du Rhône)



Solidarité	862,9 M€ 52,4%
- Personnes handicapées	228,9
- Enfance	217,6
- Insertion	198,1
- Personnes âgées	164,5
- Logement	27,4
- Action sociale de proximité et prévention santé	26,4

### Des politiques publiques à part, centrées sur l'humain

L'objectif de ce travail vise à reconstituer une mémoire du département du Rhône au prisme des politiques sociales. Avant de rentrer de plain-pied dans cette démarche, soutenue par les témoignages d'une vingtaine d'anciens agents du département<sup>7</sup>, il convient de rappeler à quel point l'action sociale n'est pas une politique publique comme les autres. D'abord et avant tout car le travail social s'intéresse à la fragilité des personnes, aux injustices, aux difficultés et aux accidents de la vie.

« Pour moi, le travail social consiste d'abord à regarder une situation sociale et à parvenir à la faire entrer dans une case, puisque les dispositifs législatifs existent, heureusement. Mais les dispositifs ne rendent pas compte de la pluralité des situations individuelles. Donc l'humain est là pour rectifier ce que le droit ne peut pas dire. C'est ça l'alliance déterminante. »

Élise Haffray, agent Métropole, ancienne chargée de mission auprès de la Direction Générale des Services du département du Rhône, entretien du 25/04/2023.

7. Voir en annexe la liste des entretiens réalisés.

L'action sociale suppose des qualités humaines spécifiques de la part des agents chargés de la mettre en œuvre. Sensibilité sociale et compassion bien-sûr, mais aussi sang-froid et clairvoyance pour trouver les solutions adaptées à des situations, parfois communes, parfois complexes ou parfois dramatiques, mais toujours particulières.

« Dans mon expérience, j'ai vraiment découvert des métiers d'une richesse intellectuelle, vraiment des choses extrêmement fortes (...). Une assistante sociale c'est pas juste "une espèce de bonne femme" à qui on raconte ses problèmes, pas du tout. D'ailleurs, il y aurait beaucoup de compétences à transposer des métiers du social dans des enjeux notamment managériaux, parce que le travail social c'est la compréhension d'un environnement. C'est s'intéresser aux personnes, à leur capacité de faire ou pas, c'est comprendre que chacun est singulier, que chacun fait avec ses potentialités. Ne pas être dans le jugement. En fait, c'est voir la vie autrement. (...) Les gens ont des stratégies incroyables pour affronter la vie et les travailleurs sociaux ont un courage, je ne sais pas... (...) Et vraiment je crois qu'il y a une intelligence collective, il y a une capacité à produire des solutions, à tricoter les choses avec les gens. C'est vraiment des gens qui tricotent des petites choses. Et je trouve ça admirable ce qu'ils vivent, voilà. On sait peu à quel point ils tiennent, parfois à bout de bras, plein de gens qui auraient décroché depuis longtemps s'ils n'étaient pas là. Enfin moi, je suis admirative. Je trouve que c'est des gens qui font un boulot incroyable ».

Camille Péligrigny, agent Métropole, ancienne directrice des Maisons du Rhône de Villeurbanne, entretien du 20/04/2023.

Le travail social est une activité qui ne laisse personne indemne. C'est forcément quelque chose de faire une visite à domicile, de faire une permanence, une maraude, ou d'instruire un dossier de prestations sociales qui peut transformer l'existence d'une famille. Pour être menées correctement, chaque jour et sur le temps long, ces missions s'appuient nécessairement sur des vocations. Il y a, derrière les préjugés ou les fantasmes, la réalité et la noblesse discrète du travail social. Et, bien souvent, une conception hors du commun de l'engagement professionnel.

« Dans mon domaine, par exemple, quand l'enfant dont vous êtes le référent est en crise, vous n'allez pas lui dire "Écoute, gère ta détresse, je rattaque demain à 9h, je m'en occupe". Vous y restez, sa tristesse et ses difficultés vont peut-être vous amener jusqu'à 23h, parce qu'il va s'énerver, faire une crise, ou parce qu'il faudra l'emmenner à l'hôpital, voilà. Ça, ça nécessite ce qu'on appelle la continuité du lien. Enfin... dans la réalité, les enfants ont besoin de figures d'attachement. »

Sylvain Bres-Vericel, agent Métropole, ancien chef de service de la mission Enfance au département du Rhône entretien du 15/05/2023.

Le travail social implique des qualités particulières et, forcément, il y a le caractère qui va avec. C'est bien connu, on n'impose pas ses vues facilement aux travailleurs sociaux.

« Les travailleurs sociaux, si vous leur posez un truc comme ça, ils vous jettent des cailloux quoi. Donc il faut tout le temps que ça s'inscrive dans la cohérence. Il faut que ce soit réfléchi et que ça ait du sens, mais c'est une école de l'exigence ».

Camille Péligrigny, agent Métropole, ancienne directrice des Maisons du Rhône de Villeurbanne, entretien du 20/04/2023.

# Se tenir proche : l'intuition de la proximité

## De la territorialisation des politiques sociales

### 1. Origines et principes de la territorialisation

Au début des années 90, une décennie après que les premières lois de décentralisation aient conféré aux départements une compétence de droit commun en matière d'aide sociale, le département du Rhône pousse la logique de déconcentration à un degré inédit dans l'histoire politique républicaine française en choisissant d'entreprendre la territorialisation de ses politiques publiques. C'est le début d'un mouvement de réorganisation administrative et politique d'ampleur, qui a profondément marqué l'histoire de l'institution – et ses agents – et qui a fait sa spécificité dans le paysage français.

#### Pourquoi la territorialisation ?

Engagée à partir de 1993, la mise en œuvre de la territorialisation concrétise une réflexion engagée quelques années auparavant. Elle repose sur trois idées fondamentales. La première postule que plus l'action sociale est menée proche des habitants, plus elle est efficace.

« À partir du moment où on était une collectivité de proximité notamment pour le social, il fallait qu'on ait tous les services à proximité des usagers. Qu'ils soient présidents d'associations, individus ou maires. Donc d'où l'idée de faire des Maisons du Rhône ».

Pierre Jamet, ancien directeur général des services du département du Rhône, entretien du 18/01/2024.

L'administration sociale départementale interviendra donc à l'échelle de petites zones. Un découpage qui permet d'abord aux politiques sociales d'intégrer les spécificités locales.

« Dans le département du Rhône, on avait des contextes sociaux d'une telle différence... C'était un peu à l'image de la France dans sa globalité, c'est-à-dire des zones extrêmement rurales et des zones extrêmement urbaines, dont certaines étaient très riches et d'autres étaient très pauvres. Donc cette proximité était vraiment importante. »

Véronique Ronzière, ancienne directrice santé et PMI au département du Rhône, entretien du 4/12/2023.

D'un point de vue très pratique, ce qu'il y a en jeu aussi, à l'époque, c'est le souci d'éviter aux citoyens des déplacements contraignants. En particulier dans les communes les plus éloignées du département, devoir venir à Lyon pour demander une aide sociale en centre-ville constitue un obstacle fatal dans l'accès aux droits sociaux pour beaucoup de citoyens.

« Vous avez quelqu'un qui habite Monsols par exemple, c'est la ville la plus éloignée du département. Si ça roule bien, il vous faut un peu moins de 2h pour y aller depuis Lyon. Vous vous rendez compte, pour aller demander une aide sociale ? Alors avant, il y avait des permanences tournantes, il y avait des services du département qui venaient dans les mairies, des jours et des heures fixés. Mais là, je pense que c'est peut-être la meilleure décision qui a été prise au département, si on doit classer dans l'échelle des valeurs. »

Michel Forissier, ancien sénateur du Rhône, entretien du 20/09/2023.

Cette organisation, fondée sur un principe d'hyperproximité et issue d'une volonté politique forte, a inspiré d'autres départements par la suite. Mais aucun ne l'a poussée aussi loin, avec un maillage à l'échelle du canton et une relation directe aux usagers, basée notamment sur l'accueil du public sans rendez-vous par des professionnels.

« Il y a toujours eu cette logique de proximité dans les départements. Mais la vraie richesse du département du Rhône et la vraie nouveauté, c'était l'hyperproximité, avec des Maisons du Rhône dans tous les cantons. (...) Donc vraiment ce souci de ramener l'action publique au plus proche des bassins de vie, c'est effectivement une spécificité rhodanienne que les autres départements regardaient de près. »

Fabien Trévisan, agent Métropole, ancien conseiller technique auprès de la Direction Générale des Services du département du Rhône, entretien du 9/01/2023.

Un autre principe directeur de la territorialisation relève de l'aménagement du territoire. Dans un département hybride, composé à la fois de territoires ruraux et de territoires fortement urbanisés, l'idée de déployer l'administration et les services de la collectivité à travers un maillage fin du territoire est aussi un moyen de pondérer le poids de Lyon, la ville-centre. De fait, la territorialisation ne se limite pas aux services sociaux, même s'ils tiennent une place prépondérante dans l'action publique départementale depuis les premières lois de décentralisation, et concerne l'ensemble des services.

« Le département avait depuis longtemps la volonté de proposer un accueil inconditionnel, une approche globale des personnes, de faire en sorte que les Maisons du Rhône soient vraiment une porte d'entrée unique qui permette d'avoir la possibilité d'activer toutes les politiques sociales que porte la collectivité ».

Patricia Béal, agent Métropole, ancienne conseillère technique sociale au département du Rhône, entretien du 22/03/2023.

Le troisième motif est politique. Pour une collectivité territoriale mal identifiée, la territorialisation est un moyen de se donner de la visibilité et de la légitimité, et également pour ses élus. Au moment de chercher la bonne échelle de proximité, l'idée d'aller au niveau des cantons s'est très vite imposée. Le département, les cantons et les conseillers généraux étant mal identifiés à l'époque, cela permettait donc d'affirmer leur place et de valoriser ce que le département faisait à l'échelle de chaque canton.

D'une manière très pragmatique, la territorialisation est aussi l'opportunité de « loger » tous les services. En effet, les effectifs du département du Rhône augmentent progressivement en conséquence de la première vague de décentralisation. Dans le domaine social par exemple, les effectifs de la DDASS<sup>8</sup> sont absorbés par le département à la fin des années 80.

## La mise en oeuvre concrète de la territorialisation

Avant la mise en oeuvre de la territorialisation, le Rhône était divisé en 15 circonscriptions dites

« d'action sanitaire et sociale ». Sur chacune d'elles était implanté un centre médico-social (CMS) regroupant différents agents spécialisés (assistantes sociales, éducateurs, sages-femmes, conseillers en économie sociale et familiale, etc.). C'est à cette échelle, purement administrative, que se déployaient les politiques sociales de proximité du département.

À partir de 1994, avec la territorialisation, l'échelle de l'action publique départementale vient se confondre avec la cartographie électorale. Chaque canton constitue désormais une « unité territoriale » (UT) chargée de l'opérationnel. On implante des Maisons du Rhône (MDR) dans les chefs-lieux de chaque canton (la circonscription d'élection des conseillers départementaux), dans laquelle toutes les compétences du département – y compris les services techniques – sont réunies. L'idée était de se rapprocher de l'utilisateur et de faire, si on caricature un peu, des mini-départements à proximité des gens.

Les Maisons du Rhône constituent désormais l'antenne de proximité et le guichet unique des services du département. Les activités y sont organisées en sept missions, et un responsable (qui conserve généralement ses activités de terrain sur le secteur) est nommé pour chacune d'elles afin de coordonner des équipes d'agents attitrés<sup>9</sup> :

- Mission sociale
- Mission insertion
- Mission santé
- Mission enfance
- Mission PA-PH<sup>10</sup>
- Mission voirie
- Mission bâtiment

Selon la configuration démographique et sociale des UT, des Maisons du Rhône dites « secondaires » sont déployées pour absorber des besoins complémentaires, exclusivement dans le domaine médico-social. Souvent, les MDR secondaires sont installées à la place des anciens centres médico-sociaux (CMS), apparus à partir des années 70. Elles peuvent aussi fonctionner comme des permanences, sans bâti, dans le cadre d'installations provisoires (notamment dans les mairies, en particulier les jours de

8. Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales, l'administration déconcentrée française départementale de l'État intervenant dans le champ des politiques sanitaires, sociales et médico-sociales.

9. Avec, toutefois, certaines fonctions particulières (sage-femme, conseillère en économie sociale et familiale, etc.) mutualisées entre plusieurs Maisons du Rhône.

10. Abréviation de « Personnes Âgées - Personnes Handicapées ».

marché). D'une manière générale, l'implantation des MDR secondaires évolue ponctuellement et leurs zones d'intervention sont redimensionnées

régulièrement afin de s'adapter à l'évolution des besoins du territoire, évalués à partir du vécu de terrain.

### Cartographie des Maisons du Rhône en 2006

(Source : Département du Rhône)



L'organisation pratique de la territorialisation des services du département à travers les Maisons du Rhône est orientée par quelques principes immuables, encore valables aujourd'hui dans la Métropole de Lyon. L'objectif fondamental est que les MDR offrent toutes les mêmes prestations (accueil, information, instruction de dossier, suivi et accompagnement, etc.), et ce pour l'ensemble des services départementaux. D'autre part, la taille des équipes varie naturellement d'un canton à l'autre, en fonction du nombre d'habitants et de la configuration sociale du territoire. En 2006, l'éventail allait d'une douzaine d'agents pour les petits cantons ruraux à plus d'une centaine d'agents pour les unités urbaines comme Villeurbanne, Vaulx-en-Velin ou Vénissieux par exemple.

### Principes de gouvernance

En termes de gouvernance, la territorialisation a été marquée par plusieurs reconfigurations entre sa mise en place à partir de 1994 et la fusion du département du Rhône, sur sa partie urbaine, avec la Communauté urbaine de Lyon en 2015. On peut distinguer trois périodes :

1. Entre 1994 et 2003, la gouvernance est partagée. Sept missions sont attribuées à chaque unité territoriale, et des responsables territoriaux sont désignés pour piloter chacune de ces missions. La gouvernance de l'unité territoriale est assurée par une direction collégiale, basée sur une entente entre les responsables.

2. Entre 2003 et 2013, un seul directeur de territoire est désigné sur chaque UT. Malgré les mécanismes de rotation mis en œuvre (le département fixe d'emblée la «règle des 5 ans», comme durée maximale d'exercice d'un responsable de territoire dans une UT), des défaillances de gouvernance apparaissent. Surtout, le département commence à rentrer dans une période de contrainte financière qui l'oblige à redimensionner l'organisation territoriale des services.
3. Entre 2013 et 2015, le processus de rationalisation des moyens s'intensifie et, au niveau de la gouvernance, des regroupements significatifs sont opérés. On passe de 57 à 18 directeurs de territoires, chacun ayant désormais en charge la responsabilité de plusieurs unités territoriales.

Naturellement, la mise en place de la territorialisation a été un long processus. Si le principe est adopté en novembre 1993 par l'assemblée départementale, elle commence à être appliquée en novembre 1994. Le temps de construire et d'installer les équipes en Maisons du Rhône, et dans certains cas de construire des équipements, la territorialisation – en tant que projet – a duré jusqu'en 1996.

## 2. Une manière inédite de conduire l'action sociale sur le terrain

Inédite, la territorialisation du département du Rhône amène avec elle des caractéristiques particulières dans la mise en œuvre des politiques publiques dont les effets sur l'action sociale elle-même sont significatifs.

### L'autonomie des territoires

La territorialisation postule d'abord l'autonomie organisationnelle et financière des territoires. Au niveau de l'organisation des services, le partage des rôles est clair. Les directions centrales (installées à l'Hôtel du département ou à proximité immédiate) déterminent les orientations et pilotent les politiques sur chaque volet de l'action sociale. Les territoires sont chargés de la mise en œuvre avec une forte autonomie. Chaque territoire est intégralement responsable de l'instruction des dossiers, du paiement des allocations, du suivi des prises en charges, mais aussi de la gestion de son budget et de l'organisation de ses propres équipes.

