



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

Trimestriel N° 105 II/2015 (juin)

Pouvoirs Locaux

LES CAHIERS DE LA DÉCENTRALISATION



Droit de Cité
Lombardie,
chronique italienne



Sur-le-champ
Déconcentration
Une audace contrariée

Politiques sociales

LES TERRITOIRES À LA MANŒUVRE



Politiques sociales

Les territoires à la manœuvre

Sommaire

Départements et politiques sociales: le statu quo apparaît difficilement soutenable, Stéphane Le Bouler, p. 24 ■ *« Relever le défi de l'individualisation des politiques sociales », entretien avec Philippe Bas, p. 33* ■ *La dépendance: défis à court et à long terme, Muriel Boulmier, p. 37* ■ *Le système français de protection de l'enfance: une hydre à trois têtes, Jean-Michel Rapinat, p. 42* ■ *Sortir de l'ambiguïté des politiques d'insertion, François Soulage, p. 46* ■ *Tribune, L'esprit de responsabilité, valeur clé de la politique sociale, Pierre Méhaignerie, p. 49* ■ *Une nouvelle gouvernance territoriale des politiques sociales est-elle possible?, Pierre Jamet, p. 51* ■ *Métropolisation: quel impact pour les politiques sociales?, Ronald Maire, p. 55* ■ *La région, une chance pour les politiques sociales, Benoît Pericard, p. 59* ■ *« Il faut nationaliser le financement des prestations universelles, véritable jardin à l'anglaise incompréhensible et injuste », entretien avec Hervé Gaymard, p. 63* ■ *La mutualisation des politiques sociales: une pratique de bonne gouvernance, Jean-Charles Manrique, p. 69* ■ *Écarts de mise en œuvre ou politiques publiques locales: l'exemple de l'aide aux personnes âgées dépendantes à domicile, Agnès Gramain, Robin Hege, Quitterie Roquebert, p. 76* ■ *Le social: impensé de la réforme territoriale?, Cyprien Avenel, Christophe Fourel, p. 81.*

La mutualisation des politiques sociales : une pratique de bonne gouvernance

Loin d'avoir vécu, le conseil départemental apparaît comme une institution de référence des politiques sociales, légitime pour unifier les acteurs publics et privés, dont le secteur associatif exerçant souvent au nom et pour le compte de la puissance publique. Fondée sur des principes répondant aux attentes des citoyens, cette nouvelle gouvernance, simplifiée aux yeux des usagers, porteuse de mutualisations significatives et de qualité de service accrue, pourrait s'appuyer sur un système d'information partagée, cumulant les caractéristiques des systèmes existant, et offrant ainsi la possibilité à l'usager et aux acteurs concernés de disposer d'un Dossier Social Personnalisé, sécurisé et synonyme d'efficacité dans la délivrance des droits comme dans l'exercice de la lutte contre la fraude. Enfin, l'émergence d'une porte d'entrée unique des politiques sociales au niveau départemental ne serait pas inconciliable avec une lecture régionale de la gouvernance des politiques sociales. Bien au contraire. Une régionalisation fondée sur une gouvernance à caractère stratégique, et soucieuse de démarches coopératives et cohérentes entre les territoires, pourrait donc être parfaitement compatible avec une gouvernance départementale à caractère opérationnelle (la proximité, la clarté et l'efficacité) confiée aux conseils départementaux.

Le projet de loi NOTRe sera bientôt adopté. Une année après sa mise en débat, et bien que l'heure ne soit pas encore au bilan, force est de constater que ce texte ne marquera pas son époque. Il s'inscrira dans une continuité d'occasions manquées, poursuivant le mythe d'une simplification du millefeuille territorial. Une nouvelle fois, la théorie du « big bang » territorial se sera révélée inapplicable car inadaptée aux circonstances du temps. Il n'est qu'en France qu'il soit encore considéré que la lutte contre les déficits publics, la rationalisation de l'action publique, ou la rénovation politique passent par une approche strictement institutionnelle, c'est-à-dire par la voie qui mobilise immédiatement les immobilismes qui, sous couvert d'éléments de langage séduisants, cachent en réalité un corporatisme organisé et armé de leviers puissants. À refuser de voir les réalités en face, c'est-à-dire une France confrontée à une crise profonde et durable de ses finances publiques, voire de son pacte républicain, les réformes structurelles des politiques publiques attendront encore.

Quant à la baisse annoncée du déficit public, elle nécessiterait des explications complémentaires sur le volet structurel de cette notion, et les évolutions notées dans les différentes administrations publiques, et parmi les composantes¹ qui participent à son financement par le biais des prélèvements obligatoires.

Avec moins d'un ménage sur deux effectivement contributeur à l'impôt sur le revenu², l'équilibre entre le consentement à l'impôt et le discours sur la justice sociale n'est plus si éloigné de la rupture. Quant aux mesures gouvernementales récentes³ ayant pour effet d'alourdir le besoin de financement des collectivités territoriales, elles auront des conséquences sur le niveau de la fiscalité locale, ainsi que sur la tarification des équipements et services publics, qui seront immédiatement dénoncées sans que la cause ne soit suffisamment évoquée et elle-même critiquée.

Comment en effet maîtriser les dépenses sociales faute de pause sociale décidée par la représentation nationale, alors qu'au contraire les plans de lutte contre la précarité, ou d'adaptation de la société au vieillissement s'additionnent sans financements garantis et solides en regard, et sans que des plafonds d'évolution de la dépense publique ne soient fixés et impérativement respectés en l'absence de sanctions concrètes et immédiates ?

Il est évident que le modèle social français n'est plus soutenable dans son architecture actuelle. Seule la politique accommodante de la BCE⁴ autorise une accumulation continue de déficits. Elle finira cependant un jour ou l'autre par évoluer, et l'absence d'une reprise franche dans une France paralysée conduira à des décisions aussi brutales que dangereuses pour la démocratie.

par
JEAN-CHARLES
MANRIQUE,
directeur général
des services,
Conseil départemental
du Loiret

« Hors de question de se voir transférer des dépenses procycliques »

Une des vertus du débat parlementaire ces derniers mois fut de donner la parole à des experts indépendants, qui, sans volonté de noircir un tableau déjà sombre, ne sont toutefois pas parvenus à céder à une ambiance artificielle d'un « je positive », qui loin d'aider à la prise de conscience, sert à alimenter les démagogues les plus éhontés. Avec un plan d'économies de 11 Mds€ assésé aux collectivités territoriales d'ici 2017 (dont 3,9 Mds€ pour les départements),

“Peut-être les représentants des intercommunalités, sujettes à un vent porteur, obtiendront-ils de Bercy des avancées que l'ADF n'a jamais obtenues ces dernières années, le Minefi n'étant pas disposé à céder un pouce de terrain sur un panier de recettes qui le priverait d'une fraction même des seules recettes encore « dynamiques ».”

correspondant *in fine* à une baisse de 43 % de l'épargne brute des collectivités, comment serait-il encore possible d'évoquer un « sérieux budgétaire » (Pierre Moscovici, 2013), et non la nécessité d'une rigueur incontournable ? Selon une étude réalisée par le Cabinet Michel Klopfer, la dégradation des finances publiques devrait nettement s'accélérer en 2015 : +16 Mds€ de prélèvements obligatoires, +13 Mds€ de dépenses publiques, +80 Mds€ de dette publique et un déficit de -4,3 % de PIB. L'outil fiscal ne pouvant plus produire les effets d'antan, d'ailleurs face à un rejet des contributeurs effectifs, le courage des économies, et donc des choix difficiles, mais expliqués avec péda-

gogie et transparence devra habiter les décideurs responsables en place⁵. À défaut, l'élection présidentielle de 2017 pourrait en porter les stigmates.

