



**OBSERVATIONS, POSITIONS ET SCÉNARIOS DE L'ANDASS AU SUJET  
DE LA RÉFORME TERRITORIALE DES POLITIQUES SOCIALES  
Septembre 2014**

La réforme territoriale, à l'aube d'un prochain débat parlementaire, est assurément nécessaire. Modernisation de l'action publique, simplification administrative, économies budgétaires, lisibilité pour l'usager sont des visées dont la légitimité ne souffre aujourd'hui d'aucune controverse. Pourtant, tel qu'il se profile, le projet porte en germe de profondes déstabilisations, notamment des Départements, et, plus précisément, des politiques sociales départementales. Non pas qu'il ne faille rien changer ; au contraire. Mais il faut, au titre de l'aide et de l'action sociales départementales, prévenir des risques de fragmentations, de nouvelles complexifications, de surcoûts de coordination.

Le projet de loi « Nouvelle organisation territoriale de la République » (NOTRe) repose sur une connaissance insuffisante du contenu et de l'organisation – certainement à améliorer – des politiques sociales. La réforme territoriale, à l'échelle départementale, n'est pas qu'un jeu de meccano institutionnel entre Conseils généraux, intercommunalités et Métropoles. Avec de puissants effets de dominos sur l'ensemble des politiques sociales et leurs divers opérateurs, elle pourrait avoir des conséquences néfastes sur les prestations, services et équipements qui sont au cœur de la vie des gens.

L'ANDASS, apportant sa contribution aux débats, rappelle d'abord la place éminente des interventions sociales menées et assemblées par les Départements. Ceux-ci accompagnent, avec leurs réseaux de partenaires, la population sur toutes les étapes de la vie (de la protection maternelle et infantile aux maisons de retraite). Livrant une évaluation critique de la dynamique projetée de « vente à la découpe » des politiques sociales, dans le cadre d'une dynamique trop directive de métropolisation, l'ANDASS a élaboré des scénarios alternatifs.

La perspective de nouvelles agences sociales publiques est discutée, tandis qu'est étudiée la possibilité de mutualisations renforcées entre certains acteurs des politiques sociales. Le mécanisme de la délégation est privilégié afin de dépasser les indiscutables cloisonnements contemporains et pour offrir un service public de proximité adapté aux réalités territoriales. La posture est simple : des solutions négociées et ajustées plutôt qu'uniformément imposées.

LE DÉPARTEMENT : UN ASSEMBLEUR AU CŒUR DES SOLIDARITÉS.....	2
Le Département : quel rôle dans les politiques sociales ? .....	2
Le Département social : quelles grandes masses budgétaires ? .....	3
Le Département social : quelles économies possibles ? .....	5
Le Département : une incongruité quand on se compare en Europe ? .....	5
Le Département et les politiques sociales : quelles incertitudes ? .....	7
 DES SCÉNARIOS POUR LA RÉFORME TERRITORIALE .....	9
Scénario du projet NOTRe : vente à la découpe et métropolisation directive .....	10
Scénario alternatif 1 : agencification forcée et étatisation intégrale .....	12
Scénario alternatif 2 : rapprochements et mutualisations favorables .....	12
Scénario alternatif 3 : transferts incités et délégations concertées .....	15
 Conclusion : le territorial ET le social .....	17

**ANDASS** (contact: [giraud.roland@cg62.fr](mailto:giraud.roland@cg62.fr) – 0676110029)

Association professionnelle présente dans plus de 90 % des départements, l'ANDASS (Association Nationale des Directeurs d'Action Sociale et de Santé des départements) compte plus de 200 adhérents (directeurs et directeurs généraux adjoints des départements). Portant des valeurs fortes afin de développer des partenariats d'action et des coopérations par le dialogue, l'ANDASS soutient fondamentalement que les dépenses sociales ne constituent pas un coût mais un investissement dans le développement humain. Estimant que les politiques de solidarités doivent irriguer l'ensemble des politiques, l'ANDASS aspire, avec ses analyses et propositions concrètes issues de la diversité des territoires, à participer à la modernisation d'un service public de proximité et de qualité. Pour une meilleure vie quotidienne de tous les gens.

## LE DÉPARTEMENT : UN ASSEMBLEUR AU CŒUR DES SOLIDARITÉS

Le sujet de la réforme territoriale, en particulier lorsqu'il s'agit des Départements, est une bombe à rebondissements. Une bombe, car le thème est explosif. À rebondissements, car aux annonces martiales succèdent de multiples revirements. Le sujet est ainsi toujours en mouvement. C'est le moment, en tout cas, pour une analyse non pas générale du sujet départemental, mais d'une expertise, d'une évaluation et de propositions du point de vue des politiques sociales à l'échelle départementale.

La perspective aujourd'hui en cours de discussion, en préalable à un débat parlementaire autour d'un projet de loi qui promet un big bang territorial et social avec le transfert des compétences sociales des Départements, consiste en un nouvel équilibre de l'organisation territoriale française, avec un nombre réduit de Régions, la naissance de Métropoles et l'affirmation de bassins de vie. Les compétences sociales départementales, si elles devaient être retirées aux Départements, par transfert obligatoire ou délégation forcée, devraient être redistribuées à d'autres instances et échelons. Mais la vision d'ensemble est floue : ces compétences sociales ne sauraient être régionalisées sur de trop grandes Régions, ni dispersées sur des bassins de vie trop petits, ou encore concentrées dans des métropoles qui n'existent pas sur tout le territoire. La réforme envisagée ne concerne d'ailleurs pas tout le territoire puisque l'Ile-de-France et le Grand Paris ne sont pas directement concernés, tandis que les départements ruraux (qualificatif qu'il faudrait préciser) en seraient, selon des déclarations gouvernementales, écartés. Telles qu'elles se profilent, les nouvelles dispositions législatives laissent envisager des problèmes importants en ce qui concerne l'enchevêtrement non-simplifié des compétences et la juxtaposition des Départements avec les métropoles naissantes. Nombre d'intentions du projet sont louables, en ce qui concerne les soucis énoncés de simplification et de clarification. Cependant l'orientation générale apparaît lourde d'incertitudes, voire de menaces, non pas tant pour ce qui relève des architectures territoriales, mais plutôt pour ce qui est au cœur de l'activité des Départements : les politiques sociales. Aux problématiques de masse critique, de faisabilité technique et d'évaluation des coûts et bénéfices des diverses options, s'ajoutent d'autres scénarios que cette analyse propose d'éclairer au prisme essentiel des politiques sociales.

Saisissant l'occasion offerte par les débats à venir, et déjà largement ouverts, autour du projet de loi « Nouvelle organisation territoriale de la République » (NOTRe), mais aussi dans le cadre des échanges autour du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale et des États généraux du travail social, l'ANDASS apporte ses observations, interrogations et recommandations.

L'ANDASS a toujours participé aux réflexions liées à la réforme territoriale sachant que celle-ci ne saurait être une fin en soi. Une telle réforme, parfaitement légitime quand personne ne conteste les phénomènes de mille-feuille institutionnels et l'errance inutile des usagers entre les guichets, doit certes contribuer à la nécessaire maîtrise des dépenses publiques. Mais elle doit surtout participer à la modernisation et à l'amélioration des services rendus aux habitants. ***Il n'existe certainement pas de modèle théorique indiscutable pour un optimum territorial assurant l'optimisation financière et budgétaire des politiques sociales. En revanche, il existe des organisations optimales pour servir les prestations, fournir les services, gérer les équipements, programmer et évaluer les politiques.***

L'ANDASS prend également la plume et la parole à l'occasion de projet NOTRe car ce ne sont pas seulement les Départements en eux-mêmes qui sont concernés et affectés, mais l'ensemble des opérateurs publics et associatifs des politiques sociales. En effet, le territoire départemental est, pour la plupart des partenaires des Départements dans leurs politiques sociales, la base d'organisation des interventions et des coopérations. ***La refonte des politiques sociales départementales suppose et emporte bien plus que les seuls Départements.*** D'où l'importance d'une vision stratégique sur le double plan des politiques territoriales ET des politiques sociales.

### **Le Département : quel rôle dans les politiques sociales ?**

Depuis plus d'une décennie le sujet de la suppression et/ou de la réorientation radicale des Départements revient régulièrement à l'ordre du jour. Malgré cette menace et les critiques qui la nourrissent, les Départements ont su, tout particulièrement en matière sociale, assimiler et mettre en œuvre d'importantes réformes, quand ils ne les ont pas eux-mêmes suscitées.

Aujourd'hui, l'action sociale départementale s'adresse à quatre grands publics répartis tout au long des âges de la vie : enfants et parents, actifs en difficulté d'insertion, personnes handicapées, personnes âgées. Elle mêle des actions « tout public » et des actions très ciblées. Elle a la particularité de combiner l'intervention des travailleurs sociaux présents en proximité des habitants (le « secteur ») et la gestion des dispositifs dans une unité intégrée.

