

20,00€

ISSN 0998-8289

N° 105 II/2015 (juin)

Pouvoirs Locaux

ID

Cyprien Avenel ■ Philippe Bas ■ Christian Bigaut ■ Muriel Boulmier ■ Martin Fourdrignier ■ Christophe Fourel ■ Nicolas Gaubert ■ Hervé Gaymard ■ Agnès Gramain ■ Robin Hege ■ Pierre Jamet ■ Beate Langenbruch ■ Stéphane Le Boulter ■ Laurence Lemouzy ■ Ronald Maire ■ Jean-Charles Manrique ■ Roberto Maroni ■ Pierre Méhaignerie ■ Elisabeth Mella ■ Bernard Nicolaieff ■ Benoît Pericard ■ Alain Pesenti ■ Mathieu Philippot ■ Jean-Michel Rapinat ■ Quitterie Roquebert ■ Épiphane Souhénou ■ François Soulage

ISSN 0976-2-909872-83-4 - 20,00€



9 782909 872834

Trimestriel N° 105 II/2015 (juin)

Pouvoirs Locaux

LES CAHIERS DE LA DÉCENTRALISATION



Droit de Cité

Lombardie, Expo 2015
Chronique italienne



Sur-le-champ

Déconcentration
Une audace contrariée

Politiques sociales

LES TERRITOIRES À LA MANŒUVRE



Couverture : © Destina-Fotolia.com



Sur-le-champ

La nouvelle charte de la déconcentration : une audace contrariée Bernard Nicolaieff 3

Pouvoir local

Les chartes régionales de l'autonomie locale.
Vers un droit international de la décentralisation ? Épiphane Sohounou 7

Économie

La banqueroute des deux tiers sous le Directoire (2^e partie) Christian Bigaut 13

Dossier > Politiques sociales : les territoires à la manœuvre

Départements et politiques sociales : le statu quo apparaît difficilement soutenable Stéphane Le Boulter 24

« Relever le défi de l'individualisation des politiques sociales » Entretien avec Philippe Bas 33

La dépendance : défis à court et à long terme Muriel Boulmier 37

Le système français de protection de l'enfance : une hydre à trois têtes Jean-Michel Rapinat 42

Sortir de l'ambiguïté des politiques d'insertion François Soulage 46

L'esprit de responsabilité, valeur clé de la politique sociale Pierre Méhaignerie 49

Une nouvelle gouvernance territoriale des politiques sociales est-elle possible ? Pierre Jamet 51

Métropolisation : quel impact pour les politiques sociales ? Ronald Maire 55

La région, une chance pour les politiques sociales Benoît Pericard 59

« Il faut nationaliser le financement des prestations universelles,
véritable jardin à l'anglaise incompréhensible et injuste » Entretien avec Hervé Gaymard 63

La mutualisation des politiques sociales : une pratique de bonne gouvernance Jean-Charles Manrique 69

Écarts de mise en œuvre ou politiques publiques locales :
l'exemple de l'aide aux personnes âgées dépendantes à domicile Agnès Gramain, Robin Hege, Quitterie Roquebert 76

Le social : impensé de la réforme territoriale ? Cyprien Avenel, Christophe Fourel 81

Droit de Cité

Chronique italienne. Région Lombardie : nouveau moteur, nouveau départ Alain Pesenti 85

Entretien avec Roberto Maroni, Président de la région Lombardie 95

Europe

Aux lendemains du renouvellement des institutions européennes,
quelle mise en œuvre de la politique de cohésion ? Nicolas Gaubert 97

Droit et décentralisation

Qu'est-ce qu'une convention de coopération horizontale au sens du droit de l'Union européenne ? Elisabeth Mella 101

Gouvernance et société

Le récit public territorial à ouvrir et renouveler Laurence Lemouzy 109

Histoire de la gouvernance publique

Les noms et mots du pouvoir : le Moyen Âge (2^e partie) Beate Langenbruch 113

Livres

Mieux comprendre les mutations urbaines Mathieu Philippot 123

La fabrique politique des politiques publiques, un « enchantement nécessaire » ? Martin Fourdrignier 126

Le social : impensé de la réforme territoriale ?