Et parmi ces dépenses, celles qui présentent un risque de dérive accrue sont les dépenses sociales. Les décideurs nationaux et locaux en sont parfaitement conscients. À l'heure de la répartition des compétences, il suffit de relire les interventions des uns et des autres pour décrypter, derrière le consensus sur le bien-fondé de laisser aux départements la responsabilité des politiques sociales, un message résonnant presque comme une menace : hors de question de se voir transférer des dépenses procycliques, financées à ce jour par un panier de recettes aussi surprenant qu'inefficace. L'ampleur toujours plus grande de l'effet de ciseau aura fini par calmer les ardeurs des fervents partisans de transferts tous azimuts.

Les organismes de sécurité sociale, sans doute surpris que les feux de l'actualité ne soient braqués que sur la survie ou non des départements, alors que, dans les faits, ils devraient constituer un des objets princi-

paux de rationalisation et d'économies, sont restés dans un retrait, et une posture d'observateurs, prêts à récupérer le cas échéant les prérogatives perdues lors du vote de l'Acte II de la décentralisation en 2004.

Comble de ce défaut de témérité à voir bouger les lignes de la gouvernance des politiques sociales locales, l'aide sociale à l'enfance n'est pas même mentionnée dans le projet de loi NOTRe, alors qu'elle représente le premier poste de dépenses de fonctionnement des départements. Il est cependant exact de signaler la position des intercommunalités, qui, à l'inverse des métropoles naissantes, ne se disent plus hostiles à se voir confier des compétences sociales, mais à la condition... que les règles de financement des allocations individuelles de solidarité (AIS) soient revues afin de remédier à un « reste à charge » croissant, lequel, justement... asphyxie les conseils départementaux. Qui sait ? Peut-être les représentants des intercommunalités, sujettes à un vent porteur, obtiendront-ils de Bercy des avancées que l'ADF⁶ n'a jamais obtenues ces dernières années, le Minefi n'étant pas disposé à céder un pouce de terrain sur un panier de recettes qui le priverait d'une fraction même des seules recettes encore « dynamiques »⁷.

Une solidarité qui implique des droits et des devoirs

Pourtant, de véritables réformes de fond restent possibles, notamment dans le champ social : celles qui changeront les traits, les mécanismes et les objectifs de l'action publique, en osant réaffirmer le principe de la solidarité dans notre République : une solidarité qui implique certes des droits, mais également des devoirs, et par voie de conséquence la capacité donnée aux acteurs en charge des politiques sociales de les faire effectivement appliquer, et de sanctionner lourdement le cas échéant.

Avant de répondre à la question sur la gouvernance des politiques sociales, question somme toute aisée à résoudre au regard du peu de prétendants enclins à se substituer aux départements, devraient être posés au préalable les enjeux suivants :

- Quelle doit être la nature même des politiques sociales, c'est-à-dire le périmètre des bénéficiaires, les critères d'accès, les éventuelles contreparties sociales et sociétales qui les distingueront ainsi du simple assistantat ;
- Quelles modalités de contrôle, afin de respecter un encadrement de l'évolution des dépenses sociales pour éviter que la faiblesse de responsables temporaires ne débouche purement et simplement sur une remise en cause en cas de dérive insupportable ? Un outil juri-

dique nécessairement positionné au sommet de la hiérarchie des normes pourrait se révéler indispensable.

Il est à espérer que le contexte actuel conduira le législateur dans les mois et années à venir à proposer des textes, et notamment des ordonnances en ce sens, qui favoriseront dans l'étendue de leurs dispositions courageuses, l'émergence possible d'une nouvelle gouvernance locale des politiques sociales. De multiples hypothèses pourraient sans difficulté être avancées. Toutefois, celle reposant sur la disparition des départements et le transfert par appartement des compétences sociales ne paraît plus être d'actualité, si tant est que cette hypothèse ait retenu l'attention tant le maintien, à règles financières constantes, des compétences sociales au sein des départements est très certainement la meilleure façon de les faire disparaître par un effet d'asphyxie quasi mécanique.

Le pilotage territorial de l'ensemble des politiques sociales par les conseils départementaux

Il semble que l'une d'entre elle, fondée sur le pilotage territorial de l'ensemble des politiques sociales par les conseils départementaux, pourrait se révéler intéressante. Tout d'abord parce qu'elle s'inscrit dans l'esprit de la loi NOTRe et des déclarations unanimes sur le rôle de chef de file en matière de politiques sociales des départements. Ensuite, parce que la rationalisation peut également valoir pour toutes les structures publiques, parapubliques et privées, qui interviennent dans le champ social, sans se sentir aujourd'hui réellement et pleinement concernées par les réformes nécessaires. Il n'est pas rare que certaines d'entre elles fassent état, sur le terrain médiatique, d'un déficit de moyens en se plaçant dans le champ de l'émotion auquel se prêtent parfaitement les politiques sociales, alors même que les départements, plongés pour une durée certaine dans la rigueur, ne sauraient différer la maîtrise de leurs dépenses, et entamer leurs réductions, afin de sortir d'une pratique de gestion devenue intenable, et ainsi épargner les contribuables.

Mais partons dans un premier temps des principes, ceux auxquels l'utilisateur est attaché, avant de développer un dispositif technique par nature complexe. En effet, apprendrons-nous un jour à considérer que l'action publique, bien que résultant souvent d'un mécano subtil dans une société diverse et peuplée, se doit de rendre le complexe invisible pour atteindre un tant soit peu une qualité de service en lien avec la modernité si souvent évoquée et invoquée ?

Dès lors, dans le champ des politiques sociales, trois principes se détachent aisément : la proximité, la clarté et l'efficacité.

L'exigence de proximité tient avant tout au visage des publics accueillis, dont une part importante ne saurait bénéficier de la solidarité de notre société sans un service public proche et accessible. La clarté renvoie à la lisibilité des politiques sociales par le plus grand nombre. Sans même citer la pluralité des acteurs sociaux locaux, qui perd nos concitoyens dans les guichets sociaux de la République, elles sont trop souvent jargonantes – il suffit pour s'en convaincre de lire des courriers administratifs rédigés dans un vocabulaire et un style n'ayant rien à envier aux rédacteurs de la législation fiscale – et cloisonnées entre elles. Elles dissuadent les citoyens de les comprendre, et les poussent ainsi à solliciter parfois inutilement ou excessivement des travailleurs sociaux. Enfin, l'efficacité doit être comprise autant en termes de rapport qualité/coût des politiques menées, que de facilité d'accès aux droits sociaux ou de dispositifs de contrôles effectués sans états d'âme contre la fraude.

