

Enjeux et impact de la réforme territoriale sur la mise en œuvre des politiques sociales locales

Cyprien AVENEL,

Adjoint au Chef de la Mission Analyse Stratégique, Synthèses et Prospective de la DGCS1

Document de travail

Intervention pour le CNLE, jeudi 17 septembre 2015.

Ce texte est issu d'une intervention à la réunion plénière du CNLE, du jeudi 17 septembre 2015. Il s'agit d'un document de travail à visée purement informative pour nourrir la réflexion et les échanges avec les acteurs du champ social. Il poursuit l'objectif de proposer des pistes d'analyse et de questionnement sur la décentralisation complexe des politiques sociales.

Il y a un large consensus sur les constats (manque de lisibilité pour l'usager, modernisation nécessaire de l'action sociale, simplification des démarches administratives, efficience budgétaire, autonomie des territoires, etc.). Mais dès lors qu'il s'agit d'opérer les changements accompagnant les réformes, tout se fige, et le consensus s'érode.

Quels sont les enjeux et les impacts de la réforme territoriale (loi NOTRe en particulier), pour ce qui concerne la conception de la politique sociale et les modalités de mise en œuvre au plan local ? Au fond, comment articuler ensemble modernisation territoriale et modernisation de l'action sociale ?

1. Quelle organisation territoriale voulons-nous ?

Après la mise en place des métropoles avec la loi MAPTAM du 27 janvier 2014², et la refonte de la carte régionale (passage de 22 à 13 régions), la loi NOTRe adoptée en juillet 2015 (validée par le Conseil constitutionnel le 6 août) pose à nouveau la question du devenir des compétences sociales sur les territoires. La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), comme son nom l'indique, n'est pas une loi de politique sociale en tant que telle. Elle est une réforme de l'organisation des territoires, destinée à clarifier les modalités d'exercice des compétences des collectivités locales et à améliorer l'efficacité et l'efficience de l'action publique. Cependant, et c'est là une des difficultés, elle engendre indirectement par ricochets des modifications de la politique sociale, qui pourraient s'avérer très importantes, sans pour autant reposer en amont sur une explicitation du statut et des finalités de la politique sociale et de son caractère décentralisé.

¹ Créée en même temps que la DGCS, la MASSP incarne l'ambition de cette nouvelle direction de développer la connaissance et l'analyse prospective sur le champ de la cohésion sociale et des politiques qui y concourent.

² Elles concernent les 9 intercommunalités de plus de 400.000 habitants dans une aire urbaine supérieure à 650 000 habitants : Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse. Le texte de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles prévoit également que des métropoles situées dans des bassins de plus de 400.000 habitants pourront être créées sur la base du volontariat. Cette dernière disposition s'applique à Brest et Montpellier. Ensuite, au 1er janvier 2016 seront créées les métropoles « à statut particulier » de Paris et d'Aix-Marseille-Provence.

1.1. Une volonté de clarifier les responsabilités des différents échelons

Au départ, le projet de loi NOTRe prévoyait une profonde modification dans l'organisation des pouvoirs locaux, en particulier avec l'annonce de la suppression progressive du Conseil général. Aujourd'hui, la suppression du Conseil départemental n'est plus à l'ordre du jour. On assiste au contraire à la réaffirmation du rôle de l'actuel chef de file en matière de politiques de solidarité, même si des incertitudes demeurent. Des évolutions seront de toute façon à l'œuvre, avec en particulier la suppression de la clause générale de compétences (département et région) et le processus consolidé de métropolisation.

Mais, une fois encore, comment ne pas le noter, on remarquera l'étonnante capacité du Département à transformer ce qui serait, pour certains, son handicap (l'échelon intermédiaire de trop hérité d'un autre âge) en un avantage et levier incontournable au service des politiques de solidarité. En effet, le Département semble à chaque fois - non sans confusion - se renforcer des attaques dont il est la cible : 1983, 2004, 2014 sont autant d'étapes qui réitérent ce scénario. Par ailleurs, il n'est pas anodin de noter que le dernier rapport de l'ADCF commandité par deux ministres³ souligne la grande réserve des présidents d'intercommunalité sur l'éventuelle reprise des compétences sociales départementales par les communautés de communes. Ce rapport défend le modèle du Département, chef de file des politiques de solidarité, avec un contenu juridique et financier effectif, et un cadre de mise en cohérence dans l'animation des partenariats locaux, notamment avec les communautés de communes. De fait, il n'y a pas vraiment de candidat à la reprise des compétences sociales.

L'article 94 de la loi NOTRe complète le code général des collectivités territoriales afin de préciser que le conseil départemental « *est compétent pour mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, au développement social, à l'accueil des jeunes enfants et à l'autonomie des personnes* ». Il est également compétent pour « *faciliter l'accès aux droits et aux services des publics dont il a la charge* » (article L. 3211-1). L'article 15 préserve la compétence du département en matière de transport spécial des élèves handicapés vers les établissements scolaires (pas de transfert aux régions).

Si la loi NOTRe conforte le Département, elle consacre aussi **la montée en puissance des intercommunalités** (ou le « bloc local ») comme unité de base du système territorial. Le seuil de création des intercommunalités passe de 5.000 à 15.000 habitants. Toutes les communes doivent par ailleurs adhérer à un EPCI (au 1er janvier 2017). Mais, sur le plan politique, il n'y a pas encore l'accès au suffrage universel direct au niveau de l'intercommunalité, mais en second lieu, car les maires s'y opposent. Avec le scrutin, la commune est souveraine. Le débat électoral est centré sur les questions communales. Le mode de représentation politique du niveau intercommunal reste toutefois une question en devenir.

Une autre évolution, impulsée par la loi NOTRe, réside également dans **une régionalisation plus forte**, ne serait-ce que par la taille des nouvelles entités, visant à inscrire l'intervention locale de celles-ci dans des échelles plus grandes. Les régions ont dans leur main l'orientation, la formation professionnelle et le développement économique (mais pas Pôle emploi). L'entité régionale se doit d'établir de nombreux schémas destinés à donner un cadre de programmation et d'orientation aux pratiques locales. La compétence renforcée en matière de développement économique se traduit notamment par l'élaboration d'un schéma

³ Rapport ADCF, L. Cauret A. Chéreau (rapporteurs) « *Intercommunalité et développement social* », mai 2015.

régional de développement économique, d'innovations et d'internationalisation (SRDEII). Les régions sont également responsables d'activités non strictement économiques, qui sont mentionnées dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), ou même encore dans le plan régional de prévention et de gestion des déchets, et enfin le schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

La loi NOTRe dessine donc grosso modo le paysage suivant : les communes sont installées dans leur rôle de proximité, les intercommunalités montent en puissance (optimisation de l'offre de services au public) avec un nouveau rôle des métropoles dans la structuration des territoires, les Départements sont recentrés sur la solidarité sociale et territoriale, et les Régions enfin qui se trouvent confortées dans l'aménagement du territoire et le développement économique. « Aux régions l'économie, aux départements la solidarité, au bloc communal les services de proximité », comme le dit le législateur.

Mais, au bout du compte, le système politico-administratif local de la III^{ème} République se maintient (Commune/Département), en même temps que s'affirme peu à peu le modèle du couple Région/Intercommunalité, comme palliatif des inadaptations du premier modèle. En somme, on reste ainsi collectivement dans une sorte d'hésitation entre un modèle et l'autre, les différentes parties prenantes ne parvenant pas véritablement à choisir. Résultat : on aboutit à une situation d'empilement de structures qui ne semble pas aller dans le sens d'une clarification des responsabilités sociales : Etat, Région, Département, Métropole, Intercommunalité, Commune...

Encadré : L'organisation des compétences sociales en Europe.