Progressivement, les Départements se sont affirmés et ont été reconnus chefs de file en matière sociale ; des assembleurs des politiques sociales. Plus que le chef-de-filât, au contenu discutable, cette fonction d'assemblage

est incontestable. Elle s'applique, concrètement, tant aux situations individuelles qu'à l'organisation des acteurs. Cette fonction, tenue par les Départements, consiste à ajuster les politiques, à monter des opérations innovantes, à optimiser les moyens existants. S'il devait ne plus y avoir de niveau départemental ni d'élus départementaux, une question cruciale serait de savoir qui désigner comme niveau pertinent d'assemblage et quelle institution pour le porter.

La réforme territoriale, telle qu'elle se profile dans les textes, présente le risque de suspendre la dynamique d'amélioration de la qualité de service et de la gouvernance que les Départements cherchent à faire vivre avec leurs partenaires et opérateurs. Il est plus qu'utile d'opérer un choc de simplification, pour l'usager comme pour le gestionnaire, s'attaquant au dit mille-feuille et en clarifiant l'équilibre des compétences entre l'Etat, ses agences et les Départements. Il est plus hasardeux de vouloir en finir totalement avec une architecture qui si elle est imparfaite sait faire ses preuves.

Il peut être difficile, à ce sujet, d'être audible. S'intéresser aux Départements pour assembler et moderniser l'action publique est rapidement qualifié de conservateur, de désuet, de corporatiste. Cependant, *défendre l'intérêt de l'espace départemental n'est pas forcément défendre l'intérêt départemental*. Les Départements, sous leur format issu des différentes vagues récentes de décentralisation, n'ont rien à voir avec l'image d'administration établie pour un autre âge. Dans le domaine social, le Département est une institution jeune, appuyée sur une conception et des outils modernes, apte à intégrer des réformes lourdes à un rythme soutenu. Et ce dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint. Penser l'action sociale autrement apparaît plus opportun que de se dresser contre une perspective critiquable. Aussi, plutôt que d'uniquement montrer les défauts et impasses d'une certaine tendance à l'œuvre, on préférera dessiner des scénarios contrastés, soulignant clairement des défiances et des préférences.

#### **Le département social : quelles grandes masses budgétaires ?**

Avec plus de 30 milliards d'euros la dépense sociale départementale progresse très significativement (+ 14 % entre 2008 et 2012) tout comme le nombre d'allocataires (+ 24 % entre 2008 et 2012). Cette dépense est composée des allocations et services de pleine responsabilité départementale mais aussi de prestations de solidarité, au premier rang desquelles le RSA, compensées (en partie seulement) par l'Etat.

#### **Dépenses sociales brutes des départements**

2008	2009	2 010	2 011	2012 (p)	Évolution 2012/2011	Évolution 2012/2008
<b>En millions d'euros courants</b>					<b>En euros constants</b>	
<i>Aide aux personnes âgées</i>						
7 238	7 564	7 838	7 979	8 158	0,3 %	6,5 %
<i>Aide aux personnes handicapées</i>						
5 136	5 603	5 993	6 358	6 669	2,9 %	22,7 %
<i>Aide sociale à l'enfance</i>						
6 052	6 382	6 635	6 884	7 126	1,5 %	11,3 %
<i>Dépenses totales d'allocation et d'insertion liées au RMI et au RSA</i>						
6 466	7 007	7 674	7 911	8 221	1,9 %	20,2 %
<b>DÉPENSES TOTALES (y compris frais de personnels et autres frais d'intervention sociale)</b>						
<b>27 792</b>	<b>29 560</b>	<b>31 223</b>	<b>32 269</b>	<b>33 402</b>	<b>1,5 %</b>	<b>13,6 %</b>

(p) : provisoire

Champ : France métropolitaine

Source : DREES, ODAS

L'augmentation de la dépense sociale brute des Départements, signe à la fois de la croissance des missions départementales mais aussi de certaines difficultés sociales, est à mettre en rapport avec l'augmentation de la dépense sociale nette (qui ne prend pas en compte les compensations financées notamment par l'État). Les dépenses sociales nettes ont augmenté de 27 % entre 2000 et 2012. Cette croissance du solde à la charge des Conseils généraux a pu être absorbé par l'amélioration de leur fonctionnement et une mobilisation plus performante de l'ensemble de leurs politiques au service du social (prestations mais aussi transport et déplacement, habitat logement ou encore développement économique).

## Effectifs des prestations sociales départementales (au 31 décembre)

2008	2009	2 010	2 011	2012 (p)	Évolution 2012/2011	Évolution 2012/2008
<b>Aide aux personnes âgées</b>						
1 258 300	1 298 660	1 330 890	1 362 490	1 385 540	2 %	10 %
<b>Aide aux personnes handicapées</b>						
282 510	310 040	331 910	355 590	367 970	3 %	30 %
<b>Aide sociale à l'enfance</b>						
285 560	289 440	290 700	297 250	303 470	2 %	6 %
<b>RMI et au RSA</b>						
1 079 850	1 364 400	1 435 840	1 474 510	1 555 380	5 %	44 %
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>						
<b>2 906 220</b>	<b>3 262 540</b>	<b>3 389 350</b>	<b>3 489 840</b>	<b>3 612 370</b>	<b>4 %</b>	<b>24 %</b>

(p) : provisoire

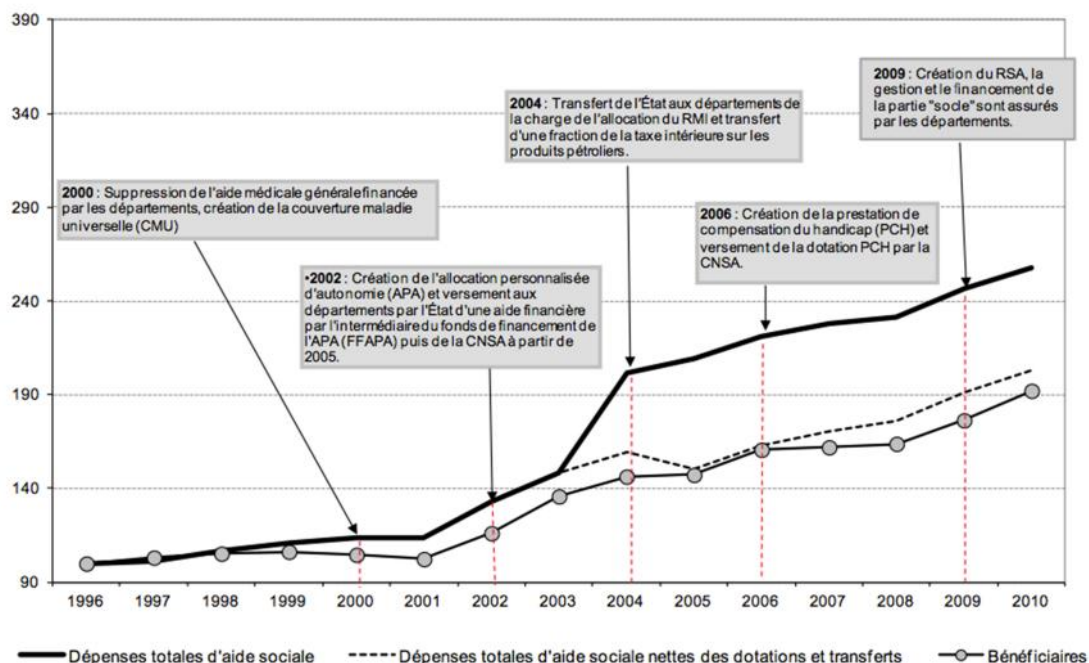
Champ : France métropolitaine

Source : DREES, ODAS

Au-delà du seul RSA, qui concentre bien des tensions et controverses, la dépense sociale départementale est au cœur des politiques de solidarité. Ces 33 milliards d'euros, en 2012, ne représentent que 5 % environ de la dépense sociale totale en France, celle-ci provenant principalement des droits et Caisses de Sécurité sociale. Les Départements versent des prestations d'aide et d'action sociales, au cœur de la vie quotidienne, qui viennent compléter, remplacer ou orienter les politiques de Sécurité sociale. Concrètement, la montée en puissance des dépenses sociales départementales, s'observe à travers deux chiffres : + 150 % en 15 ans, + 100 % de bénéficiaires.