Arrimée aux objectifs de développement économique et d'attractivité urbaine, la réforme territoriale induit un impensé sur la conception de la politique sociale, réduite au traitement des difficultés. Le social est alors défini comme une dépense et une charge, et non pas comme un instrument dynamique de construction du bien commun local. Une nouvelle étape de la décentralisation repose moins sur l'organigramme des compétences et des différents niveaux territoriaux, que sur les capacités de réconciliation de l'économie et de la société, et donc de coopération entre les acteurs et les territoires, dans un objectif de cohésion. Cet enjeu implique l'élaboration d'une nouvelle réponse publique, qui oriente la politique d'action sociale vers une logique de développement social, plus préventive, participative et inclusive.

Le paysage des politiques sociales a été profondément modifié par les différentes lois de décentralisation qui se sont succédé depuis le début des années 1980. Avec le transfert des compétences de l'État, les collectivités locales sont aujourd'hui l'échelon privilégié et incontournable de mise en œuvre des politiques d'action sociale. Cette territorialisation apparaît comme un moyen d'adaptation de ces politiques aux spécificités locales, susceptible d'offrir une plus grande cohérence et une meilleure qualité de l'intervention. La décentralisation traduit en effet la volonté de s'appuyer sur l'atout de la proximité afin d'améliorer l'efficacité des politiques d'action sociale. Elle incarne l'ambition d'une approche plus locale et partenariale des politiques publiques, afin de dépasser les approches verticales et sectorielles.

Pour autant, les questions sociales se sont complexifiées dans l'articulation des niveaux territoriaux et la multiplication des acteurs publics et privés. La diversité des acteurs qui interviennent à un titre ou à un autre dans le champ social (État, collectivités locales, organismes de sécurité sociale, associations) interroge la répartition actuelle des compétences, et le degré de coopération entre ces acteurs autour d'un projet social de territoire. L'action publique locale demeure aujourd'hui largement compartimentée, segmentée, et manque souvent de lisibilité. En même temps, les politiques sociales se sont trouvées emportées par une vague de nouveaux « dispositifs », de programmes et de prestations, selon une logique d'empilement, de ciblage et de technicisation croissante des interventions.

L'Acte II de la décentralisation a consacré le département comme chef de file de l'ensemble des politiques d'aide et d'action sociales. On a pu parler à ce propos

de l'avènement du « Département providence ». Il est vrai que le Département a vu ses responsabilités sociales s'accroître de manière considérable. Il est le principal acteur des politiques d'aide sociale à l'enfance, d'aide aux personnes âgées et handicapées et des politiques de lutte contre les exclusions. Il gère également trois grands types de prestations légales : la prestation de compensation du handicap (PCH), l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA) et le revenu de solidarité active (RSA). Aujourd'hui, les dépenses sociales des Départements représentent environ 30 milliards d'euros par an.

Bien que les compétences légales des communes en matière sociale soient très limitées, les responsabilités municipales, dans les grandes villes plus particulièrement, n'ont cessé de croître. S'appuyant sur la clause de compétence générale, les communes (avec leurs regroupements le cas échéant) jouent de fait un rôle important dans la plupart des domaines de la vie quotidienne, de l'enfance à la vieillesse, et peuvent, en matière sociale, faire à peu près tout, par l'intermédiaire des CCAS notamment. Enfin, les régions sont directement positionnées sur le plan de la formation professionnelle, notamment en matière sanitaire et sociale.

Quelle organisation territoriale voulons-nous ?

La décentralisation des politiques sociales s'apprête à connaître une nouvelle étape avec le projet de loi NOTRe préparant une réforme de l'organisation des territoires afin de clarifier les modalités d'exercice des compétences des collectivités locales et d'améliorer l'ef-

par
CYPRIEN AVENEL,
Sociologue

CHRISTOPHE FOUREL,
Économiste

ficienne de l'action publique et de ses missions. Après la mise en place des métropoles avec la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 et la refonte de la carte régionale, le projet de loi NOTRe pose à nouveau la question du devenir des compétences sociales sur les territoires.