La difficulté à réformer l'organisation territoriale n'est pas une spécificité française⁴. Il s'agit d'un travail permanent ailleurs aussi. Toutefois, la spécificité française reste le morcèlement communal. Notre pays a alors privilégié l'intercommunalité, qui est une émanation des communes, mais qui ne se substitue pas véritablement (encore) aux communes. Notre singularité réside donc plus dans la grande hétérogénéité de taille et d'organisation des intercommunalités plutôt que dans l'organigramme à trois niveaux (régions, départements/communes), ce dernier modèle étant plus répandu qu'on ne le pense, en particulier dans les grands pays.

Cependant, derrière cette diversité de situations se dessine un mouvement de fond d'extension des compétences des collectivités territoriales, dans la plupart des pays européens. Avec le transfert des compétences de l'Etat, les collectivités locales sont aujourd'hui l'échelon privilégié et incontournable de mise en œuvre des politiques d'action sociale. Les exemples étrangers permettent alors de mettre en lumière des enjeux transversaux par-delà la spécificité des modèles nationaux : le décloisonnement de l'ensemble des politiques et des acteurs (participation citoyenne comprise), la territorialisation des actions et la proximité des usagers, la construction des actions à partir des besoins et ressources des personnes et non à partir des logiques de compétences et d'institutions.

⁴ C. Avenel (avec J. Boiffin), « Organisation des compétences sociales : éléments de comparaison européenne Allemagne, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni, Suède », Note d'actualités, MASSP/N° 6, Mars 2015.

1.2. Les évolutions pour l'action sociale : spécialisation, métropolisation et intercommunalisation ?

1.2.1. La suppression de la clause de compétence générale pour le département

L'un des changements forts de la loi tient dans la suppression de la clause de compétence générale (article 94 de la loi NOTRe) pour les départements (ainsi que pour les régions). Il s'agit d'une mesure importante, ne serait-ce que sur le plan symbolique. Les deux échelons n'auront donc plus le droit d'intervenir sur tous les sujets. L'objectif du législateur est, tout à la fois, de clarifier les responsabilités (« qui fait quoi »), et de renforcer l'efficacité des décisions (« éviter des dépenses en doublon »). La commune demeure ainsi l'unique échelon de collectivité à disposer de la clause de compétence générale.

La suppression de cette clause contribue à spécialiser les territoires et leur vocation à partir d'une définition ciblée des responsabilités et la désignation de chefs de files. Cependant, si on y regarde de plus près, cette suppression apparaît relative et doit être nuancée pour le Département, car les compétences « culture, sport et tourisme » (ainsi que « la promotion des langues régionales et de l'éducation populaire ») ne sont pas concernées par ce point et pourront donc toujours contribuer à nourrir la politique sociale générale du Département. Par ailleurs, de nombreuses exceptions et dispositions législatives inscrites dans d'autres codes que celui des collectivités territoriales (CGCT) autorisent les collectivités concernées à exercer des actions au titre des compétences facultatives, y compris dans des champs de compétence où d'autres échelons seront désignés exclusivement compétents. Certaines analyses doutent même de la réalité de la suppression de cette clause.

On peut donc relativiser certaines craintes, qui résultent de la suppression de la clause de compétence générale, pour lesquelles cette suppression engendrerait une contradiction entre la spécialisation des responsabilités sociales du Département et la perspective d'une approche globale du développement local. Par exemple, l'intervention au titre de la clause de compétence générale du Département sur le champ du développement économique pouvait contribuer à irriguer la politique d'insertion socio-professionnelle générale du Département. De plus, la concrétisation d'un objectif d'intervention globale du Département en faveur des solidarités relève d'une approche transversale, qui ne concerne pas seulement le service social, mais implique la mobilisation de l'ensemble des politiques départementales (sociales, mais aussi économiques, éducatives, culturelles) sur le territoire. Dans cette perspective, la suppression de la clause de compétence générale pourrait se révéler lourde d'une logique de resectorisation de l'action sociale remettant en cause l'approche territoriale et son référentiel (diagnostic partagé- projet-contrat) à rebours du travail de décloisonnement et de développement engagé par les Départements. Cette crainte n'est pas dénuée de tout fondement mais elle semble excessive, toutefois, au regard des possibilités ouvertes par les compétences obligatoires restantes et les compétences facultatives mobilisables, laissant des marges de manœuvre non négligeables en termes d'innovation sociale.

En effet, le champ des politiques de solidarité, défini par la loi, ne constitue guère un champ restrictif puisqu'il renvoie aux « *capacités d'intervention pour les solidarités territoriales et humaines* » : ce qui signifie que le département doit exercer une action visant, tout à la fois, les populations et les territoires, lui laissant donc potentiellement une amplitude importante. Le Département a beau être conforté dans son rôle de chef de file de l'action sociale, il doit donc s'affirmer et se renouveler également dans la mise en œuvre des « solidarités territoriales », dont le spectre se trouve étendu avec la possibilité d'apporter une

ingénierie technique aux EPCI pour l'exercice de leurs compétences optionnelles et la participation au financement des actions destinées à aider les entreprises de services marchands en milieu rural. En effet, les Départements peuvent soutenir financièrement les communes et les intercommunalités dans la conduite de leurs projets territoriaux (article L. 1111-10). Ce développement de l'aide aux territoires s'articule avec la responsabilité des solidarités sociales. De ce point de vue, la loi NOTRe semble favoriser le positionnement du Département dans une fonction d'ingénierie territoriale et accorder à cet échelon départemental un rôle d'équilibre et de régulation entre les territoires, en particulier dans le cas des métropoles.

Le Département est ainsi conduit à établir de nouvelles conditions de coopération avec des intercommunalités renforcées et les métropoles confirmées, et ce dans la perspective de compétences partagées. Toutefois, la loi NOTRe retire le Département du jeu du développement économique local et laisse en suspens un certain nombre de questions, telles que la place de la politique d'insertion et de l'économie sociale et solidaire⁵. Mais la loi accélère parallèlement la régionalisation et la métropolisation. Entre les deux niveaux, la place du Département n'apparaît pas évidente et celui-ci semble davantage positionné dans son rôle historique d'acteur des territoires ruraux, dans la mesure où l'amorce des délégations ou des transferts de compétences à la métropole, le destine à s'éloigner des zones urbaines.

1.2.2 L'affirmation des métropoles

La deuxième évolution notable (déjà engagée par la loi MAPTAM) est la métropolisation, et la prise en main possible de certains blocs des compétences sociales départementales par les métropoles sur leur territoire. La loi NOTRe franchit un pas : en effet, son article 90 prévoit une négociation obligatoire entre le Département et la métropole, soit pour délégation (la métropole exerce la compétence au nom et pour le compte du Département), soit pour transfert (le Département est dessaisi et la métropole exerce à sa place les compétences). **Cette négociation est déterminée à partir de neuf compétences bien définies, dont six relèvent directement du champ social.** Elle doit se conclure par la signature d'une convention entre le Département et la métropole.

L'élément nouveau de la loi NOTRe porte sur le cas où cette négociation n'aboutit pas : en cas d'absence d'accord sur au minimum trois des compétences concernées, le transfert automatique et total des neuf compétences (les six compétences sociales énumérées ci-dessous, avec le tourisme, la gestion des routes, et l'aménagement des collèges) du Département à la métropole interviendrait de fait au 1^{er} janvier 2017 (sauf celle qui concerne les collèges). La loi NOTRe incite donc fortement au transfert de compétences des départements vers les métropoles. Selon les termes de l'ANDASS, cet article 90 de la loi NOTRe semble ainsi dessiner une « métropolisation directive » des compétences sociales⁶.