## La montée en puissance des politiques sociales départementales

Base 100 en 1996, en euros constants



Source : DRESS

Qu'il s'agisse des personnes handicapées, des mineurs en danger, des ménages précarisés, le Département présente un « bouclier social » efficace, amortissant les effets de la crise. Toutefois, les politiques sociales départementales ne sont pas uniquement celles d'un « Département providence » centré sur les personnes et ménages en difficulté. Au contraire, *les politiques de solidarité des Départements couvrent un ensemble de besoins et de situations qui concernent, en France, la population dans son intégralité*. Il en va des quatre millions de personnes directement allocataires, des autres personnes vivant dans leur foyer, des bénéficiaires des prestations servies par de nombreux partenaires soutenus par les Départements, des usagers des services publics comme la Protection maternelle et infantile (PMI). Bien plus que des problèmes ponctuels, les Départements

accompagnent tout au long des âges de la vie (de la petite enfance à la grande vieillesse). Si, en photographie, une année donnée, le nombre de bénéficiaires des politiques sociales départementales est conséquent, sur le temps d'une vie, c'est presque l'intégralité de la population qui, à un moment ou un autre, aura été concernée par le social assemblé par les départements. Leurs prestations, équipements et services contribuent puissamment à l'amélioration de la vie quotidienne (qui ne peut être au mieux organisée que par la proximité) mais aussi à l'aménagement du territoire (qui ne saurait seulement se décider centralement). La réforme territoriale, sur le plan social, aura donc potentiellement un impact conséquent non seulement sur une grande partie de la population vivant en France mais également sur d'autres segments de l'action publique.

Au cœur des politiques sociales, les Départements gèrent des politiques impliquant, directement mais aussi plus largement indirectement, à travers les multiples partenariats, 1,3 millions de professionnels. Ce sont, avec les usagers et destinataires des politiques, ces professionnels, relevant déjà de divers cadres d'emploi et ayant à jongler entre les complexités administratives, qui auront à gérer les conséquences de la réforme territoriale. Au moment de la préparation, compliquée, des États généraux du travail social, il s'agit de ne pas seulement s'intéresser aux importants sujets des finances publiques et des évolutions institutionnelles, mais de mettre au centre des objectifs les usagers et ceux qui les servent.

### **Le Département social : quelles économies possibles ?**

Les économies attendues de toute réforme territoriale des politiques sociales doivent s'envisager sur trois principaux registres : les frais de structure (le fonctionnement des Départements pour les politiques sociales) ; les dépenses d'intervention (les prestations) ; les gains en efficacité et en moyens.

**Réduction des frais de structure.** Réduire les départements, c'est diminuer le nombre d'élus et de fonctionnaires. C'est aussi augmenter les déplacements, adapter les locaux, harmoniser des rémunérations vers le haut. Dans toutes les hypothèses, même maximales, cette réduction des frais de structure, ne saurait représenter que 1 % à 2 % de l'ensemble des dépenses sociales départementales (300 à 600 millions d'euros sur 30 milliards de dépenses sociales). Si des économies politiquement très symboliques peuvent être attendues, ce n'est probablement pas dans les structures que se trouvent les marges de manœuvre les plus importantes. La réduction des doublons et des concurrences stériles peut apporter de nouvelles ressources, et, surtout, davantage d'efficacité. Il faut, en tout cas, se méfier d'espérances déraisonnables d'économies.

**Diminution des dépenses d'intervention.** C'est sans doute ici que les espérances sont les plus significatives en termes d'économies de dépenses publiques. Mais, en particulier dans le domaine social, c'est faire directement peser sur les populations le coût de ces économies. Et il ne s'agirait alors pas d'une réforme des territoires mais, d'abord, de celle des politiques sociales. C'est d'ailleurs là un nœud du dossier que met en avant l'ANDASS : le social n'est pas un jeu de mecano territorial mais un équilibre territorial de politiques ajustées.

**Gains d'efficience.** C'est assurément par des réorganisations, chacune adaptée aux réalités territoriales, qu'il est possible de gagner en efficacité et en moyens. Les réserves d'économies sont, en l'espèce, importantes, à condition que les textes autorisent et laissent l'initiative locale plutôt qu'ils ne la brident. En conservant, voire en renforçant l'unité fonctionnelle des politiques sociales départementales, ce sont bien des coûts de coordination qui peuvent être limités, voire éliminés. En laissant les Départements innover et s'adapter à leurs réalités, des marges conséquentes de progrès sur la relation de service sont exploitables, bénéfiques autant pour les usagers que pour les opérateurs. Il peut en aller de performances de gestion plus élevées, de réduction des inégalités de niveau de service, de réduction des délais d'accès aux droits.

### **Le Département : une incongruité quand on se compare en Europe ?**

L'organisation territoriale à la française est vilipendée en France. Le Département est très critiqué. Mais le modèle territorial français est-il si original ? À l'heure des débats sur la réforme territoriale, qui peut se présenter comme un 3<sup>ème</sup> acte de décentralisation, un 1<sup>er</sup> acte d'affirmation des métropoles ou bien comme un geste de recentralisation, il est bon de se comparer.

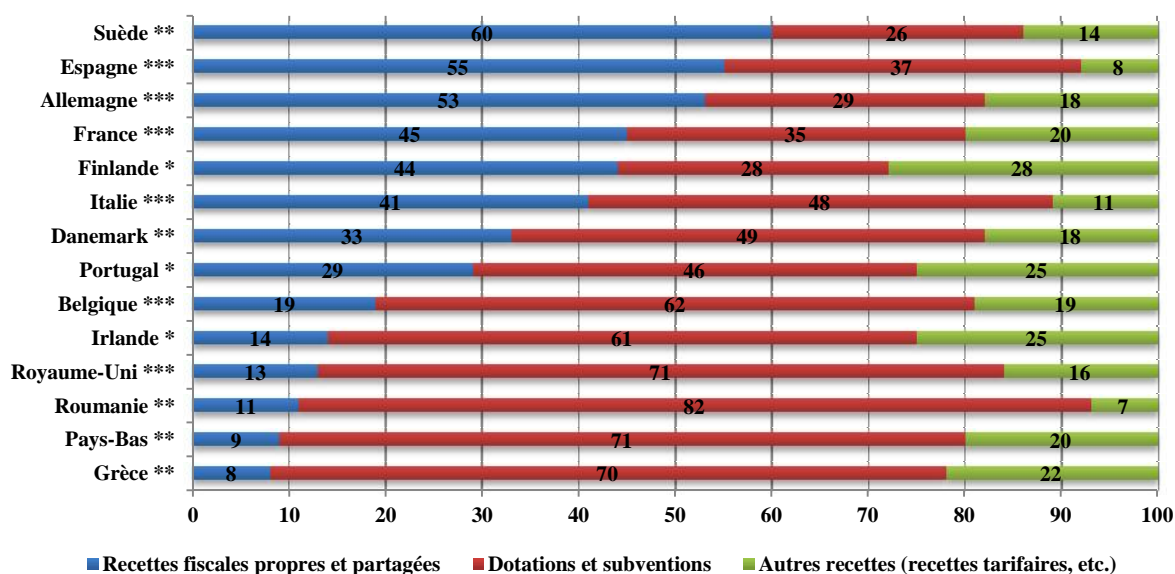
Avant les données comparatives, les faits. Le modèle social français, avec ses imperfections, est en Europe l'un de ceux qui permet le plus d'amortir les conséquences de la crise économique. C'est aussi l'un de ceux qui a, jusqu'ici, préservé ses objectifs solidaires et ses moyens. Tous les pays, par ailleurs, se trouvent confrontés à des niveaux élevés de complexité de leurs politiques sociales. Ce n'est pas une maladie française. La plupart ont opéré, en termes territoriaux, des réformes communales et s'interrogent maintenant sur la pertinence et la performance de la délégation de certaines politiques sociales. Partout où elles existent et/ou naissent, il apparaît un dialogue difficile entre les Régions et les Métropoles. De fait, un regard européen rapide montre que toute réforme territoriale, passant par délégation plus ou moins volontaire, ne fonctionne vraiment que lorsque la nouvelle architecture territoriale est pilotée à partir du triptyque diagnostic partagé/projet collectif/évaluation rigoureuse.

L'analyse comparée des formes territoriales n'est pas chose aisée. Les traditions et dénominations administratives sont compliquées et disparates. Les organisations institutionnelles varient grandement. 11 pays dans l'Union européenne n'ont qu'un seul niveau de collectivités locales (celui des communes), 9 en comportent deux (Communes et Régions), 7 (dont la France) trois. On ne saurait précisément comparer terme à terme les différents niveaux de collectivités, surtout en cherchant à évaluer les mérites et défauts réciproques de ce qui tiendrait lieu de « Département » (sous d'autres noms) ailleurs. Les compétences, en outre, ne sont pas du tout les mêmes d'un pays à l'autre. En tout état de cause et d'organisation, il importe de souligner que le modèle français à trois niveaux (bloc communal, Département, Région) est bien plus répandu, dans les grands pays, que ce que ne laisse entendre le bruit de critiques systématiques à l'égard de l'organisation territoriale française. La singularité française réside probablement davantage dans les diverses modalités et structures de l'intercommunalité que dans l'architecture à trois niveaux (bloc communal, départements, régions).