« La particularité des territoires était la gestion financière de certains fonds et la prise de décision. Cela veut dire, par exemple, que si une personne déposait une demande d'allocation, le dossier était instruit à l'échelle du territoire, et c'était le chef de service du territoire qui avait la responsabilité de la décision de l'attribution ou non ».

Patricia Béal, agent Métropole, ancienne conseillère technique sociale au département du Rhône, entretien du 22/03/2023.

Il y avait dans cette démarche, au-delà de localiser des professionnels au plus près des usagers, une vraie décentralisation du pouvoir de décision et d'action au plus près du terrain.

« Ce qui était vraiment particulier au niveau du Rhône, qu'on retrouve toujours aujourd'hui au niveau de la Métropole, c'est vraiment une délégation de compétences et de signatures au niveau des territoires ».

Patricia Béal, agent Métropole, ancienne conseillère technique sociale au département du Rhône, entretien du 22/03/2023.

Les unités territoriales, en effet, n'avaient de lien de subordination ni avec l'élu du canton (le conseiller général, à l'époque du département) ni avec les services centraux du département. Un principe toujours valable aujourd'hui dans le contexte métropolitain : le lien entre les directions centrales et les territoires est un lien fonctionnel et non hiérarchique. Au niveau politique, bien que la territorialisation ait consisté aussi à renforcer la légitimité des conseillers généraux, le président Michel Mercier veillait d'ailleurs soigneusement à éviter le mélange des genres et protéger ses services de l'ingérence des élus.

« On se voyait régulièrement pour parler de la façon dont les politiques étaient mises en œuvre, mais il n'y avait aucune interférence dans la gestion technique. Jamais. ».

Anne-Camille Veydarier, ancienne directrice générale adjointe en charge des politiques sociales au département du Rhône, entretien du 15/11/2023.

## La polyvalence des agents

Dans le champ de l'action sociale en particulier, l'organisation du travail en Maison du Rhône repose aussi sur le principe de la polyvalence des agents et, de fait, sur le décloisonnement des services. Naturellement, il n'est pas demandé aux ingénieurs ou techniciens de la voirie d'instruire les demandes de RMI... Mais, au niveau social, la plupart des agents étaient chargés d'instruire et de suivre des dossiers dans plusieurs domaines (insertion, handicap, personnes âgées, etc.) en gérant donc la diversité des prestations associées (RMI, PCH, APA, etc.).

Dès l'origine, des exceptions existent néanmoins dans le cas de certains besoins nécessitant une spécialité (par exemple la protection de l'enfance, ou encore la prévention spécialisée des éducateurs de rue) ou des conditions de travail particulières (par exemple pour certains agents chargés des problématiques d'autonomie, pour lesquelles il faut beaucoup être chez les gens). Dans la plupart des cas néanmoins, les bénéficiaires de l'action sociale sont amenés à rencontrer plusieurs agents en Maisons du Rhône.

« Il y a des travailleurs sociaux spécialisés "autonomie". Mais, le plus souvent, la situation de handicap conduit nécessairement à un travail social aussi. D'où le recours, à un moment où à un autre du parcours, à l'expertise de travailleurs sociaux polyvalents. »

Frédéric Barthet, agent Métropole, ancien directeur de la Maison Départementale des Personnes Handicapées, entretien du 31/08/2023.

Là encore, le principe de la polyvalence des agents repose sur plusieurs fondements. Le premier enjeu est social : il faut des agents polyvalents pour être en mesure de développer une approche globale, d'appréhender la pluralité des enjeux sociaux qui peuvent se poser dans le cas d'un individu.

La polyvalence des agents est aussi un enjeu managérial. Il s'agit d'abord de mettre en adéquation la force de travail des agents avec les besoins du territoire, alors que l'extrême finesse du maillage territorial exposait subitement le département à une déperdition importante en termes de ressources humaines. Il s'agit aussi de garder de la souplesse, pour absorber les évolutions des charges de travail en Maison du Rhône.

« À force d'hyper-spécialiser, on rend nos organisations complètement impilotables (...). Et puis dans la régulation du travail, la polyvalence est quand même plus simple que quand on est spécialisé. Parce que s'il y a un agent qui manque, on ne sait plus faire. »

Camille Pélégri, agent Métropole, ancienne directrice des Maisons du Rhône de Villeurbanne, entretien du 20/04/2023.

## L'hyperproximité avec les habitants

S'installant progressivement, la territorialisation de l'action publique du département, et des politiques sociales en particulier, a donc été poussée dans les années 90 jusqu'à offrir un maillage très fin du territoire. Au point d'atteindre un nombre d'implantations et un niveau de proximité extrêmes, jamais observé auparavant et inimaginable aujourd'hui.

« Sur Vénissieux par exemple, il existait une MDR "centrale" qui regroupait les chefs de services, la protection de l'enfance et les administratifs qui géraient les dispositifs (RMI, autonomie, etc.) et neuf MDR dites "secondaires", lieux ressources et d'accueil du public où se trouvaient des travailleurs sociaux, la PMI, des administratifs. Le maillage territorial était très dense aux Minguettes, où 5 MDR étaient implantées. Et dans chaque quartier les MDR travaillaient en complémentarité avec les éducateurs de rue de la Sauvegarde. »

Patricia Béal, agent Métropole, ancienne conseillère technique sociale au département du Rhône, entretien du 22/03/2023.

Des conditions d'accueil du public (en particulier dans les premières années de la territorialisation, où le département ne disposait pas partout des infrastructures nécessaires) à la relation de proximité qui a pu se nouer localement entre les habitants et les travailleurs sociaux du département, cette époque d'hyperproximité a contribué à reconfigurer les formes du lien entre des citoyens et leurs services publics en s'affranchissant, là aussi, des standards habituels. Et donné lieu à quelques situations insolites, pour le meilleur et pour le pire.

« Certaines MDR, c'étaient des appartements. Sans doute parce que, à l'époque, le département a dû faire avec le foncier qu'il avait à disposition. C'était vraiment des lieux de grande proximité avec, comme toujours, des avantages, mais aussi certaines limites dans l'exercice. (...) À Villeurbanne dans les quartiers, quand il y avait une assistante sociale qui était nouvelle, les habitants venaient la



rencontrer, "il y a une nouvelle assistante !". Enfin il y avait un truc de village, c'est quand même dingue. C'était hyper fort pour les gens».

Camille Péligrigny, agent Métropole, ancienne directrice des Maisons du Rhône de Villeurbanne, entretien du 20/04/2023.

Pour les agents du département, l'expérience de la territorialisation – en particulier quand elle a été poussée à son maximum – et de l'hyperproximité avec les bénéficiaires de l'action sociale a aussi été marquante à titre collectif et a contribué dans de nombreux cas à l'émergence d'un « esprit de famille » au sein des Maisons du Rhône.

« Quand j'étais en Maison du Rhône, on était une cinquantaine de personnes et ça se passait presque comme dans une famille quoi, d'une certaine façon. On aimait cette proximité entre nous, au service de la population ».

Patrick Lopez, agent Métropole, ancien directeur de territoire de Villeurbanne, entretien du 26/04/2023.

## Effets bénéfiques

On retrouve, dans le témoignage des agents de l'époque, beaucoup d'exemples de situations résolues grâce à cette présence au plus près des habitants. Des belles histoires qui, au global, démontrent que la territorialisation a bien tenu sa promesse initiale, à savoir se rapprocher des habitants et tenir compte des spécificités locales pour mieux conduire l'action sociale.

Pierre Jamet, directeur général des services du département du Rhône entre 1990 et 2011 et architecte de la territorialisation, évoque deux exemples particuliers. Le premier illustre les effets bénéfiques de la territorialisation sur l'intelligence collective des services... qui pouvait même se révéler de manière fortuite.

« Quand on a fait le collège Simone Veil, ça doit être au Bois-d'Oingt si je ne me trompe pas. Un jour, je vois le responsable de voirie des services techniques de la MDR du Bois-d'Oingt qui me dit : "les travailleuses sociales sont chiantes ce n'est pas possible. Vous n'imaginez pas ce qu'elles m'emmerdent !" Je lui dis : "qu'est-ce qui vous arrive ? – Non, mais j'ai affiché à la MDR les plans du collège, les accès et les parkings. Elles me sont tombées dessus en me disant : "ça ne marchera pas". – Bah c'est bien ça au moins. Parce que ce n'est pas vous qui amenez vos gamins à l'école, c'est elles. Si elles vous disent, ça ne marche pas,

ça veut dire que vous devez revoir votre truc". Et j'ai constaté qu'effectivement les travailleuses sociales, qui n'étaient pas du tout chargées de l'aménagement des parkings d'un collège, elles avaient vu le truc dans la MDR et lui avaient dit : "ça ne va pas marcher quand on va déposer nos gamins ». Et c'était bien parce que je voulais l'horizontalité des choses ».

Pierre Jamet, ancien directeur général des services du département du Rhône, entretien du 18/01/2024.

Le second illustre la capacité de l'organisation territoriale des services à faire remonter de l'information de terrain. Une quasi-logique de renseignement, qui n'aurait jamais pu voir le jour sans l'implantation des services au plus petit échelon territorial possible.

« Chaque mois, j'avais un bilan statistique qui me faisait l'état de toutes les activités. Il était tout à fait clair et net, je le distribuais à tous les élus et aux directeurs. Un jour, je me suis aperçu qu'on avait une chute colossale des consultations pour les jeunes femmes à Rillieux. Et je demande à la responsable de la MDR de Rillieux en lui disant : "comment vous expliquez qu'il y a une telle chute de consultations ?" Alors que c'est des consultations pour la protection des maladies, pour les interruptions de grossesse, pour la prévention pour les rapports sexuels, etc. Elle me dit : "non, mais ça s'explique bien. L'autre MDR est en face de deux bistrots. Les grands frères viennent boire, il n'y a plus aucune jeune fille arabe qui ose rentrer". Alors on a changé la MDR de place et on l'a mise de telle façon que personne ne pouvait savoir si les gens allaient dans tel service ou dans tel autre quand ils rentraient dans la MDR. Vous voyez ? (...) C'est ça la territorialisation, c'est le fait que vous avez de la transversalité et que vous êtes au courant. »

Pierre Jamet, ancien directeur général des services du département du Rhône, entretien du 18/01/2024.

## Disparités problématiques

Chaque territoire disposant d'importantes marges de manœuvres dans la mise en œuvre de l'action sociale, l'organisation et le fonctionnement des Maisons du Rhône pouvaient être très différents d'un territoire à l'autre. Au fil du temps, des disparités entre les territoires sont progressivement apparues au point, parfois, de créer des inégalités dans la prise en charge des bénéficiaires. Et donc de remettre en cause l'un des principes impératifs de la territorialisation : le service public rendu doit être

le même partout. Ces disparités ont été objectivées au moment de la fusion du département du Rhône avec la Métropole de Lyon.

« En 2015, lors de la création de la Métropole, il a été demandé de faire un état des lieux de la mise en œuvre de l'intervention sociale sur les territoires. L'état des lieux a confirmé une grande hétérogénéité de l'intervention sociale, ce qui était d'ailleurs ressenti par les travailleurs sociaux et par certains partenaires. En effet, en fonction de la configuration et des moyens de certains territoires, l'accompagnement social global n'est plus tout à fait le référentiel unique des services territoriaux dans la mise en œuvre de l'action sociale. »

Patricia Béal, agent Métropole, ancienne conseillère technique sociale au département du Rhône, entretien du 22/03/2023.

Ces disparités liées à la façon de mettre en œuvre les politiques sociales étaient par ailleurs exacerbées par la configuration et les caractéristiques sociales des territoires.

Quel que soit son champ (insertion, handicap, autonomie, protection de l'enfance, etc.) et quelle que soit la manière dont elle est organisée, l'action sociale de terrain est tributaire du tissu associatif local, voire des politiques municipales (certaines communes proactives développent des prestations dites « extra légales » au bénéfice de leur population, sans que la loi ne les oblige). Or, ces dynamiques partenariales locales étaient très inégales, en particulier entre les territoires ruraux et les territoires urbains.

« Il y a quelque chose qui m'a beaucoup manqué à Neuville-sur-Saône, c'est le réseau partenarial. Surtout venant de Vénissieux, où il y avait un tissu associatif très important, des partenaires, des liens. Somme toute, à Neuville j'arrivais dans un

autre type de secteur où les besoins ne sont peut-être pas aussi importants en termes de volume mais, au final, je m'étais dit : « bah non, ce n'est pas plus simple ». C'était pas pour les mêmes raisons, mais parce que je ressentais tout particulièrement le manque de réseau, le manque de relais. »

Véronique Pomi, agent Métropole, ancienne cheffe de service social à Villeurbanne, entretien du 25/05/2023.

De plus, c'est souvent en zone rurale qu'on trouvait les situations sociales les plus critiques, ce qui complexifiait encore plus le travail des agents dans ces territoires. Où, heureusement, l'action sociale pouvait bénéficier d'une plus grande stabilité des travailleurs sociaux, moins sujets au turn-over qu'en zone urbaine.

« Il y a beaucoup de précarité dans les campagnes, il y a beaucoup de misère. Dans les communes finalement il y a moins de partenaires et du coup l'action sociale repose énormément sur les travailleurs sociaux qui ne peuvent s'appuyer sur aucun autre relai. Donc ce n'est pas le même boulot, en plus il y a beaucoup de distances. »

Camille Péligrigny, agent Métropole, ancienne directrice des Maisons du Rhône de Villeurbanne, entretien du 20/04/2023.

Finalement, les différences de réalités sociales entre les territoires urbains et les territoires ruraux ayant plutôt eu tendance à croître au fil du temps, assurer l'unité d'action des services sociaux du département était devenu une difficulté constante.

« Il était parfois difficile, même dans des réunions, d'arriver à trouver un socle commun qui permette de travailler des structurations qui pouvaient aussi bien répondre à l'urbain que le rural. »

Patricia Béal, agent Métropole, ancienne conseillère technique sociale au département du Rhône, entretien du 22/03/2023.

### 3. Reconfigurations successives : la quête du bon échelon

Une première évaluation interne, sous la forme d'une enquête menée auprès des agents, a été réalisée en 1998, tout juste deux ans après la fin du processus de mise en œuvre. Il était ressorti de ce bilan « à chaud » une large adhésion des agents au principe de la territorialisation. Ils mettaient en avant le fait que l'organisation des unités territoriales permettait d'être plus proches des usagers et qu'elle favorisait

la relation personnalisée et directe avec ceux-ci. Ils appréciaient qu'elle permette de faire travailler ensemble du personnel issu d'horizons différents, qu'elle débouche sur un enrichissement des tâches, et que les cadres locaux soient responsabilisés et reconnus. Cependant, l'adéquation des moyens humains et matériels avec les objectifs était déjà jugée insuffisante.

## Un maillage trop fin

Les disparités observées dans la conduite de l'action sociale, conjuguées à l'arrivée de contraintes financières importantes (voir ci-après), ont progressivement conduit l'institution à reconfigurer les choses, même si le principe de la territorialisation n'a jamais été remis en question. Mais les reconfigurations successives de la territorialisation opérées dans le Rhône depuis les années 90 ont globalement suivi une logique de regroupements. De fait, elles ont aussi acté les limites d'un maillage territorial poussé à l'extrême.

