



L'ACTION SOCIALE SOUS HAUTE TENSION ?

Notre système de solidarité repose sur deux fondements : la Sécurité sociale et l'action sociale. Celle-ci permet de répondre à trois types de situations : le soutien aux familles et aux enfants, le soutien à la perte d'autonomie, et la lutte contre l'exclusion, par voie de prestations complémentaires et de services. Ce qui fait de notre pays l'un des mieux armés pour accompagner les personnes fragilisées. Or cette performance est aujourd'hui menacée par les risques qui pèsent sur le devenir de l'action sociale. *Le Jas* ouvre le débat.

PAR CHRISTOPHE ROBERT ET PATRICK HIDALGO

L'action sociale a été confiée, depuis les lois de décentralisation de 1984, aux conseils généraux (devenus depuis conseils départementaux). Et depuis lors leur responsabilité en la matière n'a cessé d'être renforcée, avec la création du RMI (RSA aujourd'hui), puis de l'APA et de la PCH. Les départements détiennent donc la responsabilité de compétences décisives pour lutter contre l'exclusion et accompagner la perte d'autonomie. Et pour les mettre en œuvre, ces collectivités doivent mobiliser des financements importants et s'appuyer sur un très grand nombre d'agents publics. C'est

donc une charge lourde, qui nécessite par ailleurs une maîtrise approfondie de nombreuses réglementations et une expérience politique de proximité pour élaborer des actions de prévention.

C'est probablement pour ces raisons-là que, contrairement aux pronostics de nombreux observateurs, les départements n'ont pas été abolis par la dernière réforme de l'acte III de la décentralisation (2015).

LES DÉPARTEMENTS SAUVÉS, JUSQU'À QUAND ?

Menacés lors des débats sur la simplification du paysage de la décentralisation, les départements ont finalement vu leur avenir s'éclaircir. Sur le

papier tout du moins, car côté finances les départements sont en proie à une véritable asphyxie financière. Une situation que subit de plein fouet l'action sociale et qui pourrait bien s'aggraver encore.

En plus des charges liées aux collèges, aux transports scolaires, aux services d'incendie et de secours ou encore à la voirie, c'est à 36 milliards d'euros (dont plus de 10 milliards pour le seul RSA) que s'élèvent les dépenses départementales d'action sociale. Celles-ci représentent ainsi près de la moitié de leurs dépenses (49 %). Or ce financement est de plus en plus aléatoire en raison de l'explosion du reste à charge auquel doivent aujourd'hui faire face les départements. Entre RSA, APA et PCH, il leur est devenu mathématiquement impossible d'assumer ces dépenses imposées par le législateur. Tristement connue sous le nom d'effet ciseaux, la diminution des moyens financiers des départements dans un contexte d'accroissement des besoins sociaux les oblige déjà à pratiquer des coupes sèches dans les aides facultatives. Comme dans l'Eure où viennent d'être supprimées les aides aux étudiants partant à l'étranger, ou dans le Bas-Rhin qui s'est désengagé partiellement du financement de l'hébergement d'urgence, ou encore dans la Somme qui a annoncé la suppression de plus de 700 000 euros d'aides versées aux familles défavorisées ayant des enfants scolarisés en primaire. Des exemples malheureusement loin d'être isolés. Et les coupes pourraient à terme ne pas concerner que les aides facultatives des départements.



Dans son récent rapport, l'Odas suggère de nouvelles pistes pour repositionner les départements sur l'action sociale.

RSA : UN "MARCHÉ DE DUPES"

