

Mars 2012

CAHIER D'ACTEURS



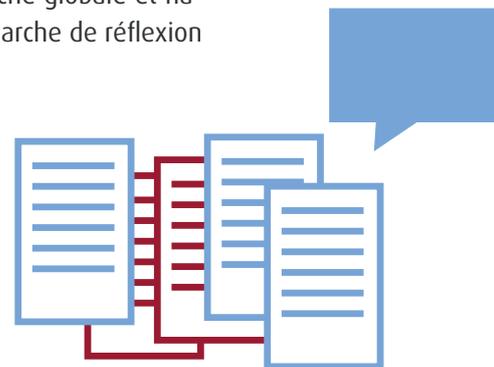
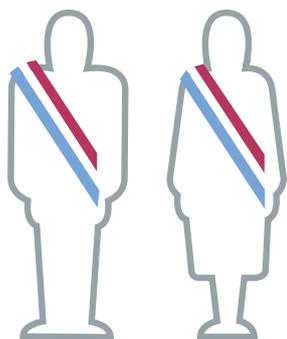
Le cahier d'acteur de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS) sur les états généraux de la démocratie locale

L'Odas a été créé en 1990 à la suite d'un rapport du Conseil Economique et Social faisant état de la nécessité d'évaluer le processus de décentralisation. Cette préconisation obéissait à un souci légitime de performance, mais traduisait aussi la permanence d'une défiance à l'égard de la décentralisation, dans un pays marqué par une vision étatique de la cohésion sociale.

Or, le bilan des actions engagées par les pouvoirs locaux tant du côté des Départements que des Villes s'avère positif. On ne s'étonnera alors pas que le processus décentralisateur ne cesse de s'amplifier. Faisant suite à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, les lois relatives à l'organisation territoriale des compétences sociales se sont succédées à un rythme soutenu. A la faveur de ces diverses lois, le paysage de la solidarité s'est considérablement modifié mais sans être pour autant simplifié, avec des superpositions de responsabilités entre différentes collectivités qui nuisent à l'efficacité de l'action conduite et à sa lisibilité pour les citoyens.

Une clarification des rôles des uns et des autres est donc nécessaire, mais elle doit être menée sur chaque territoire : le suffrage universel et l'action quotidienne au plus près des besoins et des ressources des territoires et de leurs habitants placent légitimement les acteurs locaux en position de déterminer eux-mêmes leurs modalités d'intervention et de collaboration respectives.

Pour autant, cette clarification gagne à s'appuyer sur une approche globale et nationale. C'est pourquoi l'Odas a organisé depuis dix ans une démarche de réflexion





8èmes rencontres nationales de l'Odas, 4 juillet 2011, Palais du Pharo, Marseille

partagée sur le thème de la clarification des responsabilités et de la complémentarité des actions, en associant les différents courants institutionnels et en veillant au respect de la diversité politique du pays.

A la suite de la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales et à la veille d'élections nationales, il apparaît opportun de rendre publiques les propositions qui résultent de ces différents travaux et échanges. C'est le sens de notre réponse, dont la seule ambition est de nourrir le débat de manière pragmatique, sans omettre pour autant de l'enraciner dans des valeurs.

1) LES CONSTATS QUE L'ON PEUT FAIRE À L'ISSUE DE TRENTE ANS DE DÉCENTRALISATION

- Un bilan globalement positif de la décentralisation de l'action sociale

Depuis vingt-deux ans, les études annuelles de l'Odas sur les finances, les stratégies et les organisations montrent que les Départements se sont pleinement appropriés les compétences transférées en matière d'action sociale et n'ont pas hésité à y consacrer des ressources importantes. Avec un cadre législatif mouvant et un contexte financier devenu contraignant, ils ont démontré leur capacité à s'adapter afin de continuer à assurer leurs compétences obligatoires. Concernant la qualité et le niveau de service rendu aux usagers, les écarts se sont globalement réduits entre les territoires depuis la décentralisation. Il est ainsi démontré que la proximité peut réguler autant que la norme.