Afin d'avoir une idée, par les finances publiques, du niveau de décentralisation d'un pays, une option est de comparer, d'une part, les niveaux d'autonomie fiscale (la nature des recettes infranationales), et, d'autre part, les niveaux d'autonomie financière (le poids de la dépense publique infranationale). On peut ainsi apporter des éclairages sur le poids des recettes et le montant des dépenses au niveau local. Ce niveau local, pour la France, comprend l'ensemble des collectivités territoriales, c'est-à-dire indistinctement mêlés les communes et leurs intercommunalités, les Départements, les Régions.

### Nature des recettes infranationales (en 2011, en %)

Niveaux de collectivités : \* 1 niveau, \*\* 2, \*\*\* 3

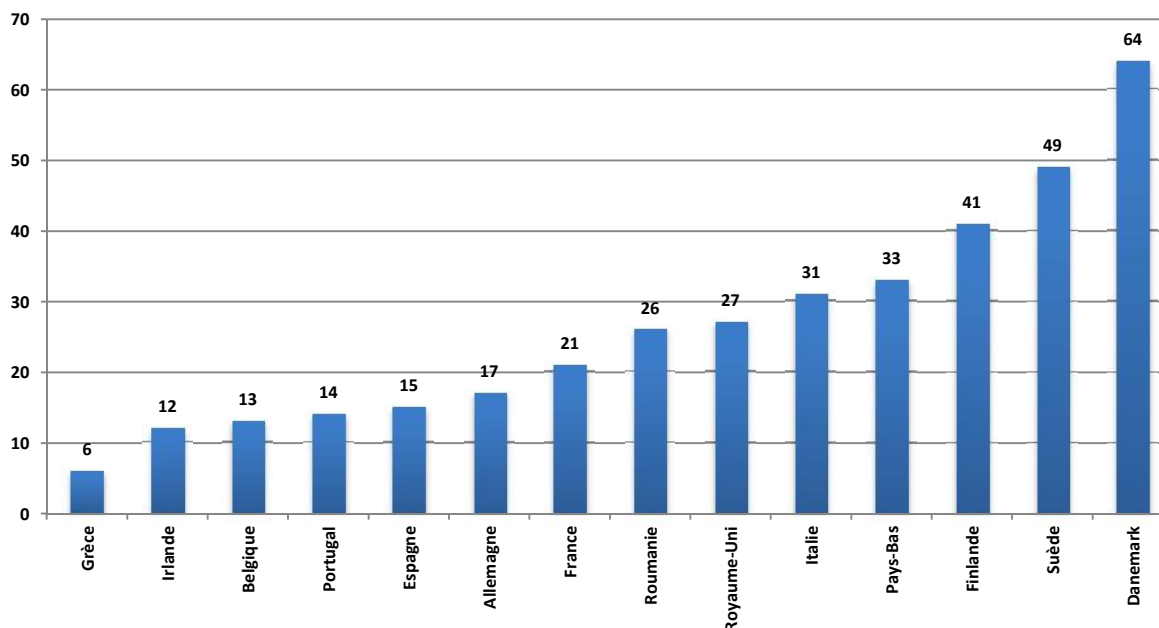


Source : Eurostat, ADCF

Sur les quatorze grand pays de l'Union rassemblés ici pour cet exercice seuls trois (Suède, Espagne, Allemagne) disposent d'une ressource d'abord locale. Il s'agit des recettes fiscales propres (l'impôt foncier est le plus répandu) auxquelles s'ajoutent les recettes fiscales partagées avec l'Etat (ou l'échelon territorial supérieur) qui cède alors une fraction de ses recettes fiscales (TIPP en France). Les recettes fiscales propres ou partagées ont été fortement affectées par les crises économiques. Dans le même temps, les dotations sont, dans de nombreux pays, gelées ou diminuées du fait des objectifs de réduction des dépenses publiques. Dans cet ensemble la France est concernée par ces deux dynamiques en situant son autonomie fiscale directe (45 %) à un niveau plutôt élevé.

Une autre voie, complémentaire, pour tenter d'apprécier le niveau de décentralisation consiste à rapporter les dépenses publiques locales (quelles que soient les recettes qui les permettent) au total des dépenses publiques nationales. Des pays à organisation institutionnelle très décentralisée (mais à financement public pas forcément aussi décentralisé) comme le Danemark et la Finlande voient une partie très substantielle des dépenses publiques passer par le canal local. En France, il en va du cinquième de l'ensemble des dépenses publiques ce qui ne place pas le pays parmi les plus décentralisés, au contraire.

## Dépenses du secteur public infranational / Ensemble des dépenses publiques (en 2011, en %)



Source : Eurostat, ADCF

Une analyse européenne comparée plus poussée reste à faire, portant plus précisément sur les politiques sociales, Mais la réponse à la question évoquée ici est claire : la France n'a strictement rien d'une exception pour ce qui relève de l'organisation territoriale. Et pour ce qui a trait aux politiques sociales, qui sont loin d'être parfaites, elle a certainement des performances tout à fait enviées pour ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, la compensation du handicap ou encore le soutien à la conciliation vie familiale/vie professionnelle.

### Le Département et les politiques sociales : quelles incertitudes ?

Le projet de loi NOTRe, en particulier sur ce domaine social, soulève des inquiétudes (quant à l'avenir de certaines politiques), provoque un peu d'amertume (car pouvant être lu comme une condamnation de ce qui est en place), et alimente bien des incertitudes (sur les orientations exactes de la réforme). Si l'on prend l'exemple de l'un des importants services publics obligatoires dont le Département a la responsabilité, et avec lequel toute famille a un jour ou l'autre contact, la protection maternelle et infantile (PMI), les questions soulevées sont essentielles. La PMI sera-t-elle régionalisée ? Sera-t-elle éclatée dans des « bassins de vie » (qu'il faudra définir) ? Sera-t-elle confiée à des Métropoles (là où elles existeront) ? Sera-t-elle recentralisée (en étant confiée aux agences régionales de santé, en régie directe ou bien dans des organismes publics à définir) ? Sera-t-elle regroupée avec les services de santé scolaire de l'Éducation nationale ? Toutes ces questions institutionnelles se doublent d'interrogations sur les conséquences gestionnaires (pour les financements, pour les personnels) des différentes options. Surtout, comment mesurer les avantages et inconvénients des différentes formules, en particulier pour les familles et enfants concernés ? Les dimensions de ces questions dépassent très largement les seules préoccupations de permanence institutionnelle. Et il en va de même sur l'ensemble des politiques sociales au sein desquelles les Départements jouent un rôle majeur : l'accueil de la petite enfance (qui va habiliter les personnels et les équipements ?), la protection de l'enfance (qui gèrera et comment sera organisée l'aide sociale à l'enfance ?), la précarité (qui reprendra à sa charge le RSA ?), ou encore le handicap (quelles perspectives pour les Maisons départementales des personnes handicapées ?). Le probable éclatement à venir des missions et des personnels ne risque-t-il pas de supprimer les articulations actuelles efficaces entre le service d'action sociale, celui de l'aide sociale à l'enfance et celui de la PMI ?

De manière très prosaïque, se pose aussi la question de la continuité du soutien au secteur associatif si la clause de compétence générale du Département devait être supprimée. Sur les 85 milliards d'euros de budget consolidé, en France, du secteur associatif (dont près de la moitié concerne la sphère sanitaire et sociale), les Départements sont de plus en plus présents, ayant, sur une dizaine d'années seulement, augmenté de 3 % leur part relative dans le financement de ces acteurs essentiels de la cohésion sociale. Qui, alors que toutes les autres collectivités publiques (État, Sécurité sociale, Communes, Régions), se sont relativement désengagées, pourra les remplacer ? Au-delà des moyens, les grandes fédérations associatives s'étant, peu ou prou, calées territorialement sur l'administration territoriale de la République (au niveau des Régions et/ou des Départements) comment vont-elles et comment doivent-elles évoluer ?

Toujours sur le registre des incertitudes et des risques, l'organisation territoriale de l'État est un sujet d'importance. Les redondances sur les territoires viennent aujourd'hui probablement autant d'actions parallèles

de l'État territorial et des collectivités territoriales que des collectivités entre elles. La « RéATE » (réorganisation de l'administration territoriale de l'État), visait, à grands traits, une diminution du nombre de directions déconcentrées et le renforcement du rôle du préfet de région. Aujourd'hui, face aux difficultés évidentes de ses directions déconcentrées, l'État devrait avoir le courage de terminer ce qu'il a commencé, en clarifiant les compétences de ses propres services, en leur donnant un véritable rôle de stratège, de régulateur et non de contrôleur parfois censeur sans le sou. Ces services ont besoin de moyens, notamment humains, et d'une part d'autonomie. Cela pourrait également passer par une recentralisation de certaines compétences, comme le versement de certaines allocations, après évaluation des effets des précédents transferts. Ce n'est pas là une autre histoire, mais un point à avoir à l'esprit pour une réforme territoriale qui soit conçue comme une réforme des politiques sur les territoires et non comme un repérage, par endroits plutôt maladroit, de supposés postes d'économie.