⁵La consolidation de la région dans le domaine économique a pour conséquence le retrait de certains des moyens d'action pour le département en ce domaine. De plus, le département n'est pas intégré dans la procédure d'élaboration du SRDEII applicable au 1^{er} janvier 2016, ce qui peut constituer une difficulté car le département est en même temps celui qui définit les orientations en matière de développement de l'économie sociale et solidaire. Il reste toutefois, pour l'expression des souhaits, le cadre de la CTAP.

⁶ANDASS, « Observations, positions, et scénarios de l'Andass au sujet de la réforme territoriale des politiques sociales », Septembre 2014 (en ligne).

Les compétences sociales concernées sont :

- ;
- -dire des travailleurs sociaux des circonscriptions d'action sociale du département ;
- de l'adoption, de l'adaptation et de la mise en œuvre du programme départemental d'insertion ;
- ;
- familles ;
- de l'action sociale menée auprès des personnes âgées (sans les prestations, APA)

1.2.3 Des métropoles puissantes et solidaires ?

A ce stade, cette disposition de l'article 90 sur les métropoles soulève plusieurs questions :

-Une première question, souvent portée par les départements, concerne le **risque de morcèlement accru des compétences sociales**. Les possibilités de délégation et/ou de transfert de certaines compétences sociales du département vers la métropole ne procèdent-elles pas d'une « vente à la découpe » qui désassemble ce qui a été assemblé depuis plus de trente ans par les départements ? Et quelle pourrait être la plus value pour l'usager si l'on crée une complexité supplémentaire en exigeant le passage par un guichet de plus (celui de la métropole) qui ne supprime pas les autres déjà existants (Département, CCAS, CAF...) ?

Par ailleurs, dans la rédaction de l'article de la loi, les politiques des personnes âgées et des personnes handicapées sont distinctes. De même, les prestations légales visant les personnes âgées (maintenues au Département) sont dissociées de l'action sociale menée auprès d'elles (pouvant être prise en charge par la métropole). Aussi la prévention spécialisée et l'aide sociale à l'enfance sont considérées de façon distincte, puisque la première peut faire l'objet d'une convention avec la métropole (pour la délégation ou le transfert), mais pas la seconde.

Mais si, par exemple, la métropole se positionne sur la gestion pour le logement (FSL), c'est pour elle la possibilité inédite de tenir dans la même main toute la chaîne intégrée du logement et ses dispositifs (à savoir les aides à la pierre et les aides à la personne en même temps). La métropole adosserait donc une action sociale à la compétence du logement voire à celle de l'hébergement d'urgence.

Au bout du compte, il est vrai que la lecture du texte suscite de la perplexité, concernant d'une part la cohérence de cette liste de compétences, et d'autre part le sens qu'il convient de donner à cette inflexion. S'agit-il de considérer que cette évolution vers la métropolisation des compétences sociales va dans le sens de l'histoire, et que la loi commence par des petits bouts, afin d'amorcer la dynamique de transfert des compétences du département à la métropole, et à terme, chemin faisant, le remplacement sur le territoire urbain dense des départements par les métropoles ? Ou veut-on simplement doter la métropole d'un champ d'intervention homogène, en adossant certains dispositifs sociaux à

l'aménagement du territoire, son cœur de métier, c'est-à-dire les dispositifs liés au logement (FSL, hébergement d'urgence) et à l'économie (dispositifs d'insertion) ? Avec le regroupement des compétences « habitat, politique de la ville, transports et développement économique » la loi MAPTAM structure en effet davantage le rôle d'aménageur de la métropole⁷.

- **En second lieu, la métropole soulève aussi le risque d'une réponse sociale différenciée entre les territoires urbains et les territoires ruraux**, en termes d'égalité de traitement et d'accès aux droits pour les usagers. La cohérence des politiques départementales pourraient être affectée par la concentration de son action sociale sur les territoires ruraux, alors que le Département assurait jusque-là une forme de péréquation territoriale. La couture entre métropole et espace rural est une vraie question, en raison d'un possible décrochage des territoires non métropolisés.

Cette évolution permet de souligner la formation de nouvelles dynamiques territoriales et d'une nouvelle géographie humaine qui transforment la lecture des fractures sociales : on passe d'une analyse qui souligne les fractures internes aux métropoles (entre les quartiers les plus pauvres et les quartiers les plus riches notamment) à une approche plus large des inégalités entre métropole et les territoires environnants⁸.

On serait alors tenté de commencer à parler de l'avènement de la « métropole providence », certes puissante sur le plan de l'attractivité économique et territoriale, mais incertaine sur le plan des solidarités et de la cohésion sociale. Quoi qu'il en soit, cette évolution accélère la nécessité d'établir des conférences territoriales entre les espaces urbains et les espaces ruraux, de développer des formes inédites de coopération et de redéfinir les modalités de la péréquation entre les territoires.

- **En troisième lieu, la loi NOTRe semble maintenir une certaine forme d'ambiguïté (la loi MAPTAM aussi) sur le rôle du conseil départemental** qui est, tout à la fois, confirmé chef de file de l'action sociale, mais qui est également incité à contracter une convention obligatoire autour de trois compétences au moins avec la métropole. Par comparaison avec l'acte de décentralisation du RMI en 2004, le département se trouve donc tout à la fois consolidé et fragilisé. Pour autant, certaines compétences sociales départementales sont non conventionnables, pour l'instant, ce qui veut dire que le modèle lyonnais ne semble pas pouvoir se développer dans l'état actuel des textes.

Dans les territoires ruraux, qui se caractérisent souvent par un déficit d'ingénierie et d'équipements, mais aussi par d'importantes difficultés économiques et sociales d'une partie non négligeable de la population, le rôle historique du Département est celui d'une collectivité de régulation. Certes, le Département n'est plus seulement, loin de là, l'intégrateur des campagnes, mais il prolonge cette fonction héritée du passé, avec l'introduction d'un territoire péri-urbain plus diffus, tout en étant toutefois de plus en plus situé entre le pouvoir des agglomérations et l'intervention des futures grandes régions.

⁷ Rapport INET, *L'impact de la création des métropoles sur la conduite des politiques sociales locales*, étude réalisée par Sarah Bartoli, Etienne Bonnet-Cande, Cédric Dutruel, Renaud Moisson-Leclerc, Karen Nielsen, Juliette Souchal, rapport pour la DGCS, avril 2014.

⁸ Éric Charmes, « Une France contre l'autre ? », *La Vie des idées*, 5 novembre 2014. <http://www.laviedesidees.fr/Une-France-contre-l-autre.html>

Finalement, la décentralisation n'impliquerait pas (c'est une hypothèse) l'émergence d'une concurrence entre départements et régions, mais consacrerait une différenciation entre gouvernement urbain et gouvernement rural, ce qui explique sur le plan des politiques sociales locales la difficulté à voir coopérer les grandes villes et le département. Grandes villes et départements se sont constitués comme des « associés rivaux »⁹.

-Les métropoles en cours de constitution semblent interrogatives et prudentes. Le poids financier croissant des allocations dont le Département à la charge, serait en effet transféré comme une dépense obligatoire aux métropoles, avec la réduction des marges de manœuvre sur le budget d'investissement qui pourrait théoriquement s'ensuivre. Les compétences sociales renforcent les craintes d'une évolution des administrations métropolitaines vers des administrations de gestion lourde, là où par ailleurs la compétence sociale métropolitaine pourrait également absorber les compétences sociales communales, ce qui va d'ailleurs à l'encontre de la volonté des élus communaux.

