UNIVERSITÉ DE TOURS

ÉCOLE DOCTORALE : Sciences de la Société : Territoires, Economie et Droit – SSTED

ÉQUIPE de RECHERCHE IRJI

THÈSE présentée par :

Maïwen PAOLI

soutenue le : **18 octobre 2025**

pour obtenir le grade de : **Docteur de l'université de Tours**
Discipline/ Spécialité : Droit public

Les communes devant l'action sociale

Un domaine de compétences au cœur de l'action communale requérant une ingénierie efficiente

THÈSE dirigée par :

M. MONJAL Pierre-Yves	Professeur agrégé, Université de Tours
M. MOZOL Patrick	Maître de conférences HDR, Université de Tours

RAPPORTEURS :

M. LEVOYER Loïc	Professeur, Université de Poitiers
Mme. SAISON Johanne	Professeure, Université de Lille

JURY :

M. AUBIN Emmanuel	Professeur, Université de Tours
M. LEVOYER Loïc	Professeur, Université de Poitiers
Mme. MICHELET Karine	Maîtresse de conférences, Université de Poitiers
M. MONJAL Pierre-Yves	Professeur agrégé, Université de Tours
M. MOZOL Patrick	Maître de conférences HDR, Université de Tours
Mme. SAISON Johanne	Professeure, Université de Lille
M. TAILLEFAIT Antony	Professeur, Université d'Angers (Président)

INVITÉE :

Mme. ZEIGER Pauline	Consultante sénior, Ithéa Conseil

« L'histoire humaine n'avance
que par l'initiative et l'effort des
collectivités qui osent inventer l'avenir »

Jean Jaurès, Histoire socialiste
de la Révolution française (1901-1908)

REMERCIEMENTS

Mes remerciements sincères à Monsieur Pierre-Yves MONJAL et Monsieur Patrick MOZOL pour leur soutien à ce projet de thèse. Leurs regards et conseils avisés ont été essentiels tout au long de la construction de ce travail.

Je veux remercier aussi les membres du jury, Madame SAISON, Monsieur LEVOYER, Monsieur AUBIN, Madame MICHELET ainsi que Monsieur TAILLEFAIT qui ont accepté de soutenir ce travail.

J'ai eu la chance de pouvoir mener cette thèse au sein de l'entreprise Ithéa Conseil, dans le cadre d'une collaboration CIFRE. Aussi, je tiens à remercier chaleureusement David SIMONDET et Marion COUSIN pour la confiance qu'ils m'ont accordé et pour l'intérêt qu'ils ont porté à cette aventure.

Evidemment, le déroulement de cette thèse n'aurait pu se faire sans Pauline ZEIGER qui m'a suivi tout au long de ces 3 dernières années. Son écoute attentive et son expérience ont permis de faire de cette thèse un écrit partagé et le plus fédérateur possible. Aussi, je veux remercier fortement tous mes collègues (anciens et actuels !) d'Ithéa, qui ont toutes et tous, à un moment ou un autre, de près ou de loin, contribués à ce projet.

De manière générale, je tiens à exprimer mon entière reconnaissance envers l'Université de Tours et son personnel, pour leur suivi tout au long de ces 3 années universitaires, sans oublier les formateurs et conseillers d'orientation qui s'attachent à soutenir l'ensemble des apprentis chercheurs.

Je remercie toutes les personnes qui ont accepté de participer à la construction de ce travail par le biais d'entretiens ou d'échanges plus informels : élus locaux, directions de services, directions de CCAS, professionnels de l'action sociale.

Enfin, plus personnellement, je remercie Anne BLANDIN pour sa relecture et ses corrections attentives, mais aussi l'ensemble de ma famille dont Pierrick, Yeltaz et Enki BLANDIN et Annick LOQUET pour leurs encouragements sans failles. J'ai eu la chance de pouvoir réaliser ce projet aux côtés d'un autre doctorant, désormais docteur, Quentin PAOLI. Quentin, merci, pour ce que tu es, pour ce que tu as fait pour moi, pour ton soutien aujourd'hui, pour ce que tu m'apporteras demain.

SOMMAIRE

SOMMAIRE 1

PRINCIPALES ABREVIATIONS 2

INTRODUCTION GÉNÉRALE 3

PARTIE PREMIÈRE : LES COMPÉTENCES DES COMMUNES EN MATIÈRE D'ACTION SOCIALE : UNE CHARGE PLUS QU'UNE INTENTION 13

CHAPITRE PREMIER : LE ROLE ACCRU DE LA COMMUNE AU TRAVERS DES RÉFORMES DÉCENTRALISATRICES 25

CHAPITRE DEUXIÈME : LA COMMUNE, EN « PREMIÈRE LIGNE » POUR LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES SOCIALES DU FAIT DE SON ENTIÈRE PROXIMITÉ 67

CHAPITRE TROISIÈME : LA DIVERSITÉ DES INTERVENTIONS DE LA COMMUNE EN MATIÈRE D'ACTION SOCIALE, UN POUVOIR D'INITIATIVE NON RECONNU 122

PARTIE SECONDE : LES COMPÉTENCES DES COMMUNES EN MATIÈRE D'ACTION SOCIALE : UNE INGÉNIERIE NÉCESSAIRE POUR SA MISE EN ŒUVRE 169

CHAPITRE PREMIER : LA NÉCESSAIRE MISE EN MOUVEMENT D'UN COLLÈGE D'ACTEURS ET D'INTERVENTIONS POUR OBSERVER ET FAIRE VIVRE LE TERRITOIRE 176

CHAPITRE DEUXIÈME : DE LA DIFFUSION D'INITIATIVES LOCALES À LA MISE EN ŒUVRE DE PROJETS INNOVANTS : UNE CERTAINE FORME DE PRESSION ADOSSÉE AUX COMMUNES 228

CONCLUSION GÉNÉRALE 276

ANNEXES 283

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES PAR GENRE 305

INDEX DES MATIÈRES 322

TABLE DES MATIÈRES 322

LISTE DES FIGURES 327

PRINCIPALES ABREVIATIONS

ABS : Analyse des Besoins Sociaux
ADEME : Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie ou Agence de la transition écologique
AdCF : Assemblée des Communautés de France
AMF : Association des Maires de France
ANCT : Agence Nationale de la Cohésion des Territoires
APRILES : Agence des Pratiques et Initiatives Locales
CEREMA : Centre d'Études et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement
CAF : Caisse d'Allocations Familiales
CASF : Code de l'Action Sociale et des Familles
CCAS : Centre Communal d'Action Sociale
CE : Conseil d'Etat
CEJ : Contrat Enfance Jeunesse
CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales
CIAS : Centre Intercommunal d'Action Sociale
CNAF : Caisse Nationale d'Allocations Familiales
COG : Convention d'Objectifs et de Gestion
CTG : Convention Territoriale Globale
EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale
INSEE : Institut National de la Statistique et des Études Économiques
OFGL : Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales
PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable
PLH : Programme Local pour l'Habitat
PLU : Plan Local d'Urbanisme
PLUi : Plan Local d'Urbanisme intercommunal
SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale
SRADDET : Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires
UDAF : Union Départementale des Associations Familiales
UNCCAS : Union Nationale des Centres Communaux et intercommunaux d'Action Sociale

INTRODUCTION GÉNÉRALE

« L'action sanitaire et sociale est un secteur qui revêt une importance toute particulière, pour deux raisons. L'affaiblissement des solidarités spontanées de voisinage, le relâchement des liens familiaux traditionnels, l'appauvrissement des relations sociales individuelles, joints à l'évolution des besoins, ont rendu plus nécessaire que jamais le développement d'actions de substitution des pouvoirs publics. La demande est ici immense, mouvante, polymorphe, et concerne des catégories de plus en plus larges de la population : enfance, familles, personnes âgées, isolées, handicapées et plus généralement toute personne qui, de façon durable ou momentanée, nécessite une information, une aide, ou une protection particulières.

L'importance de ce secteur s'explique également par le foisonnement des initiatives et l'extraordinaire enchevêtrement des responsabilités : État, communes, départements mais aussi organismes de sécurité sociale et institutions privées. »[1]

Le rapport de la commission de développement des responsabilités locales Vivre ensemble, présidée par le député Olivier Guichard, résume clairement les enjeux liés à la mise en œuvre et au portage de l'action sociale. Les constats établis en 1976 sont par ailleurs toujours les mêmes aujourd'hui. En effet, l'action sociale est une compétence qui répond à plusieurs principes et objectifs. Par ailleurs, définir l'action sociale comme une compétence partagée n'est qu'un euphémisme : une diversité d'acteurs, locaux et nationaux, publics et privés s'invitent dans ce domaine d'action, ce qui n'est pas sans conséquences, notamment pour les bénéficiaires. Nous reviendrons ici plus particulièrement sur l'importance de porter une attention au rôle des communes dans la mise en œuvre des actions sociales et à la méthodologie employée dans le cadre de ces travaux.

Il convient dès à présent de préciser que ce travail de recherche a été conduit dans le cadre d'une Convention Industrielle de Formation par la Recherche en entreprise (CIFRe) entre l'Institut de Recherche Juridique Interdisciplinaire François-Rabelais (IRJI)[2] et l'entreprise Ithéa Conseil, bureau d'études spécialisé dans la mise en œuvre des politiques sociales auprès

[1] Rapport de la commission de développement des responsabilités locales « Vivre ensemble », remis au Président de la République le 15 septembre 1976 par Olivier Guichard, Président de la commission et Maire de La Baule, p.183.
[2] IRJI François-Rabelais EA 7496.

des collectivités territoriales[3]. Cet environnement apporte des clefs de lecture complémentaires les unes des autres, et permet ainsi de considérer l'application et l'impact direct des évolutions réglementaires et législatives. Toutefois, cette influence n'est pas neutre et doit inciter le lecteur à regarder avec une attention particulière certains éléments étudiés dans ce contexte.

L'action sociale, les actions sociales

L'étanchéité de la définition de l'action sociale nous a conduit à positionner nos travaux au carrefour de plusieurs disciplines : le droit d'abord ; mais également les sciences politiques, la sociologie et l'histoire.

L'action sociale n'a été définie que récemment par le législateur. Pour autant, certains auteurs s'étaient déjà attelés à l'exercice[4]. La loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale intègre dans le Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF) plusieurs dispositions nouvelles dont une clarification de la définition de l'action sociale :

« L'action sociale et médico-sociale tend à promouvoir, dans un cadre interministériel, l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets. Elle repose sur une évaluation continue des besoins et des attentes des membres de tous les groupes sociaux, en particulier des personnes handicapées et des personnes âgées, des personnes et des familles vulnérables, en situation de précarité ou de pauvreté, et sur la mise à leur disposition de prestations en espèces ou en nature. Elle est mise en œuvre par l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les organismes de sécurité sociale, les associations ainsi que par les institutions sociales et médico-sociales au sens de l'article L. 311-1. »[5] [6]

[3] Ithéa Conseil, Société par Actions Simplifiée, immatriculée au registre du commerce et des sociétés (R.C.S.) de Paris sous le numéro 825 069 750, est un bureau d'études intervenant auprès des collectivités territoriales, spécialisé dans la réalisation de diagnostics territoriaux.
[4] Voir en ce sens Florence Tourette et Elie Alfandari, Action et aide sociales, dont la première édition date de 1977, Dalloz.
[5] Code de l'Action Sociale et des Familles, Article L 116-1
[6] Loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, JORF du 3 janvier 2002, Article 2.

Si le caractère novateur de la loi du 2 janvier 2002 peut être discutable à plusieurs égards puisque celle-ci rappelle des dispositions déjà existantes[7], elle a le mérite de donner une définition officielle à l'action sociale, en la qualifiant par ses objectifs, les publics bénéficiaires, les organisateurs. Ici, ce n'est pas son contenu qui est précisé mais son contenant, ce qui peut amener une mécompréhension théorique[8]. En effet, l'action sociale est d'abord une expression courante qui renvoie à la fois à une conception globale de la politique sociale, incluant l'aide sociale mais aussi les actions sanitaires et, d'un point de vue plus restreint, à l'attribution de prestations particulières [9].

La cour des comptes s'attache à cette vision plus restrictive, en distinguant plusieurs notions :

- l'aide sociale légale, destinée à satisfaire les besoins fondamentaux de certaines catégories de bénéficiaires : l'aide sociale obligatoire est spécialisée, subsidiaire et catégorielle ;
- l'aide sociale extralégale, qui reprend les dispositifs de l'aide sociale légale, mais qui peut être versée selon des conditions plus favorables ;
- l'action sociale, qui correspond à des prestations d'accompagnement des personnes bénéficiaires des aides sociales susmentionnées, notamment par des travailleurs sociaux[10].

En sciences sociales, il est courant de considérer l'action sociale comme une donnée conceptuelle et de penser son application concrète. Marcel Jaeger, professeur émérite du Conservatoire national des arts et métiers (Cnam) et ancien titulaire de la Chaire de Travail social et d'intervention sociale, propose, dans un ouvrage dédié aux principes de l'intervention sociale, une définition de l'action sociale selon sa mise en pratique :

« La notion d'action sociale évoque un processus dynamique qui ne se réduit pas à des aides monétaires : elle regroupe un ensemble large de moyens permettant aux personnes en difficulté d'être protégées, mais aussi d'acquérir, de préserver ou de retrouver leur autonomie.

[7] Voir en ce sens Michel Lévy, La loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale : changement et/ou continuité, RDSS 2002, p.423 ; Elie Alfandari, La loi du 2 janvier 2002 dite de « rénovation de l'action sociale et médico-sociale » : quelle « rénovation » pour quelle « action sociale » ?, RDSS 2004, p. 765.
[8] Michel Borgetto et Robert Lafore, Droit de l'aide et de l'action sociale, Monchrestien, 2009, n°74.
[9] Florence Tourette et Elie Alfandari, Action et aide sociales, Février 2011, 5è édition, Dalloz.
[10] Cour des comptes, Rapport public annuel 2023, La décentralisation 40 ans après, Mars 2023, p. 281.

Elle se distingue de la protection sociale, axée sur les dispositifs de réponse à des risques (en ce sens, l'action sociale la prolonge), et de l'aide sociale qui recouvre des prestations en nature ou en espèces. »[11].

Cette définition dépasse la catégorisation par bénéficiaire et par entités organisatrices mais apprécie plutôt l'action sociale selon ses bienfaits et conséquences. En sciences politiques, la notion de politiques sociales recouvre la mise en œuvre de l'action sociale en l'intégrant dans un projet plus global :

« L'expression « politiques sociales », variable au cours du temps, renvoie à trois acceptions. Dans la première, elle renvoie à toute action de la société sur elle-même et aux relations entre les membres du corps social. (…) La seconde recouvre les interventions publiques en direction des classes sociales les plus vulnérables pour transformer les conditions de vie des ouvriers puis des salariés, les protéger et prévenir les explosions sociales. (…) La troisième, plus étroite, fait référence à l'assistance, à l'aide sociale aux plus démunis et à la réponse à l'urgence sociale. Ces trois acceptions sont (…) complémentaires et (…) coexistent (…). »[12].

En somme, l'action sociale est avant tout un concept qui se définit différemment selon les époques et les évolutions sociétales. Ici, nous croiserons plusieurs éléments : l'action sociale sera étudiée sous l'angle de ses organisateurs, et donc les collectivités territoriales, mais aussi sous l'angle de sa substance, des besoins auxquels elle répond et de la manière dont elle est mise en œuvre.

Quelle définition de l'action sociale au sein d'un bureau d'études ?

Dans le cadre d'un atelier de réflexion sur l'action sociale et ses acteurs, les salariés d'Ithéa Conseil ont été invités, par groupes, à définir l'action sociale :

[11] Marcel Jaeger, « Chapitre 1. Action sociale et travail social ». Principes et pratiques d'action sociale Sens et non-sens de l'intervention sociale, Dunod, 2023. p.7-14.
[12] Yvette Rose Rayssiguier et al., Politiques sociales et de santé : Comprendre pour agir. Rennes, Presses de l'EHESP. « Références Santé Social », 2018

« Un ensemble de ressources permettant de mettre en œuvre des actions qui répondent aux besoins des individus et à leur bien-être, qui apportent de la cohésion sociale et les conditions nécessaires pour vivre. »

« Mobiliser les différents leviers pour que les besoins nécessaires de chacun soient remplis tout au long de leur vie. »

« Répondre aux besoins de bien-être de personnes en garantissant la cohésion sociale et les conditions de vie minimales. »

L'action sociale est ici définie d'abord selon ses objectifs puis selon son contenu. Parmi les éléments communs à ces trois définitions, nous retenons le fait que l'action sociale doit répondre à des besoins définis, mais aussi que l'action sociale peut et doit intervenir à chaque moment de vie qui s'y rapporte.

Un investissement local porté par différents échelons d'acteurs et de pouvoirs

Étudier les compétences des collectivités territoriales et les politiques publiques locales revient à se questionner constamment sur les connexions et partages établis entre l'ensemble des personnes morales et physiques d'un même territoire. Ce qui semble déterminé entre certains acteurs se présentera d'une toute autre manière dans un contexte différent. Également, le découpage territorial, qui semble immuable géographiquement et juridiquement parlant, est en fait bien souvent réinterrogé pour l'application concrète des projets et actions.

La collectivité départementale est, au titre de l'article L 121-1 du Code de l'action sociale et des familles, l'ordonnateur de la politique d'action sociale, le coordonnateur des actions sur son territoire[13]. La loi n°2004-809 du 13 août 2004 a confirmé sa place[14], déjà préétablie dès les premières lois décentralisatrices des années 80. Sa mission de conception de l'action sociale se concrétise avec un outil qui se « fonde sur une évaluation des besoins à

[13] Code de l'Action sociale et des familles, Article L121-1.
[14] Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JORF n°190 du 17 août 2004, Article 49.

satisfaire et des politiques à mettre en œuvre » [15], le schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale, initialement introduit par la loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 qui le rend opposable[16]. L'élaboration de ce schéma fait partie des procédures conventionnelles qui obligent le département à créer les conditions d'une gouvernance partagée entre l'ensemble des acteurs locaux[17].

En effet, le département doit composer avec plusieurs entités, elles aussi amenées à produire de l'action sociale. Le Code de l'action sociale et des familles consacre ainsi les compétences de plusieurs collectivités publiques et organismes responsables : les communes, l'État, les Organismes de sécurité sociale et l'Office français de l'immigration et de l'intégration[18].

Ensuite, c'est dans un Titre IV que le Code s'attache à présenter les diverses institutions qui interviennent pour l'action sociale, parmi lesquelles :

- le Conseil pour les droits et devoirs des familles,
- le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge,
- le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale,
- l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale,
- les institutions relatives aux personnes handicapées,
- les institutions compétentes en matière de protection de l'enfance, d'adoption et d'accès aux origines personnelles,
- l'Autorité centrale pour l'adoption internationale,
- les institutions communes aux personnes âgées et aux personnes handicapées.[19]

Nous retrouvons plus loin dans le Code le Livre Deuxième qui traite des différentes formes d'aides et d'action sociales, par publics : Familles, Enfance, Personnes âgées, Personnes handicapées, Personnes non bénéficiaires de la CMU, Personnes en situation de pauvreté. C'est dans ces dispositions que certains acteurs associatifs sont cités, comme par exemple les Unions Départementales des Associations Familiales (UDAF), aux articles L 211-1 et suivants. Enfin,

[15] Robert Lafore, L'acte II de la décentralisation et l'action sociale, RDSS, 2005, n°1, p.5.
[16] Loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, *op.cit.*
[17] Philippe Ligneau, La gouvernance associative à l'épreuve des mutations dans les rapports entre acteur associatif et pouvoirs publics, RDSSS, 2008 n°2, p. 235.
[18] Code de l'Action sociale et des familles, Titre II : Compétences, Chapitre Ier : Collectivités publiques et organismes responsables (Articles L121-1 à L121-13).
[19] Code de l'Action sociale et des familles, Titre IV : Institutions (Articles L 141-1 à L 149-13).

dans le Livre Troisième portant sur la mise en œuvre de l'action sociale et médico-sociale par les établissements et services, plusieurs structures sont présentées comme les Établissements d'Action par le Travail (ESAT), ou encore les foyers de jeunes travailleurs[20].

Nous pouvons déplorer ici la trop grande dispersion du CASF dans sa présentation des entités organisatrices de l'action sociale. En effet, ce manque de lisibilité peut s'avérer néfaste, pour les acteurs dans la définition de leur propre champ d'intervention, comme pour les bénéficiaires dans leur connaissance de leurs droits et devoirs. Il s'avère aussi contraignant en matière de coordination des politiques publiques sociales.

L'état des lieux des acteurs de l'action sociale ne peut être exhaustif, mais il est important de distinguer deux catégories d'intervenants : les élus et les techniciens.

Les élus qui ont une délégation liée à l'action sociale occupent une place particulière au sein des exécutifs. Au sein des conseils départementaux, la vice-présidence à l'action sociale peut être partagée, selon les publics ou des sous-thématiques (familles, solidarités, proximité, séniors, etc.). Parce que le département est le chef de file en matière d'action sociale, les élus qui détiennent ces places de vice-présidences occupent généralement les premiers rangs. À l'inverse, dans les communes, le rôle d'adjoint au maire en charge de l'action sociale peut se retrouver aux dernières positions de l'exécutif. Il est intéressant de noter que la majorité de ces postes est investie par des femmes. Une enquête menée pour l'UNCCAS auprès des élus au social a mis en évidence que 80 % des répondants étaient des femmes[21]. Nous porterons ici une attention particulière à la capacité des élus locaux à mobiliser leurs pairs autour de ces enjeux et nous montrerons en quoi leur implication dans leur mandat est un marqueur de la mise en œuvre de l'action sociale locale.

S'agissant des techniciens, nous évoquerons dans le même temps le rôle des services dédiés à l'action sociale dans les collectivités territoriales, lorsqu'ils existent, et les professions sociales en tant que telles. Les services d'action sociale des collectivités ont une organisation et un fonctionnement hétérogènes, de même que leur rôle n'est pas explicité. De plus, les

[20] Code de l'Action sociale et des familles, Livre III : Action sociale et médico-sociale mise en œuvre par des établissements et des services, Articles L 311-1 à L 361-3.
[21] Sur 515 questionnaire répondants, enquête diffusée entre le 24 février et le 20 mars 2025, Martial Foucault et Éric Kerrouche, Les élus de l'action sociale entre défis, résilience et interrogations, Note de recherche, Mars 2025, SciencesPo Cevipof, Unccas.

métiers des agents qui y travaillent peuvent être très disparates et ne pas toujours correspondre à une formation de travailleur social tel que ce métier est défini par le CASF :

« Le travail social vise à permettre l'accès des personnes à l'ensemble des droits fondamentaux, à faciliter leur inclusion sociale et à exercer une pleine citoyenneté. Dans un but d'émancipation, d'accès à l'autonomie, de protection et de participation des personnes, le travail social contribue à promouvoir, par des approches individuelles et collectives, le changement social, le développement social et la cohésion de la société. Il participe au développement des capacités des personnes à agir pour elles-mêmes et dans leur environnement. »[22].

Nous n'avons pas ici vocation à traiter des évolutions des professions sociales et des conditions d'exercice de leurs métiers[23] mais nous tâcherons de montrer l'importance des services dans le déploiement des politiques d'action sociale.

D'autres personnes physiques et morales gravitent autour de la mise en œuvre des politiques d'action sociale, sans que leur rôle et leur apport soient clairement formulés : les usagers des services publics d'abord, qui, par leur fréquentation, leurs retours d'expériences, contribuent à améliorer les politiques publiques ; ceux qui sont considérés comme « experts » ensuite, qui aident et accompagnent les collectivités dans la mise en œuvre des actions. Nous traiterons alors des liens entre action publique et bureaux d'études, notamment au travers de l'intervention des consultants. Notre approche ne portera ni sur le métier de consultant en tant que tel, ni sur la confrontation entre intérêts privés et intérêt général, puisque de précédents travaux ont déjà traité du sujet de l'ingénierie privée au service de l'action publique locale[24]. Nous nous appuierons donc principalement sur une expérience « de terrain » pour présenter l'apport des professionnels extérieurs dans l'observation de l'action sociale.

Ce travail, qui conjugue recherche et mise en pratique nous a conduit à constater l'importance de la co-construction et de la collaboration pour la mise en œuvre d'une action sociale locale adaptée. Aussi, l'intervention d'une ingénierie extérieure, que ce soit pour porter

[22] Code de l'Action sociale et des familles, Article D 142-1-1.
[23] Voir en ce sens : Sylvie Hennion, Les professions sociales : quelles évolutions depuis 2002 ?, RDSS 2022, n°01, p.61.
[24] Voir en ce sens : Nicolas Bataille, Experts et consultants au service de l'action publique locale : une approche pragmatique du travail de l'ingénierie privée, Architecture, aménagement de l'espace. Université de Tours, Thèse soutenue en 2020.

une réflexion sur les besoins sociaux ou apporter un éclairage dans la mise en œuvre de nouvelles politiques publiques est un atout notable. Dès lors, nous formulerons quelques recommandations à l'occasion de cette étude pour mettre en évidence l'intérêt du recours à une expertise définie et pour favoriser l'essaimage des politiques innovantes.

Comment, devant l'étendue des champs qui composent l'action sociale, et la multiplicité des acteurs mobilisables, les communes peuvent-elles être considérées comme égales dans la mise en œuvre de l'action sociale ? Nous chercherons donc à dépasser les notions de blocs de compétences et de chef de filât, procédés d'articulation vains pour la commune, collectivité à tendance généraliste[25].

Ces travaux sont basés sur une approche multidisciplinaire, tant l'action sociale peut être observée selon le prisme juridique mais aussi sous les angles sociologique, politique, géographique. Toutefois, nous concentrerons notre recherche sur l'analyse du droit au travers des faits. Concrètement, nous sommes repartis des fondements juridiques et réglementaires de l'action des collectivités territoriales pour analyser, *in fine*, leur application concrète dans la vie publique locale. Cette considération du droit par la pratique nous permet de considérer la connaissance et le respect des textes par celles et ceux qui les mettent en œuvre dans leurs fonctions.

Dans une Partie Première, nous exposerons le rôle de la collectivité communale dans la mise en œuvre des politiques publiques sociales. Si elle n'est pas, au sens du Code de l'Action Sociale et des Familles, à l'initiative première de cette action, nous montrerons que son intervention est tout aussi déterminante. Par ailleurs, nous montrerons l'étendue des domaines que peut recouvrir l'action sociale complémentaire sous le prisme de l'étude du Centre Communal d'Action Sociale, un établissement public qui devrait avoir vocation à « centraliser » l'action sociale communale. Nous poursuivrons la réflexion sur le développement de l'action sociale locale en traitant des évolutions des politiques publiques et des personnes physiques et morales qui y concourent : élu, citoyen, collectivités territoriales, EPCI, associations.

[25] Voir en ce sens : Dyens Samuel, B - L'articulation « volontaire » : la notion de chef de file *In*. Encyclopédie des collectivités locales - Chapitre 1 (folio n°4260) : Compétences des collectivités territoriales : articulation et organisation pp. 169-185

Dans une Partie Seconde, nous nous intéresserons à la connaissance des besoins sociaux par les communes, une étape nécessaire qui se situe en amont du déploiement de l'action sociale. Pour cela, nous reconnaîtrons le rôle, parfois controversé, des bureaux d'études pour l'observation territoriale et la coordination partenariale. Enfin, nous nous questionnerons sur l'apport de la diffusion des « bonnes pratiques », des initiatives portées par des collectivités ayant vocation à se répliquer. L'innovation territoriale est-elle nécessaire pour répondre aux besoins en matière d'action sociale ?

PARTIE PREMIÈRE : LES COMPÉTENCES DES COMMUNES EN MATIÈRE D'ACTION SOCIALE : UNE CHARGE PLUS QU'UNE INTENTION

« L'action sociale a toujours été inscrite dans le local. Mais cette inscription n'est pas la même lorsqu'il s'agit de décliner les politiques de l'État central dans le local, ou, comme aujourd'hui, de contribuer à la cohésion sociale des territoires politiques locaux »[26].

Les interrogations liées au rôle conféré aux communes dans le cadre de la mise en œuvre de l'action sociale complémentaire posent une réflexion plus centrale : comment allier la mise en œuvre de l'action sociale et la territorialisation de l'action publique ? Ces deux mutations contemporaines peuvent-elle se mener de front ?

Dès lors, il s'agit d'abord de présenter l'enchevêtrement des interventions étatiques et territoriales en termes d'action sociale avant de s'intéresser plus précisément à la place de la commune parmi les autres échelons administratifs et politiques territoriaux.

La coordination des politiques sociales : une charge difficilement transférable

La décentralisation, consacrée par l'article premier de la Constitution de 1958[27], est une politique largement discutée sous la Vème République. Définie comme « une politique de transfert de compétences et de ressources de l'État vers des collectivités territoriales qui s'administrent librement dans les conditions prévues par la loi »[28], la décentralisation s'est accentuée depuis les premières dispositions sur la fiscalité locale, opérées par le législateur par l'ordonnance du 7 janvier 1959 créant la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle[29]. Les textes que l'on retient comme fondateurs de la décentralisation sont intervenus dans un contexte de transformation des politiques publiques. Les lois dites Deferre de 1982 et 1983 considérées comme l'acte I de la décentralisation puis les lois intervenues entre 2003 et 2004 constituant l'acte II de la décentralisation ont marqué le processus de décentralisation contemporain français. Elles ont été rapidement suivies par ce

[26] Michel Autès, Territoires et subjectivités : les nouveaux défis de l'action sociale. In : Recherches et Prévisions, n°81, 2005. Territoires, action sociale et développement. pp. 9-17.
[27] Constitution du 4 octobre 1958, Article 1 modifié par la Loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République, JORF n°0171 du 24 juillet 2008.
[28] La décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver, Rapport public de la Cour des comptes, mars 2023.
[29] Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, JORF n°0002 du 2 janvier 1959.

que l'on peut considérer comme l'acte III de la décentralisation, qui a lui débuté par la loi de Réforme des Collectivités Territoriales[30] de 2010, au nom on ne peut plus équivoque. Le terme d'« acte » régulièrement employé pour désigner les différentes étapes de la décentralisation française n'est pas anodin en ce qu'il indique à la fois la réalisation d'un fait et la capacité d'agir (étymologiquement *actum* et *agere* en latin).

Pour autant, nous pouvons questionner ces dénominations successives : si les textes adoptés entre les années 1982 et 1986 marquent des tournants en matière d'organisation administrative territoriale – et en cela on peut considérer que la loi dite « loi Chevènement » de 1999 relative au renforcement de la coopération intercommunale[6] s'inscrit pleinement dans la continuité de l'acte I de la décentralisation ; les textes du XXIème siècle quant à eux suivent la lignée de ce qui avait été entrepris alors, répondant aux principes et valeurs précédemment énoncés et procédant à de nouveaux transferts de compétences pour s'adapter aux besoins des collectivités territoriales.

De plus, même si la sémantique utilisée donne un aspect théâtral à l'organisation territoriale française, il apparaît comme réducteur d'identifier la décentralisation à partir de trois seuls actes, le premier acte de la décentralisation ayant conduit par exemple à l'adoption de près de 25 lois et de 200 décrets en l'espace de cinq années[31].

Avant de nous intéresser à la place réservée aux collectivités dans la mise en œuvre de l'action sociale dans le cadre des différents processus de décentralisation, il s'agit de considérer les mutations du cadre juridique de la question sociale qui prennent place à partir de la Troisième République[32]. En effet, les principes et valeurs qui encadrent l'assistance sociale, aujourd'hui aide sociale, ont toujours intégré les collectivités, notamment les communes et les départements, comme des acteurs de premier plan.

Si quelques initiatives ont pu consacrer un avènement de l'assistance sous l'Ancien Régime – prenons pour exemple la création du Grand Bureau des pauvres par François Ier, par une lettre patente du 7 novembre 1544 ayant pour objet de « distribuer dans toutes les paroisses de Paris, des secours alimentaires en espèces, à des vieillards ou à des enfants indigents des

[30] Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, JORF n°0291 du 17 décembre 2010.
[31] La décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver, Rapport public de la Cour des comptes, mars 2023.
[32] Antony Kitts, « Une géographie départementale de la protection sociale : les dépenses d'assistance en France (1880-1914) », Revue d'histoire de la protection sociale, vol. 12, no. 1, 2019, pp. 124-155.

deux sexes » [33] – elles cherchaient surtout à satisfaire un objectif de maintien de l'ordre public. En effet, la création du Grand Bureau des Pauvres, une des trois institutions des secours publics de Paris aux côtés de l'Hôtel Dieu et l'Hôpital général[34], répondait indirectement à l'arrêt du Parlement du 22 avril 1532 qui entre autres ordonnait l'arrestation des mendiants de Paris pour les interner dans les différents hôpitaux de la ville[35].

Dès lors, les bureaux de bienfaisance créés par la loi du 7 frimaire an V (27 novembre 1796) poursuivent cette volonté de masquer la pauvreté dans l'espace public[36]. Les bureaux de bienfaisance, « chargés de recevoir, gérer et répartir les droits des pauvres » marquent l'émergence d'un devoir légal d'assistance censé fournir secours aux indigents sur tout le territoire. Cependant, la mise en œuvre de ces organismes dépend des municipalités et, malgré la création du corps préfectoral en 1800 qui rappelle la nécessité de l'organisation locale de la lutte contre la mendicité[37], la loi du 7 frimaire an V n'est pas appliquée uniformément sur le territoire, mais principalement dans les communes les plus peuplées, comme le soulignent les travaux de l'historien Guy Haudebourg sur la répartition des bureaux en Haute-Bretagne et Basse-Bretagne[38].

Le rôle de la commune dans l'implantation d'une assistance publique sur son territoire est confirmé sous la IIIème République par la loi du 18 juillet 1893, qui dispose dans son article 10 que chaque commune assure le service de l'assistance médicale via un bureau d'assistance[39]. Celui-ci est administré par une commission réunissant l'hospice et le bureau de bienfaisance, assurant la continuité de l'organisation administrative municipale. La loi de 1893 est majeure en ce qu'elle crée le droit à l'assistance publique par l'organisation de l'assistance médicale gratuite.

Les principes qui régissent l'assistance publique ont par ailleurs été définis par le Conseil Supérieur de l'Assistance Publique (CSAP), une des deux institutions créées pour

[33] Léon Cahen, Le Grand bureau des Pauvres de Paris au milieu du XVIIIème Siècle, Contribution à l'Histoire de l'Assistance Publique, Editions Bellais, 1904, p. 18.
[34] L'Assistance publique en 1900, Montévrain, imprimé par les pupilles de la Seine, élèves de l'École d'Alembert, 1900, p. 3.
[35] Léon Cahen, *Ibid.*, p.4.
[36] Guy Haudebourg, Mendiants et vagabonds en Bretagne au XIXème siècle, Chapitre 4. Les bureaux de bienfaisance, Presses universitaires de Rennes, 1998.
[37] Guy Haudebourg, Mendiants et vagabonds en Bretagne au XIXème siècle, *Ibid.*
[38] *Ibid*.
[39] Loi sur l'assistance médicale gratuite, 17 juillet 1893, JORF n°0192 du 16 juillet 1893.

rendre effectives sur le territoire la solidarité[40] et la fraternité[41]. Le CSAP, créé par les décrets des 14 avril et 11 mai 1888 et présidé par le Conseiller d'État Henri Monod, se trouve à l'interface entre le pouvoir politique et intellectuel, avec pour mission l'organisation d'un plan d'action sociale pour l'État[42]. Dans une déclaration commune, le CSAP adopte les principes suivants relatifs à l'assistance publique :

« L'assistance publique est d'essence communale. C'est par la commune que doivent être désignés les bénéficiaires de l'assistance parce que, seule, elle est en situation de la connaître. […]

L'assistance publique est une œuvre de solidarité nationale. Elle doit s'exercer non seulement de la société à l'individu, mais de groupe en groupe, les communes riches venant au secours des départements pauvres. La proportionnalité et non la fixité doit, en conséquence, être la règle des subventions, soit des départements, soit de l'État. »[43]

La sociologue Colette Bec, ayant consacré de nombreux travaux à l'assistance publique en France, a proposé une définition de l'assistance publique sur laquelle nous nous accorderons :

« Un ensemble de prestations en nature ou monétaires, qui constituent pour les collectivités une obligation légale et qui sont destinées à des personnes dans un état de besoin ; ces prestations sont de ce fait non contributives. […] C'est enfin un droit subsidiaire ne pouvant intervenir qu'en complément ou à défaut de ressources personnelles ou de créances alimentaires à l'encontre des ascendants ou descendants, ainsi qu'après épuisement des droits à la Sécurité sociale. »[44]

Nous retiendrons de ces deux caractérisations plusieurs points. Premièrement, la place des collectivités est prégnante dans la mise en œuvre de l'assistance publique, et notamment celle de la commune en tant qu'échelon de référence en ce qui concerne les solidarités. Deuxièmement, l'assistance est un devoir pour les pouvoirs publics, et celle-ci est assujettie au

[40] Virginie De Luca, Aux origines de l'État-providence : Les inspecteurs de l'Assistance publique et l'aide sociale à l'enfance (1820-1930), Chapitre 2. 1869-1914 : l'institutionnalisation de l'Assistance publique, Ined Éditions, 2002.
[41] Conseil supérieur de l'Assistance Publique, Séance d'ouverture le 13 juin 1888, Discours de MM. C. Floquet, ministre de l'Intérieur.
[42] Virginie De Luca, Aux origines de l'État-providence : Les inspecteurs de l'Assistance publique et l'aide sociale à l'enfance (1820-1930), *ibid.*
[43] Déclaration du Conseil supérieur de l'Assistance Publique, 1888.
[44] Colette Bec, L'assistance en démocratie, Editions Belin, 1998, p. 27.

regard des besoins territoriaux, obligeant dès lors à une forme de différenciation[45] en ce qui concerne l'effort financier des entités publiques. Troisièmement, l'assistance n'est pas réduite à un type d'aide ou de secours, ou à un public en particulier. Elle peut donc revêtir plusieurs formes, évoluant au fil des circonstances sociétales et économiques.

La législation au cours du XXème siècle affirme davantage l'importance de la territorialisation de l'assistance publique. La loi du 14 juillet 1905 crée l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources, et charge la commune de pourvoir à cette assistance[46]. Des subventions sont accordées par l'État, rapportées à la valeur du centime départemental, allant de 50 pour 100 à 95 pour 100 de la dépense à couvrir. Autre exemple, la loi du 14 juillet 1913 confie aux départements, avec la participation des communes et sous l'administration du préfet, la charge du service obligatoire portant assistance aux familles nombreuses[47]. D'autres textes ont consacré le droit à l'assistance pour d'autres publics (loi du 27 juin 1904 sur les enfants assistés[48], loi du 7 septembre 1919 portant assistance aux tuberculeux[49], loi du 30 juin 1838 relatif aux aliénés indigents[50]), avec une présence dominante du département en ce qui concerne à la fois la gestion des établissements, le placement des publics, l'organisation territoriale de l'assistance.

Dès lors, il est apparu nécessaire au législateur d'organiser les différentes formes d'assistance. Le décret du 30 octobre 1935 prévoyant l'unification et la simplification des barèmes en vigueur pour l'application des lois d'assistance précise en son article 1er les huit formes d'assistance publique résultant des différentes lois précitées, à savoir :

- l'assistance médicale gratuite ;
- l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables ;
- l'assistance aux familles nombreuses ;
- l'assistance aux femmes en couche ;
- les primes d'allaitement ;
- les enfants assistés ;

[45] La différenciation territoriale est un principe juridique qui consiste pour une collectivité à adapter le droit à sa situation et à ses particularités.
[46] Loi du 14 juillet 1905 relative à l'assistance obligatoire aux vieillards, aux informes et aux incurables, privés de ressources, JORF n°190 du 15 juillet 1905.
[47] Loi du 14 juillet 1913 relative à l'assistance aux familles nombreuses, JORF n°190 du 15 juillet 1913.
[48] Loi du 27 juin 1904 sur le service des enfants assistés, JORF n°176 du 30 juin 1904.
[49] Loi du 7 septembre 1919 instituant des sanatoriums spécialement destinés au traitement de la tuberculose et fixant les conditions d'entretien des malades dans ces établissements, JORF n°244 du 9 septembre 1919.
[50] Loi du 30 juin 1838 sur les aliénés, n°7443, Bulletin des Lois n°581.

- l'hospitalisation des aliénés indigents ;
- l'assistance aux tuberculeux[51].

Le décret dispose en outre que les dépenses relatives à l'application de ces lois sont inscrites au budget de chaque département et prévoit la participation de l'État, mais aussi des communes, aux charges du département. Le décret du 29 décembre 1936[52] précise quant à lui, pour chaque département, la répartition des dépenses d'assistance entre les collectivités (département et communes) et l'État, répartition ne prenant en compte ni les dépenses facultatives opérées par les collectivités ni les dépenses relatives à l'assistance apportée aux personnes sans domicile fixe. La participation de l'État s'élève alors à 20,14 pour 100 des dépenses pour l'ancien département de Seine et Oise, et peut atteindre 85 pour 100 pour la Corse[53].

Les principaux actes donnant corps à l'assistance publique ont été portés au cours de la fin du XIXème siècle et du début du XXème. Les décrets de 1953 et 1954 poursuivent en ce sens la mutation de l'assistance vers l'aide sociale. Le décret du 29 novembre 1953 portant réforme des lois d'assistance[54] prévoit que toute personne résidant en France peut prétendre à l'obtention d'une aide sociale et précise l'organisation de son attribution avec en premier lieu un rôle majeur conféré à la commune, notamment par le biais des bureaux d'aide sociale qui viennent remplacer les bureaux de bienfaisance créés sous le Directoire[55]. Ce décret, complété par le décret de 1954, permet de simplifier la mise en œuvre de l'aide sociale[56], qui devient complémentaire de la Sécurité sociale, créée en 1945[57].

Le décret du 17 novembre 1954 portant règlement d'administration publique pour la répartition entre l'État et les collectivités locales des dépenses d'aide sociale catégorise l'aide

[51] Décret-Loi du 30 octobre 1935 prévoyant l'unification et la simplification des barèmes en vigueur pour l'application des lois d'assistance, prix en exécution de la loi du 8 juin 1935, JORF n°256 du 31 octobre 1935.
[52] Décret du 19 décembre 1936 portant répartition de la part des dépenses d'assistance supportées par l'État, les départements et les communes (exercice 1934), JORF n°305 du 30 décembre 1936.
[53] Tableau général unique de la part des dépenses d'assistance supportées par l'État, les départements et les communes, Décret du 19 décembre 1936, *op. cit.*
[54] Décret n°53-1186 du 29 novembre 1953 portant réforme des lois d'assistances, JORF n°0285 du 2 décembre 1953.
[55] *Voir infra.*
[56] Jean-Claude Béguin, L'aide sociale, héritière de l'assistance publique, Le Genre Humain, pp. 375-396, Editions Le Seuil, 2022.
[57] Ordonnance n°45 2250 du 1er octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale, JORF n°0235 du 6 octobre 1945.

sociale en trois groupes, s'appuyant sur les distinctions opérées par le décret du 29 novembre 1953[58] : un premier groupe comprend les dépenses liées à l'aide sociale à l'enfance mais également ce qui a trait à l'hygiène et à la prévention sanitaire. Un deuxième groupe concerne plusieurs formes de dépenses dont celles liées à l'aide médicale aux malades mentaux et aux tuberculeux (article 55 du décret du 29 novembre 1953), enfin, un troisième groupe englobe toutes les autres formes d'aide sociale[59].

Lorsque la Vème République s'engage dans l'organisation décentralisée, l'action sociale existe déjà depuis plus d'un siècle dans les territoires. L'acte I de la décentralisation, qui contient plusieurs lois adoptées entre les années 1982 et 1986, complète les dispositifs existants et tend à préciser le rôle des entités territoriales. Depuis, les séquences qui entourent le processus de décentralisation se sont enchaînées ; il s'agira donc d'identifier les apports des textes adoptés depuis le premier acte de la décentralisation pour l'action sociale des communes que l'on peut dès à présent considérer comme le parent pauvre de la territorialisation de l'action sociale paradoxalement à ses missions effectives. En effet, le département est la collectivité territoriale la plus représentée au sein des lois décentralisatrices, ce qui a conduit certains acteurs à parler de département providence[60] à la suite de la loi du 13 août 2004 qui donne au département un rôle de pilotage et de coordination des politiques sociales locales[61].

La place de la commune face à l'importance accordée à l'échelon départemental

L'article 32 de la loi du 22 juillet 1983 portant sur la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État dispose que « le département prend en charge l'ensemble des prestations légales d'aide sociale, à l'exception des prestations énumérées à l'article 35 de la présente loi et sous réserve de la participation financière des communes prévue à l'article 93 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée »[62]. En 2004, le rôle

[58] Décret n°53-1186 du 29 novembre 1953 portant réforme des lois d'assistance, *op. cit.*
[59] Décret n°54-1139 du 17 novembre 1954 portant règlement d'administration publique pour la répartition entre l'Etat et les collectivités locales des dépenses d'aide sociale, JORF n°0270 du 18 novembre 1954.
[60] Nathalie Blanchard, L'avènement du département providence, Le social au Conseil général de l'Hérault, ENSP, 2004.
[61] Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JORF n°190 du 17 août 2004, article 49.
[62] Loi n°83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, JORF n°169 du 23 juillet 1983, Article 32.

du département en matière d'action sociale est confirmé : « Le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'État, aux autres collectivités ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale. Il coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent. », « Il organise la participation des personnes morales de droit public et privé mentionnées à l'article L. 116-1 à la définition des orientations en matière d'action sociale et à leur mise en œuvre. »[63]. Parce qu'il est responsable de plusieurs domaines relatifs à l'aide médico-sociale, l'action sociale et les solidarités, le département est nommé comme chef de file de l'action sociale. Le processus de mise en avant de l'échelon départemental n'a pas été enclenché par les lois des années 1980, même si ce premier acte de la décentralisation est considéré comme départementaliste[64], à la différence du deuxième acte, centré sur la région.

Le découpage de la France en départements est institué par le décret du 22 décembre 1789 relatif à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives[65] qui dispose en son article premier qu' « il sera fait une nouvelle division du royaume en départements, tant pour la représentation que pour l'administration »[66].

Les fonctions des assemblées administratives nommées Administrations du département, divisées en deux sections (Conseil de département et Directoire de département)[67] sont principalement axées sur la gestion des finances, sous le contrôle du Corps législatif[68]. Les administrations du département ont également une mission de gestion du territoire pour le compte de la nation.

« Les administrations de département seront encore chargées, sous l'autorité et l'inspection du Roi, comme chef suprême de la nation et de l'administration générale du royaume, de toutes les parties de cette administration, notamment de celles qui sont relatives,

1° au soulagement des pauvres et à la police des mendiants et vagabonds ;

[63] Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JORF n°190 du 17 août 2004, article 49.
[64] Robert Lafore, Où en est-on du « département-providence ?, Informations sociales, octobre 2013, n° 5, pp. 12-27.
[65] Décret du 22 décembre 1789 relatif à la loi du 22 décembre 1789 relative à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives.
[66] Article 1er de la Section I de la loi précitée.
[67] Article 20 de la Section II de la loi précitée.
[68] Article 1 de la Section III de la loi précitée.

2° à l'inspection et à l'amélioration du régime des hôpitaux, hôtels-dieu, établissements et ateliers de charité, prisons, maisons d'arrêt et de correction ;

3° à la surveillance de l'éducation publique et de l'enseignement politique et moral ;

4° à la manutention et à l'emploi des fonds destinés, en chaque département, à l'encouragement de l'agriculture, de l'industrie, et à toute espèce de bienfaisance publique ;

5° à la conservation des propriétés publiques ;

6° à celle des forêts, rivières, chemins et autres choses communes ;

7° à la direction et confection des travaux pour la confection des routes, canaux et autres ouvrages publics autorisés dans le département ;

8° à l'entretien, réparation et reconstruction des églises, presbytères et autres objets nécessaires au service du culte religieux ;

9° au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques ;

10° enfin, au service et à l'emploi des milices ou gardes nationales, ainsi qu'il sera réglé par des décrets particuliers. »[69]

L'assistance publique, en ce qu'elle est considérée d'abord comme la gestion de la pauvreté, apparaît en premier au sein de cet article, ce qui nous amène à constater l'importance de la territorialisation du social à l'échelle du département.

La naissance des circonscriptions départementales intervient concrètement ensuite par les lettres patentes du Roi le 4 mars 1790[70], qui proclament la création de 83 départements, chaque département étant divisé en districts puis en villes.

Sous le gouvernement du Directoire et du Consulat, les différents niveaux d'administration servent de marqueurs pour la mise en œuvre d'une action sociale décentralisée, dans l'objectif de rendre caduque la mendicité sur le territoire français mais aussi de continuer d'investir l'ensemble du territoire via le contrôle du corps préfectoral[71]. La loi du 28 pluviôse an VIII affecte en effet un représentant de l'État dans chaque département : « Il y aura dans chaque département un Préfet, un Conseil de préfecture et un Conseil général de

[69] Article 2 de la Section III de la loi précitée.
[70] Lettres patentes du roi : sur décrets de l'Assemblée nationale des 15 janvier, 16 et 26 février 1790 ; qui ordonnent la division de la France en quatre-vingt-trois départements ; données à Paris, le 4 mars 1790.
[71] Institution du corps préfectoral par la Loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) concernant la division du territoire français et l'administration, Article 2.

département »[72] ; « Le préfet sera chargé seul de l'administration »[73]. Le recours aux départements permet aussi de répondre à l'insuffisance des bureaux de bienfaisance en termes de nombre puisque autour des années 1815-1817, certains préfets œuvrent à la création de bureaux centraux de bienfaisance lorsqu'ils n'existent pas à l'échelon communal (Haudebourg, 1998).

Le mouvement décentralisateur opéré sous la Vème République vient confirmer l'importance du département dans la mise en œuvre de l'action sociale. Si le partage des compétences est difficile à constater entre l'État et les départements, si la clarification n'a pas encore été opérée par le législateur, donnant au département une position incertaine[74] au sein de l'échiquier territorial, la collectivité départementale bénéficie d'une assise certaine en matière de politiques sociales locales. Malgré des remises en cause successives du rôle du département par quasiment tous les gouvernements de la Vème République, celui-ci résiste aux débats institutionnels et aux crises politiques. Les sciences juridiques et politiques se sont attachées à étudier ces questions et les travaux en résultant fournissent une matière riche et qualitative. Nous ne manquerons pas de nous appuyer sur ces écrits pour compléter l'analyse du rôle de la commune en matière de mise en œuvre de l'action sociale.

Couramment considérée comme l'échelon territorial de la proximité, la commune intervient à plusieurs égards pour le déploiement des politiques sociales. Nous l'avons vu, le rôle de la commune a toujours été central en matière d'action sociale. Le Conseil supérieur de l'assistance publique déclarait en 1888 que « L'assistance publique est d'essence communale. C'est par la commune que doivent être désignés les bénéficiaires de l'assistance parce que, seule, elle est en situation de la connaître. »[75].

Il convient alors de s'intéresser aux communes du territoire français, qui, plus que l'échelon administratif central, sont souvent considérées comme les *primus inter pares*[76] [77]. Du latin *communis*, pour « commun », « ce qui appartient à tous », la commune est à la fois une

[72] Loi du 28 pluviôse an VIII, *ibid.,* Article 2.
[73] Loi du 28 pluviôse an VIII, *ibid.,* Article 3.
[74] Robert Lafore, Où en est-on du « département-providence ?, Informations sociales, octobre 2013, n° 5, pp. 12-27.
[75] Déclaration votée à l'unanimité par le Conseil supérieur de l'assistance publique le 19 mars 1888.
[76] Premier parmi les pairs.
[77] Pierre Yves Chicot, CHICOT, XI. Le renouvellement de l'État territorial : le prisme de la décentralisation autonomique, Droit et gestion des collectivités territoriales, 2017, vol. 37, n° 1, pp. 187-198.

collectivité territoriale permettant à l'État de bénéficier d'un ancrage de proximité[78] mais aussi une administration structurée exerçant ses compétences propres, pouvant peser à une autre échelle que son territoire. Des travaux nombreux se sont intéressés à la manière dont les élus communaux et en particulier le maire jouent un rôle « d'intermédiaire » ou encore « d'interprète »[79] entre les administrations d'État et les citoyens. Se rattache à cette notion de pouvoir local la filière administrative (ou technique), puisque l'organisation des communes est composée à la fois des élus et des agents du service public qui, par leur implication plus ou moins forte au sein de la vie communale, interviennent dans le maintien ou le disséminement de ce pouvoir local.