Présenté le 18 juin 2014 en Conseil des Ministres, le projet de loi NOTRe prévoyait de profondes modifications dans l'organisation des pouvoirs locaux, en particulier avec l'annonce de la suppression progressive du Conseil général. Cette orientation pouvait engager la réflexion sur des scénarios de dévolution des compétences sociales actuellement assurées par le Département entre, d'un côté, la consolidation de l'intercommunalité voire de la métropole, et de l'autre, celle du niveau régional. Aujourd'hui, avec le report du

calendrier de la loi (été 2015), 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, ne serait-ce qu'en raison de la suppression de la clause générale de compétence qui semble engagée.

Une fois encore, on remarquera l'étonnante capacité du Département à transformer ce qui serait son handicap congénital (l'échelon intermédiaire de trop hérité d'un autre âge) en un avantage en tant que 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 : 1969, 1983, 2004, 2014 sont autant d'étapes qui réitèrent ce scénario. Aussi, il n'est pas anodin que le dernier rapport de l'ADCF commandité par deux ministres souligne la grande réserve sur l'éventuelle reprise des compétences sociales départementales par les communautés de communes (rapport 2015).

Au bout du compte, le système politico-administratif local de la III^e République se maintient, en même temps que s'affirme le modèle du couple Région/Intercommunalité comme palliatif des inadaptations du premier. Dans une sorte d'hésitation entre l'un et l'autre, les différentes parties prenantes ne parvenant pas véritablement à choisir, on aboutit à une situation abstruse d'empilement de structures qui ne va guère dans le sens d'une clarification des responsabilités sociales.

Quelle politique sociale voulons-nous ?

Sur le fond, on peut toutefois retenir un enseignement essentiel : le « social » demeure la plupart du temps un impensé. Mais c'est peut-être une dimension constante de son identité. Comme le montre l'affirmation des métropoles (à l'exception de Lyon), les évolutions nécessaires sont le plus souvent pensées en priorité sur le mode du développement économique et de l'attractivité urbaine ; ce qui est parfaitement légitime mais induit en même temps une erreur de conception, qui réduit le social au traitement des difficultés, des carences et des déficits. On en vient alors à définir le social comme un « boulet », une dépense, une charge, et non pas comme un instrument dynamique de développement et de construction du bien commun local. L'impensé du débat sur la réforme des territoires est de véhiculer une vision faible du rôle de la politique sociale.

La réussite de la décentralisation repose moins sur l'organigramme des différents niveaux territoriaux (région/département/intercommunalité/ville), que sur les capacités d'articulation du développement économique et urbain et du développement social, dans une approche durable prenant en compte les aspects multidimensionnels des besoins humains et les attitudes de préservation de l'environnement. Une nouvelle étape résiderait dans la définition d'une conception structurante et positive du social, qui mobilise cette compétence comme un atout et un gain, au moment où les enjeux de cohésion sociale remettent en cause les postures traditionnelles.

La réforme territoriale véhicule une vision « en creux » des politiques sociales. Le développement économique relèverait de l'échelle de la métropole mondialisée. Le « social » serait dans le « local » et la « proximité ». Or une nouvelle étape de la décentralisation potentiellement adaptée aux défis sociaux du moment réside tout au contraire 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 tirer le plus en amont possible la notion de la solidarité ? Là est la question.

Se demander comment faire en sorte que la réforme des territoires soit une opportunité pour redonner du souffle à la décentralisation exige alors de situer le

“Une nouvelle étape de la décentralisation potentiellement 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.”

raisonnement moins dans la logique de redistribution des compétences (vente à la découpe) que dans la logique d'élaboration progressive d'une nouvelle réponse sociale, adaptée aux besoins d'aujourd'hui : la volonté d'orienter la politique d'action sociale vers une logique de développement social, plus préventive, participative et inclusive.

Car il n'existe pas d'organigramme canonique de la répartition des compétences et des différents niveaux territoriaux de la décentralisation. Les problématiques sociales, qui sont par nature complexes et multi-niveaux, « bousculent » sans cesse les « périmètres » et les tentatives de rationalisation par « blocs de compétences » (Igas, 2008). La question est donc moins celle de la recherche d'un hypothétique optimum territorial que celle de la mobilisation des coopérations optimales en identifiant mieux les pilotes. Il s'agit d'avancer vers une approche intégrée de la politique sociale, afin de garantir son unité, sa cohérence et sa qualité.