En définitive, l'observation sur le terrain montrera comment les partenaires locaux s'approprient les opportunités offertes par la loi, mais dans son ensemble, cette nouvelle organisation territoriale, qui fait de la contractualisation, fusse t-elle directive, un principe central, se révèle somme toute assez complexe, et aussi très modulable selon que les métropoles auront ou non une accointance à se saisir des problématiques sociales départementales. Il y a donc dans cette évolution, mais pour un nombre limité d'agglomérations urbaines, une place paradoxale du Département qui apparaît à la fois comme incontournable et comme un obstacle, entre le niveau régional et les territoires intercommunaux et métropolitains. Cette complexité est d'autant plus importante que la loi NOTRe (MAPTAM également) crée les métropoles mais sans modifier l'action sociale facultative des communes et le champ d'intervention des CCAS. Le texte ne dit rien sur le lien entre les métropoles et les communes en matière sociale¹⁰.

La métropole soulève au moins deux enjeux déterminants sur le plan de la politique sociale : celui de la proximité et celui des inégalités.

En premier lieu, la métropole recèle en elle les germes de la technocratie bureaucratique et centralisée, avec les risques d'une gestion administrative embolisant l'initiative locale et l'urbanité de la ville. La métropole ne peut renoncer à l'échelon de proximité qu'est actuellement la commune. Ainsi, les métropoles ne doivent pas être conçues comme des intercommunalités urbaines « XXL », mais comme le socle d'une nouvelle organisation urbaine et citoyenne de recomposition du tissu social. Les métropoles sont porteuses d'un projet de territoire qui ne peut se passer de l'échelon de proximité qu'est la commune. Et tout l'enjeu de la réforme serait peut être là : avoir cet échelon de stratégie à moyen-long terme qui est celui de la métropole, et un échelon de proximité, de concertation et de développement social, qui doit continuer à s'exercer. Dans cette perspective, la métropole n'éliminerait donc pas le rôle de la commune qui se renforcerait avec l'exercice des compétences métropolitaines, dans la proximité.

En second lieu, la métropolisation est un processus de concentration des pouvoirs et des richesses en un seul lieu et pose donc la question des inégalités entre les territoires et les populations. Ainsi elle porte en elle le risque de formation d'un clivage entre les grands

⁹ Pour reprendre la formule de Patrick le Gales, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45, (1), 1995, p.57-95

¹⁰ Sans développer ici la question des petits Ccas.

centres urbains, ayant le monopole de la vie économique, culturelle, politique, administrative et universitaire, et les autres territoires qui peuvent alors se vider progressivement de leurs ressources et de leur ingénierie, privées de capacité de décision et réduit à un rôle d'exécutant. La métropolisation doit donc être pensée avec le territoire environnant (périurbain et rural), donc avec le département et la région. Ainsi conçue, la métropole n'éroderait ni la commune ni le département, mais consacrerait la reconnaissance politique du « fait urbain » dans la société française, tout en clarifiant et consolidant, d'un côté la commune dans son rôle de proximité et de lien social, et leur regroupement le cas échéant, et de l'autre l'ancrage du département dans son rôle de solidarité sociale et territoriale.

Mais cette lecture des évolutions possibles liées à la création des métropoles doit encore préciser le statut de la politique sociale, qui constitue un impensé dans la plupart des grandes agglomérations urbaines. En définitive, il est donc en l'état bien difficile d'évaluer quel sera l'impact de la métropole (sur le plan de l'action sociale), qui se présente comme une nouvelle structure émergente, certes, mais qui s'inscrit dans le paysage des collectivités territoriales comme une strate supplémentaire d'un système politico administratif local maintenu dans sa configuration historique, et au sein duquel on souhaite redistribuer des compétences dans une conception d'ensemble qui demeure peu changée.

1.2.4. La métropole, face cachée d'une intercommunalité sociale en milieu rural ?

La loi NOTRe recèle les germes d'une troisième évolution, moins visible, mais potentiellement profonde, dans la recomposition actuelle du « bloc local » avec la réorganisation de l'intercommunalité, qui pourrait à terme bousculer l'exercice des compétences sociales. En effet, la face cachée de la loi NOTRe pourrait être la montée de l'intercommunalité sociale en milieu rural.

Le territoire intercommunal se structure actuellement en grandes voire très grandes intercommunalités (par exemple on passe en Loire Atlantique d'un schéma de 36 EPCI existantes à 18). L'ADCF affiche également la volonté d'accompagner le développement des intercommunalités par une responsabilité plus affirmée sur le plan de l'action sociale et des enjeux de cohésion sociale. L'intercommunalité se configure donc actuellement comme un acteur des services territoriaux avec une armature susceptible de s'emparer progressivement du volet social. Cette hypothèse est également étayée par le fait que les scénarios de dévolution des compétences sociales actuellement assurées par le Département au niveau régional sont désormais révolus. Bien que les compétences légales des communes et de leurs regroupements en matière sociale soient actuellement très limitées, elles pourraient se profiler comme l'échelon de proximité indispensable de la réponse sociale dans les territoires.

Mais, l'observation le montre (rapport ADCF 2015), ce sont dans les plus petites intercommunalités que les dispositifs d'action sociale se sont surtout développés. On pourrait donc tout aussi bien assister à une dynamique inverse qui verrait se jouer une déstabilisation/dilution du volet social au sein des intercommunalités de petite taille au moment de leur intégration dans les grandes, ces dernières ayant vocation à intervenir sur l'aménagement du territoire.

1.2.5. L'impact sur les services déconcentrés de l'Etat

La loi NOTRe conduit également à poser la question du mode de pilotage territorial de la politique de cohésion sociale, et en particulier pour ce qui concerne les DRJSCS, les DDCS ou encore les ARS. Le processus de refonte de la déconcentration et de revue des missions de l'Etat est actuellement en cours, mais on peut formuler l'hypothèse qu'il y aura un impact sur l'organisation et les missions de l'administration de « cohésion sociale » et le paysage institutionnel de l'Etat tel que défini par la Reate.

Les scénarios ne sont pas établis mais on peut penser que la constitution des grandes régions et le changement concomitant de périmètre des ARS (devenant des « méta-ARS ») auront pour conséquence vraisemblable de consolider le niveau des délégations territoriales départementales, dans leur rôle de proximité.

Paradoxalement, la loi NOTRe pourrait conduire à « affaiblir », sur certains points, le Département comme « collectivité territoriale », mais contribuer à consolider l'échelon départemental comme unité administrative déconcentré de l'Etat. La même analyse peut être développée pour ce qui concerne le niveau des DDCS et des DDCSPP mais aussi pour les organismes de protection sociale comme les CAF, qui ont par ailleurs largement départementalisé leur périmètre d'intervention.

Encadré : les textes concernant les services de l'Etat

Une série de textes a été publiée à la fin de l'année 2015, concernant les services déconcentrés régionaux de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS et DDCS). Un décret du 30 décembre 2015 définit l'organisation et les compétences des directions régionales et départementales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale créées dans le cadre de la réforme des services déconcentrés de l'Etat et dans le respect du nouveau découpage régional.

Depuis le 1er janvier 2016, dans 8 des 13 nouvelles régions, la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) du département du siège de la direction sont regroupées pour donner naissance à une "direction régionale et départementale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale" (DRDJSCS). Ces services déconcentrés sont placés sous la responsabilité d'un directeur régional et départemental. Un directeur départemental délégué, adjoint au directeur régional et départemental, est chargé des compétences départementales.

2. Quelle politique sociale voulons-nous ?

Les évolutions suggérées par la loi NOTRe posent une question de fond sur le rôle et les finalités de la politique sociale. Quel est le statut du « social » dans les préoccupations de modernisation territoriale ?

