

DÉPARTEMENTS : LA RÉSISTANCE S'ORGANISE

Il y a quelques semaines se tenaient à Angers les Assises des départements de France dans un climat d'inquiétude sans précédent. Alors que les départements s'avèrent aujourd'hui plus que jamais indispensables au service des solidarités, leur capacité d'assumer financièrement leurs responsabilités s'avère fortement compromise. C'est pourquoi, tant du côté des élus départementaux que des dirigeants territoriaux, la résistance s'organise. *Le Jas* a souhaité les accompagner dans ce combat indispensable au maintien de la cohésion sociale.

PAR CHRISTOPHE ROBERT



LA MOBILISATION DE L'OPINION

« **À** l'heure où nos finances subissent aussi bien une crise de la recette qu'une explosion de la dépense, il est plus important que jamais de montrer qu'au-delà de leurs sensibilités politiques, les départements défendent avec force les intérêts des Français comme des territoires les plus fragiles ». Ces mots de François Sauvadet, président du Département de la Côte d'Or et de l'association Départements de France, résonnent encore à Angers, où se tenait le 93^e congrès de l'association soucieuse d'alerter l'opinion avec un intitulé volontairement provocateur : « *Les départements asphyxiés, tous les Français impactés* ». Quelques jours plus tôt, les 103 présidents de départements avaient signé un appel fustigeant le projet de loi de finances présenté par Bercy en indiquant que ce projet organisait « *l'asphyxie des départements, garants des solidarités aux personnes et aux territoires* ». Plus précisément, 80 % d'entre eux risquaient « *l'impasse budgétaire dès l'année prochaine* » si les nouvelles mesures contenues dans ce projet de loi étaient appliquées sans ajustements.

« *Depuis des décennies, nous pallions les conséquences du retrait et de la disparition de l'action de l'État* », sou-

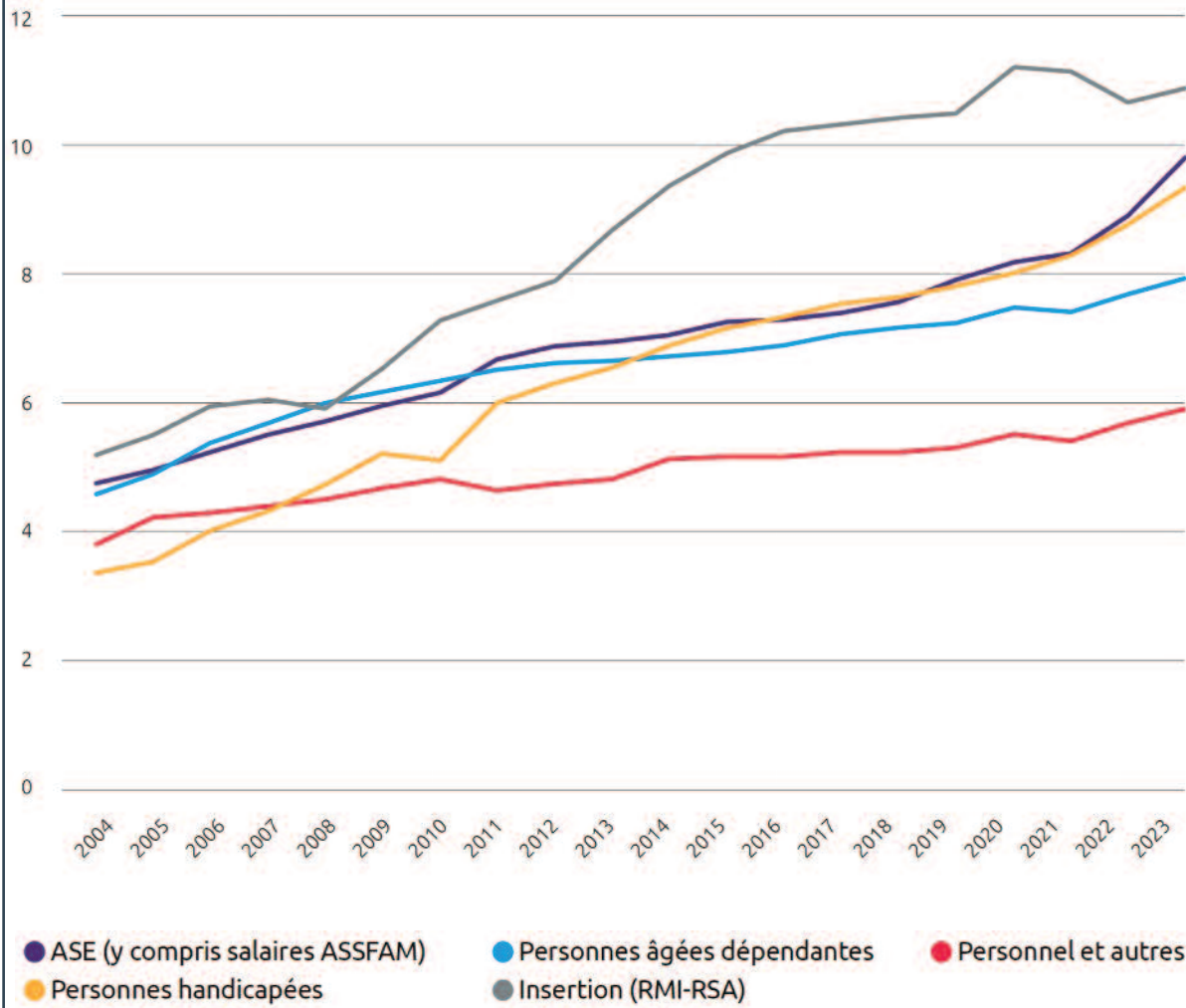
lignaient encore les 103 présidents dans leur appel, prenant soin de rappeler : « *Chaque euro que nous investissons va directement au service de nos concitoyens : le financement des pompiers, le soutien aux aînés et aux plus fragiles, la protection de l'enfance, l'entretien des routes, des collèges et le déploiement de la fibre, le financement et l'équipement des services de secours* ». Et de tirer la sonnette d'alarme : « *La pression sur les départements s'accroît sans cesse, au risque de rompre définitivement le lien social et de ruiner toute justice territoriale* ».