Dès lors, la collectivité communale est un matériau pertinent à plusieurs égards : d'une part, sa longévité lui accorde une place de choix au cœur de l'action politique et technique et, d'autre part, son accessibilité favorise la participation d'une multiplicité d'acteurs.

[78] L'ancien premier ministre Jean-Pierre Raffarin a d'ailleurs fait usage de l'expression de la « République de proximité », qui prend acte par la Loi n°2002-276 relative à la démocratie de proximité, JORF n°0050 du 28 février 2002.

[79] Marc Abelès, Pouvoirs dans la commune, pouvoirs sur la commune. In: Études rurales, n°93-94, 1984,. pp. 325-329.

Dans un chapitre premier, nous nous attacherons à traiter de l'implication communale dans la prise en compte des besoins sociaux et l'édification de politiques sociales adaptées. Le code général des collectivités territoriales et le code de l'action sociale et des familles confèrent aux communes différents outils leur permettant d'intégrer au sein du corpus des compétences communales la possibilité de répondre aux problématiques sociales et de couvrir parfois le manque d'actions déployées par les autres échelons territoriaux (Chapitre Premier).

Après avoir démontré l'importance de la collectivité municipale dans la mise en œuvre des politiques sociales permises par les différents actes décentralisateurs, nous montrerons que la commune française occupe une place privilégiée vis-à-vis des usagers. En effet, les services et établissements municipaux (et le Centre Communal d'Action Sociale pour les communes concernées) se situent au plus près des besoins et sont par conséquent les plus à même d'être sollicités. Par ailleurs, la tendance à la surmétropolisation[80] des territoires ne peut répondre à cette nécessite de proximité de l'action publique locale, l'action sociale ne pouvant être rationalisée (Chapitre Deuxième).

Notre réflexion se portera enfin sur l'implication qui est celle des communes dans l'instauration de politiques sociales complémentaires. En effet, la mise en œuvre de l'action sociale communale diffère entre les territoires et il conviendra de démontrer l'importance de la volonté des individus (élus, services, acteurs associatifs, acteurs économiques). Les habitants sont également moteurs de l'action publique locale, grâce à des procédés innovants de démocratie participative (Chapitre Troisième).

[80] La « surmétropolisation » désigne ici le processus qui consiste à accentuer le corps intercommunal au détriment des communes, une évolution qui concerne à la fois les milieux urbains, péri-urbains et ruraux.

CHAPITRE PREMIER : LE ROLE ACCRU DE LA COMMUNE AU TRAVERS DES RÉFORMES DÉCENTRALISATRICES

La commune s'est progressivement imposée comme l'échelon administratif de référence pour la mise en œuvre de l'aide sociale facultative, au détriment notamment du département. Pour autant, l'action sociale communale est moins exposée : l'État, par ses services déconcentrés, et le département font l'objet d'études privilégiés des travaux portant sur l'action sociale. Nous nous interrogerons donc sur l'évolution du rôle de la commune en matière d'action sociale complémentaire au travers des processus décentralisateurs intervenus sous la Vème République.

Nous nous intéresserons dans un premier temps à l'apport des différentes lois décentralisatrices pour la mise en œuvre de l'action sociale locale tout en mettant en lumière les rapports ambigus que peuvent entretenir les communes avec les autres échelons territoriaux (Section Première). Dès lors, nous nous attacherons à présenter les bienfaits et méandres causés par l'affirmation de la clause générale de compétence pour les affaires communales (Section Seconde).

SECTION PREMIÈRE : LA DÉCENTRALISATION DES POLITIQUES SOCIALES, CAUSE D'UNE BAISSE D'EFFICACITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE

Comment les différentes phases de la décentralisation opérées depuis les années 1980 ont-t-elles affecté les dispositifs d'action sociale ? Cette interrogation mérite d'être formulée à ce stade de nos travaux afin de saisir les enjeux de l'action sociale territorialisée, notamment au regard du principe d'égalité des territoires. Les lois de décentralisation adoptées depuis les années 1980 nous serviront donc ici de matière afin de saisir les enjeux de la territorialisation du social (Paragraphe I), qui est un des symptômes de la hausse continue des dépenses des collectivités territoriales (Paragraphe II).

Paragraphe I : La décentralisation de l'action sociale, un exercice inachevé

« La décentralisation est pertinente en matière de politique sociale à condition qu'elle ne soit pas contraire aux objectifs de redistribution, de garantie et d'équité qui sont le fondement de ces politiques sociales. C'est le cas lorsque les règles applicables sont fixées au niveau national et que la décentralisation est un mode opératoire cohérent de mise en œuvre au plus proche du terrain. »[81]

Plusieurs étapes ont été nécessaires pour acter la décentralisation des politiques sociales en France. Si nous avons pu constater que le processus décentralisateur est une lente construction ayant débuté bien avant les années 1980, les lois adoptées entre 1982 et 1986[82] consacrent le mouvement contemporain de la décentralisation (A). Alors, la décentralisation du XXIème siècle reconduit cette tendance en tentant d'optimiser, d'équilibrer, de rassurer (B).

[81] Colloque *La décentralisation des politiques sociales : bilan et perspectives*, Colloque organisé par le Conseil d'État le 29 mars 2013, Séance de clôture, Discours prononcé par Pierre Boissier, Chef de l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS), Actes du colloque publiés en mars 2014, Collection Droits et Débats, Édition La documentation Française.

[82] La période 1982-1986 est celle couramment retenue pour considérer l'acte I de la décentralisation, même si des lois importantes ont été adoptées dans les années 1990 et pourraient aussi être intégrées à ce premier acte.

A. La clarification inachevée de l'acte I de la décentralisation

La loi du 2 mars 1982[83] relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions est marquée par la volonté de ses auteurs de modifier les rapports entre l'État et les collectivités territoriales : « Le projet a pour but de mettre fin à un régime centralisé qui n'a cessé de s'aggraver au cours des dernières décennies. Il modifie profondément la répartition des pouvoirs entre l'État et les collectivités locales. Il donne à celles-ci la maîtrise de leur devenir et permet de rapprocher l'administration des administrés. »[84]. La présentation du projet de loi par le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation Gaston Deferre (qui donnera son nom aux lois de 1982 et 1983) met en évidence le souhait de rupture avec l'organisation centralisée et souligne la corrélation entre le pouvoir décentralisé et la démocratie locale. Dès lors, la loi adoptée en mars 1982, complétée par la loi du 31 décembre 1982[85], introduit des évolutions notables dans les rapports entre l'État et les collectivités territoriales en supprimant les tutelles administratives et financières exercées sur celles-ci. Plus précisément, son article 1 dispose que « Les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus. »[86]. Au sein du titre I, on retrouve vingt articles s'appliquant aux communes et précisant le fonctionnement des autorités communales et le mode d'exercice de ses interventions. L'article 5 apporte des éléments quant à la répartition des rôles entre l'État et la commune concernant l'action économique et sociale sur son territoire :

« L'État a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale, ainsi que de la défense de l'emploi. Néanmoins, sous réserve du respect de la liberté du commerce et de l'industrie, du principe de l'égalité des citoyens devant la loi ainsi que des règles de l'aménagement du territoire définies par la loi approuvant le Plan, la commune peut intervenir en matière économique et sociale dans les conditions prévues au présent article »[87].

Cependant, les interventions de la commune sont subordonnées à plusieurs conditions et notamment lorsqu'il s'agit d'une intervention qui aurait pour but d' « assurer le maintien des

[83] Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JORF n°0052 du 3 mars 1982.
[84] Présentation du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, examiné par le Conseil des ministres le 15 juillet 1981.
[85] Loi n°82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, JORF n°0001 du 1er janvier 1983.
[86] Loi n°82-213 du 2 mars 1982, *ibid*., Article 1er.
[87] Loi n°82-213 du 2 mars 1982, *ibid*., Article 5.

services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population »[88] : la commune doit être une commune rurale et les services privés pouvant permettre de répondre à ces besoins doivent être insuffisants ou tout simplement inexistants. On retrouve dans le Titre 2 relatif au département les mêmes dispositions, au sein de l'article 48. Dès lors, les libertés d'action dont il était pourtant question dans le nom ne se retrouvent pas dans le corps du texte. Certes, la loi de mars 1982 s'attache entre autres à rendre exécutoires les délibérations des autorités communales de plein droit (article 2), à supprimer la tutelle financière sur les collectivités, à donner la possibilité aux départements et aux communes d'ouvrir une agence départementale qui « est chargée d'apporter aux collectivités territoriales et aux établissements publics intercommunaux du département qui le demandent une assistance d'ordre technique, juridique ou financier » (article 32) mais on constate que ce premier texte décentralisateur ne donne pas aux collectivités communales (et départementales) la faculté d'agir en dehors des compétences conférées par la loi. Pour autant, le paysage politique et intellectuel français semble être prêt à des avancées en ce sens.

Dans le cadre de la consultation sur la réforme des collectivités locales organisée par le gouvernement, un questionnaire a été envoyé aux maires de France en 1977 et a reçu près de 35 % de réponses selon les résultats communiqués par le ministère de l'Intérieur[89]. Des éléments qui ont été exposés, on retient que les maires ont assez largement exprimé la volonté de développer les responsabilités locales, la coopération entre les communes, allant de pair avec le souhait de voir améliorer le statut des élus locaux[90]. Le rapport « Vivre ensemble » de 1977 met également en avant l'idée selon laquelle la décentralisation doit être complète et s'accompagner de transferts de responsabilités tout en prenant en compte la diversité des situations :

« La décentralisation est un mouvement des faits et des esprits et non une sorte d'intégration forcée. » ; « C'est sur tous les mécanismes centralisateurs qu'il faut agir à la fois, y compris ceux, car ce ne sont pas les moins efficaces, qui font mouvoir les mentalités.

[88] Loi n°82-213 du 2 mars 1982, op. cit., Article 5, al. 6.
[89] Un maire sur trois a répondu au questionnaire " La réforme ne sera ni imposée ni improvisée " déclare le président de la République, Article publié le 11 novembre 1977, [en ligne], lemonde.fr
[90] Conseil des ministres du 21 décembre 1977, Consultation des maires sur la réforme des collectivités locales, Communiqué officiel, Porte-parole du Gouvernement.

Institutionnelle, financière, la réforme doit être aussi psychologique et sociale. »[91] ; « Le commencement de l'entreprise […] consiste donc à mettre tous les partenaires actuels de l'administration locale […] en situation de vraie responsabilité. »[92]

Ce rapport recommande en outre de considérer la commune comme l'échelon le plus à même de fournir aux citoyens des services minimums et ouvre même l'idée d'un *«* droit à l'imagination » qui serait conféré aux communes :

« Chaque commune doit pourvoir à l'exercice de la solidarité de voisinage, au choix des personnes à secourir : c'est le bureau d'aide sociale. »[93] ; « La commune doit jouir d'un pouvoir général d'initiative et le citoyen doit, par elle, exercer son droit à l'imagination. La commune devancera, suppléera, complètera l'action de la communauté, du département, de la région, de l'État. »[94]

Ainsi, comme le dispose l'article 1 de la loi du 2 mars 1982, les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983 complètent la réforme en apportant des clarifications sur la modification de la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État. En effet, la loi du 7 janvier 1983[95] relative à la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État liste les premiers domaines de compétences concernés par les transferts de compétences, soit la planification régionale, le développement économique et l'aménagement du territoire, l'urbanisme et la sauvegarde du patrimoine et des sites, et le logement. La priorité n'a pas été donnée à l'action sociale ; elle fera l'objet de 25 articles au sein de la loi du 22 juillet 1983[96].

La loi du 7 janvier 1983 énonce le principe de blocs de compétences : « La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'État et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de

[91] Rapport de la commission de développement des responsabilités locales « Vivre ensemble », remis au Président de la République le 15 septembre 1976 par Olivier Guichard, Président de la commission et Maire de La Baule, p.31.
[92] Rapport « Vivre ensemble », *Ibid.*, p.44.
[93] *Ibid.*, p.55.
[94] *Ibid.*, p.151.
[95] Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les départements, les régions et l'Etat, *op. cit.*
[96] Loi n°83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n°83-8 du 7 janvier 1983, *op. cit.*

compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'État, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions. »[97].

L'action sociale est intégrée au bloc de compétences dénommé « Action sociale et santé », auquel s'intéresse la section 4 de la loi du 22 juillet 1983 où l'article 32 pose le principe d'une compétence de droit commun pour les départements (dont le transfert sera effectif à compter du 1er janvier 1984). Parmi les responsabilités reçues par le département, nous pouvons noter l'aide sociale à l'enfance, l'aide sociale aux personnes âgées, ou encore l'aide aux personnes handicapées adultes (allocation compensatrice, hébergement, assurance maladie). Le département est en outre chargé de l'adoption d'un règlement départemental d'aide sociale. Pour autant, ce transfert de compétences n'est que limitatif, l'État conservant le pouvoir de réglementation générale et de définition de la politique sociale. La commune ne reçoit pas d'attribution nouvelle, mais l'article 33 de la loi prévoit la possibilité pour les communes de conventionner avec le département pour exercer les compétences départementales sur le territoire communal[98].

Acteur	Compétences
État	-financement de prestations liées à la sécurité sociale : cotisations d'assurance maladie des adultes handicapés, cotisations d'assurance personnelle -prestations de subsistance : allocation simple aux personnes âgées, allocation différentielle aux adultes handicapés -prestations faisant appel à la solidarité nationale : allocation aux familles dont les soutiens indispensables accomplissent le service national, frais afférents à l'interruption volontaire de grossesse, frais d'hébergement, d'entretien et de formation professionnelle des personnes handicapées dans les établissements de rééducation professionnelle, frais de fonctionnement des centres d'aide par le travail, dépenses d'aide sociale engagées en faveur des personnes sans domicile de secours, mesures d'aide sociale en matière de logement, d'hébergement et de réadaptation
Région	*Collectivité non concernée par la répartition des compétences pour ce bloc de compétences*
Département	Compétence générale sur l'ensemble des prestations d'aide sociale -adoption d'un règlement départemental d'aide sociale -aide médicale

[97] Loi n°83-8 du 7 janvier 1983, *op. cit.,* article 3.
[98] Loi n°83-663 du 22 juillet 1983, *op. cit.,* article 33.

	-aide sociale à l'enfance -aide sociale aux familles -aide sociale aux personnes âgées (aide à domicile, aide financière au placement familial ou en établissement) -aide aux personnes handicapées adultes (aide à domicile, hébergement en établissement, versement de l'allocation compensatrice)
Commune	Faculté de passer une convention avec le département pour exercer directement les compétences qui sont attribuées au département

Figure 1 : Tableau récapitulatif de la répartition des prestations en matière d'aide et d'action sociale entre l'État et les collectivités territoriales par la loi du 22 juillet 1983

La logique de blocs de compétences appliquée aux autres domaines qui composent les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983 s'applique convenablement aux domaines de l'aide sociale et de l'action sociale puisque seuls 2 « *blocs* » sont concernés par la répartition des compétences, l'État et le département. Seulement, celle-ci reste inégale. En effet, la circulaire du 4 novembre 1983 précise que le transfert des prestations n'est pas directement suivi du transfert des services :

« L'article 32 affirme le principe de la compétence générale du département dans le domaine des prestations d'aide sociale. Les articles 37 à 40 dressent la liste des services et actions placés sous sa responsabilité. Ainsi, à l'exception des attributions relevant de l'État, limitativement énumérées par les articles 35, 49 et 51 de la loi du 22 juillet 1983, les départements assumeront la responsabilité des prestations d'aide sociale et du fonctionnement de la plupart des services sociaux. Toutefois, conformément aux dispositions de l'article 8 de la loi du 7 janvier 1983 relative à l'organisation des services de l'État, le transfert de compétences n'entraînera pas dans l'immédiat de transfert de services. »[99].

Également, l'État se réserve la possibilité de modifier les fonctions d'attribution des prestations légales puisqu'il conserve son pouvoir réglementaire et donc la définition de la politique sociale. Par conséquent, nous pouvons constater que la loi décentralisatrice du 22 juillet 1983 est incomplète, l'État ayant conservé un « droit de regard »[100] en matière d'action sociale et de santé.

[99] Circulaire du 4 novembre 1983 relative au transfert de compétences dans le domaine de l'action sociale et de la santé, JORF des 12 et 13 novembre 1983, p. 10133.
[100] Rapport n°16 fait au nom de la Commission des Lois Constitutionnelles, de Législation, du Suffrage Universel, du Règlement et d'Administration Générale, sur le projet de loi déclaré d'urgence relatif à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, déposé le 7 octobre 1982 par Monsieur le Sénateur Paul Girod, Tome I - Exposé général et examen des articles, p.109.

Chantier inédit que celui de l'acte 1 de la décentralisation, composé finalement de 25 textes de lois : plus de 200 décrets auront été nécessaires, avec 32 projets de textes entre 1982 et 1986 pour y parvenir ; un travail acharné mené par des personnalités conquises par la cause décentralisatrice[101]. Parmi les lois adoptées à la suite des lois de répartition des compétences de 1983, nous pouvons noter dans le domaine de l'action sociale plusieurs textes complétifs.

Pour exemple, en ce qui concerne l'insertion socio-professionnelle, la loi du 1er décembre 1988 relative au Revenu Minimum d'Insertion prévoit un travail conjoint entre l'État et les départements. Son article 35 crée en effet le conseil départemental d'insertion, co-présidé par l'État et le département[102]. En conséquence, se dégage de cette disposition l'obligation pour les départements et l'État de travailler de concert, mais également avec les autres acteurs de l'insertion : des représentants des communes, de la région, et des représentants des acteurs économiques et associatifs intervenant dans le domaine économique et social composent également le conseil département d'insertion, ce qui peut remettre en cause, en pratique, la clarté du principe de bloc de compétences institué par les lois de 1983.

Conformément à l'article 38 de la loi, la commission est chargée de proposer un programme départemental d'insertion, qui évalue les besoins en matière d'insertion sociale et professionnelle, recense les actions d'insertion afin de prévoir les moyens complémentaires à mettre en œuvre, et qui « détermine les mesures nécessaires à l'harmonisation de l'ensemble des actions d'insertion conduites dans le département ou devant y être créées »[103]. En ce cas les départements, tout comme les communes, peuvent recourir à des mesures particulières, si cela répond à un besoin spécifique, en respectant une logique de cohérence territoriale.

Nous pouvons synthétiquement retenir de l'acte I de la décentralisation que si le législateur a conféré au département une compétence de droit commun en matière d'action sociale, l'État conserve des attributions majeures en matière de définition de politique générale et de mise en œuvre territoriale. En outre, les communes ne reçoivent aucune attribution nouvelle et sont cantonnées à un rôle de second plan malgré leur investissement politique et

[101] Éric Giuly, « Dans les coulisses de l'élaboration de la loi du 2 mars 1982 », Titre VII [en ligne], n° 9, La décentralisation, octobre 2022, conseil-constitutionnel.fr
[102] Loi n°88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion, JORF n°282 du 3 décembre 1988, Article 35.
[103] Loi n°88-1088 *ibid.*, Article 38.

financier au sein des organes de décisions. Surtout, l'acte I de la décentralisation marque l'avènement d'une répartition des compétences par blocs tout en renonçant à une clarification opérationnelle[104]. Le député du Val de Marne Pierre Tabanou résume cette conception de la décentralisation lors des débats parlementaires sur la loi du 2 mars 1982 :

« A l'armature souvent étouffante et sclérosante de la centralisation succèdera la souplesse vivante de la décentralisation. Demain, communes, départements et régions, leurs habitants et leurs élus trouveront dans cette loi les nouveaux moyens qui leur permettront d'assumer pleinement leur avenir. »[105]

B. La décentralisation au XXIème siècle, une correction partielle

L'acte II de la décentralisation s'inscrit, d'où sa dénomination commune, dans la continuité de l'acte I. La loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République[106] ouvre une nouvelle ère en inscrivant la décentralisation au sein de la Constitution de 1958, en son article 1. L'article 1 de la Constitution est ainsi complété d'un alinéa :

« La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. *Son organisation est décentralisée*. »[107]

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 apporte également des modifications à l'article 72 de la Constitution, en y intégrant le droit à l'expérimentation pour les collectivités territoriales : « Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités,

[104] Voir en ce sens : Emmanuel Aubin, Catherine Roche, *Droit de la nouvelle décentralisation*, Gualino, Mémentos LMD, 2005, p. 28 ; Jérôme Chapuisat, La répartition des compétences (commentaire de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983), *AJDA*, 1983, p. 81 ; Bertrand Faure, De la détermination des compétences des collectivités locales, *LPA*, 14 mai 2001, n° 95, p. 37.
[105] Vendredi 29 janvier 1982, Assemblée Nationale 1ère séance du Jeudi 28 janvier 1982, Monsieur Pierre Tabanou, Compte rendu intégral des débats parlementaires, p. 682.
[106] Loi n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JORF n°0075 du 29 mars 2003.
[107] Constitution du 4 octobre 1958, Article 1.

aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. »[108].

Dans la lignée de ces apports constitutionnels, la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 a procédé à de nouveaux transferts de compétences renforçant l'action départementale. Le département est ainsi au premier plan de l'action sociale[109] en jouant un rôle de pilotage et de coordination des politiques sociales locales. L'article 49 de la loi du 13 août 2004 modifie en effet l'article L121-1 du code de l'action sociale et des familles en y intégrant deux alinéas :

« Le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'État, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale. Il coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent.

Il organise la participation des personnes morales de droit public et privé mentionnées à l'article L. 116-1 à la définition des orientations en matière d'action sociale et à leur mise en œuvre. »[110]

L'acte II de la décentralisation affirme le principe de « chef de filat » qui, s'il n'a pas été défini précisément, permet à une collectivité, dite chef de file, de coordonner la programmation et les actions menées dans un domaine de compétences donné[111]. Censé concourir à l'homogénéisation de l'action des collectivités territoriales, la désignation d'une collectivité en chef de filat renforce la complexité de la répartition des compétences et brouille les politiques publiques locales[112]. En effet, dans le domaine de l'aide et de l'action sociale, l'État est encore impliqué notamment par le biais du préfet en ce qui concerne la détermination de la politique globale et la définition des orientations stratégiques. Pour exemple, les schémas d'organisation sociale et médico-sociale sont établis à partir des orientations nationales et sont adoptés après concertation avec le représentant de l'État[113]. Également, en ce qui concerne les communes, la

[108] Constitution du 4 octobre 1958, Article 72 al.4.
[109] Voir en ce sens : Montain-Domenach (J.), Brémond (C.), *Droit des collectivités territoriales*, p. 239.
[110] Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JORF n°190 du 17 août 2004, Article 49 modifiant l'article L 212-1 du code de l'action sociale et des familles.
[111] La Gazette des communes, « Le chef de file n'a absolument aucun pouvoir de contrainte - Géraldine Chavrier, professeur de droit public », [en ligne], Publié le 5 juillet 2013, Jean-Marc Jannès, Dossiers d'actualités, France, lagazettedescommunes.com
[112] La décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver, Rapport public de la Cour des comptes, *op. cit*, p.100
[113] Loi n°2004-809, *ibid.*, Article 50.

loi ne s'attache pas à préciser leur rôle mais confirme leur place au sein de l'échiquier administratif territorial :

« Les communes constituent le premier niveau d'administration publique et le premier échelon de proximité. Les communes et leurs groupements ont vocation à assurer, à égalité de droits avec la région et le département, les responsabilités qui sont exercées localement.

Ils sont associés selon les modalités fixées par la loi à l'élaboration des schémas ou des plans établis par la région ou le département.

À l'initiative de la région et du département ou à leur demande, ils peuvent participer à l'exercice de tout ou partie des compétences relevant de la responsabilité de l'une ou de l'autre de ces collectivités territoriales, dans des conditions prévues par une convention. »[114]. Dans la pratique, nous pourrons constater que le partenariat et le conventionnement entre différents niveaux de collectivités est peu pratiqué, au regard, entre autres, des mouvements de la vie de l'action publique et des jeux politiques[115].

Si nous pouvons regretter que seuls 9 de ses 203 articles intéressent la question de l'action sociale, la loi du 13 août 2004 complète les transferts de compétences qui avaient été opérés lors de l'acte I de la décentralisation.

Acteur	Compétences
État	Responsabilité en matière de campagnes de prévention et de lutte contre les grandes maladies
Région	-Mise en œuvre de la politique de formation des travailleurs sociaux et attribution des bourses d'études correspondantes -Élaboration du schéma régional des formations sociales -Attribution d'agréments et financement des établissements pour dispenser des formations sociales et attribution d'aides aux étudiants -Participation au financement et à la réalisation d'équipements sanitaires (à titre expérimental) -Gestion des écoles de formation des professions paramédicales ainsi que des bourses d'études correspondantes
Département	-Mise en œuvre de la politique globale d'action sociale -Élaboration des schémas d'organisation sociale et médico-sociale -Mise en œuvre de l'action sociale en faveur des personnes âgées -Responsabilité des centres locaux d'information et de coordination

[114] Loi n°2005-809 du 13 août 2004, *ibid.*, Article 145.
[115] Cf. développements Partie 1, Chapitre I, Section I, Paragraphe II & Chapitre III.

	-Attribution des aides visant à favoriser l'insertion sociale et professionnelle envers les jeunes en difficultés -Responsabilité du fonds d'aide aux jeunes
Commune	Faculté de passer une convention avec le département pour la gestion partielle ou complète du fonds d'aide aux jeunes

Figure 2 : Tableau récapitulatif de la répartition des compétences en matière d'aide et d'action sociale par la loi du 13 août 2004

Par conséquent, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 suivie de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 ont confirmé le principe de « blocs de compétences » et ajouté la notion de « chef de filat ». Dans le domaine de l'action sociale, l'acte II de la décentralisation n'apporte qu'une clarification partielle du partage des compétences entre l'État, le département mais aussi les autres échelons territoriaux. L'objectif de faire du département le coordonnateur de la mise en œuvre de l'aide et de l'action sociale interroge à plus d'un titre puisque, d'une part, les compétences des communes en matière d'action sociale sont préservées (notamment pour prétendre à des conventions de délégation) et que d'autre part ce pouvoir d'animation d'un bloc de compétences n'est pas suivi de moyens coercitifs. À la suite de cet acte II de la décentralisation, si le département a pu être désigné comme « centre de gravité de l'action sociale »[116], la force d'attraction qui en résulte reste peu puissante face à la pluralité d'acteurs qui gravitent autour de cette sphère.

C'est précisément pour répondre à un besoin de clarification des compétences que se sont tenus en 2012 les États Généraux de la démocratie territoriale, consultation lancée par le Sénat dès 2011. Réunissant des élus des collectivités territoriales mais également plusieurs fédérations d'élus, organismes publics, syndicats et instituts de concertation, cet évènement a permis d'évoquer de nombreux sujets relatifs à la vie locale, et notamment de relever des points de tension existants au regard de la suppression de la clause générale de compétence pour les départements et régions par la loi de Réforme des Collectivités Territoriales (RCT) de 2010[117].

C'est en affirmant le principe de « clarté entre l'État et les collectivités territoriales et entre les collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences respectives »[118] que le

[116] Michel Borgetto et Robert Lafore,, « Le droit de l'aide et de l'action sociales à l'épreuve de l'acte II de la décentralisation », Recherches et Prévisions, n°87, 2007, La nouvelle administration. Le social administré, pp. 17-24.
[117] Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de Réforme des Collectivités Territoriales, JORF n°0292 du 17 décembre 2010, Article 73, *cf. Section suivante*.
[118] Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, Présenté par Marylise Lebranchu, Exposé des motifs, Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 avril 2013.

projet de loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles, dit MAPTAM, est présenté en 2014. Cette loi apporte quelques nouveautés dans le champ de l'action publique locale, comme la création de conférences territoriales de l'action publique (CTAP)[119], l'élaboration de règles particulières pour trois nouvelles métropoles[120] ou encore le rétablissement de la clause générale de compétence pour les départements et régions[121]. De même, la loi MAPTAM nomme et confirme le principe du chef de filât, puisque la notion fait l'objet d'une section au sein du deuxième Chapitre du texte[122]. L'article 3 modifie l'article L1111-9 du Code Général des Collectivités Territoriales en précisant directement le champ des compétences dont chacune des collectivités territoriales est responsable. En ce qu'il s'agit des politiques sociales :

« Le département est chargé d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à :

1- L'action sociale, le développement social et la contribution à la résorption de la précarité énergétique ;

2- L'autonomie des personnes ;

3- La solidarité des territoires. »[123]

De même, le présent article précise les compétences placées sous la responsabilité des communes, ou de l'intercommunalité dans le cas où un transfert de compétences a été opéré :

« La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre auquel elle a transféré ses compétences est chargé d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives :

1- À la mobilité durable ;

2- À l'organisation des services publics de proximité ;

3- À l'aménagement de l'espace ;

[119] Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, JORF n°23 du 28 janvier 2014, Article 4.
[120] Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014, *Ibid*, Titre II (Articles 10 et suivants).
[121] Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014, *Ibid*, Article 1.
[122] Sur la question du chef de filât, voir Jean-François Joye, La notion de « chef de file » en droit des collectivités locales, *Collectivités territoriales-Intercommunalité*, juillet 2003, n° 7, p. 12
[123] Loi n°20154-58, *Ibid*, Article 3.

4- Au développement local. »[124]

Il est intéressant de constater que si le législateur s'est forcé de désigner des « chefs », la gestion en pratique s'avère moins évidente[125] : par exemple, la compétence « développement local » afférée à la commune peut être entendue très largement et concerner à la fois une politique économique, touristique, de développement durable, etc.

À la loi MAPTAM a succédé la loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (dite loi « NOTRe ») qui s'attache à renforcer le rôle de la région et à modifier ses contours, à préciser les compétences de l'intercommunalité mais également à supprimer à nouveau la clause générale de compétence pour les départements et les régions[126].

Enfin, dernier apport législatif d'ampleur à ce jour, la loi du 21 février 2022, relative à la Différenciation, la Décentralisation, la Déconcentration et portant diverses mesures de Simplification de l'action publique locale (dite loi « 3DS ») introduit des innovations majeures en matière de différenciation et de pouvoir réglementaire pour les collectivités territoriales[127]. Elle intègre ainsi la possibilité pour le législateur d'adapter l'application d'une loi au regard du contexte territorial :

« Dans le respect du principe d'égalité, les règles relatives à l'attribution et à l'exercice des compétences applicables à une catégorie de collectivités territoriales peuvent être différenciées pour tenir compte des différences objectives de situations dans lesquelles se trouvent les collectivités territoriales relevant de la même catégorie, pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit proportionnée et en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit.» [128][129]

[124] Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014, *op. cit.,* Article 3.
[125] Sur le rapport entre la notion de chef de file et la coordination entre les collectivités, voir : Laurence Baghestani-Perret L), La pertinence des nouveaux modes constitutionnels de répartition et de régulation de l'exercice des compétences décentralisées, *LPA*, 20 avril 2005, n° 78.
[126] Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, JORF n°182 du 8 août 2015, Article 1-4 modifiant l'article L 4433-1 du CGCT, *cf. Section suivante.*
[127] Voir en ce sens : « Dossier : Loi 3DS : l'esprit et la lettre », AJCT 2022, p. 239
[128] Loi n°2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, JORF n°0044 du 22 février 2022, Article 1 insérant l'Art. L.1111-3-1 dans le CGCT.
[129] Sur l'apport de la loi 3DS sur la différenciation, voir : Nelly Ferreira, La différenciation des compétences : réelle innovation ou mystification ? Nelly Ferreira , AJCT 2022, p. 240.

Après les deux premiers actes décentralisateurs qui s'appliquaient à transférer aux collectivités territoriales des compétences propres, directement associées à des moyens, le mouvement décentralisateur du XXIème siècle a été bousculé par la volonté de faire de la décentralisation une des conséquences directes du renforcement de la démocratie locale[130]. En effet, des mécanismes sont progressivement institués pour favoriser la démocratie participative. Pour illustrer notre propos, nous pouvons citer l'exemple du référendum local qui, comme son homologue à l'échelle nationale, permet aux électeurs d'une collectivité territoriale de décider par leur vote de l'adoption d'un projet de décision locale. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a institué le référendum local[131] dont les modalités d'applications sont définies par la loi organique du 1er août 2003 [132] :

« L'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale peut soumettre à référendum local tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité. »

En 20 ans d'existence, seuls 18 référendums locaux ont été organisés par des communes en France, portant sur des politiques publiques variées : de la réhabilitation de monuments historiques et religieux (réhabilitation de l'église de Plouagat, 1er septembre 2013) à la réglementation routière (limitation à 30 km/h de la vitesse sur les voiries communales, Le Kremlin-Bicêtre, 27 novembre 2022). Pour certaines collectivités, le référendum local est institué dans les pratiques : la commune du Kremlin-Bicêtre, dans le Val-de-Marne, a par exemple choisi d'organiser un référendum local annuel, confirmant son engagement pour plus de démocratie : la commune déploie plusieurs procédés de démocratie participative ou directe.

La participation des citoyens à la vie locale permet de donner corps à la décentralisation en ce qu'elle permet de caractériser l'action publique locale, légitimer les décideurs. Pour autant, il s'avère que la territorialisation des procédés démocratiques ne se révèle pas une réussite. Reprenons l'exemple du référendum qui s'est tenu au Kremlin-Bicêtre en 2022 : seuls 4,42 % des électeurs se sont déplacés dans un des 16 bureaux de vote ouverts à cette occasion.

[130] Pour le professeur Michel Verpeaux, ce n'est que par la loi 3DS que la démocratie locale a été consacrée. Voir en ce sens : Michel Verpeaux, La décentralisation et la démocratie locale. Titre VII, 2022, pp. 55-63.
[131] Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JORF n°75 du 29 mars 2003, Article 6.
[132] Loi organique n°2003-705 du 1er août 2003 relative au référendum local, Article 1112-1 modifiant les articles L 1112-1 à L 1112-7 du CGCT.

La territorialisation de l'action publique entendue largement peut mener à une perte d'intérêt pour celle-ci mais aussi à un affaiblissement de son efficacité. Il est alors légitime de se demander si accroître les compétences des collectivités territoriales dans un objectif de rapprocher la politique du citoyen est une idée vaine, qui ne se décrète pas. Cette question a déjà été travaillée autour de différents enjeux : certains acteurs évoquent « l'impératif délibératif »[133] qui met en exergue l'instrumentalisation de la démocratie locale à différents profits, là où des recherches montrent l'échec de la décentralisation dans le processus de simplification du lien entre les élus locaux et les citoyens[134].

Aussi, pour la mise en œuvre des politiques publiques, la décentralisation n'est pas toujours un facteur de clarté et de lisibilité. Multiplier les organes exécutifs et délibératifs à différentes échelles et accroître les pôles de prises de décisions n'a pas eu pour incidence d'améliorer l'action publique locale. Quels effets ces changements de paradigmes ont-ils eu sur l'action sociale ?

Paragraphe II : La territorialisation de l'action sociale comme cause d'une hausse des dépenses et d'une baisse des services

« La bonne distribution des pouvoirs intéresse surtout les époques et les lois de liberté »[135]. Les arguments développés lors de l'adoption de la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale mettent en avant un élément retrouvé dans chacune des réformes décentralisatrices : il faut forcément s'ingénier pour évoluer.

Le mouvement décentralisateur, s'il a conduit à bouleverser l'exercice des compétences entre différents échelons territoriaux, a aussi engendré une hausse des dépenses en matière d'action sociale, sans pour autant améliorer les politiques publiques à proprement parler. En effet, au-delà de la répartition des compétences, les acteurs publics n'ont pas été incités (et initiés) aux procédés de collaboration et de mises en commun (A), ce qui est un des symptômes de la hausse remarquée des dépenses publiques en la matière (B).

[133] Loïc Blondiaux et Yves Sintomer, « L'impératif délibératif », Rue Descartes, vol. 63, no. 1, 2009, pp. 28-38.
[134] Alain Lucas, Le pari infructueux de la décentralisation au service de la démocratie de proximité en France, Université Côte d'Azur, 2021.
[135] Vivien, Rapport fait au nom de la commission chargée de déterminer le projet de loi sur l'administration municipale à la chambre des députés, le 21 janvier 1837, Arch. Parl. 2ème série, t. CVI, p. 461.

A. L’inefficace décentralisation en matière de co-construction des politiques publiques sociales

« Les collectivités n'ont pas le monopole de la proximité et désenchevêtrer ne doit pas conduire à affaiblir le système d'action publique locale, mais doit au contraire permettre une affectation des moyens sur les priorités clarifiées de chacun et ainsi un meilleur équilibre dans la relation partenariale qui se noue entre l'État, les collectivités et les autres acteurs du territoire. »[136].

Trois grandes réformes décentralisatrices ont marqué la Vème République. Si la décentralisation est un processus continu qui s’attarde, c’est aussi un projet défendu par de nombreux acteurs, qui concerne à la fois le droit, la sociologie politique, l’économie, etc. À la croisée de ces disciplines, chacun est amené à commenter et discuter une notion qui est passée dans le langage courant. Ainsi, la revue Actualité Juridique des Collectivités Territoriales (AJCT) consacre dans un numéro paru en octobre 2023 un dossier sur la question des relations entre l’État et les collectivités, dossier laissant la parole aux « acteurs des territoires ». Les associations et coopérations de collectivités territoriales (Association des Départements de France, Association des maires ruraux de France, etc.) s’exprimant sur le sujet exposent toutes la volonté d’aller vers plus de décentralisation et de travail inter-collectivités, défendant toutefois chacune une vision différente de ce qui est entendu par ces conceptions.

La multiplication des textes décentralisateurs a conduit à une démultiplication de l’enchevêtrement des compétences mais également un accroissement des possibilités pour l’exercice de celles-ci. Nous prendrons pour exemple l’article 145 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales adoptée le 13 août 2004, qui dispose que les collectivités territoriales peuvent passer des conventions entre elles pour l’exercice d’une compétence ne relevant pas légalement de leur responsabilité[137]. Cette possibilité de conventionnement est une faculté accordée aux collectivités qui peut renforcer la proximité et répondre à la problématique du manque de lisibilité de l’action publique locale.

[136] Clément Le Bras-Thomas, « Quelle conduite de l'action publique locale demain ? Pour une nouvelle génération de la décentralisation », Secrétaire général adjoint de l'Association des administrateurs territoriaux de France, Dossier : Relations État-collectivités : la parole aux acteurs, AJ Collectivités Territoriales 01/2023, p. 10.
[137] Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, op. cit, Article 145.

Si certaines collectivités s'attachent à travailler de manière partenariale sur des sujets précis, cet outil juridique est encore trop peu généralisé dans les pratiques communes. Pour ne prendre qu'un exemple concret, citons la Convention générale portant délégation de compétences en matière d'action sociale et médico-sociale signée par le département du Bas-Rhin et la ville de Strasbourg en 2018 pour une durée de 7 ans. Cette convention a pour principaux objectifs de partager un « projet social innovant et dynamique » entre les deux entités et de favoriser l'action sociale au quotidien en permettant un « service de proximité »[138]. Cette convention crée une co-responsabilité de la Ville et du Département pour les missions concernées et un engagement commun dans la pleine réalisation des compétences. Précisément, 4 domaines de compétences sont délégués à la Ville : l'action sociale de proximité, la Protection Maternelle et Infantile, la mise en œuvre des mesures d'Aide Éducative à Domicile (AED) et d'Aide Éducative en Milieu Ouvert (AEMO) et enfin l'insertion des allocataires du RSA. À première vue, les domaines sont assez larges : ils concernent à la fois des champs historiques du département (le RSA) mais aussi des champs plus abstraits comme l'action sociale de proximité.

Un des facteurs pouvant expliquer le faible investissement des collectivités territoriales dans le conventionnement est la nécessité pour la mise en œuvre de ce type d'acte d'une cordialité politique et technique entre les collectivités territoriales. La convention précitée précise en effet un élément au cœur de la mise en œuvre de tels partenariats, le « lien de confiance qui unit les deux collectivités ». Les deux parties prenantes dans le cadre de ce partenariat n'ont pourtant pas un exécutif présidé par la même formation politique mais cela reste un argument qui peut jouer en la faveur d'un projet commun.

Pour autant, la mise en œuvre de conventionnements permet-elle de limiter les coûts pour la puissance publique ? En ce qu'il s'agit de la Convention qui nous sert ici d'exemple, la délégation est accompagnée d'une dotation de fonctionnement versée à la ville fixée à 12,1 millions d'euros, une dotation révisée annuellement. Cette dotation permet, entre autres, le financement de 250 postes pour la pleine réalisation des missions. La ville de Strasbourg prend à sa charge les frais de structures mais aussi la mise à disposition des bâtiments municipaux. Cette somme, si elle reste conséquente, permet-elle d'absorber les charges que la ville de

[138] Convention de délégation de compétences sociales entre le Département du Bas-Rhin et la Ville de Strasbourg, 2018-2015, p. 5.

Strasbourg doit assumer ? En effet, concernant l'insertion des allocataires du RSA, la ville de Strasbourg se voit déléguer quatre missions :

- l'information et l'orientation des usagers, et la nomination d'un référent ;
- l'accompagnement des allocataires du RSA[139] ;
- la gestion administrative des dossiers RSA et des instances ;
- la contribution à l'animation territoriale du dispositif d'insertion[140].

Si le versement de la prestation sociale est toujours assuré par le département du Bas-Rhin, il faut s'interroger sur l'étendue des compétences désormais conférées à la ville de Strasbourg, et les moyens dont elle dispose pour les exercer. En outre, globalement, les grandes villes et agglomérations connaissent une forte concentration de populations précaires. À Strasbourg, la part de personnes de plus de 15 ans en situation de chômage est de 12,6 %, contre 9,1 % dans le département[141]. Par ailleurs, en 2019, 52 % des allocataires du RSA du Bas-Rhin résident à Strasbourg[142] alors que la population strasbourgeoise représente 24,6 % de la population départementale. Au regard de ces quelques données, les besoins en termes d'action sociale et d'offre en matière d'insertion socio-professionnelle sur le territoire sont conséquents et représentent une charge à la fois financière et technique pour la collectivité.

De plus, malgré l'octroi de nouvelles missions à Strasbourg et donc un exercice de compétences allégé pour le département sur ce territoire qui représente, nous le mettions en évidence, près de 25 % de la population départementale, les dépenses liées à l'action sociale ne se sont pas amoindries. En effet, les dépenses sociales ont été augmentées de 2,6 % entre 2018 et 2019 en prenant en compte les budgets primitifs[143]. Au sujet de la convention avec la ville, le département précise même que « le montant de dépenses pour financer la délégation sociale à la Ville de Strasbourg est proposé en hausse (+0,3 M€) à la suite de la nouvelle convention de délégation adoptée au cours de l'année 2018 »[144]. L'intérêt de cette délégation de compétences n'est donc pas budgétaire du côté de l'échelon départemental.

[139] Accompagnement via la signature d'un contrat d'insertion notamment.
[140] Convention de délégation de compétences sociales entre le Département du Bas-Rhin et la Ville de Strasbourg, *op. cit.,* p. 33-34.
[141] Données INSEE 2017.
[142] En 2009, 27 319 foyers du département sont allocataires du RSA, dont 14 302 bénéficiaires habitant à Strasbourg, données CAF, 2019.
[143] Rapport n° CD/2018/150, Budget primitif 2019 – Synthèse, Commission des finances et des affaires générales, Séance Plénière du 13 décembre 2018, p. 12.
[144] Rapport n° CD/2018/150, Budget primitif 2019 – Synthèse, *op. cit.*, p.12.

Dès lors, les ressources proposées aux collectivités par les différents apports des lois de décentralisation sont imparfaites. En premier lieu, ces apports ne sont pas contraignants donc posent la problématique de lecture du droit (notamment en aval), pour analyser l'efficacité d'une politique publique à l'échelle nationale. En second lieu, ils n'ont pas été adoptés par les décideurs locaux, encore moins dans le domaine social : les conventions de délégation, si elles existent, ne font pas l'unanimité. Le partenariat entre collectivités territoriales n'a pas permis de répondre au « flou » dans la répartition des compétences ni à l'échec de la notion de chef de filat comme mode de développement de la concertation entre collectivités[145].

La question du lien entre la qualité des politiques publiques locales et le manque de travail de coordination entre les acteurs locaux (décideurs et partenaires) peut être légitimement posée, nous y reviendrons par ailleurs dans nos prochains développements. Concernant l'action sociale, si la décentralisation n'a pas permis aux collectivités territoriales de travailler en commun et donc de gagner en efficacité, il se trouve qu'elles doivent faire face à une amplification des problématiques sociales qui amène à repenser l'intervention publique locale.

B. L'accroissement continu des problématiques sociales à la charge des collectivités territoriales

« Le domaine social est l'un de ceux dans lesquels l'intervention de la puissance publique risque fort de demeurer d'actualité pendant très longtemps encore. Ceci tient aux besoins, quasi inépuisables et sans cesse renouvelés, qui s'y manifestent. »[146]

L'action sociale est un champ de compétences impliquant des publics mais aussi des faits de vie qui ne sont pas clairement délimités. Nous l'avons vu lorsque nous nous sommes intéressés aux différentes évolutions de l'assistance publique et de l'aide sociale : l'action publique, qu'elle soit étatique ou locale, répond à de nombreuses problématiques sociales qui perdurent et qui s'amplifient. Là où les évolutions sociétales (amélioration de la qualité de vie, progrès en médecine) amènent à penser que les problèmes sociaux diminuent et/ou vont

[145] Claire Bossebeuf, « Réforme territoriale et « décentralisation à la carte » : une balkanisation des missions publiques source d'inégalités ? », Etude FO-IRES, Mars 2016, p. 27.
[146] Jean-Marie Pontier, « L'action sociale des collectivités territoriales », La revue administrative, 60e année, n°358, Juillet 2007, Presses Universitaires de France, pp. 400-410.

diminuer, le constat est inverse[147], notamment du fait de l'accroissement des inégalités. Nous pouvons en outre partir du postulat que l'amélioration de la qualité de vie en France, entendue de manière très globalisante, amène à accroître le sentiment de besoin et l'exigence envers les pouvoirs publics.

Prenons un exemple à partir d'indicateurs sur les inégalités de revenus. Selon le rapport sur les inégalités en France réalisé en 2023 par l'Observatoire des inégalités, 4,8 millions de personnes vivent sous le seuil de pauvreté, fixé à 50 % du niveau de vie médian (1 880 euros), soit avec moins de 940 euros par mois[148]. Selon le rapport réalisé en 2021[149], il y avait en France 5,3 millions de personnes qui vivaient sous le seuil de pauvreté, alors établi à 885 euros par mois (le revenu médian valait 1 771 euros mensuels). Alors, si nous ne prenions que les données chiffrées, qui permettent d'avoir une première clef de lecture sur le niveau de vie en France, nous pourrions en déduire que la pauvreté diminue.

Toutefois, selon les données de la Caisse d'Allocations Familiales (CAF), il y avait au 3ème trimestre 2023 1,82 million de foyers qui bénéficiaient du Revenu de Solidarité Active (RSA)[150], un minium social attribué aux personnes sans ressources ou aux ressources insuffisantes. En 2020, 1,9 million de foyers en bénéficiaient.

Ces deux indicateurs ne sont pas comparables entre eux, les suivis et modes de calculs étant différents. Nous pouvons néanmoins soulever un différentiel important : plus de la moitié des personnes qui vivent sous le seuil de pauvreté ne bénéficient pas du minimum social. Ceci peut s'expliquer de différentes manières et il n'est pas question ici d'y revenir en profondeur, mais de montrer à quel point les prestations sociales ne permettent pas, à elles seules, de répondre à une des premières problématiques sociales que constitue le manque de moyens financiers.

Dès lors, pour revenir à un propos plus général au sujet de l'importance que vont jouer les collectivités territoriales dans la prise en charge des problématiques sociales, si l'État assure

[147] Pierre Savignat, « Chapitre 1. Action sociale, problèmes sociaux et société », L'action sociale a-t-elle encore un avenir ?, Dunod, 2012, pp. 9-28.
[148] Rapport sur les inégalités en France, édition 2023, sous la direction d'Anne Brunner et Louis Maurin, Observatoire des inégalités, juin 2023.
[149] Le rapport sur les inégalités en France est en effet réalisé par l'Observatoire tous les 2 ans.
[150] RSA Conjoncture, CAF, Direction des statistiques des études et de la recherche (DSER), Le revenu de solidarité active au 3ème trimestre 2023, n°40.

de nombreuses aides, versements et prestations permettant de réduire les problèmes financiers et donc les inégalités entre les personnes (aide médicale d'État, aide aux personnes réfugiées, allocation aux personnes âgées, aides sociales en matière de logement, et autres[151]), ce rôle n'est pas suffisant en ce qu'il ne permet pas de réduire durablement la pauvreté. En cela, le rapport sur les inégalités présenté par l'Observatoire des inégalités illustre très bien cette multitude d'indicateurs et d'indices qui sont révélateurs de problématiques sociales et pour lesquels il faut travailler sur plusieurs niveaux de réponses. Citons-en quelques-uns :

- les inégalités de patrimoine : 10 % des ménages les plus fortunés possèdent 47 % de l'ensemble du patrimoine des ménages en 2021 ;
- les inégalités d'éducation : 40 % des enfants de cadres et de professions intermédiaires âgés de 25 à 29 ans ont obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur équivalent à un BAC+5 ou plus, contre 13 % des enfants d'employés et d'ouvriers :
- les inégalités d'accès à une alimentation saine : 18 % des ouvriers sont en situation d'obésité en 2020, une part qui a quasiment doublé en 20 ans, quand elle n'est que de 10 % chez les cadres ;
- les inégalités d'accès aux loisirs : 71 % des cadres sont allés au moins 1 fois dans l'année dans un lieu de culture (cinéma, théâtre ou concert) contre 38 % des employés ;
- les inégalités d'accès à la citoyenneté : le taux d'abstention aux scrutins nationaux chez les moins de 30 ans est passé de 11 % en 2007 à 24 % en 2022, alors qu'il a peu évolué chez les plus de 65 ans[152].

Les problématiques sociales ne sont pas uniquement d'ordre économique : elles concernent à la fois la santé, le logement, l'éducation, l'accès à la culture et aux loisirs, les mobilités. Les collectivités territoriales et surtout le département et la commune sont confrontés à une recrudescence des demandes en la matière, qui échappe aux encadrements législatifs[153]. En effet, l'action sociale est une notion entendue très largement, ce qui permet d'intervenir dans des domaines très étendus (comme l'accès aux vacances par exemple) mais qui oblige aussi les

[151] Voir en ce sens l'article L121-7 du CASF.
[152] Rapport sur les inégalités en France, édition 2023, *op. cit.,* Sources : INSEE 2020, INSEE 2021, Ministère de l'Éducation nationale Données 2021-2022, Ministère du Travail, Données 2019, Ministère de la Santé, Données 2016-2017.
[153] Michel Thierry, Les enjeux de l'acte III de la décentralisation, Informations sociales n°179, pp 6-11.

collectivités à agir. Cette « nouvelle donne sociale »[154] met en évidence les limites des actes décentralisateurs. Le développement des dispositifs et mesures d'action sociale déployés par les collectivités ont induit une volonté et/ou un besoin de poursuivre et de persévérer. De plus, les procédés de démocratie locale qui se sont progressivement mis en place ont incité les citoyens à s'impliquer dans l'action publique locale et peuvent être ambassadeurs de cette demande de plus de participation des acteurs publics dans la réponse aux problématiques sociales. Ainsi, parce que les besoins sont toujours plus forts, les coûts à supporter pour les collectivités le sont d'autant plus que les bénéficiaires sont nombreux.

La décentralisation en matière d'action sociale est un processus qui s'est inscrit dans l'évolution du fonctionnement des institutions françaises. La volonté de clarification des compétences de chaque échelon comme la volonté de simplification administrative ne sont pas les conséquences des différents actes décentralisateurs qui se sont opérés depuis les années 1980. Toutefois, la décentralisation de l'action sociale a permis de rapprocher la politique publique du besoin social et donc de travailler en proximité.

Ainsi, les collectivités ont enregistré une hausse de leurs dépenses, augmentation qui n'a pas été compensée par une refonte des mécanismes de financement et des subventions versées par l'État. En effet, les communes et les départements, en tant que principaux acteurs de l'action publique sociale, sont en première ligne pour une réponse directe aux problématiques sociales. Une situation accentuée pour l'acteur communal qui a, malgré la place du département en chef de file, un rôle historique : « la commune est la meilleure expression du principe de subsidiarité qui prend tout son sens avec elle »[155].

Ainsi, parce qu'elle dispose de la clause générale de compétence qui lui permet d'intervenir dans toute matière qui présente un intérêt public local, la commune peut et doit intervenir. Dans quelles limites cependant ?