L'exemple du Loiret, aucunement original en France, permet d'observer que dans les seules politiques à destination des personnes âgées, pas moins de 40 acteurs se côtoient et interviennent au quotidien, et ce de toutes natures, publiques, associatives, etc. Or, chacun d'entre eux mobilise des équipes de gestion administrative et des compétences professionnelles redondantes. Il est pour le moins étonnant que les études d'impact rédigées ces derniers mois n'aient jamais investigué ce très coûteux et peu lisible enchevêtrement d'acteurs. Le sujet eût été autrement plus sensible que l'opportune recette pâtissière à base de millefeuille et d'élus locaux, qui constituent des ingrédients de choix à des polémiques stériles, et qui cachent malheureusement les véritables enjeux d'une réforme profonde des acteurs des politiques publiques en France.

Une porte d'entrée unique vers les politiques sociales

En matière de clarté, combien de nos concitoyens et d'utilisateurs sociaux, notamment les bénéficiaires du RSA savent que les règles qui le régit dépendent du législateur, que le montage du dossier est souvent confié aux CCAS et CIAS⁸, puis l'instruction au conseil départemental, et enfin la mise en œuvre et le contrôle aux CAF ? À l'évidence une infime partie d'entre eux. Dès lors, tous les jeux d'acteurs sont permis, et l'utilisateur devient leur objet, surtout dans les cas de réclamations ou tout autre tracasserie administrative que nous avons ou aurons un jour à connaître.

Après les principes, qui recouvrent des enjeux dont nous venons d'aborder quelques exemples, voyons à présent la proposition d'un pilotage unifié des politiques sociales à l'échelle d'un territoire départemental, échelle de proximité et de solidarité bientôt validée par la loi.

La création, selon une logique de « guichet unique », d'une entité sociale départementale, et identifiée comme une « porte d'entrée unique » par les usagers, présenterait incontestablement de nombreux avantages, aussi bien pour les usagers que pour les institutions en charge de mener et de financer les politiques sociales. Actuellement, lorsqu'un usager est amené à effectuer une demande de prestations, il est confronté à plusieurs interlocuteurs. Les organismes peuvent également exiger les mêmes documents, et les usagers être contraints de se déplacer dans différentes structures selon le type de demande. La visualisation du dossier de l'utilisateur dans sa globalité est impossible.

La réponse à l'utilisateur se trouve en effet segmentée, voire « saucissonnée » en termes de traitement des demandes de prestations. Pire, l'absence d'une telle vision consolidée prive les services sociaux de toute capacité de prévention de dégradation de la situation d'un usager, lequel basculera d'un dispositif à un autre selon une gradation résultant du caractère plus ou moins urgent de sa situation sociale. La cohérence globale de la prise en charge n'existe donc pas. Le partage et la circulation des informations de son dossier individuel ne sont pas rationalisés, notamment dans un seul et unique

système d'information partagée. Les risques sont de ce fait multiples en termes d'accès aux prestations, de fraudes, d'exposition de l'utilisateur au risque d'indus, et enfin de visibilité exacte de la situation de l'utilisateur.

Il ne s'agit pas de diluer les acteurs institutionnels dans une structure, mais de les rassembler, et de leur fixer des objectifs de résultats qualitatifs et de gestion respectant l'impérieuse nécessité de redressement des comptes publics. À titre d'exemple, les services sociaux du conseil départemental du Loiret ne recouvrent que 50 % des travailleurs sociaux du département sans compter ceux exerçant dans les associations. Cette situation, certainement observable dans les autres départements, ne saurait qu'interpeller sur les marges de progrès en termes de rationalisation du service social de proximité.

Peut-être sous la forme d'un GIP⁹ territorial placé sous la responsabilité du conseil départemental, une structure de type « Loiret Solidarités » (déclinable partout en France) émergerait, dont le nom générique serait synonyme pour l'utilisateur d'un accès social de proximité garantissant l'égal accès aux droits et devoirs sur l'ensemble du territoire départemental.

En termes de proximité, ce guichet unique constituerait ainsi une porte d'entrée unique vers les politiques sociales, mettant en synergie tous les acteurs concernés, l'utilisateur disposant d'un dossier social personnalisé (DSP), adossé à un système unique d'information partagée. Ce dispositif innovant, outre la simplification qu'il induirait en raison de son unicité, permettrait une meilleure visibilité des aides, et une diminution du taux de non-recours (environ 40 %), comme il faciliterait la lutte renforcée contre les fraudes, et une adaptation aux profils des usagers.

“Peut-être sous la forme d'un GIP territorial placé sous la responsabilité du conseil départemental, une structure de type « Loiret Solidarités » émergerait, dont le nom générique serait synonyme pour l'utilisateur d'un accès social de proximité garantissant l'égal accès aux droits et devoirs sur l'ensemble du territoire départemental.”

Rendre possible l'accès à un système d'information partagée

En termes de clarté, le Dossier Social Personnalisé (DSP) constituerait le socle commun de l'ensemble des politiques sociales pour l'utilisateur, aussi bien pour les aides sociales légales, que pour celles qui sont facultatives, délivrées par l'ensemble des acteurs sociaux présents au sein de la structure territoriale. L'utilisateur se verrait proposer un mode de fonctionnement administratif reposant sur des documents confectionnés dans le but de contrer les fraudes¹⁰. Le Dossier Social Personnalisé pourrait également s'appuyer sur un identifiant spécifique, complémentaire, et non détaché de l'exigence de documents sécurisés, et enfin validé par les autorités compétentes dont la CNIL¹¹. Le numéro de Sécurité Sociale présente à cet égard la caractéristique d'être *intuitu personae*. Code alphanumérique servant à identifier une personne dans le répertoire national d'identification des personnes physiques géré par l'INSEE, il est construit à partir de l'état civil transmis par les mairies et représente « un identifiant fiable et stable, conçu pour rester immuable la vie durant », selon le vingtième rapport d'activité de la CNIL de 1999.

En termes d'efficacité, cette structure regrouperait donc les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale, ainsi que les établissements placés sous leur autorité (CCAS, CIAS, etc.), mais également la Caisse d'Allocations Familiales, la Caisse d'Assurance Retraite et de la Santé Au Travail, la Mutualité Sociale Agricole, l'ensemble du secteur associatif, et l'Agence Régionale

d'Hospitalisation, partenaire incontournable, et pourtant méconnu du public et des usagers surtout, de la tarification des établissements.

L'accès à un système d'information partagée impliquerait également un préalable de sécurisation absolue de la donnée. Les membres de la structure territoriale pourraient ainsi mettre à disposition leurs données, et accéder à des fichiers dont les règles de consultation seraient fixées par une collégialité associant la CNIL, les services du ministère des Finances, du Traitement du Renseignement et Action contre les Circuits Financiers Clandestins, de la Direction Générale de la Sécurité Intérieure, et des services de lutte contre la fraude du ministère de l'Intérieur (etc.). Ce système d'information partagée mettrait un terme à des situations incompréhensibles, privant les conseils départementaux de possibilités de contrôles souples et efficaces dans le domaine du RSA du fait des prérogatives reconnues à la CAF via son dispositif CAFPRO¹², alors même que le RSA est officiellement de la responsabilité des départements.