« Cette petite maille d'équipe en fait était trop fragile, donc on a dû opérer des regroupements d'équipes pour un peu optimiser. Pour autant, on avait vraiment des effets de seuil. C'est-à-dire qu'à un moment on ne peut pas générer des fabriques de travail social trop grosses parce que là on génère de l'agressivité, des flux. On est quand même des métiers de la relation, enfin on ne peut pas, ça, c'est certain ».

Camille Péligrigny, agent Métropole, ancienne directrice des Maisons du Rhône de Villeurbanne, entretien du 20/04/2023.

Les premières évolutions de la territorialisation dans le Rhône interviennent en 2003, notamment pour anticiper certains ajustements liés à l'acte II de la décentralisation, qui impacte fortement les départements. C'est aussi à ce moment-là, en particulier, que le mode de gouvernance des « unités territoriales » évolue : c'est la fin des directions collégiales et l'arrivée des directeurs de territoires.

## Après le canton

Dans le département du Rhône, l'idée que la territorialisation a peut-être été poussée trop loin, que certaines équipes sont surdimensionnées et que les ressources peuvent être mieux utilisées, fait son chemin. À partir de 2008, alors que le département réfléchit donc déjà depuis longtemps à adapter la territorialisation non plus sur les cantons mais sur des « bassins de vie », la crise financière accélère le processus de reconfiguration.

« En 2008, la crise percute complètement les finances du département, et on s'aperçoit que ce n'est pas tenable de mettre une MDR et des équipes de cadres sur le périmètre des cantons. Vous aviez des cantons de 40 000 habitants,

et vous aviez des cantons de 15 000 habitants. Donc à un moment ou à un autre se posait aussi la question de la répartition des ressources, de l'efficacité. (...) Et parallèlement, on a un choc des finances publiques avec des répercussions sur les finances des départements, et une crise qui s'accroît en entraînant mécaniquement avec elle une hausse des dépenses sociales. Dans ce contexte, le processus de territorialisation n'est plus viable, alors il faut repenser les choses différemment. On s'aperçoit, notamment au niveau des cadres, que des ressources sont largement sous-exploitées. Alors, l'idée c'est de dire comment on peut être dans une logique de bassin et mutualiser une équipe de cadres sur un espace plus large. Dès 2011-2012 en fait ce travail est engagé ».

Franck Viricel, agent Métropole, ancien directeur de territoire de Vénissieux / Saint-Fons, entretien du 12/04/2023.

L'objectif de ce processus de restructuration est donc de déterminer une nouvelle configuration territoriale pour les politiques sociales du département, sur la base de nouveaux échelons plus larges auxquels seront rattachés des équipes de cadres territorialisés. Dans un premier temps, cette restructuration n'était censée affecter aucune des implantations territoriales des services : seules les équipes de cadres devaient être concernées. Mais au fil du temps, des regroupements d'équipements ont été opérés et le nombre d'implantations des services sociaux a fortement reculé.

Comme un rétropédalage, le département a donc reconstitué des territoires regroupant plusieurs cantons. Dans un premier temps, l'implantation est restée la même : seule l'organisation est revenue à une plus grande échelle, avec un seul responsable pour chacun de ces nouveaux territoires. Mais la logique de rationalisation enclenchée s'est poursuivie au point de faire disparaître l'essaimage territorial des premiers temps de la territorialisation. Les Maisons du Rhône dites « secondaires » ont été absorbées dans les « principales », puis de nombreux équipements ont été finalement mutualisés entre territoires.

## Le regroupement des fonctions de direction

Au tournant des années 2010, un important regroupement est donc réalisé. Le nombre de directeurs de territoires, précédemment rattachés à un canton, est divisé par trois. De 59 territoires, on passe à 18. Les directeurs de territoire maintenus en poste sont désormais responsables de plusieurs Maisons du Rhône, jusqu'à 5 dans le cas d'un territoire urbain comme Villeurbanne par exemple. Logiquement, cette reconfiguration des effectifs s'est opérée dans la douleur, au niveau des cadres (premiers concernés) mais aussi au niveau des agents territorialisés.

« En tant que directeur de territoire, il fallait désormais diriger avec un seul chef service de social alors qu'auparavant j'en avais trois ; un seul chef de service santé, alors qu'auparavant j'en avais trois, voire quatre. Et puis, à un moment ou à un autre, il fallait décider qui allait le devenir. Et quid des autres ? Est-ce que demain ils allaient accepter d'être adjoints alors qu'ils étaient responsables... Donc j'avais à peu près 20 à 25 cadres, et on vous dit : "demain l'équipe, c'est 13 cadres". Quid des autres ? »

Franck Viricel, agent Métropole, ancien directeur de territoire de Vénissieux / Saint-Fons, entretien du 12/04/2023.

Cette reconfiguration n'est pas sans effet sur l'action sociale elle-même. Bien qu'elle supprime un échelon de gouvernance sans diminuer le nombre d'agents dans les services, l'éloignement géographique des cadres a contribué à déséquilibrer le fonctionnement de nombreuses équipes territorialisées et affecté en particulier leur autonomie.

« Le matin, tout le monde arrivait à la Maison du Rhône. On était dans un espace clos, entre guillemets, tous ensemble. Donc forcément, on se connaissait, on échangeait, on avait des rencontres très fréquentes, etc. Le regroupement d'un certain nombre de MDR sous une seule ligne managériale a fait qu'à un moment donné, nous ne pouvions pas être partout en même temps. Donc, ça veut dire que les agents, ils me voyaient un peu moins. Comme ils voyaient un peu moins leur responsable de service. »

Patrick Lopez, agent Métropole, ancien directeur de territoire de Villeurbanne, entretien du 26/04/2023.

## Une logique toujours en vigueur

Ces restructurations successives de la territorialisation traduisent bien l'idée d'une quête permanente, sans vérité absolue car le meilleur échelon pour conduire l'action sociale évolue au gré des dynamiques politiques, des besoins sociaux et des contraintes budgétaires.

Bien qu'elle ait fait l'objet de reconfigurations successives, la territorialisation n'a toutefois jamais fondamentalement été remise en question. Elle a préfiguré non seulement l'organisation d'autres services publics départementaux au cours des années 90 et 2000, mais elle a aussi préfiguré l'organisation territoriale des services métropolitains tels qu'on les connaît aujourd'hui.

« L'organisation territoriale qui avait été mise en place par le département, c'était les prémises de celle qui est définie aujourd'hui dans la Métropole. Le département, dans les dernières années, avait également décentralisé au niveau des territoires la voirie et les collèges. Les missions des MDR allaient au-delà de la dimension sociale. »

Patricia Béal, agent Métropole, ancienne conseillère technique sociale au département du Rhône, entretien du 22/03/2023.

De l'avis des anciens dirigeants des services sociaux de l'époque du département, la territorialisation a même été un atout clé pour absorber l'acte II de la décentralisation entre 2004 et 2005.

# Protéger, vaille que vaille : l'inflation des dispositifs

De la difficulté de rendre un service public qui se complexifie quand les budgets ne suivent pas

## 1. l'impossible équation

Au début des années 2000, les politiques sociales en France sont marquées par des transformations rapides et l'arrivée de nouveaux droits et dispositifs en réponse aux évolutions de la société. Émergence du maintien à domicile des personnes âgées avec l'APA<sup>11</sup>, amélioration de la prise en charge des personnes en situation de handicap avec la PCH<sup>12</sup>, prise en charge du RMI puis remplacement du RMI par le RSA, etc. Ces évolutions majeures représentent des champs nouveaux pour les départements, chargés de leur mise en œuvre. Même si les problématiques sociales liées à la perte d'autonomie, au handicap, à la perte d'emploi ou à la pauvreté économique étaient bien connues des agents des services sociaux, la loi a permis de créer de nouveaux leviers.

« Il a fallu que l'institution s'organise pour pouvoir les faire fonctionner. Déjà financièrement, assurer le paiement des prestations en temps et en heure. Et puis mettre en place l'accompagnement social qui va avec. Donc ça a été des bouleversements, des équipes. (...) Tous ces changements de société ont amené des modifications dans la structure, dans la façon de délivrer le service, et donc dans la façon d'organiser la réponse publique de proximité. Donc les MDR ont beaucoup évolué durant cette période-là ».

Fabien Trévisan, agent Métropole, ancien conseiller technique auprès de la Direction Générale des Services du département du Rhône, entretien du 9/01/2023.

### L'inflation des dispositifs dans les années 2000<sup>13</sup>

Entrée en vigueur en 2002, l'allocation départementale personnalisée d'autonomie (ADPA ou APA) permettant aux personnes âgées de 60 ans et plus, en perte d'autonomie, « de bénéficier

des services nécessaires à l'accomplissement des actes essentiels de la vie » pèse sur le budget du département du Rhône comme sur celui des autres départements. Le nombre de bénéficiaires, largement sous-estimé à l'origine, a entraîné un surplus de dossiers à traiter, des services débordés et des retards de paiement. Le Conseil général a dû procéder à la création de 49 nouveaux postes. « Globalement, entre 1999 et 2003, le budget des personnes âgées est ainsi passé de 36,2 millions d'euros à 110,4 millions d'euros, sur un budget total de 1,1 milliard d'euros ». Près de 15.000 personnes ont bénéficié de l'ADPA en 2003.

En 2004, le département – qui proposait déjà des actions d'insertion aux allocataires du RMI – devient en charge de l'allocation RMI et doit proposer un référent pour chaque bénéficiaire. Cette décentralisation de l'allocation a pour objectif de responsabiliser les départements en les incitant à investir davantage sur l'accompagnement pour réduire à terme l'allocation. Le département récupère dans le même temps la gestion des contrats aidés et notamment le RMA pour les allocataires du RMI. Passer d'une cogestion entre l'État et le département à une entière responsabilité représente une montée en charge importante pour le personnel des MDR. Chaque bénéficiaire doit rencontrer régulièrement le référent qui l'accompagne dans ses démarches d'insertion et d'emploi. Plus de 28.000 Rhodaniens sont concernés par le RMI en 2004.

Le rôle du département a également été renforcé par la « loi Handicap » du 11 février 2005. Les MDR deviennent le lieu d'accueil unique pour l'ensemble des personnes handicapées. « Il n'est dès lors plus

11. L'allocation personnalisée d'autonomie (APA) est destinée aux personnes âgées de 60 ans et plus, en perte d'autonomie, qui ont besoin d'aide pour accomplir les actes de la vie courante, ou dont l'état de santé nécessite une surveillance constante.

12. La prestation de compensation du handicap (PCH) est une aide financière qui permet de rembourser les dépenses liées à la perte d'autonomie. L'attribution de la PCH dépend du degré d'autonomie, de l'âge, des ressources et de la résidence.

13. Ce paragraphe est emprunté au rapport « Les Maisons du Rhône - Lieux emblématiques du département », écrit par Caroline Januel pour la Métropole de Lyon (printemps 2024).

nécessaire d'aller à Lyon pour effectuer toutes les démarches administratives : les Maisons du Rhône servent de relais. Elles travaillent à partir du projet de vie de la personne, l'aident à le formuler et veillent au respect de ses besoins [...] Dans chaque MDR une équipe pluridisciplinaire (médecins, ergothérapeutes, psychologues, spécialistes du travail social, de l'accueil scolaire...) est à l'écoute des personnes handicapées». La création de la Maison Départementale des Personnes Handicapées (MDPH), qui centralise les demandes et facilite l'accès aux aides, s'ajoute à ce dispositif de proximité. Enfin, la loi Handicap remplace l'ancienne Allocation compensatrice (AC) par la Prestation de compensation du handicap (PCH). Entre 1993 et 2003, le budget du département consacré aux personnes handicapées a doublé et représente 114 millions d'euros en 2003. 6.000 adultes handicapés bénéficient d'une aide du département et 131 établissements et services ont été financés en 2003.

## Nouveaux droits, nouvelles charges

Dans le département du Rhône, l'arrivée de ces nouveaux dispositifs est venue ébranler un équilibre précaire alors que la territorialisation était encore en construction. Elle a amené, pour l'institution, des problématiques organisationnelles et humaines majeures. D'abord, une intensification considérable du travail social, qu'il a fallu absorber rapidement en déployant des équipes précaires, souvent renforcées à la hâte par l'embauche de contractuels sur de courtes durées, dont la montée en compétence progressive peine à soutenir le rythme des nouvelles prestations et dispositifs à assumer. À cette époque, heureusement, le dévouement des cadres et des travailleurs sociaux qui ne comptent pas leurs heures, aura permis d'assurer les droits et besoins des usagers.

Ensuite, l'arrivée de ces nouveaux dispositifs est souvent allée de pair avec une évolution de la nature même de l'action sociale. En matière d'insertion par exemple, là où précédemment le département conduisait diverses actions de nature collective, la nouvelle compétence RMI a imposé aux départements de garantir – en plus du versement de l'allocation elle-même – l'accompagnement individuel des bénéficiaires.

« En 2004, la bascule, c'est clairement ça, c'est que les départements sont responsabilisés au titre de l'allocation RMI et doivent mettre en œuvre un accompagnement, pas juste des actions. Donc, un référent parcours pour chacun des bénéficiaires. »

Olivier Rouvière, agent Métropole, ancien directeur adjoint et responsable du service offre d'insertion au département du Rhône, entretien du 01/09/2023.

Problème, l'intensification et l'évolution de la nature du travail social se sont effectués à charges constantes, en particulier dans le cadre d'un plafonnement des ressources humaines. Afin d'anticiper et absorber au mieux un nouveau dispositif, les directions centrales pouvaient éventuellement s'étoffer un peu pour l'occasion. Mais pas le nombre de travailleurs sociaux, ou alors de manière provisoire, avec l'embauche de contractuels pour des petites périodes à durée limitée. Là encore en matière d'insertion, par exemple :

« Au moment où le département a récupéré le RMI, la direction centrale s'est étoffée avec quatre conseillers insertion qui venaient accompagner les territoires pour l'application de la loi et déployer la nouvelle organisation. Mais il n'y a pas eu d'évolution majeure du côté des travailleurs sociaux : ils accompagnaient déjà les bénéficiaires du RMI avant 2004 mais ont dû contractualiser avec eux pour définir leur parcours d'insertion et les attendus. Et il n'y a jamais eu de chef de service insertion créé au niveau local, le RMI était de la responsabilité du chef de service social, qui gérait tout le volet social. Donc aussi bien le social, le logement et l'insertion dans l'ensemble. »

Olivier Rouvière, agent Métropole, ancien directeur adjoint et responsable du service offre d'insertion au département du Rhône, entretien du 01/09/2023.

## Le piège de « l'effet de ciseaux »

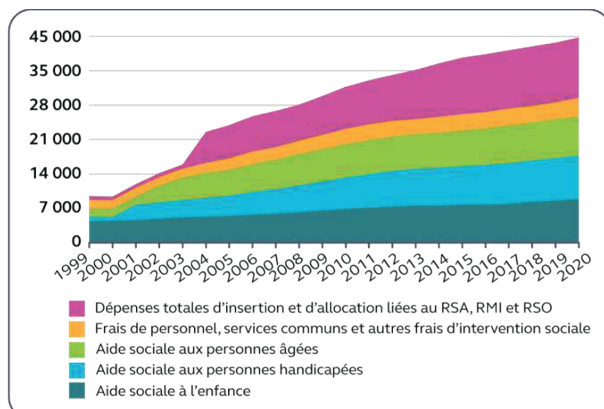
Le plafonnement des ressources, en particulier des ressources humaines, a été provoqué par une situation financière de plus en plus contrainte.