[154] Michel Thierry, *Ibid,* p.3.
[155] Jean-Marie Pontier, « La commune, exception administrative territoriale », Revue AJDA 2020, *op. cit.,* p.1945.

SECTION SECONDE : LA CLAUSE GÉNÉRALE DE COMPÉTENCE, UNE GAGEURE POUR LES COMMUNES

« On a donné beaucoup de compétences aux collectivités territoriales avec des moyens financiers insuffisants. On les a transformées en collectivités providences et aujourd'hui on a l'impression qu'elles deviennent des collectivités pénitences. »[156]

Selon l'article L2121-29 du CGCT, « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune »[157]. Par cette courte phrase, le législateur reconnaît aux communes la faculté de pouvoir intervenir dans tous les domaines qui présentent un intérêt public local dès lors qu'elle n'empiète pas sur les compétences attribuées par la loi à l'État ou à un autre échelon territorial. Ce principe, déjà reconnu à la commune par la loi municipale de 1884[158] en son article 61 dans les mêmes termes, a une portée très générale et fait de la commune une collectivité territoriale exceptionnelle[159].

C'est justement parce que la notion de clause générale de compétence a une réelle importance que nous nous intéresserons à son rôle dans la création des politiques publiques d'action sociale par les communes (Paragraphe I) avant de nous interroger sur la charge qu'elle représente pour les organes décisionnaires locaux face aux enjeux sociétaux (Paragraphe II).

Paragraphe I : L'intérêt de la clause générale de compétence pour la mise en œuvre de l'action sociale à l'échelle communale

Le principe selon lequel les communes doivent pouvoir intervenir dans toutes matières exceptées celles qui ont été délibérément conférées à d'autres strates de collectivités ou qui relèvent du rôle de l'État confirme la place centrale de la commune dans les institutions françaises (A) et en cela permet aux communes d'agir sur le long cours (B).

[156] La décentralisation des politiques sociales – bilan et perspectives, Colloque du Conseil d'État du 29 mars 2013, Patrick Kanner, Sénateur du Nord et ancien Président du conseil général du Nord (2011-2014).
[157] Code Général des Collectivités Territoriales, Article L2121-29, 1.
[158] Sur l'aspect historique de la clause générale de compétence, voir Bertrand Faure, La compétence générale des collectivités territoriales : consécration et vicissitudes historiques, *Pouvoirs locaux*, 2006/I, n° 68, p. 43.
[159] La loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015 a supprimé la clause générale de compétence pour les départements et les régions.

A. La commune comme centre-périphérie des politiques publiques sociales

La clause générale de compétence permet à la collectivité communale de suppléer les autres échelons territoriaux, et notamment le département, dans la mise en œuvre des politiques sociales. En effet, nous avons déjà évoqué la place du département en tant que chef de file dans la mise en œuvre de la politique d'action sociale, rôle conféré par l'article L121-1 du CASF[160]. Par ailleurs, selon l'article L121-6 du même code, la commune peut agir sur son territoire en exerçant les compétences normalement attribuées au département suite à la signature d'une convention[161] : un outil utilisé dans une moindre mesure[162] par les décideurs locaux. Alors, la clause générale de compétence donne à la commune une certaine autonomie[163], une faculté d'intervention accrue, qui, en matière d'action sociale, lui permet réellement d'agir au quotidien.

La clause générale de compétence est reconnue à la commune par la loi municipale de 1884[164] comme la faculté d'intervenir pour tout domaine de compétences dès lors qu'il y a intérêt à agir. Cette disposition est intégrée au Code Général des Collectivités Territoriales dans sa parte législative lors de sa promulgation en 1996[165] en son article L 2121-29. Cette clause générale n'a pas valeur constitutionnelle[166] et n'est pas entièrement générale dès lors que seul l'État dispose de la compétence de sa compétence[167] donc des limites sont fixées pour qu'elle puisse s'exprimer. Le Conseil d'État a retenu trois conditions pour que l'intérêt à agir des communes soit établi, en admettant, par un arrêt de section du 28 juillet 1995, qu'une commune pouvait attribuer une bourse d'études à des étudiants étrangers, reconnaissant que cette attribution était d'intérêt local car elle permettait « d'encourager le développement ultérieur de projets de coopération associant des instituts de recherche et des entreprises […] »[168].

---

[160] Code de l'Action Sociale et des Familles, Article L121-1.
[161] Code de l'Action Sociale et des Familles, Article L121-6.
[162] Cf. nos précédents développements et notamment le Paragraphe II de la Section I du présent Chapitre.
[163] Voir en ce sens : Jean-Claude Douence, « La spécialité des personnes publiques en droit administratif français », R.D.P., 1972, p. 753 et « Réflexions sur la vocation générale des collectivités locales à agir dans l'intérêt public local », *in* Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales, Entretiens de la Caisse des dépôts sur le développement local, Paris, Ed. de l'Aube / SECPB, C.N.R.S, G.R.A.L.E, 1999, 423 p., p. 317.
[164] Loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, JORF n°0096 du 6 avril 1884, Article 61.
[165] Loi n°96-142 du 21 février 1996 relative à la partie Législative du code général des collectivités territoriales, JORF n°47 du 24 février 1996.
[166] Voir en ce sens : Michel Verpeaux, La clause générale de compétence, consécration ou remise en cause ?, *RLCT*, janvier 2009, n° 42, p. 66.
[167] Gilles Le Chatelier, « Le débat sur la clause générale de compétence est-il vraiment utile ? », AJDA, 9 février 2009, pp. 186-191.
[168] Conseil d'État, Section, 28 juillet 1995, Commune de Villeneuve d'Ascq, n°129838, publié au recueil Lebon.

Tout d'abord, l'intérêt local est satisfait lorsque l'intérêt est public, excluant les intérêts privés. Ainsi, le Conseil d'État a rejeté une délibération du conseil municipal de la commune de Chauriat qui autorisait la participation de la commune aux frais de travaux portant sur un réservoir d'eau sur un lotissement, en soutenant notamment que ce financement n'avait pas été assorti d'un engagement des propriétaires pouvant soutenir d'une quelque façon l'apport d'eau sur le territoire communal ou permettant la mise à disposition de ce réservoir à un service public[169]. Nous pourrions toutefois supposer qu'une délibération d'un conseil municipal sur le financement de tels travaux permettant de favoriser l'accès à l'eau ne serait pas rejetée si la justification mettait en avant l'apport social du financement pour réduire les inégalités d'accès à l'eau.

Ensuite, pour qu'il y ait intérêt local, l'action de la collectivité doit répondre aux besoins des habitants. Ce critère peut être entendu très largement et le Conseil d'État lui donne des contours souples. Le juge a reconnu la possibilité pour une commune d'exproprier et d'acquérir un terrain en vue de la construction d'un bureau de poste, puisque cela répond aux besoins de la population qui en était jusqu'alors dépourvue[170]. Le Conseil d'État n'a pas retenu ce critère pour le versement d'une subvention par une commune à une association dont les missions sont d'ordre national, puisque cette aide ne vient pas répondre spécifiquement aux besoins des habitants de la commune[171].

Enfin, l'action de la collectivité doit respecter la neutralité de l'action locale. Ainsi, l'annulation par le juge administratif d'une délibération visant au versement d'une aide financière par la commune à un collectif de travailleurs dans le cadre d'une grève n'a pas été remise en cause par le Conseil d'État considérant qu'il « n'appartient pas à la commune d'intervenir dans un conflit collectif du travail en apportant son soutien financier à l'une des parties en litige »[172].

Ces trois critères conditionnent l'intérêt à agir de la collectivité ; ils s'articulent avec une autre condition : l'existence d'une disposition qui attribue explicitement la compétence à

[169] Conseil d'État, 21 juin 1993, Commune de Chauriat, n°118491.
[170] Conseil d'État, Section, 1 avril 1977, Commune de Liernais, n°02445.
[171] Conseil d'État, 2 août 1912, Commune de Paris, n°40536.
[172] Conseil d'État, 20 novembre 1985, Commune d'Aigues-Mortes, n°57139, publié au recueil Lebon.

une autre collectivité ou bien à l'État. Pour exemple, le Conseil d'État a validé la décision du juge administratif qui avait annulé la délibération d'un conseil municipal décidant d'organiser un référendum d'initiative communale puisque cette consultation ne concernait pas un projet qui relevait de la compétence municipale[173]. En outre, la clause générale de compétence est une attribution flexible[174] en apparence qui a été peu à peu précisée par la juridiction administrative[175].

Précisément, en ce qui concerne l'intervention de la commune dans le champ de l'action sociale, la clause générale de compétence permet en partie de répondre au « flou législatif » qui encadre ce champ. Surtout, la clause générale de compétence offre la possibilité aux communes de pouvoir intervenir dans le concret pour répondre à la mission de prévention et de développement social sur son territoire[176]. En effet, la commune, par le biais du Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) pour les communes de plus de 1 500 habitants, est chargée de l'animation sociale sur son territoire. L'article L 123-5 dispose qu'en ce sens, le CCAS peut intervenir sous forme de prestations financières, remboursables ou non. Pour autant, parce que les notions de « prévention » et de « développement social » peuvent être entendues très largement, les actions déployées par le CCAS (ou par la commune directement pour les communes de moins de 1 500 habitants) pourraient s'inclure dans les champs d'intervention des échelons supérieurs.

Pour illustrer l'apport de la clause générale de compétence à l'intervention communale, nous pouvons prendre pour exemple un dispositif souvent déployé par les communes et qui concerne la politique jeunesse. L'article L111-9 du CGCT prévoit que dans le cadre de l'exercice concerté des compétences qui nécessite l'intervention de plusieurs échelons de collectivités publiques et de l'État, « La région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives […] à la politique jeunesse. »[177]. La politique jeunesse peut s'entendre par « l'ensemble des actions concourant à l'accompagnement des

[173] Conseil d'État, 16 décembre 1994, Commune d'Avrillé, n°146832, publié au recueil Lebon.
[174] Sur le manque de définitions précises des intérêts locaux et de la clause générale de compétence, voir : Jacques Bourdon, Jean-Marie Pontier, Jean-Claude Ricci, *Droit des collectivités territoriale,* PUF, 2ème édition, Thémis, 1998, p.53.
[175] Gilles Le Chatelier, « Le débat sur la clause générale de compétence est-il vraiment utile ? », AJDA, 9 février 2009, *op. cit.*
[176] Code de l'Action Sociale et des Familles, Article L123-4.
[177] Code Général des Collectivités Territoriales, Article L1111-9.

parcours de jeunes vers l'autonomie, notamment par l'éducation, la formation, l'insertion sociale et professionnelle, le logement, la santé, la sécurité, les loisirs éducatifs, sportifs et culturels, la mobilité, l'engagement, et ce dans une perspective de réduction des inégalités, qu'elles soient sociales ou territoriales »[178].

Ainsi, les politiques en faveur de la jeunesse se structurent de manière partenariale et transversale autour de l'acteur régional en sa qualité de chef de file. Pour autant, même en l'absence de schéma ou de plan de structuration de cette politique défini par la région, les acteurs communaux peuvent s'engager pour participer au développement personnel des jeunes et favoriser leur autonomisation.

La commune du Kremlin-Bicêtre, en Val de Marne, a créé en 2021, via le Point d'Information Jeunesse, une bourse pour l'émancipation, dispositif qui permet d'aider financièrement les jeunes âgés de 16 à 25 ans à la réalisation de leurs projets, que ce soit un projet de formation, un engagement citoyen, une aide pour partir en vacances. Selon les services, une vingtaine de jeunes bénéficient de cette bourse à l'émancipation par an, pour un budget de 15 000 € assuré par la collectivité[179].

La commune de Clisson, en Loire-Atlantique, a créé en 2015 le « dispositif argent de poche », via le CCAS, destiné aux jeunes âgés de 16 à 17 ans, qui leur permet de percevoir une indemnité en échange de missions d'intérêt général effectuées au profit de la collectivité pendant les vacances scolaires. En 2023, 8 chantiers jeunes ont été organisés dans ce cadre[180]. Ce dispositif s'articule avec la « bourse au permis de conduire », autre dispositif financé par le CCAS qui permet à des jeunes de financer leur permis de conduire en échange d'une « proposition d'action, d'activité humanitaire ou sociale innovante au profit des habitants »[181].

[178] Définition donnée par le Ministère de l'Éducation Nationale, « Le cadre des politiques de jeunesse », jeunes.gouv.fr
[179] Données approximatives fournies par les services et élus de la ville, juillet 2023.
[180] Données approximatives fournies par les services et élus de la ville, octobre 2023.
[181] Ville de Clisson, Le CCAS, La bourse au permis de conduire [en ligne], mairie-clisson.fr

Ces deux exemples locaux ne sont pas des cas d'espèce puisque d'autres communes, de toute région et de toute taille mettent en place des actions similaires[182]. L'investissement des communes pour les publics jeunes, par le biais de leur CCAS pour la majorité, met en évidence la largeur du périmètre de l'action sociale mais aussi l'étendue des marges de manœuvre des communes en la matière. En ce sens, le principe de clause générale de compétence qui complète l'article L123-5 du CASF permet une intervention large et coordonnée de la puissance publique autour de l'action communale, rarement remise en cause lorsqu'il s'agit de complémenter l'existant ou de suppléer certains manques.

La commune peut se prévaloir d'une place prédominante dans la mise en œuvre des politiques publiques sociales, entre autres par les possibilités que lui confère l'article L 2121-29 du CGCT. La relative souplesse qui encadre cette faculté d'agir est un des marqueurs de la structuration des politiques publiques locales : au-delà de l'imbrication des compétences qui persiste entre les collectivités, ces dernières sont incitées à agir et à être forces de propositions.

B. Une responsabilité incontestée permettant une action continue

La clause générale de compétence a été le fil rouge des débats sur les relations entre l'État et les collectivités et sur le mouvement décentralisateur. Facteur d'imprécisions de l'action publique locale ou bien source de libertés pour les décideurs locaux, la clause générale de compétence a longtemps été attribuée aux régions, départements et communes, avant sa suppression pour les échelons départementaux et régionaux en 2010[183], sa réapparition en 2014[184] pour les départements ainsi que les régions et la confirmation de sa suppression par la loi NOTRe en 2015[185].

Pour le département, la clause générale de compétence était un principe énoncé dans une certaine mesure par la loi du 18 août 1871 relative aux conseils généraux : « Le conseil général statue sur les objets suivants […] et sur tous les autres objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements, et généralement sur tous les objets d'intérêt départemental

[182] Nous pourrions aussi pu citer la « Sén'aides jeunes » déployée par la commune de Séné (56), la bourse jeunes pour agir pour le climat de la ville de Lyon (69), les bourses aux projets de Versailles (78), celles d'Orléans (45) ou encore de Cormeilles-en-Parisis (95), le dispositif argent de poche de Saint-Sébastien-sur-Loire (44).
[183] Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de Réforme des Collectivités Territoriales, *op. cit.*
[184] Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, *op. cit.*
[185] Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, JORF n°182 du 8 août 2015, *op. cit.*

dont il est saisi, soit par une proposition du préfet, soit sur l'initiative d'un de ses membres. »[186]. Cette disposition a été reprise par la loi du 2 mars 1982 en son article 23[187] et la clause générale de compétence intégrée au Code Général des Collectivités Territoriales à l'article L 3211-1. La loi RCT de 2010 supprime ce principe en apportant une modification à cet article : « Le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département *dans les domaines de compétences* que la loi lui attribue. »[188]. La loi RCT modifie sur le même modèle les dispositions applicables aux régions (article L 4221-1).

La loi de réforme des collectivités territoriales a en effet entériné un débat sur cette clause. Il s'était ouvert en 2007, à la remise d'un rapport du sénateur de l'Orne Alain Lambert sur les relations entre l'État et les collectivités territoriales. Pour répondre à la problématique de la clarification des compétences, le rapport proposait deux options :

> « Clarifier les compétences sur des politiques d'ores et déjà identifiées par le législateur, en matière de solidarité et d'action sociale, de formation professionnelle, d'action économique et de développement des entreprises, d'éducation, d'aménagement des territoires »
>
> « Confier aux départements et aux régions des compétences spéciales à la place de la clause générale de compétence », un moyen de « donner corps au principe désormais constitutionnel de chef de file »[189]

La seconde option est celle qui a été majoritairement reprise par la loi de 2010 ; elle n'a toutefois pas résolu la problématique de l'enchevêtrement des compétences, intrinsèquement liée à la difficulté de définir ces compétences plus qu'à l'intervention complémentaire ou extra-légale des collectivités.

Nous pouvons également lire que pour la mise en œuvre de la première option, le rapport préconise en matière de solidarités et d'action sociale de « Supprimer l'action sociale facultative des communes (amputation de la clause générale de compétence) ou la soumettre

[186] Loi organique départementale du 10 août 1871 relative aux conseils généraux, Article 48 al.5.
[187] Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, *op. cit.*, Article 23.
[188] Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010, *ibid.*, Article 73.
[189] « Les relations entre l'État et les collectivités locales », Rapport du groupe de travail présidé par Alain Lambert, Décembre 2007, p.6-7.

strictement aux orientations des schémas départementaux d'action sociale et médico-sociale »[190]. Cependant, même si la clause générale de compétence n'est pas reconnue comme ayant une valeur constitutionnelle, contrairement au principe de libre administration des collectivités[191][192] (deux principes qui ne sont pas corrélés[193]), sa remise en cause pour les communes se heurterait à « des difficultés pratiques insurmontables »[194]. Plus encore, dans le domaine des solidarités et du social, l'action complémentaire est essentielle pour pallier l'absence d'intervention des autres échelons.

En cela, le maintien de la clause générale de compétence pour la commune sécurise la présence de l'acteur public dans un secteur où les mesures d'urgence sont tout autant nécessaires que la mise en œuvre de politiques sur le long terme. Considérons pour exemple l'aide alimentaire, définie comme ayant pour objet « la fourniture de denrées alimentaires aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale, assortie de la proposition d'un accompagnement »[195]. L'aide alimentaire, aux termes du Code de l'action sociale et des familles, contribue à la lutte contre la précarité alimentaire et mobilise à la fois l'État, les collectivités territoriales mais aussi les associations, les acteurs économiques et les CCAS. Dès lors, les communes s'engagent sur différents aspects pour répondre à la fois à des besoins impérieux (le besoin vital de se nourrir) et à des actions qui permettent de lutter contre la précarité alimentaire[196] sur le long terme.

L'Union Nationale des CCAS (UNCCAS) a réalisé sur cette thématique un travail d'investigation en 2011 auprès des structures pour s'intéresser à leur implication en matière d'aide alimentaire[197]. L'enquête à destination des CCAS et CIAS relève justement que l'aide alimentaire représente un des premiers champs d'intervention des CCAS, puisque 68 % des

[190] *Ibid.*, p.36.
[191] Article 72-3 de la Constitution du 4 octobre 1958.
[192] Certains auteurs présentent davantage le principe de libre administration comme une liberté d'être et non d'agir, voir en ce sens Jérôme Chapuisat, « Libertés locales et libertés publiques », AJDA 1982, p. 354.
[193] La clause générale de compétence n'est pas consubstantielle à la libre administration des collectivités territoriales, cette dernière se limitant aux attributions effectives des collectivités, Décision n°2016-565, QPC du 16 septembre 2016, Assemblée des départements de France.
[194] Jean-Marie Pontier, « La commune, exception administrative territoriale », Revue AJDA 2020, *op. cit.*
[195] Code de l'Action sociale et des familles, Art L266-2, al 1.
[196] La lutte contre la précarité alimentaire vise à favoriser l'accès à une alimentation sûre, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale, Code de l'action sociale et des familles, Article L266-1.
[197] Voir en ce sens « Les modalités d'implication des CCAS/CIAS en matière d'aide alimentaire », Collection Enquête et Observations sociales, UNCCAS, octobre 2011.

structures interrogées déclarent mener une action dans ce domaine[198]. Les principales modalités d'action sont les bons alimentaires, les chèques d'accompagnement personnalisés, et les colis alimentaires, donc soit des aides financières soit des aides en nature. Ces aides viennent répondre directement à un besoin premier, et sont toujours proposées sur une durée limitée. Aussi et surtout, les aides attribuées en urgence (donc dérogeant aux modalités d'attribution définies) concentrent la majorité de l'intervention des CCAS : selon l'enquête réalisée par l'UNCCAS, entre 92 et 98 % des aides alimentaires financières sont attribuées en urgence.

Le CCAS de Tours propose par exemple une aide alimentaire d'urgence qui n'est pas soumise à la Commission d'Aide Sociale Facultative, commission chargée d'instruire les dossiers de demandes d'aides qui peut se réunir au maximum une fois par semaine. Cette aide alimentaire d'urgence peut être attribuée suite à une demande faite à l'accueil du CCAS. Ainsi, un chèque d'accompagnement personnalisé est directement attribué par le CCAS, mais la demande ne peut pas être reconduite avant un délai d'un an[199].

Les communes, par le biais de leur CCAS, s'engagent aussi pour lutter contre la précarité alimentaire et mettent en place des politiques publiques qui complètent l'aide alimentaire et sa dimension palliative. La création d'une épicerie solidaire / épicerie sociale ou la gestion d'un restaurant social concerne une plus petite part des CCAS, toujours selon l'enquête réalisée par l'UNCCAS : 10 % des CCAS répondants gèrent une épicerie sociale, 3% un restaurant social. Pour le Conseil National de l'Alimentation, ces initiatives complémentaires à l'aide alimentaire sont des projets indispensables pour lutter contre tous les facteurs de la précarité alimentaire, pour prendre en compte à la fois la quantité de l'alimentation mais aussi la qualité[200].

À Tours, une restauration en nature est également mise en place par le CCAS, via un restaurant situé en centre-ville de la commune. La Commission d'Aide Sociale Facultative accorde un nombre de repas pouvant couvrir une période allant jusqu'à 40 repas. Les repas sont gratuits ou facturés sur la base d'un tarif adapté à la situation du bénéficiaire[201]. Cette

[198] Enquête réalisée par l'UNCCAS entre janvier et avril 2010 auprès de ses adhérents, 1 045 répondants.
[199] Règlement communal d'Aide Sociale Facultative, CCAS de la Ville de Tours, Approuvé par le Conseil d'Administration le 31 mai 2018.
[200] « Prévenir et lutter contre la précarité alimentaire », Avis n°91 du Conseil National de l'Alimentation, Octobre 2022.
[201] Règlement communal d'Aide Sociale Facultative, *Ibid*.

aide en nature permet à la fois de répondre à un besoin urgent mais aussi de favoriser l'accès à une alimentation variée, et de lutter contre les facteurs d'isolement.

Pour certains domaines d'action, comme celui des politiques publiques alimentaires, la possibilité pour les communes et leurs structures de pouvoir agir concrètement entraîne une réponse concrète aux enjeux et problématiques rencontrées. En effet, les aides, actions, mesures mises en œuvre permettent une aide ponctuelle tout autant qu'elles apportent un accompagnement et un suivi des bénéficiaires. C'est donc un processus plus engageant pour le service porteur de l'action et plus impliquant pour l'usager.

La clause générale de compétence, faculté fondamentale reconnue à l'acteur communal, épaule son action quotidienne et permet concrètement la mise en œuvre de politiques publiques qui répondent aux besoins sociaux. Les fluctuations législatives et débats autour de la clause générale de compétence n'ont pas impacté la commune, ce qui prouve encore une fois sa singularité dans l'écosystème administratif territorial.

La clause générale de compétence est ainsi un moyen d'assurer une présence continue de la puissance publique « sur le terrain », là où l'État et ses administrations déconcentrées mais aussi, dans une certaine mesure, les autres niveaux de collectivités territoriales, pourraient avoir tendance à s'éloigner des besoins réels. Ces besoins sont multiples et peuvent devenir de fait source d'une surcharge pour les communes.

Paragraphe II : La clause générale de compétence comme facteur de l'alourdissement des activités communales

Si la clause générale de compétence n'a pas valeur constitutionnelle, le Conseil constitutionnel l'a explicitement souligné et rappelé[202], celle-ci offre néanmoins un cadre d'exercice pour les communes pour prendre des initiatives d'intérêt local. Ainsi, ce cadre peut s'avérer trop large et présenter un investissement trop important pour la collectivité communale (A), investissement qui vient se superposer aux contributions des autres échelons territoriaux et acteurs publics (B), facteur donc du manque de lisibilité de l'action publique locale.

[202] Voir en ce sens la décision n°2010-618 DC du 9 décembre 2010 « Loi de réforme des collectivités territoriales » et la décision n°2016-565 QPC du 16 septembre 2016 « Assemblée des départements de France ».

A. Une activité communale permanente, une activité communale affaiblie ?

En matière d'action sociale, et plus particulièrement « d'action générale de prévention et de développement social »[203] pour reprendre les termes du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), la faculté pour les communes de pouvoir intervenir dans différents champs qui s'y rattachent permet de donner corps à un domaine de compétences aussi flou que généreux. Pour autant, cette liberté peut devenir contraignante à certains égards, lorsque les attentes (et les velléités) sont nombreuses ou lorsque la coordination de l'équipe municipale fait défaut.

En matière de besoins sociaux, les communes sont souvent appelées à s'engager dans de nombreux domaines. Nous avons vu que la lutte contre la précarité alimentaire était un sujet pour lequel les communes étaient très mobilisées. Ceci s'ajoute à des domaines d'action dits « classiques » lorsque l'on considère l'action sociale des communes. Le Centre Communal d'Action Sociale (CCAS), pour les communes de plus de 1 500 habitants[204], anime une action de développement social. Ses principales fonctions obligatoires, dévolues par le CGCT, sont la domiciliation pour les personnes sans domicile stable, l'instruction des demandes d'aides sociales légales, et la conduite d'une analyse des besoins sociaux[205]. À cela s'ajoutent des missions facultatives ou extralégales, que l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locale (OFGL) répartit en trois grandes catégories :

- l'offre de prestations (aides financières, prestations en nature, bons et chèques personnalisés) ;
- la gestion d'établissements (Établissement d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes ou EHPAD, Institut Médico-Éducatif ou IME) ;
- les services à la personne (portage de repas à domicile, aides ménagères)[206].

C'est à travers cette gestion de l'action sociale facultative que les missions de prévention et de développement social du CCAS s'expriment pleinement selon l'OFGL. Ainsi, plusieurs

[203] Code général des Collectivités Territoriales, Art L 123-5.
[204] La création d'un Centre communal d'action sociale est obligatoire pour les communes de plus de 1 500 habitants et facultative pour les communes de moins de 1 500 habitants.
[205] Cf. développements suivants et notamment Partie Seconde - Chapitre Premier.
[206] Observatoire des finances et de la gestion publique locale, « Cap sur les enjeux financiers portés par les CCAS et CIAS », n°13, Octobre 2020, p. 6.

dynamiques s'opposent : certains CCAS mettent en place des actions d'animation, d'aide, de soutien et d'accompagnement très diverses, à destination de plusieurs publics, alors que d'autres font le choix de limiter leur champ d'intervention. L'organisation et l'approche de l'action sociale facultative peuvent être liées à la fois au cadre des relations entre les collectivités territoriales (commune, département) et les institutions et acteurs du social (Caisse d'Allocations Familiales par exemple) mais aussi à la vision de l'action sociale par l'équipe municipale (distinction entre l'aide et l'assistance par exemple)[207] – nous aurons l'occasion d'y revenir dans nos prochains développements[208].

Il existe dès lors plusieurs classifications des aides sociales facultatives, selon le public bénéficiaire, la catégorie de l'action, le besoin auquel elle répond, son délai et ses modalités d'application. Ici, nous proposons une classification thématique, afin de mettre en évidence l'étendue des domaines auxquels se rattache l'action sociale des communes.

Domaines d'intervention	Possibilités d'aides facultatives
Petite Enfance	Aide aux frais de garde d'enfants
Enfance, Jeunesse	Aide à la scolarité, aide aux devoirs Aide au financement du permis de conduire Bourse aux projets, bourse à l'émancipation
Familles	Ateliers de soutien à la parentalité Conférences thématiques
Seniors	Gestion d'établissements d'hospitalisation, de résidences autonomie Aide à domicile Portage de repas à domicile Animations de lutte contre l'isolement : sorties, services d'écoute, repas des aînés
Handicap	Prêt de matériel Aide au financement de l'adaptation du logement Service de transport régulier
Santé	Aide aux frais de santé Mutuelle communale
Logement	Gestion de logements d'urgence, temporaires

[207] Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, « L'action sociale facultative des communes et des intercommunalités », dir. S. Havette, E. Molière et C. Moriceau, n°56, Septembre 2014, p. 12.
[208] Cf. Chapitre Second, Section 1.

	Gestion de logements pour les jeunes, internes et médecine Aides à la prise en charge de factures liées au logement
Culture, Sport, Vacances	Délivrance de places de cinéma, d'entrées de piscine Aide au financement de licences sportives Prise en charge des abonnements médiathèque Organisation de sorties sportives ou culturelles
Précarité	Aide à l'achat de produits d'hygiène, d'entretien Bons coiffure Aide à l'achat de mobilier
Numérique	Accompagnement des personnes dans leurs démarches administratives Conseiller numérique Aide au financement de matériel
Emploi	Forum pour l'emploi et l'insertion Ateliers d'écriture de CV
Mobilité	Service de transports à la demande Déplacements solidaires Tickets carburant
Alimentation	Bons alimentaires Épicerie solidaire Restaurant solidaire Ateliers cuisine

Figure 3 : Tableau présentant des aides sociales facultatives pouvant être délivrées par les Centres Communaux d'Action Sociale en fonction des domaines d'intervention

Ce tableau n'a pas vocation à être exhaustif. Il permet de réaliser le nombre d'entrées que peut comprendre l'action sociale communale via le CCAS. Certaines communes font le choix de restreindre leurs interventions, très souvent à des actions destinées au public senior, à la lutte contre l'isolement, ou à la délivrance de bons alimentaires. D'autres communes investissent très largement cette faculté doublement permise par la largesse de l'article L 123-5 du CGCT (sur les compétences du CCAS) et de l'article L 2121-29 du même code (sur la capacité d'intervention générale de la commune).

L'un des dangers de cette multitude de possibilités est, à l'échelle de la commune, de surinvestir les moyens humains et les ressources financières de la collectivité au détriment d'une action efficace et coordonnée.

Nous pouvons citer plusieurs exemples illustrant cette conséquence : nombreuses sont les collectivités qui mettent en œuvre des dispositifs, des aides, des accompagnements dans des domaines variés et pour lesquels nous constatons un entrain aléatoire de la part de potentiels bénéficiaires.

La commune M[209], commune située dans la région Auvergne-Rhône-Alpes, se situe dans le groupe démographique des communes de 15 000 à 19 999 habitants[210]. Le CCAS de cette commune met en œuvre des aides sociales facultatives complémentaires entre elles : aides financières au départ en vacances, paniers alimentaires solidaires, café des aidants, activités culturelles et sportives, aide aux transports, etc. Pour autant, ces aides sont peu utilisées par les habitants de la commune : en 2019, 26 familles et 13 personnes retraitées ont bénéficié d'une aide financière pour le départ en vacances[211]. Ainsi, à l'analyse des besoins sociaux, il est ressorti que le manque de visibilité du CCAS et de ses activités était un frein au recours à l'offre, et que la communication autour des aides facultatives était à élargir à un public plus large (notamment les jeunes).

L'enjeu de la lisibilité de l'action sociale de la commune, de l'identification des publics n'ayant pas recours à l'offre et de la communication sont des axes de travail communs à de nombreuses structures, que ce soit les CCAS ou des institutions qui travaillent autour de l'action sociale. L'utilité des actions n'est pas systématiquement questionnée. Une fois l'action mise en œuvre, il semble difficile pour les acteurs publics de la remettre en cause voire de la supprimer. La superposition des dispositifs et des aides ne permet pas pour autant de répondre aux besoins et affaiblit l'action communale. De même, la question de l'articulation entre l'offre proposée à l'échelle du CCAS et les services proposés par les autres collectivités territoriales mais aussi les acteurs locaux (activités associatives, institutions déconcentrées) émerge de manière quasi unanime lors des échanges avec les services du CCAS ou de leurs partenaires.

[209] Nous choisissons ici d'anonymiser la collectivité au regard de la sensibilité des informations la concernant qui seront étudiées par la suite.
[210] Selon l'article L 2334-3 du CGCT qui classent les communes en 15 groupes démographiques, en fonction de l'importance de leur population.
[211] Éléments issus des entretiens avec les services du CCAS dans le cadre de la réalisation de l'Analyse des Besoins Sociaux par Ithéa Conseil, 2022.

B. Des possibilités d'action symptomatiques du morcellement des politiques publiques sociales

« Celui-ci [*le pouvoir politique*] doit se soucier du progrès, et ceci en s'appliquant, dans tous les domaines dont nous avons parlé, à corriger, s'il se trouve quelque chose en désordre, à suppléer s'il y a quelque manque, et à parfaire, si quelque chose de meilleur peut être fait. »[212]

La notion de subsidiarité, d'essence théologique notamment étudiée par Thomas d'Aquin au XIIIème siècle, permet dans le cadre de la territorialisation de porter une réflexion sur l'échelon le plus pertinent pour l'exercice des compétences[213]. Ce principe est transcrit dans la Constitution en son article 72 al. 2 : « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. »[214]. Toutefois, la subsidiarité reste une notion dépourvue d'application réelle[215] ; en l'état, le législateur est le maître de de la répartition des compétences.

Dès lors, le principe de subsidiarité peut être considéré comme le « complément d'une répartition des compétences et non le principe sur lequel se fonde cette répartition »[216]. Il apparaît ici plusieurs points de blocage et notamment la définition de l'échelon local le plus approprié, qui ne sera probablement pas le même sur l'ensemble du territoire national (spécificités des territoires, histoire des collectivités, volonté des décideurs, implication des acteurs locaux, etc.)[217]. En outre, ces idéaux dépassent parfois la répartition concrète des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales.

En matière d'action sociale, une première difficulté apparaît dans la rédaction même des compétences. L'action sociale se conjugue toujours avec l'action médico-sociale. Le code de l'Action Sociale et des Familles (CASF) définit ces deux notions au sein d'un article commun :

---

[212] Saint Thomas d'Aquin, *De Regno,* Opuscule 20, 1265-1266, Édition numérique « Les œuvres complètes de Saint Thomas d'Aquin, Livre premier, Chapitre XV, Paragraphe VII.
[213] Rapport de la commission de développement des responsabilités locales « Vivre ensemble », remis au Président de la République le 15 septembre 1976 par Olivier Guichard, *op. cit*., p.97.
[214] Constitution du 4 octobre 1958, Article 72 alinéa 2.
[215] Jacques Viguier, Le principe de subsidiarité, nouvel objet du droit constitutionnel, Les nouveaux objets du droit constitutionnel, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2006, p. 127.
[216] *Ibid*, p. 130.
[217] Voir en ce sens : Patrick Mozol, Un chantier permanent de la décentralisation : La répartition des compétences, Contribution dans le cadre du colloque « L'administration des métropoles en France et en Pologne » du 11 décembre 2009, p . 41.

« L'action sociale et médico-sociale tend à promouvoir, dans un cadre interministériel, l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets. »[218]. L'action sociale et médico-sociale concernent, toujours au sens de l'article L116-1 du CASF, des publics très différents : les personnes âgées, les personnes en situation de handicap, les personnes en situation de précarité, les familles.

Ainsi, nous nous sommes attachés à montrer l'étendue des domaines qui relèvent de l'action sociale. Cette transversalité est un des facteurs de l'alourdissement de l'intervention publique en matière d'action sociale. Seulement, la responsabilité qui incombe aux décideurs locaux au regard du principe de la clause générale de compétence, comme composante du principe de libre administration[219], est aussi source d'un éclatement de l'existant, même si pour certaines compétences, il faudrait plutôt parler de « co-administration »[220] avec l'Etat que de libre administration.

Nous prendrons pour exemple la mise en œuvre d'un simple dispositif permettant de renforcer l'accès aux droits et de faciliter l'orientation des usagers vers les structures et acteurs présents sur le territoire que les collectivités ont l'habitude de générer. Sous forme de livret ou de guide, en support papier ou numérique, les « répertoires des acteurs » ou « guides d'accueil » se trouvent généralement en libre accès au sein des lieux d'accueil, sur le site Internet de la collectivité, et ont pour objectif de maximiser l'information et la communication auprès des administrés.

Ces répertoires ou annuaires sont nombreux et peuvent être spécialisés en fonction du domaine : guide du handicap, répertoire des acteurs du médicosocial, guide des familles. Aussi, comme cette mise en œuvre est en apparence intuitive et peu engageante (en termes de ressources à déployer) pour la collectivité, les répertoires affluent : ils peuvent exister à l'échelle départementale, à l'échelle intercommunale, à l'échelle communale, et être proposés à la lecture dans tout lieu où les usagers peuvent se rendre. Encore une fois, il ne s'agit pas de dire ici qu'il existe un niveau de réalisation idéal pour tel livret, mais le fait d'en rédiger plusieurs et de

[218] Code de l'Action Sociale et des Familles, Article L116-1.
[219] Maurice Bourjol, Serge Bodard, Droit et libertés des collectivités territoriales, Masson, coll. Droit de l'Administration locale, 1984, p. 35.
[220] *Ibid* p. 34.

solliciter plusieurs fois les acteurs pour les y inclure montre le manque de coordination entre les collectivités. Les services de chaque collectivité qui s'y attellent, notamment le service communication, s'investissent dans la rédaction de cet ouvrage et dans son actualisation (lorsqu'elle est envisagée).

En partenariat avec le Conseil Départemental de l'Accès au Droit, le Conseil départemental de la Dordogne a écrit un guide à l'usage des parents contenant des informations sur tous les sujets qui touchent aux enfants et à la parentalité. Ce guide de 88 pages, que l'on peut consulter en ligne au format numérique, a vocation à être un « livret de chevet » pour les familles du département[221]. On peut y trouver des informations sur la mobilité (exemple : plan des lignes de transport en commun, tarifs des titres de transport, horaires, etc.), le numérique, le logement, la santé, la scolarité, le sport, la culture, les modes de garde, etc.

La Communauté de Communes du Pays Foyen, intercommunalité regroupant 20 communes situées entre le département de la Gironde et de la Dordogne, a rédigé un guide à destination des parents et futurs parents où l'on trouve toutes les informations sur les interlocuteurs et structures déployées par la Communautés de communes. Ce livret de la parentalité, de 20 pages, a pour objectif de « permettre à chaque parent d'impulser une trajectoire dans la vie de son ou de ses enfants, dans l'harmonie familiale »[222]. On trouve à la fois des informations sur les actions dédiées aux familles et parents organisées au sein du territoire (lieux d'accueil enfants-parents, Fête de la Famille, rencontres autour de la parentalité, mais aussi des informations sur les partenaires présents (ex : Point Relais CAF).

Les familles habitant sur le territoire de la Communauté de Communes du Pays Foyen ont donc, a minima, 2 livrets recensant l'ensemble des informations qui leur sont destinées. Si ces deux guides peuvent se compléter, on se questionne néanmoins sur l'intérêt de cette double réalisation.

En effet, le résultat attendu par la mise à disposition d'un guide ou d'un répertoire est en premier lieu la lecture et l'appropriation de ces livrets par les habitants, et, en second lieu, une meilleure connaissance de leur territoire. Nous nous permettons d'exprimer un doute quant

[221] Département de la Gironde, *Guide pour les familles monoparentales et les autres parents* [en ligne], gironde.fr
[222] Pays Foyen, *La parentalité en Pays Foyen* [en ligne], paysfoyen.fr

à l'effectivité de ces résultats *in fine* : les habitants prennent-ils acte de l'existence de ces guides ? Comment considérer le temps et les dépenses consacrés par les collectivités à l'élaboration, à la diffusion, et à l'actualisation de ces livrets au regard de l'écart entre les résultats attendus et les résultats réels ?

Si le Conseil d'État a reconnu que les interventions du département en matière d'action sociale n'étaient pas exclusives et n'empêchaient pas l'intervention de la commune ou du bloc communal[223], nous soutenons l'idée que le travail de coordination et la réflexion conjointe doivent primer sur l'action effective. Ici, la possibilité pour les communes et les intercommunalités (lorsque l'action sociale est d'intérêt communautaire) d'intervenir ne permet pas la lisibilité des politiques publiques locales. En cela, nous pouvons nous interroger sur les conséquences de la territorialisation de l'action sociale, sur le manque de clarté en matière d'action sociale locale.

« Loin de définir l'ensemble d'un dispositif politiquement délicat et techniquement complexe, […], Deferre commençait par définir les centres de pouvoir, c'est-à-dire les élus locaux au niveau communal, départemental et régional »[224]

Pour le chercheur Yves Mény, les premières lois de décentralisation initiées dans les années 1980 ont permis de distribuer le pouvoir *in personae* avant de s'attacher à la répartition des compétences, considérant l'importance des différents échelons territoriaux dans le système politico-administratif, mais aussi une certaine forme de primauté de l'action locale pour la prise en compte des enjeux qui leur sont propres.

[223] Conseil d'État, 29 juin 2001, Commune de Mons-en-Barœul, n°193716.
[224] Yves Mény, La République des fiefs, Pouvoirs n°60 La décentralisation, janvier 1992, p.17-24.

Pour la mise en œuvre de l'action sociale, nous avons pu voir la latitude certaine que le législateur a conféré à la commune, lui permettant à la fois d'être force de proposition et d'action aux côtés de l'acteur départemental, mais aussi d'intervenir en complémentarité de l'existant. Cette ambivalence oblige à une agilité d'esprit et d'exercice qui ne s'accompagne donc pas obligatoirement d'une cohérence de l'action publique. Pour autant, l'interdépendance entre l'ensemble des acteurs, collectivités territoriales, partenaires, professionnels, associatifs et usagers et les partenariats qu'ils développent fait émerger une certaine forme de conscience collective et répond au manque de clarté qui règne autour de l'action sociale en tant que domaine de politique publique[225].

Le travail collectif qui s'opère autour de la mise en œuvre des politiques sociales associe sous des formes variées la collectivité communale. En effet, la commune, comme cœur de la mise en œuvre des politiques publiques locales, ne peut être remplacée. Parce qu'elles sont considérées comme la collectivité territoriale de référence, les communes sont en France un repère privilégié pour les usagers. De ce fait, leur importance pour le développement de l'action sociale n'est pas contestée. Dès lors, les évolutions législatives visant à clarifier les compétences des collectivités, à simplifier la carte administrative et à rationaliser l'organisation territoriale ne peuvent pas remettre en cause ce modèle.

[225] Gilles Frigoli, Lorsque gérer l'action sociale devient affaire d'action collective. Une contribution à l'analyse des partenariats dans l'action sociale territorialisée : Le cas de la lutte contre l'exclusion. Revue française des affaires sociales, p. 85-103.

CHAPITRE DEUXIÈME : LA COMMUNE, EN « PREMIÈRE LIGNE » POUR LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES SOCIALES DU FAIT DE SON ENTIÈRE PROXIMITÉ

« La proximité sociale, comme capacité de faire lien ou de faire cohésion à partir du territoire local, est davantage une liturgie politique qu'une réalité. […] La proximité est le symptôme d'une situation politique où la « déliaison » est le processus principal. »[226]

Les collectivités territoriales sont considérées comme des acteurs majeurs pour répondre aux défis sociétaux. D'autant plus depuis la crise sanitaire liée au Covid-19, les collectivités territoriales, par leur mission de service public qu'elles exercent (entendue comme toute activité exercée par une autorité publique ou sous son contrôle et visant à satisfaire l'intérêt général), sont le premier contact avec les citoyens, et ce dans de nombreux domaines. Pour la mise en œuvre de la transition écologique par exemple, les collectivités territoriales doivent investir financièrement[227] pour répondre aux objectifs nationaux. Paradoxalement, elles doivent répondre aux sentiments de colère et d'incompréhension des citoyens face à des règles imposées considérées comme contraignantes[228].

En matière de politiques sociales, la question de la proximité est prioritaire. Notion empruntée au latin *proximitas* « voisinage » et *proximus* « le plus proche », la proximité de la collectivité communale vis-à-vis des usagers est certaine : la mairie, le bâtiment communal, est l'établissement public le plus proche et reconnu. Ainsi, la commune est une porte d'entrée pour toutes les problématiques que peuvent rencontrer ses habitants. Cette réalité oblige l'échelon communal à une intervention de premier ordre mais aussi à une réflexion sur la mise en œuvre des politiques publiques sur le long terme : quel investissement pour quelle efficience ? La création d'un Centre Communal d'Action Sociale, établissement public administratif, est-elle une condition nécessaire pour mener à bien l'action sociale communale ? Pourquoi et comment harmoniser les services à l'échelle intercommunale ?

---

[226] Michel Autès, Territoires et subjectivités : les nouveaux défis de l'action sociale, Recherches et Prévisions, n°81, 2005, Territoires, action sociale et développement, pp. 9-17.

[227] Selon le rapport de l'Institut économique pour le climat, les investissements climat des collectivités sont estimés à 5,5 milliards d'euros par an. Les collectivités représentant 30 % de l'effort d'investissement climat tous acteurs publics et privés confondus, Etude Climat : Collectivités : les besoins d'investissements et d'ingénierie pour la neutralité Carbone, Institut économique pour le climat (I4CE), 2022, Aurore Colin, Axel Erba, Morgane Nicol, Claire Abbamonte.

[228] Manon Loisel, Nicolas Rio, « Contraintes écologiques et sentiments d'injustice : les collectivités locales en première ligne », Collection Le virus de la recherche, PUG, juin 2023, p. 6.

Nous considérerons le Centre Communal d'Action Sociale comme un espace privilégié pour le portage des politiques publiques du quotidien, malgré la difficulté que peuvent rencontrer les élus locaux pour maintenir son dynamisme (Section Première). L'impact des intercommunalités dans la mise en œuvre de l'action sociale est aussi à évaluer (Section Seconde).

SECTION PREMIÈRE : LE CCAS, UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC AU CŒUR DE LA MAISON COMMUNALE

« Les Centres Communaux d'Action Sociale ne sont pas des services d'urgence, mais ils gèrent l'urgence au quotidien. »[229]

Le Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) est un établissement public administratif obligatoire pour toutes les communes de plus de 1 500 habitants et facultatif pour les communes comptant moins de 1 500 habitants. L'obligation de créer un CCAS concerne donc environ 25 % des communes françaises, soit 7 219 communes[230]. En 2022, nous recensons 11 582 CCAS[231] : nous pouvons donc considérer que 34 % des communes en France en sont dotées. Leur nombre a relativement diminué depuis la loi NOTRe du 7 août 2015, qui fait de la création du CCAS une faculté et non plus une obligation pour les communes de moins de 1 500 habitants[232] : en 2007, on recensait près de 28 000 CCAS sur le territoire[233].

Structure créée en 1986 par la loi n°86-17 du 6 janvier 1986, le CCAS poursuit l'action menée jusqu'alors par les bureaux d'aide sociale, évoluant d'une intervention de « prévoyance et d'hygiène publique »[234] à une action de « prévention et de développement social »[235]. Son mode de fonctionnement et d'organisation lui confère des possibilités d'actions diverses qui répondent directement à un objectif de proximité (Paragraphe I). Pour autant, malgré un champ d'intervention vaste et diversifié, le CCAS n'est pas encore considéré comme un acteur à part entière de l'écosystème territorial de l'action sociale (Paragraphe II).

[229] « Les maires et leurs CCAS face aux crises : agir, reconstruire, prévenir », 93ème congrès des CCAS, CIAS, élus et agents, Laurent Cacciatore, responsable du CCAS de la Teste-de-Buch.
[230] On compte 27 802 communes en France ayant une population inférieure à 1 500 habitants, DGCL, Association des Maires de France, Statistiques, 2022.
[231] Le nombre de CCAS est issu des rapports de l'OFGL et obtenu à partir des balances comptables DGFiP. Seuls les établissements ayant tenu un compte de gestion et ayant déclaré un montant non nul en dépenses, en recettes (pour les budgets principaux) sont comptabilisés. En 2023, 11 582 CCAS sont recensés.
[232] Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, JORF n°182 du 8 août 2015, *op. cit.,* Article 79.
[233] Observatoire des finances et de la gestion publique locale, « Cap sur les enjeux financiers portés par les CCAS et CIAS », n°13, Octobre 2020, *op. cit.*, p. 4.
[234] Décret n°53-1186 du 29 novembre 1953 portant réforme des lois d'assistances, *op. cit.*, Article 12.
[235] Loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé, JORF n°09 du 8 janvier 1986, Article 137.

Paragraphe I : Le CCAS, un acteur clé pour une politique d'action sociale pérenne

« La délégation sociale devient donc stratégique. Elle ne peut plus être envisagée comme un simple « guichet social ». Elle a en charge le déploiement des services et outils d'accompagnement des citoyens à tous les âges de la vie, elle doit répondre à de multiples besoins […]. » [236]

Les missions du CCAS sont de plusieurs ordres pour répondre à différents objectifs. En effet, qu'elles soient obligatoires ou facultatives, les actions mises en œuvre par le CCAS préviennent, réparent, corrigent : on peut en ce sens considérer qu'elles constituent le dernier kilomètre de l'action sociale[237]. Parce que la connaissance de son territoire d'intervention constitue une de ses premières attributions, le CCAS peut mettre en place des services qui correspondent aux problématiques locales (A), même si ses facultés d'intervention sont conditionnées à l'investissement des partenaires du CCAS tout comme à la mise à disposition de ressources humaines (B), une source d'inégalité forte entre les CCAS.

A. Une connaissance accrue des besoins et problématiques sociales à valoriser

Aux termes des articles R 123-1 à R 123-6 du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF), les missions obligatoires du CCAS sont :

- la production d'une Analyse des besoins sociaux (ABS), consistant à l'établissement d'un diagnostic socio-démographique du territoire et de sa population ; elle s'effectue en lien avec les partenaires du CCAS (partenaires institutionnels, acteurs associatifs) et aussi associer les usagers et non-usagers ;

- l'instruction des demandes d'aide sociale des personnes résidant dans la commune (établissement des demandes et transmissions aux institutions compétentes) et la tenue du fichier recensant les bénéficiaires de prestations d'aide sociale ;

[236] « Guide de l'élu local pour réussir son mandat », UNCASS, 2020, Préambule.
[237] La notion de dernier kilomètre vient du monde de la logistique urbaine, elle désigne la capacité d'une organisation, d'un opérateur, d'une chaîne de distribution à acheminer un produit ou un service jusqu'au client final. Appliquée à l'action publique, cette notion s'articule autour de l'accès aux services publics au plus proche des usagers.

- la domiciliation de toute personne sans domicile stable ;

- la mise en œuvre d'une action générale de prévention et de développement social.

Ces missions obligatoires sont complétées par des missions facultatives. En effet, la mise en œuvre d'une action sociale générale peut s'exercer au moyen de « prestations en espèces, remboursables ou non, et de prestations en nature »[238]. Celles-ci peuvent intervenir pour répondre à plusieurs problématiques, auprès de différents publics. Elles sont logiquement définies et déterminées lors de la réalisation de l'Analyse des Besoins Sociaux, qui permet d'avoir une vision globale du territoire et de ses fragilités[239].

Les « besoins sociaux » peuvent simplement se définir comme ce qui apparaît nécessaire à un groupe d'individus hétérogène pour vivre ensemble et pour se réaliser personnellement. Plus précisément, nous pouvons retenir comme définition du besoin social :

« L'ensemble des conditions nécessaires pour que les membres de la communauté puissent vivre un quotidien de qualité, améliorer ou maintenir leur bien-être, c'est-à-dire leur capacité physique, psychique et sociale d'agir dans leur milieu et de jouer les rôles qu'ils entendent assumer, d'une manière acceptable pour eux-mêmes et pour les groupes dont ils font partie. Les besoins sociaux incluent donc des aspects très diversifiés tels que la sécurité du revenu, sécurité physique, sécurité psychologique, accès à des soins de santé et à des services sociaux, accès à des services juridiques, accès à des services de loisir, développement de relations sociales. »[240]

Pour les CCAS, la détermination de ces besoins sociaux est une étape préalable à la constitution de l'action sociale : les actions à déployer ne seront pas les mêmes dans une commune où l'on constate un vieillissement important de la population et dans une commune qui accueille de plus en plus de familles avec de jeunes enfants. Ainsi, le décret n°95-562 du 6 mai 1995 relatif aux centres communaux et intercommunaux d'action sociale précise que l'ABS doit porter une attention particulière à certains publics : les besoins des « familles, des jeunes,

[238] Code de l'Action Sociale et des Familles, Article R 123-2.
[239] Cf. Partie Seconde.
[240] Ministère de l'Éducation (MEQ), Portrait de secteur : Le champ de l'intervention sociale (Services sociaux, éducatifs et juridiques), 1998, Québec, Ministère de l'Éducation, Gouvernement du Québec, p. 3.

des personnes âgées, des personnes handicapées et des personnes en difficulté »[241]. Dès lors, les missions du CCAS portent avant tout sur les publics qualifiés de « vulnérables ».