Plus généralement, l'impact potentiellement considérable des changements contenus dans le projet NOTRe, implique, au minimum, que soient explorées les hypothèses majeures qui se présentent avant d'en privilégier une, d'où l'importance de raisonner par scénarios et propositions.



## DES SCÉNARIOS POUR LA RÉFORME TERRITORIALE

Afin de contribuer, *dans un esprit constructif d'information et de proposition*, l'ANDASS a examiné quatre scénarios sur ce qu'il est possible, souhaitable ou redoutable d'attendre de cette réforme territoriale. Aucun de ces scénarios ne correspond à celui du *statu quo*. L'exercice consiste à mettre en lumière les évolutions possibles, les risques redoutables, les alternatives souhaitables. Le premier scénario est une lecture des avantages et inconvénients du projet de loi NOTRe. Les trois autres présentent les grandes lignes de trois alternatives possibles. *L'objectif est de veiller à ce que les réformes institutionnelles et organisationnelles protègent et surtout développent la qualité du service public de proximité, en restant attentif aux équilibres financiers et humains*. Il faut, à cet effet, de l'ouverture (pour s'écouter et s'inspirer) et de l'inventivité (entre autres, pour imaginer des modes de gouvernance inter-collectivités). Dans l'hypothèse d'une mutation radicale des Départements, voire de leur disparition, il est évidemment difficile de concevoir un système optimal d'organisation territoriale qui préserve l'intégrité des politiques sociales, dépasse les périmètres des intercommunalités mais qui ne soit pas la Région, qui délègue positivement et intelligemment en fonction des capacités de faire ou non et qui ne pénalise pas les espaces ruraux. Établir de nouvelles modalités efficaces de gestion, de régulation des ressources et de programmation ne va pas non plus de soi. Certes, il y a un peu de quadrature du cercle, ce que des scénarios peuvent mieux éclairer que des options toutes faites, clés en main.

Le point de vue privilégié par l'ANDASS, avant d'entrer dans le détail des scénarios, est de maintenir l'unité des politiques sociales Départementales dont la richesse est encore insuffisamment exploitée. Cela ne signifie pas que la situation actuelle soit immuable et parfaite. Il semble, en effet, important de trouver le niveau de répartition des compétences le plus lisible et efficace possible dans l'intérêt des usagers. La chasse aux doublons et aux coûts d'articulation semble alors plus légitime et plus prometteuse que ce qui ressemble parfois, à certains égards, à une chasse aux départements. *Plutôt que de courir après des économies qui ne sont pas évidentes, il y a beaucoup à gagner en se centrant sur l'amélioration de la vie quotidienne des gens et l'amélioration de la relation de service*. L'ANDASS estime que les transferts de compétences actuels sont inaboutis. Ils méritent d'être complétés pour une meilleure cohérence, une plus grande efficacité et une gouvernance efficace à l'action sociale au profit de chacun de ses publics.

Les Départements, que le projet de loi NOTRe fragilise, sont des institutions agiles, aptes à gérer des politiques sociales changeantes, contraintes et qui doivent nécessairement être améliorées. Ils ont su et sauront évoluer, mais il faut leur laisser des capacités d'innover et – maître mot à avoir à l'esprit – leur accorder de la confiance. Cette confiance, soit dit en passant, que confèrent largement les Français à leurs collectivités territoriales, bien plus qu'à leur État. Si d'ailleurs les Français et usagers interrogés s'opposent à la suppression de leurs départements, ils en attendent également des évolutions. Évolutions que les scénarios établis au sein de l'ANDASS tentent de délimiter. Pour le débat.

Les quatre scénarios sont traités dans un ordre de préférence croissante exprimée par l'ANDASS. Chacun, présenté de façon synthétique, est analysé en termes de forces et de faiblesses, d'opportunités et de menaces, non pas pour lui-même, mais pour les habitants, pour les élus (la démocratie), pour les professionnels et pour les partenaires. En un mot, pour la cohésion sociale et territoriale.

### **Scénario du projet NOTRe : vente à la découpe et métropolisation directive**

Le projet de loi NOTRe contient le premier scénario à étudier car c'est celui qui est sur les rails du débat. Il s'agit du scénario de référence (que l'on juge la référence positive ou négative, souhaitable ou contestable). Le projet de loi entend poursuivre et renforcer une dynamique d'intégration et de simplification à l'échelle des Métropoles.

C'est le transfert des attributions sociales du Département qui permettrait, dans cette logique, à la Métropole d'être investie de compétences élargies et de disposer de l'ensemble des leviers des politiques sociales. La compétence sociale serait unifiée au sein d'un seul niveau d'administration. La Métropole exercerait, par transfert ou délégation du Département, des « groupes de compétences » relevant notamment de la gestion du service social, de l'insertion, du logement des personnes défavorisées, de l'aide aux jeunes en difficulté ou encore de l'action sociale en direction des personnes âgées.

Plus que le contenu exact de ces dispositions qui sont amenées à être discutées, c'est leur orientation générale qui mérite d'être explicitée. Cette orientation relève d'une double logique :

- une vente à la découpe des politiques sociales auparavant menées et/ou assemblées par le Département ;
- une métropolisation qui se fait autoritairement sans réelle négociation possible.

Il y a là vente « à la découpe » car il s'agit de passer d'un ensemble structuré et assemblé de politiques à une fragmentation de ces politiques qui seraient désassemblées de manière à pouvoir être réorganisées sans que l'on voie bien ce que serait la résultante. Le projet de loi porte sur sept blocs, plutôt hétérogènes, dans une logique qui n'est pas évidente. Il est encore moins évident de discerner ce qui pourrait être vraiment positif pour l'usager dans une redistribution très inégale de ces blocs selon les différents territoires.

Il y a métropolisation directive car s'il y a désaccord entre le Département et la Métropole de son ressort sur l'avenir de ces compétences sociales, le transfert de l'ensemble des compétences est automatique. Et c'est même à l'État que pourrait revenir la rédaction de la convention fixant ces transferts.

L'ambition est explicitement de transférer le social du Département à la Métropole. Mais trois principaux problèmes caractérisent un tel scénario et une telle visée :

- il n'y a pas de métropole sur tout le territoire ;
- les compétences sociales risquent d'être éclatées dans le Département et entre les Départements ;
- les conséquences sur les autres acteurs départementaux des politiques sociales ne sont pas mesurées.

Le premier problème est évident, et commence à être abordé dans les discussions et annonces politiques qui précèdent le débat parlementaire. Il en irait ainsi du maintien des compétences sociales des Départements là où ne se trouveraient ni Métropole ni EPCI suffisamment important pour en supporter le rattachement. En un mot, la réforme concernerait finalement les seuls Départements « urbains », laissant aux Départements « ruraux » les compétences sociales. Resterait dès lors à définir précisément les caractères de ce qui fait un Département urbain et un Département rural. Plus généralement, de multiples configurations très différentes (mais toutes problématiques) pourraient émerger : des Métropoles globalement denses opposées à des territoires résiduels essentiellement ruraux et peu peuplés ; des Métropoles confrontées à de grands EPCI dispersés sur des territoires quasi-départementaux ; des EPCI urbains dynamiques au regard d'EPCI ruraux dispersés. Cette grande diversité des situations territoriales ne peut plaider pour un modèle unique d'organisation et de délégation de compétences décrété par le haut. ***La métropolisation autoritaire peut davantage émietter les territoires et les politiques que les intégrer et les renforcer.***

Le deuxième problème consiste en un maintien d'une difficulté classique, l'éclatement des compétences entre différents niveaux de collectivités, qui pourrait même s'accroître. Sur le même territoire départemental, les politiques sociales pourraient, pour partie, être transférées à la Métropole (là où Métropole et/ou EPCI conséquent il y a) et, pour l'autre partie, demeurer de la compétence du Département. A l'échelle nationale, certaines politiques sociales pourraient alors relever encore pleinement ou principalement des Départements, tandis que d'autres seraient de la responsabilité des métropoles. Toujours à l'échelle nationale, Métropoles et Départements disposeraient de quelques-unes des compétences sociales, mais le schéma ne serait pas le même. De fait la quête d'uniformisation locale deviendrait plutôt éparpillement et éclatement des compétences. Le mille-feuille redécoupé resterait un mille-feuille. Plus grave, le nouveau découpage des politiques sociales aboutirait à un nouveau découpage des publics, des professionnels, des partenaires. ***La découpe des compétences passe par une préjudiciable découpe des politiques et des habitants.***