Dans le cadre de la mise en place des nouveaux dispositifs, le département a fait l'expérience d'un phénomène souvent observé dans le champ de l'action sociale : la trajectoire exponentielle du nombre de bénéficiaires. À mesure qu'une situation sociale se tend et que, en parallèle, un dispositif d'aide est de mieux en mieux identifié au sein de la société, le nombre de bénéficiaires augmente mécaniquement. Et parfois dans des proportions considérables. On l'a dit, au début des années 2000, le département du Rhône a fait l'expérience de ce phénomène avec d'autant plus d'intensité que les besoins ont été sous-estimés pour la plupart des nouveaux dispositifs et que, dans le cadre de la décentralisation, l'État n'a prévu aucun mécanisme pour ajuster sa dotation au fil du temps afin d'en tenir compte.

« L'État crée une mesure nouvelle, poursuivant un objectif tout à fait louable. Il alloue une dotation au département pour prendre en charge la première année d'exercice. Mais ce n'est pas tant la dotation de la première année qui est importante que de savoir qu'effectivement le nombre de bénéficiaires va augmenter. Et que donc, au fil du temps, la collectivité va devoir prendre sur son budget propre pour abonder et pour faire face à ces exigences légales ».

Frédéric Barthet, agent Métropole, ancien directeur de la Maison Départementale des Personnes Handicapées, entretien du 31/08/2023.

Évolution des dépenses sociales des départements français en M€, 1999-2020  
Source : Cour des comptes



Ce problème majeur est rendu d'autant plus complexe que le département, qui ne maîtrise pas totalement ses recettes, est forcé de naviguer à vue. C'est ce qu'explique Michel Forissier, ancien sénateur et premier vice-président du département du Rhône.

« La difficulté des dépenses du département, c'est que vous votez un budget sans connaître les recettes. Vous avez des certitudes. C'est la taxe sur les droits de mutation à titre onéreux, et tout le reste, et bien vous ne savez pas, parce que bon, vous savez pas ce que l'État va vous donner pour l'aide obligatoire, parce qu'il faut quand même savoir aussi que le département dans le social, vous avez des aides obligatoires que donne le département, qui sont ordonnées par des décisions de l'État, et qui sont plus ou moins bien financées derrière ».

Forissier Michel, ancien sénateur du Rhône, entretien du 20/09/2023.

Ainsi, le département a rapidement été pris au piège d'une équation impossible au niveau des politiques sociales entre une tendance de fond, l'augmentation des besoins, et des facteurs aggravants : ressources financières limitées et non dynamiques ; transfert de compétences de l'État mais sans obligation pour celui-ci de faire évoluer sa dotation au fil du temps ; phénomènes majeurs non anticipés comme le vieillissement de la population ou l'extension de la notion de handicap, etc. C'est ce qu'on appelle le piège de « l'effet de ciseaux ».

« Les dotations de l'État ne correspondaient pas à l'augmentation des besoins. Puisqu'on a eu une hausse du nombre de personnes au RSA du fait de la transition démographique avec le vieillissement de la population, et puis la création de nouvelles prestations comme le handicap, qu'on a eu du mal à mesurer, mais qui se sont accrues au fil des ans... On a un effet ciseau entre les besoins de la population et les finances des départements - qui ne sont pas dynamiques - et où les dotations de l'État ont tendance à diminuer. Donc du coup moins de moyens ».

Sabine Vialleton, agent Métropole, ancienne chargée de mission de la Direction des Ressources Humaines au département du Rhône, entretien du 3/04/2023.

## Sous contrainte

Par conséquent, la part des dépenses sociales a explosé jusqu'à atteindre près de 70% du budget du département (contre environ un tiers aujourd'hui dans la Métropole de Lyon). Une situation qui a fait basculer le département dans l'ère des restrictions avec des conséquences majeures sur l'action publique, même si finalement le département du Rhône n'a cependant jamais fait défaut dans sa mission sociale.

« Quand 70% du budget de la collectivité est consacré aux dépenses sociales, ça veut dire que les marges de manœuvre sont extrêmement limitées. Vous ne pouvez être que dans l'application de la loi. »

Frédéric Barthet, agent Métropole, ancien directeur de la Maison Départementale des Personnes Handicapées, entretien du 31/08/2023.

« On n'était pas spécialiste de ces questions financières, mais toujours est-il qu'on en a vu le résultat : une gestion drastique des deniers publics au niveau du département. »

Sabine Vialleton, agent Métropole, ancienne chargée de mission de la Direction des Ressources Humaines au département du Rhône, entretien du 3/04/2023.

## 2. Des maraudes au guichet : les effets des difficultés financières du département sur le travail social

### L'âge d'or

Avant cette tension budgétaire observée à partir du début des années 2000, le département du Rhône a connu un « âge d'or » du travail social dans les années 90. Une dynamique favorisée certes par la territorialisation mais aussi par une certaine émulation professionnelle – des vocations, des savoir-faire –, une reconnaissance particulière et des moyens d'actions.

« Il semblerait qu'il y ait eu un âge d'or du travail social où il y avait des travailleurs sociaux reconnus sur leur quartier, connus par les habitants, qui avaient une place dans la vie de quartier et qui n'étaient pas que sur de la prestation de guichet. Vraiment, les travailleurs sociaux connaissaient les gens des quartiers, accompagnaient les gamins, faisaient des actions collectives, communautaires, etc. Avec un fort engagement, mais aussi avec le soutien d'associations très investies sur les questions de citoyenneté, de mixité, de lutte contre le racisme. Oui, il y en a par exemple qui ont vécu la "Marche des beurs", qui y ont participé. Alors quand on parle des anciens travailleurs sociaux, pour eux c'était un engagement sur des causes publiques. »

Sabine Vialleton, agent Métropole, ancienne chargée de mission de la Direction des Ressources Humaines au département du Rhône, entretien du 3/04/2023.

L'une des particularités, dans ce contexte-là, tient d'abord au fait que le « cœur de métier » des travailleurs sociaux, à savoir le lien avec les citoyens

les plus vulnérables, pouvait pleinement s'exprimer. Il n'était encore ni drastiquement limité par la contrainte financière, ni dénaturé par les logiques de reporting et de rationalisation.

« À l'époque, on avait moins de rendre compte. Et donc d'une certaine façon, les travailleurs sociaux étaient peut-être pleinement à leur cœur de métier, c'est-à-dire recevoir les gens. Et donc peut-être qu'il y avait plus d'entretiens, peut-être qu'il y avait plus de... Et donc peut-être un sentiment de mieux accompagner les publics. »

Patrick Lopez, agent Métropole, ancien directeur de territoire de Villeurbanne, entretien du 26/04/2023.

### Sauver les meubles

La première conséquence de la dégradation de la situation financière du département a été un repli sur le cadre et les dispositifs réglementaires et, par endroits, là où le département s'efforçait d'être proactif, un recul net de la prise en charge des habitants. Quand les dépenses sociales représentent 70% de son budget, les marges de manœuvre en termes d'action sociale deviennent extrêmement limitées pour le département. Celui-ci se trouve contraint de se recentrer sur l'application du cadre réglementaire pour assumer a minima ses responsabilités prévues par la loi, au détriment du reste. Un exemple dans le champ de la protection de l'enfance :



« J'ai connu un temps, pendant toutes les années 90, où la prise en charge des jeunes majeurs était généreuse. Et où il n'était pas rare de voir des prises en charge de gamins jusqu'à 25 ans parce qu'ils faisaient des études brillantes ou voilà. Au moment où il a fallu qu'on récupère la prise en charge complète des gamins, on a commencé à questionner effectivement la pertinence de rester mobilisé avec les jeunes majeurs au-delà de l'âge de 19 ans. Il a fallu, de manière contrainte, redescendre de quelques étages la "générosité" de la collectivité auprès de certains publics ».

Fabien Trévisan, agent Métropole, ancien conseiller technique auprès de la Direction Générale des Services du département du Rhône, entretien du 9/01/2023.

Dès lors, cette situation, couplée à la multiplication des dispositifs (qui, il faut le rappeler, ont tous constitué des avancées sociales déterminantes), a rapidement provoqué la contraction du travail social sur des fonctions de « guichet » et transformé les agents des services sociaux eux-mêmes en gestionnaires de droits.

« Il y a eu beaucoup de choses comme ça et c'est vrai qu'aujourd'hui, moi je l'ai beaucoup vu sur le territoire, les travailleurs sociaux ont l'impression de faire du dispositif, du guichet. On gère les demandes des gens, qui viennent demander un produit X ou Y : "Je viens pour un FSL, je viens pour un RSA, etc.". Alors, bien entendu tous ces dispositifs avaient vraiment eu le mérite d'arriver. C'était des changements qui étaient attendus sur le terrain, vraiment... Mais à l'arrivée des nouveaux dispositifs, on disait que c'était le début, qu'il fallait asseoir qui on était, etc. Alors, de manière ferme et sans ménagement, on a dit aux travailleurs sociaux : "Maintenant, on vous veut dans les MDR". Alors que le développement social local, sur un territoire, il se fait avec les autres. Enfin il y a un moment donné où si on est tout seul dans son bureau, c'est sûr qu'on ne va pas aller loin. »

Véronique Pomi, agent Métropole, ancienne cheffe de service social à Villeurbanne, entretien du 25/05/2023.

Ce resserrement sur les fonctions de guichet, bien que contraint par la situation financière du département, a néanmoins été un choix politique.

« Le DGS avait souhaité qu'on arrête de faire du développement social local, qu'on arrête de s'occuper un peu de tout. Le département devait gérer le RSA, le PCH, l'APA, etc. Le plus important, désormais, était d'être sur ces compétences-là. On avait à instruire des droits correctement, il fallait réduire les délais. Cela a eu pour effet de désinvestir le volet plus diffus de l'action sociale,

qui est, de surcroît, difficile à évaluer. Donc c'est rentré dans une sorte de bureaucratisation de l'action sociale (...). Après, c'était aussi un arbitrage financier, c'est vrai. Mais les travailleurs sociaux ont vécu ce resserrement sur des compétences réglementaires autour d'un travail essentiellement de guichet et de délivrance de prestations ».

Sabine Vialleton, agent Métropole, ancienne chargée de mission de la Direction des Ressources Humaines au département du Rhône, entretien du 3/04/2023.

Logiquement, la contraction vers la gestion et l'instruction des droits des citoyens a créé une forme d'empêchement du travail social.

« Ces dispositifs ont beaucoup enfermé la pratique du travail social. Et du coup quand on passe une demi-heure à remplir un dossier pour une aide financière, on ne parle pas de l'éducation des enfants ».

Camille Pélégri, agent Métropole, ancienne directrice des Maisons du Rhône de Villeurbanne, entretien du 20/04/2023.

## De l'approche collective à l'approche globale

D'une manière plus générale, ce mouvement a provoqué une transformation de l'action sociale elle-même. L'approche collective traditionnelle<sup>14</sup> a été mise à mal au profit d'une approche globale de l'individu, plus exclusivement centrée sur le traitement de situations personnelles. Là encore, un choix contraint mais assumé politiquement.

« Il a été voulu institutionnellement, par le département, de privilégier l'intervention sociale individuelle au détriment du développement social local et de l'intervention sociale collective. Il a été demandé en priorité aux travailleurs de recevoir les personnes et de traiter des situations individuelles. Nous n'avions plus les moyens pour développer cette dimension sociale, elle n'était plus valorisée. Sur certains territoires, certaines actions ont continué mais sans portage institutionnel. De même l'aller vers, aller à la rencontre des personnes vivant sur les squats et les bidonvilles n'était pas interdit au sens "on vous interdit" mais la pression et la non-valorisation de ces accompagnements ont conduit certains travailleurs sociaux à y renoncer. Contrairement à la PMI qui a continué à développer cette activité ».

Patricia Béal, agent Métropole, ancienne conseillère technique sociale au département du Rhône, entretien du 22/03/2023.

14. Dans l'approche collective traditionnelle, l'action sociale vise à lutter contre les difficultés des individus, appréhendées dans le cadre de dynamiques sociales locales particulières, en cherchant à traiter des problématiques de manière collective et à encourager le pouvoir d'agir des individus.

Au point que certaines méthodes traditionnelles et autrefois centrales dans le travail social ont été progressivement affaiblies, comme en atteste à l'époque la marginalisation des «actions collectives»<sup>15</sup>. Contribuant un peu plus à transformer le quotidien des agents des services sociaux, mais aussi à creuser des disparités entre territoires puisque, quand elles sont mises en œuvre localement à l'initiative d'une équipe, ces types d'interventions ne sont pas lisibles au niveau départemental.

« L'intervention sociale assumée par l'institution a été de se recentrer sur la mise en œuvre des dispositifs. Les actions collectives qui persistaient ou se développaient sur certains territoires étaient portées localement mais pas valorisées institutionnellement. Il existait des formes de travail différentes d'un territoire à un autre, mais sans aucune lisibilité aussi bien en interne qu'au niveau partenarial. »

Patricia Béal, agent Métropole, ancienne conseillère technique sociale au département du Rhône, entretien du 22/03/2023.

Véronique Ronzière, ancienne directrice santé et PMI au département du Rhône, se souvient par exemple des effets de ces changements sur son champ d'action.

« On l'a beaucoup senti au niveau de nos collègues assistantes sociales. Et ça, ça a été vraiment dommage parce qu'auparavant, quand j'étais à Saint-Priest par exemple, on organisait des actions collectives prénatales avec la clinique, avec le CPEF<sup>16</sup>. Et les assistantes sociales y participaient tout le temps avec nous ! Il y a eu un moment où elles nous ont dit : "nous on n'a plus le temps, il faut qu'on reçoive, etc., il faut qu'on instruisse". Et du coup, on a perdu à cette époque- là tout cet intérêt de travailler avec des assistantes sociales sur les projets collectifs, voilà. C'est devenu beaucoup plus difficile de le faire. »

Véronique Ronzière, ancienne directrice santé et PMI au département du Rhône, entretien du 4/12/2023.

15. Dans le travail social, les interventions sociales d'intérêt collectif (ISIC), communément appelées «actions collectives» désignent les pratiques de travail social qui ont pour but de dynamiser un territoire et/ou un groupe social présentant des difficultés d'intégration dans la société.

16. Abréviation de Centre de planification et d'éducation familiale (CPEF).

# S'adapter : les évolutions dans la mise en œuvre des politiques sociales

## Quelques évolutions vécues sur le temps long et dans la relation aux usagers

### 1. Le principe de contractualisation

Au tournant des années 2000, l'installation du principe de contractualisation avec les bénéficiaires de l'action sociale a constitué une transformation fondamentale dans la relation aux usagers. À cet égard, la prise en charge par le département du dispositif RMI (à partir de 2004) puis la mise en place du RSA (à partir de 2009), sont l'exemple emblématique de cette évolution.

#### RMI-RSA, des droits et des devoirs

Il convient d'abord de rappeler à quel point le dispositif a incarné un progrès social indiscutable pour les personnes qui n'avaient plus aucun droit.

« En tant que travailleuse sociale, j'ai connu l'avant et l'après de la création du RMI. Avant, nous passions surtout du temps pour aider les personnes à manger et à subvenir à leurs besoins primaires. En effet certaines personnes n'avaient ni ressources, ni couvertures sociales. La mise en place du RMI a été une véritable avancée sociale. Ce dispositif nous a permis d'accompagner les personnes dans la globalité ».

Patricia Béal, agent Métropole, ancienne conseillère technique sociale au département du Rhône, entretien du 22/03/2023.

Dès l'origine, la gestion du dispositif RMI s'accompagne, dans le département du Rhône, d'un « contrat d'insertion ». Le président du Conseil général désigne, dès la mise en paiement de l'allocation, une personne dite « référent RMI » chargée d'élaborer avec chaque bénéficiaire ce contrat d'insertion.

Si les agents du département avaient l'habitude, depuis les origines de la prise en charge de l'action sociale, d'installer un suivi et de mettre des objectifs personnalisés pour toute forme d'accompagnement social, le principe de contractualisation est nouveau à l'époque.