Mais depuis une dizaine d'années, l'Etat a confié la mise en œuvre d'importants dispositifs réglementaires aux Départements. Avec un rôle accru de fournisseurs d'allocations de solidarité nationale, les Départements, et en premier lieu ceux qui sont confrontés à des situations socio-économiques difficiles, doivent faire face à des équations financières complexes. Et leur implication de plus en plus prégnante dans des tâches administratives s'effectue souvent au détriment de leur fonction essentielle d'animation du territoire et de leurs missions de prévention.

- Une difficile harmonisation des rôles en matière de prévention

Ce constat inquiétant s'explique également par l'absence de complémentarité organisée entre les responsabilités des Communes, des Départements et des Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Or une démarche de prévention et a fortiori de prévenance (consolidation du vivre ensemble) requiert nécessairement l'engagement des politiques publiques et de tous les moyens disponibles (équipements et services) sur un territoire.

En outre, l'aggravation des problèmes sociaux, la déstabilisation de l'emploi, le vieillissement de la population et la précarisation du vivre ensemble nécessitent de recourir de plus en plus à la prévention pour réduire le champ de la réparation. Pour réussir ce rééquilibrage, on ne pourra plus éviter à l'avenir de réinterroger l'implication des Départements et de leurs services dans la délivrance de prestations et de veiller à une réelle articulation entre les actions municipales et départementales en matière de prévention.



8èmes rencontres nationales de l'Odas, table ronde du 5 juillet 2011 « la crise peut-elle conduire à gouverner autrement ? » - © Ylli Demneri

- Une collaboration peu équilibrée entre l'Etat et les collectivités territoriales

De nombreuses réformes sont engagées sans qu'il y ait eu préalablement lieu une réflexion partagée entre toutes les institutions et collectivités concernées par l'architecture territoriale de l'action publique. C'est d'autant plus dommageable que le débat devrait nécessairement concerner, avant même d'aborder les questions d'organisation et de moyens, la finalité de l'action publique et le sens de la décentralisation au regard des impératifs de la cohésion sociale et du vivre ensemble.

A titre d'illustration, on peut citer la récente réforme de l'organisation territoriale de l'Etat, qui a cherché à simplifier la structure d'ensemble avec une consécration de l'échelon régional. Cette réorganisation, réalisée dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), n'a pas été menée au sein d'une réflexion plus globale sur l'organisation des institutions de la République, ce qui fragilise non seulement la performance de l'Etat mais aussi celle des collectivités territoriales.

2) LES PROPOSITIONS CONCERNANT LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

- Reconnaître les atouts du système actuel pour éviter une déstabilisation institutionnelle en période de crise.

Tout en permettant une réflexion collective indispensable à l'avenir de nos institutions et en opérant les ajustements nécessaires, la réforme à venir devra nécessairement s'appuyer sur les nombreux acquis de la décentralisation.

L'administration départementale a ainsi réalisé des efforts importants d'organisation et de renforcement des compétences de ses agents. L'expertise développée dans le champ de l'action sociale représente une valeur qu'il serait judicieux de préserver, afin d'éviter des efforts et des coûts supplémentaires alors même que les dépenses incompressibles ont déjà atteint un niveau élevé.

De plus, envisager dans une période de crise de nouveaux bouleversements conduirait à détourner toutes les énergies vers des questions d'organisation, au détriment de la qualité des réponses et des pratiques professionnelles.

- Proposer un cadre commun, tout en favorisant la construction d'organisations adaptées aux contextes locaux.

S'il apparaît nécessaire que le cadre général et certaines orientations soient stabilisés au niveau national, l'affirmation et la performance de l'organisation décentralisée de la République passe par davantage d'autonomie laissée aux territoires dans la répartition des compétences. La loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales a le mérite d'ouvrir la voie au principe d'organisations locales plus différenciées en lien avec les spécificités du territoire, notamment à travers le schéma régional de répartition des compétences entre la Région et les Départements.

Toutefois, il semble que les orientations définies nationale-ment ne fassent pas l'unanimité en ce qui concerne le rapprochement progressif des administrations régionale et départementale. La modification du cadre général ne pourra se passer d'un débat d'envergure nationale impliquant toutes

les parties prenantes et s'appuyant sur une évaluation raisonnée des forces et des faiblesses de notre système actuel. Une des questions à traiter est notamment celle de la pertinence des « blocs » de collectivités telles que dessinés par la réforme actuelle.