Le troisième problème tient de l'impréparation de l'ensemble des acteurs départementaux des politiques sociales à un tel redécoupage. L'échelle départementale est aujourd'hui celle de nombreuses autres institutions (des principales Caisses de Sécurité sociale, comme des fédérations associatives). L'intégration des nouvelles compétences ne peut qu'être passablement complexe, voire baroque, inscrite dans une refonte générale qui

prendrait certainement beaucoup de temps et susciterait probablement des résistances. En tout état de cause, le transfert ou la délégation de compétences sociales à des Métropoles ne saurait s'opérer sans se préoccuper de tout l'écosystème local de ces politiques sociales. Les coûts de mise en œuvre, dans le temps, pourraient être bien supérieurs aux gains espérés, ceci dans un contexte où, traditionnellement, les intercommunalités n'ont jamais fait montre d'entrain ou d'ardeur sur les questions sociales. *Les conséquences sur l'ensemble des politiques sociales sont incalculables et, en tout cas, très difficilement gérables.*

Généralement, la montée de compétences et préoccupations communales vers un niveau intercommunal s'est plutôt opérée de façon limitée, sur des dispositifs d'observation, et en ce qui concerne des populations considérées comme difficiles par les Communes. La plupart des EPCI ne sont, d'ailleurs, ni prêts ni familiarisés, ni volontaires pour récupérer des compétences sociales. La majorité des intercommunalités n'ont pas saisi les opportunités proposées par les différentes lois pour s'inscrire dans l'exercice de segments de compétences. Là où l'intercommunalité sociale s'est développée, et ce de façon inégale selon les départements, c'est souvent en fonction de la capacité et de la volonté politique des Départements d'organiser les partenariats. En un mot, les articulations avec les EPCI et les métropoles peuvent être sources de simplification et d'efficacité pour les usagers, à la condition expresse d'une volonté partagée plutôt que de l'application mécanique d'un schéma auquel tous, Métropoles comme Départements, n'aspirent pas.

Pour des politiques sociales plus assemblées, plus intégrées, plus performantes, il faut naturellement davantage de liaisons avec le bloc communal, la légitimité – du moins du point de vue des usagers – étant largement du côté de la Commune. Celle-ci joue d'ailleurs souvent un rôle d'instructeur pour les différentes aides apportées par le département (dossier d'aide sociale, instruction de l'allocation personnalisée d'autonomie). C'est donc plutôt dans une révision, fine et discutée territorialement, du pilotage et de la gestion des responsabilités, en décalage peut-être avec les bases actuelles, que peut naître une gouvernance adaptée.

<p><b>FORCES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En phase avec le discours général sur la métropolisation</li> <li>- Des idées habilement formulées sous le sceau de la modernité et de l'efficacité</li> <li>- Bon dimensionnement, en théorie, pour assurer l'ensemble des compétences sociales</li> </ul>	<p><b>FAIBLESSES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ne peut s'envisager que là où des métropoles existent</li> <li>- Coûts de coordination potentiellement élevés</li> <li>- Expériences européennes peu concluantes quand la réforme territoriale ne porte pas aussi sur les politiques sociales en silos</li> </ul>
<p><b>OPPORTUNITÉS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Une volonté de tailler radicalement et rapidement dans les dépenses sociales et territoriales</li> <li>- Une aspiration générale à la simplification et à l'intégration des politiques sociales</li> <li>- De multiples coups politiques locaux à jouer</li> </ul>	<p><b>MENACES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- France à deux vitesses territoriales</li> <li>- Un social plus morcelé encore</li> <li>- Des habitants découpés par de nouveaux tronçonnages territoriaux et politiques</li> <li>- Effet domino délétère sur l'ensemble des autres acteurs locaux des politiques sociales</li> </ul>

### **Scénario alternatif 1 : agencification forcée et étatisation intégrale**

Une deuxième option de réforme profonde des politiques sociales, non plus sous les formes du transfert ou de la délégation évoquées dans le projet NOTRe, relève de la fusion. Tout comme, avec des évaluations mitigées de l'efficacité de la démarche, le réseau des ASSEDIC a fusionné avec l'ANPE pour créer Pôle Emploi, l'idée est parfois exprimée de création d'une agence ou de plusieurs agences thématiques spécialisées en matière sociale (soit à l'échelle départementale, soit à l'échelle régionale, soit à l'échelle métropolitaine). Parmi les formulations les plus abouties, on peut citer ce qui avait été dessiné par le centre d'analyse stratégique comme les agences de la petite enfance, voire, plus largement, comme en agences de l'enfance et de la famille.

Le principe consisterait en une fusion des compétences et des moyens au sein d'une structure unique, un établissement public ou un GIP. De façon très volontariste certains pourraient soutenir l'idée d'une agence sociale par Département, ou par Métropole, ou par Région. De façon moins volontaire mais peut-être plus déterminée car plus faisable, d'autres pourraient documenter techniquement l'idée de plusieurs agences : agences de lutte contre la pauvreté (gérant les minima sociaux et les dispositifs d'insertion), agences de la famille (gérant les services et prestations aux familles), agences pour les personnes handicapées (développant les MDPH), ou encore agences pour les sans-abri (l'idée étant d'ailleurs parfois présentée dans le débat public).

Dans tous les cas et dans toutes les configurations, *l'orientation est de simplifier et d'intégrer non plus à l'échelle des Départements, mais dans des agences publiques qui seraient d'essence et d'organisation étatiques*. Cette dynamique de développement des agences se trouve incarnée, à l'échelle nationale, par l'ANRU pour la rénovation urbaine, mais aussi par les ARS pour ce qui concerne l'assurance maladie et les politiques sanitaires. Il avait même été, un temps, envisagé en parallèle aux ARS « santé » de créer des ARS « sociale » par regroupement sous une même entité juridique des services des CAF et des services de l'Etat « cohésion sociale ».

Au regard des débats en cours et appelés à se développer sur la réforme territoriale et sur les politiques sociales, le sujet le plus concret, dans ce scénario général de l'agencification, est celui de la fusion des compétences entre les CAF et les départements.

Comme dans le cas de la création de Pôle Emploi, toutes choses égales par ailleurs, il pourrait s'agir de créer des agences sociales locales (selon les cas métropolitaines, régionales, ou départementales) rassemblant les moyens et compétences à la fois des CAF (prestations légales, action sociale) et des Départements (politiques sociales). Une analyse de leurs interventions respectives, de leurs objectifs stratégiques et de leurs publics montre bien la pertinence et la possibilité d'une réelle clarification.

Une telle mise en œuvre qui, comme tout projet, peut avoir ses vertus sur le papier, se heurte à de très hauts niveaux de difficultés :

- Politiquement, il s'agirait de mettre un terme à la fois au paritarisme (CA des CAF) et aux responsabilités des conseillers généraux.
- Techniquement, il s'agirait d'une fusion d'une ampleur inégalée, avec création d'institutions dédiées, bien plus compliquée dans le détail que la création des ARS (qui viennent rapprocher et chapeauter) ou de Pôle Emploi (qui laisse subsister l'UNEDIC).
- Socialement, il se peut que la réforme déstabilise pour longtemps les systèmes d'information comme les interventions auprès des habitants, au risque de préjudices importants.

<b>FORCES</b> - Grande cohérence des principes et du dessein de simplification - Exemples étrangers de « guichets uniques » souvent mis en avant - Centre de décision unique et centralisé - Chaîne efficace de réduction des enveloppes budgétaires (prestations et fonctionnement)	<b>FAIBLESSES</b> - Une représentation démocratique problématique - Des coûts très élevés d'unification des systèmes et des modes de travail
<b>OPPORTUNITÉS</b> - Départementalisation des CAF et fiscalisation grandissante de leur financement - Pressions sur les moyens de l'ensemble des acteurs des politiques sociales dans le cadre du Pacte de Responsabilité	<b>MENACES</b> - Une mise en œuvre chaotique et, en réalité, impossible - Faire de l'agence une instance peu démocratique, peu adaptée aux territoires - Des normes bureaucratiques nationales empêchant le développement social local

### **Scénario alternatif 2 : rapprochements et mutualisations favorables**

Si la création, en propre, d'agences sociales est assez peu probable, il en va autrement de la clarification des rôles et compétences de certaines entités de nature différente, notamment de certaines collectivités territoriales et

Caisses de Sécurité sociale. Cette clarification, étudiée ici pour les CAF et les Départements, peut passer par deux options, qui sont deux sous-scénarios :

- une fusion des CAF et des Départements, non dans une agence, mais au sein des services départementaux ;
- une répartition plus nette de leurs compétences respectives (ouverture et versements de droits à prestations pour la CAF, accompagnement social et développement social territorial pour les Départements).