« Ce dispositif a amené une autre relation avec les personnes. Les bénéficiaires recevaient une somme, mais il existait une contrepartie : la contractualisation des démarches d'insertion. Pour la première fois dans l'action sociale, on signifiait par écrit à la personne des droits et des devoirs. Cela pouvait exister auparavant, mais de manière informelle, sans aucune obligation en retour. La contractualisation a modifié la relation avec les bénéficiaires. Si les clauses du contrat d'insertion ne sont pas respectées par une personne, une suspension du versement de la prestation - voire du droit - peut être demandée. Ce dispositif a conduit les travailleurs sociaux à questionner leur pratique et leur positionnement, et à les faire évoluer. La contractualisation a été intégrée comme un outil du travail social. Le RSAf a été étendu aux familles monoparentales qui percevaient l'allocation de parents isolés sans contractualisation ».

Patricia Béal, agent Métropole, ancienne conseillère technique sociale au département du Rhône, entretien du 22/03/2023.

Le principe de contractualisation a transformé à jamais quelque chose dans la relation entre agents et bénéficiaires, parfois douloureusement puisqu'il est entré en contradiction avec le principe de l'inconditionnalité de l'action sociale. Il est aussi venu conférer aux agents du département un nouveau rôle de contrôle et de sanction.

« On devait rester vigilant à ce qu'il y ait bien des sanctions qui s'enclenchent si besoin, pour que le dispositif reste crédible. L'application des droits et devoirs devait se matérialiser par une capacité de sanctionner. Des instances étaient dédiées à cette mission au niveau local permettant à l'allocation d'expliquer sa situation le cas échéant. »

Olivier Rouvière, agent Métropole, ancien directeur adjoint et responsable du service offre d'insertion au département du Rhône, entretien du 01/09/2023.

## Le contrat, un outil de contrôle ou d'insertion ?

À l'époque, le principe du contrat d'insertion se veut vertueux et constructif. Il est conçu comme un moyen de proposer un suivi personnalisé et un accompagnement de qualité, d'abord en trouvant des solutions concrètes aux contraintes qui peuvent éloigner les gens de l'emploi.

« On avait une vraie politique sur l'insertion, sur le suivi des bénéficiaires, qui à mon avis a baissé. Le contrat, ce n'est pas un moyen de flicage, c'est un moyen de définir des étapes vers une insertion durable (...) Et un contrat, ça pouvait être d'aller chercher les enfants à la sortie de l'école pour commencer. »

Anne-Camille Veydarier, ancienne directrice générale adjointe en charge des politiques sociales au département du Rhône, entretien du 15/11/2023.

Le principe de contractualisation (et le principe de redevabilité qui l'accompagne, de la part des bénéficiaires) a fait – et continue aujourd'hui à faire – l'objet de polémiques. Anne-Camille Veydarier, ancienne directrice générale adjointe du département du Rhône, chargée de l'action sociale, défend l'idée qu'il était pourtant bien accepté

à l'origine, au département, car il n'était chargé d'aucune intention punitive.

« Sur le RSA, par exemple, ce qui se met en place aujourd'hui et qui fait hurler pas mal de gens, mais ce qui est assez normal parce que tel que c'est dit, j'ai l'impression que c'est un peu une politique punitive. Sur l'engagement des personnes à donner du temps, c'est ça ? Voilà. Nous, on l'avait fait déjà depuis très longtemps et ça ne posait pas énormément de problèmes. »

Anne-Camille Veydarier, ancienne directrice générale adjointe en charge des politiques sociales au département du Rhône, entretien du 15/11/2023.

Au contraire, la politique d'insertion était un rouage clé de l'action sociale globale du département, et le dispositif RMI-RSA était plus appréhendé comme une porte d'entrée pour les bénéficiaires qu'il ne faisait l'objet d'une obsession pour débusquer des fraudeurs.

« On avait fait un truc au département. À l'époque, on avait peut-être 25 000 bénéficiaires du RSA, dont 6 000 complètement inconnus des services. Donc un jour, "Mercier me dit : On va faire une opération *Perdus de vue*". Donc, on a convoqué les 6 000 bénéficiaires en question. Sur le moment, on a été hyper critiqués... Mais tout le monde s'y est mis, je me souviens avoir fait des entretiens. Résultat des courses, sur les 6 000 il y en avait 5 900 qui étaient très contents qu'on s'intéresse à eux et qu'on leur fasse des propositions d'accompagnement social. Après, on en a peut-être eu, comme toujours, une centaine qui était à Katmandou, je ne sais plus où. Mais ça, je veux dire, c'est un épiphénomène. »

Anne-Camille Veydarier, ancienne directrice générale adjointe en charge des politiques sociales au département du Rhône, entretien du 15/11/2023.

## 2. La numérisation de l'action sociale

À partir de la fin des années 90, l'arrivée d'internet et des outils numériques provoque naturellement des transformations majeures dans l'action sociale, non seulement sur le travail des agents mais aussi sur la relation avec les usagers.

### Plus vite

L'informatisation déclenche d'abord une accélération significative des transmissions et des prises en charge. Les procédures de l'action sociale

se dématérialisent : les formulaires instantanés remplacent progressivement les rapports écrits. Les bénéficiaires peuvent devenir eux-mêmes proactifs à travers l'autonomisation de certaines démarches.

« Pour donner un exemple en protection de l'enfance, auparavant quand on faisait un rapport de signalement à l'autorité judiciaire pour décrire la situation de danger dans lequel se trouvait un enfant, on écrivait un rapport, on tapait un rapport à la machine à écrire, avec un papier carbone.

On gardait un double dans le dossier et puis on envoyait notre rapport par courrier et par fax si c'était urgent. Donc tout cela prenait quand même un petit peu de temps avant d'être traité. Depuis le passage à l'informatique, tout a complètement changé. (...) Les usagers peuvent remplir eux-mêmes un dossier d'aide pour plein de choses. Ils déposent leur demande, ils renseignent les formulaires directement, ils n'ont plus besoin forcément de venir rencontrer un professionnel en chair et en os.»

Fabien Trévisan, agent Métropole, ancien conseiller technique auprès de la Direction Générale des Services du département du Rhône, entretien du 9/01/2023.

## Des bénéficiaires informés

Logiquement, les transformations numériques ne sont pas sans effets sur la relation avec les usagers. Dans la façon de rendre le service aussi, l'informatisation change considérablement les choses.

Grâce à la démocratisation de l'accès à internet, les bénéficiaires ont pu s'informer par eux-mêmes sur les dispositifs existants. Cette évolution a contribué à une transformation dans la posture des bénéficiaires vis-à-vis des services départementaux de l'action sociale, passant d'une logique de demande de droits à celle d'une revendication de droits.

« L'une des grosses transformations, en lien avec le numérique, c'est la connaissance par les usagers de leurs droits. Et donc, ça change aussi la relation d'aide et la relation d'accompagnement social. Parce que derrière, on ne vient pas nous voir en nous posant des questions, mais on vient avec des affirmations : « J'ai droit à... parce que j'ai vu sur internet, parce que ci, parce que là. »

Patrick Lopez, agent Métropole, ancien directeur de territoire de Villeurbanne, entretien du 26/04/2023.

Au fond, c'est un changement dans l'attente vis-à-vis du service social et de la collectivité que les agents du département ont pu observer à cette époque. C'est-à-dire la mise en œuvre d'un droit rapide et complet.

Un changement qui relève le niveau d'exigence pour le département, et qui a aussi été source d'incompréhension et de conflictualités entre les bénéficiaires, parfois mal informés, et les agents, souvent déboussolés par cette nouvelle forme de lien et quelquefois forcés de redoubler de pédagogie pour gérer des espoirs déçus.

« Pendant longtemps, les travailleurs sociaux - comme les médecins dans leur domaine - étaient les sachants puisqu'ils connaissaient la loi, ils connaissaient les dispositifs. Les gens venaient à notre rencontre pour demander s'ils avaient droit à quelque chose ou comment est-ce qu'on pouvait faire pour les aider sur tel ou tel sujet. Après l'émergence d'Internet, les gens venaient à nous en disant : "Je sais que j'ai droit à ça ; je pense que j'ai droit à ça" parce qu'ils avaient accès à l'information en direct, par eux-mêmes, pour un certain nombre d'entre eux. Du coup, ils venaient non pas demander à quoi ils avaient droit, mais demander la mise en œuvre d'un droit, ce qui est radicalement différent. Donc quand tu dis à ce moment-là à celui qui vient te dire : "Je sais que j'ai droit", oui, mais pas complètement, "Enfin ce que vous avez eu, ce que vous avez compris, ce n'est pas toute la vérité. Ce n'est pas adapté à votre situation à vous". Donc tu vois, une source d'incompréhension, une nécessité de réexpliquer, de contextualiser une situation individuelle, familiale, un contexte administratif et juridique qui parfois est un petit peu en décalage.»

Fabien Trévisan, agent Métropole, ancien conseiller technique auprès de la Direction Générale des Services du département du Rhône, entretien du 9/01/2023.

## 3. Des crises sociales attisées par la crise du travail social ?

Du début des années 90 jusqu'à 2015, le département du Rhône a aussi dû composer avec une dégradation du paysage social à plusieurs niveaux : crise sociale, hausse des inégalités, vieillissement de la population, etc. Autant d'évolutions sociétales majeures à prendre en compte, dont la plupart sont venues complexifier l'action sociale du département. Et la rendre d'autant plus importante, nécessaire.

Ce travail ne cherche pas à décrire l'effet de chacune de ces évolutions sur les politiques sociales du département. Mais on peut en citer deux qui reviennent de manière récurrente dans les témoignages des agents : la prise en compte des enjeux psychologiques dans l'action sociale et la crise du travail social.

## Enjeux de santé mentale

À partir des années 90, les problématiques de santé mentale sont apparues dans le champ des politiques sociales jusqu'à devenir incontournables aujourd'hui. Par exemple dans le champ de la protection de l'enfance :

« Moi quand j'ai débuté on faisait de la protection de l'enfance, on était essentiellement sur des carences éducatives, des violences, etc. L'éducation spécialisée, les ITEP<sup>17</sup>, les hôpitaux psychiatriques, etc. on n'y allait pas souvent. Les choses ont évolué où les enfants sont de plus en plus dans des problématiques de santé mentale, psychiatrique, où l'éducatif peut interroger le sens de son intervention. »

Sylvain Bres-Vericel, agent Métropole, ancien chef de service de la mission Enfance au département du Rhône entretien du 15/05/2023.

Le domaine du handicap illustre bien comment la montée en flèche d'un problématique comme celle-ci représente à la fois la prolongation et la complexification de l'action sociale :

« Le handicap psychique ou psychologique est devenu extrêmement important dans les demandes, dans les dossiers. Avec la difficulté de l'évaluation qui va avec. Quand vous avez un problème de mobilité, de marche, ce n'est pas compliqué à évaluer. En revanche, dès qu'on est sur des problèmes cognitifs ou des problèmes psychologiques... Alors ça, c'est, en termes d'évaluation, une autre paire de manches. »

Frédéric Barthet, agent Métropole, ancien directeur de la Maison Départementale des Personnes Handicapées, entretien du 31/08/2023.

## Crise des vocations

Alors que les besoins ont explosé pendant que les ressources financières plafonnaient, le département a également subi, à partir du milieu des années 90, la crise du travail social. Un phénomène multi-facette (crise des vocations, manque de qualification, *turn-over* important, absentéisme, dégradation de la santé au travail, etc.) qui dépasse largement le cadre du territoire du Rhône, et avec lequel on se débat encore aujourd'hui.

« On a une crise des vocations, on a un regroupement des formations via Parcours Sup qui est une horreur, enfin on a des gens qui rentrent en formation sur la base d'un choix par défaut. Les centres de formations nous disent que les taux de réussite sont de plus en plus bas parce qu'en fait

les promotions diminuent en cours d'année. Les gens s'en vont. Donc y'a vraiment une difficulté (...) On a de moins en moins de professionnels. Et puis on est dans des métiers où vous avez un rapport au travail... Il y a nécessairement une forme d'engagement pour y aller, et aujourd'hui je pense que beaucoup de professionnels ne sont pas prêts à s'impliquer de la même façon avec le même équilibre entre privé et perso. »

Sylvain Bres-Vericel, agent Métropole, ancien chef de service de la mission Enfance au département du Rhône entretien du 15/05/2023.

La crise des vocations et du travail social lui-même s'est observée dans toutes les politiques sociales du département. Notamment au niveau de la PMI, ce qui a conduit à redistribuer le travail médico-social entre les agents :

« Nous on a surtout dû gérer la pénurie de médecins, encore une fois. Ça a été sur tout ça, donc un gros travail sur qu'est-ce qui peut basculer sur les sages-femmes, qu'est-ce qui peut basculer sur les puéricultrices. Au départ, on avait encore des créations de postes de puéricultrices. On avait encore cette facilité-là. Bon, d'autant plus qu'on disait : « Écoutez, on va supprimer des postes de médecins puisqu'on n'arrive pas à recruter » et du coup on les transformait. »

Véronique Ronzière, ancienne directrice santé et PMI au département du Rhône, entretien du 4/12/2023.

17. Un Institut thérapeutique, éducatif et pédagogique (ITEP), autrefois nommé Institut de rééducation (IR) ou Institut de rééducation psychothérapeutique (IRP), est une structure médico-sociale qui a pour vocation d'accueillir des enfants ou des adolescents présentant des difficultés psychologiques.

# Faire avec : le partage du travail social

## De la relation partenariale dans la mise en œuvre de l'action sociale

### 1. L'inexorable montée en puissance des « partenaires »

L'histoire de l'action sociale démarre bien avant l'émergence de politiques publiques. Elle s'est patiemment développée, indépendamment de l'État ou des départements, sur différents modèles caritatifs d'origine religieuse ou philanthropique. À Lyon tout particulièrement, cette tradition est séculaire, imbriquée au pouvoir politique, et incarnée dans certains cas par de puissantes organisations ou associations.

D'une manière générale, pour le département du Rhône à l'époque mais comme pour toute institution publique (y compris l'État, auparavant), les associations sont des partenaires indispensables, même si la notion de « partenaires » recouvre une plus large typologie d'acteurs dans le jargon du travail social.

« On a l'habitude de parler des partenaires quand on ne parle pas des gens avec qui on travaille en interne. Là, pour le coup, c'est clair. Donc les associations, les centres sociaux. Des services sociaux spécialisés quand il y en a, comme la Mutualité sociale agricole. Mais ça peut être aussi des services sociaux CAF, Pôle Emploi ou des choses comme ça ».

Véronique Pomi, agent Métropole, ancienne cheffe de service social à Villeurbanne, entretien du 25/05/2023.

Les associations jouent un rôle absolument décisif dans l'action sociale, et ce à plusieurs niveaux. D'abord comme appui pour la mise en œuvre du travail social lui-même, dont les institutions publiques délèguent une part importante aux acteurs privés en échange de financements. Du handicap à l'insertion, en passant par la protection de l'enfance, toutes les politiques publiques sociales du département étaient concernées, et il en va de

même pour la Métropole de Lyon aujourd'hui. Des différences entre les territoires pouvaient être repérées en fonction de leur plus ou moins grande richesse associative.

« Les dynamiques partenariales étaient particulièrement fortes sur certains territoires urbains (ZUP, etc.) et permettaient bien souvent de compenser des manques en matière de RH. À Vaulx-en-Velin, par exemple, il y avait une richesse associative qui était extraordinaire. Autant on était sur un secteur extrêmement dégradé sur le plan socio-économique, autant les partenariats, les relais associatifs étaient quand même extrêmement nombreux. Et on avait une vraie créativité en tant que travailleur social sur le terrain, pour créer de l'animation, pour créer des passerelles ».