Pour autant, le législateur a modifié en 2016 la teneur de cette ABS : celle-ci consiste désormais en un « diagnostic sociodémographique à partir des données d'observation sociale du territoire »[242], confirmant l'étendue des domaines que recouvre cette analyse et donc les larges possibilités d'actions qui en découle. De plus, le décret du 21 juin 2016 précise que ce diagnostic doit associer les partenaires du territoire qui « participent à la mise en œuvre des actions de prévention et de développement social »[243] ; l'Analyse des besoins sociaux peut alors constituer un projet partagé de territoire.

L'Analyse des Besoins Sociaux, bien qu'elle ne soit pas systématiquement réalisée par les CCAS pour des raisons plurielles (manque de volonté politique, absence d'ingénierie sociale, ressources humaines et financières insuffisantes, incompréhension de l'outil et de ses objectifs, etc.), est une attribution obligatoire du CCAS qui donne corps à sa mission sur le territoire communal. L'action du CCAS s'exprime au travers de ses missions facultatives qui viennent directement répondre à un besoin identifié par les élus, les agents ou les partenaires.

Nous l'évoquions précédemment, ces actions facultatives concernent des domaines et des publics variés[244], puisqu'elles ont justement vocation à répondre à des problématiques repérées localement. Certaines prestations sont très courantes, comme l'aide au départ en vacances, l'aide alimentaire, l'aide à l'inscription à un club sportif. Ce qui est intéressant, au-delà des aides que le CCAS peut verser, c'est le rôle qu'il peut jouer en se positionnant sur le champ de l'animation sociale pour mettre en place une offre qui se distingue de l'action sociale et qui tend à mobiliser un public plus large : « Nous sommes passés d'un bureau où on ouvre un tiroir-caisse pour bénéficier des aides, à un projet social de territoire où on va investir différents champs. Cette évolution va faire que plusieurs publics vont se croiser : la logique d'intervention est alors plus intéressante »[245].

[241] Décret n°95-562 du 6 mai 1995 relatif aux centres communaux et intercommunaux d'action sociale ainsi qu'aux sections de centre communal d'action sociale des communes associées et portant dispositions particulières applicables aux centres communaux d'action sociale de Marseille et de Lyon, JORF n°108 du 7 mai 1995, Article 1.
[242] Décret n°2016-824 du 21 juin 2016 relatif aux missions des centres communaux et intercommunaux d'action sociale, JORF n°0145 du 23 juin 2016, Article 1.
[243] Décret n°2016-824, *Ibid.*
[244] Partie Première, Chapitre Premier, Section Seconde, Paragraphe Second.
[245] Extrait d'un entretien avec une responsable d'un CCAS, mai 2024.

Dès lors, l'action du CCAS doit répondre à un double objectif. D'une part le centre aide les publics vulnérables, et ce quelle que soit la vulnérabilité constatée : « il faut pouvoir toucher un public extrêmement varié »[246]. D'autre part, il favorise le lien social sur le territoire. Certaines structures, par le biais de leurs responsables ou des élus, s'investissent pour maintenir et développer les actions en ce sens, pour être à la fois un « facilitateur dans l'accès aux droits »[247] et un lieu en mesure « d'aider, d'accompagner les personnes qui viennent nous solliciter, et ce peu importe leurs besoins »[248].

Le CCAS de Beaucouzé, dans le Maine-et-Loire, tient une guinguette chaque année pendant la période estivale, « La Couzette ». En s'appropriant ce lieu festif et populaire, le CCAS touche tous types de publics : les familles, les seniors, les jeunes, les actifs, etc. Plusieurs animations (culturelles, sportives, de loisirs, etc.) sont proposées dans le but de réunir les habitants, de créer du lien entre les générations et de favoriser la dynamique du territoire.
Ce projet partagé, mobilisant directement les acteurs associatifs, les commerçants, la médiathèque, et tous les acteurs locaux permet au CCAS de rayonner plus largement dans la ville et de lutter contre l'image stigmatisante qui pourrait lui être assignée.

De nombreux exemples montrent que les CCAS sont habitués à rencontrer une diversité de public et, dès lors, à adapter leurs actions et dispositifs. Aussi, parce que les besoins évoluent, les CCAS sont de plus en plus engagés vers une démarche d'animation sur le territoire, qui dépasse l'action sociale complémentaire et qui se fait en lien avec les autres services de la collectivité.

Selon les termes de l'article L 123-5 du CASF, le CCAS a la possibilité d'intervenir pour l'animation de l'action sociale. Cette faculté est entièrement intégrée par les décideurs locaux qui se saisissent ou non des enjeux sociaux territoriaux. Ainsi, si le CCAS peut être le pivot d'une politique d'action sociale durable, ce choix demande un investissement de la part de la collectivité, mais aussi de la part des acteurs de l'action sociale, investissement qui ne peut se réaliser pleinement sans les ressources humaines et financières adéquates.

[246] Extrait d'un entretien avec une responsable d'un CCAS, juin 2024.
[247] Extrait d'un entretien avec une responsable d'un CCAS, mai 2024.
[248] Extrait d'un entretien avec une responsable d'un CCAS, mai 2024.

B. Un engagement d'une pluralité d'acteurs à renforcer

Les modalités de fonctionnement du Conseil d'Administration du CCAS font de cette structure un acteur à la fois interne et externe au sein de l'organisation communale. En effet, son mode de gouvernance original implique une coordination entre les élus et les acteurs associatifs, un investissement de ces derniers, mais aussi une dynamique pérenne tout au long du mandat. Il convient de noter que les centres d'action sociale des villes de Paris, Marseille, Lyon ne seront pas intégrés à l'étude, puisqu'ils font l'objet de dispositions particulières et ont un statut fixé par voie réglementaire[249].

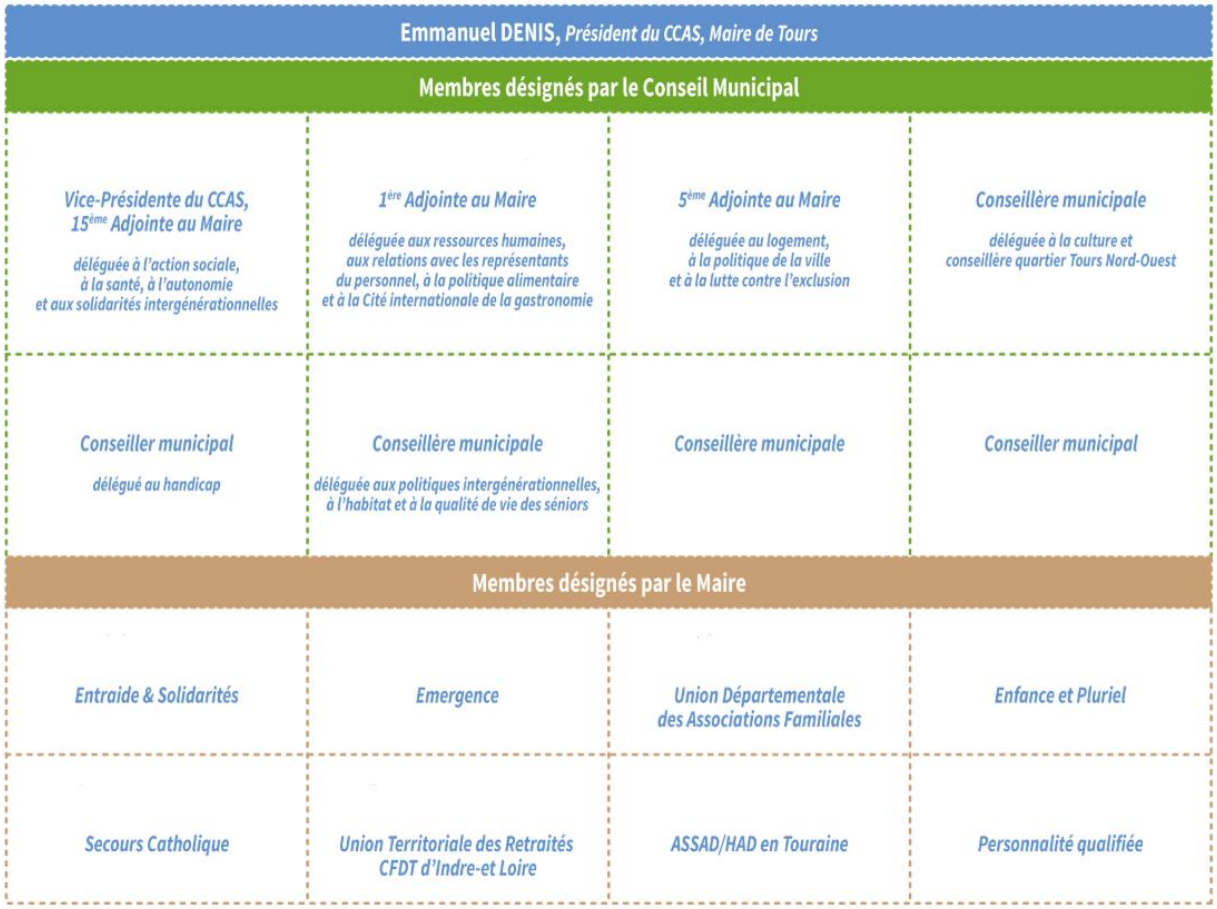
Aux termes de l'article L 123-6 du Code de l'Action Sociale et des Familles, le CCAS est administré par un conseil d'administration présidé par le maire ou à défaut, par un vice-président. De manière générale, les CCAS sont très souvent présidés par l'adjoint municipal en charge des affaires sociales. La composition du CCAS est paritaire, entre des représentants du conseil municipal, élus en son sein, et des représentants du monde associatif « participant à des actions de prévention, d'animation ou de développement social menées dans la commune […] »[250]. Depuis la loi relative à la décentralisation, la déconcentration, et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite « loi 3DS »), le nombre de membres du conseil d'administration du CCAS n'est plus arrêté à 16 membres mais fixé par délibération du conseil municipal[251].

Dès lors, la constitution du conseil d'administration du CCAS intervient à chaque renouvellement du conseil municipal, avec à la fois l'élection de représentants du conseil municipal et la nomination de personnes actives en matière d'action sociale dans la commune. S'agissant des conseillers municipaux, leur élection se fait au scrutin de liste, au sein du conseil municipal à la représentation proportionnelle. L'autre moitié du conseil d'administration est composée de membres nommés par le maire, suite aux propositions que peuvent faire les associations familiales (via l'Union Départementale des Associations Familiales), les

[249] Articles R 123-39 à R 123-54 du Code de l'Action Sociale et des Familles en ce qu'il s'agit du centre d'action sociale de la ville de Paris, et Articles R 123-62 à Articles R 123-65 en ce qu'il s'agit des centres communaux d'action sociale de Marseille et de Lyon.
[250] Article L 123-6 du Code de l'Action Sociale et des Familles, al. 4.
[251] Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, JORF n°0044 du 22 février 2022, Article 6, Décret n°2023-632 du 20 juillet 2023 portant diverses adaptations du code de l'action sociale et des familles, JORF n°0167 du 21 juillet 2023, Article 1 al. 1.

associations qui œuvrent dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre les exclusions, les associations de retraités et de personnes âgées, les associations de personnes handicapées.

Ainsi, les membres qui seront nommés au sein du conseil d'administration sont très souvent des personnalités habituées à participer à la vie publique (constat dû au fait, entre autres, que la communication sur le renouvellement de cette assemblée à la suite de chaque élection municipale se fait par voie d'affichages classiques). Les associations comme le Secours populaire, la Croix rouge, l'APAJH[252], l'ADMR[253] sont facilement plébiscitées pour être administrateurs, au regard de leur positionnement technique et territorial. Il n'est pas rare également de voir figurer parmi les administrateurs d'anciens élus et/ou d'anciens colistiers des équipes municipales actuelles. Ces choix étant laissés à la libre opportunité du maire, il est très difficile d'appréhender la composition des conseils d'administration des CCAS. Peu de détails sont communiqués, rares sont les collectivités qui s'y attèlent.



[252] Association pour Adultes et Jeunes Handicapés.
[253] Aide à Domicile en Milieu Rural, Réseau associatif national de service à la personne.

Figure 4 : Organigramme du Conseil d'Administration du CCAS de la Ville de Tours (37), Février 2022[254]

L'exemple de la composition du conseil d'administration du CCAS de la Ville de Tours est intéressant à plusieurs égards puisque, quasiment unique en son genre[255], il met en valeur la présence des représentants du monde associatif et de leurs associations respectives. Ces administrateurs sont, pour la plupart d'entre eux, engagés dans la vie publique depuis longtemps, ayant occupé des fonctions électives, ou alors ayant été responsables et/ou directeurs de grandes structures associatives. Ce constat fait de l'instance du conseil d'administration un lieu de réflexion et permet de donner de la hauteur aux prises de décisions et aux points de vue. Pourtant, cela montre aussi un manque de renouvellement évident, pouvant nuire à la prise de recul sur la question de l'action sociale locale.

Cette absence de diversité dans la composition de certains conseils d'administration des CCAS peut être en partie due au travail à fournir. S'il y a peu de réunions plénières obligatoires (une par trimestre[256]), une commission permanente est chargée d'assurer la gestion des affaires courantes et peut se réunir plusieurs fois par mois. Aussi, les réunions sont par nature à visée administrative, comme le montre cet extrait de procès-verbal qui fait suite à la réunion du conseil d'administration du CCAS de la Ville de X.

[254] CCAS de Tours, Le Conseil d'Administration [en ligne], ccas-tours.fr
[255] Si l'on peut fréquemment trouver sur les sites Internet des communes et de leurs CCAS les membres du conseil d'administration, leur rôle et leur qualité n'est que rarement précisé.
[256] Code de l'Action Sociale et des Familles, Article R 123-16.

CONSEIL D'ADMINISTRATION DU CCAS
LISTE DES DELIBERATIONS

Le Conseil d'administration du CCAS, réuni le jeudi 8 février 2024 à 9h a adopté les délibérations suivantes :

Délibération n°2024-02-01: Adoption du compte-rendu de la séance du 20 décembre 2023
ADOPTÉE À L'UNANIMITÉ.

Délibération n°2024-02-02: Aides accordées par la commission permanente du 30 novembre 2023 au 24 janvier 2024
Le Conseil d'administration prend acte des aides accordées par la commission permanente.

Délibération n°2024-02-03: Modification de la composition de la formation spécialisée
ADOPTÉE À L'UNANIMITÉ.

Délibération n°2024-02-04: Débat d'orientation budgétaire 2024 - Budget Action sociale (M57)
ADOPTÉE À L'UNANIMITÉ.

Délibération n°2024-02-05: Débat d'orientation budgétaire 2024 - Budget Maintien à domicile (M22)
ADOPTÉE À L'UNANIMITÉ.

Questions diverses

Figure 5 : Délibérations du conseil d'administration du CCAS de la Ville de X, Février 2024

De plus, la politique sociale communale est souvent définie par l'équipe municipale, en bureau municipal ou conseil municipal. Le conseil d'administration n'est pas nécessairement une instance de réflexion ou de débat, mais une chambre d'enregistrement avec peu de marge de manœuvre. Aussi, l'investissement des administrateurs est primordial mais pas évident. La connaissance des sujets, par exemple, n'est pas partagée par tous. Surtout, le déficit de moyens humains et financiers creuse les écarts de développements entre les structures. Les effectifs des CCAS sont en effet répartis de manière très inégale. Si les CCAS regroupent environ 121 000 agents au 31 décembre 2018, leur nombre varie considérablement selon les territoires. Pour exemple, en Centre-Val de Loire, le nombre d'agents pour 10 000 habitants s'élève à 10, contre 32 en région Nouvelle-Aquitaine[257]. Ces fortes différences s'expliquent par la manière dont l'action sociale est gérée par les territoires, mais aussi par l'offre de services déployée, très variable d'une commune à l'autre (gestion d'un EHPAD, aides facultatives nombreuses, etc.). Par ailleurs, il n'est pas rare d'entendre parler de « CCAS bénévoles », qui se distinguent des « CCAS avec travailleurs sociaux » dans le cas où des communes ont bien un CCAS mais pour lequel il n'y a pas de services dédiés, donc pas de travailleur social. La gestion courante de

[257] INSEE, Système d'information sur les agents des services publics, Traitement DESL/DGCL, 2018.

l'établissement se fait alors par des agents polyvalents, en plus de leurs missions, et par les administrateurs, de manière bénévole.

Malgré son image d'établissement administratif formel, le CCAS est un acteur de premier plan. Si les communes font le choix d'associer le CCAS aux réflexions sur la politique sociale du territoire, son action est d'autant plus pertinente.

Toutefois, nous le faisions remarquer en préambule, la loi portant Nouvelle Organisation territoriale de la République a fait évoluer l'existence d'un CCAS, la rendant facultative dans les communes de moins de 1 500 habitants[258]. Or, cette absence d'obligation concerne près de 27 814 communes, soit 80 % des communes françaises : on peut donc questionner l'attention portée à la mise en œuvre de l'action sociale dans les petites communes. Cette évolution a aussi eu des conséquences sur les moyens attribués aux CCAS et sur la place qui leur est réservée en matière de réflexion sur l'action sociale territoriale.

Paragraphe II : Le CCAS, un acteur qui tend à s'affirmer au sein de l'écosystème territorial social

« Toutes les politiques sociales visent à rattraper les dégâts de l'économie dominante et les échecs des autres services publics. »[259]

L'intervention du CCAS est souvent considérée comme une action de dernier recours, alors qu'elle est pour l'usager une première porte d'entrée permettant l'accès aux droits. Malgré les besoins et la volonté exprimée par les acteurs communaux (élus et services), les CCAS sont plus ou moins pourvus en matière financière (A), ce qui contraint leur investissement local. De plus, le CCAS n'est pas nécessairement sollicité par les acteurs de l'écosystème territorial social, que ce soit les partenaires publics (collectivités, État, CAF, etc.) ou les partenaires associatifs, ce qui empêche de travailler dans une logique coordonnée de prévention sociale (B).

[258] Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, JORF n°182 du 8 août 2015, *op. cit.,* Article 79.
[259] Horgues-Debat, Jean, « La proximité : une autre logique pour les services publics », *Pour*, vol. 196-197, n° 1-2, 2008, pp. 25-33.

A. Le CCAS : une charge contraignante pour les collectivités plus qu'un investissement pérenne

La question budgétaire illustre peut-être le plus fortement l'ambivalence de gestion entre les CCAS. En effet, il est intéressant de constater les différences entre les budgets des CCAS (essentiellement leurs budgets principaux) : en plus d'une fluctuation importante entre les années, conséquence notamment de l'absence de réflexions pluriannuelles, le poids des sections budgétaires est fortement contrasté en fonction des territoires.

Aux termes de l'article R 123-125 du CASF, le budget des CCAS, est notamment composé en ce qui concerne les dépenses :

- des frais de personnel ;
- des achats et charges externes (prestations de services, achats de matériel, etc.) ;
- des dépenses d'intervention et notamment les subventions de fonctionnement versées en faveur d'associations ;
- des aides versées ;
- de l'acquisition d'équipements.

Quant aux recettes, elles proviennent principalement :

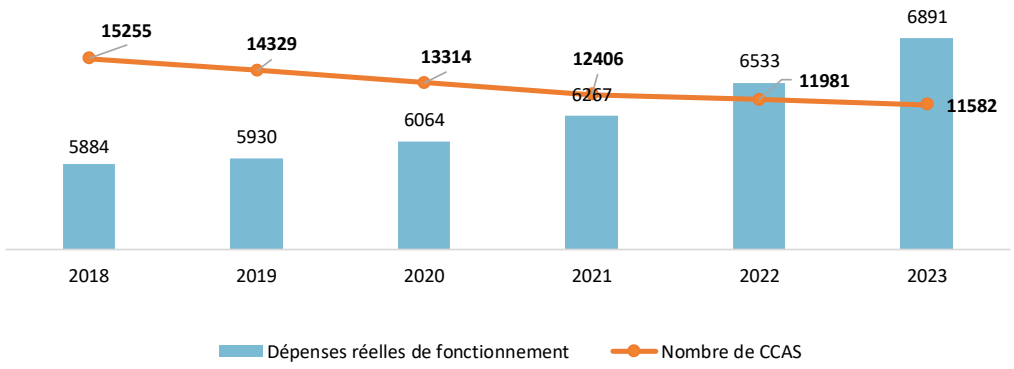
- des participations publiques reçues : subventions versées par la commune, versements effectués par les organismes ou collectivités au titre de la participation financière aux services gérés par le CCAS ;
- du produit des prestations fournies par le CCAS ;
- des remboursements de frais liés à l'établissement de demandes de dossiers d'aide sociale légale ;
- du tiers du produit des concessions de terrains dans les cimetières ;
- du produit des emprunts.

En premier lieu, le constat le plus fort est l'augmentation de 17 % des dépenses de fonctionnement[260] des CCAS entre 2018 et 2023, ce qui va à l'encontre de l'évolution à la baisse du nombre d'établissements sur cette même période.

[260] Dans un budget, la section de fonctionnement est celle qui comporte les dépenses permettant d'assurer le fonctionnement courant et régulier des services et des politiques publiques.

Evolution des dépenses réelles de fonctionnement des CCAS entre 2018 et 2023

dépenses en millions d'euros



Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales, Comptes des CCAS-CIAS 2018-2023

Figure 6 : Graphique représentant l'évolution des dépenses de fonctionnement des CCAS entre 2018 et 2023[261]

Ce graphique met en évidence l'évolution tout à fait irrégulière que connaissent les budgets des CCAS, liée à plusieurs facteurs. Tout d'abord, la baisse du nombre d'entités depuis plusieurs années est établie, et s'est accentuée depuis la loi NOTRe, rendant facultative la création de CCAS dans les communes de moins de 1 500 habitants. Le mouvement de création de communes nouvelles constitue également un élément marquant. Il est tout aussi important de prendre en considération la crise sanitaire liée au Covid-19, qui a impacté très fortement l'activité des collectivités territoriales et donc l'activité des CCAS. Par ailleurs, cette évolution poursuit celle de l'activité des CCAS entre 2007 et 2018, qui était également en hausse, comme le notait l'analyse de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales en 2020[262].

Pourtant, nous pouvons constater certaines irrégularités en fonction des territoires, les évolutions ne s'établissent pas de la même manière entre les régions.

[261] Observatoire des finances et de la gestion publique locales, Comptes des CCAS-CIAS 2018-2023, Traitement : Ithéa Conseil.

[262] Observatoire des finances et de la gestion publiques locales, « Cap sur les enjeux financiers portés par les CCAS et les CIAS », Octobre 2020, Directeur de publication : Thomas Rougier.

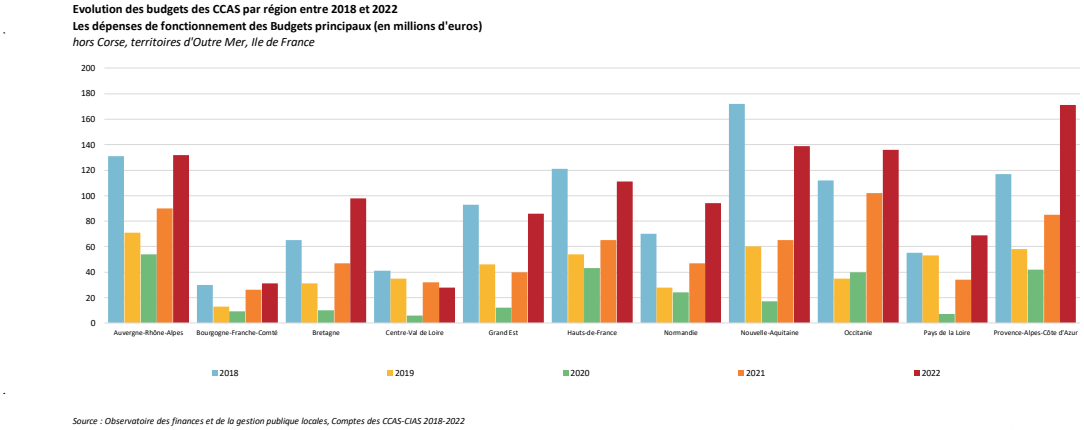


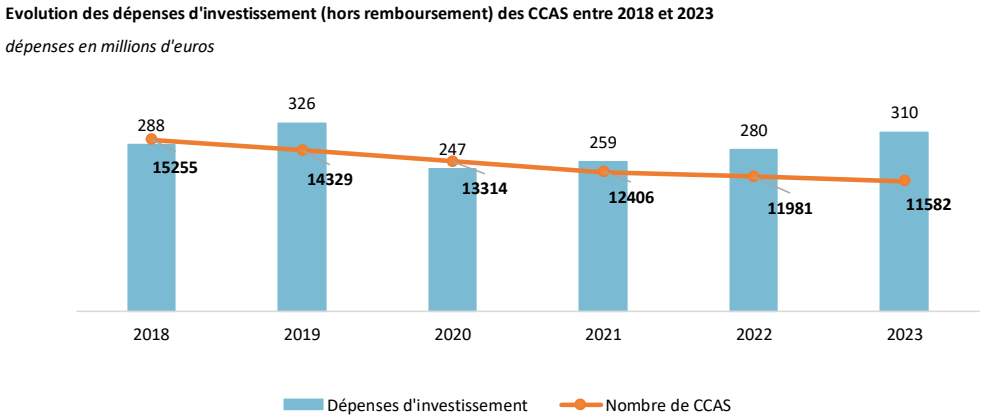
Figure 7 : Graphique représentant l'évolution des dépenses totales des budgets principaux des CCAS par région entre 2018 et 2022 [263] [264]

Par exemple, dans le Centre-Val de Loire, la Bourgogne-Franche-Comté, ou encore les Pays de la Loire, les écarts sont moins importants que ceux constatés en région PACA, en Occitanie ou en Nouvelle-Aquitaine. Pour ne citer qu'un cas, les dépenses de fonctionnement des budgets principaux des CCAS de la région Bourgogne s'établissaient au total à 65 millions d'euros en 2018, contre plus de 98 millions en 2022, soit une évolution de + 50 %. La hausse constatée dans la région PACA, est aussi très élevée (+ 46 %) : les montants des dépenses de fonctionnement totales sont passées de 117 millions en 2018 à près de 171 millions en 2022. Une autre distinction se remarque : pour certaines régions, le niveau de dépenses de fonctionnement est supérieur en 2022 par rapport à 2018[265] alors que pour d'autres régions, le niveau de dépenses atteint en 2018 n'a pas été dépassé voire a diminué[266].

En second lieu, l'investissement[267] des collectivités dans les CCAS connaît des irrégularités tout aussi manifestes. Il faut préalablement noter que pour les comptes des CCAS,

[263] Observatoire des finances et de la gestion publique locales, Comptes des CCAS-CIAS 2018-2022, Traitement : Ithéa Conseil.
[264] La Corse et les Territoires d'Outre-Mer n'ont pas été présentés dans ce graphique du fait du manque et/ou de l'absence de données consolidées. L'Île-de-France n'a pas été présentée pour ne pas altérer la lisibilité du graphique (les dépenses des CCAS d'Île-de-France étant au total largement supérieures aux autres régions).
[265] Les régions concernées sont : l'Auvergne-Rhône-Alpes, la Bourgogne-Franche-Comté, la Bretagne, la Normandie, L'Occitanie, les Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur, *cf. Figure n°7.*
[266] Les régions concernées sont : le Grand Est, les Hauts-de-France, la Nouvelle-Aquitaine, le Centre Val de Loire, *cf. Figure n°7.*
[267] Dans un budget, la section d'investissement est celle qui comporte les dépenses qui permettent de créer de la valeur, d'acquérir des biens ou des matériels, d'effectuer des travaux qui vont agrandir le patrimoine ou d'allonger la durée de vie des biens.

les dépenses d'investissement comprennent principalement les immobilisations[268] et les subventions versées ou encore les prêts accordés. Les dépenses d'investissement hors remboursement[269] des CCAS entre 2018 et 2023, présentées ci-dessous, ont été largement plus faibles en 2020 (principalement dû au contexte sanitaire) mais il faut noter leur augmentation entre 2018 et 2023, de plus de 30 millions d'euros, alors même qu'il y a moins d'établissements publics référencés.



Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales, Comptes des CCAS-CIAS 2018-2023

Figure 8 : Graphique représentant l'évolution des dépenses d'investissement (hors remboursement) des CCAS entre 2018 et 2023[270]

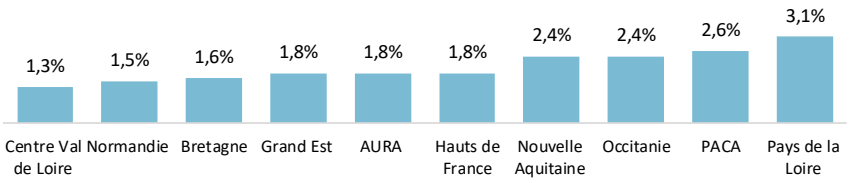
À la suite de la crise sanitaire liée au Covid-19, les CCAS ont dû répondre aux effets cumulatifs sur la population, que ce soit sur la question de l'emploi, de la santé mentale, des familles, etc. Par ailleurs, des collectivités qui ne s'étaient jusqu'alors pas ou peu investies dans les questions sociales ont pu faire évoluer leurs politiques au regard du contexte et des besoins qui se sont accrus. Depuis, les CCAS semblent amplifier leur politique de soutien aux actions sociales menées sur le territoire et c'est une dynamique qui pourrait se poursuivre pour les années 2024 et 2025.

[268] L'immobilisation est un bien au sens durable, identifiable du patrimoine, susceptible de créer des ressources et ayant une valeur économique positive pour l'entité. L'immobilisation corporelle peut concerner du matériel par exemple, et l'immobilisation incorporelle des frais de recherche et développement, logiciels, sites Internet.
[269] Les dépenses d'investissement hors remboursement correspondent aux dépenses réelles d'investissement hors remboursements des emprunts et notamment hors remboursements effectués dans le cadre de réaménagements de dette et refinancés par emprunt.
[270] Observatoire des finances et de la gestion publique locales, Comptes des CCAS-CIAS 2018-2023, Traitement : Ithéa Conseil.

À Nantes, en Loire-Atlantique, le budget primitif 2024 du CCAS présenté au Conseil d'administration du CCAS en février 2024 met en évidence une augmentation de 17 % du budget de fonctionnement et une augmentation de 84 % du budget d'investissement entre 2023 et 2024. Les dépenses d'investissement représentent pour 2024 près de 3 250 000 € contre 2 2245 300 € en 2023. Cette évolution s'explique entre autres par la prise en compte « des mesures nouvelles nécessaires à l'amortissement de la crise »[271] mais aussi par la politique d'action sociale retravaillée, qui se retrouve désormais au sein de la « Stratégie Nantaise des Nouvelles Solidarités » mise en œuvre à la suite des Assises des nouvelles solidarités.

Là encore, la diversité des situations est marquée. Dans certaines régions, les dépenses d'investissement représentent seulement 1 % des dépenses totales (exemple de la région Bretagne), alors que dans d'autres régions, l'investissement représente 3 % des dépenses des CCAS (exemple de la région des Pays de la Loire). Ces différences peuvent en partie s'expliquer par des choix effectués par certains CCAS de gérer des structures et établissements pour des personnes âgées ou personnes en situations de handicap.

Part des dépenses d'investissement (hors remboursement) dans le poids des dépenses totales des CCAS en 2023 (hors Corse, territoires d'Outre Mer, Ile de France)



Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales, Comptes des CCAS-CIAS 2018-2023

Figure 9 : Graphique représentant la part des dépenses d'investissement (hors remboursement) parmi les dépenses totales des CCAS par région en 2023[272] [273]

L'analyse de l'évolution des budgets entre les structures sur une période assez courte met en évidence des disparités d'exercice et de gestion très fortes, ce qui nous incite à les traiter avec la plus grande prudence. Premièrement, certaines communes peuvent choisir de ne

[271] Centre Communal d'Action Sociale, Ville de Nantes, Vote du Budget Primitif 2024, Délibération du Conseil d'Administration du 6 février 2024.
[272] Observatoire des finances et de la gestion publique locales, Comptes des CCAS-CIAS 2018-2023.
[273] L'Île-de-France, la Corse et les Territoires d'Outre-Mer n'ont pas été présentés dans ce graphique, *cf. ci-dessus.*

transférer que partiellement la compétence d'action sociale à leur CCAS. Ainsi, l'organisation d'événements, d'animations en lien direct avec le CCAS peut être portée sur le budget de la commune et donc ne pas mettre en évidence l'évolution réelle des actions et projets des structures. Deuxièmement, la consolidation des comptes des CCAS n'est pas toujours effectuée, ce qui altère l'analyse à l'échelle nationale et explique les disparités existantes.

Ce qu'il faut retenir toutefois de ces quelques éléments, c'est bien que les CCAS tendent à trouver peu à peu leur place au sein de l'organisation communale. Cette évolution s'explique entre autres par le non affaiblissement des besoins sociaux et leur diversification (des publics, des situations, des problématiques) mais aussi par les contraintes financières pesant sur les départements, qui voient leurs marges de manœuvre se réduire en matière de dépenses d'action sociale, alors que celles-ci concernent un peu plus de la moitié de leurs budgets de fonctionnement [274] [275].

L'intervention du CCAS est largement conditionnée à l'investissement communal : plus de 51 % des recettes de fonctionnement des CCAS sont issues de la participation des communes.[276] Cette part s'élève à 70 % en considérant la participation de l'État, des départements et des autres organismes[277]. Malgré l'implication certaine des communes et de leurs CCAS, cette intervention se situe en complémentarité de la mission d'autres collectivités et notamment du département. Ainsi, les partenariats sont nécessaires pour coordonner les politiques d'action sociale mais doivent être renforcés, et horizontalisés.

B. La problématique de l'absence de la participation du CCAS aux réflexions sur la politique sociale nationale

« L'engagement dans une logique de prévention globale qui vise à agir sur l'environnement en accompagnant les personnes et en soutenant le développement des

[274] Banque des territoires, « Les finances des départements enregistrent "un retournement de tendance marqué" » [en ligne], banquedesterritoires.fr
[275] Les dépenses sociales représentent 56,3 % des dépenses de fonctionnement des départements en 2021, Source : DGCL, Budgets principaux, Cour des comptes, Rapport public annuel 2023, p. 23.
[276] Observatoire des finances et de la gestion publique locale, « Cap sur les enjeux financiers portés par les CCAS et CIAS », n°13, Octobre 2020, *op.cit.*, Sources : Rapport 2020 OFGL et comptes de gestion DGFiP 2019 des CCAS-CIAS, p. 17.
[277] Caisse d'allocations familiales, Caisse nationale d'assurance vieillesse, Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, etc.

solidarités de proximité est essentiel pour s'attaquer aux causes et contenir le poids des politiques réparatrices. À cette fin, une alliance [des départements] en particulier avec les communes, à partir d'une observation partagée des atouts et des difficultés de chaque territoire constitue une voie prometteuse pour orienter une action recherchant l'implication des habitants. »[278]

Nous le notions lors de précédents développements[279], les CCAS, au regard de l'article R 123-1 du CASF, doivent produire à chaque renouvellement des conseils municipaux une Analyse des besoins sociaux qui est portée à connaissance du conseil d'administration. Cette analyse peut être mise à jour via des analyses thématiques chaque année. Si cette mission, première citée parmi celles du CCAS au sein des dispositions réglementaires du CASF, n'est pas assortie d'une contrainte pour ses destinataires, elle a vocation à offrir une feuille de route pour les administrateurs du CCAS, une ligne directrice qui conduira tout leur mandat. Grâce à cette étude qui demande à la fois un investissement financier et un engagement sur la durée, le CCAS est pourvu d'une solide connaissance des problématiques locales du territoire.

Aussi, les administrateurs du CCAS disposent à la fois d'une expérience reconnue sur de multiples thématiques tout comme ils savent appréhender le territoire pour lequel ils sont investis (en tant qu'élu et/ou en tant que responsable associatif) depuis de nombreuses années. En cela, les membres des conseils d'administration du CCAS constituent un groupe d'experts capables d'identifier les enjeux repérés sur le terrain.

Les agents qui font fonctionner les CCAS sont très majoritairement des agents de catégorie C[280], puisque les missions à assurer concernent avant tout l'accueil et l'orientation du public. Pour ce qui a trait à l'accompagnement du public, ce sont les travailleurs sociaux qui composent les services du CCAS et peuvent occuper plusieurs postes : conseiller en économie sociale et familiale, assistant socio-éducatif, ou encore éducateur spécialisé. En effet, parmi les effectifs des CCAS, la filière sociale est la plus représentée : l'OFGL note que 38 % des agents viennent de cette formation, tandis que 23 % des agents viennent d'une filière médico-sociale ou médico-technique (puériculteurs, auxiliaires de soins par exemple)[281].

[278] La lettre de l'ODAS, « Dépenses sociales et médico-sociales des départements en 2022 », Dir. Didier Lesueur, Juin 2023, p. 20.
[279] Cf notamment Paragraphe 1 de la présente Section.
[280] Dans la fonction publique territoriale, les agents de la catégorie C occupent des postes d'exécution nécessitant généralement des connaissances et compétences spécifiques sur un métier.
[281] Observatoire des finances et de la gestion publique locale, « Cap sur les enjeux financiers portés par les CCAS et CIAS », n°13, Octobre 2020, *op. cit.,* p. 9.

Donc, dans la mesure où les CCAS sont les premiers acteurs de l'accueil et de l'accompagnement, ils peuvent et doivent être force de proposition pour penser les politiques sociales à une autre échelle : à l'échelle départementale d'abord, mais aussi à l'échelle nationale. Le fait que les CCAS soient quasi systématiquement exclus des instances de construction et de coordination des politiques publiques sociales met en évidence cette distorsion qui persiste entre la volonté d'offrir plus de proximité et l'absence de prise de recul sur la mise en œuvre des politiques sociales locales.

Nous pouvons prendre pour exemple la réalisation des schémas et plans qui encadrent de nombreuses politiques publiques. À l'échelle du département, ces schémas portent sur des thématiques vastes : le tourisme, l'habitat, l'accueil des gens du voyage, l'insertion, etc. Depuis la loi du 21 février 2022[282], le département est chargé d'élaborer un schéma départemental de la solidarité territoriale, qui regroupe le plan départemental de l'insertion, le schéma de l'autonomie, le schéma de prévention et de protection de l'enfance ainsi que le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées. Cette simplification, qui permet de regrouper et de rendre plus lisible l'ensemble des compétences liées à la question de l'action sociale en un document unique, facilite aussi la tâche des acteurs ayant vocation à construire ce schéma, le rédiger et le porter ensuite.

La procédure d'élaboration de ce schéma est ainsi prévue par le II de l'article L 3211-1-1 du Code Général des Collectivités Territoriales :

« Un projet de schéma est élaboré par le président du conseil départemental. Il est soumis pour avis au conseil régional ainsi qu'aux organes délibérants des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre situés sur le territoire départemental, qui disposent d'un délai de deux mois pour se prononcer. S'il n'a pas été rendu à l'expiration de ce délai, l'avis est réputé favorable. Au vu de ces avis, le schéma est adopté par le conseil départemental. ».

Au regard de cette disposition, le département n'est tenu d'effectuer qu'une présentation pour avis aux conseils municipaux et aux conseils communautaires, une fois le schéma finalisé.

[282] Loi n°2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, JORF n°0044 du 22 février 2022, Article 149 modifiant l'Art. L.3211-1-1 dans le CGCT.

Pourtant, ce schéma est un projet politique, pluriannuel, qui déploie des orientations stratégiques, des objectifs et des actions concrètes et donc engage une pluralité d'acteurs. Dans les faits, le schéma de solidarité territoriale, schéma des solidarités humaines ou encore schéma des solidarités sociales, en fonction de la façon dont les départements se l'approprient, est forcément écrit à plusieurs mains. Mais certains acteurs comme les CCAS restent associés de manière consultative et ne sont que trop rarement intégrés aux instances de décisions.

En novembre 2022, le conseil départemental du Gard a adopté son schéma départemental des solidarités sociales 2022-2027 construit autour de plusieurs orientations stratégiques : bien grandir bien vieillir, le logement pour tous, le lien social et la santé notamment. Ce schéma met en avant un procédé d'élaboration ayant été largement ouvert à la concertation : mise en ligne d'une plateforme numérique pour recueillir des contributions (du fait de l'impossibilité de se réunir durant la période de crise sanitaire) et rencontres avec des professionnels de tous secteurs d'exercice. Aussi, un comité de pilotage s'est chargé de suivre les étapes de création de la démarche : celui-ci n'était composé que d'élus départementaux, ce qui empêche la prise de recul sur la définition et redéfinition des politiques publiques.

Le conseil départemental de la Somme a élaboré en 2022 son schéma départemental des solidarités qui s'articule autour de l'accès aux droits, l'accès à l'emploi, la famille, le maintien à domicile et la protection des publics fragiles. Pour mener à bien l'élaboration de ce schéma, le département s'est appuyé sur les services, via des entretiens individuels et collectifs, les professionnels du territoire et les partenaires via des groupes de bilan et enfin sur les usagers, via des rencontres avec des personnes âgées en établissements par exemple, mais aussi avec des aidants familiaux.

Il est difficile d'identifier à proprement parler la place que peuvent prendre les CCAS dans ces démarches. Premièrement, les CCAS peuvent être consultés en tant que partenaires et professionnels du territoire. Pour autant, exerçant un rôle d'accueil de publics, les professionnels ne peuvent pas automatiquement se libérer pour participer à ces temps d'échanges et de construction. De plus, les services des CCAS ne sont pas nécessairement familiarisés à l'utilité de ces réunions consacrées à la réflexion autour de politiques publiques, tout comme ils peuvent se questionner sur leur légitimité à y participer. Deuxièmement, quand les CCAS sont intégrés, c'est majoritairement par la voie de la consultation, leur association au

projet final étant donc restreinte puisqu'ils ne sont pas représentés dans les instances de décision.

À l'échelle nationale, les CCAS sont représentés par l'Union Nationale des CCAS, association créée en 1926, qui compte aujourd'hui plus de 4 000 structures (CCAS et CIAS) adhérentes. L'UNCCAS est membre de droit de nombreuses instances nationales, notamment le Conseil national des politiques de lutte contre les exclusions, le Conseil d'orientation des politiques jeunesse ou encore le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge. L'UNCCAS contribue également à de nombreux travaux parlementaires via des auditions de ses vice-présidents sur des thématiques variées : la lutte contre la précarité, l'accueil des populations immigrées, la perte d'autonomie des personnes âgées, l'accès aux soins en milieu rural, etc. Mais cette représentation est infiniment liée à des enjeux politiques nationaux. Si les CCAS connaissent l'UNCCAS, grâce au développement du réseau en délégations départementales, la vie institutionnelle de cette union, ses activités ainsi que l'intérêt de la représentativité à l'échelle nationale ne sont pas forcément identifiés.

En somme, les enjeux de la place du CCAS dans l'écosystème du social sont doubles. En premier lieu, le CCAS n'est pas identifié en tant qu'acteur propre au sein des instances territoriales. Par exemple, le département identifiera les communes comme leur interlocuteur davantage que le CCAS. En second lieu, le CCAS n'est pas toujours entendu à l'échelle nationale : les sujets discutés par les instances nationales de l'UNCCAS et leurs participations, aussi nombreuses soient-elles, à des travaux parlementaires et contributions thématiques, ne reflètent pas de manière évidente la réalité du terrain.

« Nous n'avons traité ici que de dispositifs uniformes et nationaux. Mais il faut savoir que sur un certain nombre de territoires, des dispositifs particuliers ont été mis en place par les départements ou les CCAS. Nous ne les avons pas pris en compte. Peut-être faudrait-il accorder davantage de place aux politiques locales de l'action sociale ? »[283]

Lors de la réunion d'examen du Rapport d'information n°4158 qui traite de l'accès aux droits et particulièrement du non-recours aux droits, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques revient sur le contexte de l'élaboration du rapport et ses préconisations. Ces mots de conclusion prononcés par le rapporteur Monsieur Jean-Louis Coste, alors député du Lot-et-Garonne, sont assez révélateurs de la place accordée à l'action sociale complémentaire dans les projets et les réflexions nationales. En effet, ce questionnement sur l'insuffisance de participation des acteurs territoriaux (ici cités le département et les CCAS) aux politiques nationales démontre qu'il n'est pas spontané pour les parlementaires de travailler avec eux, quand bien même leur intervention est reconnue (les mots de conclusion citent en effet la possibilité de mises en œuvre de dispositifs particuliers).

Il s'agit donc, non de remettre en cause les particularités locales mais bien de les intégrer à un champ de réflexion plus vaste. La mutualisation de l'action publique à des échelles d'intervention plus larges permet-elle de répondre à ce sujet d'isolement de l'action publique locale sociale ?

[283] Rapport d'information n°4158 déposé par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux, Enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 26 octobre 2016, Gisèle Biémouret, Jean-Louis Costes, p. 185.

SECTION SECONDE : LA MÉTROPOLISATION DE L'ACTION PUBLIQUE, UN EFFET INCERTAIN SUR L'ACTION SOCIALE COMPLÉMENTAIRE

La coopération entre communes dans le domaine social n'est pas récente. En effet, le décret du 29 novembre 1953 portant réforme des lois d'assistance qui organise la fusion des bureaux d'assistance en bureaux d'aide sociale prévoit la possibilité de créer un bureau d'aide sociale dans les groupements de communes[284]. La coopération intercommunale s'est depuis étoffée, les bureaux intercommunaux étant devenus en 1986 des Centres Intercommunaux d'Action Sociale[285]. Pour favoriser la coopération, la mutualisation, la cohésion du territoire, les intercommunalités sont fortement incitées à s'investir dans le champ de l'action sociale (Paragraphe I). Pour autant, les compétences sociales étant largement écartées des transferts de compétences, il convient de s'interroger sur le paradoxe entre l'ampleur de la dynamique intercommunale et le maintien de l'échelon communal pour les politiques du quotidien (Paragraphe II).

Paragraphe I : Une dynamique intercommunale en demi-teinte pour la mise en œuvre de l'action sociale

« L'intercommunalité contribue à renforcer le maillage territorial et à satisfaire à l'exigence d'accessibilité des services fondamentaux pour tous, y compris sur des territoires jusqu'alors peu concernés, car trop faibles pour soutenir une action autonome. Lieu de confrontation des idées entre les acteurs, le CIAS permet la mise en œuvre d'une réelle stratégie de cohésion sur le territoire intercommunal. »[286]

Le développement de la coopération entre les communes a favorisé la prise de responsabilités et de compétences par les établissements intercommunaux dans de nombreux domaines. Nous nous intéresserons ici au rôle que jouent les EPCI dans le développement social et les politiques de proximité (A) au regard de l'importance de la mutualisation et de la coopération pour la mise en œuvre de services adaptés aux besoins des territoires (B).

---

[284] Décret n°53-1186 du 29 novembre 1953 portant réforme des lois d'assistances, *op. cit.*, Article 11.
[285] Loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé, *op. cit.*, Article 55 modifiant les Articles 137 et 138 du code de la famille et de l'aide sociale.
[286] Kanner Patrick, « Action sociale intercommunale ou comment conjuguer proximité et efficacité », Préface, *in.* L'action sociale intercommunale, Enjeux, réalités et perspectives d'évolutions, Septembre 2010, Assemblée des Communautés de France.

A. Les compétences exercées par les EPCI à fiscalité propre en matière d'action sociale

L'intercommunalité désigne couramment une forme de coopération entre les communes qui peuvent se regrouper pour la gestion d'équipements ou de services publics, ou pour l'élaboration de projets de territoires à une échelle plus vaste que l'échelon communal. On distingue ainsi les Établissements Publics de Coopération Intercommunale à fiscalité propre et les EPCI sans fiscalité propre. La coopération entre les communes n'est pas nouvelle : la loi sur l'organisation municipale du 5 avril 1884 prévoit la possibilité de créer une commission syndicale réunissant des communes pour la gestion de leurs biens indivis.

« Lorsque plusieurs communes possèdent des biens ou des droits indivis, un décret du Président de la République instituera, si l'une d'elles le réclame, une commission syndicale composée de délégués des conseils municipaux des communes intéressées. »[287]

A partir de la seconde moitié du XXème siècle, l'organisation et la structuration des groupements de communes se sont renforcées et développées. La loi du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines vise à doter certaines grandes agglomérations d'une communauté urbaine et ainsi répondre à « l'asphyxie du centre des villes, la prolifération anarchique des banlieues, le dessin irrationnel des réseaux d'infrastructure, les doubles emplois ou les carences dans les équipements collectifs »[288]. Ainsi, une communauté urbaine est créée pour les agglomérations de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg[289] et la possibilité en est laissée aux agglomérations de plus de 50 000 habitants[290]. Cette réforme s'ajuste aux besoins des territoires tout en ouvrant le débat sur plusieurs problématiques : le « mille-feuille territorial » (la création de nouvelles structures ne faisant que renforcer le nombre d'échelons territoriaux existants) et la « supercommunalisation » (crainte souvent portée par les élus locaux de villes moyennes de voir leurs particularités locales se fondre dans ces regroupements).

La tendance à la coopération communale s'est poursuivie au cours de la fin du XXème siècle : la loi Administration Territoriale de la République crée en 1992 les communautés de

[287] Loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, JORF n°0096 du 6 avril 1884, *op. cit.,* Article 161.
[288] Bodiguel Jean-Luc, Kessler Marie-Christine. Les communautés urbaines. In: Revue française de science politique, 18e année, n°2, 1968. pp. 257-277.
[289] Loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines, JORF n°03 du 4 janvier 1967, Art. 3.
[290] *Ibid,* Art. 2.

communes[291] et a en ce sens pu être considérée comme un « formidable accélérateur de l'intercommunalité »[292]. La loi dite Chevènement du 12 juillet 1999[293] qui crée les communautés d'agglomération répond à un besoin de simplification des mécanismes de coopération selon plusieurs principes : « la préservation de la commune comme base de la démocratie locale, le volontariat, l'absence de tutelle entre collectivités »[294].

Entre 2004 et 2017, plusieurs apports législatifs ont facilité le fonctionnement de la coopération intercommunale et ont encouragé les intercommunalités à s'investir dans de multiples domaines. D'abord, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a élargi le domaine d'intervention des EPCI et apporté plus de souplesse dans leur fonctionnement. Ainsi, les EPCI ont la faculté propre de demander une délégation de compétences au département ou à la région[295]. La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales[296] s'inscrit dans cette logique en s'attachant à la simplification de la carte intercommunale, avec pour objectif de voir l'ensemble du territoire maillé par des structures intercommunales. La métropole, établissement public de coopération intercommunale regroupant des communes formant un ensemble de plus de 500 000 habitants, est créée par l'article 12 de cette loi. Ce nouveau statut d'établissement vise à permettre aux plus grandes agglomérations (hors Île-de-France) de disposer d'un statut équivalent aux métropoles européennes avec lesquelles elles peuvent être en concurrence[297].

La loi MAPTAM promulguée le 27 janvier 2014[298] confirme la ferveur existante autour du fait métropolitain. En effet, l'article 43 de la loi vient abaisser le seuil de création des métropoles :

---

[291] Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, JORF n°33 du 8 février 1992.
[292] Hoeffel Daniel, ministre chargé de l'Aménagement du territoire et des Collectivités locales entre 1993 et 1995, *in.* « 6 février 1992 – 6 février 2012 : Vingt ans de communautés de communes, bilan et perspectives », *dir.* Jean-Pierre Sueur, Paris, Commission des Lois du Sénat, 6 février 2012.
[293] Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, JORF n°160 du 13 juillet 1999.
[294] Cleyet-Michaud Rosine. La loi Chevènement relative au renforcement de la coopération intercommunale. In: La Gazette des archives, n°199, 2005-3. Archives et politique de la ville, archives et intercommunalité (Colloques des archivistes municipaux, Toulouse 2000 et Dunkerque 2002) pp. 81-86.
[295] Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JORF n°190 du 17 août 2004, *op. cit.*, Art. 151.
[296] Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de Réforme des Collectivités Territoriales, JORF n°0292 du 17 décembre 2010, *op. cit.*
[297] DGCL, Loi de réforme des Collectivités Territoriales – Guide pratique, 2010, p.23.
[298] Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles, JORF n°23 du 28 janvier 2014, *op. cit.*

« Au 1er janvier 2015, sont transformés par décret en une métropole les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui forment, à la date de la création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine, au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, de plus de 650 000 habitants. »[299] Ainsi, en 2015, dix communautés d'agglomérations sont transformées en métropoles. Pour le législateur, cet enrichissement administratif doit permettre de renforcer le développement des territoires, à la fois des métropoles mais également des autres formes de communautés[300].