Est-il cohérent que le Département, actuellement échelon de la proximité et de la solidarité, se rapproche de la Région, principalement positionnée aujourd'hui sur la prospective stratégique et les investissements territoriaux ? N'y aurait-il pas à gagner en performance et en lisibilité à rapprocher le Département du bloc communal, afin de permettre au principe de subsidiarité de fonctionner pleinement ?

- Sur la complémentarité entre solidarité nationale et solidarité locale : garantir le financement des allocations relevant de la solidarité nationale et renforcer les mécanismes de péréquation.

S'il apparaît pertinent de retenir le principe de proximité pour la gestion des allocations, leur financement doit être assuré par l'Etat lorsque les critères d'attribution sont fixés au niveau national, afin de garantir l'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire.

En outre, quels que soient les choix concernant le niveau de financement de l'Etat, la question se pose de sa répartition plus équitable sur le territoire national. L'effort réalisé en matière de péréquation verticale et horizontale doit désormais s'intensifier, tout en améliorant la pertinence et la lisibilité de critères prenant davantage en compte la diversité des contextes socioéconomiques et historiques.

3) LES PROPOSITIONS CONCERNANT LES RESSOURCES À MOBILISER

- Donner du sens aux idées de République décentralisée et de démocratie participative en se fondant sur l'évaluation conjointe

Notre République a hérité d'un rapport particulier entre le « centre » et les « périphéries » empreint d'une certaine confiance mutuelle. Il est temps de rénover en profondeur nos modes de gouvernance, en promouvant notamment l'évaluation conjointe de l'action publique. Cette dernière s'appuierait sur les exécutifs nationaux et locaux, mais aussi sur les réseaux d'observation existants. Tout en permettant de rétablir un certain équilibre entre le local et le national dans la construction des orientations stratégiques, la diffusion d'une méthode d'évaluation rigoureuse et transparente contribuerait en même temps à renouveler la confiance et l'intérêt des citoyens pour l'action publique.

La diffusion d'une culture de la décentralisation paraît ainsi

indissociablement liée au renforcement des dynamiques participatives. Il est urgent de donner une impulsion forte à une logique « ascendante » qui valoriserait les savoirs issus des territoires (élus locaux, professionnels, habitants en tant qu'usagers et citoyens...) afin que les notions de décentralisation et de démocratie participative prennent réellement sens.

- Au niveau local, le partenariat d'observation indispensable à la coopération et à la clarification du rôle de chacun

Pour construire sur chaque territoire un partenariat favorisant une articulation fine des missions, des logiques de complémentarité et de co-responsabilité, une mutualisation des moyens le cas échéant, la démarche de l'observation partagée est la mieux à même de créer les conditions de l'harmonisation et de la performance des politiques. Les observatoires et diagnostics de territoire se sont multipliés ces dernières années, avec des objets et des méthodes variés. Cependant, pour être utile, le partenariat d'observation doit respecter certains principes : s'appuyer sur une vision large de la question sociale et sociétale (notamment les différentes dimensions de la précarité : économique, relationnelle et identitaire) et une approche transversale de la réponse, adosser une méthodologie rigoureuse à des principes déontologiques et des valeurs partagées, associer les professionnels dans leur capacité d'expertise tout en renforçant le portage politique de la démarche.

En s'appuyant sur l'observation partagée des territoires, les principaux acteurs de l'action sociale et sociétale, et en premier lieu le socle communal et départemental, seront mieux à même de bâtir un partenariat d'action solide. Ce dernier peut revêtir différentes formes (contractualisation, convention...), pour autant que cette formalisation ne vienne qu'officialiser et rendre lisible auprès des habitants un processus de concertation continu et impliquant différents niveaux d'acteurs (comprenant à minima les dirigeants politiques et administratifs et les équipes de terrain).

À l'heure où notre société entre dans une crise économique majeure, on ne peut se permettre de s'engager dans un bouleversement institutionnel aux conséquences aléatoires. L'enjeu de performance est bien davantage de donner aux acteurs locaux dans leur diversité des pistes issues de l'analyse des bonnes pratiques qui favorisent la complémentarité des interventions en vue d'une action publique forte de sa transparence et de ses valeurs.

Contact

Observatoire national de l'action sociale décentralisée

250 bis, boulevard Saint Germain

75007 PARIS