*De toutes les manières – et même si le sujet est sensible, parfois localement très sensible – la clarification, au moins elle, est rendue nécessaire.* Une partie grandissante de l'activité des CAF s'opère en liaison étroite, et souvent en co-financement, avec les politiques des Départements (petite enfance, insertion, médiation familiale et soutien à la parentalité), voire pour leur compte (RSA) ou en relation directe avec des décisions relevant d'instances sous la responsabilité du Conseil général (pour l'AAH ou l'AEEH par exemple). Parallèlement ou plutôt en complément, les CAF développent une action sociale qui comporte beaucoup de croisements avec l'action des départements (accompagnement social, soutien à l'animation de la vie sociale, développement social local). Tous ces croisements, autour du handicap et de la précarité, mais aussi de la famille et du logement, appellent une nécessaire clarification.

À rebours d'une vente à la découpe de ces diverses activités (prestations et services), il peut sembler judicieux de confier au Département tous les leviers d'action. Il y a là matière à simplifier et rationaliser, cette simplification et rationalisation retentissant d'ailleurs sur la contractualisation avec les Communes ou leurs groupements.

Cette clarification et ce rapprochement peuvent aller – option radicale - jusqu'à une fusion des CAF dans les conseils généraux. Dans cette optique, tout comme la création de Pôle Emploi s'est accompagnée d'un maintien de l'UNEDIC, il est possible de conserver la CNAF qui contractualiserait non plus avec des CAF mais avec les départements. L'option radicale symétrique, d'une fusion des politiques sociales départementales dans les CAF peut être évoquée, son degré de réalisme est extrêmement faible. Il s'agirait simplement d'un transfert de certaines politiques et ressources à ces Caisses de Sécurité sociale, d'autres pouvant être transférées aux autres Caisses comme les CARSAT ou les CPAM. Il n'y aurait là qu'une dimension de la vente à la découpe des politiques sociales départementales.

La radicalité d'une telle fusion peut déranger et trouver de nombreux contre-arguments. *Plus audible et plus probable, se trouve le scénario d'un partage plus net des compétences et des actions entre les CAF et les Départements.*

Les CAF ont acquis une véritable compétence dans les traitements administratifs de masse qui restent encore, pour partie, étrangers aux Départements (sinon dans certains secteurs, les MDPH en particulier). De même, elles ont une réelle culture de la « relation clients » qui peut faire défaut dans les conseils généraux.

Il pourrait être pertinent d'envisager un partage plus net des compétences entre CAF et Départements :

- aux CAF, les missions relevant de l'ouverture et du versement de droits, y compris l'APA et la PCH (et pourquoi pas aussi les bourses scolaires !) ;
- aux Départements, l'évaluation médico-sociale, l'accompagnement social des personnes, la prévention, le soutien à la parentalité et globalement toutes les actions relevant du soutien aux familles y compris l'accueil des jeunes enfants et l'animation de la vie sociale.

Dans cette hypothèse, les travailleurs sociaux des CAF ainsi que tous les personnels liés à l'action sociale auraient vocation à rejoindre les Départements. A l'inverse, les fonctionnaires des Départements attachés aux missions d'instruction et de liquidation de droits pourraient aller en CAF.

Ces deux scénarios auraient le mérite de simplifier la carte des intervenants pour les usagers, de permettre des organisations plus rationalisées, de créer de véritables synergies (notamment par le partage d'informations entre les bases CAF et Départements), d'additionner des forces plutôt que de les mettre en concurrence. Il s'agit également d'éviter les doublons, les financements croisés et de repositionner chacun sur des compétences clairement définies.

De fait, *cette nécessité du rapprochement des Départements et des CAF est renforcée par le contenu et la direction des réformes territoriales envisagées.* En effet, dans le contexte d'affirmation des Métropoles, si d'aventure les Métropoles (là où elles existent) devaient se voir transférer les compétences sociales du Département, il en irait pour partie de même, nécessairement, pour les CAF. Il est donc temps de préparer, ensemble, les évolutions des politiques sociales sur les territoires.

Signalons que les nécessaires remise à plat et clarification des relations entre CAF et Départements pourraient parfaitement être élargies à d'autres institutions avec lesquelles il y a, par endroits, redondances ou doublons par exemple, avec les services sociaux de l'Éducation nationale, l'action sociale des CARSAT, mais également celle des CRAM, voire celle des CCAS. Le chantier est ouvert.

<p><b>FORCES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Des habitudes de coopération, certes avec parfois des tensions, mais toujours des réalisations</li> <li>- Une dimension politique de l'action sociale préservée et renforcée</li> </ul>	<p><b>FAIBLESSES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Des tensions historiques parfois difficiles à aplanir</li> <li>- Des coûts élevés d'unification des systèmes et des modes de travail</li> <li>- Une politique familiale probablement moins lisible</li> </ul>
<p><b>OPPORTUNITÉS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Départementalisation des CAF et fiscalisation grandissante de leur financement</li> <li>- Pressions sur les moyens de l'ensemble des acteurs des politiques sociales dans le cadre du Pacte de Responsabilité</li> <li>- Des réalisations en commun toujours plus nombreuses en matière de développement social local</li> </ul>	<p><b>MENACES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un État qui risquerait de perdre en partie la main</li> <li>- Des régions et des métropoles jalouses de compétences importantes</li> <li>- Des temps de mise en œuvre de la réforme bien trop importants et, finalement, incapacitants</li> </ul>

### **Scénario alternatif 3 : transferts incités et délégations concertées**

Le dernier scénario est celui de politiques sociales organisées pour être adaptées aux bassins de vie. Un équilibre, spécifique à la diversité des réalités territoriales, notamment entre métropoles et intercommunalités est à trouver. Le mécanisme à valoriser est celui de la délégation. Celle-ci est à privilégier et sa concrétisation appelle des incitations car la bonne volonté ne saurait suffire.

Il faut, assurément, s'attaquer avec détermination au mille-feuille des dispositifs et faire de la simplification dans le champ des solidarités une priorité. A l'instar des entreprises qui ont besoin de souplesse pour développer leur activité, les solidarités ont besoin que l'on s'attaque aux normes inutiles qui entravent l'innovation et empêchent l'adaptation à la fois aux réalités des territoires et aux besoins des habitants.

*Pour une juste adaptation aux réalités territoriales (qu'elles soient métropolitaines, périurbaines, urbaines ou rurales) la délégation de compétence est un principe intéressant à développer.* La délégation permet de réfléchir à la mise en synergie de ressources mais elle doit être accompagnée de conditions pour réussir. Elle ne doit pas être pensée verticalement et imposée hiérarchiquement. La délégation doit être précédée d'un diagnostic partagé et être au service d'un projet, accompagné d'un processus d'évaluation.

Le scénario qui semble le plus efficace en termes de coûts, de réalisme et d'efficacité est bien celui de la délégation volontaire, à rebours de celui du transfert autoritaire. *Le principe de délégation concertée est probablement le seul qui puisse s'adapter aux diverses configurations territoriales nées de la réforme territoriale en cours.*

Depuis plusieurs années, la législation permet la délégation. Des diverses expériences menées, qu'elles soient considérées comme réussies ou inabouties, il doit être possible de tirer une doctrine technique sur les conditions du succès. En tout état de cause, l'avantage de la négociation volontaire est qu'elle relève d'une logique de projet et non d'une planification bureaucratique qui ne saurait s'imposer aux diversités territoriales contemporaines. L'exercice de nombreuses compétences sociales des Départements est déjà délégué, par convention ou habilitation, à des partenaires publics et privés. Ces partenariats sont complexes à mettre en œuvre et les départements, de façon inégale, ont entrepris de les moderniser. L'approche pluriannuelle, la simplification et la modernisation des modes de contrôle sont en cours. Ils nécessitent une expertise et une évolution des métiers.

*La délégation peut être comprise comme délégation globale d'une compétence, délégation de l'exercice de tout ou partie d'une compétence, délégation de la réalisation d'une politique sur un territoire.* À ce titre, l'amélioration de la qualité du service public des solidarités de proximité passe par la mise en cohérence et en synergie des solidarités humaines et des solidarités territoriales. L'expérience des départements dans la territorialisation des politiques de solidarités est un atout et une ressource. C'est un long processus engagé depuis la première décentralisation. Il peut connaître de nouveaux développements en s'inspirant de l'expérience des départements qui ont engagé une territorialisation politique synonyme de plus de démocratie et de plus de réactivité de leurs politiques.