La réforme de la loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République[301] amplifie le processus d'intégration des communes à une intercommunalité : le seuil minimal de population pour les EPCI est désormais de 15 000 habitants (il s'élevait auparavant à 5 000 habitants), permettant ainsi de réduire le nombre d'intercommunalités. Aussi, plusieurs larges domaines de compétences sont transférés aux EPCI (pour exemples : la promotion du tourisme, l'eau ou encore la collecte et le traitement des déchets).

Notre propos ne porte pas sur l'étendue des structures intercommunautaires mais il était toutefois nécessaire de revenir sur l'évolution du paysage intercommunal en France. Il y a aujourd'hui 1 254 EPCI à fiscalité propre, qui intègrent presque l'entièreté des communes en France, à l'exception de 4 communes[302].

Par volonté de simplification et pour pouvoir se porter sur leurs compétences dans le domaine social, les compétences exercées par les EPCI à fiscalité propre sont ci-après résumées :

[299] Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles, JORF n°23 du 28 janvier 2014, *op. cit.*, Article 43 modifiant l'article L 5217-1 du CGCT.
[300] Travaux parlementaires, Comptes rendus analytiques officiels du 19 décembre 2013, Conclusions de la Commission Mixte Paritaire, Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois.
[301] Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République, JORF n°182 du 8 août 2015, Article 1-4 modifiant l'article L 4433-1 du CGCT, *op. cit.*
[302] Ces 4 communes sont des îles mono-communales bénéficiant d'une dérogation législative : Île d'Yeu, Île de Bréhat, Île de Sein, Ouessant.

EPCI	Compétences
Métropoles (21)[303]	**Compétences obligatoires** - Développement et aménagement économique social et culturel - Aménagement de l'espace métropolitain - Voirie - Politique locale de l'habitat - Politique de la ville - Gestion des services d'intérêt collectif - Environnement et politique de cadre de vie
	La métropole exerce des compétences transférées ou déléguées par l'État, le département et éventuellement la région dans différents domaines (logement, grands équipements, éducation, action sociale, voiries…).
Communautés urbaines (14)	**Compétences obligatoires** - Développement et aménagement économique, social et culturel - Aménagement de l'espace communautaire - Équilibre social de l'habitat - Politique de la ville - Voirie - Gestion des services d'intérêt collectif - Environnement - Gestion des aires d'accueil des gens du voyage
	Compétences facultatives Définies par les communes membres
	Compétences pouvant être déléguées par le département à la demande de la communauté urbaine, celle-ci peut exercer, pour le compte du département, différentes compétences en matière d'action sociale et de voirie.
Communautés d'agglomération (227)	**Compétences obligatoires** - Développement économique et touristique - Aménagement de l'espace - Équilibre social de l'habitat - Politique de la ville - Gestion des aires d'accueil des gens du voyage - Collecte et traitement des déchets - Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
	Compétences optionnelles - Voirie et parcs de stationnement - Assainissement, eau - Environnement - Équipements culturels et sportifs - Action sociale d'intérêt communautaire - Création et gestion de maisons de services au public
	Compétences facultatives Définies par les communes membres

[303] Nombre de groupements de communes au 1er janvier 2023, Sources : DGCL, Recensement de la population. La métropole de Lyon n'est pas incluse dans ce tableau.

	Compétences pouvant être déléguées par le département : à la demande de la communauté d'agglomération, celle-ci peut exercer, pour le compte du département, différentes compétences en matière d'action sociale.
Communautés de communes (992)	**Compétences obligatoires** - Aménagement de l'espace - Développement économique et touristique - Gestion des aires d'accueil des gens du voyage - Collecte et traitement des déchets - Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
	Compétences optionnelles - Protection et mise en valeur de l'environnement - Politique du logement et du cadre de vie - Politique de la ville - Voirie - Équipements culturels et sportifs - Équipements de l'enseignement - Action sociale d'intérêt communautaire - Assainissement, eau - Gestion de maisons de services au public
	Compétences facultatives Définies par les communes membres

Figure 10 : Tableau récapitulatif des compétences exercées ou pouvant être exercées par les Établissements Publics de Coopération Intercommunale à fiscalité propre

(au 1er janvier 2023)

À la lecture de cette représentation, nous constatons que faire de l'action sociale un intérêt communautaire est une faculté optionnelle pour certains EPCI : les communautés de communes et les communautés d'agglomération. En ce qu'il s'agit des métropoles et des communautés urbaines, elles ont pour compétence obligatoire le « développement économique, social, et culturel » ce qui inclut par exemple les « construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain »[304] pour les métropoles, les « construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire » [305] pour les communautés urbaines.

[304] Article L 5217-2 du Code Général des Collectivités Territoriales.
[305] Article L 5215-20 du Code Général des Collectivités Territoriales.

L'exercice des compétences de l'intercommunalité doit respecter deux principes fondamentaux : le principe de spécialité (un EPCI ne peut pas exercer une compétence qui n'est pas mentionnée dans ses statuts) et le principe d'exclusivité (les communes sont incompétentes pour gérer les compétences qu'elles ont transférées à l'EPCI). Ainsi, les compétences facultatives relèvent d'un transfert de compétences volontaires des communes (accord à la majorité qualifiée des conseils municipaux). Les intercommunalités exercent alors les compétences transférées de façon exclusive, en lieu et place des communes, ou partagée, si elles sont déterminées comme étant « d'intérêt communautaire ». Pour retenir cet intérêt communautaire, plusieurs éléments peuvent être considérés : des critères qui distinguent ce qui existe et reste communal ou bien ce qui est nouveau et qui sera communautaire, des critères qui renvoient à une localisation ou zonage. Pour exemple, peuvent être indiqués dans les délibérations du conseil communautaire formalisant la prise d'intérêt communautaire en matière d'action sociale plusieurs éléments : la mise en réseau, le soutien aux acteurs locaux, la création de projets d'utilité communautaire, l'aide financière apportée aux initiatives locales, etc.

Ainsi, il convient de s'interroger sur l'intérêt réel que portent les intercommunalités à la prise de compétences en matière d'action sociale. En effet, il est assez courant de considérer les communautés de communes et les communautés d'agglomération comme les EPCI les plus investis dans l'action sociale d'intérêt communautaire.

- Concernant les communautés de communes, le développement de la périurbanisation a induit un besoin de déploiement d'une offre de services à l'échelle du territoire plus importante.
- Concernant les communautés d'agglomération, le poids démographique et économique porté par les villes centres permet le déploiement d'équipements et de structures pouvant bénéficier à la population limitrophe.[306]

Pour identifier le rôle que jouent les intercommunalités dans le développement de l'action sociale locale, nous nous intéresserons aux compétences exercées par les EPCI à fiscalité propre du département d'Indre-et-Loire, composé de 11 intercommunalités et 272 communes. Parmi les EPCI à fiscalité propre, 10 communautés de communes et 1 Métropole. Nous avons choisi de travailler à partir de cet exemple car l'Indre-et-Loire est un département

[306] « Le cadre juridique de l'action sociale intercommunale », Intercommunalités de France, dir. Damien Christiany, Août 2022, p.3.

de taille moyenne au regard de ses caractéristiques démographiques (612 160 habitants, ce qui en fait le 41ème département français le plus peuplé) et territoriales (superficie de 6 127 km², soit le 42ème français le plus étendu).

Dénomination de l'EPCI	**Communes (nombre)**	**Population (millésimée 2021)**	**Compétences (nombre)[307]**
Tours Métropole Val de Loire	*22*	*302 825 habitants*	*54*
Communauté de communes de Bléré-Val de Cher	15	22 021 habitants	34
Communauté de communes du Castelrenaudais	16	16 586 habitants	30
Communauté de communes Chinon, Vienne et Loire	19	24 082 habitants	44
Communauté de communes de Gâtine-Racan	19	22 611 habitants	35
Communauté de communes Loches Sud Touraine	67	52 028 habitants	36
Communauté de communes Touraine-Est Vallées	10	41 414 habitants	30
Communauté de communes Touraine Ouest Val de Loire	28	33 635 habitants	36
Communauté de communes Touraine Val de Vienne	40	25 266 habitants	36
Communauté de communes Touraine Vallée de l'Indre	22	55 033 habitants	33
Communauté de communes du Val d'Amboise	14	28 788 habitants	32

Figure 11 : Tableau présentant les EPCI du département de l'Indre-et-Loire par nombre de communes, nombre d'habitants et nombre de compétences exercées

Le département de l'Indre-et-Loire se caractérise par une intégration communautaire plutôt importante : les EPCI exercent en moyenne 34 champs de compétences. Nous pouvons comparer le nombre de compétences exercées par les EPCI avec l'ensemble des EPCI de la région pour constater que la coopération est assez développée en Indre-et-Loire.

[307] Données issues de la base de données BANATIC, Direction Générale des Collectivités Locales, Fiches signalétiques mises à jour le 20/11/2024.

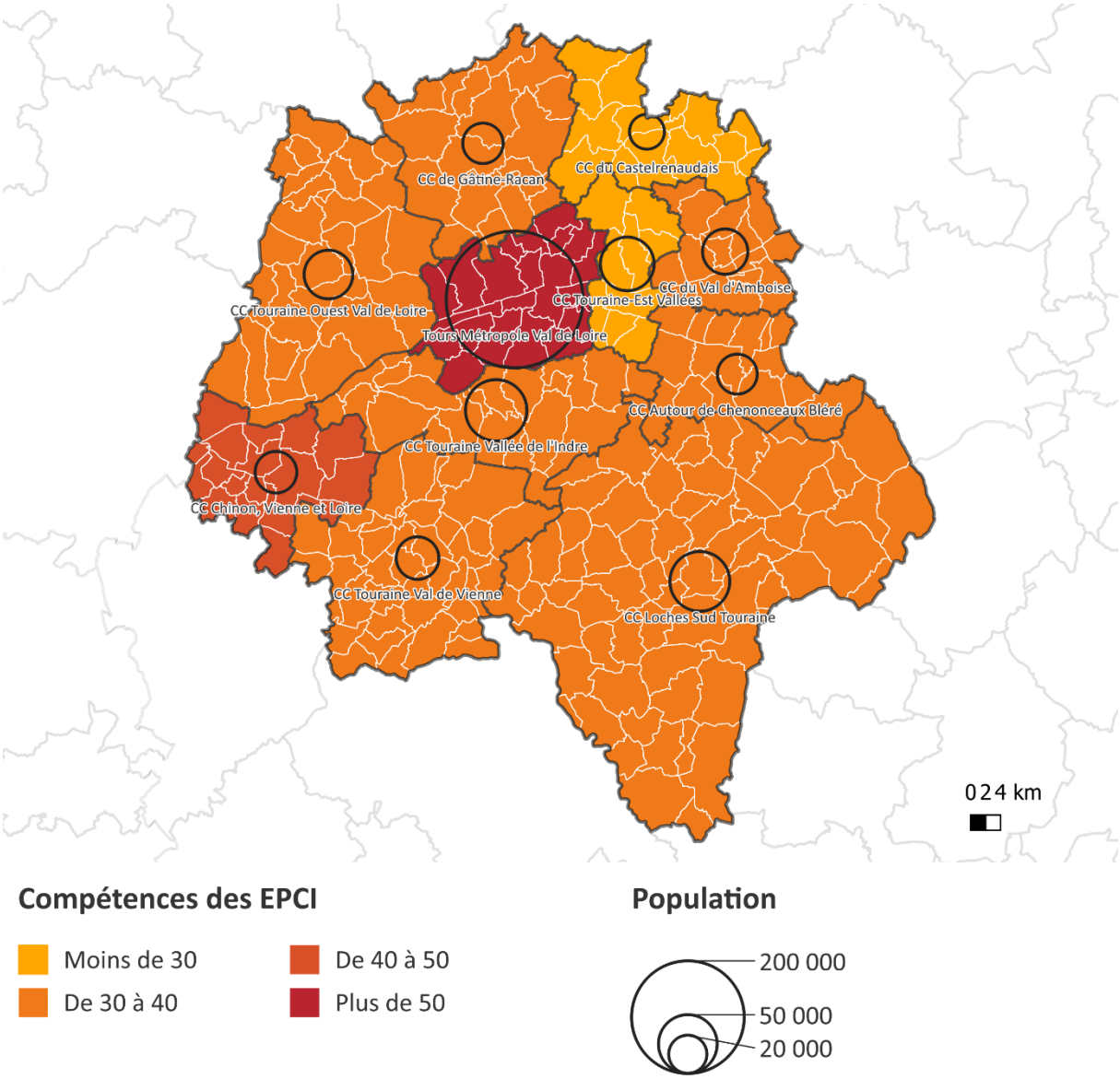


Figure 12 : Cartographie des compétences exercées par les EPCI à fiscalité propre de la région Centre-Val de Loire au 1er Janvier 2024

Source : DGCL, BANATIC, DESL & SZIC de Rennes, Janvier 2024, Traitement : Ithéa Conseil

Quelles sont les pratiques des intercommunalités indro-ligériennes en matière d'action sociale ? Nous nous sommes attachés à établir une comparaison entre les 10 Communautés de communes du département. Nous faisons en effet le choix de ne pas travailler au sein de ces développements sur les compétences exercées par la métropole de Tours, puisque sa situation (économique, politique, démographique) présente trop de différences par rapport aux dix autres intercommunalités.

À partir de la Base nationale sur l'intercommunalité (BANATIC)[308], le système d'information de référence sur les données relatives à l'intercommunalité développé par la Direction Générale des Collectivités Locales, nous avons repris les compétences exercées par les EPCI d'Indre-et-Loire. La BANATIC liste 90 domaines de compétences différents qui sont distingués selon 9 groupes tels qu'établis par l'article L5214-16 du CGCT[309] [310]:

- environnement et cadre de vie ;
- sanitaires et social ;
- développement et aménagement économique ;
- développement et aménagement social et culturel ;
- aménagement de l'espace ;
- voirie ;
- développement touristique ;
- logement et habitat ;
- « autres ».[311]

Considérant l'action sociale comme une politique publique transversale, nous nous intéresserons à la mise en œuvre de cette politique publique à l'échelle intercommunale sous différents aspects : la mise en œuvre de services de proximité pour l'accès aux droits et aux soins, l'aide au logement, les actions en faveur du développement culturel, les actions en faveur de différents publics : petite enfance, familles, seniors, personnes en recherche d'emploi, étudiants. Nous avons donc établi un tableau récapitulatif des compétences exercées par les Communautés de communes en Indre-et-Loire en fonction de ces thématiques qui concernent toutes l'action sociale.

[308] Base Nationale sur l'intercommunalité, BANATIC [en ligne], banatic.interieur.gouv
[309] Article L5214-16 du Code Général des Collectivités Territoriales.
[310] À l'exception du groupe « Environnement et cadre de vie » qui comprend, au sens de l'article L5214-16 du CGCT, les groupes de compétences obligatoires : 3° Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, 5° Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés, 6° Assainissement des eaux usées, 7° Eau.
[311] Le groupe « autres » comprend notamment le groupe 4° Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage tels que cités à l'article L5214-16 du CGCT, la faculté pour l'intercommunalité d'adhérer à un syndicat mixte, mais également des compétences exercées par l'intercommunalité en raison de particularismes territoriaux.

Groupe de compétences	Domaines	Nombre de Communautés de communes exerçant ces compétences	Exemple de politiques publiques
Sanitaires et social	Activités sanitaires	3	Élaboration d'un Contrat Local de Santé
	Action sociale	9	Maison d'Accueil Rurale aux Personnes âgées
	Crèche, RPE, Aide à la petite enfance	10	Mise en place et animation d'un réseau d'assistantes maternelles à l'échelle communautaire
	CIAS	3	Création d'un Centre Intercommunal d'Action Sociale
	Centre social à vocation intercommunale	1	Création d'un Centre social intercommunal
	Aide sociale facultative	1	Attribution de chèques alimentaires
	Maisons de santé pluridisciplinaires	5	Création de maisons de santé
Développement et aménagement social et culturel	Activités périscolaires	9	Élaboration d'un projet éducatif communautaire
	Activités culturelles ou socioculturelles	10	Soutien financier à l'organisation de manifestations culturelles d'intérêt communautaire par des associations
	Activités sportives	7	Formation des jeunes sportifs dans le cadre d'associations à rayonnement communautaire
Logement et habitat	Actions et aide financière en faveur du logement social	2	Instruction des demandes de logements sociaux
	Actions en faveur du logement étudiant	1	Actions en direction du logement des apprentis
	Actions en faveur du logement des personnes défavorisées	9	Aménagement et entretien de logements d'urgence
Autres	Création et gestion des maisons de service au public	9	Création de maisons France Service
	Actions de soutien à la formation professionnelle et la vie étudiante	2	Organisation d'un forum Carrefour des métiers

Figure 13 : Tableau représentant les domaines de compétences qui peuvent se référer à l'action sociale pris en charge par les EPCI à fiscalité propre du département d'Indre-et-Loire au 1er Janvier 2024

Avant de s'intéresser à l'investissement des EPCI dans le champ de l'action sociale, nous constatons la difficulté de la représentation fidèle des compétences exercées par les

collectivités. En effet, certaines compétences peuvent se situer dans des groupes différents en fonction des EPCI. Par exemple, l'aide au logement pour les étudiants peut à la fois être considérée comme un domaine à part entière[312] mais peut également être intégrée dans le domaine concernant les actions d'aide au logement pour les personnes défavorisées[313]. D'ailleurs, les actions en faveur du logement des personnes défavorisées peuvent être considérées comme appartenant au groupe « Logement et habitat » ou bien intégrées au groupe « Sanitaire et social ». Ce manque de clarté dans la définition des compétences des intercommunalités met en évidence les disparités de fonctionnement entre chaque EPCI. Cette hétérogénéité ne fait que confirmer, finalement, l'enchevêtrement des différents échelons de collectivités territoriales et l'absence d'énumération législative claire de leurs compétences[314].

À la lecture de cette représentation simplifiée de la prise de compétences par les Communautés de communes du département d'Indre-et-Loire, plusieurs marqueurs se distinguent. Rapidement, les domaines de compétences unanimement investis pas les EPCI sont les politiques autour de la petite enfance[315] et les activités culturelles ou socioculturelles, soit des domaines d'action où la mutualisation entre communes est recherchée sur des territoires peu peuplés et éloignés des grandes agglomérations. Également, la mutualisation des services de proximité pour faciliter l'accès aux droits est un enjeu travaillé à l'échelle intercommunale : le déploiement des espaces ou maisons France Services s'accentue[316].

Nous constatons surtout que le domaine de l'action sociale est d'intérêt communautaire pour la quasi-totalité des Communautés de communes d'Indre-et-Loire, mais que ce transfert de compétences s'exprime de manière différente selon les territoires. Nous pouvons noter que sur les 79 EPCI à fiscalité propre de la région Centre-Val de Loire, 61 exercent la compétence « action sociale » considérée au sein du groupe Sanitaire et Social[317], soit 77 % des intercommunalités de la région. À l'échelle de la France métropolitaine, ce taux s'élève à 83 %[318].

---

[312] C'est le cas pour la Communauté de communes Touraine Ouest Val de Loire.
[313] C'est le cas pour la Communauté de communes Chinon, Vienne et Loire.
[314] Marie-Hélène Frayssinet, « La clarification des compétences des collectivités territoriales ou l'improbable innovation », *Sciences de la société,* 81, 2010, pp. 11-25.
[315] Une réalité qui devrait s'accentuer suite à la création du service public de la petite enfance (SPPE) par la loi n°2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, JORF n°0293 du 19 décembre 2023.
[316] Cf. développements suivants.
[317] Base Nationale sur l'intercommunalité, *BANATIC* [en ligne], banatic.interieur.gouv.fr
[318] 1 052 EPCI dont 7 métropoles, 5 Communautés Urbaines, 160 Communautés d'Agglomérations et 880 Communautés de communes exerçant la compétence action sociale telle qu'appartenant au groupe Sanitaire et Social.

Il faut regarder attentivement l'énumération des compétences exercées par les EPCI du département d'Indre-et-Loire, pour distinguer les politiques publiques qui sont reliées à chaque dénomination de compétence.

Domaine de compétences : Action sociale	
Nom de l'EPCI	**Exemples de politiques publiques s'y référant[319]**
CC de Bléré-Val de Cher	*L'EPCI n'a pas la compétence action sociale*
CC du Castelrenaudais	Soutien aux organismes d'aide à l'emploi
CC Chinon, Vienne et Loire	Gestion des centres sociaux Création et gestion d'épicerie sociale Lutte contre la précarité
CC de Gâtine-Racan	Élaboration d'un projet éducatif communautaire Animation du réseau d'écoute, d'aide et d'accompagnement à la parentalité
CC Loches Sud Touraine	Animation du Contrat Local de Santé Accompagnement social des publics en situation précaire
CC Touraine-Est Vallées	Politique petite enfance, enfance, jeunesse
CC Touraine Ouest Val de Loire	Participation financière en lieu et place des communes dans le cadre des interventions du Réseau d'Aide aux Elèves en Difficulté des écoles élémentaires
CC Touraine Val de Vienne	Soutien aux structures œuvrant pour l'accompagnement des publics en difficulté Création et gestion d'une maison des associations de solidarité
CC Touraine Vallée de l'Indre	Aide à l'insertion sociale et professionnelle des personnes défavorisées
CC du Val d'Amboise	Service lien social pour les habitants des communes de moins de 1 500 habitants

Figure 14 : Tableau présentant les politiques publiques se référant au domaine de compétences Action Sociale pris en charge par les EPCI à fiscalité propre du département d'Indre-et-Loire au 1er Janvier 2024

Deux apports ressortent de ce rapide portrait. L'action sociale intercommunale se révèle multiple, et ce, du fait du manque de clarté que le législateur a accordé à ce domaine de compétences. Si elle peut se référer à des actions très diverses (petite enfance, emploi, personnes âgées, santé), sa portée reste très floue à la lecture de ces différents exemples de politiques publiques.

[319] Telles que citées au sein des tableaux récapitulatifs des compétences exercées par les EPCI par la BANATIC.

Aussi, malgré une volonté de faire de l'intercommunalité un échelon de coopération et de mutualisation, ainsi qu'un objectif de solidarité et d'égalité entre les communes, l'action sociale reste majoritairement communale. Ce n'est pas une compétence prioritairement transférée aux EPCI [320], alors même que la gestion intercommunale peut faciliter la mise en œuvre d'actions et de services qui favorisent la cohésion locale et visent à réduire les inégalités.

B. Une intégration communautaire vectrice d'une pluralité de services de proximité

« Nous constatons que le social est de plus en plus saisi par les communautés non pas dans une logique de transfert de compétences mais d'extension ou de création de compétences. L'action intercommunale ne vient pas se substituer à l'action communale, elle en constitue un prolongement. Autrement dit, ce que des communes seules ne faisaient pas parce qu'elles n'avaient pas la taille critique, elles peuvent désormais le faire dans le cadre intercommunal. »[321]

Le travail à l'échelle supracommunale n'est pas une évidence pour les décideurs locaux, ce qui se remarque assez fortement en ce qu'il s'agit de l'action sociale. En effet, pour les élus communautaires, l'action sociale s'exerce avant tout à l'échelle de la commune, premier maillon territorial connu par les habitants. Pour autant, certains EPCI décident de s'investir dans la mise en œuvre de politiques sociales intercommunales, considérant la mutualisation comme un outil de développement sur des territoires peu denses et ruraux.

Nous avons travaillé à l'échelle des Communautés de communes d'Indre-et-Loire : elles se caractérisent principalement par des territoires assez étendus, ruraux, avec une densité de population plutôt faible. Pour interroger l'impact de l'échelle intercommunale sur la mise en œuvre de politiques sociales, plusieurs entretiens ont été menés avec des élues, vice-présidentes à l'échelle de leur Communauté de communes. Premier simple constat, les délégations qui concernent l'action sociale divergent entre « en charge de l'action sociale », « référente des solidarités » ou encore « en charge de la politique sociale ». Surtout, ce qu'il ressort de ces

[320] Thomas Frinault, Rémy Le Saout, « Communes, intercommunalité et action sociale. Les contraintes d'un changement d'échelle territoriale », Revue française des affaires sociales, no. 4, 2011, pp. 114-131.
[321] Laurent Cytermann, Emmanuel Heyraud, Patrick Le Lidec, « Intercommunalité, métropole et social : quel avenir ? », *Informations sociales*, vol. 179, no. 5, 2013, pp. 88-97.

échanges est bien que l'intercommunalité peut être un moteur pour la mise en œuvre de politiques sociales si les personnes choisissent de s'en saisir, que ce soit les élus ou les services.

En premier lieu donc, l'échelle intercommunale peut être un atout pour le portage de l'action sociale : « À l'échelle départementale, l'intercommunalité est le bon échelon : on est représentatif d'une masse de population importante mais qui présente quand même des différences de vie, de situations. »[322]. Le fait de travailler sur un territoire qui présente des similitudes en termes de besoins sociaux permet de favoriser le déploiement de politiques concrètes qui n'auraient pas forcément pu exister, faute de moyens financiers et/ou techniques pour certaines communes.

En effet, pour des villes de moins de 1 000 habitants, la création d'un service d'aide à domicile, ou bien la mise en œuvre d'un dispositif visant à lutter contre le non-recours aux droits n'est pas pertinente : quand bien même les besoins existent, le portage de telles politiques est trop coûteux, financièrement comme humainement. En cela, les EPCI offrent une possibilité d'action plus large : « L'intercommunalité nous permet d'avoir des structures que l'on n'aurait pas pu avoir seuls. »[323]. L'exemple le plus parlant est celui du label France Services.

La loi NOTRe du 8 août 2015 crée les maisons de services au public ayant pour objet « d'améliorer l'accessibilité et la qualité des services, en milieu rural et urbain, pour tous les publics ».[324] Ces structures combinent accueil physique et accompagnement numérique avec pour objectif de rassembler en un même lieu différents services. « Elles peuvent rassembler des services publics relevant de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs groupements, d'organismes nationaux ou locaux chargés d'une mission de service public ainsi que les services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population. »[325]. En 2019, le réseau France Service remplace les Maisons de services au public pour harmoniser le fonctionnement des structures et renforcer le lien entre l'État, les collectivités territoriales, et les partenaires publics[326].

[322] Extrait d'un entretien avec une élue d'une Communauté de communes de l'Indre-et-Loire, Mai 2024.
[323] Extrait d'un entretien avec une élue communautaire.
[324] Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République, JORF n°182 du 8 août 2015, Article 100 modifiant l'article 27 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.
[325] Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République, *op. cit.*, Article 100.
[326] Circulaire n°6094-SG du 1er juillet 2019 relative à la création de France Services.

Les espaces France Services sont des structures permettant de bénéficier d'un accueil de proximité et d'un accompagnement administratif sur de nombreuses thématiques. Ils sont animés par des conseillers France Services mais aussi par de nombreux partenaires (notamment la Direction générale des Finances publiques ou encore la Caisse d'allocations familiales) qui y effectuent des permanences. En 2022, près de 2 700 structures existent en France, dont une centaine de structures itinérantes (via un bus par exemple). Avec pour objectif communiqué d'avoir une structure à « 30 minutes de chez vous, où que vous soyez »[327], les maisons France Services s'inscrivent dans une logique cantonale[328]. C'est logiquement les EPCI qui sont les plus à même de répondre à cette demande.

Ainsi, en Indre-et-Loire, 27 structures France Services sont présentes (selon l'outil cartographique développé par le réseau national France Services[329]). Pour certaines Communautés de communes, ces structures permettent de répondre à l'enjeu de maillage territorial et d'accessibilité des services : « C'est un ensemble d'acteurs géré par la Communauté de communes qui agissent de concert pour permettre de rester dans la proximité et de la développer. »[330]. Pour d'autres territoires, l'outil France Services reste un accueil de premier échelon qui ne permet pas forcément de répondre à la problématique de l'accès aux droits et aux services publics pour tous.

Il faut noter également que les espaces France Services ont vocation à répondre à ce besoin de services à la fois dans les Quartiers Politiques de la Ville (QPV) et dans les territoires ruraux[331] : en Indre-et-Loire, sur les 27 structures existantes, 8 sont situées sur la métropole de Tours en QPV (Tours, La Riche, Joué-lès-Tours) et donc 19 sont réparties dans les autres territoires : la carte est très parlante puisque si l'objectif des maisons France Services est bien de mailler le territoire, leur présence est fortement concentrée autour des polarités les plus importantes (exemples : Amboise, Château-Renault, Loches, Montlouis-sur-Loire, Bléré, qui font partie des communes les plus peuplées du département).

[327] Stanislas Guerini, ministre de la Transformation et de la Fonction publiques.
[328] L'objectif de déploiement des France services étant établie à l'échelle des cantons, avec pour objectif affiché de couvrir 1 423 cantons fin 2023.
[329] « Trouver la France services la plus proche de chez vous » [en ligne], france-services.gouv.fr
[330] Extrait d'un entretien avec une élue communautaire.
[331] Circulaire n°69094-SG, *op. cit.*

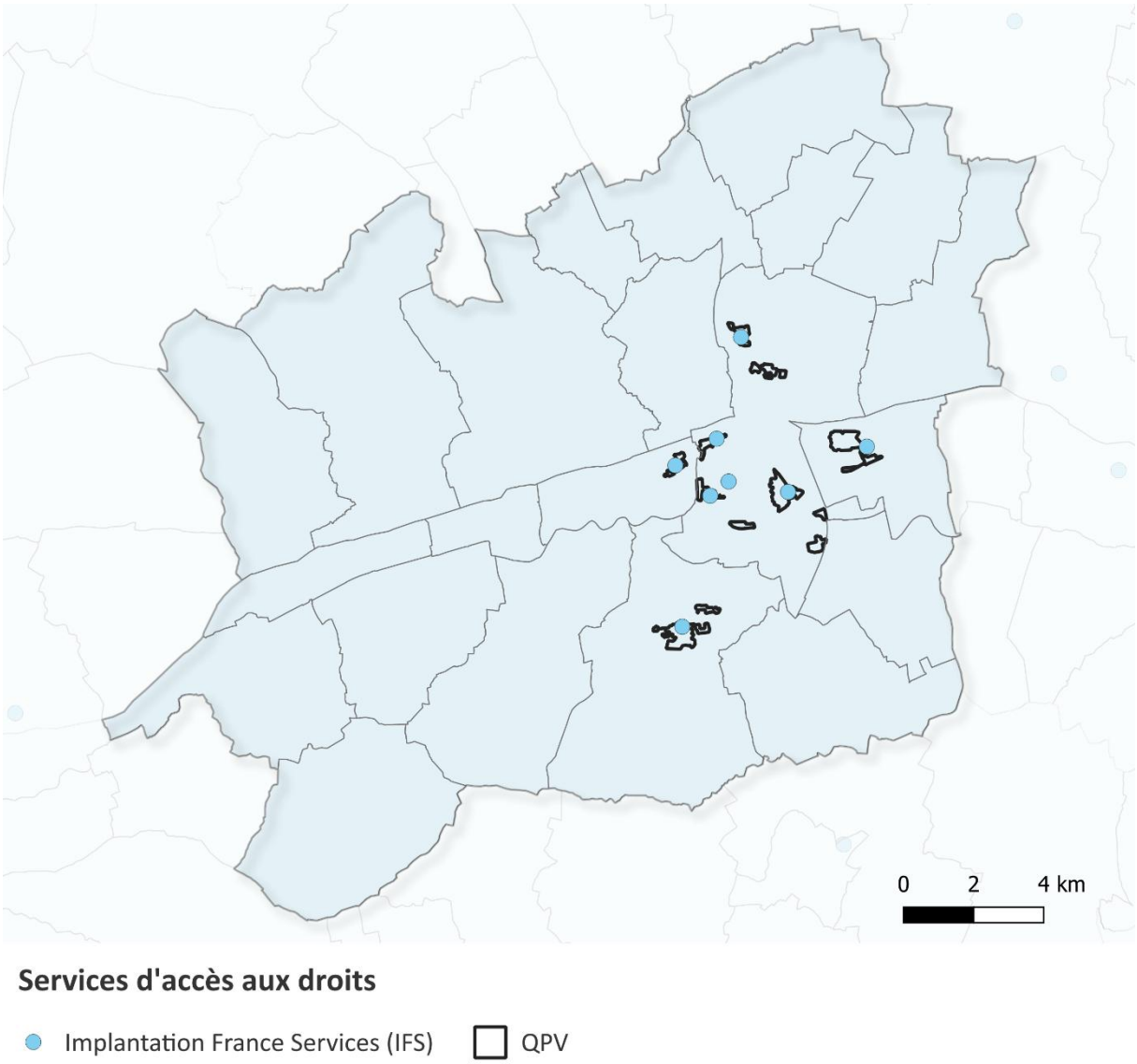


Figure 15 : Implantation des France Services dans le département d'Indre et Loire, 2024, Traitement : Ithéa Conseil

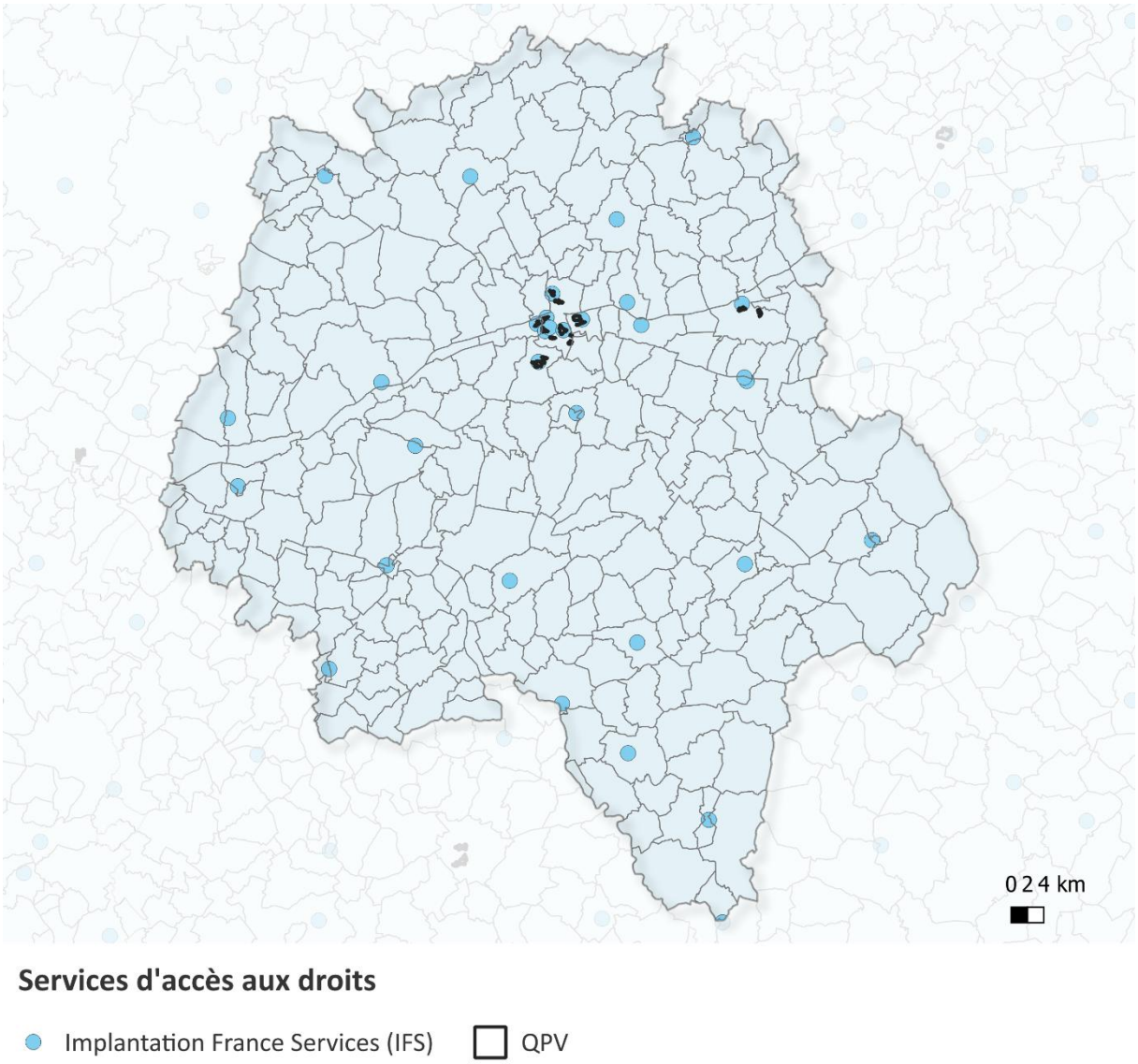


Figure 16 : Implantation des France Services dans l'intercommunalité Tours Métropole Val de Loire, 2024, Traitement : Ithéa Conseil

Dès lors, les Communautés de communes, par leur investissement pour le déploiement de structures France Services, répondent à leur prise de compétences en matière sociale : c'est l'une des premières actions citées à la lecture des projets de territoire des Communautés de communes du département et lors des entretiens avec les élus en charge des questions sociales[332]. Cette dynamique est récente : avant la création des MSAP, transformées en maisons France Services, les intercommunalités ne s'investissaient pas autant dans l'accès aux droits :

[332] Projets de territoires des Communautés de communes qui en ont établi un et qui sont accessibles pour tous en ligne.

en 2014, seuls 16 % des EPCI accueillaient des permanences d'acteurs pour l'accès aux droits[333].

En second lieu, l'action intercommunale existe parce que les élus intercommunaux le veulent. Cette question de l'ambivalence des propositions et solutions est fondamentale dans la mise en œuvre de l'action publique sociale[334]. À l'échelle intercommunale, la problématique de la coopération entre communes et EPCI est plus ou moins forte selon l'histoire de la collectivité et de ce territoire. Toutefois, de manière unanime, les élus partagent l'idée selon laquelle l'intercommunalité ne peut s'épanouir sans un investissement et une volonté partagés par les élus communaux. S'agissant de l'action sociale, les élus l'identifient comme un moyen de répondre aux besoins des habitants des petits villages en matière d'offre et de services, comme le montre cet extrait du projet de territoire d'une des Communautés de communes d'Indre-et-Loire : « Pour rendre plus juste et plus cohérente l'action sociale au sein de la Communauté de communes, nous devons travailler de concert avec les communes membres pour simplifier la vie de nos usagers. »[335].

Surtout, les élues interrogées insistent sur l'importance de la coopération du quotidien, afin que les communes ne soient pas noyées dans le flot de l'action publique territoriale : « Sur un territoire aussi grand, composé de plus de 60 communes, la question de la proximité ne s'efface pas parce qu'on travaille à l'échelle intercommunale : tous les services doivent être effectifs sur l'ensemble des communes. », « L'existence de l'intercommunalité est indispensable, mais il faut que les petites communes réussissent à vivre dans cette intercommunalité. » [336]. Aussi, si les maisons France Services peuvent permettre de « faire communauté », la réelle prise en compte des problématiques sociales reste conditionnée à une véritable prise de position politique partagée, ce qui n'est pas toujours le cas.

Il faut noter que la prise en compte des problématiques sociales est considérée comme une charge[337] et n'est donc pas une priorité, ce qui est confirmé par certaines élues lorsqu'elles

[333] DREES, Enquête Action sociale des communes et intercommunalités (ASCO), Insee - Recensement de la population 2012, Découpage géographique au 01/01/2014, Autres renseignements, « L'EPCI ou le CIAS accueillent-ils des permanences d'autres acteurs ? ».
[334] Cf. Chapitre suivant.
[335] Projet de territoire 2020-2026 de la CC Bléré-Val de Cher, Axe 3 : Cohérence Territoriale, Objectif – Favoriser l'accès aux services pour notre population, page 48.
[336] Extrait d'un entretien avec une élue d'une Communauté de communes de l'Indre et Loire, Mai 2024.
[337] Daniel Gaxie, La démocratie représentative, 2000 Paris, Montchrestien, 3e édition.

sont interrogées sur le sujet de leur délégation : « On m'a donné le lien social, mais il n'y avait rien de compris derrière, que ce soit en termes de projets ou de services affectés. »[338]. De plus, le secteur du social, tout comme celui du sport, présente la particularité d'être attaché à une gestion communale, notamment du fait des acteurs qui y sont mobilisés (notamment le tissu associatif) mais surtout parce qu'il s'agit, pour les habitants, d'un repère de proximité : « Le citoyen lambda ne sait pas ce qu'est une Communauté de communes. C'est plus évident pour eux d'aller voir leurs élus communaux. »[339].

Si la mutualisation à l'échelle de l'intercommunalité permet de répondre à des besoins de territoire communs, les EPCI peuvent aussi pousser plus loin cette considération du social. En effet, nous avons peu mis en avant la possibilité pour ces collectivités de développer les partenariats avec d'autres collectivités, comme avec le département par exemple ou encore les organismes d'emploi, puisque les EPCI ne s'en saisissent que très peu. Selon l'enquête nationale sur l'action sociale des communes et intercommunalités réalisées par la Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques (DREES) en 2015, seuls 22 % des EPCI interrogés ont formalisé un partenariat avec le département dans le domaine de compétence des personnes âgée et 14 % s'agissant du domaine des personnes en situation de handicap[340]. La création des Centres Intercommunaux d'Action Sociale vient en cela plus facilement répondre aux besoins des EPCI en matière d'allégement de charges mais aussi en termes de mutualisation des moyens et des besoins.

Paragraphe II : La vaine place des CIAS dans les politiques sociales territoriales

« L'intercommunalité contribue à renforcer le maillage territorial et à satisfaire à l'exigence d'accessibilité des services fondamentaux pour tous, y compris sur des territoires jusqu'alors peu concernés, car trop faibles pour soutenir une action autonome. Lieu de confrontation des idées entre les acteurs, le CIAS permet la mise en œuvre d'une réelle stratégie de cohésion sur le territoire intercommunal. »[341]

[338] Extrait d'un entretien avec une élue communautaire.
[339] Extrait d'un entretien avec une élue communautaire.
[340] DREES, Enquête Action sociale des communes et intercommunalités (ASCO), Insee - Recensement de la population 2012, Découpage géographique au 01/01/2014, Partenariats de l'EPCI ou du CIAS relatifs à l'action sociale, « L'EPCI ou le CIAS ont-ils des partenariats formalisés avec d'autres institutions au 31-12-2014 ? ».
[341] « L'action sociale intercommunale. Enjeux, réalités et perspectives d'évolution », dir. Nicolas Portier et Christophe Bernard, Assemblée des Communautés de France, Septembre 2010, *op. cit.*

La structuration de la compétence en matière d'action sociale intercommunale peut revêtir plusieurs formes dans ses modalités de mise en œuvre : la création d'un établissement public administratif peut contribuer à renforcer la position de l'EPCI dans le développement social territorial parmi de nombreux acteurs, des collectivités territoriales aux associations locales (A). Cependant, les CIAS sont tout autant dépendants du manque de clarté législative que soumis à la volonté politique des élus locaux, ce qui freine encore leur déploiement (B).

A. L'apport des CIAS à l'animation du développement social du territoire

« L'action sociale intercommunale permet, selon ceux qui la conduisent, de conjuguer proximité et efficacité. Les CIAS qui en sont les maîtres d'œuvre se trouvent désormais au cœur des logiques de développement territorial. »[342]

Le Centre Intercommunal d'Action Sociale est un établissement public administratif intercommunal, administré par un conseil d'administration présidé par le président de l'EPCI, dans des conditions similaires à celles fixées pour les CCAS par le Code Général des Collectivités Territoriales en ses articles L 123-4 et suivants.

C'est la loi du 6 janvier 1986 qui prévoit la possibilité pour les structures intercommunales de créer un centre intercommunal d'action sociale qui se définit de la même manière qu'un CCAS :

« Plusieurs communes groupées en syndicat de communes peuvent créer un centre intercommunal d'action sociale qui exerce pour les communes concernées les compétences mentionnées aux alinéas qui précèdent. » [343] [344]

La loi de programmation pour la cohésion sociale ouvre un mouvement « d'accélération de l'intercommunalisation du social »[345]. En effet, l'action sociale d'intérêt communautaire est inscrite au sein des compétences facultatives pouvant être assurées par les communautés de

[342] Pierre Grelley, « Contrepoint – La naissance de l'intercommunalité sociale », Informations sociales, vol. 179, no. 5, 2013, pp. 107-107.
[343] Loi n°86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de la santé, JO n°0006 du 8 janvier 1986, Art. 137.
[344] La création d'un CIAS s'inscrit dans une certaine continuité vis-à-vis des bureaux d'aide sociale à l'échelle des groupements de communes envisagée par le décret n°53-1186 du 29 novembre 1953 portant réforme des lois d'assistances, op. cit., Article 11, Cf développements en début de Section Seconde du présent Chapitre.
[345] Thomas Frinault, Rémy Le Saout, « Communes, intercommunalité et action sociale. Les contraintes d'un changement d'échelle territoriale », Revue française des affaires sociales, no. 4, 2011, pp. 114-131, *op. cit.*

communes et communautés d'agglomération[346]. De plus, la loi prévoit que cette compétence peut être exercée par un CIAS :

« Lorsque la Communauté de communes exerce la compétence action sociale d'intérêt communautaire, elle peut en confier la responsabilité pour tout ou partie à un centre intercommunal d'action sociale constitué dans les conditions fixées à l'article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles. »[347].

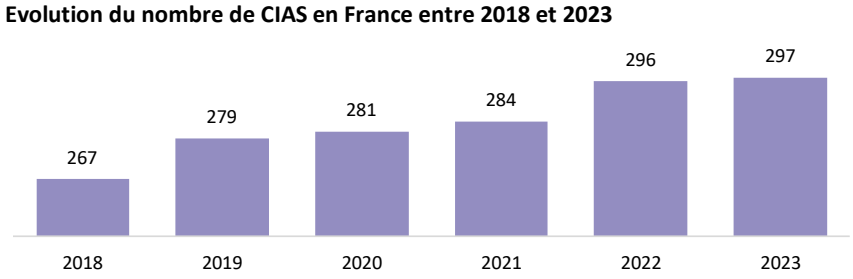
À sa lecture, cette disposition peut avoir plusieurs niveaux de conséquences sur l'exercice de l'action sociale. En cas de transfert intégral de la compétence action sociale vers l'EPCI et plus précisément vers le CIAS, les CCAS des communes membres ne pourront plus exercer aucune des missions transférées et seront donc dissouts de plein droit : ce cas d'espèce ne concerne que très peu d'intercommunalités en France, ce qui s'explique par le fort impact d'un tel transfert. Dès lors, en cas de transfert partiel de la compétence d'action sociale d'intérêt communautaire et lorsque l'EPCI a créé un CIAS, les CCAS continuent d'exercer les compétences non transférées à l'échelle intercommunale, ce qui demande d'établir un partage à la fois strict et clair entre les deux niveaux d'exercice, pour éviter la superposition des actions. Enfin, si l'EPCI a pris la compétence d'action sociale d'intérêt communautaire sans création de CIAS, il n'est pas possible pour les CCAS de transférer leurs compétences directement à l'EPCI. Leurs attributions continueront donc d'être effectives, tandis que les EPCI ne pourront exercer que les compétences transférées par les communes si celles-ci n'ont pas dévolu l'ensemble de leurs missions d'action sociale aux CCAS.

En somme, les liens entre les centres d'action sociale, les intercommunalités et leurs communes membres peuvent être complexes suite au transfert de la compétence relative à l'action sociale d'intérêt communautaire. Cela explique en partie le faible nombre d'EPCI qui s'engagent dans le processus de création d'un CIAS. En revanche, pour les intercommunalités qui décident de prendre la compétence et de créer un CIAS, cela nécessite un investissement à la fois technique mais aussi politique.

[346] Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, JO n°15 du 19 janvier 2005, Art. 60.
[347] Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, *op. cit.*, Article 60.

297 CIAS ont été actifs en France en 2022, ce qui correspond à 1 EPCI sur 5 doté d'un CIAS[348]. Les CIAS sont présents dans une certaine mesure sur l'ensemble du territoire national, les départements qui en comptent le plus grand nombre étant la Dordogne (18 structures en 2022), les Landes (18 structures) et la Savoie (13 structures). Certains départements ne sont toutefois dotés d'aucune structure intercommunale comme par exemple l'Aisne, la Haute-Saône et la Seine-Saint-Denis[349].

Pour constater leur évolution, nous nous sommes intéressés aux données financières de ces structures : ainsi, l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales (OFGL) recense 297 budgets de CIAS en France en 2023, contre 267 en 2018. Nous remarquons que malgré une volonté affichée par le législateur mais aussi par les collectivités elles-mêmes (via les associations d'élus notamment) de développer la dynamique intercommunale en matière d'action sociale, le nombre de CIAS reste stable voire diminue : dix ans auparavant, en 2012, 340 CIAS étaient recensés. Entre 2018 et 2023, leur nombre reste plutôt stable voire tend à augmenter légèrement.



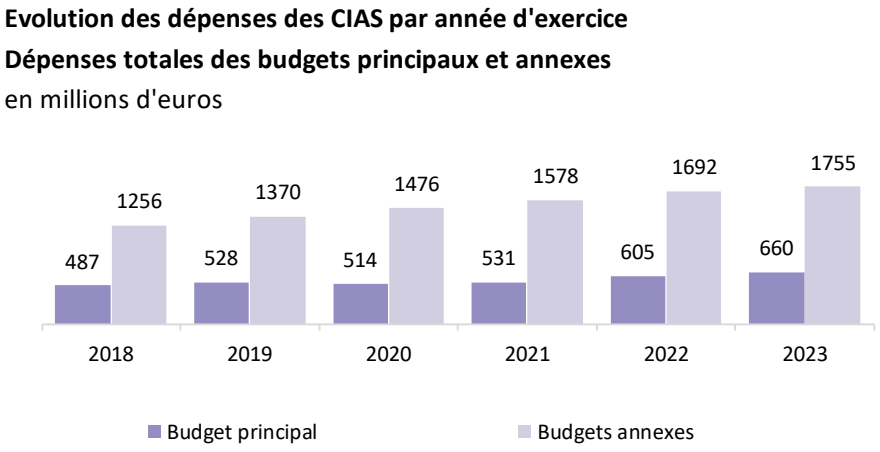
Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales, Comptes des CCAS-CIAS 2018-2023

Figure 17 : Graphique représentant le nombre de Centres Intercommunaux d'Action Sociale en France entre 2018 et 2023[350]

[348] Le nombre de CIAS est issu des rapports de l'OFGL et obtenu à partir des balances comptables DGFiP. Seuls les établissements ayant tenu un compte de gestion et ayant déclaré un montant non nul en dépenses, en recettes (pour les budgets principaux) sont comptabilisés. En 2023, 297 CIAS sont recensés.
[349] Remarque : les départements de la Haute-Saône, du Lot-et-Garonne et de la Seine-Saint-Denis ont tous 3 un CIAS implanté sur le territoire mais qui fonctionne pour la gestion d'un établissement (tel qu'un foyer autonomie pour les personnes âgées). Aussi, leur exercice budgétaire ne comporte pas de budget principal, leurs dépenses sont portées sur un budget annexe affecté à l'établissement ou au service rattaché au CIAS.
[350] Observatoire des finances et de la gestion publique locales, Comptes des CCAS-CIAS 2018-2023.

L'ampleur de l'action sociale intercommunale s'établit au niveau de l'investissement financier des CIAS. En effet, si le nombre d'établissements ne croît pas, leurs dépenses sont de plus en plus importantes. Les dépenses totales des CIAS (budget principal) atteignent 660 millions d'euros en 2023, soit une hausse de 35 % par rapport à leur niveau de dépenses totales en 2018.

De plus, il est intéressant de considérer l'évolution des budgets annexes de ces structures. Les budgets annexes des CIAS, distincts des budgets principaux, sont établis pour certains établissements ou services publics : services de soins à domicile, EHPAD, Maisons d'Accueil Spécialisées. Les masses financières regroupées au sein des budgets annexes sont, comme les budgets principaux, de plus en plus élevées : les dépenses totales sont de 1 755 millions d'euros en 2023, soit une hausse de 39 % par rapport à leur niveau de dépenses totales en 2018. Cette évolution s'explique par le fait que les CIAS gèrent plus d'établissements et de services en 2023 qu'en 2018 (204 budgets annexes enregistrés en 2023 contre 194 en 2018). Le CIAS peut en effet être considéré comme un outil adapté pour la gestion de ces structures qui interviennent majoritairement auprès des publics vulnérables dont les personnes âgées, puisque les besoins en matière d'accueil du grand âge dépassent les territoires communaux.



Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales, Comptes des CCAS-CIAS 2018-2023

Figure 18 : Graphique représentant les dépenses totales des budgets principaux et budgets annexes des Centres Intercommunaux d'Action Sociale en France entre 2018 et 2023[351]

[351] Observatoire des finances et de la gestion publique locales, Comptes des CCAS-CIAS 2018-2023.