2.1. L'action sociale, instrument stratégique du bien commun local

Comme le montre l'affirmation des métropoles (à l'exception de Lyon), les évolutions nécessaires de notre société sont le plus souvent pensées en priorité sur le mode du développement économique et de l'attractivité urbaine ; ce qui est un enjeu parfaitement légitime, mais cette lecture induit souvent en même temps un défaut de conception de la

politique sociale, réduite au seul traitement des difficultés, des carences et des déficits (réparation des dégâts du marché du travail, de la crise du logement, des « échecs » du système scolaire...). Situé en aval des processus économiques et urbains, et en butte aux limites d'une approche curative et du traitement d'urgence au cas par cas (dans le contexte actuel de précarité de masse et de tension budgétaire), le « social » est alors perçu comme une charge, une dépense, voire un boulet¹¹, et non pas comme un instrument dynamique de construction du bien commun local.

Une nouvelle étape de la Décentralisation résiderait dans la mise en œuvre d'une conception structurante et positive du « social », qui mobilise cette compétence comme un atout et un gain, un investissement pour la société, au moment où les enjeux de cohésion sociale et de vivre ensemble (vrai enjeu contemporain) remettent profondément en cause les postures traditionnelles.

Pour le dire autrement, la réussite de la décentralisation repose moins sur l'organigramme idéal (qui n'existe pas) des différents niveaux territoriaux (région/département/intercommunalité/ville) et de la répartition des compétences, que sur les capacités d'articulation du développement économique et urbain et du développement social, dans une approche durable. Elle est dans le portage d'une conception dynamique qui fait du développement social une des clés du développement de l'économie. Les problématiques sociales, qui sont par nature complexes et multiniveaux, « bousculent » sans cesse les « périmètres » et les tentatives de rationalisation par « blocs de compétences »¹². Il est donc prioritaire de travailler les passerelles, les continuums et les articulations entre les échelles, les acteurs et les territoires. La question est alors moins celle de la recherche d'un hypothétique optimum territorial que la mobilisation des coopérations optimales en identifiant mieux les pilotes.

Or, la réforme territoriale comporte le risque, au moins partiellement, de véhiculer une vision « en creux » des politiques sociales. En effet, d'un côté, le développement économique relèverait de l'échelle de la métropole/région mondialisée. De l'autre côté, le « social » serait dans le « local » et la « proximité ». Or, s'il est clair que le développement local ne se pilote pas de Paris, il n'est pas cependant l'affaire des seules collectivités territoriales de proximité. L'aide et l'action sociales ne peuvent s'exercer sans une intervention de proximité, mais on ne peut pas traiter seulement localement des problèmes sociaux qui s'imposent à une échelle globale (pensons simplement à l'emploi ou encore au logement). Selon la formule célèbre, le territoire des problèmes n'est pas seulement le territoire des solutions.

Une nouvelle étape de la décentralisation adaptée aux défis sociaux du moment réside dans la réconciliation de l'économique et du social dans un objectif de cohésion et de « vivre ensemble » ; elle est dans un ré-encastrement de l'économie et de la société de façon soutenable. Elle exige donc de réarticuler les politiques sociales avec l'ensemble des politiques publiques dites de « droit commun », tout particulièrement les politiques d'emploi, de logement et d'éducation. Comment faire pour que le social ne reste pas continuellement envisagé comme second par rapport à l'économique ? Comment inscrire la réponse sociale dans le développement territorial ? Là est la question.

¹¹ Pour reprendre le terme du titre d'un document rédigé par les DGS des conseils départementaux, « L'action sociale : boulet financier ou renouveau de la solidarité », 2013.

¹² IGAS, *Les politiques sociales décentralisées*, rapport annuel 2007-2008, déc. 2008.

Pour que la réforme des territoires soit une opportunité qui redonne un troisième souffle à la décentralisation des politiques sociales, le raisonnement ne doit pas seulement se situer dans la logique de redistribution des compétences (pouvant donner lieu à une vente à la découpe souvent dénoncée) mais dans une logique d'élaboration progressive d'une nouvelle réponse sociale adaptée aux besoins sociaux d'aujourd'hui : la volonté d'orienter la politique d'action sociale vers une logique de développement social, non seulement corrective et réparatrice, mais plus préventive, participative et inclusive.

De ce point de vue, on observe une réelle convergence des différents acteurs locaux du champ social, dans leur volonté d'exercer autrement leur responsabilité en remplaçant les réponses spécifiques et sectorielles usuelles par de nouvelles politiques sociales plus transversales et décloisonnées.¹³ Le véritable enjeu est de savoir si un autre modèle d'intervention, basé sur le développement social¹⁴, plus transversale et décloisonné et organisé à partir des politiques de droit commun (emploi, logement, éducation, formation, culture, sport) peut émerger et se concrétiser sur le terrain. Cette ambition nécessite de décloisonner les interventions publiques, mais aussi de favoriser des pratiques effectives de démocratie citoyenne et participative, qui existent dans certains territoires, afin d'avancer vers une approche plus intégrée de la politique sociale, et de garantir son unité, sa cohérence et sa qualité.

En ce sens, le développement social renvoie avant tout à une stratégie de mobilisation et de mise en synergie des politiques sociales avec les politiques de droit commun dans une démarche intégrée. Il implique un repositionnement stratégique des politiques publiques, visant à promouvoir une conception plus ascendante et transversale de l'intervention. Mais il ne se limite pas à cette seule dimension, car il est également, et peut être surtout, une mise en capacité de tous les acteurs de la société civile, dont au premier chef les habitants, les citoyens, notamment les plus démunis, et les associations, à travailler sur eux-mêmes et leurs enjeux prioritaires dans toutes leurs composantes (sociale, économique environnementale, culturelle...).

¹³ On peut mentionner: Note DGS départementaux, « L'action sociale : boulet financier ou renouveau de la solidarité », 2013 ; Andas, « Observations, positions, et scénarios de l'Andas au sujet de la réforme territoriale des politiques sociales », Septembre 2014 ; Ancas, « Action sociale : un changement de regard à imposer », Actes : actions et territoires du social, 2013 ; Odas, « Décentralisation et cohésion sociale, une contribution de l'Odas au débat sur la réforme de la décentralisation », 2013 ; ONPES, « L'assistance dans le cadre de la solidarité nationale », 2013 ; Le rapport Michel Dinot et Michel Thierry dans le cadre des travaux préparatoires de la conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale du 10 et 11 décembre 2012, « *Gouvernance des politiques de solidarité* ». Citons les travaux récents des Etats Généraux du Travail Social, notamment le Rapport du groupe de travail national, « *Développement social et travail social collectif* », Paris, Documentation française, février 2015 ; Marcel Jaeger, rapport sur « La place des usagers », La Documentation française, 2015 ; le rapport de la députée Brigitte Bourguignon, « 23 propositions pour reconnaître et valoriser le travail social », Rapport remis au premier Ministre, juillet 2015. Et bien sur « Le plan d'action en faveur du travail social et de développement social », novembre 2015.

¹⁴ Il faut bien distinguer le développement social et le travail social collectif, car la confusion des registres d'action est en elle-même un frein important. Le développement social se situe au niveau du portage politique et stratégique : il implique d'inscrire la réponse sociale dans les politiques locales et vise donc à articuler le champ social aux autres dimensions des politiques publiques locales (culture, économie, urbain, santé, éducation...). Le travail social collectif, quant à lui, se situe au niveau professionnel et technique. Il s'agit d'une méthode d'intervention sociale qui s'appuie sur les potentialités des groupes, Cf Rapport EGTS, « Développement social et travail social collectif », février 2015.