Certes, l'État a récemment envisagé de prendre en charge une partie plus importante du financement du RSA pour alléger les départements. Mais cette proposition n'a pas abouti (voir encadré page 14). Et pourtant la mise en place de cette proposition n'aurait réglé qu'une partie des problèmes. De quoi faire dire à Benoit Huré, président du conseil départemental des Ardennes : "N'ayant pu obtenir notre suppression par la loi, le Gouvernement nous sacrifie budgétairement, en catimini". L'heure est grave, car si de l'aveu de Jean-Michel Baylet lui-même, ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales, vingt départements ne seront pas en mesure de payer le RSA en fin d'année, c'est plutôt au double que l'on estime ce nombre chez les prévisionnistes les plus sages. C'est pourquoi, quand l'État propose dans l'urgence une rallonge de 200 millions d'euros pour les aider à faire face à leurs dépenses en 2016, on hésite à prendre cela au sérieux. Résultat, l'heure était à la grogne dans la Vienne où l'Assemblée des départements de France (ADF) organisait son congrès annuel du 5 au 7 octobre derniers. L'occasion pour les départements de réclamer "un fonds d'aide qui ne soit pas une aumône". Une demande unanime du côté des exécutifs départementaux et qui dépasse les clivages politiques. Alors qu'en 2004, la très grande majorité des départements avaient accueilli positivement le transfert de financement du RMI, de l'État vers les départements, ils admettent aujourd'hui qu'il s'agissait en réalité d'un marché de dupes.

LE SURSAUT DÉPARTEMENTAL

Car, comme le reconnaît Dominique Bussereau, "les problèmes financiers n'ont pas commencé avec François Hollande". "Des difficultés aggravées depuis que les dotations fondent et que le chômage s'aggrave", poursuit Vincent Descoeur, président du Conseil départemental du Cantal. Et dans un contexte de vieillissement de la population, de précarité grandissante et de recherche d'une meilleure intégration du handicap, ces difficultés pourraient bien encore s'amplifier dans l'avenir. C'est la grande inquiétude qu'exprime Frédéric Bierry, président de la commission Solidarité et Affaires sociales à l'ADF et président du Conseil départemental du Bas-Rhin, dans son tout récent rapport *L'avenir*

des politiques sociales des départements. Il relève que “les départements doivent, pour exercer de manière autonome et responsable leurs missions, pouvoir disposer des ressources correspondantes”. Sans cette garantie, ce ne seront pas seulement les départements qui seront menacés, mais toute l’action sociale, répondent en chœur les exécutifs départementaux à la fin du congrès.

QUI VOUDRA DONC DE L’ACTION SOCIALE ?

Contrairement à ce que l’on peut entendre à Paris, la majorité des Français restent attachés à cette collectivité, intrinsèquement liée à l’idée de République. N’oublions pas que les départements ont été mis en place pour consolider la cohésion nationale et briser les séparatismes locaux. Cet attachement se vérifie tout particulièrement en dehors des zones très urbanisées. Un sondage réalisé en mars 2015 révélait ainsi que près des deux-tiers des Français souhaitent le maintien de l’institution départementale. Sans grande surprise, les plus favorables à la disparition des conseils départementaux demeurent les habitants de la région parisienne (à hauteur de 62 %). Difficile cependant pour les Franciliens de penser différemment, car la capitale mélange statut municipal, départemental, métropolitain et déjà de “Grand-Paris”, sans oublier la région. S’il est un endroit où l’expression “millefeuille territorial” prend tout son sens, c’est bien en région parisienne. Reste que



N.B. Le rapport Bierry n’a pas été voté par les départements de gauche qui préparent, de leur côté, un rapport sur la rénovation de l’action sociale dont Le Jas se fera l’écho dès sa publication.

LE RSA AU CŒUR DE LA DISCORDE

Pour éviter que les départements aient à supporter une charge trop lourde pour le financement du RSA, l’État avait proposé de rembourser le reste à charge des départements en se référant à l’année 2016. Pour sa part, l’ADF souhaitait qu’il soit fait référence à l’année 2014, plus proche de la réalité selon elle. Une subtilité de taille puisque qu’entre les deux périodes la différence était de 1 milliard d’euros. Un compromis aurait pu être trouvé autour de l’année 2015, mais selon l’ADF, Bercy s’y serait opposé. Pour les départements de gauche en revanche, c’est l’ADF qui n’aurait pas accepté ce compromis. Qui croire ?