AU PIED DU MUR

Cette bronca était effectivement justifiée, car le projet de loi prévoyait notamment une nouvelle contribution à l'équilibre des comptes de la Nation à hauteur de 2 milliards d'euros. Une charge jugée, sans surprise, beaucoup trop lourde pour Départements de France, et qui reviendrait finalement à imposer aux départements de « *choisir entre l'aide aux personnes âgées, l'accompagnement des enfants placés, l'entretien des routes ou le soutien à nos pompiers* ». Car s'ils s'estiment parfaitement conscients de la crise que traverse aujourd'hui notre pays, les départe-



ÉVOLUTION DES DÉPENSES NETTES D'ACTION SOCIALE DES DÉPARTEMENTS PAR DOMAINES DE 2004 À 2023 (EN MILLIARDS D'EUROS)



ODAS LA LETTRE DES FINANCES JUIN 2024

tements ne comptent pas être les seuls à payer la facture. « *Nous demandons un partage juste et équitable du fardeau* », résume François Sauvadet.

Cette demande était d'autant plus inacceptable que la situation périlleuse des départements était parfaitement connue. Ainsi, dans une récente publication dédiée aux dépenses sociales et médico-sociales des départements en 2023, l'Odas titrait « *Au pied du mur* » pour qualifier leur situation. L'observatoire signalait notamment que

les dépenses sociales et médico-sociales augmentaient plus rapidement que le rythme de l'inflation alors que leurs recettes tendaient à baisser avec notamment une forte baisse des droits de mutation.