2.2. Le « développement social » inscrit, pour la première fois, dans la loi

La notion de développement social n'est pas une nouveauté, mais elle connaît depuis quelques années un regain d'intérêt en France. Elle est progressivement apparue à travers des expérimentations locales, des courants de réflexions associatifs et institutionnels, mais aussi des dispositions législatives. **La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 a inscrit le développement social, pour la première fois, dans la loi, et en confie la mise en œuvre au Département, renommé « chef de file de l'action sociale et du développement social ». La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) conforte l'affirmation par la loi MAPTAM de la compétence du Département comme « chef de file du développement social » et consacre les notions d'accès aux droits et aux services et de développement social.**

Il est donc essentiel de souligner cette évolution législative qui inscrit l'action sociale et le travail social dans un projet politique désormais élargi au développement social. D'autant que dans cette lignée, « **le Plan d'action en faveur du travail social et du développement social** », présenté en conseil des ministres du 21 octobre 2015, valorise et reconnaît pour la première fois depuis 1982, non seulement l'utilité et les missions essentielles du travail social mais impulse également, avec le développement social, une perspective de réforme dynamique des politiques sociales. Ce plan d'action résulte d'une vaste concertation conduite dans le cadre des Etats Généraux du Travail Social.

Nous sommes donc bien dans une étape où le législateur établit un cadre institutionnel qui vise à conforter un engagement du travail social dans une stratégie de développement social, et à installer les conditions d'une intervention ancrée sur la prévention des exclusions et l'élaboration de projets transversaux traitant les questions sociales dans le cadre des territoires et la collaboration de tous les acteurs concernés, y compris les citoyens.

2.3. Développer plutôt que réparer

Cette analyse implique donc une conception stratégique de la politique sociale appelée à investir les enjeux de cohésion sociale et d'investissement humain, à l'échelle des territoires, au cœur du projet économique et urbain. Dans cette perspective, la politique sociale n'est plus seulement délimitée par la mission de protection et d'insertion des personnes ; elle est également mobilisée de façon plus globale pour favoriser le vivre ensemble en intervenant sur les liens sociaux. Cela signifie d'impulser le passage d'une approche spécifique de l'action sociale, ciblée sur les populations identifiées comme les plus vulnérables, à une approche plus transversale, non seulement correctrice et réparatrice mais également plus préventive et « capacitante », permettant d'anticiper l'évolution des besoins sociaux.

Dans cette lignée interprétative, le développement social territorial est bien inscrit comme feuille de route d'une nouvelle étape de la décentralisation et d'un modèle social susceptible d'articuler une solidarité de droits universels sur le plan national avec des « solidarités d'engagement » ancrés dans les territoires (Dinet, Thierry, 2012).

Même si cette orientation demeure une préoccupation ancienne (Cf la circulaire de Nicole Questiaux de 1982) la conjonction actuelle de la crise sociale et financière révèle cependant, plus radicalement, les limites structurelles du concept d'action sociale (sa

conception sectorielle visant des publics cibles)¹⁵. De plus, l'optimisation de la dépense publique par une meilleure coordination des actions sur le plan local devient une priorité dans une période caractérisée par l'extension des besoins et la raréfaction des ressources.

Mais, autant le dire, ce chantier révèle également l'empilement des dispositifs et le morcellement des responsabilités. Le constat de morcellement des dispositifs d'action sociale, qui se sont empilés, conduisant au morcellement des travailleurs sociaux eux-mêmes, et avec eux, des personnes accompagnées, a été souligné de façon récurrente dans les travaux des Etats généraux, que ce soit au niveau territorial ou national¹⁶. Avec la décentralisation, l'action publique locale s'est épanouie mais au prix d'une grande complexité. Il existe bien une volonté de transversalité et d'appréhension globale de la personne et de son parcours de vie, mais cette volonté se déploie, de fait, selon un mode d'organisation en « tuyaux d'orgues ». De telle sorte que la nécessité de sortir des politiques publiques dites en « silos » et de faire le choix d'un « choc de simplification » pour les politiques de solidarité constituent une priorité, afin de libérer l'initiative et d'établir les conditions du pouvoir d'agir des acteurs locaux (EGTS, 2015).

D'ailleurs, le constat des obstacles est parfois à ce point installé dans les observations et les analyses que **le discours sur les obstacles est sans doute devenu également un des premiers obstacles au développement social** ; ce qui finit par occulter l'existence de nombreuses initiatives, innovations et projets collectifs dans les territoires. Cette situation risque de disqualifier ceux qui au quotidien s'engagent dans le changement des pratiques. Les dynamiques locales demeurent paradoxalement peu visibles. Les initiatives, expérimentations et innovations en faveur du développement social se développent souvent aux marges des tendances lourdes. Ce qui donne aux acteurs locaux le sentiment d'investir et d'intervenir dans l'urgence. Il faudrait donc aussi rendre visible les réussites et les « pratiques inspirantes », qui ont été notamment répertoriées par les assises interrégionales du travail social¹⁷. Pour que le développement social devienne une démarche acquise, les actions doivent être diffusées pour faciliter, non pas leur transposition, mais la reproductibilité de la posture conduite. La démarche AGILLE, initiée par le Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes et l'Assemblée des départements de France, offre un espace privilégié pour la coopération, la simplification et l'initiative locale.

¹⁵ Robert Lafore, « Où en est-on du « Département-providence » ? *Informations Sociales*, n°179, septembre-octobre 2013.

¹⁶ Brigitte Bourguignon, « 23 propositions pour reconnaître et valoriser le travail social », Rapport remis au premier Ministre, juillet 2015.

¹⁷ Les associations, les départements, les Centres communaux d'action sociale, les Caisses d'allocations familiales, de la mutualité sociale agricole, les acteurs de la politique de la Ville ont largement produit en ce domaine.

3. Vers de nouvelles relations d'équilibre entre l'Etat, les collectivités locales et les citoyens ?

La priorité est donc de travailler à la question de la coopération et des complémentarités entre les acteurs locaux autour d'un projet social de territoire. Plus précisément, la loi NOTRe accélère la nécessité de construire une véritable « politique des articulations » entre l'Etat et les Conseils départementaux en prenant en compte la montée des phénomènes intercommunaux.

Cette affirmation n'est pas une nouveauté, mais son actualité est posée avec une acuité particulière par les enjeux de « vivre ensemble » et de cohésion de notre société. Comment créer les conditions pour intégrer l'action sociale dans un projet de territoire basé sur le « faire société », à l'échelle de la proximité ?

3.1. Quelle place du « social » dans la diversité des organisations du « bloc local » ?

Echelon de proximité, le bloc local (la commune/ville/CCAS/intercommunalité/CIAS) est en première ligne des fractures de la société. La capacité à intégrer ensemble attractivité/puissance/reconquête territoriale, et enjeux de cohésion sociale, autour d'un objectif de « vivre ensemble », est une des clefs de voûte de la gouvernance locale des politiques publiques. Ce qui oblige le bloc local (les maires et les présidents d'intercommunalités) à s'emparer de la « question sociale » afin de l'intégrer au cœur des projets territoriaux. Or, concevoir un « projet de développement social » dans cette perspective, comme l'appelle de ses vœux le dernier rapport de l'ADCF (2015), cela exige une nouvelle approche des politiques locales pour mettre en œuvre, au-delà de la seule politique sociale, une vision plus globale et intégrée de l'action publique locale, et accorder au social la même valeur que le développement économique.

La consolidation de l'intercommunalité est une réalité tant sur le plan territorial que sur le plan des organisations (en moyenne les intercommunalités exercent environ une dizaine de compétences qui concernent directement les habitants). Dès lors, c'est la clause de compétence générale des communes qui se modifie, en fonction d'une recherche de complémentarité des interventions et des moyens disponibles avec les EPCI.