Paris n’est pas la France et que, sur le reste du territoire, chacun mesure aujourd’hui l’intérêt de la proximité de l’échelon départemental à l’heure des métropoles, des intercommunalités format XXL et des régions dont la légitimité semble surtout reposer sur des objectifs de compétitivité économique au niveau européen. Il serait temps que tout le monde l’admette, la gestion du social au sens large suppose un minimum de proximité et de connaissances précises des besoins des habitants. “Cela ne peut pas se faire uniquement depuis la capitale ou depuis une quinzaine de grandes métropoles”, analyse Frédéric Bierry dans son rapport. D’ailleurs, l’échelon métropolitain semble bien en peine de pouvoir répondre à l’ampleur des besoins. En témoigne l’exemple lyonnais, où lorsqu’une métropole décide de se charger du social, c’est de fait pour se dédoubler en deux administrations, l’une chargée de l’action municipale, l’autre de l’action départementale. On aboutit à une organisation particulièrement complexe qui n’organise pas pour autant mieux la cohérence de l’action globale à l’intérieur de l’agglomération. Et pendant ce temps, le département du Rhône amputé a bien du mal à retrouver ses repères. La municipalisation de l’action sociale apparaît donc comme un leurre. “L’efficacité de l’action sociale ne viendra pas du changement de collectivité mais d’une clarification des responsabilités des départements et des sources de financement, relève Frédéric Bierry, qui suggère de poser concrètement comme principe que “toutes les compétences liées aux aides à la personne doivent

relever des départements”. Une manière en somme de clairement confier à l’échelon départemental les parcours de vie. Maintenant, l’issue est connue. Et pour être concret, il précise quels pourraient être les axes de restructuration de l’action sociale, et surtout les moyens de réussir. Sur ce terrain-là, une idée domine : libérer les énergies. En effet, le rapporteur préconise de favoriser la démocratie d’implication, le droit à l’expérimentation, la simplification des normes, la culture de la confiance, le respect du monde associatif, la participation des usagers. Des convictions largement partagées par l’Observatoire national de l’action sociale (Odas) dans son dernier rapport intitulé “Développement social : les départements à l’épreuve du réel”, publié en septembre 2016. Ce rapport, issu d’une recherche-action menée avec dix-sept départements, démontre qu’il s’avère plus nécessaire que jamais de contribuer au rétablissement des

liens et des repères dans notre pays qui souffre d’un émiettement profond de son tissu social. Ce qui renforce le sentiment de vulnérabilité de notre société à un moment où les risques de destabilisation s’amplifient. D’où la nécessité de faire du développement social une priorité. L’Odas demeure convaincu que le mouvement est bien engagé. Son rapport montre l’existence de nombreuses possibilités d’évolutions stratégiques en matière d’organisation, d’observation et de management avec des départements qui n’ont pas le choix s’ils veulent continuer d’exister ? Le rapport Bierry comme celui de l’Odas ouvrent des voies prometteuses qui pourraient montrer demain la modernité de cette collectivité qui, grâce à la féminisation de ses assemblées, a considérablement évolué. Et c’est bien la grande leçon de ce dernier congrès de l’ADF : tous reconnaissent que l’action sociale ne pourra survivre que grâce à sa transformation.



10^E RENCONTRES NATIONALES DE L'ODAS

Acteurs locaux et pacte républicain

Comment restaurer le vivre ensemble ?

1^{er} et 2 février 2017
Centre des congrès d'Angers

- ✓ 2 jours de réflexion
- ✓ 4 plénières
- ✓ 6 ateliers

**Pour sortir du discours défaitiste,
prendre de la hauteur
et redonner de l'élan au pacte républicain**

Notre devise nationale aurait-elle perdu son sens? La liberté et l'égalité semblent avoir sacrifié la fraternité sur l'autel de l'individualisme. Nos concitoyens ne font plus confiance en l'avenir, confrontés à une insécurité croissante qui s'ajoute à la destabilisation des équilibres écologiques et économiques. Or ces menaces sont renforcées par le déficit de liens et de repères, qui fragilise notre société. Consolider le vivre-ensemble, revitaliser les valeurs républicaines s'imposent, comme autant de sursauts indispensables pour lutter contre toutes les formes de vulnérabilité.

La société française a un besoin urgent de cohésion.

Les acteurs locaux (élus, habitants, bénévoles, professionnels...), dont beaucoup sont déjà porteurs d'initiatives, sont au cœur de cette transformation. Comment amplifier cet engagement ?

Plus d'info sur : www.odas.net