Se coordonner pour agir et faire sens

Ce projet d'opérateur social unifié à l'échelle d'un département nécessiterait naturellement un engagement plein et entier des partenaires concernés, sa conduite nécessitant sans doute trois années pour une mise en œuvre dans de bonnes conditions et à un rythme soutenu. La confection du Dossier Social Personnalisé s'appuierait par ailleurs sur une ingénierie de projet spécifique, mais dont l'atout serait son caractère reproductible sur l'ensemble du territoire national, avec, par voie de conséquence, une possibilité de retour sur investissement pour les conseils départementaux pilotes de ces structures territoriales.

Sur le fondement de la loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles du 27 janvier 2014, qui confirme le rôle de chef de file du Département en matière de solidarité sociale, et des dispositions de la future loi NOTRe, le conseil départemental est légitime pour être le pilote de cette démarche, et rassembler ainsi les acteurs et les initiatives autour de ce projet fédérateur au profit des solidarités.

Loin d'avoir vécu, le conseil départemental apparaît bien comme une institution de référence des politiques sociales, légitime pour unifier les acteurs publics et privés, dont le secteur associatif exerçant souvent au nom et pour le compte de la puissance publique et avec l'appui des deniers publics. Fondée sur des principes répondant aux attentes des citoyens, cette nouvelle gouvernance, simplifiée aux yeux des usagers,

porteuse de mutualisations significatives et de qualité de service accrue, pourrait s'appuyer sur un système d'information partagée, cumulant les caractéristiques des systèmes existants, et offrant ainsi la possibilité à l'utilisateur et aux acteurs concernés de disposer d'un Dossier Social Personnalisé, sécurisé et synonyme d'efficacité dans la délivrance des droits comme dans l'exercice de la lutte contre la fraude.

Enfin, l'émergence d'une porte d'entrée unique des politiques sociales au niveau départemental ne serait pas inconciliable avec une lecture régionale de la gouvernance des politiques sociales. Bien au contraire. En effet, les instances de concertation au niveau régional devraient être mobilisées pour définir des objectifs communs dans les politiques sociales afin de garantir une cohérence dans l'accès aux droits, mais également de définir un cadre partagé de lutte contre les fraudes sociales, notamment à l'encontre de groupes organisés ou de publics informés des faiblesses des guichets sociaux locaux, malheureusement cloisonnés entre eux. Une régionalisation fondée sur une gouvernance à caractère stratégique, et soucieuse de démarches coopératives et cohérentes entre les territoires, pourrait donc être parfaitement compatible avec une gouvernance départementale à caractère opérationnelle (la proximité, la clarté et l'efficacité) confiée aux conseils départementaux.

J-C. M.

1. Les ménages, les entreprises, etc.

2. Sources Minefi, 2015 et *Les Échos*, 12 mai 2015.

3. La baisse des dotations, mais également les mesures catégorielles, et autres dispositions nouvelles ou normes dont la mise en œuvre entraîne des dépenses notables pour les collectivités territoriales et leurs EPCI.

4. Banque Centrale Européenne.

5. Éric Giuily et Olivier Régis, *Pour en finir vraiment avec le millefeuille territorial*, Archipel, Paris, 2015.

6. Association des départements de France.

7. La contribution sociale généralisée (CSG), la TVA, ou encore l'impôt sur le revenu, à l'image de pays dont l'organisation décentralisée rime parfois avec un partage de recettes considérées en France comme partie intégrante du budget de l'État.

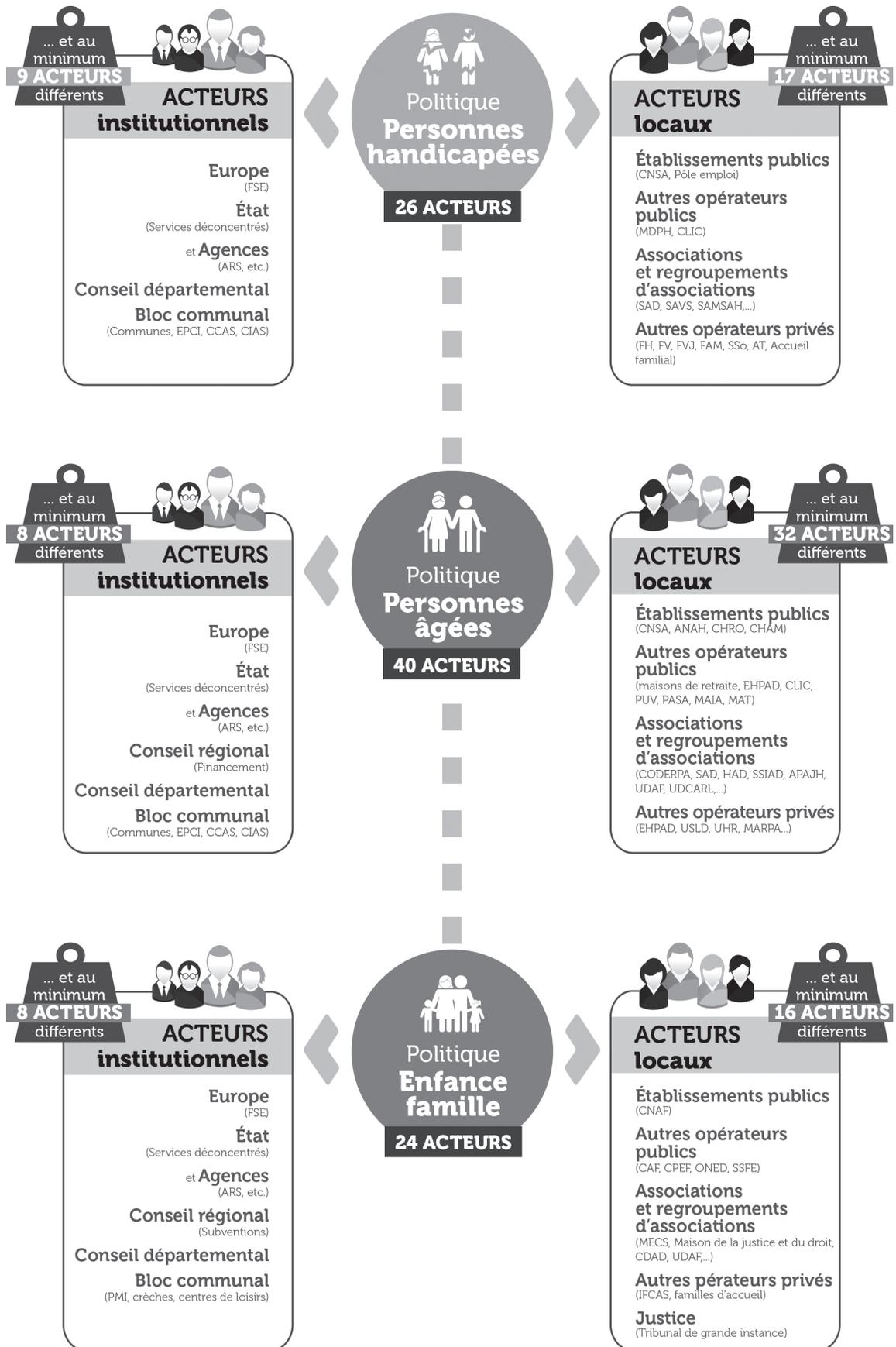
8. Centres communaux d'action sociale, et centres intercommunaux d'action sociale.