LES DÉPENSES À LA LOUPE

Selon l'Odas, en y regardant d'un peu plus près, c'est la dépense nette d'aide sociale à l'enfance (ASE)



“ Nos dépenses sociales explosent et nos recettes ont chuté. La vérité c’est que nous sommes à l’os ! ”

François Sauvadet,
président de Départements de France

qui a le plus augmenté ces dernières années. Elle représente à elle seule près de la moitié de l’augmentation totale des dépenses consacrées à l’action sociale (0,9 milliard d’euros sur les 2,15 milliards d’euros supplémentaires entre 2022 et 2023). En 2023, le nombre total des jeunes accueillis (mineurs, jeunes majeurs, MNA...) s’est élevé à plus de 212 000, soit 23 000 de plus qu’en 2019. Viennent ensuite les dépenses en faveur des personnes en situation de handicap (+ 6,7 % en un an). S’agissant enfin de l’évolution des dépenses de personnel (+ 6,7 %), elles sont surtout le fruit des mesures salariales décidées au niveau national. D’une manière générale, l’évolution des dépenses s’explique à la fois par l’augmentation du nombre de bénéficiaires et par celle du coût de la prise en charge. « *Quel que soit le domaine, l’augmentation des dépenses est due principalement à la progression des coûts des établissements et des services qui a deux causes : les augmentations salariales et l’inflation* », confirme Didier Lesueur, délégué général de l’Odas. Il ajoute : « *Avec le vieillissement de la population et l’amplification des difficultés économiques, la situation sera bientôt insurmontable* ».

Pour toutes ces raisons, on comprend l’indignation du président de Départements de France qui souligne que « *les dépenses sociales sont passées en moins de 10 ans, de 56 à 70 % de nos budgets et la plupart de ces dépenses nous ont été imposées par l’État sans compensation.* » Et François Sauvadet d’insister : « *Nous avons subi la crise énergétique, l’inflation... Mais on a tous*

voté nos budgets à l’équilibre ! Et alors que nos dépenses sociales explosent et que nos recettes ont chuté, nous n’avons plus la possibilité de recourir à l’impôt ! La vérité c’est que nous sommes à l’os ! ». Or, l’enjeu est de taille, car la fragilisation des départements entraîne mécaniquement l’exposition de millions de Français, en particulier dans les territoires ruraux et périurbains, aux déserts de services publics.

Pour l’heure, c’est donc l’abandon des prélèvements jugés injustes sur leurs recettes, mais aussi la garantie d’une compensation intégrale des revalorisations des prestations sociales à venir que demandent les départements. Une simple application du principe « *qui décide paye* » en somme. Mais plus largement, la situation actuelle pose aussi la question des limites de notre modèle. « *La prégnance des actions réparatrices est un puits sans fond* », considère Didier Lesueur. Selon lui, le doublement des moyens, inatteignable dans la situation actuelle des finances publiques, ne pourrait suffire à résorber la crise structurelle que traversent les départements. Du côté de l’Odas, on en est persuadé : « *la seule voie est la reconstruction et l’entretien des solidarités de proximité* ». Une démarche qui suppose non seulement de mobiliser conjointement les services de l’État, des départements, des communes, des acteurs locaux et des habitants, mais aussi de « *changer de regard sur les personnes accompagnées, en ne les réduisant pas à leurs difficultés et en s’appuyant davantage sur leurs potentialités* ».

LA RECHERCHE D'AUTRES VOIES

Regroupant les principaux responsables des solidarités des départements, l'Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé (ANDASS) compte bien pleinement prendre sa part aux réflexions quant à l'avenir du rôle des départements. Explications et rencontre avec son nouveau président, Patrick Genevaux.

Depuis plusieurs années déjà, s'appuyant sur les analyses approfondies de l'État, de l'Odas et des expériences de ses adhérents, l'ANDASS propose des pistes pour renforcer l'efficacité des réponses sociales. Sa nouvelle feuille de route pour les 3 prochaines années a été fixée en juin dernier et a été baptisée symboliquement les « 5 C ». À savoir, favoriser les Convergences pour « sortir des approches en tuyau d'orgue qui découpent les citoyens », aller vers des Coopérations renforcées « car seuls on ne peut rien », renforcer la Citoyenneté « car c'est par l'écoute du terrain et des personnes que l'on progressera », développer la Confiance entre les différentes parties prenantes, mais aussi et surtout, un « C » comme Courage pour garantir le succès de cette démarche. Plus récemment, en septembre, à l'occasion de ses traditionnelles journées annuelles qui se tenaient à Bourg-en-Bresse, l'association a élu son nouveau président en la personne de Patrick Genevaux. Succédant à Anne Troadec, il est, depuis trois ans, directeur du pôle Solidarités du Pas-de-Calais, après avoir été en responsabilité en Haute-Marne, puis dans le département du Doubs.