Outre la gestion de services spécialisés, quel est l'intérêt des intercommunalités dans la création d'un CIAS ? En l'absence de définition claire et précise de l'action sociale d'intérêt communautaire, le CIAS donne corps aux missions exercées par les EPCI. Sa composition, qui reprend les mêmes principes que la composition des CA des CCAS[352], permet l'intégration du tissu associatif local engagé en matière de solidarités et d'actions envers les familles. Ces réseaux collectifs locaux sont des ressources phares sur lesquelles s'appuyer pour les élus[353].

La communauté de communes du Grand Autunois Morvan, en Saône-et-Loire, regroupe 55 communes et compte 40 000 habitants, à la suite de 2 fusions d'intercommunalités en 2014 puis en 2017. À la suite de ces changements de périmètres d'actions, le CIAS du Grand Autunois Morvan acquiert l'ensemble des compétences sociales historiquement détenues par les CCAS, dans l'objectif de renforcer l'offre sur tout le territoire, de nombreux CCAS étant peu actifs. Pour organiser ses actions sur le territoire, le CIAS prend appui sur trois pôles géographiques : ces communes détiennent chacune une Maison de Service au Public animée par la Communauté de communes. Aussi, un Ludobus, ludothèque itinérante, a été développé en 2014 pour proposer des animations de proximité à destination des familles et lutter contre l'isolement. La communauté de communes assure alors via son CIAS un rôle de coordination de l'action sociale et porte une dynamique d'animation du territoire.[354]

Au-delà de l'aspect partenarial, le CIAS est un outil de lisibilité politique et juridique pour répondre aux problématiques d'interférences entre l'échelon intercommunal et l'échelon communal mais aussi vis-à-vis des CCAS. Nous pouvons en effet citer, parmi les compétences obligatoires des CIAS, la réalisation de l'analyse des besoins sociaux, en lieu et place des CCAS, dans l'hypothèse où le transfert de la compétence de l'action sociale est entier. En dehors de ce cas de figure plutôt rare, le CIAS est une forme de centralisateur de l'action sociale d'un territoire. Son action a en effet vocation à prendre corps par une concertation entre les services de l'intercommunalité et les élus représentants des communes membres, et ainsi mutualiser les réflexions pour déployer des projets pérennes.

[352] Cf. Section précédente.
[353] Christian Le Bart, L'analyse du discours politique : de la théorie des champs à la sociologie de la grandeur, Mots. Les langages du politique, 72, 2003, pp. 97-110.
[354] Union nationale des centres communaux d'action sociale, « Pourquoi et comment créer un CIAS ? L'exemple de la communauté de communes du Grand Autunois Morvan », Publié le 16 novembre 2017, [en ligne], UNCCAS.org

Le CIAS du Blaisois, créé en 2005 suite à la prise de compétence Action sociale par la Communauté d'agglomération de Blois « Agglopolys », gère l'ensemble de l'action sociale sur le territoire, les CCAS ayant été dissous. Un conseil de développement social était consulté sur chacune des grandes orientations des actions de prévention et de développement social conduites par le CIAS et permettait donc à chaque commune du territoire d'être partie prenante de l'action sociale de proximité ; « Sur le terrain, le CIAS a aujourd'hui remplacé tous les CCAS qui existaient au sein des communes même si certaines d'entre elles craignaient une perte de proximité avec les usagers. Pour conserver ce lien, deux antennes ont été ouvertes, à Blois et à Vineuil ».[355] La commission Solidarité et Innovation Sociale, mise en œuvre depuis 2012, est composée d'un élu ou d'un représentant de chacune des communes membres et poursuit donc cette logique de coopération entre les parties prenantes de la Communauté d'Agglomération. Un projet social de territoire a ainsi été élaboré pour renforcer les synergies partenariales et parvenir à un pilotage opérationnel permettant de répondre aux besoins de tout un territoire, sans omettre de faire participer et consulter les acteurs locaux.[356]

Toutefois, la question de la proximité reste au cœur de la problématique. L'action sociale a pour principal sujet le lien avec les habitants et le renforcement de la cohésion d'un territoire. Or, cette perte de proximité est une des fragilités du CIAS : « On a perdu de vue l'idée selon laquelle au départ le CIAS ne devait pas être une strate supplémentaire mais un outil technique ou de mutualisation de moyens »[357]. Aussi, il est fondamental de se questionner sur l'ouverture de la mise en œuvre des politiques publiques sociales plus que sur la structure porteuse puisque, plus encore que les CCAS, les CIAS ne sont pas reconnus par les citoyens comme des structures d'action sociale.

[355] Entretien avec Christophe Degruelle, président d'Agglopolys, La communauté d'agglomération de Blois : l'action sociale communautaire appliquée à un territoire hétérogène, in « L'action sociale intercommunale. Enjeux, réalités et perspectives d'évolution », dir. Nicolas Portier et Christophe Bernard, Assemblée des Communautés de France, Septembre 2010, p. 17.
[356]CIAS du Blaisois, « Le Projet Social de Territoire », [en ligne], ciasdublaisois.fr
[357] Extrait d'un entretien avec un ancien cadre de l'Union Nationale des CCAS, Juin 2024.

B. Le CIAS : un établissement public non identifié

« Par le lien financier qui unit les deux entités, on peut logiquement considérer que les orientations politiques de l'action sociale intercommunale sont fixées par le conseil communautaire, leur mise en œuvre par le conseil d'administration du CIAS. Pour employer une expression souvent utilisée, il est un satellite de l'intercommunalité. »[358]

Nous l'avons constaté, le nombre de CIAS rapporté au nombre d'intercommunalités est encore faible. Nous avons aussi mis en évidence que l'évolution du nombre de structures reste marginale, malgré la possibilité conférée aux Communautés de communes et aux Communautés d'Agglomérations en 2005 de confier, à titre optionnel, les compétences sociales en gestion aux CIAS[359]. Ainsi, pour tendre vers la « nécessaire montée en puissance de l'intercommunalité sociale »[360], les CIAS sont des structures d'un intérêt certain pour les élus et les services. Pour autant, ils sont encore considérés comme une contrainte technique et financière, et surtout comme des lieux de perte de pouvoir pour les communes.

Premièrement, le Centre intercommunal d'action sociale, pour être la « cheville ouvrière »[361] de l'action sociale, doit pouvoir être en mesure d'exercer ses compétences. En tant qu'établissement public à caractère administratif[362], le CIAS est une personne morale de droit public disposant de la personnalité juridique et d'une autonomie financière. Il est placé sous le contrôle de la collectivité et est assujetti au principe de spécialité fonctionnelle : il exerce donc les compétences qui lui sont allouées. Selon le Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF), la possibilité de créer un CIAS pour l'EPCI est conditionnée à la détention de la compétence « action sociale »[363] [364]. Cela impose une modification des statuts de l'EPCI si tel n'est pas le cas avant que le conseil communautaire puisse délibérer sur la constitution d'un CIAS.

---

[358] « Le cadre juridique de l'action sociale intercommunale », Intercommunalités de France, dir. Damien Christiany, Août 2022, *op. cit.*, p. 32.
[359] Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, *op. cit.*, Article 60.
[360] Martine Long, L'action sociale entre commune et intercommunalité, *AJDA*, 2009, p. 2098.
[361] Olivier Didriche, Le centre d'action sociale, AJ Collectivités Territoriales, 2018, p. 423.
[362] Code de l'Action Sociale et des Familles, Article 123-6.
[363] Code de l'Action Sociale et des Familles, Article 123-4-1.
[364] À noter que la loi n°2022-217 du 21 février 2022 (loi « 3DS ») a mis fin à une contradiction sur ce point, les EPCI peuvent désormais créer un CIAS lorsqu'ils exercent la compétence action sociale et non plus la compétence sociale d'intérêt communautaire, intégrant donc les communautés urbaines et les métropoles. Voir en ce sens : Morgane Letanoux, Quelle intercommunalité après la loi 3DS, *AJCT*, 2022, p. 244.

Ensuite, au regard de l'article L 123-4-1 du CASF, l'intercommunalité peut transférer la totalité ou une partie de la compétence action sociale au CIAS. Pour donner un exemple concret, l'intercommunalité peut transférer les domaines de l'accès aux droits, de l'insertion sociale au CIAS et conserver les thématiques de l'enfance jeunesse. Cette distinction est importante puisque de nombreux cas de figure peuvent exister en fonction de la prise de compétence d'action sociale par l'EPCI et de ce qu'elle comporte. Si, entre l'échelon communal et intercommunal, la répartition de la compétence action sociale n'est pas clairement déterminée et séparée[365], l'ajout d'une nouvelle structure dans l'équation ne vient pas simplifier l'action publique.

La Communauté de communes Lesneven Côte des Légendes, dans le Finistère, dispose d'un CIAS, aux termes de ses compétences optionnelles. Celui-ci est chargé de la gestion et de l'animation de l'épicerie solidaire, ou encore de l'évaluation des besoins sociaux de la population. Parmi ses compétences facultatives, la Communauté de communes dispose de la compétence du domaine social, ce qui concerne l'enfance, la jeunesse, l'emploi, la gérontologie, la prévention de la délinquance[366]. Autrement dit, la compétence « action sociale » est partagée entre la Communauté de communes, via une commission thématique spécifique, et le CIAS, via son conseil d'administration.

En 2021, l'intercommunalité a décidé de dissoudre le CIAS au regard de l'interférence entre l'administration du CIAS et la commission thématique « cohésion sociale et services à la population » instituée à l'échelle de la Communauté de communes. Cette proposition de dissolution était motivée par la volonté de simplifier l'action de l'EPCI en matière d'action sociale tout en poursuivant le travail partenarial avec les acteurs locaux par l'élargissement de la commission thématique. Pour certains élus, cette décision pose la problématique de l'autonomie financière qui était celle du CIAS, et donc du manque de transparence qui s'ensuit : l'activité de l'action sociale se retrouve de fait ensevelie au sein du budget principal de la Communauté de communes.[367]

[365] Cf. Section 1 du présent Chapitre.
[366] Statuts de la Communautés de communes, Préfecture du Finistère, 12 décembre 2016, Articles 12-8 et 12-12.
[367] Conseil communautaire de la Communauté Lesneven Côte des Légendes, Séance en date du 30 juin 2021, Extrait du registre des délibérations, Délibération n° CC/79/2021, et, Séance en date du 15 décembre 2021, Délibération n° CC/131/2021.

Toujours selon le même article L 123-4-1, qui fait d'ailleurs l'objet de nombreuses notes techniques et juridiques à destination des services, « tout ou partie des compétences des centres communaux d'action sociale des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui ne relèvent pas de l'action sociale d'intérêt communautaire peuvent être transférées au centre intercommunal d'action sociale »[368]. Ce transfert est décidé par délibérations concordantes du conseil communautaire et des conseils municipaux, pour les communes concernées. En effet, ce transfert ne peut concerner qu'une partie des CCAS des communes membres de l'EPCI, et certaines communes peuvent choisir de conserver tout ou une partie de leurs compétences. Aussi, ce transfert peut être partiel ou intégral : dans le cas où il est intégral, il entraîne la dissolution de plein droit du CCAS concerné.

En somme, dans un même EPCI, certaines communes membres peuvent décider de transférer toutes leurs compétences et donc dissoudre leur CCAS, certaines communes membres peuvent choisir seulement certaines compétences à transférer, et d'autres peuvent ne vouloir transférer aucune compétence. Sans oublier que pour certaines communes, la question ne se pose pas car elles ne disposent pas de CCAS. Autant de situations différentes qui amènent une complexité administrative et politique.

La Communauté de communes Loches Sud Touraine, en Indre-et-Loire, est une Communauté de communes très étendue géographiquement, composée de 67 communes, née de la fusion en 2017 de 4 Communautés de communes. La Communauté de communes dispose parmi ses compétences de l'action sociale d'intérêt communautaire. Pour favoriser la transversalité et la mutualisation entre les communes et les partenaires, un CIAS a été créé en 2019[369] [370] et s'est vu transférer l'ensemble de la compétence. Pour poursuivre la dynamique de proximité, des référents communaux ont été nommés et se réunissent au sein d'une commission locale d'action sociale à l'échelle intercommunale. Toutefois, une commune a choisi de conserver un CCAS, qui intervient majoritairement pour délivrer des aides financières d'urgence et des aides alimentaires exceptionnelles.[371]

[368] Code de l'Action Sociale et des Familles, Article L 123-4-1.
[369] En 2019, la Communauté de communes a opéré une extension territoriale du CIAS ; il existait auparavant un CIAS sur le territoire de la Communauté de communes Loches Développement.
[370] À noter que parmi les communes membres, seules 6 ont une population supérieure à 1 500 habitants donc étaient dans l'obligation d'avoir un CCAS.
[371] Ville de Ligueil, Rapport d'activité des services généraux, Année 2023, p.11.

Dans les territoires ruraux, le CCAS est une structure à laquelle les élus tiennent : c'est le symbole d'une certaine proximité entre les habitants et le service public. En effet, malgré les dynamiques de mutualisation de services, ce que représentent très bien les maisons France Services, les communes les plus petites en termes de nombre d'habitants restent peu dotées, si ce n'est d'une mairie. Alors, en matière d'action sociale, les CCAS doivent encore jouer un rôle de premier plan.

De plus, dans les intercommunalités rurales et composées de nombreuses communes, la gestion d'un CIAS n'est pas une activité facile et linéaire. Nous le rappelions, la création d'un établissement public à caractère administratif demande des ajustements techniques, des moyens financiers, des arbitrages politiques. Aussi, pour certaines collectivités, le CIAS, considéré de prime abord comme facilitateur, peut vite devenir un fardeau pour les services tout comme pour les élus.

La Communauté de communes du Pays d'Olmes, en Ariège a créé en 2003 un CIAS sur son territoire, dont la direction était rattachée à la direction générale des services de l'intercommunalité. La Communauté de communes se voit contrainte en 2024 de procéder à sa dissolution au regard de problématiques de gouvernance (absence de membres du conseil d'administration empêchant le quorum d'être atteint, absence de la directrice), mais aussi de problématiques liées à la gestion administrative et financière. Cette dissolution, rendue effective en conseil communautaire, a suscité de nombreuses interrogations de la part des élus communautaires, notamment pour la poursuite de l'action sociale : « un CIAS, Centre Intercommunal d'Action Sociale est une structure à part entière qui a la particularité d'intégrer des personnes de la société civile pour travailler sur des sujets *ad-hoc*. Cela ne sera plus le cas demain » ; « Cette dissolution implique de noyer la mission importante dans un budget, un ensemble qui rendra invisible cette action sociale. »[372]. Cette dissolution a notamment entraîné la réécriture des statuts de l'EPCI dans l'objectif de clarifier les compétences exercées : l'action sociale d'intérêt communautaire, qui comprenait avant neuf items (incluant par exemple l'insertion socio-professionnelle, l'aide dans les démarches

[372] Conseil Communautaire de la Communauté de communes du Pays d'Olmes, Séance en date du 17 janvier 2024, Extraits des prises de parole sur la délibération se rapportant à la Dissolution du Centre Intercommunal d'Action Sociale, Procès-Verbal n°01/2024, p.6.

administratives) n’en compte désormais que deux, soit l’animation de la vie sociale d’intérêt communautaire et les actions en faveur de la petite enfance.

C’est parce que l’intercommunalité sociale peine à se développer qu’il faut renforcer la place des CIAS, en leur donnant un cadre législatif plus détaillé et en favorisant la place des élus communaux et des partenaires dans les conseils d’administration, tout en faisant en sorte que cette structure soit un lieu susceptible de se démultiplier, par exemple par une présence obligatoire dans chaque commune via des permanences et/ou des actions temporaires.

Pour le président de l'UNCCAS Luc Carvounas, « Le bloc communal doit gérer toute l'action sociale de proximité »[373]. En effet, si l'on considère l'étude réalisée sur le regard des Français sur l'action sociale, la confiance envers les communes et, dans une certaine mesure, l'intercommunalité, pour la gestion de l'action sociale est forte : « Le baromètre traduit une forte attente de nos concitoyens pour les protéger et les accompagner, notamment avec la forte inflation sur les prix alimentaires et la crise énergétique. Il montre aussi que le bloc communal est l'échelon dans lequel ils placent leur confiance et leurs attentes. Il incarne leur besoin d'interlocuteurs de proximité, capables d'agir sur leur quotidien. »[374].

Pour autant, cette attente des habitants vis-à-vis des institutions publiques n'oblige pas les élus locaux à s'investir sur la mise en œuvre d'une action sociale complémentaire. Cette absence de charge permet aux élus locaux d'avoir une large latitude d'intervention, mais elle peut aussi compromettre la prise en compte effective des besoins sociaux.

« Un élu qui est volontaire en matière d'action sociale, qu'il ait un CCAS ou non, il reste volontaire. Inversement, un élu qui n'est pas volontaire ne le sera pas plus parce qu'il a un CCAS sur sa commune »[375]

[373] AMF, « Entretien avec Luc Carvounas, maire d'Alfortville et président de l'UNCCAS : Le bloc communal doit gérer toute l'action sociale de proximité » [en ligne], Publié le 31 mars 2023, amf.asso.fr
[374] Sondage IFOP, réalisé pour l'UNCCAS les 1er et 2 février 2023, auprès d'un échantillon représentatif de 1012 Français.
[375] Extrait d'un entretien avec un ancien cadre de l'Union Nationale des CCAS, Juin 2024.

CHAPITRE TROISIÈME : LA DIVERSITÉ DES INTERVENTIONS DE LA COMMUNE EN MATIÈRE D'ACTION SOCIALE, UN POUVOIR D'INITIATIVE NON RECONNU

« Quand on a moins de moyens, la question sociale ne se pose pas, elle s'impose. Quand elle s'impose, il faut trouver des moyens d'avoir des politiques sociales dynamiques. » [376]

En matière d'action sociale, l'intervention de la commune semble « innée ». En effet, pour certains élus comme pour certains services, l'action sociale est une partie importante de l'action publique communale, qui ne peut être facultative :

- « L'action sociale ? Mais les communes ne font que de l'action sociale (…) tout est action sociale dans une commune. C'est notre vocation ! »
- « Le mot facultatif est assez drôle en fait (…) : c'est ce qu'on n'est pas obligé de faire mais comme personne d'autre ne le fait et que la population se retourne vers nous en cas de pépin alors on le fait, c'est moyennement facultatif. »[377]

Il convient de s'intéresser à la manière dont les communes se saisissent des enjeux liés à leur intervention complémentaire en ce qui concerne l'action sociale. Dès lors, nous évoquerons dans ce chapitre les facteurs de la prise d'initiative des communes dans la mise en œuvre de politiques sociales, qu'ils soient politiques, territoriaux, ou la conséquence de contraintes imposées aux acteurs locaux (Section Première), mais aussi la place accordée aux autres interlocuteurs et notamment les habitants et usagers (Section Seconde).

[376] Martial Bourquin, Vice-Président de l'UNCASS, Conseil national de l'UNCCAS, 26 septembre 2023, Table ronde « Comment porter un projet social dans un contexte budgétaire contraint ».
[377] Extraits d'entretiens menés avec de élus communaux en charge de l'action sociale, Enquête réalisée par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), « L'action sociale facultative des communes et des intercommunalités », dir. S. Havette, E. Molière et C. Moriceau, n°56, Septembre 2014, p. 8.

SECTION PREMIÈRE : UN POUVOIR D'INITIATIVE DES ÉLUS COMMUNAUX EN DEMI-TEINTE

« La commune devrait être le lieu même de l'initiative et de l'imagination. »[378]

« La question territoriale est accessoire ; l'essentiel, c'est le fond des politiques mises en œuvre. »[379]. Dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale qu'apporte la loi NOTRe en 2015, les parlementaires ont entendu les acteurs associatifs œuvrant dans le domaine social, dans le cadre d'auditions et tables rondes. Ces échanges mettent en évidence le besoin de renforcer les liens entre le législateur, les collectivités territoriales, les associations mais aussi les citoyens : « Le projet de loi aurait pu aller au-delà d'une redéfinition des frontières des collectivités territoriales. Il aurait été souhaitable que les citoyens soient placés au cœur du système, dans une région soucieuse de la transparence et de la lisibilité de son offre d'aides et de soins. Nous aurions ainsi pu avoir une vision stratégique et gestionnaire plus affinée que ce que le texte nous propose. » [380].

En effet, l'action sociale, entendue comme un contenant et non par son contenu, est souvent évoquée par le prisme de l'échelon départemental. Pourtant, nous l'avons largement évoqué, les communes et plus largement le « bloc communal » sont un acteur central de la définition comme de la mise en œuvre des politiques sociales. Nous chercherons donc ici à montrer l'importance de l'investissement ou du non-investissement des élus locaux et des services dans le développement des politiques locales sociales (Paragraphe I), ce qui représente une charge considérable dans la gestion municipale (Paragraphe II).

[378] Rapport de la commission de développement des responsabilités locales « Vivre ensemble », *op. cit.,* p.152.
[379] Dominique Balmary, Président de l'Union Nationale Interfédérale des Œuvres Privées Sanitaires et Sociales (UNIOPSS), Audition par la commission des lois d'associations œuvrant dans le domaine social dans le cadre de de la loi portant Nouvelle Organisation territoriale de la République, Jeudi 20 novembre 2014.
[380] *Ibid.*

Paragraphe I : Un pouvoir décisionnaire des communes accessoire

Les communes sont les collectivités territoriales par excellence. En ce sens, elles disposent de la clause de compétence générale qui leur permet d'agir dans tout domaine présentant un intérêt local[381]. Cette clause ne revêt pas de caractère constitutionnel, puisque la définition des compétences des différentes catégories de collectivités territoriales relève des attributions reconnues au législateur[382]. Par ailleurs, les collectivités peuvent exercer un pouvoir réglementaire local et un pouvoir de dérogation, à titre expérimental, selon les alinéas 3 et 4 de l'article 72 de la Constitution. En matière d'action sociale, ce pouvoir normatif n'existe qu'a priori (A) et les responsables locaux ne s'en saisissant pas pleinement (B).

A. L'ineffectivité du pouvoir normatif local en matière de politiques sociales

« Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».[383]

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 donne une existence constitutionnelle au pouvoir réglementaire des collectivités territoriales, un pouvoir qui leur était déjà reconnu par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État[384]. Parce que les collectivités territoriales n'ont pas la compétence de leur compétence, ce pouvoir réglementaire local reste secondaire et soumis à la loi et au pouvoir réglementaire du Premier ministre.

Par négation, le domaine réglementaire autonome[385]rassemble tout ce qui ne relève pas du domaine législatif : « Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un

[381] Voir en ce sens le Chapitre Premier de la présente Partie.
[382] Voir en ce sens les décisions n°s 2010-618 DC du 9 décembre 2010 et 2016-565 QPC du 16 décembre 2016, Article 34 et 72 de la Constitution.
[383] Loi n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JORF n°0075 du 29 mars 200, Article 5.
[384] Voir pour l'exemple : CE 5 octobre 1998, Commune de Longjumeau , Petites affiches 1999, n° 94, note Jean-Philippe Brouant : 25 « les communes [...] ont la faculté de définir, par voie de dispositions de portée générale, les [...] règles sur la base desquelles elles entendent formuler des propositions d'attribution de logements, à condition toutefois qu'aucune atteinte ne soit portée [...] à l'ensemble des prescriptions législatives et réglementaires en vigueur ».
[385] Nous parlons ici de pouvoir réglementaire autonome en opposition au pouvoir réglementaire permettant l'exécution des lois.

caractère réglementaire »[386]. Il peut, par l'affirmative, se définir comme « le pouvoir, pour des autorités administratives, d'édicter des règles de droit, c'est-à-dire des décisions juridiques ayant un caractère général et impersonnel »[387]. Ce pouvoir normatif est conféré aux collectivités territoriales par l'article 72 alinéa 3 de la Constitution, le pouvoir réglementaire local ayant été consacré par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Cette prérogative n'est pas nouvelle : la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux dispose en effet que le conseil général délibère « sur tous les autres objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements, et généralement sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi, soit par une proposition du préfet, soit sur l'initiative d'un de ses membres »[388]. Toutefois, l'affirmation de ce réel pouvoir normatif est tardive, due à des positionnements et débats sur la conception unitaire de l'État et la décentralisation, tant de la part des universitaires que des parlementaires.

Tout un pan de la doctrine porte un doute sur l'existence d'un pouvoir réglementaire local, considérant que cela reviendrait à exclure les prérogatives du Premier ministre conférées par l'article 37 de la Constitution : « l'indivisibilité signifie, dans un État unitaire, l'unité du pouvoir politique et au-delà, du pouvoir de créer du droit. L'indivisibilité est celle du ‘‘pouvoir normatif’’ qui ne peut émaner que de l'État. »[389]. Le pouvoir réglementaire local est, pour d'autres, la déclinaison pure du principe de la libre administration : « les compétences confiées par la loi aux autorités décentralisées ne se réduisent pas à la capacité d'effectuer des opérations matérielles, de passer des contrats ou de prendre des décisions individuelles. L'exercice de la compétence transférée réside souvent dans le pouvoir de fixer des règles générales. »[390].

En effet, les collectivités territoriales disposent de pouvoirs réglementaires inhérents à leurs compétences. Pour exemple, lorsque le législateur ne se borne pas à définir les conditions d'application d'un texte législatif, c'est aux collectivités territoriales de traduire cette application par l'adoption de règlements.

Dès lors, la révision constitutionnelle de 2003, d'abord symbolique, apporte une ouverture quant à l'appréciation du pouvoir règlementaire des collectivités territoriales par le

[386] Article 37 de la Constitution du 4 octobre 1958.
[387] Michel Verpeaux, Dictionnaire de la culture juridique sous la direction de Denis Alland et Stéphane Rials, PUF 2003.
[388] Loi n°1871-08-10 du 10 août 1871 relative aux conseils généraux, Bulletin des Lois du 29 août 1871, Article 48.
[389] Bertrand Mathieu et Michel Verpeaux, Droit constitutionnel, 2004, PUF, p. 680.
[390] Jean-Eric Schoettel, Le Conseil constitutionnel et la Corse, AJDA 2002, p. 100.

juge[391], même s'il reste précaire, à la fois en amont et en aval[392]. Premièrement, le pouvoir réglementaire local est subordonné à la loi : « La loi détermine les principes fondamentaux : […] de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. »[393]. Dès lors, le pouvoir réglementaire local intervient pour l'exécution des lois entrée en vigueur et pour traiter des questions qui ne relèvent pas du domaine de la loi. Donc, malgré son ancrage constitutionnel, le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales reste très limité.

Pour autant, les collectivités territoriales se servent facilement du règlement dans leur fonctionnement et leur organisation. Que ce soit sous la forme d'un arrêté, lorsqu'il est pris par un organe exécutant (comme le maire), ou d'une délibération adoptée par l'organe délibérant (comme le conseil municipal), les règlements peuvent déterminer l'usage d'un espace, de la voirie, les modalités d'actions de la collectivité, les modalités de versement de subventions, etc. Aussi, des documents adoptés à l'échelle des collectivités peuvent contenir des dispositions réglementaires. Le plus connu, le Plan Local d'Urbanisme, comporte des prescriptions sur l'aménagement du territoire qui s'imposent aux travaux, constructions, aménagements, plantations [394].

Il s'agit ici de se questionner sur la portée réelle du pouvoir réglementaire local en matière d'action sociale. S'il reflète « la volonté du législateur de laisser aux collectivités territoriales une plus ou moins grande liberté d'administration »[395], il n'en reste pas moins limité. Nous nous permettons ici d'élargir notre vision et de décentrer notre réflexion en considérant le pouvoir réglementaire à l'échelle départementale, ce qui nous donnera une perception plus globale du pouvoir normatif des collectivités en matière d'action sociale.

Prenons ainsi pour exemple le règlement départemental d'aide sociale, adopté par le conseil départemental au titre de l'article L12163 du CASF : « Dans les conditions définies par

[391] Pierre-Laurent Frier, Le pouvoir réglementaire local : force de frappe ou puissance symbolique ?, AJDA 2003, p. 559.
[392] Comme le souligne Bertrand Faure, « en vertu de sa technique de l'écran législatif, le juge administratif n'examinera pas la constitutionnalité des décrets dès lors qu'une loi s'interpose entre eux et la Constitution, comme c'est systématiquement le cas en droit des collectivités territoriales en vertu du principe de libre administration », Règlements locaux et règlements nationaux, Nouveaux cahiers du conseil constitutionnel, n°42, janvier 2014.
[393] Article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958.
[394] Article L 123-5 du Code de l'urbanisme.
[395] Rapport n°21004-R1, Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales : enjeux et perspectives, Inspection Générale de l'Administration, Juin 2021, p. 21.

la législation et la réglementation sociales, le conseil départemental adopte un règlement départemental d'aide sociale définissant les règles selon lesquelles sont accordées les prestations d'aide sociale relevant du département. »[396]. Cette attribution est dévolue par la loi du 22 juillet 1983, qui donne au département une compétence de droit commun en matière d'aide sociale[397]. Ce règlement, adopté par l'organe délibérant du département, définit l'aide sociale, ses caractéristiques, et les conditions d'octroi et d'attribution des différentes aides et prestations. Le règlement d'aide sociale s'impose aux structures sociales et médico-sociales, aux établissements d'hébergement du territoire, aux autres collectivités (communes et intercommunalités), aux CCAS et CIAS. Il est intéressant de noter que la préparation, la construction et la rédaction de ce document ne sont pas précisées ; aussi, les départements sont libres sur la forme, mais également sur le fond. En règle générale, les règlements sont présentés par public (personnes en situation de handicap, personnes âgées, enfance, familles) et comptent 150 pages, mais certains sont plus étoffés : le règlement départemental d'aide sociale du Tarn comporte par exemple plus de 420 pages.

Si, pour la forme, les départements semblent avoir le champ libre, il n'en est pas de même pour le contenu. Par ce règlement, le département définit les règles d'octroi des prestations d'aide sociale. Toutefois, ces prestations sont pour la majorité des aides sociales légales, donc déterminées par la loi et le règlement ; le département ne remplit donc qu'un devoir de rappel auprès de l'usager. Par ailleurs, les mentions au CASF sont nombreuses, les articles étant souvent recopiés à la lettre[398].

La Prestation de Compensation du Handicap (PCH) est une aide financière destinée à subvenir aux besoins liés à la perte d'autonomie des personnes en situation de handicap. Son attribution est personnalisée et contribue à payer différentes prestations : aides humaines, aménagement du logement, aménagement du véhicule, etc.[399] Elle est accordée par la Commission des Droits et de l'Autonomie des Personnes Handicapées (CDAPH) et est financée et versée par le département. Son versement dépend de différents critères et notamment de la difficulté de la personne concernée à réaliser une activité qui est appréciée

[396] Article L 121-3 du Code de l'Action Sociale et des Familles.
[397] Loi n°83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, JORF n°169 du 23 juillet 1983, Article 32 et suivants.
[398] David Taron, Pouvoir normatif des départements : l'exemple du règlement départemental d'aide sociale, AJCT 2024 p. 483.
[399] Article L 245-2 du Code de l'action sociale et des familles.

au regard du référentiel figurant dans le CASF[400]. Enfin, son montant est fixé par arrêté, qui prévoit sa revalorisation[401].

Concernant toujours l'aide sociale légale, le département ne peut se soustraire aux conditions fixées, comme l'a jugé le Conseil d'État vis-à-vis de l'allocation mensuelle de subsistance familiale [402] :

« Il résulte de ces dispositions que le département a l'obligation de verser celles des prestations d'aide sociale que la loi met à sa charge à toute personne en remplissant les conditions légales. Lorsque les conditions d'attribution ou les montants des prestations sont déterminées par les lois et décrets qui les régissent, le règlement départemental d'aide sociale ne peut édicter que des dispositions plus favorables. En l'absence de conditions ou montants précisément fixés par les lois et décrets, si le règlement départemental d'aide sociale peut préciser les critères au vu desquels il doit être procédé à l'évaluation de la situation des demandeurs, il ne peut fixer de condition nouvelle conduisant à écarter par principe du bénéfice des prestations des personnes qui entrent dans le champ des dispositions législatives applicables. »[403].

Le Conseil d'État précise toutefois que le département peut édicter des dispositions plus favorables vis-à-vis des conditions d'attribution ou des montants des prestations : « Lorsque les conditions d'attribution ou les montants des prestations sont déterminés par les lois et décrets qui les régissent, le règlement départemental d'aide sociale ne peut édicter que des dispositions plus favorables. »[404]. Ainsi, s'agissant des conditions d'octroi du Revenu de Solidarité Active (RSA), le CASF dispose que : « Lorsque le conseil départemental décide, en application de l'article L. 121-4, de conditions et de montants plus favorables que ceux prévus par les lois et règlements applicables au revenu de solidarité active, le règlement départemental d'aide sociale mentionne ces adaptations. Les dépenses afférentes sont à la charge du département. Elles font l'objet, par les organismes mentionnés à l'article L. 262-16, d'un suivi comptable distinct. »[405].

[400] Annexe 2-5 du Code de l'action sociale et des familles.
[401] Arrêté du 23 mai 2024 modifiant l'arrêté du 28 décembre 2005 fixant les tarifs de l'élément de la prestation de compensation mentionné au 1° de l'article L. 245-3 du code de l'action sociale et des familles, JORF n° 0124 du 30 mai 2024.
[402] Prestations légales d'aides sociales régies par les articles L 222-1 à L 222-3 du Code de l'action sociale et des familles.
[403] Conseil d'Etat, 29 mai 2019, n° 417467, Dalloz actualité, 11 juin 2019, obs. Marie Christine Montecler.
[404] Conseil d'Etat, 4 novembre 1994, n° 100354, Département de la Dordogne, RDSS 1995, obs. P. Ligneau.
[405] Article L 262-26 du Code de l'action sociale et des familles.

Enfin, le département est maître des conditions de versement et d'octroi pour les prestations d'aide sociale qu'il crée de sa propre initiative. Conformément au principe de libre administration des collectivités territoriales, le conseil départemental définit librement leurs critères d'attribution. C'est donc ici que réside l'importance du règlement d'aide sociale, même si ces aides facultatives ne doivent pas venir ôter un droit acquis par l'existence d'une prestation sociale.

Le règlement d'aide sociale du département de Seine-Saint-Denis, adopté en 2013, crée une aide aux transports, le forfait « Améthyste », à destination des personnes en situation de handicap et des personnes âgées : « Le forfait Améthyste est un titre de transport annuel délivré par le Département de Seine-Saint-Denis sous conditions, valable sur l'ensemble du réseau de transport en commun public d'Île-de-France (RATP, SNCF, OPTILE et VEOLIA). »[406]. Le juge administratif confirme que le département régit la mise en œuvre et les conditions d'octroi de cette aide extralégale[407].

Finalement, considérant le cadre de mise en œuvre du règlement départemental d'aide sociale, nous pouvons conclure que le pouvoir normatif des collectivités est fortement limité. Certes, l'existence d'un document permet de mettre en valeur l'action départementale, auprès des institutions et des usagers notamment, mais ce n'est pas ce qui permet de faire de la collectivité départementale l'actrice principale de l'action sociale. De plus, sur la participation du règlement d'aide sociale à l'accessibilité de la règle de droit[408], nous nous permettons d'émettre quelques réserves.

Cela n'aura pas échappé au lecteur, nous avons choisi ici de démontrer l'ineffectivité du pouvoir réglementaire local à partir d'un exemple départemental. Effectivement, à l'échelle communale, le pouvoir d'édicter des normes est illusoire : si les CCAS peuvent intervenir sous forme de prestations remboursables ou non remboursables[409], la mise en œuvre d'un règlement d'attribution des aides facultatives n'est nullement mentionnée par le CASF.

[406] Règlement départemental de l'aide social, département de Seine Saint Denis, 2013, Fiche 28, p. 189.
[407] Tribunal administratif de Montreuil, 5è chambre, 17 novembre 2023, n° 2114578.
[408] David Taron, Pouvoir normatif des départements : l'exemple du règlement départemental d'aide sociale, AJCT 2024, *op. cit.*
[409] Article L 121-5 du Code de l'action sociale et des familles.

B. Le pouvoir réglementaire des CCAS : une indifférence partagée

« Il parait regrettable qu'une fois de plus un texte concernant les CCAS/CIAS ne mette l'accent que sur les "inconvénients" de ceux-ci sans jamais dire leurs atouts. On explique qu'il existerait aujourd'hui des lourdeurs de gestion : au contraire, on constate qu'une décision prise en Conseil d'Administration de CCAS est bien souvent traitée avec plus de réactivité et de facilité que celles d'un Conseil Municipal ! » [410]

L'ACTAS, association qui réunit les cadres territoriaux de l'action sociale, s'est exprimée vis-à-vis de la proposition de loi relative aux CCAS et CIAS déposée en 2018 qui, pour « assouplir le fonctionnement du service public obligatoire dans les communes de moins de 1 500 habitants », visait à modifier l'article L 123-6 du CASF, et ainsi introduisait la possibilité pour les communes de gérer leur CCAS sous « forme de régie dotée de la seule autonomie financière mais sans personnalité juridique » [411]. Si cette proposition n'a pas été suivie, elle permet aux premiers concernés de mettre en évidence la pertinence de la spécificité du CCAS, que ce soit dans son organisation ou son fonctionnement. Ainsi, les délibérations du Conseil d'Administration du CCAS, qui sont par définition des actes réglementaires lorsqu'ils ont une portée générale [412], sont davantage utilisés comme des outils que pour permettre à l'établissement public de gouverner, de prendre position, de s'affirmer.

Nous le savons, les CCAS doivent produire une Analyse des Besoins Sociaux de l'ensemble de la population[413], une obligation qu'il leur incombe de réaliser depuis 1995[414], et qui est renouvelée à chaque mandat depuis 2016 [415].

Pour rappel, au sein de l'article R 123-1 du CASF, l'Analyse des Besoins Sociaux est un diagnostic, qui fait ensuite l'objet d'un rapport devant le Conseil d'Administration du CCAS[416]. Un diagnostic se différencie d'un document cadre, ou stratégique, selon la

[410] La mise en régie de l'action sociale des CCAS/CIAS, une réponse inadaptée au nécessaire développement social des territoires, Communiqué de presse de l'Association des Cadres Territoriaux de l'Action Sociale (ACTAS), novembre 2018.
[411] Proposition de loi n°1202 enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 juillet 2018.
[412] Les décisions du Conseil d'Administration du CCAS qui ont vocation à répondre à une demande d'aide financière sont au contraire des actes individuels.
[413] Article R 123-1 du Code de l'action sociale et des familles.
[414] Décret n°95-562 du 6 mai 1995, JORF n°108 du 7 mai 1995, Article 1.
[415] Décret n°2016-824 du 21 juin 2016, JORF n°0145 du 23 juin 2016, Article 1.
[416] Article R 123-1 du Code de l'action sociale et des familles.

terminologie employée, par l'absence d'éléments à visée opérationnelle. L'ABS n'est donc qu'une analyse brute qui n'est déclinée ni en enjeux pour le territoire, ni en objectifs à atteindre pour répondre aux besoins identifiés. De plus, l'ABS ne fait pas l'objet d'une délibération mais d'une présentation. Il n'y a pas de vote par l'organe délibérant (que ce soit le Conseil d'Administration du CCAS ou bien le Conseil Municipal), donc l'ABS n'est pas soumise au régime des actes réglementaires (comme la publicité des actes par exemple). En cela, l'ABS se distingue fortement d'autres documents stratégiques portés par les collectivités territoriales.

Nous prendrons pour seul élément de comparaison le Programme Local pour l'Habitat (PLH), document stratégique d'orientation, de programmation, de mise en œuvre et de suivi de la politique de l'habitat à l'échelle intercommunale. Selon les articles R 302-1 à R 302-2-5 du Code de la construction et de l'habitation, le PLH est construit selon 3 parties : un diagnostic, un document d'orientation, un programme d'actions. Chaque partie voit sa composition très détaillée par le règlement. Pour exemple, la partie diagnostic doit comprendre : « une analyse de la situation existante et des évolutions en cours […] Elle comporte :

- l'analyse de l'offre, qui porte notamment sur l'offre publique et privée de logement et d'hébergement, ainsi que sur l'état du parc de logements existant ;

- l'analyse de la demande, qui comporte une estimation quantitative et qualitative des besoins en logement des jeunes et notamment tenant compte des évolutions démographiques prévisibles […] »[417].

A contrario, l'Analyse des Besoins Sociaux, si sa méthodologie est habituellement construite à partir des données statistiques fournies par l'INSEE (évolutions démographiques, situations des ménages), peut comporter des catégories de données variées, plus ou moins détaillées (situation des familles monoparentales, besoins en santé des plus de 70 ans, etc.).

Toujours selon le Code de la construction et de l'habitation, le PLH est, après délibération par l'organe délibérant, transmis au représentant de l'État qui le soumet pour avis au comité régional de l'habitat et de l'hébergement. Le préfet peut ensuite le rejeter par des « demandes motivées de modifications »[418] à la collectivité. En revanche, la mise en œuvre de l'ABS n'est pas une obligation. Sa non-réalisation n'entraînera pas de sanction pour le CCAS. Toutefois, il faut noter ici que la Cour et les chambres régionales des comptes considèrent que lorsque l'ABS n'est pas réalisée, alors les « caractéristiques des différentes composantes de la

[417] Article R 302-1-1 du Code de la construction et de l'habitation.
[418] Article L 302-2 du Code de la construction et de l'habitation.

population de la ville n'y sont pas définies, les besoins sociaux n'y sont pas présentés ni analysés »[419]. La Cour des comptes rappelle également la portée de ce diagnostic : « Il doit être rappelé que l'analyse des besoins sociaux doit logiquement précéder la mise en place et, éventuellement, la suppression d'actions sociales, conformément à la prescription de l'article R. 123-1 du code de l'action sociale et des familles. »[420] [421].

En la matière, les observations des juridictions financières sont constantes : la chambre régionale des comptes de Normandie rappelle au CCAS du Havre, dans un rapport de 2015, que l'actualisation de l'ABS est essentielle pour faire de l'action du CCAS une action ciblée et stratégique : « Rappel des obligations de faire : 1. Actualiser l'analyse des besoins sociaux réalisée en 2012 en en faisant un véritable outil de pilotage »[422]. La chambre régionale des comptes de Nouvelle Aquitaine utilise l'ensemble de l'ABS et de ses actualisations pour mesurer la portée des actions du CCAS : « La Chambre régionale des comptes s'interroge sur les mesures de substitution qui sont offertes à ce public dès lors que l'Analyse des besoins sociaux n'a pas fait apparaître que le besoin, auquel répondait cette structure, ait disparu. »[423] [424].

En somme, l'Analyse des Besoins Sociaux n'est, a priori, pas un acte réglementaire ; mais c'est un document qui doit être considéré comme porteur de stratégie et de pilotage pour mener à bien les actions du CCAS. La limite est donc ténue. De plus, cette ambivalence ne semble pas porter atteinte à la vie municipale ni au fonctionnement du CCAS : certaines analyses des besoins sociaux sont bien présentées en conseil d'administration du CCAS comme le prévoit l'article R 123-1 du CASF[425], qui « prend acte des *résultats* de l'analyse des besoins sociaux »[426] ou alors « prend acte du *diagnostic social* réalisé dans le cadre de l'analyse des

[419] Site de la Cour des Comptes, Lettre d'observations de la Chambre Régionale des Comptes de B, concernant le CCAS de A. , CRC de B, 19 septembre 2006.
[420] *Ibid.*
[421] Il faut noter ici que par l'application des articles L 243-3 et suivants du Code des juridictions financières, Les Chambres régionales des comptes jugent en première instance les comptes des organismes de leur ressort (collectivités locales et établissements publics locaux). Elles s'assurent ainsi de la régularité des comptes et du bon accomplissement par les comptables des tâches qui leur incombent.
[422] Chambre Régionale des Comptes de Basse Normandie et Haute Normandie, Lettre d'observations sur le CCAS du Havre, 16 décembre 2015.
[423] Chambre Régionale des Comptes de Nouvelle Aquitaine, Lettre d'observations sur la gestion du CCAS de Limoges, 21 décembre 2020, p. 54.
[424] En l'espèce, c'est la problématique de l'hébergement d'urgence qu'examine la Chambre Régionale des Comptes.
[425] Article R 123-1, II, du Code de l'action sociale et des familles.
[426] Délibération 2022_11_01 du Conseil d'administration du CCAS de Laudun-L'Ardoise, Séance du 30 novembre 2022, Diagnostic social – Restitution de l'analyse des besoins sociaux, La mise en italique est de notre fait.

besoins sociaux »[427], ce qui peut nous questionner sur la portée de cette analyse, considérée à la fois comme un simple diagnostic mais aussi comme un document qui occasionne des conclusions plus opérationnelles. Des analyses des besoins sociaux sont parfois présentées en conseil municipal, pour élargir l'information auprès de l'ensemble des élus, et « envisager la concrétisation et la mise en œuvre des solutions imaginées », qui prend également connaissance et acte[428].

Le CCAS a la possibilité d'édicter des actes réglementaires, et le premier d'entre eux est le règlement intérieur : « Le conseil d'administration établit son règlement intérieur. Le règlement intérieur peut prévoir la désignation au sein du conseil d'administration d'une commission permanente, dont il détermine le fonctionnement et les attributions. Outre son président, qui est le maire ou un conseiller municipal désigné par lui, cette commission est composée pour moitié de conseillers municipaux et pour moitié de membres nommés, désignés les uns et les autres par le conseil d'administration. »[429].

Cependant, ce document est effectué par pur formalisme et se réfère quasi-exclusivement aux articles du CASF. En effet, nous pouvons constater que les règlements intérieurs des CCAS sont souvent composés de 2 grandes sous-parties : l'une considérant le cadre réglementaire et les règles institutionnelles du CCAS, l'autre évoquant la mise en œuvre de l'action sociale, le rôle du CCAS et ses missions. Toutefois, certains règlements intérieurs s'en tiennent à décrire le fonctionnement du Conseil d'administration et de la commission permanente[430], comme le prévoit le CASF.

Certains CCAS se saisissent de ce document pour préciser les missions du CCAS et notamment la politique d'action sociale de la commune. Ces dispositions permettent de clarifier les axes de travail stratégiques sur le long terme, les actions portées par le CCAS, de détailler les aides facultatives mises en place et d'expliciter à quelles problématiques, besoins elles viennent répondre. Ainsi, grâce à l'édiction d'un règlement intérieur étoffé, le rôle du CCAS, en tant qu'établissement public, se distingue des autres collectivités et acteurs. Par sa publicité,

[427] Délibération n°2024/45 du Conseil d'administration du CCAS de la Ville de Sannois, Séance du 12 juin 2024, Présentation de l'analyse des besoin sociaux, La mise en italique est de notre fait.
[428] Délibération n°22.469 du Conseil municipal du 13 décembre 2022, Vigneux sur Seine, Présentation du diagnostic social suite à l'analyse des besoins sociaux réalisée sur la commune de Vigneux sur Seine.
[429] Article R 123-19 du Code de l'action sociale et des familles.
[430] Pour exemples, ont été consultés le règlement intérieur du CCAS d'Elliant, le règlement intérieur du CCAS des Loges-en-Josas, le règlement intérieur du CCAS de La Chevallerais.

il permet aux usagers une meilleure lecture de ce à quoi ils peuvent prétendre, et sous quelles conditions.

Le CCAS des Matelles, dans l'Hérault, a établi son règlement intérieur pour la mandature 2020-2026. Par plusieurs articles, le règlement précise les missions que s'est fixé le CCAS : « Renforcer la cohésion sociale, maintenir le lien intergénérationnel, travailler en lien avec les associations des Matelles et la Communauté de Communes du Grand Pic Saint-Loup », « Actions en faveur des plus jeunes : Maintenir les animations festives ». En outre, le règlement précise que le CCAS « organise des séances de travail par groupe ou avec l'ensemble du CA pour définir comment mener les actions selon la politique sociale de la commune ». Concernant les liens entre la ville et le CCAS, le règlement prévoit que « afin d'aboutir à une bonne compréhension mutuelle et une optimisation des services offerts […] le conseil d'administration décide en groupe des communications à diffuser et désigne un porte-parole de la municipalité » [431].

En somme, alors que certains règlements intérieurs de CCAS ne sont pas utilisés par les établissements comme de documents porteurs de droits, d'autres constituent au contraire des associations entre règlement intérieur et règlement des aides facultatives, pouvant entraîner une confusion. Pourtant, l'UNCCAS fournit un modèle de règlement intérieur et précise que : « Il n'apparaît pas opportun d'intégrer au règlement intérieur le détail des prestations et de leurs modalités d'attribution. D'une part, le règlement intérieur a pour objet de régler le fonctionnement du conseil d'administration et non pas celui du CCAS lui-même, ce qui aurait pour conséquence rigidité et contraintes entravant la nécessaire souplesse de son fonctionnement, notamment pour répondre en urgence. D'autre part, cela obligerait, chaque fois que l'on souhaite modifier les conditions d'attribution d'une prestation, à en ajouter ou en supprimer une, à modifier le règlement intérieur, procédure et contrainte beaucoup plus lourdes que de rapporter la seule délibération créant un dispositif d'aide et en fixant les critères d'attribution. »[432].

Le CCAS de Pierres, dans l'Eure-et-Loir, a adopté son règlement intérieur en 2021. Dans une deuxième partie, « Mise en œuvre de l'Action sociale à Pierres », le règlement décline les

[431] Règlement intérieur du CCAS des Matelles, 2020/2026, p. 7.
[432] UNCCAS, Modèle de règlement intérieur du conseil d'administration du CCAS [en ligne], Publié le 9 janvier 2020, UNCCAS.org

mission obligatoires et facultatives de l'établissement et notamment l'ensemble des aides sociales facultatives : « Il appartient au Conseil d'administration de créer, par délibération, les différents types d'aide en fonction de ses priorités, des besoins de la population, et d'en définir les conditions d'attribution (article R.123-21 du CASF) selon les critères qu'il fixe librement. Le dispositif d'aides facultatives se doit d'être un outil réactif et de proximité, adaptable en fonction des besoins émergents, et particulièrement attentif aux situations les plus difficiles. »[433]. Les objectifs, modalités d'attribution et procédures d'instruction sont donc par la suite détaillés pour chaque aide.

Il est enfin intéressant de noter qu'aucun des règlements intérieurs cités ici n'évoque (ou en une ligne), l'Analyse des Besoins Sociaux, ce qui laisse imaginer que la mandature en place ne la réalisera pas. Encore une fois, l'absence d'obligations claires et partagées entre communes et CCAS rend leur action fragile, liée à la libre appréciation de chaque entité[434], qui ne pourra développer des initiatives qu'en fonction de ses moyens (humains comme financiers).

Pour conclure l'illustration de l'ineffectivité du pouvoir réglementaire des communes, nous pouvons considérer l'exemple de la constitution du Conseil d'Administration du CCAS. En effet, depuis la loi relative à la décentralisation, la déconcentration, et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite « loi 3DS »), le nombre de membres du conseil d'administration du CCAS n'est plus arrêté à 16 membres maximum mais fixé par délibération du conseil municipal[435]. Pour autant, les communes s'attachent dans leur majorité à conserver cette coutume et ne se pressent pas pour repenser le fonctionnement de cette instance. Concrètement, l'octroi d'une liberté pour les collectivités peut s'avérer être source d'insécurité et de risque plutôt qu'un réel assouplissement juridique.

Alors, comment favoriser la prise de décisions communale en matière d'actions sociales ? La mise en œuvre de politiques publiques sociales s'attache à répondre à des besoins sociaux déterminés, ce qui implique pour chaque entité de se différencier et d'expérimenter.

[433] Règlement intérieur du CCAS de Pierres, adopté le 7 octobre 2021, p. 9.
[434] La réforme des centres communaux d'action sociale par le décret du 6 mai 1995 : un décret très attendu pour quelques clarifications…, Florence Mischlich, RDSS 1996, p. 82.
[435] Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, JORF n°0044 du 22 février 2022, Article 6, Décret n°2023-632 du 20 juillet 2023 portant diverses adaptations du code de l'action sociale et des familles, JORF n°0167 du 21 juillet 2023, Article 1 al. 1.

Paragraphe II : Des politiques publiques sociales partiellement décidées

« Il est paradoxal d'envisager des administrations publiques ambivalentes : soucieuses du renouvellement des actions de soutien à l'innovation, mais insensibles à l'innovation pour leur propre compte. On peut au contraire poser l'hypothèse qu'une administration innovante pour elle-même sera un agent plus efficace dans le soutien de l'innovation des autres agents économiques. »[436]

L'innovation peut donner corps aux grands principes du service public (égalité, continuité, équité) car elle induit des registres d'évaluation non techniques ou marchands et est plutôt fondée sur les relations interindividuelles, les liens sociaux, le souci d'inclusion[437]. Cependant, le manque de flexibilité contraint les acteurs : face aux exigences législatives et réglementaires (A) mais également face aux charges financières induites (B).