On observe une progressive montée, des communes vers l'intercommunalité, de certains dispositifs à caractère social : notamment dans le champ de l'insertion (PLIE, Mission locale, Maison de l'emploi), et de l'action sociale (centres sociaux, services de la petite enfance), mais aussi en matière de logement social... Par ailleurs, la réforme de la Politique de la Ville consacre le niveau de l'intercommunalité comme pivot des contrats de villes (maîtrise d'ouvrage pour l'EPCI et maîtrise d'œuvre pour la ville). La loi permet également la création d'un centre intercommunal d'action sociale (CIAS) se substituant en tout ou partie aux CCAS. La loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 a favorisé le transfert de la compétence au niveau intercommunal en faisant de l'action sociale une des compétences optionnelles parmi lesquelles les intercommunalités doivent choisir. Mais les CIAS semblent surtout se développer en milieu rural, parfois dans le péri-urbain, où ils permettent la mutualisation des moyens et le développement des interventions que les communes ne pourraient assumer seules, sans pour autant totalement supprimer leur CCAS et les quelques aides de proximité à destination de populations très spécifiques. Il importe enfin de souligner que la loi de 2004 relative à la délégation des aides à la pierre aux EPCI et aux grandes

villes, ayant développé des programmes locaux de l'habitat (PLH), participe également de l'amorce d'une montée de l'intercommunalité sur le plan social.

Il ne reste pas moins que l'intercommunalité demeure essentiellement située sur le champ des compétences de la gestion des services territoriaux et des enjeux socio-économiques et urbains, avec le développement économique, le transport, l'aménagement du territoire, les grands services de l'eau et du ramassage des déchets, le développement durable. De ce point de vue, le social est une compétence peu développée dans la plupart des agglomérations urbaines. Si la mutualisation des services techniques relevant de l'aménagement du territoire présente un avantage évident, la compétence sociale quant à elle se singularise par son objet même et l'exercice de celle-ci dans la proximité.

Or, les communes se sont constituées comme les principaux acteurs des services de proximité. Ainsi, en plus du rôle historique des communes dans l'aide sociale légale (l'instruction des prestations d'aide sociale), celles-ci (les plus grandes) interviennent en direction des personnes âgées (maisons de retraite, services de maintien à domicile), en direction de l'enfance (structures d'accueil de la petite enfance, organisation des activités péri-scolaires), des jeunes et de l'ensemble de la population (éducation, logement, insertion, sport, culture, engagement associatif, politique de la ville, centres sociaux, animation territoriale, conseils de quartier, tranquillité publique...). L'action sociale, prise dans son acception la plus large, c'est-à-dire tout ce qui contribue à l'épanouissement des personnes, se trouve alors située au centre de la politique municipale. Avec les compétences d'urbanisme et d'aménagement, celle-ci a dans les mains les principaux instruments de la cohésion sociale et du bien vivre ensemble sur le plan de la vie locale. De ce point de vue, la commune est le partenaire incontournable des politiques de solidarité. Situés en première ligne, la commune et le CCAS sont de fait bien positionnés pour tout ce qui relève des actions de proximité et de développement social, à condition de les mener dans une logique de complémentarité avec les autres acteurs locaux.

La complexité de la situation actuelle réside dans le fait que la montée de l'intercommunalité s'est accompagnée, de façon très variable et inégale, du développement d'un rôle social, plus particulièrement pour les communautés de communes. Il est vrai que pour les communes rurales la mutualisation est la seule possibilité de mettre en place des services sociaux, comme on l'observe souvent pour les structures d'accueil de la petite enfance et les centres sociaux. Par contraste, le social apparaît beaucoup moins développé au sein des communautés urbaines, en particulier dans les plus grandes agglomérations. Car les grandes villes disposent le plus souvent, notamment avec des CCAS dotés de moyens importants, d'une ingénierie sociale développée.

Dans ces conditions, on devine que la délégation ou le transfert des compétences sociales, de la commune à l'intercommunalité, ne peut s'avérer qu'un exercice difficile, et on peut même penser qu'elle n'est pas souhaitée.

Il persiste donc un enjeu de « *consolidation par le bas de l'action sociale des communes vers l'intercommunal* »¹⁸. L'évolution de fond conduit à clarifier le lien communes / agglomérations/EPCI autour d'une recherche de cohérence entre développement de l'économie locale et urbaine et développement social. Le chemin à suivre, semble devoir

¹⁸ Rapport INET, *La décentralisation des politiques sociales à l'aune des récentes réformes territoriales : bilan et perspectives*, étude réalisée par Gabriel André, Marc Boriosi, Emmanuelle Brissard, Hélène Debieve, Delphine Joly, Anne-Victoire Riondet, rapport pour la DGCS, octobre 2015.

conduire à consolider la logique de mutualisation des moyens sans perdre de vue le socle du lien de proximité avec les habitants. En somme : aménagement du territoire sur le plan intercommunal, « ménagement » des espaces quotidiens au niveau communal.

3.2. L'articulation du « bloc local » avec le Département

L'articulation du Conseil départemental avec les CCAS/CIAS semble être l'avenir de la décentralisation. La construction des complémentarités du Département avec le projet social des communes/intercommunalités est une question essentielle. En effet, le renforcement des compétences obligatoires transférées aux Conseils départementaux et la réduction des marges de manœuvre financières semble peser sur leurs initiatives en matière de service social. La volonté de jouer le rôle d'animateur et de coordinateur des politiques sur le territoire se heurte aux impératifs législatifs et au poids des problèmes sociaux de la société d'aujourd'hui, positionnant les Départements dans une approche de plus en plus réglementaire et gestionnaire. De plus, le financement de la solidarité n'est pas stabilisé depuis la décentralisation du RMI¹⁹.

Le Département est actuellement le chef de file, l'assembleur en matière de développement social, affirmé par la loi NOTRe du 7 août 2015. L'organisation de ce rôle d'assembleur passe par l'utilisation de dispositions opératoires incitant les autres collectivités publiques, Etat, Régions, groupements de communes et communes, à se coordonner avec le Département lorsqu'elles souhaitent intervenir sur son champ de compétences. Le cadre de négociation est la Conférence territoriale de l'action publique prévue par la loi MAPTAM.

Sur l'aspect des modalités, les acteurs locaux n'attendent pas un « modèle » de gouvernance. Il y a des territoires différents avec une histoire et des recherches de partenariats différentes. La piste semble être plutôt de dégager des principes, des « entrées » possibles dans une redéfinition des liens de coopération pour articuler les responsabilités.

Dans cette perspective, un diagnostic *partagé* des besoins sociaux et un portage politique du diagnostic sont indispensables en amont pour que les dirigeants se l'approprient dans leurs décisions. Le « diagnostic partagé » est non seulement un outil de connaissance du territoire et de la population, mais favorise encore davantage un rassemblement et une reconnaissance des acteurs, visant à les fédérer autour d'une ambition commune²⁰. Le diagnostic partagé est le premier outil de décloisonnement des politiques sociales.

3.3. Le local avec le national

L'importance des collectivités locales sur les enjeux de cohésion sociale ne peut prospérer sans la mobilisation de l'Etat et ses compétences régaliennes. Car si le passage par le local est indispensable, pour la revitalisation de la cohésion sociale, s'y enfermer serait une erreur fatale. Le local et le national, sont en interaction permanente. C'est ce couple qui doit faire unité et système. Il importe donc de conforter le principe d'un échelon territorial assembleur pilote et chef de file du développement social et des politiques de solidarité, et ce avec l'appui concerté de l'Etat.

¹⁹ Avenel C., Warin P., « Les Conseils généraux dans la décentralisation du RMI », *Pouvoirs locaux*, La Documentation Française, 2007, pp.55-61.

²⁰ Noblet P., "Observation sociale et indicateurs : mieux piloter l'action publique et alimenter le dialogue civil", Note d'analyse DGCS-Massp n° 20, juin 2015.

Dans le cadre d'une décentralisation fondée sur la coopération et la contractualisation, l'Etat est conduit à incarner un rôle de facilitateur, de catalyseur, d'arbitre, celui qui réunit les acteurs autour de la table. En somme, l'Etat n'est plus seulement conduit à édicter les tables de la loi, mais il est invité aux tables de la concertation.