LA VOLONTÉ D'EN SORTIR

« Mon mandat est placé sous le signe de l'ouverture vers l'extérieur », nous confie-t-il, prenant soin de souligner que « l'ANDASS a deux jambes : une pour offrir un cadre d'échanges destiné à enrichir les pratiques des professionnels, et l'autre pour exprimer la voix des acteurs de terrain sur les modes d'élaboration des politiques publiques ». « En effet, même si nous ne sommes pas les décideurs, nous occupons cependant des postes d'observateurs privilégiés sur les implications des départements et les grands déterminants de la qualité de l'action des politiques », poursuit le nouveau président. Patrick Genevaux dresse un constat sans appel : « La perception du rôle du département s'est dégradée. C'est pourtant le seul échelon

qui, en termes de pertinence, dispose de la capacité de mettre en lien les différents acteurs qui concourent aux politiques publiques de solidarité ». Il prend l'exemple de l'attractivité des métiers. « En ce domaine, il est indispensable de mettre en lien les acteurs de l'insertion, les acteurs de la formation initiale, ceux de la formation professionnelle continue, mais aussi les employeurs pour travailler sur les accompagnements à la prise de poste et les conditions de travail ». Et d'interroger : « Qui d'autre que le département est mieux placé pour travailler sur ces questions en relation avec les différents acteurs des métiers concernés ? »

Il y a quelques semaines, dans une contribution intitulée « Comment les solidarités peuvent-elles résister par gros temps ? », l'ANDASS réagissait au contexte actuel inédit caractérisé par la crise des finances publiques conjuguée à la situation politique issue des élections législatives et européennes. « Ce nouveau contexte intervient alors même que le mode de gouvernance des politiques de solidarités souffre de défauts majeurs : rôle prééminent de l'État sur les compétences décentralisées, création d'un nouveau dispositif ou d'une nouvelle loi tous les 18 mois, obsession de la communication, gouvernance par les annonces... le plus souvent non financées », analysait l'association.

POUR UN NOUVEAU MODÈLE DE COOPÉRATION

Dans un tel contexte, l'ANDASS envisage plusieurs pistes d'amélioration à différents niveaux, à commencer par dessiner les contours d'un nouveau modèle de coopération. « Le modèle actuel de gouvernance nationale des solidarités n'a pas évolué depuis les premières lois de décentralisation, soit depuis 40 ans », déplore l'association, qui appelle aujourd'hui de ses vœux une nouvelle approche devenue nécessaire. « En particulier, les départements manquent d'ingénierie mutualisée et ils ont encore du mal à mettre leur expertise en commun. Résultat, c'est

l'État qui prend la place », analyse Patrick Genevaux. L'occasion surtout pour le président de pointer du doigt un paradoxe : « *Quel est aujourd'hui le sens d'avoir une administration centrale dans le champ des politiques décentralisées ? Est-ce que, pour piloter ensemble des politiques locales, nous avons réellement besoin d'une administration centrale placée sous l'autorité d'un ministre responsable devant le Parlement ?* ». Or, si ces questions méritent d'être posées en temps normal, il est vrai qu'elles revêtent une acuité toute particulière dans l'instabilité actuelle de notre contexte politique national.

Ainsi, selon Patrick Genevaux, « *on pourrait imaginer un autre cadre qui consisterait à se regrouper et à faire ensemble. Si on devait vraiment repenser les choses, ce serait sans doute en remplaçant les administrations centrales par une logique de groupements d'intérêt public (GIP). L'administration centrale n'a pas vocation à centraliser l'ingénierie mutualisée des départements* ». « *Les modèles de la CNSA et du GIP enfance en danger sont, à ce titre, une évolution faisant intervenir des collectivités et responsables de la société civile partenaire* », précise Jean-Paul Raymond, co-auteur de la récente contribution de l'ANDASS « *Comment les solidarités peuvent-elles résister par gros temps ?* ». Et l'ancien DGA Solidarités de l'Essonne de proposer d'oser très concrètement aller plus loin en « *créant un GIP d'ingénierie constitué à part égale entre l'État et les collectivités* ». Ce scénario pourrait par ailleurs s'inspirer de l'expérience acquise par l'Odas qui, depuis 30 ans, analyse de façon

partagée les politiques départementales et communales en matière de solidarité.