A. La difficulté d'initier et d'innover en matière sociale

« L'expérimentation n'est pas une politique publique, elle n'est qu'un outil des politiques publiques, un instrument au service de l'innovation. »[438] Dans son étude annuelle qui y est consacrée, le Conseil d'État définit l'expérimentation comme « le recours à une méthode consistant à mettre temporairement en œuvre un dispositif afin, par une évaluation rigoureuse, d'en mesurer les effets au regard des objectifs poursuivis, pour éclairer la décision publique »[439]. De manière simplifiée, en matière de politiques publiques, les expérimentations sont menées sur le fondement des articles 37-1 et 72 alinéa 4 de la Constitution, mais également sans dérogation particulière à aucune norme spécifique, dans l'objectif de tester la pertinence d'une politique pendant un temps donné. Le droit à l'expérimentation est ancré dans la Constitution depuis sa révision en 2003, après avoir été reconnu par la jurisprudence constitutionnelle et administrative dès 1993[440].

[436] Faridah Djellal, Faïz Gallouj. L'innovation dans les services publics. Revue française d'économie, 2012, vol XXVII, pp.97-142.
[437] *Ibid.*
[438] Les études du Conseil d'Etat, « Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ? », n° 71, 2020, p. 11.
[439] *Ibid*, p. 12.
[440] CC, 28 juillet 1993, n° 93-322 DC ; CE avis, 24 juin 1993, TGV Nord Europe, n° 353605.

Sur le fondement de l'article 72 alinéa 4 de la Constitution qui dispose que « Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. »[441], les collectivités territoriales peuvent conduire des expérimentations pour innover en matière d'action publique locale. Toutefois, cette procédure reste marginale, puisque seulement quatre expérimentations ont été menées[442] depuis la reconnaissance de cette possibilité par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003[443]. Il ne faudrait pas conclure pour autant que les collectivités n'innovent pas : elles mènent des expérimentations qui ne nécessitent pas de dérogation à la loi ou au règlement. Citons l'expérimentation portant sur la gratuité des transports en commun à Dunkerque, une innovation qui fait de la ville le laboratoire de la gratuité des transports en France [444] puisque d'autres communes s'en sont notamment inspirées (Montpellier, Nantes).

L'étude du Conseil d'État réalisée en 2020 fait apparaître que les expérimentations sont inégalement utilisées en fonction des domaines de politiques publiques. S'agissant des expérimentations réalisées sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution, qui dispose que « La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental »[445], article également intégré par la révision constitutionnelle de 2003[446], elles sont nombreuses à s'intéresser au champ des politiques sociales, soit la santé, l'emploi, l'aide sociale et la formation professionnelle. Par ailleurs, l'étude souligne que la culture de l'expérimentation s'est fortement développée au sein des ministères sociaux, qui donnent les moyens aux autorités et organismes de développer et financer des expériences, notamment via le Fonds d'intervention régional [447].

[441] Article 72 alinéa 4 de la Constitution du 4 octobre 1958.
[442] Nous pouvons pour exemple citer la tarification sociale de l'eau, expérimentée par 50 communes et EPCI en 2013 et prolongée en 2018, Loi n°2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes, JORF n°0089 du 16 avril 2013, Article 28.
[443] Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JORF n°75 du 29 mars 2003, Article 5.
[444] Dunkerque, nouveau « laboratoire » de la gratuité des transports, Henri Briche et Maxime Huré, [en ligne], metropolitiques.eu, 30 mai 2017.
[445] Article 37-1 de la Constitution du 4 octobre 1958.
[446] Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003, *op. cit.*
[447] Selon l'article L 1435-8 du Code de la santé publique, Un fonds d'intervention régional finance, sur décision des agences régionales de santé, des actions, des expérimentations. Il a été institué par la LOI n°2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012, JORF n°0296 du 22 décembre 2011, Article 65.

Les collectivités sont logiquement engagées dans les expérimentations prises sur le fondement de l'article 37-1 dans deux cas de figure : lorsque la loi prévoit des transferts de compétences à titre expérimental ou lorsque elles doivent s'impliquer dans la mise en œuvre du dispositif [448]. Toutefois les collectivités territoriales font face à des contraintes à la mise en œuvre d'expérimentations.

Le Conseil d'État pointe deux freins spécifiques à la mise en œuvre d'expérimentations. Premièrement, la procédure pour la mise en œuvre d'expérimentations sur le fondement de l'article 72 alinéa 4[449] est très lourde : composée de 7 étapes, elle institue un délai pouvant aller jusqu'à 2 ans entre son commencement et l'entrée en vigueur de l'expérimentation. Deuxièmement, l'issue de l'expérimentation était, avant la promulgation de la loi organique du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations, binaire : soit la mesure testée était généralisée sur l'ensemble du territoire, soit elle était abandonnée. Comme le soulignait le rapport de la « mission flash » réalisé par la délégation aux collectivités territoriales de l'Assemblée nationale: « l'ensemble des acteurs locaux entendus par la mission a fait le constat que cette conception restrictive de l'issue de l'expérimentation a constitué un frein non seulement psychologique mais aussi financier à l'utilisation de ce nouvel outil. Pourquoi consacrer du temps et des moyens humains et financiers pour concevoir, mettre en œuvre et évaluer une expérimentation qui risque, in fine, d'être abandonnée? »[450]. Pour répondre à cette problématique, la loi organique du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations[451] en simplifie les conditions de sortie. L'article 6 modifie ainsi l'article L0 111-6 du CGCT en y intégrant un troisième alinéa : «le maintien des mesures prises à titre expérimental dans les collectivités territoriales ayant participé à l'expérimentation, ou dans

[448] Pour exemple, l'expérimentation « Territoires zéro chômeur » crée par la Loi n°2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée, JORF n°0051 du 1 mars 2016.
[449] Cf Loi organique n°2003-704 du 1er août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, JORF n°177 du 1 août 2003.
[450] Mission « flash » sur l'expérimentation et la différenciation territoriale, communication des députés Jean-René Cazeneuve et Arnaud Viala, mercredi 9 mai 2018.
[451] Loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution (1), JORF n°0093 du 20 avril 2021.

certaines d'entre elles, et leur extension à d'autres collectivités territoriales, dans le respect du principe d'égalité »[452][453].

Au-delà des recommandations du Conseil d'État pour encourager la mise en place d'expérimentations, la question de l'intérêt et la possibilité pour les collectivités de mettre en œuvre des projets de politique publique innovants se pose.

La dernière loi en date s'intéressant à la décentralisation, dite « loi 3DS », consacre dans le Code Général des Collectivités Territoriales le droit à la différenciation, tout d'abord pour le législateur. Ainsi, la loi 3DS confirme la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui estime que le principe d'égalité entre les collectivités ne s'oppose pas à ce que le législateur règle des situations différentes par des dispositions différentes. Aussi, la loi du 21 février 2022 ouvre aux départements et régions la possibilité d'opérer une demande de différenciation territoriale auprès du Premier ministre ou des assemblées parlementaires[454]. Cet apport est avant tout symbolique et se veut incitateur : un rapport de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation[455] note qu'en 2 ans, seules 3 collectivités ont fait une demande de différenciation territoriale[456]. Aucune réponse n'a encore été apportée par le Premier ministre.

La délégation parlementaire souligne, encore une fois, l'inadéquation des réformes au regard des possibilités territoriales et met en avant, plus que la codification de pratiques qui existent déjà, le besoin pour les collectivités territoriales d'être accompagnées dans l'élaboration. Ainsi, le rapport préconise que : « L'État doit jouer un rôle de facilitateur et d'accompagnateur dans la conduite des projets de différenciation. Il doit ainsi activement participer à la réflexion préparatoire des collectivités, en amont de toute délibération sur le sujet. »[457].

---

[452] Loi organique n°2021-467, *op. cit.,* Article 6 modifiant l'article LO 1113-6 du Code général des Collectivités Territoriales.
[453] Sur l'apport de la loi organique du 19 avril 2021, voir : Patrick Mozol, Quels changements pour l'expérimentation normative locale au lendemain de la loi organique du 19 avril 2021?, *JCP Adm.* 2021 ; Laetitia Janicot, Michel Verpeaux, Réformer sans réviser, AJDA 2021.
[454] Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, JORF n°0044 du 22 février 2022, Articles 1 et 2.
[455] Rapport d'information n°629 fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation relatif à la différenciation territoriale, Enregistré à la présidence du Sénat le 23 mai 2024.
[456] La région Occitanie, le département de la Lozère, la région Ile de France.
[457] Rapport d'information n°629, *op. cit.,* p. 7.

Si les collectivités territoriales ne se saisissent pas entièrement des procédés mis en place par le législateur, les expérimentations en matière d'action sociale peuvent exister dans une moindre mesure. Nous avons plus tôt cité l'exemple de « Territoires zéro chômeur de longue durée » déployé à partir de 2016 qui concernait 10 collectivités. Au 1er septembre 2024, ce sont 75 territoires qui sont désormais habilités pour cette expérimentation[458]. Toutefois, celle-ci est née grâce au travail de plusieurs associations et organisations, parmi lesquelles ATD Quart Monde, ce qui a insufflé la proposition de loi déposée en juillet 2015.

Comment les collectivités territoriales peuvent-elles donc expérimenter et innover au quotidien sans devoir recourir à des outils contraignants ? Tout d'abord, nous pouvons nous accorder sur une brève définition de l'innovation sociale, qui correspond à l'élaboration « de nouvelles idées (produits, services et modèles) qui, simultanément, répondent aux besoins sociaux et créent de nouvelles relations sociales ou collaborations »[459].

Selon les cas d'étude analysés[460] dans les travaux de thèse de Madame Bedrane portant sur « Les innovations sociales initiées, développées et/ou accompagnées par les collectivités territoriales », la mise en œuvre de projets innovants est conditionnée à l'implication politique et l'implication des acteurs locaux :

« Bien que les politiques nationales aient joué un rôle important dans l'éveil et l'impulsion des politiques locales, la volonté de ces dernières était déterminante dans la concrétisation des projets. En effet, sans l'obligation directe d'une loi, le gouvernement ne peut qu'inciter les collectivités territoriales à aller dans le sens d'un engagement. Ces dernières peuvent faire preuve de volontarisme ou, au contraire, ignorer ces incitations. » ;

« En raison de la complexité des innovations sociales, les collectivités territoriales doivent faire preuve d'une grande volonté et implication afin que l'innovation soit menée jusqu'au bout et surpasse les obstacles. » ;

[458] Territoires zéro chômeur de longue durée, Les territoires, [en ligne], tzcld.fr
[459] R. Murray, J. Caulier-Grice, G. Mulgan, The open book of social innovation, London: National endowment for science, technology and the art., 2010.
[460] Parmi les projets innovants initiés par les collectivités territoriales, nous pouvons, pour ne prendre qu'un exemple, citer la lutte contre le gaspillage alimentaire dans la restauration scolaire à Bordeaux.

« Les acteurs les plus importants s'inscrivent dans une relation historique de travail et la plupart doivent faire preuve de souplesse et d'adaptation pour que les innovations puissent aboutir. » [461].

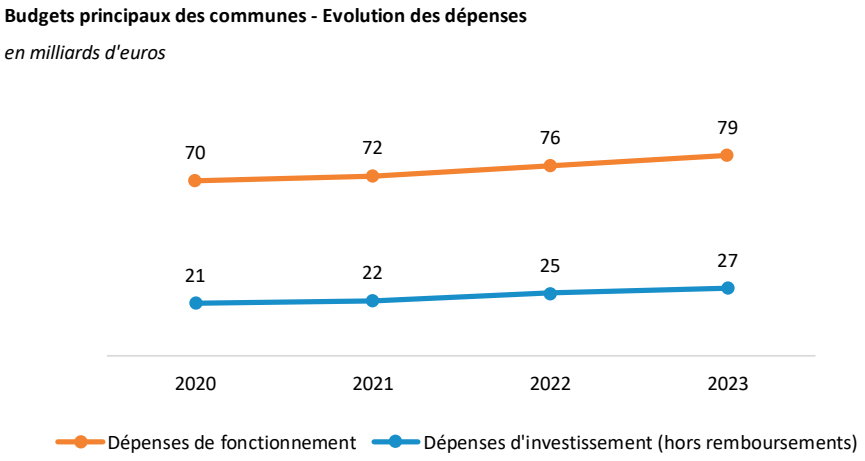
Ainsi, les collectivités territoriales peuvent être considérées comme un liant entre les politiques sociales portées aux échelles nationale et départementale et les acteurs locaux qui agissent dans le champ du social. La maîtrise du pilotage et de la gouvernance du projet exige des compétences à mobiliser pour implanter une dynamique d'innovation. De plus, les collectivités sont fortement incitées à encourager la mobilisation des partenaires pour diminuer leur implication financière dans les projets qui sortent de leur gestion quotidienne.

B. Une action sociale d'abord considérée comme une charge financière dans un contexte de restriction budgétaire

« Le déficit des administrations publiques locales se dégrade en 2023, porté par le déficit des collectivités locales (- 5,5 Md€) et celui des organismes divers d'administration locale (- 4,4 Md€). »[462]. L'observatoire des finances et de la gestion publique locale note dans son rapport 2024 la croissance modérée de l'économie française en 2023 (augmentation du PIB de 0,9 %), notamment marquée par la forte inflation. L'observatoire met en évidence une augmentation des dépenses de fonctionnement forte et une croissante des recettes moindres comme cause de l'augmentation de ce déficit des administrations publiques locales.

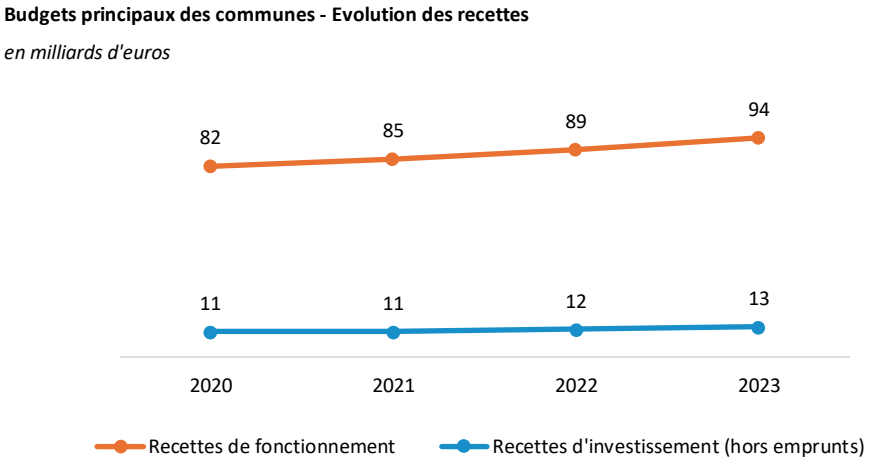
En effet, nous pouvons noter une augmentation des dépenses de fonctionnement (+ 4,9 %) et d'investissement (+ 9,4 %) pour toutes les strates de communes, même si les strates inférieures à 10 000 habitants sont plus touchées par les hausses de dépenses de fonctionnement. Au regard du contexte inflationniste, les comparaisons temporelles sont donc à regarder avec prudence.

[461] Koussila Bedrane-Makhlouf, Les innovations sociales initiées, développées et/ou accompagnées par les collectivités territoriales : quel processus et quelles particularités ?, Thèse présentée le 21 octobre 2022, Université de Pau et des Pays de l'Adour.
[462] Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, Les finances des collectivités locales, Édition 2024, OFGL, Juillet 2024.



Source : DGCL, Données DGFIP

Figure 19 : Graphique présentant l'évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement des communes entre 2020 et 2023



Source : DGCL, Données DGFIP

Figure 20 : Graphique présentant l'évolution des recettes de fonctionnement et d'investissement des communes entre 2020 et 2023

Si les recettes de fonctionnement augmentent en 2023, cette croissance est moins soutenue par rapport aux années précédentes : + 5,6 % en 2023 contre + 5,3 % en 2022. Les recettes d'investissement sont également en hausse pour toutes les strates de communes (+ 5 %), sauf pour les communes de plus de 10 000 habitants.

Nous retenons aisément que les collectivités territoriales, et parmi elles les communes (qui ont le niveau de dépenses le plus important), voient leurs dépenses augmenter plus fortement que leurs recettes sur les 4 dernières années. Cette augmentation se traduit différemment en fonction de chaque poste de dépenses.

Observons d'abord les postes de dépenses par fonction, en ne retenant ici que les budgets des communes de 3 500 habitants et plus[463]. Si un tiers des dépenses est consacré aux services généraux, un dixième du budget l'est à la santé et l'action sociale. La culture, la vie sociale et la jeunesse représentent un poste de dépenses important : 18 % du budget y est alloué. Toutefois, cela nécessite une distinction importante : ce poste de dépenses a connu une évolution importante en 2023, de + 7,7 %, due en grande partie au domaine sportif (+ 17 % entre 2022 et 2023), ce qui peut s'expliquer principalement par l'entretien des équipements sportifs, de plus en plus coûteux du fait de l'inflation énergétique.

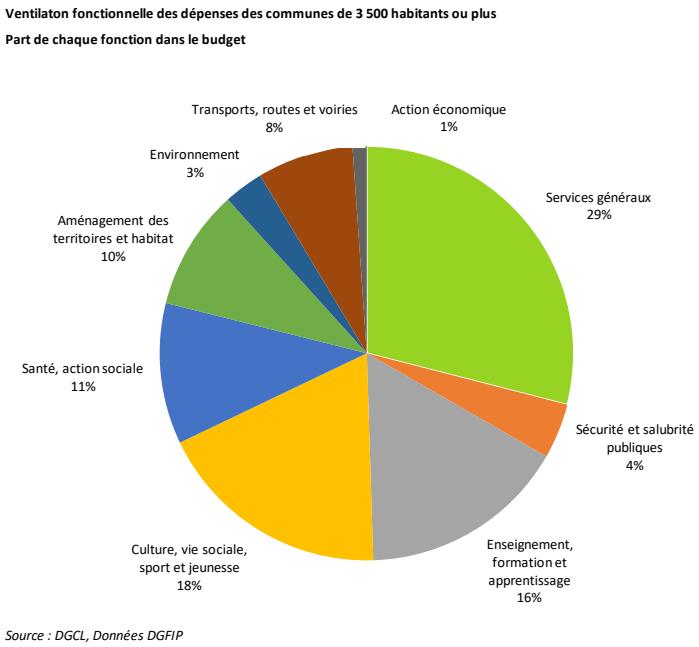


Figure 21 : Graphique présentant la part de chaque fonction dans le budget des communes de 3 500 habitants ou plus en 2023

Il faut désormais s'intéresser à l'évolution de chaque poste de dépenses, toujours au sein des budgets des communes de plus de 3 500 habitants. Il apparaît très clairement que les

[463] Les collectivités qui sont tenues de présenter la ventilation pat fonction des dépenses de fonctionnement et d'investissement sont : les régions, les départements, toutes les métropoles, communautés urbaines et communautés d'agglomération, les communautés de communes ayant au moins une commune de 3 500 habitants ou plus, et enfin toutes les communes de 3 500 habitants ou plus.

dépenses liées à l'action sociale sont celles qui ont le moins augmenté. En effet, les dépenses liées à l'aménagement des territoires et de l'habitat (espaces verts, éclairage public, habitat) ont été accrues de près de 21 %. D'autres domaines de dépenses ont également connu une hausse de 7 % en 1 an, comme par exemple la sécurité et la salubrité publique. Les dépenses liées à l'action sociale et la santé ont, elles, augmenté de 4 %, pour un total de 8 690 millions d'euros à l'échelle de l'ensemble des communes de plus de 3 500 habitants, contre 8 361 millions d'euros en 2022.

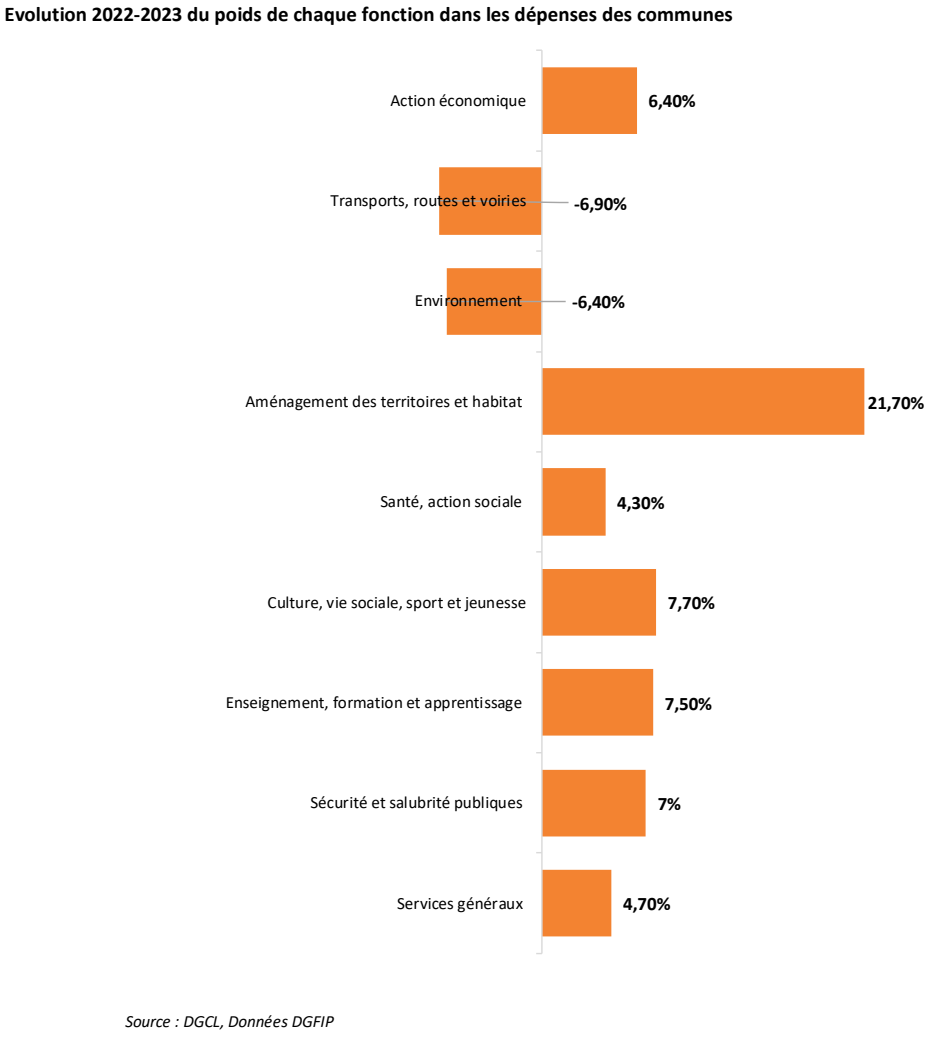


Figure 22 : Graphique présentant l'évolution de la part de chaque fonction dans le budget des communes 3 500 habitants et plus entre 2022 et 2023, Dépenses de fonctionnement et d'investissement

Le détail de l'évolution des dépenses dans la fonction santé et action sociale met en évidence la difficulté de l'investissement financier des communes au regard de leurs autres

postes de dépenses. Hors santé et prestations sociales obligatoires (Revenu de Solidarité Active et Allocation Personnalisée d'Autonomie)[464], l'action sociale des communes s'évalue à 7 272 millions d'euros de dépenses de fonctionnement et près de 500 millions d'euros de dépenses d'investissement. Il faut noter que les dépenses liées à la famille et à l'enfance sont les plus importantes, représentant plus de la moitié du budget affecté. Les dépenses destinées aux autres publics sont bien plus minces : les communes dépensent 386 millions d'euros pour les personnes âgées, 332 millions d'euros pour les personnes en situation de handicap, et 886 millions pour d'autres interventions sociales (qui ne sont pas octroyées pour une seule typologie de public).

Ventilation des dépenses liées à l'action sociale hors APA et RSA des communes de 3 5 00 habitants ou plus
en millions d'euros

	Fonctionnement	Investissement	Total	en euros par habitant	Evo. 22-23
Action sociale hors APA et RSA	**7 272**	**499**	**7 770**	**164**	**3,7%**
dont : services communs action sociale	1 810	70	1 880	40	**5,8%**
famille et enfance	3 977	309	4 286	90	**2,3%**
personnes âgées	342	44	386	8	**2,7%**
personnes handicapées	299	33	332	7	**6,8%**
autres interventions sociales	843	43	886	19	**5,9%**

Source : DGCL, Données DGFIP

Figure 23 : Tableau présentant le détail du poste de dépenses liées à l'action sociale dans le budget des communes de 3 500 habitants et plus et ses évolutions entre 2022 et 2023

Considérant ces quelques éléments budgétaires, les politiques sociales sont finalement considérées comme une charge coûteuse dans les budgets des collectivités et ne constituent donc pas nécessairement la priorité des équipes municipales, qui ne voient pas de « retour sur investissement », pour reprendre une expression financière[465]. Si leur contribution aux enjeux de solidarité et de cohésion sociale est majeure, aux côtés des autres échelons de collectivités territoriales bien sûr, mais également aux côtés de différents organismes et institutions sociales, les communes ne peuvent agir plus largement puisque leur champ de compétences est déjà étendu.

[464] Selon la Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques, 5,6 % des communes ont passé une convention avec le département pour la gestion du RSA, et 8 % pour l'instruction de l'APA, « L'aide et l'action sociales en France », Edition 2022, Fiche 03, p. 33.
[465] Le retour sur investissement désigne un indicateur financier permettant de mesurer le rendement d'un investissement par rapport à la somme initialement investie.

En effet, sur les 9 postes de dépenses que recense l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique locales, 7 postes comptent pour plus de 5 % du budget. En revanche, les budgets des départements se focalisent majoritairement sur 4 postes de dépenses (dont 60 % du budget consacré à la santé et l'action sociale). Il en est de même pour les régions, puisque plus de 80 % de leur budget sont consacrés aux services généraux (15,5 %), à l'enseignement, à la formation et l'apprentissage (33,7 %), et aux transports et voiries (31,8 %)[466].

Pour conclure, il est demandé aux communes de répondre de plus en plus précisément à des besoins de plus en plus divers, mais leur possibilité d'agir en matière sociale est contrainte par de multiples facteurs : financiers, juridiques, réglementaires, temporels. Cela n'empêche pas certaines communes de s'emparer des outils mis à leur disposition, quand bien même ces derniers ne permettent pas réellement de mettre en place des politiques publiques concrètes.

Il convient également de rappeler que leur priorité d'action ne porte pas sur l'entièreté du domaine social. Ainsi, les communes doivent plutôt s'inscrire dans une logique ensemblière : s'intégrer à un écosystème local d'acteurs du social, en incarnant une posture de coordination et d'accompagnement.

[466] Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *op. cit.*

SECTION SECONDE : LA PARTICIPATION CITOYENNE, UNE CONTRIBUTION NÉCESSAIRE À L'ACTION SOCIALE

« C'est la personne qui porte la chaussure qui sait le mieux si elle fait mal et où elle fait mal, même si le cordonnier est l'expert est le meilleur juge pour savoir comment y remédier [...]. Une classe d'experts est inévitablement si éloignée de l'intérêt commun qu'elle devient nécessairement une classe avec des intérêts particuliers et un savoir privé – ce qui, sur des matières qui concernent la société ; revient à un non-savoir »[467].

Dans *Le public et ses problèmes*, le philosophe américain John Dewey place le pouvoir du citoyen tel un profane de la politique comme source de la démocratie. Comment le décideur public peut-il se servir de ce « savoir d'usage », tout en considérant l'expertise des acteurs locaux dans un système territorialement et thématiquement fractionné ?

Toujours sous le prisme des effets de la décentralisation, il s'agira ici de constater l'apport des décentralisations progressives au renfort de la démocratie de proximité. En matière d'action sociale, il est intéressant de constater que la place de l'usager et celle de l'expert sont indissociables et permettent de renforcer la légitimité de la commune dans son intervention complémentaire (Paragraphe I), même si le décideur public devrait être plus enclin à laisser de la souplesse à la construction de ses politiques publiques (Paragraphe II).

Paragraphe I : Le pouvoir démocratique local comme moteur de l'action publique

Dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques d'action sociale, plusieurs types d'acteurs sont invités à participer, construire ou encore évaluer les actions. Alors, plus précisément, quelle place accorde la commune à ces enjeux ? En effet, les membres de l'écosystème territorial du social occupent un rôle très important, qui vient dans certains cas légitimer l'action communale (A). La légitimation de l'action publique passe également par l'association plus ou moins rapprochée du citoyen usager (B).

[467] John Dewey, The Public and Its Problems (1927), Athens, Swallow Press/ Ohio University Press Books, 1954, p. 207.

A. L’implication nécessaire des acteurs locaux pour soutenir les politiques sociales communales

« L'ébauche d'un projet contribue à approfondir et élargir la mobilisation des acteurs, tout comme l'enrichissement de la dynamique partenariale densifie le projet. Autrement dit, la façon de mobiliser les acteurs conditionne le projet et simultanément, la manière de « construire » le projet influence la dynamique partenariale. »[468]

L’expression *acteur local* regroupe des réalités plutôt floues et diverses en fonction des contextes territoriaux, politiques et historiques. À l’étude de plusieurs projets et mises en œuvres de politiques publiques sociales, nous considérerons ici les acteurs locaux comme tous les protagonistes pouvant être amenés, par leur expertise technique, par leur connaissance territoriale ou du fait d’une obligation légale, à intervenir, à quelque degré que ce soit, dans la construction et la mise en œuvre de l’action sociale des communes. Ces acteurs peuvent être des partenaires institutionnels, des intervenants économiques, des associations, ou bien des membres de la société civile connus territorialement ou reconnus pour leurs connaissances et compétences.

De prime abord, lors de l’élaboration des politiques publiques sociales, les acteurs locaux sont associés par les communes car c’est de l’ordre légal. Nous n’y reviendrons pas ici car nous y avons consacré d’autres développements ; mais l’action du CCAS est forcément soumise à l’avis et l’approbation de son conseil d’administration composé pour moitié de représentants associatifs (dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre les exclusions, associations familiales, associations de retraités et de personnes âgées, associations de personnes handicapées)[469].

À d’autres échelles territoriales, le corps associatif est intégré directement à l’élaboration de politiques publiques. Par exemple, les UDAF (Unions Départementales des Associations Familiales) peuvent, au titre de l’article L 211-3 du Code de l’Action Sociale et des Familles, « donner leur avis aux pouvoirs publics sur les questions d'ordre familial et leur

[468] Yves, Chappoz, IV. Projets territoriaux, partenariat, Contractualisation : quelle place pour les citoyens ?. In: Annuaire des collectivités locales. Tome 21, 2001. La démocratie locale. pp. 65-78.
[469] Article L 123-6 du Code de l’Action Sociale et des Familles.

proposer les mesures qui paraissent conformes aux intérêts matériels et moraux des familles »[470].

Ce qui nous intéresse plus particulièrement ici est l'intérêt que peuvent porter les décideurs publics à l'association des acteurs locaux, publics ou privés. Nous constatons en effet que le tissu associatif, les partenaires institutionnels ou encore les acteurs économiques[471] peuvent être étroitement associés à la fois à l'élaboration comme à la mise en œuvre des politiques sociales communales, du fait de leur expertise territoriale et technique.

En premier lieu, pour que les communes fassent intervenir les acteurs locaux, il faut qu'elles les connaissent et qu'elles reconnaissent leur expertise. L'expert peut se définir comme « une personne choisie pour ses connaissances techniques et chargée de faire des examens, des constatations, des évaluations à propos d'un fait, d'un sujet précis »[472] ou encore comme « le technicien commis par le juge en raison de ses lumières particulières, pour procéder à une expertise, homme de l'art »[473]. L'expertise des acteurs économiques est souvent peu remise en question, mais il en va autrement pour le corps associatif, puisqu'il peut se définir comme un ensemble de plusieurs personnes qui se réunissent sur une activité commune ou bien la défense d'intérêts partagés. Selon le politologue Yves Sintomer, les associations disposent d'une expertise reconnue de par la logique de l'expertise par délégation, définie comme la « connaissance technique ou professionnelle qui résulte de la délégation par l'État de certaines tâches à des associations, soit de la reconnaissance par l'État de l'utilité publique de telle ou telle activité associative »[474].

Il est intéressant de se questionner sur les liens existants entre les associations et la collectivité communale en matière d'action sociale. À l'échelle nationale, l'action sociale est un domaine d'activité associative plutôt répandu. En effet, 10 % des associations développent une activité principale touchant l'action sociale, l'humanitaire, l'hébergement social, ou la santé, tandis que pour 19 % d'entre elles, l'activité principale concerne les loisirs et la vie

[470] Article L 211-3 du Code de l'Action Sociale et des Familles.
[471] Nous catégoriserons ici les acteurs locaux selon ces 3 grandes appellations afin de pouvoir se repérer dans l'identification de chaque partie prenante.
[472] Le petit Robert, Paris, Dictionnaire Le Robert.
[473] Gérard Cornu, Vocabulaire juridique, PUF, 10ème édition, 2014.
[474] Yves Sintomer, « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », Raisons politiques, vol. 31, no. 3, 2008, pp. 115-133.

sociale[475]. Le sport reste le premier domaine d'activité des associations, ce que l'on constate fortement à l'échelle communale. La vie locale est très orientée vers les activités sportives et culturelles, puisque les associations sportives rassemblent les plus jeunes, les séniors, mais aussi le public adolescent et les jeunes adultes. Aussi la vie associative est-elle souvent confondue avec le sport dans les délégations : l'adjoint au sport est souvent l'adjoint à la vie associative. Les liens sont entérinés depuis longtemps, avec des subventions accordées et renouvelées de la commune à ces associations. La représentabilité des associations œuvrant dans l'action sociale constitue, elle, un enjeu au sein de la vie communale.

Pour illustrer ce sujet, nous pouvons considérer brièvement l'octroi de subventions[476] aux associations par la collectivité communale. En effet, la commune dispose d'une compétence de principe pour attribuer des subventions[477] qui peuvent être financières ou bien en nature (souvent, cela concerne la mise à disposition de locaux ou le prêt de matériels). Ces subventions sont conditionnées à la poursuite d'un intérêt public local, ce qui est un champ suffisamment large que les associations peuvent justifier. Les subventions étant facultatives, les communes ne sont pas tenues de répondre favorablement aux demandes des acteurs associatifs, ni même de motiver leur choix[478]. Certaines collectivités, dans un but de transparence, élaborent un règlement d'attribution des subventions afin d'arrêter les critères d'attribution mais aussi les montants, et ainsi éviter les querelles locales. Toutefois, il est assez aisé de constater que les associations dont l'activité tourne autour de l'action sociale sont moins considérées que leurs collègues à vocation sportive. Cette différence de traitement s'observe aussi bien en matière d'avantages en nature (la mise à disposition de salles et terrains pour les associations sportives est plus naturelle, là ou la mise à disposition de locaux pour les autres associations ne sera possible que si ceux-ci ne sont pas déjà occupés par d'autres activités), que de subventions de fonctionnement (les subventions attribuées à des clubs sportifs concernent à la fois des subventions de fonctionnement mais aussi des subventions pour les équipes phares, ou pour l'organisation d'évènements sportifs, toutes ces aides étant cumulatives).

[475] INSEE, enquête Situation des associations en 2018. En 2018, 1,3 million d'associations actives étaient répertoriées.
[476] Au sens de l'article 9-1 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000, une subvention est une contribution facultative de toute nature, décidée par les autorités administratives, justifiée par un intérêt général et destinée à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire.
[477] Article L. 2121-29 du Code Général des Collectivités Territoriales.
[478] Conseil d'Etat, 25 septembre 1995, Association CIVIC, n°155970.

La commune de Bayonne, dans les Pyrénées-Atlantiques, dans un objectif de transparence et d'équité, a adopté en 2018 un règlement d'attribution des subventions en faveur des associations. Ce règlement permet de cadrer l'engagement de la commune envers le tissu associatif, qu'il soit financier, technique ou matériel. Plusieurs critères d'attribution sont ainsi détaillés, en fonction des domaines d'activités des associations : sport, culture, petite enfance, enfance jeunesse, et interventions sociales. S'agissant des associations sportives, l'octroi d'une subvention prend la forme « d'indices de performances » au regard des politiques publiques visées (exemple « Favoriser la création de manifestations sportives ouvertes à tous dans la ville »). Pour les associations culturelles, la ville a mis en place plusieurs dispositifs pour favoriser les initiatives culturelles, comme par exemple les « aides en faveur de l'émergence artistique ». Enfin, s'agissant des associations œuvrant dans le champ des actions sociales et solidaires, le règlement rappelle que l'implication financière de la ville se concentrant surtout sur le subventionnement du CCAS, le soutien financier aux autres associations est donc plus modeste, sans préciser ici de conditions d'octroi. [2] [479]

Pour autant, l'état des lieux des ressources des associations met en évidence que les financements publics représentent une part plus élevée des budgets des associations à caractère social, soit 39 %, contre 24 % pour les associations sportives[480]. Cet écart s'explique notamment par le montant plus conséquent des cotisations des adhérents pour les associations sportives, mais aussi par les apports des fédérations nationales, ou encore des recettes perçues suite à l'organisation d'un évènement sportif. De fait, il y a une iniquité de situation qui n'est pas résolue lors de l'octroi des subventions.

De plus, la connaissance par la mairie des associations qui interviennent dans l'action sociale ou la vie locale dépend en grande partie de l'interconnaissance des acteurs : en effet, les personnes qui honorent un engagement citoyen n'en honorent rarement qu'un. Ainsi, il n'est pas rare d'avoir, dans certaines communes, des adjoints au maire également présidents d'associations ou bien élus au bureau d'une association. Dans ces cas de figure, la participation des associations à la vie de la cité est grandement facilitée.

[479] Subventions aux associations, Règlement d'attribution des subventions, Ville de Bayonne, 2018.
[480] Viviane Tchernonog, « Les associations en France, Poids, Profils, Evolutions », Association pour le Développement de la Documentation sur l'Economie Sociale, Novembre 2007.

En second lieu, pour que les acteurs locaux puissent intervenir dans la construction des politiques locales, la commune doit engager un processus de coordination et de concertation. La dynamique de partenariats s'est amplifiée et ce sous plusieurs aspects. Du fait en premier lieu de la rupture sur la gestion des affaires publiques qu'ont engendré les différentes phases de la décentralisation, mais aussi en second lieu par le déploiement de dispositifs contractuels, qui, pour certains sujets, encouragent la mise en réseau[481]. En effet, pour ne prendre que l'exemple des politiques locales de la petite enfance et de l'enfance jeunesse, les Conventions Territoriales Globales (CTG), conventions signées entre le bloc communal et les Caisses d'Allocations Familiales (CAF) se sont déployées progressivement sur le territoire depuis 2020. Les CTG sont « une démarche stratégique partenariale qui a pour objectif d'élaborer le projet de maintien et de développement des services aux familles du territoire » et déterminent « l'engagement politique entre les collectivités locales et les CAF, pour maintenir et développer les services aux familles »[482]. L'enjeu du travail partenarial est ainsi très franchement formalisé puisque l'un des apports de la CTG pour la CAF a été de répondre au constat de la méconnaissance des actions des partenaires[483]. Le pilotage doit pouvoir être suivi, axe essentiel de la mise en œuvre de la CTG.

Partant de cette illustration, il est clair que la mise en œuvre de politiques publiques locales sociales s'enrichit considérablement par la concertation avec des acteurs et partenaires qui interviennent déjà dans ce domaine et qui sont déjà connus des habitants. Cette mise en œuvre demande une coordination resserrée par la collectivité porteuse du projet, faisant généralement émerger une difficulté au sein des services : d'une part les collectivités, les autres institutions, les acteurs associatifs et les partenaires institutionnels ont des modes d'organisation et de fonctionnement différents, ce qui ne facilite pas leur coordination[484]. D'autre part, chaque interactant peut avoir des positionnements opposés, pouvant ainsi freiner la bonne conduite du travail commun.

Finalement, si l'interconnaissance entre les collectivités territoriales et les acteurs locaux, ainsi que la coordination des travaux, peuvent être des freins à l'association des

[481] Olivier David, « Les politiques locales en faveur de la petite enfance : De la mobilisation des acteurs à la construction de partenariats », ESO, N°24, mars 2006.
[482] Circulaire de la direction des politiques familiales et sociales de la CNAF, 16 janvier 2020, Paris.
[483] Élise Crovella, Béatrice Minet et Romain Seigneur, « Bilan de l'expérimentation de la convention territoriale globale dans la branche Famille : éléments de réflexion », Informations sociales, vol. 174, n°6, 2012, pp. 84-89.
[484] Olivier David, *Ibid.*

partenaires, celle-ci est pourtant primordiale. En effet, l'action sociale locale est forcément partagée car la logique de blocs de compétences ne s'applique pas, ce que le chercheur Gilles Frigoli résume en évoquant l'interdépendance forcée des acteurs : « les problèmes que prend en charge l'action sociale s'offrant à de multiples définitions, il n'est pas d'acteur qui puisse en revendiquer la propriété »[485].

« De même que les collectivités territoriales, les associations opèrent comme des médiatrices : constituant chacune une petite collectivité fondée sur des affinités idéologiques plus ou moins fortes, elles parviennent à construire les problématiques qu'elles entendent affronter et à leur donner du sens ; elles peuvent alors porter ces représentations dans l'espace public et les confronter à des représentations adverses ou tout au moins différentes, en nouant notamment des relations avec les acteurs politiques. »[486]

Surtout, l'association des acteurs locaux permet aux collectivités de renforcer la portée de leur action et ainsi d'asseoir l'autorité et le pouvoir du conseil municipal. Les acteurs associatifs peuvent certes mettre en lumière leurs différends vis-à-vis des décisions prises localement ; néanmoins c'est un atout pour le décideur public d'avoir à ses côtés des relais de leurs projets auprès des habitants : « Le phénomène associatif représente de nos jours, face aux municipalités, le seul véritable contre-pouvoir local porteur de projets ou de problèmes dont la nature peut susciter contradictions et conflits avec la politique municipale ; aussi la municipalité s'efforcera-t-elle de faire des associations locales des relais de ses propres orientations. »[487].

B. L'intervention du public comme usager-acteur des politiques sociales

De même que la participation des corps intermédiaires permet de développer les politiques locales et leur impact sur la vie de la cité, la mobilisation du public favorise le déploiement des actions et leur réussite. En effet, faire intervenir le public, à quelque degré que ce soit, c'est avant tout engager l'usager, l'utilisateur, le consommateur du service : il bénéficie en cela d'une expertise d'usage.

---

[485] Gilles Frigoli, « Lorsque gérer l'action sociale devient affaire d'action collective. Une contribution à l'analyse des partenariats dans l'action sociale territorialisée. Le cas de la lutte contre l'exclusion », *Revue française des affaires sociales*, no. 4, 2004, pp. 85-103.
[486] Robert Lafore, « Le rôle des associations dans la mise en œuvre des politiques d'action sociale », Informations sociales, vol. 162, no. 6, 2010, pp. 64-71.
[487] Anne Froment-Meurice, Comment faire de sa mairie un fief, Pouvoirs, n°24, 1983, p. 45-56.

Précisons que pour ce qui a trait à la participation citoyenne, nous privilégierons ici l'utilisation du terme *public*, qui renvoie étymologiquement à ce qui est commun à tous. En effet, l'utilisation du terme *citoyen* est restreinte à un droit, une qualité, et le terme *usager*, quant à lui, ne prend pas en considération les personnes qui n'utilisent pas le service concerné, alors même que leur avis compte tout autant.

L'intervention du public peut s'opérer, dans le cadre de l'établissement de politiques publiques, de différentes manières. Nous l'évoquions précédemment, les acteurs locaux, et en particulier le tissu associatif, peuvent avoir une forte responsabilité en tant qu'« ambassadeurs de la vie de la cité » auprès de leurs adhérents et du public qu'ils fréquentent. Ainsi, les associations ont la capacité naturelle de relayer les informations relatives à la vie municipale, mais aussi de recueillir les doléances, les besoins, les propositions, et ce en raison de la proximité qu'elles ont créée avec les habitants. Par leur accès facilité aux équipes de la collectivité (que ce soit du côté des services ou des élus), elles peuvent transmettre la parole des habitants. Il est assez courant que les relations entre la commune et les associations soient bonnes, lorsqu'elles partagent des objectifs communs. Dès lors que la relation de confiance est nouée, les mairies considèreront davantage les informations transmises par lesdites associations.

L'intervention du public passe aussi par un contact direct entre les élus, les services et les habitants. Pour favoriser ce lien, les élus et services ont l'habitude de se présenter ou de participer à des évènements fédérateurs et conviviaux organisés sur le territoire. Ainsi, cela permet de montrer l'intérêt du conseil municipal envers ce qui se passe sur le sol communal, tout comme cela encourage les habitants à s'intéresser de plus près à la vie municipale.

La participation du public peut être un atout à deux conditions. Elle constitue tout d'abord une plus-value pour le public : la participation représente alors un apprentissage social[488] et permet la promotion de tous les droits de toutes personnes, là où les problématiques de vulnérabilité causent un affaiblissement des droits civiques et politiques. Le regain d'intérêt porté par les publics vulnérables aux politiques publiques peut selon cet objectif lutter contre l'exclusion sociale et participer à la réinsertion.

[488] Voir notamment B.R. Barber, Une démocratie forte : une politique participative pour un nouvel âge, 1984, University of California Press.

Ensuite, l'implication du public permet de renforcer l'efficacité des politiques publiques. Selon un sondage sur les Français et la concertation citoyenne, 83 % des personnes sondées pensent qu'il faudrait plus de démocratie participative car les citoyens ont à apporter à la vie publique. De plus, 79 % des répondants pensent qu'il faudrait des obligations plus fortes pour les collectivités territoriales pour associer les citoyens aux projets locaux[489]. Ces éléments sont à mettre en parallèle avec ce qui peut être considéré comme une crise démocratique française[490], marquée par un sentiment de défiance des administrés vis-à-vis des pouvoirs publics et du système représentatif.

En somme, comme le relève le rapport de Monsieur Patrick Bernasconi, les procédés de participation sont à développer à l'échelle communale, sur des thématiques spécifiques comme les politiques sanitaires et sociales[491] :

« C'est pourtant dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à la portée du peuple ; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir. Sans institutions communales, une nation peut se donner un gouvernement libre, elle n'a pas l'esprit de la liberté. » [492].

Paragraphe II : Une co-construction des politiques sociales locales à perfectionner

« La délibération est nécessaire pour que des multiples besoins exprimés sorte un savoir exploitable […]. Une discussion publique permet une clarification progressive des besoins à travers l'émergence d'un savoir partagé entre citoyens, et entre citoyens et experts.»[493]

Si l'on considère que les politiques sociales locales doivent être co-construites, et que la participation des publics s'avère un outil d'efficacité et d'efficience de l'action publique

[489] Sondage Opinion Way pour Etat d'esprit stratis, Les Français et la concertation citoyenne, Décembre 2021.
[490] Selon le baromètre de la confiance politique, 64 % des personnes sondées estiment que la démocratie ne fonctionne pas bien en France. Source : Baromètre de la confiance politique, vague 14, Centre de recherches politiques de Sciences Po, Février 2023.
[491] « Rétablir la confiance des Français dans la vie démocratique », 50 propositions pour un tournant délibératif de la démocratie française, Rapport de Patrick Bernasconi, Février 2022.
[492] Alexis de Tocqueville, De la démocratie en Amérique, 1835, T1, Paris, Flammarion, 1981, p. 123.
[493] Yves Sintomer, « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », Raisons politiques, vol. 31, no. 3, 2008, pp. 115-133, *op. cit.*

locale, la mise en œuvre de ces démarches occasionne une réelle difficulté pour les équipes municipales. Les contraintes de coordination, de temporalité, et les contraintes budgétaires s'accompagnent de procédures floues et d'objectifs obscurs (A) qu'il convient d'assouplir pour progresser de l'apparente délibération à la co-construction réelle des politiques sociales communales (B).

A. Des procédés de participation du public inadaptés à l'action sociale

Nous avons constaté dans nos précédents développements que la difficulté première des équipes municipales pour co-construire des politiques publiques sociales était celle de la coordination de parties prenantes. L'écosystème des acteurs du social est en effet dispersé. Chaque structure et institution jouant un rôle dans la création et le déploiement des politiques sociales à l'échelle locale a sa propre vision de l'action sociale et de sa propre mission. Cette réalité accentue la problématique de mise en œuvre de démarches visant à la participation du public. En effet, si nous envisageons les différents acteurs et en particulier les acteurs associatifs comme ambassadeurs auprès des habitants, le travail en commun avec les élus et services est nécessaire.

Au-delà de cette première problématique qui se pose pour les équipes municipales et qui peut se retrouver dans d'autres politiques publiques (comme les politiques environnementales et d'aménagements du territoire par exemple, pour lesquelles les enjeux politiques peuvent crisper les réflexions), il faut prendre en considération la particularité des publics concernés par l'action sociale.

En effet, en dépit des procédés communs, en matière d'action sociale, il est plus difficile d'aller chercher le contact avec le public pour recueillir l'avis des premiers concernés. Au regard du code de l'action sociale et des familles, l'action sociale s'adresse à tous et toutes : « L'action sociale et médico-sociale tend à promouvoir, dans un cadre interministériel, l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets. Elle repose sur une évaluation continue des besoins et des attentes des *membres de tous les groupes sociaux* […] »[494].

[494] Code de l'Action sociale et des familles, Article L 116-1. La mise en italique est de notre fait.

Cependant, une attention doit être portée au public qui peut être sujet à des situations de vulnérabilité. La notion de vulnérabilité, du latin *vulnus* (la blessure) et *vulnerare* (blesser) permet de désigner l'exclusion, la pauvreté, la précarité. La terminologie autour de la vulnérabilité est de plus en plus utilisée dans le champ médico-social, symptôme de l'évolution des politiques d'actions sociales en France qui intègre des facteurs de vulnérabilité plus incertains et multiformes (Brodiez-Dolino, 2016).

« La vie des personnes les plus défavorisées fait que leur tête soit occupée par la survie quotidienne »[495]. Comme l'indique Marie-Aleth Grard, présidente du mouvement ATD (Agir Tous pour la Dignité) Quart Monde, plus les personnes sont concernées par la précarité, plus il est difficile de recueillir leur parole. Pourtant, c'est en les intégrant au débat public que les politiques publiques seront les plus efficientes pour répondre aux besoins : « Depuis 65 ans, nous pensons que l'on peut éradiquer la pauvreté si nous prenons en compte les savoirs de vie des personnes les plus pauvres. »[496].

Dès lors, la mise en œuvre d'une participation concrète de tous les publics et le développement d'une action sociale locale co-construite sont des démarches qui demandent du temps et de l'ambition, et qui ne peuvent se faire sans une forte volonté politique.

La commune de Vaour, dans le Tarn compte près de 400 habitants et a pour ambition de vivre de la manière la plus citoyenne et participative possible. Pour cela, plusieurs outils et dispositifs ont été mis en œuvre : un schéma de gouvernance d'abord, pour un fonctionnement plus fluide, un groupe de coordination qui est composé à la fois d'élus municipaux et d'habitants non élus, et des commissions municipales thématiques auxquelles chaque habitant peut participer. Ensuite, des cafés citoyens et rencontres sont organisés pour rendre compte et ouvrir encore plus le dialogue sur la chose publique. Ces démarches demandent d'être « passionnée » et « convaincue »[497] comme le verbalise une des citoyennes

[495] Les Entretiens du Conseil d'Etat en droit social, « Pour un usager acteur dans le domaine sanitaire et social », Table ronde : L'usager acteur et la situation de précarité, 24 mars 2013, Marie-Aleth Grard, présidente d'ATD Quart Monde.
[496] Les Entretiens du Conseil d'Etat en droit social, *Ibid.*
[497] Claire Davienne, citoyenne engagée dans la commission Gouvernance et Communication Interne, Mairie de Vaour.

engagées, à l'origine de la création de cette liste qui s'est présentée aux dernières élections municipales de Vaour.

Dans l'exemple du village de Vaour, les modes de participation sont poussés à l'extrême, soit au plus extérieur[498] des outils de participation habituels. Cependant, ces démarches, aussi intéressantes soient-elles, ont tendance à concerner un public averti, ce que certains sociologues synthétisent par l'expression « 1 % participatif »[499], soit un groupe de personnes participantes déjà stabilisé et une absence de renouvellement de ses membres.