La délégation se compose d'un contrôle juridique mais aussi d'autonomie et de responsabilité. Elle a l'avantage, bien encadrée légalement et techniquement, de ne pas impliquer de refontes institutionnelles hasardeuses et coûteuses. Les différents types de réformes n'ont pas le même coût humain et financier. Les grandes réorganisations de services, le changement d'employeurs de nombreux personnels perturbent sur de longues périodes les organisations et le service rendu au public que ce soit en amont (avant la réforme le processus de décision est fortement altéré) et en aval (la mise en œuvre est perturbée par une multitude de détails comme par exemple l'harmonisation des règlements financiers d'attribution des différentes aides). Une réforme efficace doit perturber le moins possible les organisations en les adaptant progressivement selon un calendrier réaliste et réalisable. À ce titre, *la délégation a largement l'avantage sur la recomposition.*

Que la collectivité publique en face du département soit l'État, une Caisse de Sécurité sociale, une commune, une région, une ARS ou une métropole, les compétences ne doivent pas être transférées unilatéralement et autoritairement. Elles doivent être négociées pour être, le cas échéant, déléguées.

Ce scénario de la valorisation de la délégation s'incarne à partir d'un principe général (qui pourrait être article de loi) prévoyant que *toute compétence de l'Etat, d'une collectivité locale ou d'un EPCI peut être déléguée à une autre collectivité de manière ascendante ou descendante à partir d'un diagnostic partagé, d'un projet de territoire* et d'un processus d'évaluation afin d'assurer une optimisation et une simplification du service public. La loi pourrait prévoir une obligation pour les collectivités territoriale, l'Etat et ses agences, les Caisses de Sécurité sociale, de réaliser à l'échelle de chaque département un diagnostic partagé permettant d'envisager une juste répartition des compétences.

La révolution numérique a dans tous les scénarios mais dans celui-ci plus que d'autres, tout son rôle à jouer. Afin de mettre fin aux coûteux et inutiles allers et retours des usagers, il est possible de mettre en place des guichets uniques. Non pas de mythiques institutions polyvalentes, mais des points d'entrée unique dans le système des politiques sociales. À charge pour les opérateurs de coopérer et de déléguer la gestion des dossiers. Simplifier la relation de service, c'est réduire toute la complexité du droit, rendue invisible à l'utilisateur, dans une intégration des systèmes d'information. Puisque les différentes institutions ne peuvent du jour au lendemain (et même sur plus long terme) être fusionnées et qu'il ne sert pas à grand chose de vouloir les coordonner, l'essentiel est de rendre compatibles, interopérables et totalement connectés leurs systèmes d'information. La complexité doit être internalisée dans le système de protection sociale. Symétriquement, et toujours en s'appuyant sur les systèmes d'information, il est possible d'externaliser la simplicité. Parallèlement, l'utilisateur, plus maître de son temps et de ses données, devient davantage coproducteur des services publics dont il bénéficie mais qu'il contribue aussi à faire vivre et évoluer. En un mot, ***par le mécanisme des délégations, il ne s'agit pas de faire la révolution territoriale, mais, en faveur de l'utilisateur, d'internaliser la complexité des politiques sociales et d'externaliser la simplicité par une relation de service fluide.***

L'autre avantage du volontariat partagé est de préserver la dimension éminemment démocratique des politiques sociales. Les délégations se négocient et se décident avec des représentants des usagers, des élus, qui assurent une organisation véritablement adaptée aux contextes. ***Les délégations conventionnelles entre partenaires permettent de la souplesse organisationnelle, de l'optimisation des ressources locales, de la vitalité démocratique.***

Dans ce contexte de valorisation des délégations, le Département, en tant qu'assembleur des politiques sociales, est pleinement légitime et efficace pour organiser les modalités d'action conjointe des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences sociales.

Territorialement, alors que s'affirment les métropoles et les EPCI, il pourrait être possible d'envisager un conseil départemental des politiques sociales territoriales, émanation de ces structures démocratiques, qui se verrait confier les compétences sociales départementales, à charge pour lui de définir les compétences qu'il pourrait déléguer aux EPCI voire aux communes. ***Ce conseil départemental des politiques sociales territoriales, émanation des EPCI et des bassins de vie, ne serait pas un ajout bureaucratique sophistiqué, mais un atout pour une gouvernance adaptée.***

La logique profonde de la valorisation des délégations volontaires est de décentrer la nécessité et l'orientation de la réforme territoriale. Celle-ci ne doit pas se concentrer, au titre des politiques sociales, sur les institutions, mais sur les usagers qu'il est vraiment maintenant pleinement possible de mettre au centre des préoccupations et des synergies que peuvent développer les opérateurs. La collaboration globale autour de l'utilisateur est rendue possible par une gestion plus dynamique des données et une délégation bien organisée des responsabilités. En un mot, ***le transfert autoritaire est une vision archaïque d'un service public dépassé, la délégation volontaire peut incarner un service public 2.0.***

<p><b>FORCES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacités d'adaptation aux réalités territoriales et au développement de l'E-administration</li> <li>- Conservation d'une légitimité démocratique aux politiques sociales</li> </ul>	<p><b>FAIBLESSES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Coûts financiers et organisationnels d'un rapprochement des systèmes d'information</li> <li>- Faible visibilité politique d'une réforme technique qui ne s'incarne pas dans des institutions nouvelles et des annonces tonitruantes</li> </ul>
<p><b>OPPORTUNITÉS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Attentes d'autonomie et de responsabilité de la part des opérateurs et professionnels</li> <li>- Capacités contemporaines des systèmes d'information et volonté politique d'avancer en matière à la fois de <i>big data</i> et de qualité de service</li> </ul>	<p><b>MENACES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Échecs de la coopération sans incitation</li> <li>- Retour à des formes plus coercitives de transferts</li> <li>- Réforme difficile à mettre en œuvre si, parallèlement, le droit des prestations n'est pas simplifié</li> </ul>

Si les technologies peuvent faciliter et favoriser un service public de meilleure qualité, le droit et les compétences comptent d'abord. Dans ce scénario de délégation bien maîtrisée, il faut aussi envisager une stabilisation voire un renforcement des compétences sociales au niveau départemental. À rebours probablement de ce que de nombreux observateurs et acteurs ont pour le moment à l'esprit. Mais ces analyses et scénarios versés au débat sont là pour faire bouger des lignes.



## **Conclusion : le territorial ET le social**

Politiques territoriales et politiques sociales doivent évoluer ; mais elles doivent évoluer de concert. La réforme actuellement dessinée présente pour défaut de disjoindre des préoccupations de modernisation territoriale et des nécessités d'évolution, sans déstabilisation radicale, des politiques sociales.

L'ANDASS, qui a voulu se pencher sur des alternatives, est totalement ouverte à tout scénario qui respecte quatre principes qui font aujourd'hui la cohérence et l'efficacité (à parfaire) des politiques sociales :

- ne pas fragmenter les compétences sociales départementales ;
- soutenir un lien ni trop proche ni trop éloigné avec les usagers ;
- maintenir un lien transversal avec les compétences culturelles, sportives et éducatives dans une vision de développement social territorialisé ;
- ne pas ébranler, au risque de les briser, des édifices professionnels et partenariaux qui sont des alchimies complexes sur chacun des territoires.

Les scénarios approchés dans ce document ne forment pas une partition parfaite : ils ne s'opposent pas intégralement ; ils comportent des éléments qui peuvent se transférer de l'un à l'autre ; ils ne sont pas les seuls possibles. D'autres, comme celui de délégations organisées à partir de régions renforcées, pourraient être mis à l'étude. Aucun scénario ne doit aujourd'hui enfermer le propos.

L'analyse n'est pas arc-boutée sur la défense du modèle institutionnel actuel. Elle en connaît les vertus mais aussi les défauts. Il se trouve que le scénario du projet NOTRE porte des risques d'atomisation des services aujourd'hui sous responsabilité départementale, de dispersion ou rarefaction des expertises avec accroissement de l'exposition des élus au risque et, surtout, de division des politiques et des publics. La métropolisation directive a ce principal défaut d'émettre davantage les territoires et les politiques, ce qui ne ferait que renforcer l'hétérogénéité des pratiques. Or cette hétérogénéité, dont la portée est à discuter, a toujours été la principale critique à l'encontre des politiques sociales départementales. Il ne faudrait certainement pas la renforcer, mais, au contraire, la réduire.

L'ANDASS est convaincue que l'on n'aura pas de choc de simplification, sur le plan social, sans aller jusqu'au bout, d'une manière ou d'une autre, de la décentralisation. Et en évitant toute limitation des prestations et toute régression de la qualité pour les usagers.

Finalement, l'ANDASS invite à une méthode concertée, pour cette réforme territoriale ET sociale, avec un calendrier resserré. La réforme territoriale ne saurait être débattue et décidée isolément des réformes ayant trait au social. C'est donc en plein lien avec la réforme de l'autonomie, avec les États généraux du travail social ou encore, plus globalement, avec les évolutions sur les charges et moyens de la protection sociale qu'il faut envisager les suites et les étapes de ce travail.