PROTECTION DE L'ENFANCE : OUVRIR LE DÉBAT

Parmi ses axes de travail, l'ANDASS s'intéresse aussi de près à la protection de l'enfance. L'association a publié en ce sens, en septembre dernier, une contribution intitulée « *Protection de l'enfance : posons-nous enfin les bonnes questions* ». « *Le constat d'une politique publique de protection de l'enfance en crise, voire défaillante, est largement posé par les personnes concernées, les professionnels et même des élus en responsabilité* », estime l'ANDASS. Aussi l'association invite-t-elle à ouvrir le débat sur la conception même de cette politique publique, son périmètre, ses objectifs et ses modalités d'intervention. « *Institués à l'origine pour lutter contre les défaillances des parents et les maltraitances, les outils de la protection de l'ASE sont, en effet, utilisés pour résoudre des problèmes sociaux de natures très diverses : addictions, violences, prostitution, troubles du comportement, conflits conjugaux, accompagnement au titre du handicap, déscolarisation, flux migratoires...* », constate l'ANDASS. Autrement dit, l'ASE a vu son périmètre « *croître bien au-delà de la lutte contre les maltraitances et dispose d'outils qui sont inadaptés pour répondre à la diversité des objectifs qui lui sont assignés* », considère l'association. D'où l'intérêt de commencer à prendre certaines premières mesures fortes à court terme. Parmi celles-



“ L'administration centrale n'a pas vocation à centraliser l'ingénierie mutualisée des départements ”

Patrick Genevaux,
président de l'ANDASS



Selon l'ANDASS, le constat d'une politique publique de protection de l'enfance en crise, voire défaillante, est largement posé par les personnes concernées, les professionnels et les élus en responsabilité.

VOUS AVEZ DIT « WHAT WORKS » ?

Parmi les méthodes inspirantes auxquelles n'hésitent pas à se référer l'ANDASS, on trouve les « What Works Centres ». Késako ? Il s'agit en fait d'instances d'analyse et de diffusion des bonnes pratiques mises au goût du jour au Royaume-Uni à la fin des années 90 par le gouvernement travailliste. En réalité, ces structures visent tout simplement à éclairer la décision publique en mettant l'accent sur « ce qui fonctionne ».

ci, l'association préconise notamment de « limiter le recours aux mesures de milieu ouvert, contractuelles ou judiciaires, aux situations particulièrement dégradées ou complexes et en renforcer parallèlement l'intensité, la qualité et la réactivité ». De même, l'ANDASS souhaiterait « limiter le recours au primo-placement des

adolescents en faisant de l'association et de l'adhésion des jeunes un critère central d'appréciation, tout en mobilisant prioritairement d'autres formes d'intervention sociale ». Toujours en matière de protection de l'enfance, une autre proposition de l'ANDASS consisterait encore à « imposer au secteur médico-social l'obligation de prendre en charge prioritairement les enfants à double vulnérabilité (20 % des situations « ASE »), c'est-à-dire les enfants considérés comme en danger au sens de la protection de l'enfance et bénéficiant d'une orientation en établissement ou service spécialisé du fait de leur handicap ».

En définitive, selon l'ANDASS, il ne s'agit pas de critiquer telle ou telle organisation ou se contenter de déplorer les manques de moyens. « Nous devons surtout savoir repenser le cadre que nous souhaitons pour rendre plus efficaces nos actions. Par définition, il n'existe pas de vérité absolue sur ce sujet dans la mesure où tout dépend de chaque territoire », poursuit Patrick Genevaux. Avant de conclure : « Il ne faut surtout pas perdre nos capacités à adapter les politiques publiques dans une optique de développement des politiques territoriales. Le contexte actuel que nous vivons en matière de crise politique et de crise des finances publiques rend cela plus que jamais nécessaire ». ■