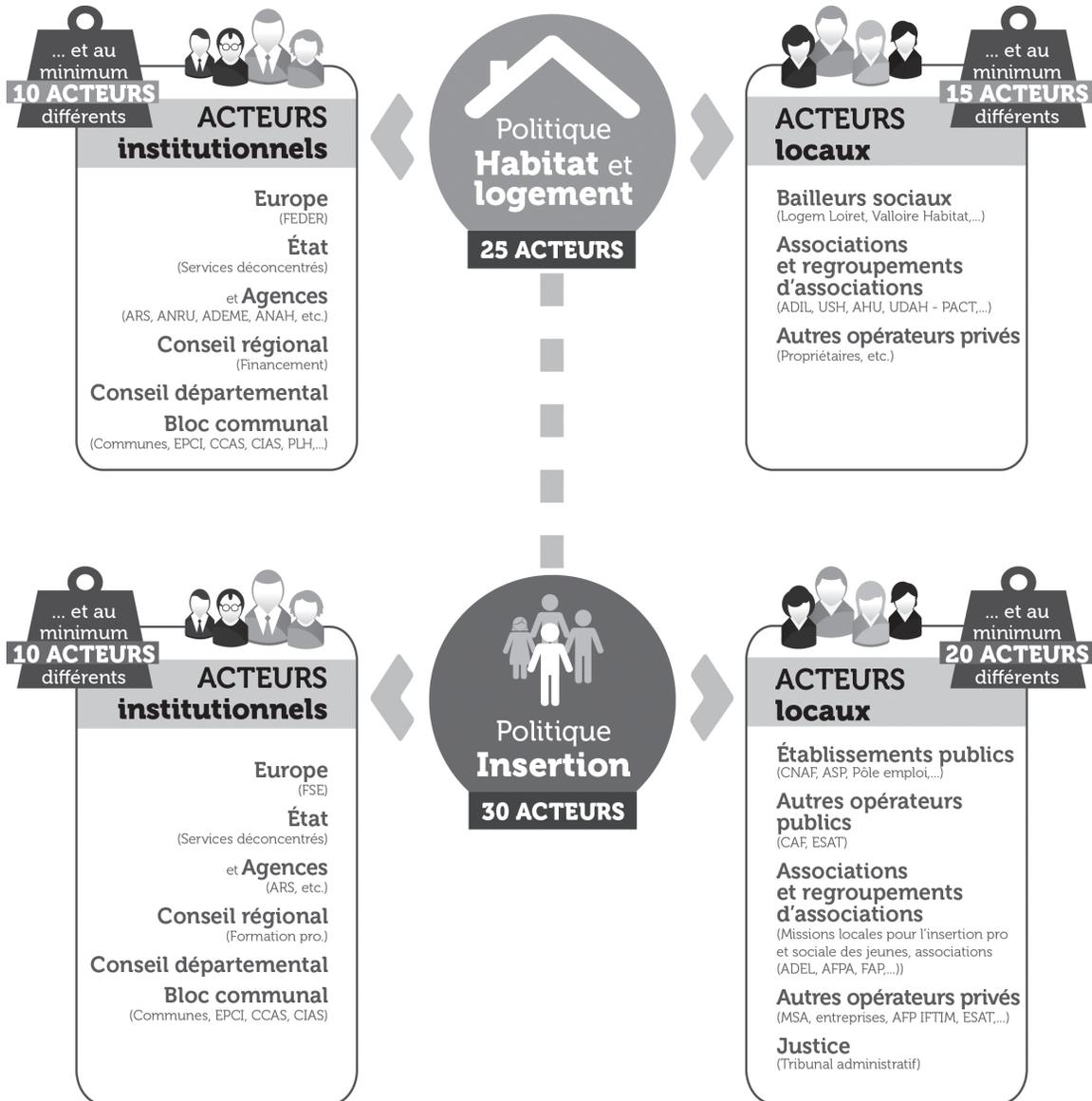
9. Groupement d'Intérêt Public.

10. Des réflexions ont été entamées en ce sens s'inspirant de pratiques en voie de généralisation dans les domaines de la sécurité intérieure et des transactions commerciales.

11. Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés.

12. Service d'accès professionnel aux données des CAF, réservé aux personnes habilitées selon des critères s'imposant aux conseils départementaux.





La mutualisation des politiques sociales : une pratique de bonne gouvernance

Loin d'avoir vécu, le conseil départemental apparaît comme une institution de référence des politiques sociales, légitime pour unifier les acteurs publics et privés, dont le secteur associatif exerçant souvent au nom et pour le compte de la puissance publique. Fondée sur des principes répondant aux attentes des citoyens, cette nouvelle gouvernance, simplifiée aux yeux des usagers, porteuse de mutualisations significatives et de qualité de service accrue, pourrait s'appuyer sur un système d'information partagée, cumulant les caractéristiques des systèmes existant, et offrant ainsi la possibilité à l'usager et aux acteurs concernés de disposer d'un Dossier Social Personnalisé, sécurisé et synonyme d'efficacité dans la délivrance des droits comme dans l'exercice de la lutte contre la fraude. Enfin, l'émergence d'une porte d'entrée unique des politiques sociales au niveau départemental ne serait pas inconciliable avec une lecture régionale de la gouvernance des politiques sociales. Bien au contraire. Une régionalisation fondée sur une gouvernance à caractère stratégique, et soucieuse de démarches coopératives et cohérentes entre les territoires, pourrait donc être parfaitement compatible avec une gouvernance départementale à caractère opérationnelle (la proximité, la clarté et l'efficacité) confiée aux conseils départementaux.

Le projet de loi NOTRe sera bientôt adopté. Une année après sa mise en débat, et bien que l'heure ne soit pas encore au bilan, force est de constater que ce texte ne marquera pas son époque. Il s'inscrira dans une continuité d'occasions manquées, poursuivant le mythe d'une simplification du millefeuille territorial. Une nouvelle fois, la théorie du « big bang » territorial se sera révélée inapplicable car inadaptée aux circonstances du temps. Il n'est qu'en France qu'il soit encore considéré que la lutte contre les déficits publics, la rationalisation de l'action publique, ou la rénovation politique passent par une approche strictement institutionnelle, c'est-à-dire par la voie qui mobilise immédiatement les immobilismes qui, sous couvert d'éléments de langage séduisants, cachent en réalité un corporatisme organisé et armé de leviers puissants. À refuser de voir les réalités en face, c'est-à-dire une France confrontée à une crise profonde et durable de ses finances publiques, voire de son pacte républicain, les réformes structurelles des politiques publiques attendront encore.