Fabien Trévisan, agent Métropole, ancien conseiller technique auprès de la Direction Générale des Services du département du Rhône, entretien du 9/01/2023.

L'autre rôle clé joué par les partenaires se situe au niveau de l'accueil des bénéficiaires de l'action sociale : enfants placés à protéger, personnes âgées ou personnes en situation de handicap. Au département (comme aujourd'hui dans la Métropole) une partie importante des besoins d'accueil était déléguée à des partenaires, avec un partage des charges clair : le département finançait la partie médico-sociale, l'État (via l'ARS à partir de 2010) finançait la partie médicale. Bien entendu, le recours aux partenaires est tout particulièrement important dans le champ de l'autonomie.

« Au-delà de l'État et de la collectivité, il y a tous les acteurs sur lesquels reposent la gestion des établissements, la gestion des services d'aides et d'accompagnement avec vraiment une très grande diversité des statuts juridiques.

Il y a des publics, des privés associatifs, des privés lucratifs. Il y a ceux qui gèrent un service d'aide et d'accompagnement à domicile, il y a ceux qui gèrent un établissement, quel qu'en soit la nature et la taille. Et il y a aussi et surtout une très forte part de partenaires, notamment dans le champ du handicap, issus du handicap eux-mêmes.»

Frédéric Barthet, agent Métropole, ancien directeur de la Maison Départementale des Personnes Handicapées, entretien du 31/08/2023.

Enfin, dans l'action sociale, ce sont souvent les associations – en tant que collectifs de citoyens organisés – qui préfigurent l'émergence de nouveaux droits, par leurs plaidoyers ou leurs expérimentations. Et tout particulièrement à Lyon où cette tradition sociale est importante. L'histoire de l'action sociale est riche d'exemples où des formes de prise en charge ont émergé dans le champ associatif avant même que la politique publique soit là. Au point, parfois, que des associations pouvaient finir par se sentir un peu « propriétaires » de la politique publique, parce qu'elles l'avaient amenée et en partie construite.

## Un démantèlement de l'action sociale ?

À partir de la fin des années 90, l'explosion des besoins sociaux, la multiplication des dispositifs et la pression financière sur le département du Rhône ont provoqué un recours intensifié aux « partenaires ». Un nombre croissant d'associations, dont les profils se diversifient et parmi lesquelles apparaissent des acteurs émergents, en viennent à assurer une partie du service public dans l'action sociale.

« De plus en plus de missions du service public ont été déléguées aux partenaires associatifs, et le travail social n'a pas été épargné. Aujourd'hui, par exemple, les travailleurs sociaux de l'enfance exercent très peu d'Aides Éducatives Administratives (AEA), le plus souvent par manque de moyens. Pour la plupart, ces mesures ont été déléguées à l'Union Départementale des Associations Familiales (UDAF), à la Sauvegarde 69, etc. C'était les prémisses de l'époque où on commençait à déléguer des formes et des mesures d'accompagnement. Puis, ces formes de délégations se sont accentuées dans tous les domaines du social. »

Patricia Béal, agent Métropole, ancienne conseillère technique sociale au département du Rhône, entretien du 22/03/2023.

Mécaniquement, bien que ces partenaires soient subventionnés et contrôlés par l'institution, le département s'expose à une perte de prise sur l'action sociale, comme on pouvait l'observer en particulier dans le domaine de la protection de l'enfance.

« Aujourd'hui on reprend la main sur la politique publique parce qu'à un moment donné c'étaient les associations qui décidaient. Je prends un exemple : on avait repéré le besoin d'une offre d'accueil pour les adolescents. 70% de l'offre d'accueil disponible était pour des petits, mais 72% des demandes d'accueil d'urgence concernait des adolescents. Le Conseil général est allé dire aux assos : "Développez l'offre d'accueil des ados", sauf que les assos s'en sont emparé... comme elles l'ont voulu. Nous, on voyait déjà arriver nos ados – qui avaient des profils complexes – dans leurs établissements, et eux ils ont créé des unités d'accueil externalisé, de suivi à domicile... inadaptés. Donc sur le papier, ils ont répondu à la commande publique, mais dans la réalité ils ont créé les structures qu'ils ont voulu, pas trop coûteuses, pas trop complexes à gérer. Et ça ne répondait pas aux besoins. »

Un agent historique du département du Rhône.

De façon plus polémique, on entendait même parler à l'époque d'un « démantèlement de l'action sociale ». En réalité, dès l'origine de l'affirmation de ses compétences sociales, le département du Rhône avait fait le choix politique de s'appuyer sur les associations. Et de leur faire confiance, convaincu du rôle décisif qu'elles pouvaient jouer pour porter l'action sociale au plus proche des habitants. Un maillage associatif important préexistait sur le territoire, il aurait été dommage de s'en priver pour développer des politiques sociales de proximité.

« Le département du Rhône a vraiment eu la particularité de s'appuyer sur ce réseau. Mais le territoire était comme ça à la base, c'était le terreau. La collectivité aurait pu se dire : "Le terreau, il est bien joli, mais les associations peuvent vivre sans moi. Et moi, je construis mon offre sans en tenir compte". Le département a choisi de tenir compte de ce terreau-là, et ne l'a jamais remis en cause. La métropole non plus d'ailleurs. »

Olivier Rouvière, agent Métropole, ancien directeur adjoint et responsable du service offre d'insertion au département du Rhône, entretien du 01/09/2023.



## 2. Reconfiguration de la relation entre le département et les associations

### Subtilités et vertus de la coopération

Deux exemples montrent les subtilités et, parfois, les vertus de la complémentarité entre collectivité publique et associations dans l'action sociale.

Le premier, dans le champ de l'insertion, est propre au département du Rhône. Quand il récupère la gestion du RMI à partir de 2004, le Conseil général a fait le choix de partager l'accompagnement des bénéficiaires en trois. En gardant « sous son aile » le tiers des personnes les plus éloignées d'un retour à l'emploi. En déléguant à Pôle Emploi l'accompagnement du tiers des personnes les plus proches de retrouver une activité. Et en déléguant aux associations socioprofessionnelles le reste des bénéficiaires, situés entre les deux. Un partage des tâches qui correspond avant tout à un choix politique et de compétences.

« La question qui se posait est : "N'est-ce pas déjà une illusion de penser que tous les allocataires du RSA iront au travail ?" Moi, je pense que c'en est une. [...] Au département, on avait conscience que notre compétence, elle était surtout sur le tiers qui n'iront pas à l'emploi, pour éviter la précarisation de ces situations [...] C'est là où on a beaucoup de situations extrêmement précaires, des familles monoparentales, beaucoup d'enfants, des couples en difficulté, etc. Donc là, sur ce premier tiers, c'est un accompagnement social qui était fait en Maisons du Rhône par les travailleurs sociaux ».

Élise Haffray, agent Métropole, ancienne chargée de mission auprès de la Direction Générale des Services du département du Rhône, entretien du 25/04/2023.

Là encore, c'est l'impératif de proximité qui a dirigé ce choix. Il permettait au département de s'appuyer sur un grand réseau d'associations locales réparties sur le territoire, au plus près des bénéficiaires situés à la frange entre le social et le professionnel, et qui avaient besoin d'un accompagnement spécifique, différent des compétences sociales d'insertion du département, traditionnellement plus orienté vers les personnes en grande précarité et par ailleurs peu connecté au tissu économique. Ce choix n'a pas été remis en question au moment du passage du RMI au RSA, ni au moment de la création de la Métropole de Lyon.

« Le département avait construit un volet "accompagnement" particulier pour les bénéficiaires du RSA, et c'était un héritage fort que la Métropole a gardé. Travailler avec 150 associations, c'est quelque chose qui n'a jamais été remis en cause par l'exécutif, qui est un héritage que peu de collectivités ont ».

Olivier Rouvière, agent Métropole, ancien directeur adjoint et responsable du service offre d'insertion au département du Rhône, entretien du 01/09/2023.

Un autre exemple des complémentarités entre la collectivité publique et les associations se situe dans le champ du handicap. Il n'est pas spécifique au Rhône, puisqu'il s'agit d'une disposition légale qui a été appliquée dans tous les départements à partir de 2005. Mais cet exemple dit quelque chose de l'importance d'associer directement les « partenaires » dans les politiques sociales, et de la confiance qui peut leur être accordée. En 2005, à l'occasion de la grande loi « Égalité des chances », l'État n'a pas confié la responsabilité du guichet unique en matière de handicap (l'un des éléments majeurs de cette réforme) aux Conseils Généraux seuls. D'où la création d'une Maison Départementale pour les Personnes Handicapées (MDPH), chargée d'instruire les droits des bénéficiaires dans chaque département, sous la forme d'un Groupement d'Intérêt Public (GIP) où siègent les associations.

« Le législateur, en 2005, a voulu, sous la forme du GIP, tenter de montrer que le secteur lui-même c'est-à-dire les différents représentants du secteur – les parents, les personnes en situation de handicap, les gestionnaires d'établissement – étaient impliqués aussi aux côtés des institutions publiques dans l'évaluation des situations et l'ouverture des droits ».

Frédéric Barthet, agent Métropole, ancien directeur de la Maison Départementale des Personnes Handicapées, entretien du 31/08/2023.

Concrètement, la décision sur les dossiers (opérée chaque semaine) est confiée à une commission regroupant une diversité d'acteurs du secteur (en particulier des présidents d'associations ou d'établissements, qui souvent sont eux-mêmes des parents d'enfants handicapés). En conséquence, l'écosystème dans le champ du handicap est partie prenante de la gestion et de la gouvernance de l'outil.

## Un lien dénaturé ?

La relation longtemps vertueuse entre le département du Rhône et la plupart de ses partenaires dans la mise en œuvre des politiques sociales était le résultat d'un équilibre subtil et fragile. Malheureusement, le recul de l'approche collective de l'action sociale, la baisse des moyens et la montée des logiques d'évaluation et de contrôle ont progressivement distendu ce lien.

« Dans les années 90, il existait un véritable travail partenarial sur les territoires, une complémentarité d'interventions. On échangeait, on partageait nos expériences et nos modes d'interventions, on montait des projets, souvent en y associant les habitants. Cette dynamique particulière reposait beaucoup sur des personnes, sur des volontés individuelles. Puis, progressivement, les institutions, les associations, les centres sociaux se sont repliés sur leur structures. Les moyens ont baissé, le travail individuel et la gestion des dispositifs se sont accentués. Il y a aussi eu la mise en place de contrats d'objectifs<sup>18</sup> où on demandait de plus en plus d'évaluations... Dans ce contexte, le travail en réseau est devenu de plus en plus difficile. »

Patricia Béal, agent Métropole, ancienne conseillère technique sociale au département du Rhône, entretien du 22/03/2023.

Face à la montée des normes, à la logique des appels à projet et des marchés publics, le milieu associatif a connu pour sa part un mouvement de concentration, contribuant à la dénaturation du lien de proximité avec le département.

« Quand j'ai débuté, il y avait plein d'établissements et plein d'associations. Elles avaient plutôt un périmètre limité, ce qu'on appelle les mono-établissements : une assos est chargée d'un seul établissement, ou au maximum de trois ou quatre établissements. Donc c'était un répertoire très très dense. Aujourd'hui, d'abord, les associations ont tendance à avoir un rayonnement hors du territoire de la Métropole et du département. Elles sont régionales pour un certain nombre. Il y a eu des regroupements qui font que les associations sont devenues, alors pour certaines des fondations, moi des fois j'appelle ça des consortiums. (...) Et puis on a les dialogues de gestionnaire, alors là on manipule des masses financières maintenant, donc des logiques de coûts, etc. Et je trouve que là y'a un décalage qui se crée. »

Sylvain Bres-Vericel, agent Métropole, ancien chef de service de la mission Enfance au département du Rhône entretien du 15/05/2023.

18. Précisément, des «contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens» (CPOM).

# Innover : une certaine culture du progrès social

Du paradoxe d'un département à bien des égards contraint, mais pourtant moteur dans la création de nouveaux droits

## 1. Une culture institutionnelle paradoxale, entre forces contraires

Après l'effervescence des années 90, marquées par l'expérience de la territorialisation et un certain « âge d'or » du travail social, un paradoxe émerge. Soucieux de stabiliser cette organisation de proximité, chargé d'une foule de nouvelles compétences et rapidement sous grosse pression financière, le département du Rhône bascule à bien des égards, on l'a vu, dans le régime de la restriction et de la contrainte.

« Le département, c'était une administration de gestion. Donc très opérationnelle, mais en manque de dynamique. (...) À force d'être de mettre en œuvre des actions très réglementaires, on se cantonne à des marges d'innovation plus que frugales ».

Sabine Vialleton, agent Métropole, ancienne chargée de mission de la Direction des Ressources Humaines au département du Rhône, entretien du 3/04/2023.

### Une vision du long-terme

*A priori*, ce contexte n'est pas propice à l'inventivité et à l'innovation en matière sociale. *A fortiori* quand l'extrême stabilité politique de l'institution offre peu d'occasion de renouvellement. De 1990 à 2011, sans aucune discontinuité, le département du Rhône est piloté par deux hommes : Michel Mercier (président du Conseil général) et Pierre Jamet (qui cumulera les fonctions de directeur général des services et directeur de cabinet). Mais la singularité de ce binôme exécutif, qui a fait des projets de transformation sa chasse gardée, présente toutefois quelques avantages en termes d'efficacité.

« La première singularité de cette collectivité c'est que le Directeur Général des Services et le Directeur de Cabinet était une seule et même personne, ce qui était quand même quelque chose... Donc il y avait quand même une forme de simplicité, de spontanéité. Ou de bon sens, mais vraiment dans le joli sens du terme. C'est-à-dire qu'on ne s'encombrait pas des process, des machins. (...) Je trouve qu'il y avait quand même moins de lourdeur administrative pour agir ».

Camille Péligrigny, agent Métropole, ancienne directrice des Maisons du Rhône de Villeurbanne, entretien du 20/04/2023.

Mais surtout, malgré le verrouillage de l'institution, le duo Mercier/Jamet a su installer et entretenir une vision de l'action sociale à long terme, soucieuse d'identifier et d'anticiper l'évolution des problématiques pour adapter les politiques publiques en fonction. Entre autres initiatives, cette démarche impliquait notamment des échanges à l'international, en particulier avec le Canada, longtemps réputé en avance sur les politiques de solidarités.

« Il y a toujours eu une vision sur le long terme. Et demain pour les personnes âgées ? Et demain quand les enfants en situation de handicap survivront à leurs parents ? Parce qu'aujourd'hui, on vieillit avec le handicap ! Voilà, ce sont des questionnements qui étaient la ligne directrice des échanges et du quotidien ».

Élise Haffray, agent Métropole, ancienne chargée de mission auprès de la Direction Générale des Services du département du Rhône, entretien du 25/04/2023.

Bien au-delà de la direction générale, le département du Rhône s'est distingué rapidement par une politique de ressources humaines particulière, et même avant-gardiste si on la resitue dans le contexte des années 90. Il y avait la volonté de promouvoir des cadres issus du terrain, de donner leur chance aux travailleurs sociaux qui en avaient l'envie et la capacité.

« Il y avait une politique d'évolution des carrières des travailleurs sociaux où beaucoup d'entre eux ont ensuite occupé des postes de direction. Au département, il n'y avait quasiment pas d'administrateur, mais plutôt des personnes qui se sont formées sur le tas et qui, petit à petit, ont gravi les échelons. La directrice de l'habitat et du logement, c'était une travailleuse sociale. La directrice de la prévention et de la protection de l'enfance, c'était une travailleuse sociale. La directrice générale adjointe aux affaires sociales, c'était une travailleuse sociale. En plus, elles se connaissaient toutes entre elles, donc au département, il y avait un côté très interpersonnel et une relation qui était très humanisée. Donc ça créait une espèce d'esprit de corps, d'équipe. »

Sabine Vialleton, agent Métropole, ancienne chargée de mission de la Direction des Ressources Humaines au département du Rhône, entretien du 3/04/2023.