Développer plutôt que réparer

Cette analyse implique donc une conception stratégique de la politique sociale appelée à intégrer les enjeux de cohésion sociale et d'investissement humain, à l'échelle des territoires, au cœur du projet économique et urbain. 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 implique 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.

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 (Avenel, Warin, 2007).

C'est d'ailleurs à partir de ce constat abrupt que s'est développée une réflexion sur l'avenir de l'action sociale et le dépassement de ses limites actuelles en remplaçant les réponses spécifiques et sectorielles

usuelles par de nouvelles politiques plus transversales et décloisonnées¹. Dans cette lignée interprétative, le développement social territorial est 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 » ancrées 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 (Lafore, 2013). 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'ampleur de la tâche à accomplir face à l'empilement des dispositifs et le morcellement des responsabilités. Avec la décentralisation, l'action publique locale s'est épanouie mais au prix d'une grande complexité. Il existe bien une volonté de transversalité mais celle-ci se déploie, de fait, selon un mode d'organisation en « tuyaux d'orgue ». 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 constitue un chantier prioritaire, afin de libérer l'initiative et d'établir les conditions du pouvoir d'agir des acteurs locaux (EGTS, 2015).

De nouvelles relations d'équilibre entre l'État, les collectivités locales et les citoyens

La priorité est donc bien de travailler la question de la coopération et des complémentarités entre les acteurs locaux autour d'un projet social de territoire. La prégnance des collectivités locales sur la cohésion sociale ne peut prospérer sans la mobilisation de l'État et de 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'État. Dans le cadre d'une décentralisation fondée sur la coopération et la

contractualisation, l'État est conduit à incarner un rôle de facilitateur, de catalyseur, d'arbitre, celui qui réunit les acteurs autour de la table. En somme, l'État n'est plus seulement conduit à édicter les tables de la loi, mais 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 orientation implique une définition locale des politiques publiques que l'État doit accompagner, et moins une programmation nationale que le local doit appliquer.

De ce point de vue, la décentralisation restera inaboutie si elle n'implique pas la démocratie locale et la contribution des citoyens, notamment les plus démunis, des associations et des entreprises. 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. Des avancées non négligeables sont à l'œuvre dans certains territoires. Il faut donc oser franchir une étape en érigeant la société civile au statut d'acteur et non plus simplement d'interlocuteur pour la consultation.

En conclusion

À l'heure où se prépare une nouvelle étape du projet de décentralisation, une évolution est autant à espérer du côté d'une clarification des compétences que du côté d'une rénovation des modes de coopération autour d'un projet de territoire. Car le manque de lisibilité des interventions engendre une dilution des responsabilités et une perte d'efficacité de la décision publique.

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. Soit on observe l'accentuation d'une approche gestionnaire commandée par les déficits publics et l'effacement entre les recettes qui diminuent et les dépenses qui augmentent avec des départements qui s'orientent vers une impasse. 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.

C. A & C. F.

1. « L'action sociale : boulet financier ou renouveau de la solidarité », 2013, note des directeurs généraux des services départementaux.



Crédit photo : jeantrekkeur-Fotolia.com

À l'heure où se prépare une nouvelle étape du projet de décentralisation, une évolution est autant à espérer du côté d'une clarification des compétences que du côté d'une rénovation des modes de coopération autour d'un projet de territoire.

Bibliographie

- 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, p.55-61.
- CHÉRÈQUE F., VANACKERE S., « Évaluation de la 1^{re} année de mise en œuvre du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale », Rapport IGAS, 2014.
- 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, décembre 2008.
- LAFORE R., « Où en est-on du "Département-providence" ? » *Informations Sociales*, n° 179, septembre-octobre 2013.
- LE LIDEC P., « Le département n'est pas insubmersible, même si l'acte II l'a consolidé », *Pouvoirs Locaux*, n° 75, 2008.
- Rapport du groupe de travail national des États Généraux du Travail Social, *Développement social et travail social collectif*, Paris, La Documentation française, février 2015.
- Rapport ADCF, *Intercommunalité et action sociale*, mars 2015.
- 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.