Quant à la baisse annoncée du déficit public, elle nécessiterait des explications complémentaires sur le volet structurel de cette notion, et les évolutions notées dans les différentes administrations publiques, et parmi les composantes¹ qui participent à son financement par le biais des prélèvements obligatoires.

Avec moins d'un ménage sur deux effectivement contributeur à l'impôt sur le revenu², l'équilibre entre le consentement à l'impôt et le discours sur la justice sociale n'est plus si éloigné de la rupture. Quant aux mesures gouvernementales récentes³ ayant pour effet d'alourdir le besoin de financement des collectivités territoriales, elles auront des conséquences sur le niveau de la fiscalité locale, ainsi que sur la tarification des équipements et services publics, qui seront immédiatement dénoncées sans que la cause ne soit suffisamment évoquée et elle-même critiquée.

Comment en effet maîtriser les dépenses sociales faute de pause sociale décidée par la représentation nationale, alors qu'au contraire les plans de lutte contre la précarité, ou d'adaptation de la société au vieillissement s'additionnent sans financements garantis et solides en regard, et sans que des plafonds d'évolution de la dépense publique ne soient fixés et impérativement respectés en l'absence de sanctions concrètes et immédiates ?

Il est évident que le modèle social français n'est plus soutenable dans son architecture actuelle. Seule la politique accommodante de la BCE⁴ autorise une accumulation continue de déficits. Elle finira cependant un jour ou l'autre par évoluer, et l'absence d'une reprise franche dans une France paralysée conduira à des décisions aussi brutales que dangereuses pour la démocratie.

par
JEAN-CHARLES
MANRIQUE,
directeur général
des services,
Conseil départemental
du Loiret

« Hors de question de se voir transférer des dépenses procycliques »

Une des vertus du débat parlementaire ces derniers mois fut de donner la parole à des experts indépendants, qui, sans volonté de noircir un tableau déjà sombre, ne sont toutefois pas parvenus à céder à une ambiance artificielle d'un « je positive », qui loin d'aider à la prise de conscience, sert à alimenter les démagogies les plus éhontées. Avec un plan d'économies de 11 Mds€ assésé aux collectivités territoriales d'ici 2017 (dont 3,9 Mds€ pour les départements),

“Peut-être les représentants des intercommunalités, sujettes à un vent porteur, obtiendront-ils de Bercy des avancées que l'ADF n'a jamais obtenues ces dernières années, le Minefi n'étant pas disposé à céder un pouce de terrain sur un panier de recettes qui le priverait d'une fraction même des seules recettes encore « dynamiques ».”

correspondant *in fine* à une baisse de 43 % de l'épargne brute des collectivités, comment serait-il encore possible d'évoquer un « sérieux budgétaire » (Pierre Moscovici, 2013), et non la nécessité d'une rigueur incontournable ? Selon une étude réalisée par le Cabinet Michel Klopfer, la dégradation des finances publiques devrait nettement s'accélérer en 2015 : +16 Mds€ de prélèvements obligatoires, +13 Mds€ de dépenses publiques, +80 Mds€ de dette publique et un déficit de -4,3 % de PIB. L'outil fiscal ne pouvant plus produire les effets d'antan, d'ailleurs face à un rejet des contributeurs effectifs, le courage des économies, et donc des choix difficiles, mais expliqués avec péda-

gogie et transparence devra habiter les décideurs responsables en place⁵. À défaut, l'élection présidentielle de 2017 pourrait en porter les stigmates.

Et parmi ces dépenses, celles qui présentent un risque de dérive accrue sont les dépenses sociales. Les décideurs nationaux et locaux en sont parfaitement conscients. À l'heure de la répartition des compétences, il suffit de relire les interventions des uns et des autres pour décrypter, derrière le consensus sur le bien-fondé de laisser aux départements la responsabilité des politiques sociales, un message résonnant presque comme une menace : hors de question de se voir transférer des dépenses procycliques, financées à ce jour par un panier de recettes aussi surprenant qu'inefficace. L'ampleur toujours plus grande de l'effet de ciseau aura fini par calmer les ardeurs des fervents partisans de transferts tous azimuts.

Les organismes de sécurité sociale, sans doute surpris que les feux de l'actualité ne soient braqués que sur la survie ou non des départements, alors que, dans les faits, ils devraient constituer un des objets princi-

aux de rationalisation et d'économies, sont restés dans un retrait, et une posture d'observateurs, prêts à récupérer le cas échéant les prérogatives perdues lors du vote de l'Acte II de la décentralisation en 2004.

Comble de ce défaut de témérité à voir bouger les lignes de la gouvernance des politiques sociales locales, l'aide sociale à l'enfance n'est pas même mentionnée dans le projet de loi NOTRe, alors qu'elle représente le premier poste de dépenses de fonctionnement des départements. Il est cependant exact de signaler la position des intercommunalités, qui, à l'inverse des métropoles naissantes, ne se disent plus hostiles à se voir confier des compétences sociales, mais à la condition... que les règles de financement des allocations individuelles de solidarité (AIS) soient revues afin de remédier à un « reste à charge » croissant, lequel, justement... asphyxie les conseils départementaux. Qui sait ? Peut-être les représentants des intercommunalités, sujettes à un vent porteur, obtiendront-ils de Bercy des avancées que l'ADF⁶ n'a jamais obtenues ces dernières années, le Minefi n'étant pas disposé à céder un pouce de terrain sur un panier de recettes qui le priverait d'une fraction même des seules recettes encore « dynamiques »⁷.

Une solidarité qui implique des droits et des devoirs

Pourtant, de véritables réformes de fond restent possibles, notamment dans le champ social : celles qui changeront les traits, les mécanismes et les objectifs de l'action publique, en osant réaffirmer le principe de la solidarité dans notre République : une solidarité qui implique certes des droits, mais également des devoirs, et par voie de conséquence la capacité donnée aux acteurs en charge des politiques sociales de les faire effectivement appliquer, et de sanctionner lourdement le cas échéant.

Avant de répondre à la question sur la gouvernance des politiques sociales, question somme toute aisée à résoudre au regard du peu de prétendants enclins à se substituer aux départements, devraient être posés au préalable les enjeux suivants :

- Quelle doit être la nature même des politiques sociales, c'est-à-dire le périmètre des bénéficiaires, les critères d'accès, les éventuelles contreparties sociales et sociétales qui les distingueront ainsi du simple assistantat ;
- Quelles modalités de contrôle, afin de respecter un encadrement de l'évolution des dépenses sociales pour éviter que la faiblesse de responsables temporaires ne débouche purement et simplement sur une remise en cause en cas de dérive insupportable ? Un outil juri-

dique nécessairement positionné au sommet de la hiérarchie des normes pourrait se révéler indispensable.