## L'école du département

Au niveau des territoires, en Maisons du Rhône, ce système a été particulièrement favorisé au plus fort de la territorialisation. À l'époque, conséquence du maillage très important, les besoins d'encadrement étaient forts et les enjeux de managements « limités », car circonscrits à l'échelle de petites équipes et donc accessibles pour des néophytes. Reste que cette politique, basée sur la confiance et la responsabilisation des agents, a permis de dessiner des trajectoires de carrières originales dans le département et donc marqué de nombreux agents. Elle était aussi le résultat d'une certaine conception de la fonction publique de Pierre Jamet, le directeur général des services.

« Il osait pousser les murs et bousculer le statut de la fonction publique, qui est quand même vraiment très fermé et très encadré, parce qu'il considérait que la valeur des professionnels était certainement plus importante que les concours. Donc en fait il a offert, mais vraiment je le dis comme ça, il a offert une chance à des tas de professionnels qui avaient envie de travailler dans

le service public, notamment pour l'action sociale. Oui c'est surprenant, mais je crois que c'est une histoire vraiment du Rhône hein, parce que je ne pense pas qu'il y ait beaucoup de département où les choses se soient passées comme ça. »

Christine Perrin-Niquet, ancienne directrice du Logement au département du Rhône, entretien du 20/09/2023.

« Moi j'avais dit clairement que je voulais qu'on recrute des jeunes. J'étais enseignant, je venais de la fac et je trouve que le rôle des grosses collectivités c'est de former des jeunes qui veulent rentrer dans le service public. Et nous, on avait la capacité de le faire. »

Pierre Jamet, ancien directeur général des services du département du Rhône, entretien du 18/01/2024.

Longtemps, la politique de ressources humaines s'est aussi caractérisée par des allers-retours réguliers de la plupart des cadres du département du Rhône entre les directions centrales (à l'Hôtel du département ou à proximité immédiate) et les territoires (en Maisons du Rhône). Un moyen d'assurer que chacun reste aux prises avec les réalités de terrain et que la gouvernance des politiques sociales au niveau de l'institution puisse bénéficier de ces expériences.

« J'ai été pendant sept ans assistante sociale. Et quand j'étais au département du Rhône, enfin l'essentiel de mon temps, c'était là, j'étais à Vaulx-en-Velin. Donc, c'est un moment important parce que je pense que ça m'a permis de comprendre un certain nombre de problèmes sociaux et puis d'être en contact avec la population, ce qui me servira tout au long de ma carrière, même si les choses ont changé. Mais bon, quand je discutais à la fin de ma carrière avec des travailleurs sociaux, je savais ce que c'était que faire une visite à domicile, faire une permanence, bon. »

Anne-Camille Veydarier, ancienne directrice générale adjointe en charge des politiques sociales au département du Rhône, entretien du 15/11/2023.

## La passion du social

Au global, ce fonctionnement a certainement permis de maintenir une émulsion et des dynamiques de progrès au sein de l'institution. Il s'est avéré vertueux du point de vue de l'innovation, au moins à deux égards. D'une part, il a contribué au développement d'une culture institutionnelle forte, avec le souci quotidien de transmettre et d'innover pour de nombreux agents.

« Quand je suis arrivée, j'ai rejoint une équipe qui avait déjà une histoire derrière elle et qui a eu très à cœur de me la transmettre. C'est-à-dire que toute cette histoire m'a été racontée et je me suis inscrite dedans. [...] Ils m'ont transmis ce qu'était le travail social et puis ce qu'était qu'une politique de solidarité, en quoi on pouvait toujours innover. Comment une politique sociale ne se limite pas à accompagner les plus vulnérables, mais suppose d'imaginer et créer des dispositifs qui vont rendre la société plus juste et équitable ».

Élise Haffray, agent Métropole, ancienne chargée de mission auprès de la Direction Générale des Services du département du Rhône, entretien du 25/04/2023.

D'autre part, l'innovation pouvait aussi être portée par le volontarisme des agents, et venir ainsi contrebalancer les limites d'action du département ou d'éventuels archaïsmes liés au verrouillage de l'institution par le duo exécutif.

« C'était un département qui souffrait financièrement. Du coup c'était forcément une institution qui était resserrée sur ses compétences réglementaires, qui n'avait pas les moyens de déployer des politiques volontaristes... Enfin, elle en a développé malgré tout, mais il faut admettre que c'était lié au volontarisme, à l'investissement des agents qui faisaient le département dans un contexte quand même particulier, avec une culture parfois assez paternaliste liée aux personnalités de sa direction ».

Sabine Vialleton, agent Métropole, ancienne chargée de mission de la Direction des Ressources Humaines au département du Rhône, entretien du 3/04/2023.

## L'influence et la richesse de la tradition

Enfin, on l'a dit, l'histoire de l'action sociale dans le Rhône a démarré sur différents modèles caritatifs d'origine religieuse ou philanthropique<sup>19</sup>. Dès son affirmation dans le champ des politiques sociales, le département du Rhône a été fortement influencé par cette tradition sociale lyonnaise. Celle-ci a naturellement contribué à façonner une certaine idée du progrès social au sein de l'institution. D'autant que, dans le département du Rhône comme ailleurs, ce sont souvent les associations – en tant que collectifs de citoyens organisés – qui préfigurent l'émergence de nouveaux droits, par leurs plaidoyers ou leurs expérimentations.

« La richesse de notre écosystème c'est que nous avons des traditions locales extrêmement fortes. Historiquement à Lyon, il y a deux grands mouvements, d'une part le catholicisme social et de l'autre plutôt des mouvements laïcs et républicains. (...) Le syncrétisme lyonnais a souvent conduit à créer des dispositifs ou à prendre des initiatives, même quand le législateur ne s'était pas encore particulièrement préoccupé de la question. Et c'est vrai dans le champ du handicap, de l'enfance, ou encore du vieillissement ».

Frédéric Barthet, agent Métropole, ancien directeur de la Maison Départementale des Personnes Handicapées, entretien du 31/08/2023.

## 2. Le Rhône, un « chef de file » qui sort du rang

À partir de l'acte II de la décentralisation en 2004, la loi désigne les départements comme « chef de file » des politiques sociales. Au-delà des paradoxes de sa culture institutionnelle, il faut admettre que le département du Rhône a bien eu ce rôle.

Pour une collectivité, se positionner en tant que chef de file dans le champ des politiques publiques suppose une posture particulière. Et surtout la capacité de regarder plus loin que les problématiques de son territoire, pourtant ô combien sensibles et délicates quand il s'agit de l'action sociale. Fort de son histoire et de ses savoir-faire, le département du Rhône a su garder les idées larges et se tenir à cette exigence continue de réfléchir au bien-fondé et

aux évolutions souhaitables des politiques sociales. Pour être en mesure d'en dessiner les orientations futures, de faire remonter des propositions et in fine de faire progresser les droits des citoyens et les mécanismes de solidarité au niveau national.

« C'est quoi la modernité, l'innovation, dans les politiques sociales ? Est-ce que c'est faire de belles publications dans les abribus ou est-ce que c'est changer le régime indemnitaire des familles d'accueil pour qu'il soit plus adapté aux évolutions de la société ? Ou encore créer des familles d'accueil thérapeutiques pour des enfants qui aujourd'hui ont de tels troubles qu'ils ont besoin d'un suivi en pédopsychiatrie ? (...) Être chef de file des politiques sociales, c'est comprendre qu'on est assis sur une base réglementaire et législative

19. Voir « L'inexorable montée en puissance des partenaires ».

et que celle-ci a aussi besoin d'évoluer. Et là, c'est en partie le terrain, mais aussi et surtout des gens, des penseurs, des juristes qui vont alimenter les réflexions législatives nationales pour transformer l'action sociale, les prestations, au bénéfice du plus grand nombre. »

Élise Haffray, agent Métropole, ancienne chargée de mission auprès de la Direction Générale des Services du département du Rhône, entretien du 25/04/2023.

## L'oreille des puissants

Si le département du Rhône a pu jouer ce rôle moteur, être à l'origine de réformes et contribuer à faire avancer les droits sociaux, c'est en grande partie du fait de l'expérience et de l'implication de ses dirigeants. Forts de leur longévité, Michel Mercier et Pierre Jamet – par ailleurs tous les deux juristes de formation – ont acquis une légitimité et des compétences reconnues sur le plan politique et juridique en matière de politiques sociales. Si bien que la voix du département du Rhône, par l'intermédiaire de ses représentants, comptait au niveau national.

« C'était l'époque du cumul des mandats.

Donc Michel Mercier avait aussi des mandats nationaux : député, et puis surtout sénateur. Et c'était un bon, un très bon connaisseur de la fiscalité locale et des compétences sociales. Donc, il était reconnu comme un interlocuteur valable pour tous les ministres des affaires sociales qui se sont succédés. Et puis, il avait un rôle à l'assemblée des départements de France puisqu'il présidait la commission des affaires sociales. Donc, c'était vraiment un interlocuteur qui comptait. »

Frédéric Barthet, agent Métropole, ancien directeur de la Maison Départementale des Personnes Handicapées, entretien du 31/08/2023.

« Au temps de la loi RMI, puis de la loi RSA, le département a été entendu au niveau de l'Assemblée nationale, et j'ai le souvenir qu'il y a eu des amendements qui sont passés, portés par le département du Rhône. »

Olivier Rouvière, agent Métropole, ancien directeur adjoint et responsable du service offre d'insertion au département du Rhône, entretien du 01/09/2023.

En 2004, la remise du rapport Briet-Jamet<sup>20</sup> constitue l'un des exemples les plus marquants de la contribution des dirigeants du Rhône aux politiques sociales du pays. Ce rapport, destiné au Premier Ministre Jean-Pierre Raffarin, préconisait l'évolution de certaines prestations sociales autour de la notion-clé de compensation. Il a directement préfiguré la création de deux allocations centrales dans le dispositif de protection sociale en France : l'Allocation personnalisée d'autonomie (pour les personnes âgées) et la Prestation de compensation du handicap, dont les bénéficiaires se comptent par millions au niveau national.

« Le DGS et le Président étaient depuis des années dans les hautes sphères des politiques sociales. C'est grâce à cela, par exemple, qu'ils ont pu être à l'origine du rapport qui a abouti à la création de la PCH (Prestation de compensation du handicap) et de l'APA (Allocation personnalisée d'autonomie), qui ont respectivement remplacé en 2005 l'Allocation compensatrice tierce personne et la Prestation spécifique dépendance. »

Élise Haffray, agent Métropole, ancienne chargée de mission auprès de la Direction Générale des Services du département du Rhône, entretien du 25/04/2023.

« On a vraiment beaucoup bossé avec Raoul Briet. On a vu à peu près tout le monde, c'est ce qui a conduit aux compétences actuelles du département, à la création de la CNSA<sup>21</sup>, de la Maison départementale pour les personnes handicapées (MDPH), etc. Et après cet épisode, j'étais une personnalité qualifiée pour tout le débat sur les personnes âgées. »

Pierre Jamet, ancien directeur général des services du département du Rhône, entretien du 18/01/2024.

20. Du nom de ses auteurs : Raoul Briet (conseiller à la Cour des comptes) et Pierre Jamet (directeur général des services du département du Rhône).

21. La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) est l'organisme gestionnaire de la branche Autonomie de la Sécurité sociale. En particulier, elle concourt financièrement aux principaux dispositifs gérés par les départements en termes d'autonomie : Allocation personnalisée d'autonomie (APA), Prestation de compensation du handicap (PCH), Maison départementale pour les personnes âgées (MDPH), etc.

### 3. Un département précurseur, proactif et inventif

Outre la mise en œuvre de la territorialisation au début des années 90 et l'influence de ses dirigeants au niveau national, et malgré des capacités de plus en plus contraintes, le département du Rhône a régulièrement su identifier et se dégager des marges de manœuvres pour étendre son cadre d'action au bénéfice des citoyens.

#### Anticiper la loi... et aller plus loin que la loi

Précurseur, le département l'a très souvent été en se portant candidat pour l'expérimentation de nouveaux dispositifs avant leur généralisation à l'échelle du pays. Avec des enjeux majeurs en termes de service public puisque le Rhône, s'il est l'un des plus petits départements en superficie, est aussi l'un des plus peuplés. Le département du Rhône a notamment expérimenté le RSA en 2008, et profité de cette opportunité pour recenser, retrouver et recevoir tous les bénéficiaires «perdus de vue» avant que leur suivi, par la suite, ne soit en partie assuré par des structures partenaires. Une démarche titanesque, qui n'a pas fait l'unanimité à l'époque.

« Le département a profité du passage du RMI au RSA pour que chaque bénéficiaire perdu de vue par le département puisse être reçu. Alors, on peut voir ça comme "ah oui, on va aller vérifier si les gens fraudent" ou on peut voir ça en se disant "bah non, chaque personne nous est rattaché, on a donc un devoir de suivi, d'exemplarité". »

Élise Haffray, agent Métropole, ancienne chargée de mission auprès de la Direction Générale des Services du département du Rhône, entretien du 25/04/2023.

Souvent, le département du Rhône a aussi été proactif en cherchant à aller plus loin que la loi. En 2005, par exemple, la grande loi «Égalité des chances» en matière de handicap généralise l'obligation d'accessibilité de l'ensemble des bâtiments publics, notamment avec l'instauration de nouvelles normes à respecter dans les logements sociaux. Dans la foulée, le département du Rhône s'impose d'aller au-delà de la loi pour anticiper les problématiques liées au vieillissement et au logement des personnes âgées et/ou en situation de handicap, en se fixant un cahier des

charges encore plus ambitieux pour créer une offre de logement adaptés dans le cadre de la Charte «Rhône+, Vivre chez soi».

« La loi de 2005, dans le logement social, c'est l'accessibilité et nous on va aller vers d'adaptation. L'adaptation c'est quoi ? Ce sont des logements adaptés et adaptables avec des portes coulissantes, c'est un balcon accessible sans seuil, c'est un logement à proximité des commerces, des transports en commun, etc. Donc il a été pensé un grand projet pour dire : demain, pour ce qui sortira de terre dans le logement social du département, nous irons au-delà de la loi 2005 pour que les personnes puissent se maintenir et vieillir à domicile, éviter d'être en institution. »

Élise Haffray, agent Métropole, ancienne chargée de mission auprès de la Direction Générale des Services du département du Rhône, entretien du 25/04/2023.

Cette éthique a pu s'appliquer à l'administration elle-même. La loi obligeait les départements à développer un poste de «conseil technique social». À partir de la fin des années 2000, le Rhône a choisi d'en faire une mission à part entière, puis un service, directement rattaché à la direction générale mais sans lien hiérarchique avec les professionnels de terrain implantés en Maisons du Rhône. Progressivement, ce service a étendu son périmètre d'action bien au-delà du minimum légal pour finalement jouer un rôle majeur au niveau de la stratégie des politiques sociales en termes de transversalité, de conseil, d'expertise, d'articulation avec les partenaires, de lien, d'accompagnement des travailleurs sociaux ou encore de professionnalisation de l'action sociale. Devenu indispensable, ce service s'est d'ailleurs transformé en direction à part entière au moment de la création de la Métropole, élargie à tout ce qui concerne la vulnérabilité et la précarité.