La cohésion sociale ne pouvant plus *a priori* se produire « d'en haut », de façon impérative et descendante, doit désormais se construire par « en bas », de façon délibérative et ascendante. Cette évolution n'invalide pas le rôle de l'Etat et des institutions, mais, à l'inverse, le réintroduit dans une posture renouvelée d'accompagnement et d'incitation, de passeur et de tisserand. Cette orientation impliquerait donc une définition locale des politiques publiques que l'Etat doit accompagner, et moins une programmation nationale que le local doit se contenter d'appliquer.

3.4. Associer les citoyens

La décentralisation requiert certes un renouvellement des politiques sociales, une transversalité des organisations, mais elle restera inaboutie si elle n'implique pas également la démocratie locale, la participation de la société civile, la contribution des citoyens, notamment les plus démunis, et des associations, aux décisions qui les concernent, ne se limitant pas à une simple logique de consultation. Si l'on veut trouver le sens du projet de territoire, il semble nécessaire de concrétiser l'étape de co-construction avec les habitants et les associations.

Comment engendrer et pérenniser une mécanique de co-construction du bien commun local entre les institutions et les citoyens ? De ce point de vue, le développement social ne peut se concevoir sans la mise en place d'un véritable partenariat d'intérêt général avec les associations afin de ne pas les réduire à une seule fonction d'opérateur. Les associations doivent être réaffirmées et appuyées dans leur rôle d'acteurs et de co-producteurs du développement social. Des avancées non négligeables sont à l'œuvre dans certains territoires. Il faut donc poursuivre et consolider les sentiers de la participation et oser franchir une étape en ce domaine en érigeant la société civile au statut d'acteur et non simplement d'interlocuteur pour la consultation.

L'objectif de départ de la décentralisation était de rapprocher le décideur des citoyens. Cet objectif est aujourd'hui devenu celui de rapprocher les citoyens des décideurs et des institutions.

En conclusion (provisoire)

Une nouvelle étape de la décentralisation devrait permettre d'agir autant du côté de la clarification des compétences que de la rénovation profonde des modes de faire et de coopération autour d'un projet de territoire. Aujourd'hui, le manque de lisibilité des interventions engendre une dilution des responsabilités et une perte d'efficacité de la décision.

Les conditions requises pour franchir une nouvelle étape de la décentralisation en relevant le défi du développement social ne sont certes pas acquises mais l'immobilisme nous éloignerait encore plus de cet objectif ambitieux. Nous sommes donc au milieu du gué. Soit on observera l'accentuation d'une approche gestionnaire commandée par les déficits publics

et l'effet ciseau entre les recettes qui diminuent et les dépenses qui augmentent. Soit on trouve les leviers de mobilisation d'une action sociale portée par une logique de développement local, et donc des espaces et du temps pour libérer le pouvoir d'agir des citoyens, des élus, des professionnels et des organisations.

La loi NOTRe est potentiellement en train d'ouvrir la voie à un transfert de certaines des compétences sociales du Département à un petit nombre d'agglomération. Mais, dans les conditions actuelles, il n'est pas du tout certain que le processus lyonnais se propage à une partie plus importante du territoire. De nombreux indices laissent supposer que les agglomérations ne vont pas se précipiter à revendiquer les compétences obligatoires du Département qui sont des compétences lourdes sur le plan financier et complexes sur le plan technique. De même, l'observation depuis 2004 de l'évolution du rôle des départements, en matière de chef de file des politiques d'action sociale, incite plutôt les grandes villes à la prudence, car le Département gère des compétences qui sont étroitement bornées.

Pour l'instant, on semble osciller entre le modèle de l'intercommunalité ayant des compétences et des instruments renforcés afin de déployer une politique de cohésion sociale et urbaine sur son territoire, et le modèle consolidé du département chef de file avec de réelles marges de manœuvre juridique et financière pour organiser et animer le partenariat local au service du développement social territorial.

S'achemine-t-on vers un scénario de diversité des modèles de gestion territoriale à la carte : on voit s'installer des métropoles qui remplaceront peu à peu dans les zones urbaines très denses le Département (mais dans un nombre réduit), avec la permanence dans les zones moins denses des Conseils départementaux et des communautés de communes, voire des fédérations d'intercommunalité, qui exercent leurs prérogatives ?

Bibliographie (non exhaustive)

- ADCF, *Intercommunalité et développement social*, mai 2015.
- ANCCAS, « Action sociale : un changement de regard à imposer », Actes : actions et territoires du social, 2013.
- ANDASS, « Observations, positions, et scénarios de l'Andass au sujet de la réforme territoriale des politiques sociales », septembre 2014 (en ligne).
- Avenel (avec Boiffin J.), « Organisation des compétences sociales : éléments de comparaison européenne Allemagne, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni, Suède », Note d'actualités, MASSP/N° 6, Mars 2015
- Avenel C. (coord. par), « Politiques sociales locales : enjeux et gouvernance », *Informations Sociales*, n°179, septembre-octobre 2013.
- Avenel C., Warin P., « Les Conseils généraux dans la décentralisation du RMI », *Pouvoirs locaux*, La Documentation Française, 2007, pp.55-61.
- Bourguignon B., « 23 propositions pour reconnaître et valoriser le travail social », Rapport remis au premier Ministre, juillet 2015.
- Charmes É., « Une France contre l'autre ? », *La Vie des idées*, 5 novembre 2014, <http://www.laviedesidees.fr/Une-France-contre-l-autre.html>
- Chèrèque F., Vanackere S., « Evaluation de la 1ère année de mise en œuvre du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale », Rapport IGAS, 2014.

- DGS des conseils départementaux, Note « L'action sociale : boulet financier ou renouveau de la solidarité », 2013.
- Dinet M., Thierry M., « *Gouvernance des politiques de solidarité* », Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, décembre 2012.
- Fourel C., Malochet G. (dir.) *Les politiques de cohésion sociale: acteurs et instruments*, La Documentation Française, Paris, 2013.
- IGAS, *Les politiques sociales décentralisées*, rapport annuel 2007-2008, déc. 2008.
- INET, *L'impact de la création des métropoles sur la conduite des politiques sociales locales*, étude réalisée par Sarah Bartoli, Etienne Bonnet-Cande, Cédric Dutruel, Renaud Moisson-Leclerc, Karen Nielsen, Juliette Souchal, rapport pour la DGCS, avril 2014.
- INET, *La décentralisation des politiques sociales à l'aune des récentes réformes territoriales : bilan et perspectives*, étude réalisée par Gabriel André, Marc Boriosi, Emmanuelle Brissard, Hélène Debieve, Delphine Joly, Anne-Victoire Riondet, rapport pour la DGCS, octobre 2015.
- Jaeger M., Rapport sur « La place des usagers », La Documentation française, 2015.
- Lafore R., « Où en est-on du « Département-providence » ? *Informations Sociales*, n°179, septembre-octobre 2013.
- Le Gales P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45, (1), 1995, p.57-95.
- Le Lidec P., « Le département n'est pas insubmersible, même si l'acte II l'a consolidé », *Pouvoirs locaux*, n° 75, 2008.
- Noblet P., « Observation sociale et indicateurs : mieux piloter l'action publique et alimenter le dialogue civil », Note d'analyse DGCS-Massp n° 20, juin 2015
- ODAS, « Décentralisation et cohésion sociale, une contribution de l'Odas au débat sur la réforme de la décentralisation », 2013.
- ONPES, « L'assistance dans le cadre de la solidarité nationale », 2013.
- « Plan d'action en faveur du travail social et de développement social », novembre 2015.
- Rapport du groupe de travail national des Etats Généraux du Travail Social, « *Développement social et travail social collectif* », Paris, Documentation française, février 2015.