Il est à espérer que le contexte actuel conduira le législateur dans les mois et années à venir à proposer des textes, et notamment des ordonnances en ce sens, qui favoriseront dans l'étendue de leurs dispositions courageuses, l'émergence possible d'une nouvelle gouvernance locale des politiques sociales. De multiples hypothèses pourraient sans difficulté être avancées. Toutefois, celle reposant sur la disparition des départements et le transfert par appartement des compétences sociales ne paraît plus être d'actualité, si tant est que cette hypothèse ait retenu l'attention tant le maintien, à règles financières constantes, des compétences sociales au sein des départements est très certainement la meilleure façon de les faire disparaître par un effet d'asphyxie quasi mécanique.

Le pilotage territorial de l'ensemble des politiques sociales par les conseils départementaux

Il semble que l'une d'entre elle, fondée sur le pilotage territorial de l'ensemble des politiques sociales par les conseils départementaux, pourrait se révéler intéressante. Tout d'abord parce qu'elle s'inscrit dans l'esprit de la loi NOTRe et des déclarations unanimes sur le rôle de chef de file en matière de politiques sociales des départements. Ensuite, parce que la rationalisation peut également valoir pour toutes les structures publiques, parapubliques et privées, qui interviennent dans le champ social, sans se sentir aujourd'hui réellement et pleinement concernées par les réformes nécessaires. Il n'est pas rare que certaines d'entre elles fassent état, sur le terrain médiatique, d'un déficit de moyens en se plaçant dans le champ de l'émotion auquel se prêtent parfaitement les politiques sociales, alors même que les départements, plongés pour une durée certaine dans la rigueur, ne sauraient différer la maîtrise de leurs dépenses, et entamer leurs réductions, afin de sortir d'une pratique de gestion devenue intenable, et ainsi épargner les contribuables.

Mais partons dans un premier temps des principes, ceux auxquels l'utilisateur est attaché, avant de développer un dispositif technique par nature complexe. En effet, apprendrons-nous un jour à considérer que l'action publique, bien que résultant souvent d'un mécano subtil dans une société diverse et peuplée, se doit de rendre le complexe invisible pour atteindre un tant soit peu une qualité de service en lien avec la modernité si souvent évoquée et invoquée ?

Dès lors, dans le champ des politiques sociales, trois principes se détachent aisément : la proximité, la clarté et l'efficacité.

L'exigence de proximité tient avant tout au visage des publics accueillis, dont une part importante ne saurait bénéficier de la solidarité de notre société sans un service public proche et accessible. La clarté renvoie à la lisibilité des politiques sociales par le plus grand nombre. Sans même citer la pluralité des acteurs sociaux locaux, qui perd nos concitoyens dans les guichets sociaux de la République, elles sont trop souvent jargonantes – il suffit pour s'en convaincre de lire des courriers administratifs rédigés dans un vocabulaire et un style n'ayant rien à envier aux rédacteurs de la législation fiscale – et cloisonnées entre elles. Elles dissuadent les citoyens de les comprendre, et les poussent ainsi à solliciter parfois inutilement ou excessivement des travailleurs sociaux. Enfin, l'efficacité doit être comprise autant en termes de rapport qualité/coût des politiques menées, que de facilité d'accès aux droits sociaux ou de dispositifs de contrôles effectués sans états d'âme contre la fraude.

L'exemple du Loiret, aucunement original en France, permet d'observer que dans les seules politiques à destination des personnes âgées, pas moins de 40 acteurs se côtoient et interviennent au quotidien, et ce de toutes natures, publiques, associatives, etc. Or, chacun d'entre eux mobilise des équipes de gestion administrative et des compétences professionnelles redondantes. Il est pour le moins étonnant que les études d'impact rédigées ces derniers mois n'aient jamais investigué ce très coûteux et peu lisible enchevêtrement d'acteurs. Le sujet eût été autrement plus sensible que l'opportune recette pâtissière à base de millefeuille et d'élus locaux, qui constituent des ingrédients de choix à des polémiques stériles, et qui cachent malheureusement les véritables enjeux d'une réforme profonde des acteurs des politiques publiques en France.

Une porte d'entrée unique vers les politiques sociales

En matière de clarté, combien de nos concitoyens et d'utilisateurs sociaux, notamment les bénéficiaires du RSA savent que les règles qui le régit dépendent du législateur, que le montage du dossier est souvent confié aux CCAS et CIAS⁸, puis l'instruction au conseil départemental, et enfin la mise en œuvre et le contrôle aux CAF ? À l'évidence une infime partie d'entre eux. Dès lors, tous les jeux d'acteurs sont permis, et l'utilisateur devient leur objet, surtout dans les cas de réclamations ou tout autre tracasserie administrative que nous avons ou aurons un jour à connaître.

Après les principes, qui recouvrent des enjeux dont nous venons d'aborder quelques exemples, voyons à présent la proposition d'un pilotage unifié des politiques sociales à l'échelle d'un territoire départemental, échelle de proximité et de solidarité bientôt validée par la loi.

La création, selon une logique de « guichet unique », d'une entité sociale départementale, et identifiée comme une « porte d'entrée unique » par les usagers, présenterait incontestablement de nombreux avantages, aussi bien pour les usagers que pour les institutions en charge de mener et de financer les politiques sociales. Actuellement, lorsqu'un usager est amené à effectuer une demande de prestations, il est confronté à plusieurs interlocuteurs. Les organismes peuvent également exiger les mêmes documents, et les usagers être contraints de se déplacer dans différentes structures selon le type de demande. La visualisation du dossier de l'utilisateur dans sa globalité est impossible.

“Peut-être sous la forme d'un GIP territorial placé sous la responsabilité du conseil départemental, une structure de type « Loiret Solidarités » émergerait, dont le nom générique serait synonyme pour l'utilisateur d'un accès social de proximité garantissant l'égal accès aux droits et devoirs sur l'ensemble du territoire départemental.”

La réponse à l'utilisateur se trouve en effet segmentée, voire « saucissonnée » en termes de traitement des demandes de prestations. Pire, l'absence d'une telle vision consolidée prive les services sociaux de toute capacité de prévention de dégradation de la situation d'un usager, lequel basculera d'un dispositif à un autre selon une gradation résultant du caractère plus ou moins urgent de sa situation sociale. La cohérence globale de la prise en charge n'existe donc pas. Le partage et la circulation des informations de son dossier individuel ne sont pas rationalisés, notamment dans un seul et unique

système d'information partagée. Les risques sont de ce fait multiples en termes d'accès aux prestations, de fraudes, d'exposition de l'utilisateur au risque d'indus, et enfin de visibilité exacte de la situation de l'utilisateur.

Il ne s'agit pas de diluer les acteurs institutionnels dans une structure, mais de les rassembler, et de leur fixer des objectifs de résultats qualitatifs et de gestion respectant l'impérieuse nécessité de redressement des comptes publics. À titre d'exemple, les services sociaux du conseil départemental du Loiret ne recouvrent que 50 % des travailleurs sociaux du département sans compter ceux exerçant dans les associations. Cette situation, certainement observable dans les autres départements, ne saurait qu'interpeller sur les marges de progrès en termes de rationalisation du service social de proximité.