### Un exemple parmi d'autres du volontarisme des services sociaux du département

#### **Témoignage de Véronique Ronzière, ancienne directrice santé et PMI au département du Rhône**

Nous avons beaucoup développé nos actions dans le champ de la précarité, en lien par exemple avec la multiplication des familles monoparentales. Au départ, dans les années 80, « elle a fait un bébé toute seule », on ne voyait pas ça du tout comme ça. Mais le regard a beaucoup évolué. Aujourd'hui, c'est vraiment reconnu un facteur de précarité.

Donc là, on a beaucoup travaillé dans le champ de la grande précarité avec l'ARS, avec les hôpitaux, avec la CAF, avec les associations. On a mené des actions collectives, en particulier tous les étés. On faisait cause commune avec la ville de Lyon, la ville de Villeurbanne et puis les associations qui font de la distribution alimentaire. À un moment donné, on s'était rendu compte que toutes ces associations n'avaient pas les moyens de faire de la distribution alimentaire en été parce que leurs bénévoles partaient en vacances. Du coup, plus rien n'était proposé. Donc l'idée c'était de se dire : « peut-être qu'en été on peut s'y mettre tous ensemble, regrouper nos bénévoles et faire en sorte qu'il y ait encore de la distribution alimentaire, en particulier pour les mamans enceintes et les enfants de 0 à 3 ans ».

Et à cette époque-là dans ce petit collectif participait Médecins du monde. Et Médecins du monde nous avait dit un jour : « nous, on a l'impression que ces enfants... il y a des enfants qui sont dénutris dans l'agglomération lyonnaise ». Et du coup, avec le conseil technique social et nous au niveau de la PMI, on s'est dit qu'on pourrait faire une action collective, participer à cette action et en été, proposer que des professionnels de PMI participent à la distribution alimentaire qui avait lieu deux ou trois fois par semaine, et proposer aux mamans qui viennent qu'on pèse, qu'on mesure leur bébé, qu'on fasse un petit examen et puis qu'on vérifie si les vaccins sont à jour, qu'on les oriente, voilà, aux mamans qui le souhaitent, évidemment.

Et on faisait ça avec Médecins du monde pour effectivement recueillir après ces données de manière anonyme et vérifier l'état de santé de cette population. Ça a été un travail très intéressant qu'on a mené sur plusieurs années qui, j'espère, se poursuit, je ne sais pas, mais qui a permis qu'on fasse une étude vraiment importante. On a pu suivre cette population et nous rendre compte à l'époque que les enfants n'étaient pas dénutris, mais malnutris... Voilà. Et puis en reprenant les antécédents des enfants qu'il y avait effectivement un taux de prématurité qui était quasiment le double de celui de la population normale, impliquant donc la nécessité de renforcer encore le suivi de la grossesse.

Cela nous a permis après de travailler avec l'Agence régionale de santé, les hôpitaux, pour essayer de voir comment on pouvait mettre en place un meilleur suivi des femmes en grande précarité au niveau de leur grossesse.



## L'invention de dispositifs

Inventif, le département du Rhône l'a aussi été à travers la création de plusieurs dispositifs originaux qui ont jalonné son existence. Au niveau de l'administration elle-même, le fameux «groupe renfort social» créé dès les années 80 est peut-être l'un des exemples les plus emblématiques. Il constituait, comme son nom l'indique, un réservoir d'une trentaine de travailleurs sociaux polyvalents chargés de répondre à des besoins ponctuels et urgents sur l'ensemble du territoire. Une manière d'assurer avec souplesse la continuité de service public au gré des mouvements internes (congrés, maladies, etc.) ou d'événements particuliers (émergence d'une situation de crise sociale ponctuelle quelque part sur le territoire). Les missions du groupe renfort social étaient courtes (six mois maximum) et supposaient des aptitudes particulières : polyvalence, capacité d'adaptation, etc.

« Le groupe de renfort, je crois qu'il y a de quoi en être fiers. C'est vraiment quelque chose qui était rare au siècle dernier et au début du XXI<sup>e</sup> siècle quand j'y ai travaillé. Je ne suis pas sûre qu'il y ait même aujourd'hui beaucoup d'autres départements où l'on trouve l'équivalent. Et c'est vrai que ce groupe a vraiment la particularité d'être ancien, ici. Je crois qu'elles étaient trois au départ hein. Du coup, il a fait son chemin, il a fait des petits, puisqu'aujourd'hui il y a même un groupe de renfort administratif. »

Véronique Pomi, agent Métropole, ancienne cheffe de service social à Villeurbanne, entretien du 25/05/2023.

En 1993, en pleine crise du Sida et alors que le nombre de cas explose sur le territoire, le département du Rhône envoie – avec d'autres collectivités – un «Bus Info-Santé» silloner les routes du territoire, et en particulier les zones rurales. Le but est non seulement de sensibiliser les habitants aux dangers du VIH, mais aussi de faire de la prévention en général sur tous les enjeux de santé.

« Le Bus Info-Santé pouvait se déplacer dans tout le département mais c'était un outil surtout utilisé en zone rurale. C'était vraiment intéressant parce qu'il pouvait aller un peu partout dans le département pour mettre en place des actions de santé sur des lieux précis par rapport à des demandes précises.

Ça pouvait aller de la prévention des cancers à la prévention des infections sexuellement transmissibles, etc. »

Véronique Ronzière, ancienne directrice santé et PMI au département du Rhône, entretien du 4/12/2023.

Dans le champ de l'insertion, la création des Brigades Nature est aussi un exemple emblématique de l'inventivité du département. Créées en 1992 à l'initiative de Michel Mercier, les Brigades Nature permettent de rapprocher les compétences sociales et environnementales du département. Le dispositif, exclusivement porté par le département, consistait à proposer une activité d'insertion rémunérée à des personnes sans emploi, dans le cadre de missions d'entretien ou de protection de l'environnement (bûcheronnage, abattage, nettoyage, entretien de rivières, etc.) le plus souvent réalisées au bénéfice des communes et collectivités de communes du département, pour qui le service est gratuit. Au fil du temps, les Brigades Nature se sont développées jusqu'à représenter une cinquantaine d'équipes d'intervention, composées de 6 à 8 personnes. Elles ont représenté un véritable dispositif d'insertion, innovant et d'une grande subtilité car il exigeait une double compétence des encadrants. Technique, pour mener à bien des missions professionnelles en contexte naturel, et bien évidemment sociale, pour assurer l'accompagnement de personnes le plus souvent très éloignées de l'emploi.

« En fait, les Brigades, ça servait vraiment à prendre les gens que personne ne voulait, pas même les autres ateliers et chantiers d'insertion du département. Il y avait très peu de sélection. On passait à la MDR, on buvait le café avec les AS, on regardait deux ou trois dossiers et on recevait les gens en entretien puis on les recrutait. Donc on avait un travail social important à faire, d'encadrement. Pour ça, il fallait des encadrants avec une double compétence technique et sociale, entre guillemets. On ne peut pas avoir qu'un technicien pur ou qu'un travailleur social pur, ça ne marche pas. Le plus souvent, les encadrants étaient des techniciens de formation, avec une forte fibre sociale, et on essayait de proposer des formations pour améliorer et entretenir cette fibre-là. »

Frédéric Gallo, responsable de secteur Brigades Natures à la Métropole de Lyon, entretien du 06/09/2023.

« Vous avez des gens qui ont perdu l'habitude, qu'il faut remettre au travail parce qu'il faut leur redonner l'habitude d'être à l'heure, il faut leur redonner l'habitude d'obéir à des travaux qu'ils doivent faire, etc. C'est la grosse masse des bénéficiaires. Donc il faut aller trouver des emplois. Et des emplois qui ne soient pas dans le secteur concurrentiel. Parce qu'on ne peut pas couler les entreprises avec des emplois aidés. Et les brigades vertes, brigades fluviales, les vendanges dans le Beaujolais sont nées de ça en disant : "il y a des gens qui sont dans une passe sociale difficile, il faut les réhabituer à travailler. Donnons-leur des boulots que personne ne fait". »

Pierre Jamet, ancien directeur général des services du département du Rhône, entretien du 18/01/2024.

Notons, enfin, que le département du Rhône a su également se montrer précurseur sur les méthodes et conditions de travail, notamment en étant l'une des premières collectivités publiques à généraliser la semaine de 4 jours.

« Ils ont mis en place des politiques ou des méthodes de travail assez avant-gardistes sur la semaine de quatre jours, sur un certain nombre de choses qui ont été assez avant-gardistes. Parce que quand j'entends aujourd'hui que la Métropole le met en place, nous, ça faisait 15 ans que c'était déjà en place au département. »

Anne-Camille Veydarier, ancienne directrice générale adjointe à la Délégation Solidarités, Habitat & Éducation, entretien du 15/11/2023.

## La fin d'une époque

Malheureusement, l'ingéniosité et la vitalité des politiques sociales du département du Rhône ont progressivement reculé. Un essoufflement expliqué par plusieurs facteurs, à commencer par la pression financière sur la collectivité, qui ne s'est jamais relâchée. Mais aussi peut-être par un manque de clairvoyance qui se serait installé peu à peu, comme par exemple dans le champ de l'insertion.

« Le département était innovant, il avait même un coup d'avance sur quasiment toutes les collectivités en 2004, au moment de récupérer la gestion du RMI. (...) Et même quand la loi RSA est arrivée, on était la seule collectivité où grosso modo, on n'avait rien à faire de plus. Le dispositif était quasiment déjà là, c'était ce qu'on faisait déjà, et on a continué. Sauf qu'on a tellement continué qu'on a continué tout seul, pendant que tout le monde a bougé et réfléchi.

Et progressivement on a pris un retard fou sur le lien avec les acteurs du développement économique, sur plein de choses, alors que les autres avaient basculé parce qu'ils avaient tous tilté que l'entreprise, ça serait peut-être utile. Mais le département du Rhône n'a pas pris ce virage et est resté sur les attendus légaux : l'accompagnement et le contrat. »

Olivier Rouvière, agent Métropole, ancien directeur-adjoint et responsable du service offre d'insertion au département du Rhône, entretien du 01/09/2023.

Alors que Pierre Jamet quitte le département en 2011, le 3 décembre 2012, Michel Mercier annonce avec Gérard Collomb un accord de fusion entre le département du Rhône et la Communauté urbaine de Lyon.

Cette période de transition, d'une immense intensité institutionnelle et politique pour le territoire, est aussi celle d'un statu quo pour les politiques sociales, un peu figées en attendant la concrétisation du projet. Le 1<sup>er</sup> janvier 2015, avec l'installation officielle de la nouvelle Métropole de Lyon, un nouveau chapitre – chargé de promesses mais aussi de craintes – s'ouvre dans l'histoire des politiques sociales du territoire.

# Conclusion

Le 4 décembre 2012, Michel Mercier, président du Conseil général du Rhône, et Gérard Collomb, président de la communauté urbaine du Grand Lyon, annoncent la future création de la Métropole de Lyon. Ils actent de fait la disparition du département sur le territoire de la communauté urbaine, et le transfert d'une grande partie des agents des services sociaux départementaux dans l'administration métropolitaine.

Pour beaucoup, cette annonce a surpris. Si des rumeurs circulaient, alimentées par la situation financière exsangue du département, c'est par la presse que l'immense majorité des agents a appris ce projet. L'annonce a signifié le début d'un processus de fusion, qui n'allait s'achever que deux ans plus tard. Un chantier titanesque, mené tambour battant, pour parvenir à créer une collectivité territoriale d'un genre nouveau à partir de deux institutions aux cultures radicalement différentes<sup>22</sup>.

---

22. On caractérisait le département (principalement orienté vers les politiques sociales) par «la culture de l'humain» et la Communauté urbaine (principalement composée d'ingénieurs et techniciens) par «la culture de la technique».

# Annexe

## Entretiens réalisés

- BARTHET Frédéric, agent Métropole, ancien directeur de la Maison Départementale des Personnes Handicapées (août 2023)
- BEAL Patricia, agent Métropole, ancienne conseillère technique sociale au département du Rhône (mars 2023)
- BRES-VERICEL Sylvain, agent Métropole, ancien chef de service de la mission Enfance au département du Rhône (mai 2023)
- FORISSIER Michel, ancien sénateur du Rhône (septembre 2023)
- GALLO Frédéric, responsable de secteur Brigades Natures à la Métropole de Lyon (septembre 2023)
- HAFFRAY Elise, agent Métropole, ancienne chargée de mission auprès de la Direction Générale des Services du département du Rhône (avril 2023)
- JAMET Pierre, ancien directeur général des services du département du Rhône (janvier 2024)
- LOPEZ Patrick, agent Métropole, ancien directeur de territoire de Villeurbanne (avril 2023)
- MERCIER Michel, ancien président du Conseil général du Rhône (mai 2023)
- PELEGRINY Camille, agent Métropole, ancienne directrice des Maisons du Rhône de Villeurbanne (avril 2023)
- PERRIN-NIQUET Christine, ancienne directrice du Logement au département du Rhône (septembre 2023)
- POMI Véronique, agent Métropole, ancienne cheffe de service social à Villeurbanne (mai 2023)
- RONZIÈRE Véronique, ancienne directrice santé et PMI au département du Rhône (décembre 2023)
- ROUVIÈRE Olivier, agent Métropole, ancien directeur adjoint et responsable du service offre d'insertion au département du Rhône (septembre 2023)
- TRÉVISAN Fabien, agent Métropole, ancien conseiller technique auprès de la Direction Générale des Services du département du Rhône (janvier 2023)
- VEYDARIER Anne-Camille, ancienne directrice générale adjointe en charge des politiques sociales au département du Rhône (novembre 2023)
- VIALLETON Sabine, agent Métropole, ancienne chargée de mission de la Direction des Ressources Humaines au département du Rhône (avril 2023)
- VIRICEL Franck, agent Métropole, ancien directeur de territoire de Vénissieux Saint-Fons (avril 2023)

# Bibliographie

## Études et rapports

- «La territorialisation des services», Rapport interne, Département du Rhône, septembre 2006.
- «Les politiques sociales décentralisées : une coordination à conforter, des financements à réformer», Rapport public annuel, Cour des Comptes, mars 2023.
- «La décentralisation des politiques sociales à l'aune des récentes réformes territoriales : bilan et perspectives», Étude INET, Institut National des Études Territoriales, Direction Générale de la Cohésion Sociale, septembre 2015.
- «Atlas des politiques sociales et médico-sociales», Métropole de Lyon, Agence d'urbanisme de Lyon, Centre Max Weber, mai 2017.
- «Politiques sociales locales», Les Dossier de la DREES n°33, Direction de la Recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, février 2019.
- «L'institution départementale à l'heure métropolitaine : quelles perspectives ?», Étude pour l'Assemblée des départements de France, Arnaud Duranthon, juin 2019.

## Articles de recherche

- Monnet Hélène, «L'insertion à deux vitesses : la mise en œuvre du changement territorial au défi des bureaucraties sociales. Le cas de la politique d'insertion par l'emploi de la métropole de Lyon», Revue française des affaires sociales, no. 2, 2022, pp. 19-39.
- Lafore Robert, «La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du "département providence" », Revue française des affaires sociales, no. 4, 2004, pp. 17-34.
- Lafore Robert, «La métropolisation de l'action publique : impacts sur l'action sociale», Millénaire 3, 2015.

## Presse

- «Les départements augmentent les impôts pour financer les dépenses sociales», Le Monde, 16 septembre 2003.
- «Le Département et Vous n°3», Département du Rhône, 2004.
- «Journal la Maison du Rhône n°10», Département du Rhône, automne 2006.
- «Horizon 2015 n°8», Département du Rhône, mai 2014.





Retrouvez toutes les ressources

# millenaire3.com

le site de la prospective de la Métropole de Lyon

Direction de la prospective  
et du dialogue public  
20 rue du Lac  
CS 33569 - 69505 Lyon cedex 03

**MÉTROPOLE**

**GRAND LYON**

**grandlyon.com**