Peut-être sous la forme d'un GIP⁹ territorial placé sous la responsabilité du conseil départemental, une structure de type « Loiret Solidarités » (déclinable partout en France) émergerait, dont le nom générique serait synonyme pour l'utilisateur d'un accès social de proximité garantissant l'égal accès aux droits et devoirs sur l'ensemble du territoire départemental.

En termes de proximité, ce guichet unique constituerait ainsi une porte d'entrée unique vers les politiques sociales, mettant en synergie tous les acteurs concernés, l'utilisateur disposant d'un dossier social personnalisé (DSP), adossé à un système unique d'information partagée. Ce dispositif innovant, outre la simplification qu'il induirait en raison de son unicité, permettrait une meilleure visibilité des aides, et une diminution du taux de non-recours (environ 40 %), comme il faciliterait la lutte renforcée contre les fraudes, et une adaptation aux profils des usagers.

Rendre possible l'accès à un système d'information partagée

En termes de clarté, le Dossier Social Personnalisé (DSP) constituerait le socle commun de l'ensemble des politiques sociales pour l'utilisateur, aussi bien pour les aides sociales légales, que pour celles qui sont facultatives, délivrées par l'ensemble des acteurs sociaux présents au sein de la structure territoriale. L'utilisateur se verrait proposer un mode de fonctionnement administratif reposant sur des documents confectionnés dans le but de contrer les fraudes¹⁰. Le Dossier Social Personnalisé pourrait également s'appuyer sur un identifiant spécifique, complémentaire, et non détaché de l'exigence de documents sécurisés, et enfin validé par les autorités compétentes dont la CNIL¹¹. Le numéro de Sécurité Sociale présente à cet égard la caractéristique d'être *intuitu personae*. Code alphanumérique servant à identifier une personne dans le répertoire national d'identification des personnes physiques géré par l'INSEE, il est construit à partir de l'état civil transmis par les mairies et représente « un identifiant fiable et stable, conçu pour rester immuable la vie durant », selon le vingtième rapport d'activité de la CNIL de 1999.

En termes d'efficacité, cette structure regrouperait donc les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale, ainsi que les établissements placés sous leur autorité (CCAS, CIAS, etc.), mais également la Caisse d'Allocations Familiales, la Caisse d'Assurance Retraite et de la Santé Au Travail, la Mutualité Sociale Agricole, l'ensemble du secteur associatif, et l'Agence Régionale

d'Hospitalisation, partenaire incontournable, et pourtant méconnu du public et des usagers surtout, de la tarification des établissements.

L'accès à un système d'information partagée impliquerait également un préalable de sécurisation absolue de la donnée. Les membres de la structure territoriale pourraient ainsi mettre à disposition leurs données, et accéder à des fichiers dont les règles de consultation seraient fixées par une collégialité associant la CNIL, les services du ministère des Finances, du Traitement du Renseignement et Action contre les Circuits Financiers Clandestins, de la Direction Générale de la Sécurité Intérieure, et des services de lutte contre la fraude du ministère de l'Intérieur (etc.). Ce système d'information partagée mettrait un terme à des situations incompréhensibles, privant les conseils départementaux de possibilités de contrôles souples et efficaces dans le domaine du RSA du fait des prérogatives reconnues à la CAF via son dispositif CAFPRO¹², alors même que le RSA est officiellement de la responsabilité des départements.

Se coordonner pour agir et faire sens

Ce projet d'opérateur social unifié à l'échelle d'un département nécessiterait naturellement un engagement plein et entier des partenaires concernés, sa conduite nécessitant sans doute trois années pour une mise en œuvre dans de bonnes conditions et à un rythme soutenu. La confection du Dossier Social Personnalisé s'appuierait par ailleurs sur une ingénierie de projet spécifique, mais dont l'atout serait son caractère reproductible sur l'ensemble du territoire national, avec, par voie de conséquence, une possibilité de retour sur investissement pour les conseils départementaux pilotes de ces structures territoriales.

Sur le fondement de la loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles du 27 janvier 2014, qui confirme le rôle de chef de file du Département en matière de solidarité sociale, et des dispositions de la future loi NOTRe, le conseil départemental est légitime pour être le pilote de cette démarche, et rassembler ainsi les acteurs et les initiatives autour de ce projet fédérateur au profit des solidarités.

Loin d'avoir vécu, le conseil départemental apparaît bien comme une institution de référence des politiques sociales, légitime pour unifier les acteurs publics et privés, dont le secteur associatif exerçant souvent au nom et pour le compte de la puissance publique et avec l'appui des deniers publics. Fondée sur des principes répondant aux attentes des citoyens, cette nouvelle gouvernance, simplifiée aux yeux des usagers,

porteuse de mutualisations significatives et de qualité de service accrue, pourrait s'appuyer sur un système d'information partagée, cumulant les caractéristiques des systèmes existants, et offrant ainsi la possibilité à l'utilisateur et aux acteurs concernés de disposer d'un Dossier Social Personnalisé, sécurisé et synonyme d'efficacité dans la délivrance des droits comme dans l'exercice de la lutte contre la fraude.

Enfin, l'émergence d'une porte d'entrée unique des politiques sociales au niveau départemental ne serait pas inconciliable avec une lecture régionale de la gouvernance des politiques sociales. Bien au contraire. En effet, les instances de concertation au niveau régional devraient être mobilisées pour définir des objectifs communs dans les politiques sociales afin de garantir une cohérence dans l'accès aux droits, mais également de définir un cadre partagé de lutte contre les fraudes sociales, notamment à l'encontre de groupes organisés ou de publics informés des faiblesses des guichets sociaux locaux, malheureusement cloisonnés entre eux. Une régionalisation fondée sur une gouvernance à caractère stratégique, et soucieuse de démarches coopératives et cohérentes entre les territoires, pourrait donc être parfaitement compatible avec une gouvernance départementale à caractère opérationnelle (la proximité, la clarté et l'efficacité) confiée aux conseils départementaux.

J-C. M.

1. Les ménages, les entreprises, etc.

2. Sources Minefi, 2015 et *Les Échos*, 12 mai 2015.

3. La baisse des dotations, mais également les mesures catégorielles, et autres dispositions nouvelles ou normes dont la mise en œuvre entraîne des dépenses notables pour les collectivités territoriales et leurs EPCI.

4. Banque Centrale Européenne.

5. Éric Giuily et Olivier Régis, *Pour en finir vraiment avec le millefeuille territorial*, Archipel, Paris, 2015.

6. Association des départements de France.

7. La contribution sociale généralisée (CSG), la TVA, ou encore l'impôt sur le revenu, à l'image de pays dont l'organisation décentralisée rime parfois avec un partage de recettes considérées en France comme partie intégrante du budget de l'État.

8. Centres communaux d'action sociale, et centres intercommunaux d'action sociale.

9. Groupement d'Intérêt Public.

10. Des réflexions ont été entamées en ce sens s'inspirant de pratiques en voie de généralisation dans les domaines de la sécurité intérieure et des transactions commerciales.

11. Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés.

12. Service d'accès professionnel aux données des CAF, réservé aux personnes habilitées selon des critères s'imposant aux conseils départementaux.