La question se pose autour de la mise en œuvre d'une participation ouverte en matière de politiques sociales. Celle-ci apparaît comme la moins institutionnalisée. Dans le champ des politiques environnementales, l'approche participative s'est concrétisée par des avancées législatives et réglementaires depuis la fin du XXème siècle déjà[500]. C'est également le cas en matière de politique de la ville : les conseils citoyens dans les quartiers prioritaires de la ville doivent être associés à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des contrats de ville depuis la loi du 21 février 2014 [501].

Il en est de même pour les politiques sectorisées par public. Depuis 1996, les communes peuvent créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal[502]. Ainsi, les communes sont nombreuses à créer des instances réservées aux personnes âgées de plus de 60 ans, comme « instance de réflexion collective qui, par ses avis et ses études, éclaire le Conseil Municipal, sur tous les aspects permettant d'améliorer la qualité de vie des jocondiens »[503]. Ces conseils peuvent se nommer Conseil des aînés, Conseil des séniors ou encore Conseil des sages et sont des instances consultatives, dont les sujets de réflexion sont souvent limités à l'approbation du conseil municipal : « Le Conseil des Aînés se réunit en commissions, sur les thèmes validés par Monsieur le Maire ou l'Adjointe déléguée à la Citoyenneté, lors de la

[498] Du latin *extremus,* le plus à l'extérieur, superlatif de *exter* « extérieur ».
[499] Guillaume Petit, Pouvoir et vouloir participer en démocratie, Thèse soutenue le 15 novembre 2017, dir. Loïc Blondiaux, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne.
[500] Il faut citer ici l'influence de la déclaration de RIO en 1992 mais aussi la Convention internationale d'Aarhus en 1998. L'obligation d'associer les citoyens est constitutionnalisée en 2004 avec la Charte de l'environnement. Enfin, la loi n°2012-1460 du 27 décembre 2012 et l'ordonnance n°2013-714 du 5 août 2013 relatives à la mse en œuvre du principe de participation du public viennent donner corps au principe de paricipation du public concernant les décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.
[501] Loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, JORF n°0045 du 22 février 2014, Article 7.
[502] Code Général des Collectivités Territoriales, Article L 2143-2.
[503] Règlement intérieur du conseil des ainés de la ville de Joué les Tours, Novembre 2017.

réunion plénière. »[504]. Certaines communes s'engagent aussi dans la création d'instances de réflexion dédiées aux enfants ou aux jeunes. L'implication des jeunes dans la vie locale revêt une importance telle que plusieurs propositions de lois visant à rendre obligatoire la constitution de conseils de jeunes dans les communes ont été déposées[505].

Enfin, pour conclure sur l'illustration de la différence de développement de la culture participative entre les politiques sociales et les autres champs de politiques publiques locales, intéressons-nous à ce qui est apparu comme une innovation en matière de participation citoyenne : le budget participatif.

Le budget participatif, comme dispositif permettant de participer à la conception ou la répartition des finances publiques[506], est aujourd'hui de plus en plus présent dans les communes françaises. En 2014, seules 7 communes s'engageaient dans cette démarche ; selon la dernière édition de l'enquête de la Fondation Jean Jaurès, en 2022, plus de 400 communes ont mis en place un budget participatif[507]. Comme d'autres outils de démocratie participative, le budget participe se développe toutefois hors de tout cadre légal : le conseil municipal peut tout à fait délibérer sur la mise en œuvre d'un budget participatif sur le fondement de l'article L 2121-29 du Code Général des Collectivités Territoriales[508] [509]. Ainsi le fonctionnement, les modalités d'organisation et même les enveloppes budgétaires allouées diffèrent selon les expériences des collectivités territoriales.

L'intérêt du budget participatif est de faire participer les habitants de la conception du projet à sa réalisation, en passant par la défense du projet en question pour qu'il retienne l'attention, et au montage financier et technique. En observant plusieurs réalisations, il est intéressant de constater que, malgré une diversité de projets proposés, on retrouve des « projets phares des budgets participatifs » : la réalisation d'aires de jeux, la mise en place de bancs sur l'espace public, le développement de forêts urbaines, des investissements pour les pistes

[504] Règlement intérieur du conseil des ainés de la ville de Joué les Tours, Article 5.
[505] Voir en ce sens la Proposition de Loi visant à inciter la mise en place de conseils de jeunes par les communes de plus de 1 500 habitants, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 mai 2023, Présentée par Monsieur Stéphane Travers.
[506] Yves Sintomer, « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? « , *op. cit.*
[507] Antoine Bézard, Le budget participatif, une opportunité pour développer notre culture de la participation citoyenne, Fondation Jean Jaurés [en ligne], jean-jaures.org
[508] Selon l'article L2121-29 du CGCT, Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune.
[509] Voir pour exemple la Délibération 364 du Lundi 19 juin 2023 du Conseil Municipal de la Ville de Rouen.

cyclables, etc.[510]. En bref, la mise en œuvre de projets sociaux et/ou de solidarités est loin d'être saillant dans le déploiement de ces budgets participatifs.

La ville de Tours a lancé en 2023 la deuxième édition de son budget participatif. L'enveloppe allouée au dispositif, initialement de 500 000 € a été portée à plus de 700 000 € au regard des 15 projets sélectionnés. Les habitants étaient invités à voter parmi 67 projets jugés recevables, à la suite du dépôt de propositions sur une plateforme participative. Ces projets ont été étiquetés selon 9 catégories et notamment : Sports pour toutes et tous, Cadre de vie et aménagement de proximité, Solidarités et lien social, Transition écologique et énergétique, Végétalisation et biodiversité[511]. Sur les 67 projets soumis au vote, seuls 5 concernaient la thématique des solidarités et du lien social et sur les 15 projets retenus, 1 seul s'inscrit dans cette catégorie.

Pour répondre à ce manque de représentativité des politiques sociales lors des démarches de concertation citoyenne, des temps de participation peuvent être déployés autour des politiques sociales pour encourager tous les publics, au-delà des seuls bénéficiaires de politiques sociales, à s'intéresser à ce sujet.

En 2023, la ville de Bordeaux a lancé la deuxième édition de son budget participatif sur la thématique « Ensemble et solidaires ». Les habitants de Bordeaux ont pu déposer des projets « visant à contribuer au développement des liens sociaux et de la solidarité ». 40 projets ont été proposés, puis 2 520 habitants se sont exprimés sur leurs projets favoris. Parmi les projets retenus, l'installation de casiers solidaires (installer des casiers dans la rue à destination des sans-abris pour que ceux-ci puissent déposer et garder leurs affaires en sécurité), la création d'outils adaptés en LSF dans les espaces et lieux publics, ou encore le développement d'une communication adaptée à tous[512].

Pour conclure, deux écueils persistent dans la mise en œuvre de politiques sociales co-construites. La non représentativité de tous les publics, avec notamment l'absence de participation des usagers des services publics et bénéficiaires des aides et actions sociales dans

[510] *Op. cit.*
[511] Budget participatif 2023, Suivi des réalisations, [en ligne], decidonsensemble.tours.fr.
[512] Budget Participatif 2022-2023, Ensemble et solidaires !, [en ligne], participation.bordeaux.fr

les temps de participation locale [513] fait perdre de sa valeur à la concertation basée sur l'expertise d'usage du public. Il est en effet difficile voire impossible de cibler les personnes concernées, puisque les politiques sociales embrassent un champ de publics que l'on ne peut classer par âge, quartier, ou situation professionnelle[514].

Deuxièmement, l'action sociale, parce que sa définition et ce qu'elle recouvre sont peu identifiés, n'est pas la politique qui intéresse le plus la concertation publique : l'attrait du public pour les sujets locaux est d'abord concentré sur ce qui est visible plutôt pour ce qui est d'ordinaire dissimulé de l'espace public. Il convient donc de positionner l'action sociale au cœur de la vie de la cité en déployant des outils adaptés.

B. Le besoin de développer une fabrique ouverte des politiques sociales pour valoriser la place de la commune dans l'écosystème territorial du social

« La démocratie doit commencer à la maison, et sa maison, c'est la communauté de voisinage ». [515]

Comment faire une place aux publics et plus particulièrement aux personnes concernées dans les politiques sociales locales ? Malgré les difficultés que nous avons recensées, plusieurs textes nationaux ont lancé une dynamique autour de la participation du public dans le champ du social et des solidarités, incitant les acteurs territoriaux à poursuivre la même impulsion.

La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, en 1998, traduit un premier principe de consultation et de participation des personnes concernées par la pauvreté ou l'exclusion : « *Cette politique n'a de sens que si elle est élaborée avec les plus démunis, qui doivent être considérés comme des partenaires à part entière. Il nous appartient donc à tous de*

[513] Pour exemple, les instances consultatives locales que ce soit pour les plus connues les conseils de quartier et les conseils de développement ne sont obligatoires que dans les grandes villes (80 000 habitants pour les conseils de quartier) et certains EPCI (de plus de 50 000 habitants pour les conseils de développement) et se font remarquer par un manque de diversité socio-économique de leurs participants. Voir notamment en ce sens : Thomas Fromentin, Les conseils de quartier : une nouvelle forme de production du politique ?, « Les constructions locales du politique », p. 27-41.

[514] Le terme d' « invisible » est couramment utilisé par les acteurs de l'action sociale pour évoquer les populations mal identifiées par les statistiques, marginalisées de la société, exclues de certaines actions publiques, Voir en ce sens : L'action sociale face aux publics précaires invisibles, Fors-Recherche Sociale, 2015, n°215, Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion.

[515] John Dewey, The Public and Its Problems (1927), *op. cit.*, France, 1954, p. 213.

créer les conditions de leur participation à la définition des politiques publiques. »[516]. Par ailleurs, cette loi introduit la présence des associations qui œuvrent dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre les exclusions dans les conseils d'administration des CCAS[517].

Ce mouvement vers la généralisation de la participation des personnes concernées se poursuit au XXIème siècle, notamment avec la loi du 1er septembre 2008 instituant le Revenu de Solidarité Active (RSA) : « La définition, la conduite et l'évaluation des politiques mentionnées au présent article sont réalisées selon des modalités qui assurent une participation effective des personnes intéressées. »[518].

Nous pouvons également citer la réforme, en 2013, de la composition du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), instance représentative des principaux décideurs et acteurs, institutionnels et associatifs, impliqués dans la mise en œuvre des politiques contre la pauvreté et l'exclusion sociale[519], qui a ajouté aux collèges existants (collège des élus et représentants de l'action sociale territoriale, collège des associations, collège des partenaires sociaux, collège des personnes qualifiées) un collège des personnes concernées[520]. Les personnes qui siègent au sein de ce collège sont des membres nommés, après consultation des acteurs associatifs : « Outre son président, qui est désigné par le Premier ministre, le conseil comprend les membres suivants : […] ; 5° Trente-deux personnes en situation de pauvreté ou de précarité, nommées par le Premier ministre à la suite d'un appel à manifestation d'intérêt auprès des associations qui agissent dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale »[521]. Ce ne sont donc que des personnes qui ont déjà été identifiées par une association qui œuvre dans le champ du social, donc des individus qui ont déjà pu bénéficier d'une aide, d'un dispositif, d'une action et qui sont, de manière plus ou moins formalisée, intégrées à un processus collectif.

---

[516] Projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions, n°780, Travaux préparatoires, Assemblée nationale – 1ère lecture, Exposé des motifs.
[517] Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, JORF n°175 du 31 juillet 1998, Article 150 modifiant l'article 138 du code de la famille et de l'aide sociale.
[518] Loi n°2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, JORF n°281 du 3 décembre 2008, Article 1er.
[519] Le CNLE est une instance crée par la loi n°88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion, JORF n°0282 du 3 décembre 1988.
[520] Décret n°2013-1161 du 17 décembre 2913 modifiant la composition du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, JORF n°0293 du 18 décembre 2013.
[521] Article R 143-2 du Code de l'action sociale et des familles.

Depuis 2019, le collège des personnes concernées (couramment nommé « le 5ème collège ») représente la moitié des membres du CNLE[522] : une nouvelle évolution est ainsi portée par la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. En termes de mise en œuvre, il a d'abord fallu engager au sein des instances du CNLE une expérimentation entre 2012 et 2013, avant l'institutionnalisation de l'existence du collège des personnes concernées. Puis, lorsque ce collège a vu le nombre de ses membres multiplié par 4, il a fallu accompagner cette évolution avec l'octroi de ressources financières[523], mais aussi l'engagement de ressources humaines et matérielles[524].

Selon Jérôme Vignon, président d'honneur du comité scientifique du CNLE, le facteur de réussite de la participation des personnes concernées est l'écoute : « Cette écoute réciproque est le signe de l'égale dignité devant la tâche commune ; elle est aussi la condition d'une mise en commun des expériences. »[525]. Concrètement, pour pouvoir assurer cette participation et cette écoute mutuelle, le CNLE met en place plusieurs dispositifs pour assurer l'effectivité de cette participation et notamment des ateliers de préparation, de sensibilisation sur les dossiers traités, de l'accompagnement pédagogique et méthodologique par le biais d'un cabinet extérieur.

Malgré la persistance de freins à une participation complète et ouverte à la fabrique des politiques sociales[526], la composition et le fonctionnement du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est un exemple qui pourrait être reproduit à l'échelle locale.

Premièrement, la maîtrise d'usage pourrait être institutionnalisée plus fortement. Par exemple, le rapport remis par la Commission pour l'avenir de la décentralisation qui s'attache, à travers un bilan des lois de la décentralisation de 1982 et suivantes, à proposer des orientations nouvelles pour les collectivités territoriales, propose de « reconnaître le rôle institutionnel des

[522] Décret n°2019-1077 du 22 octobre 2019 modifiant la composition du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, JORF n°0248 du 24 octobre 2019.
[523] Le budget du CNLE a bénéficié d'un abondement des crédits de la stratégie pauvreté de 235 000 euros, entre autres pour financer le passage de 8 à 32 personnes en situation de précarité.
[524] Rapport d'activité 2020-2023 du CNLE, « Evoluer, S'engager, S'adapter », p. 10.
[525] *Ibid*, p. 16.
[526] Voir en ce sens le Rapport du groupe de travail « Participation » du CNLE : Les leçons du « choc de participation », Rapporteure : Delphine Aubert, Secrétaire générale du CNLE, Mai 2023.

instances participatives des habitants dans les structures officielles », afin que chaque collectivité veille à ce que les habitants soit représentés dans la vie de la cité[527].

Pour s'inspirer du fonctionnement du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, il pourrait être imaginé un conseil d'administration du CCAS intégrant des personnes concernées, qui seraient également nommées suite à la consultation des associations locales œuvrant dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, et des associations familiales.

Deuxièmement, pour réussir un « choc des participations » à l'échelle des politiques sociales locales, pour reprendre l'expression utilisée par le rapport du CNLE, il est essentiel de développer les démarches regroupées sous l'expression « aller-vers » :

« L'aller-vers est à entendre comme une démarche qui se situe au-delà de toute intervention sociale, qu'elle soit d'accueil, de diagnostic, de prescription, d'accompagnement. Cette démarche rompt avec l'idée que l'intervention sociale ferait systématiquement suite à une demande exprimée. Elle permet d'intégrer dans les pratiques les *situations de non-demande de certains publics* (pas seulement des personnes vulnérables) et engage les acteurs à se situer dans une *pratique proactive*, pour entrer en relation avec ces publics. »[528].

Le développement de l'aller-vers est une des propositions que formule le Conseil d'État « pour réussir le dernier kilomètre de l'action publique »[529]. Pour répondre aux problématiques de non recours au droit, et l'éloignement ressenti par les usagers à l'égard des services publics, l'étude du Conseil d'État préconise de développer des points relais, en s'appuyant sur l'exemple des Maisons France Services. En effet, on note aujourd'hui plus de 2 500 espaces France Services labellisés, et 90 % des Français se situent à moins de 20 minutes de trajet d'un de ces espaces.

A l'échelle locale, la mise en place de points relais pourrait notamment se concrétiser par le renforcement de la présence de la mairie, hors des bâtiments communaux. Plusieurs

[527] Rapport remis le 17 octobre 2000 au Premier Ministre, Lionel Jospin, par Pierre Mauroy, président de la commission pour l'avenir de la décentralisation, « Refonder l'action publique locale », p. 74.
[528] Note de cadrage de la formation « aller-vers »Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté, 2019. La mise en italique est de notre fait.
[529] Conseil d'Etat, 12 propositions pour réussir le dernier kilomètre de l'action publique, Etude annuelle 2023.

initiatives affluent en ce sens, comme la présence des services lors des évènements locaux (comme les marchés) ou encore des stands éphémères pour présenter une action, un projet nouveau[530]. Cette institutionnalisation de l'aller-vers peut être bénéfique et inciter les communes à développer ce mode d'action, même si cela dépend encore de la volonté des équipes municipales et des services, au regard de l'investissement demandé.

Pour conclure, un des intérêts de la participation est de permettre à l'action publique d'être plus en adéquation avec les besoins actuels. Dès lors, se préoccuper des outils est important, permettre aux collectivités de pouvoir davantage s'intéresser à l'avis de ses habitants est fondamental, mais il peut être contre-productif d'imposer des procédés qui n'auraient pas d'intérêt dans certaines collectivités : « Ne privilégies pas trop souvent la forme au fond ? C'est-à-dire le respect procédural de la consultation, à l'enrichissement effectif de la décision ? » [531].

[530] Pour exemple, pour faire émerger des actions pertinentes dans le cadre de son budget participatif, la mairie de Tours a mis à disposition le « chalet du budget participatif » avec des services disponibles pour répondre aux questions des habitants, ouvert 3 jours par semaine Place Jean Jaurès.

[531] Les Entretiens du Conseil d'Etat en droit social, « Pour un usager acteur dans le domaine sanitaire et social », Table ronde : L'usager acteur et la situation de précarité, 24 mars 2013, Jean-Benoît Dujol, directeur général de la cohésion sociale.

CONCLUSION DE LA PARTIE PREMIÈRE

Au regard de l'ambition décentralisatrice, le modèle institutionnel de l'action sociale est traversé par une tension : d'une part, bien qu'il se soit dessaisi de ces politiques, l'État entend conserver un rôle, non seulement dans la définition de leurs grandes caractéristiques, mais aussi en matière de mise en œuvre opérationnelle vis-à-vis de certains publics ou de certaines priorités ; d'autre part, dans un paysage local caractérisé par un grand nombre d'intervenants, les outils de coordination dont dispose le département, chef de file de l'action sociale, n'ont qu'une autorité et une portée pratique limitées.

Suite à ces développements, nous constatons que très majoritairement, les communes interviennent dans des champs assez larges en matière d'action sociale. Cette faculté et/ou cette injonction à investir différents champs de politique publique est dû en grande partie à l'importance de l'échelon communal dans l'écosystème territorial, le professeur Jean-Marie Pontier évoquant par ailleurs « l'exception administrative territoriale » pour désigner la commune.

En effet, au 1er janvier 2023, le territoire français comprenant la France métropolitaine et les Départements d'Outre-Mer compte près de 34 945 communes. Le nombre de communes en France, s'il connaît une baisse plutôt régulière mais très faible (pour exemple, 37 963 communes en 1921, 36 664 communes en 1990, 35 416 communes en 2017) est conséquent. Il est difficile de comparer le découpage territorial français à celui des voisins européens puisque chaque État comporte ses propres spécificités en matière de maillage territorial[532]. Mais il est important de constater l'écart entre les efforts menés au niveau national pour réduire le nombre de communes en France et l'évolution réelle de celui-ci. Un des exemples les plus marquants est l'institution des communes nouvelles par la loi de réforme des collectivités territoriales : entre 2010 et 2022, 2 546 communes se sont regroupées pour créer 787 communes nouvelles, soit 2,25 % des communes françaises. C'est un bilan mitigé pour l'Inspection générale de l'administration, précisant que la réduction du nombre de communes ne doit pas être considérée comme un objectif final mais une étape pour l'amélioration de l'efficacité de l'action publique locale.

[532] Jean-Baptiste Grison, "Les découpages municipaux en Europe : la France est-elle vraiment une exception ?", EchoGéo, 35, 2016.

En matière d'action sociale, on peut plus particulièrement s'interroger sur la pertinence du contenu du bloc que le législateur a construit, c'est-à-dire sur la dimension matérielle de ce bloc « action sociale ». Cette catégorie de compétences n'est pas un bloc homogène, elle recèle au contraire des interventions diverses guidées par des logiques différentes (Centre d'analyse stratégique, 2013). Certaines politiques sont sectorielles, à l'image de l'aide à l'enfance ou aux personnes âgées, d'autres sont transversales, telle la lutte contre l'exclusion. Or, dans son rapport de 2009, la Cour des comptes relevait à ce propos que « le réalisme conduit plutôt à rechercher des périmètres possibles de compétences homogènes sans embrasser la totalité du champ des compétences sociales ». La construction d'ensembles cohérents suppose probablement de redéfinir ce bloc de compétences dessiné en 1983 et qui n'a jamais été remis en question depuis.

L'exemple de l'action sociale démontre *in fine* que la logique des blocs de compétences manque de cohérence : elle a contribué à assembler de manière hétéroclite des politiques pourtant sous-tendues par des besoins différents, même si elles relèvent toutes de l'assistance. Derrière ce vocable se dissimule en réalité une mosaïque d'interventions qu'il serait temps d'agencer différemment pour ne plus nier l'imbrication des différentes politiques publiques. On ne peut que regretter que la loi NOTRe ait éludé cette question[533]. Dans les faits, la commune est partout, elle dispose d'une possibilité d'action infinie mais qui n'est pas à la portée de tous. Le manque de ressources humaines et matérielles, l'absence de moyens financiers causent de réelles inégalités dans les possibilités de réalisation.

Pourtant, l'action sociale est également partout. Si elle peut être sectorisée par public et mettre d'abord en évidence les besoins liés à la précarité et à des situations de fragilité, chacun est plus ou moins concerné par des politiques d'actions sociales, et ce quels que soient l'âge, les revenus, le lieu de vie, même si ces facteurs influent fortement sur les besoins ressentis.

Alors, par son statut de collectivité territoriale *primus inter pares*, et par sa fonction de collectivité pivot, la commune peut et doit pouvoir intervenir en matière d'action sociale. Pour cela, les propositions qui visent à développer l'expérimentation en matière de politiques sociales sont intéressantes, puisque tester permet de s'assurer de mobiliser les bonnes ressources au bon moment : « En produisant des chiffres validés par des chercheurs et en

[533] Donier, Virginie. « L'avenir de la décentralisation de l'action sociale ». Revue française d'administration publique, 2015, n° 156, 2015, pp. 1055-1064.

mesurant les coûts évités, l'expérimentation permettrait aussi de battre en brèche les discours d'assistanat qui remettent en cause l'action sociale, trop souvent perçue comme un gouffre financier pour la société et non comme un investissement sur des demandes diverses. »[534]. Pour permettre aux collectivités territoriales d'expérimenter, il faut, d'abord, prendre le temps d'observer, connaître et analyser le territoire et ses besoins. Pour permettre aux collectivités territoriales d'expérimenter, il est aussi nécessaire d'aller chercher ce qui a fonctionné dans d'autres territoires, lorsque des situations similaires se sont présentées.

[534] Dossier « Expérimentation sociale, de la théorie à la pratique », Le Média social [ex TSA quotidien], n°84, 2017.

PARTIE SECONDE : LES COMPÉTENCES DES COMMUNES EN MATIÈRE D'ACTION SOCIALE : UNE INGÉNIERIE NÉCESSAIRE POUR SA MISE EN ŒUVRE

« En faisant de l'efficacité une forme dont il fallait se rapprocher au même titre que celle imposée par le droit, l'administration entre dans l'ère de la gestion. Elle y trouve des motifs de mobilisation autant que des occasions de doute. En découvrant la gestion, l'administration découvre ses faiblesses. De cette découverte naissent puis se justifient les besoins en compétence, expertise et conseil. »[535]

Dans ses travaux de recherche portant sur l'intervention du consultant dans les collectivités locales, David Abiker retrace l'organisation du marché du conseil et les liens étroits entre consultant et administration publique. Celui qui rejoint par la suite un cabinet de conseil analyse dans cet ouvrage l'accroissement des interventions extérieures dans les collectivités territoriales et l'évolution des relations que cela implique.

L'ancienneté et la variété des missions de conseil auprès des collectivités territoriales

L'ouverture des collectivités territoriales au *consulting* est un phénomène qui va de pair avec la décentralisation. En effet, les collectivités ont dû faire face à un accroissement de leurs compétences et de leurs obligations, qui impliquent un certain besoin d'ingénierie. Les lois de décentralisation de 1982 et 1983 ne donnent pour autant pas naissance à la volonté, pour les collectivités territoriales, d'externaliser certains services.

De fait, les élus locaux au premier rang desquels les maires, revendiquent dès les années 60 une élaboration autonome de certaines procédures, en particulier en ce qui concerne l'urbanisme : suite au rapport remis par Olivier Guichard qui présente des propositions pour renforcer le rôle des collectivités locales[536], la commission des Lois du Sénat est chargée d'examiner un projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités territoriales. Si celui-ci a été adopté en première lecture en avril 1980 au Sénat, il ne viendra pas en discussion devant l'Assemblée nationale. Pourtant, la commission avait émis plusieurs

[535] David Abiker, Les consultants dans les collectivités locales, LGDJ, 1998.
[536] Rapport de la commission de développement des responsabilités locales « Vivre ensemble », remis au Président de la République le 15 septembre 1976, *op. cit.*

propositions pour favoriser l'autonomie des élus locaux et rompre le sentiment de dépendance vis-à-vis des services étatiques ressenti par les maires :

« C'est pourquoi votre commission vous propose qu'au lieu d'être soumis à ce que les élus appelaient une élaboration conjointe et qui en pratique était bien souvent une élaboration faite presque exclusivement par les services de l'État, les plans d'occupation des sols soient élaborés sous l'autorité des communes elles-mêmes. »[537]. Ainsi, le recours à des services extérieurs permet aux communes de se défaire de l'influence de l'État.

Le conseil aux collectivités territoriales n'est donc pas récent et a évolué en même temps que les transformations auxquelles elles ont dû faire face. Par exemple, l'informatisation de l'administration publique a ouvert des besoins importants pour apprivoiser le matériel, adapter les services en conséquence, gérer les systèmes d'information. La « transformation numérique des territoires » est aujourd'hui toujours un enjeu clef pour l'État et les collectivités territoriales : 80 % des Français entrent en contact avec une administration par le biais d'un site Internet ou bien d'une application mobile[538].

Le besoin en conseil se fait également fortement ressentir avec l'arrivée de la notion de « nouvelle gestion publique », considérée comme la version française du « new public management » qui en reprend les principes majeurs : « introduction d'une forme de concurrence entre les services administratifs afin de bénéficier des bienfaits supposés de celle-ci, utilisation des « mécanismes » de marché comme mode de régulation interne, délégation maximale et encouragement à la gestion participative, redéfinition du bénéficiaire ou de l'usager comme client, conduite des administrations publiques au regard de missions stratégiques, attitude « proactive » et non réactive, volonté de gagner de l'argent en rentabilisant les prestations quand c'est possible, séparation stricte avec le niveau politique »[539]. La recherche de l'efficacité, de la modernisation, de la performance a bouleversé les modes de fonctionnement de l'administration publique, ce qui l'a fait entrer dans ce que David Abiker nomme « l'ère de la gestion »[540].

[537] Rapport n°307 fait au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale sur le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales, Présenté par Lionel de Tinguy, Seconde session ordinaire de 1978-1979, Tome II, p. 151.
[538] Transformation numérique des territoires, [en ligne], numerique.gouv.fr
[539] Yvon Pesqueux. New Public Management (NPM) et Nouvelle Gestion Publique (NGP). Hesam Université, 2024.
[540] David Abiker, Les consultants dans les collectivités locales, *op. cit.*, p.24.

Le contexte décentralisateur et les évolutions du management public ont servi le marché du conseil, dans les secteurs de la finance, de l'industrie, de la communication et du management. Le conseil aux collectivités territoriales regroupe en effet des spécialités bien distinctes. Nous pouvons citer ici les principaux champs[7] dans lesquels il intervient.

- Le conseil financier regroupe les missions qui aident à résoudre les difficultés de gestion financière, des problèmes liés à l'endettement des collectivités. Le consultant intervient alors pour faire un audit de la situation et, à partir d'un diagnostic, proposer une analyse de leur situation financière, identifier les risques financiers encourus et proposer des préconisations à partir de simulations.
- Le conseil en organisation et en management regroupe les missions qui répondent aux besoins de changement dans le management et les services, de modernisation des activités. Ici aussi, les consultants procèdent à un audit d'organisation avant de formuler des préconisations via des schémas de pilotage ou de gouvernance.
- Le conseil en informatique regroupe les prestations de services visant à faire évoluer les systèmes d'information, de gestion et l'apport de nouveaux logiciels dans les collectivités.
- Le conseil en communication regroupe les missions d'accompagnement des collectivités dans leur stratégie de communication, dans la refonte de leur site Internet, dans la valorisation de leur image et la production de supports de communication.
- Le conseil en démocratie locale et participation citoyenne regroupe les missions d'accompagnement des collectivités à la mise en place des procédés de démocratie participative et à l'organisation de temps de concertation.
- Le conseil juridique regroupe les missions qui aident les collectivités à remplir des dossiers de subventions, revoir leurs relations contractuelles et les conseille sur les risques qu'elles encourent.
- Le conseil en politiques publiques regroupe les missions de diagnostic territorial, de développement de politiques locales et d'évaluations de celles-ci.

La liste ne pourrait être exhaustive car, si certaines entreprises sont spécialisées dans un domaine, il n'est pas rare que la prestation s'adapte aux besoins de la collectivité et soit ainsi faite sur mesure.

Le conseil en politiques sociales, un domaine hybride ?

En matière d'aide à la décision et de mise en œuvre des politiques publiques, l'entrée des consultants dans le secteur public est plus hétéroclite, mais dépend toujours des évolutions législatives et réglementaires : le besoin existe dès lors qu'une obligation est créée.

Plusieurs précisons méritent d'être apportées au préalable. Le métier de consultant s'insère pleinement dans ce que Gilles Jeannot appelle les métiers flous, « ceux dont ne vous pouvez pas expliquer le contenu à votre belle-sœur » [541]. Si les métiers flous de Gilles Jeannot évoluent dans « l'action publique floue », cette notion est néanmoins intéressante à porter à l'échelle de ceux qui travaillent avec et pour les acteurs publics. En effet, le consultant est à la fois un expert, un accompagnateur, un conseiller, un analyste, un chef de projet, un spécialiste, etc.

Étude de cas – Les consultants d'Ithéa Conseil sont-ils des consultants ? [542]

Nous avons demandé aux consultants, par le biais d'un questionnaire en ligne, de définir de façon anonyme leur rôle au sein de l'entreprise Ithéa Conseil.

Parmi les répondants, la grande majorité définit son rôle pendant cette mission comme un rôle d'animation (9 répondants sur 11), mais aussi d'accompagnement (7 répondants sur 11). Le rôle d'organisation revient également pour 5 répondants sur 11. 6 répondants sur 11 définissent le rôle tenu pendant cette mission par le terme de consultant. Les termes de conseiller (3 répondants), chef de projet (3 répondants) ou de professionnel (4 répondants), ont été utilisés mais dans une moindre mesure.

Deux principaux constats peuvent être établis. Premièrement, les consultants ayant répondu à cette étude définissent, pour la majorité d'entre eux, leur intervention auprès des collectivités par des termes qui se rapportent au management de projet. Les savoir-faire des consultants correspondraient alors d'abord à une expertise fondée sur la méthode, à un rôle

[541] Gilles Jeannot, Les métiers flous. Travail et action publique, Octarès Éditions, Toulouse, 2005.
[542] Etude de cas, Missions menées par Ithéa Conseil, Questionnaire en ligne diffusé pendant un mois au printemps 2023, Plusieurs réponses étaient possibles.

d'accompagnement dans une démarche plus globale[543]. Deuxièmement, le consultant, qui peut se définir succinctement comme un « prestataire extérieur à une organisation », terme dérivé de l'anglais que l'on peut traduire couramment par conseiller, n'est pas revenu de manière unanime. On peut penser que les termes se rapprochant plus du langage de la méthode comme « facilitateur », « agitateur » (qui ne faisaient ici pas partie des propositions) seraient plus facilement utilisés par les professionnels du conseil[544].

Nous choisirons ici d'utiliser plusieurs termes pour désigner les professionnels qui effectuent des missions de conseil et majoritairement les notions de consultant et d'expert.

Couramment, l'expert désigne « une personne, qui, en raison de sa compétence dans tel ou tel domaine, est désignée par une juridiction pour donner un avis technique autorisé »[545]. Du latin *expertus*, « qui a fait ses preuves », l'expert est nommé pour ses qualités et connaissances qui sont reconnues. Il fait donc figure d'autorité auprès d'un public qui ne dispose pas de ces domaines de compétences. Le consultant désigne quant à lui « une personne qui donne des consultations, qui fait autorité par sa compétence particulière »[546], du latin *consulere*, « délibérer, examiner, décider ensemble » et *consultare,* « délibérer souvent ». Nous reviendrons sur ces deux substantifs puisque nous évoquerons tantôt les domaines d'expertises des professionnels qui exercent dans les métiers du conseil, tantôt leurs outils de communication, leurs méthodes et qualités orales.

Au-delà de la terminologie employée pour désigner les métiers du conseil, les entreprises choisissent également plusieurs dénominations dont deux sont prépondérantes : les bureaux d'études et cabinets de conseil. Le cabinet de conseil renvoie directement à la fonction d'aide et d'accompagnement qu'exerce le conseiller, tandis que le bureau d'études met en avant le livrable, l'étude produite par le professionnel. Ainsi, nous nous servirons de ces deux qualifications pour présenter le domaine du conseil auprès des collectivités territoriales.

[543] François-Mathieu Poupeau, David Guéranger, Stéphane Cadiou, Les consultants font ils (de) la politiques ?, Politiques et management public, Vol 29/1, 2012, pp. 9-19.
[544] Henri Tcheng, Jean Michel Huet, Les incessantes mutations des cabinets de conseil, *L'Expansion Management Review*, mars 2009, n° 1, pp. 10-19.
[545] Définition du Dictionnaire de l'Académie française, 9è édition.
[546] *Ibid*.

Enfin, il convient d'apporter un dernier éclairage quant à la mission de conseil en tant que telle. Nous choisissons ici une définition proposée par l'économiste Catherine Sauviat :

« Le marché de l'expertise et du conseil renvoie à un ensemble d'activités immatérielles reposant sur la mobilisation d'un savoir-faire technique et social basé sur l'accumulation de matière grise acquise à la fois en dehors du monde du travail (études) et au contact du milieu professionnel (formation maison), sur l'apprentissage cumulatif d'expériences professionnelles et sociales, sur l'échange d'informations et de connaissances entre le prestataire et son client»[547].

Cette description apporte plusieurs précisions quant au métier du consultant en politiques publiques, en ce qui nous concerne. Il faut en effet rappeler que les consultants obtiennent une qualification plutôt généraliste : ils ont très généralement une formation en sciences politiques. Leur contribution auprès des clients tient en grande partie à leurs expériences : les collectivités territoriales sont très souvent friandes des anecdotes sur le fonctionnement, les rouages et les initiatives de leurs pairs.

Dans cette partie, nous nous appuierons sur différents matériaux pour conduire nos développements. En premier lieu, les apprentissages et expériences du métier de consultant et de la vie d'un bureau d'études spécialisé dans les politiques sociales des collectivités territoriales seront des ressources principales afin d'identifier l'apport d'une expertise dans l'aide à la décision locale. En second lieu, les nombreux exemples des collectivités avec lesquelles nous avons travaillé nous serviront à éclairer nos propos, dans l'objectif de faire le lien entre les réflexions et les volontés communes et l'application concrète et réelle des prérogatives. Enfin, nos échanges, formels ou non, avec des décideurs locaux, des techniciens, des acteurs associatifs mais aussi des partenaires institutionnels viendront largement alimenter nos réflexions.

[547] Catherine Sauviat, Les mutations du marché du conseil et de l'expertise en France, Revue de l'Institut de recherche économiques et sociales, n°5, 1991, p.4.

L'intervention d'un expert dans la mise en œuvre de l'action sociale peut advenir à différents moments : observation d'un territoire, définition d'une vision stratégique, concrétisation d'une nouvelle politique publique, etc. L'observation sociale est l'étape préliminaire à la mise en œuvre d'une politique publique et est souvent occultée ou dévalorisée. Pour observer et faire observer le territoire, il est indispensable de pouvoir prendre du recul, mais aussi de faire intervenir un panel d'acteurs qui, par leur expérience et compétences, enrichissent la connaissance du territoire, de son évolution et ses besoins (Chapitre Premier).

Les collectivités territoriales ont recours à un prestataire non pas pour « faire à la place de », mais bien pour nourrir leur action. Avoir à disposition un professionnel qui regorge d'expériences et d'exemples pour répondre à des problématiques particulières est un atout majeur. Les collectivités, toutes différentes soient-elles, ont en effet des besoins similaires. Pour cela, le partage d'initiatives locales est un axe de travail à développer et pérenniser (Chapitre Second).

CHAPITRE PREMIER : LA NÉCESSAIRE MISE EN MOUVEMENT D'UN COLLÈGE D'ACTEURS ET D'INTERVENTIONS POUR OBSERVER ET FAIRE VIVRE LE TERRITOIRE

« Un premier niveau d'analyse confirme le constat de l'enchevêtrement des acteurs en matière d'aide et d'action sociales : dans toutes les politiques analysées (enfance, famille, personnes âgées, personnes handicapées, lutte contre l'exclusion), tous les acteurs (État, collectivités territoriales, organismes sociaux) interviennent peu ou prou. […] Toutefois ce constat doit être nuancé […], c'est principalement dans le domaine de l'action sociale que l'ensemble des acteurs est appelé à intervenir. »[548]

Comme nous l'avons largement évoqué dans le cadre de nos précédents développements, l'action sociale voit interagir un nombre important d'acteurs, de structures et de dispositifs, plus ou moins connus et reconnus, et plus ou moins facilitateurs dans la coordination de leur action. Toujours à travers le prisme communal, nous verrons ici comment réunir ces acteurs pour mener à bien une mission d'analyse et d'observation du territoire : l'intervention d'un prestataire extérieur favorise alors la rencontre et la mise en œuvre de processus plus ou moins formels (Section Première). Différents liens et partenariats peuvent naître entre les acteurs de l'écosystème social local : nous traiterons d'un modèle de convention afin de présenter les atouts d'une telle collaboration (Section Seconde).

[548] Rapport n°RM2006-165P, Contribution à la cartographie de l'action sociale, Rapport présenté par Bérénice Delpal et Gildas Le Coz, Membres de l'Inspection générale des affaires sociales, Novembre 2006, p. 17.

SECTION PREMIÈRE : LE RÔLE DU CONSULTANT, ENTRE ACTION TECHNIQUE ET INTERVENTION DE SECOND PLAN

« Les consultants peuvent être considérés comme des experts dans le sens où ils parviennent, dans certaines conditions et dans les limites d'un public donné, à imposer des principes de vision du monde et des catégories de hiérarchisation. Mais, parce que le capital symbolique spécifique dont ils disposent n'est pas juridiquement institué, les points de vue qu'ils tentent d'imposer risquent toujours d'être renvoyés dans l'ordre du relatif […] leur principal problème est-il de produire la croyance dans ce qu'ils sont et dans ce qu'ils font. »[549]

Le consultant est au service des collectivités territoriales avec lesquelles il travaille à la suite d'un appel d'offre ou bien d'un devis. Son travail se situe au cœur de l'action politique en ce qu'il joue un rôle de conseil auprès des décideurs, mais également de l'action technique en ce qu'il produit des documents de cadrage pour les services. Nous préciserons les contours de cette mission à double enjeu à travers les rapports qu'entretiennent les acheteurs publics et les professionnels. En effet, si les collectivités et consultants ont a priori une intention commune et des objectifs partagés (Paragraphe I), les jeux de pouvoir et rapports de force nuisent parfois à la bonne réalisation de la mission (Paragraphe II).

Paragraphe I : L'intervention du consultant, un apport extérieur pour éclairer le territoire et ses enjeux

« Parce que les collectivités veulent dépolitiser les enjeux de leur action publique locale pour éviter les conflits, et expriment également un besoin de coordination entre les différents services, puisqu'elles travaillent toujours en tuyaux d'orgue. Les consultants œuvrent donc surtout sur des projets multisectoriels, sur de la conduite de projet. »[550]

À quoi sert réellement un consultant en politiques publiques ? À travers différentes expériences d'interventions pour la mise en œuvre de politiques sociales locales, nous verrons

[549] Odile Henry, La construction d'un monde à part. Processus de socialisation dans les grands cabinets de conseil, Politix, vol. 10, n°39, 1997, pp. 155-177.
[550] La Gazette des communes, Dossiers d'actualités, Romain Pasquier, « Les consultants façonnent l'action publique locale », [en ligne], avril 2017, lagazettedescommunnes.com

que le concours d'un bureau d'étude se situe entre l'intervention méthodologique (A) et la collaboration idéologique (B).

A. Le temps de l'observation : un appui plus que technique

« Le diagnostic est appréhendé comme l'étape préalable et fondement d'un processus d'action ; il vise à identifier les forces et les faiblesses d'un territoire en s'efforçant de mettre en perspective l'ensemble des ressources de ce territoire (enjeux). »[551]

Le diagnostic du territoire d'intervention est une étape centrale de la mission de conseil en politiques publiques. Étymologiquement, « diagnostic » vient du grec ancien, *diagnostikos*, « capable de discerner ». Établir un diagnostic sur une zone géographique, c'est donc discerner des signes, rendre compte des usages, établir des constats. À partir de ces éléments vérifiés et vérifiables, peuvent être émises des déductions, des hypothèses qui permettent de dégager des pistes de réflexions : Quelles sont les évolutions des modes de vie sur les 5 dernières années ? Quels sont les risques de vulnérabilité ? Quelles sont les ressources mobilisables ?

Nous porterons notre propos ici sur la manière de réaliser ce diagnostic et, à travers celui-ci, sur la place prise par le consultant. En effet, l'observation du territoire n'est ni neutre, ni uniforme, que ce soit dans son déroulé ou sa finalité. Il convient de rappeler par ailleurs que les modèles décrits ci-après sont majoritairement issus d'expériences professionnelles renouvelées, donc à considérer dans un contexte particulier.

Le diagnostic d'un territoire, dans le cadre de la mise en œuvre de politiques sociales, commence essentiellement par la définition de plusieurs réalités : le territoire, le social. Le terme de territoire est plus un concept qu'un cadre d'étude. Il est, par ailleurs, souvent employé à foison pour désigner, tantôt un échelon administratif, un bassin de vie, un périmètre géographique. Ici, le terme de territoire sera employé pour désigner la collectivité commanditaire. Dans le cadre des diagnostics de territoire qui serviront d'exemples, le terme de territoire sera également utilisé pour évoquer l'échelon intercommunal.

[551] Corinne Hommage, La démarche de diagnostic territorial au service d'une dynamique partenariale et citoyenne, Les Sciences de l'éducation, Pour l'Ere nouvelle, vol. 40, n°1, 2007.

Le terme « territoire » provient du latin *territorium*, dérivé de *terra*, la terre, le sol. Le territoire désigne tantôt une étendue de terre plus ou moins précisément délimitée, tantôt l'aire sur laquelle vit un groupe d'humains. C'est donc paradoxalement que nous utilisons le terme de territoire pour désigner un échelon administratif, d'autant que l'échelle intercommunale ne correspond pas de manière évidente à une aire de vie, certaines intercommunalités étant avant tout des rapprochements administratifs et techniques.

Une définition de ce qui est entendu par le terme « social » est nécessaire. Notre étude globale étant tournée vers cette thématique, nous savons déjà qu'elle recouvre des acceptations très diverses. C'est donc assez naturellement qu'un diagnostic de territoire est influencé par les différentes visions qui se cachent derrière l'appellation du social. Nous y reviendrons.

Pour commencer à comprendre le territoire, une analyse statistique doit être faite. Les données qui sont mobilisées et présentées proviennent, dans la majorité des cas, des données disponibles pour tous en ligne, en *open data* [552]. Dans le cas des diagnostics de territoires, la plupart des données sont issues de l'INSEE, l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques.

L'Institut national de la statistique et des études économiques - L'Insee - collecte, produit, analyse et diffuse des informations sur l'économie et la société, pour éclairer le débat public et les décisions de tous. Il a été créé par la loi de finances du 27 avril 1946 (art. 32 et 33), reprenant alors une activité de statistique publique qui s'était exercée sans discontinuité depuis 1833. Aujourd'hui, l'Insee est une direction générale du ministère de l'Économie et des Finances, engagé au service d'une économie forte et durable[553].

La bonne utilisation et la compréhension de ces données sont essentielles, sans constituer pour autant des compétences innées. Le cadre législatif et réglementaire, au niveau communautaire et français, a permis d'améliorer la diffusion de l'information statistique.

[552] L'open data désigne un mouvement, né en Grande-Bretagne et aux États-Unis, d'ouverture et de mise à disposition des données produites et collectées par les services publics (administrations, collectivités locales...), cnil.fr
[553] Connaître l'INSEE, [en ligne], insee.fr

L'encadrement juridique des activités de la statistique publique française repose sur plusieurs textes essentiels. La loi n° 51-711 du 7 juin 1951 modifiée sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques[554] constitue le fondement juridique des activités de la statistique publique française. Elle détermine les règles concernant l'obligation de réponse à certaines enquêtes obligatoires, la confidentialité des données collectées et les procédures de dérogation à cette confidentialité, notamment à des fins de recherche scientifique ou de statistique publique. La loi pour une République numérique[555], promulguée le 7 octobre 2016, favorise l'ouverture de l'accès aux données publiques. Ses mesures concernent pour la plupart l'ensemble des administrations, mais certaines d'entre elles sont plus particulièrement du ressort des activités de l'Insee et du Service statistique public. Elles relèvent globalement de trois catégories : obligations de diffusion, gratuité de la réutilisation des données et mesures favorisant l'exercice de la statistique publique. La loi numérique renforce la stratégie de diffusion de l'Insee, de type open data, qui est de mettre à disposition largement et gratuitement les résultats de ses travaux. Elle crée le Service Public de la Donnée entré en vigueur le 7 avril 2017 qui met à disposition du grand public des données dites de référence comprenant neuf bases de données, dont deux de l'Insee : la base Sirene et le Code officiel géographique.[556]

Si l'accès à l'information statistique est facilité, cela ne signifie pas pour autant que les services et élus des collectivités territoriales y ont recours plus aisément. Premièrement, l'utilisation des données nécessite une expertise en la matière : la diversité des producteurs de données et leur référencement, la diversité des formats de bases de données et la compréhension de leur structuration sont des freins à un usage pertinent des données par les collectivités.

De la mise à jour d'un champ de données à son analyse : les différentes étapes nécessaires

Les « experts de la donnée » occupent plusieurs missions et notamment la production des outils statistiques, la mise à jour des systèmes d'information. Pour produire un graphique à partir d'un champ de données, plusieurs étapes sont à suivre :

1. Ouvrir la base de données brutes (fichier Excel)
2. Télécharger la nouvelle base concernée

[554] Loi n° 51-711 du 7 juin 1951 modifiée sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques, JPRF du 8 juin 1951.
[555] Loi n°2016-1231 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, JPRF n°0235 du 8 octobre 2016.
[556] Le cadre législatif, [en ligne], insee.fr

3. Lire la documentation si besoin (pour bien comprendre sur quoi porte chaque champ de la base de données)
4. Intégrer les nouvelles données (en suivant la géographie de l'année en cours)
5. Les données sont filtrées dans autre document Excel
6. Utiliser des références à cet Excel (du point 5.) pour pouvoir créer un graphique
7. Coller le graphique en respectant les liaisons entre ficher PowerPoint et fichier Excel[557]

Ainsi, il faut distinguer le recueil de données ouvertes et leur traitement et analyse. Si les données en open data sont accessibles à tous, leurs modalités de collecte, de traitement ne sont pas forcément compréhensibles par tous. Ici réside donc l'intérêt de recourir à une entité extérieure, qui peut mettre à profit une diversité de compétences. En effet, il est courant d'envisager l'intervention du bureau d'études comme une prestation de conseil, mais il ne faut pas la détacher de l'expertise qu'elle nécessite.

Ensuite, la production d'outils statistiques est encore confrontée à certains freins, malgré un cadre d'exercice légal qui oblige de plus en plus les administrations à produire des données et informations publiques fiables, ouvertes, réutilisables et exploitables. Par exemple, dans le domaine de la santé, il n'est pas possible d'avoir accès à des données essentielles pour l'ensemble des périmètres géographiques, en raison de la sensibilité des informations. Les données sur les entreprises ne sont pas non plus facilement utilisables puisque les données de « l'Infogreffe »[558] sont payantes (documents cadres et résultats d'entreprises notamment) et qu'elles nécessitent des connaissances particulières sur *l'Application programming interface* (API)[559] et sur la comptabilité des entreprises.

Pour conclure rapidement sur la problématique de l'open data, nous voyons bien ici tout l'intérêt du recours au bureau d'études en ce qu'il permet, à partir d'un panorama étayé, de construire des bases de données propres et fiables. Toutefois, devant le champ d'information disponible, la sélection des données clefs est une étape tout aussi essentielle. En effet, pour

[557] Ces étapes sont celles effectuées par le service d'analyse de données du bureau d'étude Ithéa Conseil. Si globalement, les services se ressemblent, il se peut que le travail d'analyse des données ne soit pas identique selon les systèmes d'informations utilisés par chaque entreprise (ou collectivité).
[558] DataInfogreffe, [en ligne], infogreffe.fr
[559] Une API permet à deux systèmes informatiques d'échanger de façon automatique. Les API Datainfogreffe permettent d'intégrer et d'utiliser en temps réel les données proposées dans le système informatique de l'entreprise (CRM, Web, applications mobiles, logiciels métiers, etc.).

présenter une collectivité territoriale, de nombreux indicateurs[560] peuvent être choisis, selon ce qui doit être mis en avant. Si nous prenons une illustration très simple, questionner l'état du parc de logements sur un territoire donné peut être présenté sous plusieurs angles :

- Quel est l'état actuel du parc de logements : nombre, taille, confort, ancienneté ?
- Quelle est l'offre de logement sur le territoire : évolution, construction, marché de l'immobilier ?
- Quels sont les modes d'occupation sur le territoire : emménagement, propriétaires ?
- Quelle est l'accessibilité du parc sur le territoire : logement des séniors, des jeunes, rénovation, parc social ?

En fonction de ce qui veut être montré, le choix des indicateurs et des bases de données sera différent. Pour cet exemple, nous prendrons deux indicateurs pour une commune de Vallet. Le premier met en évidence les modes d'occupation des logements de la commune, et notamment la part de propriétaires et de locataires en comparaison avec les autres échelons territoriaux (communauté de communes, département, région, France métropolitaine). Il est produit à partir des données issues de l'Insee, pour l'année 2021. Le second s'intéresse au marché immobilier, au prix de vente moyen du m², en comparant la moyenne en 2018 et en 2023 pour les appartements et les maisons, incluant également la comparaison avec les autres échelons territoriaux Les données sont issues de la DVF (Données de valeur foncière), actualisées en 2023.

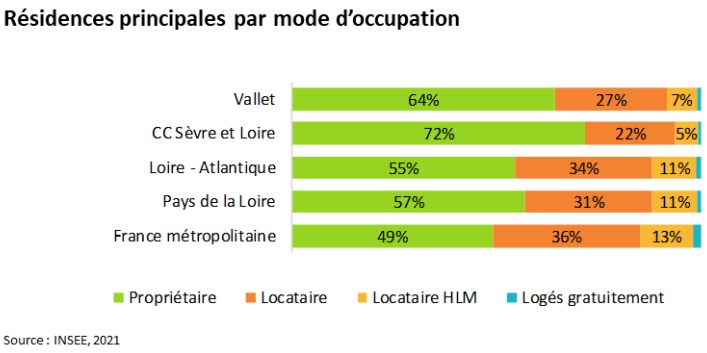


Figure 24 : Indicateur présentant les résidences principales par mode d'occupation pour la commune de Vallet, données issues de l'INSEE 2021, Traitement : Ithéa Conseil

[560] Les indicateurs territoriaux sont des mesures statistiques qui visent à estimer, à évaluer ou à déterminer la place qu'occupent les éléments de la réalité territoriale (unités d'observations) dans les dimensions dont se compose notre représentation de la réalité, Antonio Cunha, Systèmes et territoire : valeurs, concepts et indicateurs pour un autre développement, L'Espace géographique, tome 17, n°3, 1988. Qualité de la vie, "bien-être", indicateurs sociaux et disparités territoriales. pp. 181-198.

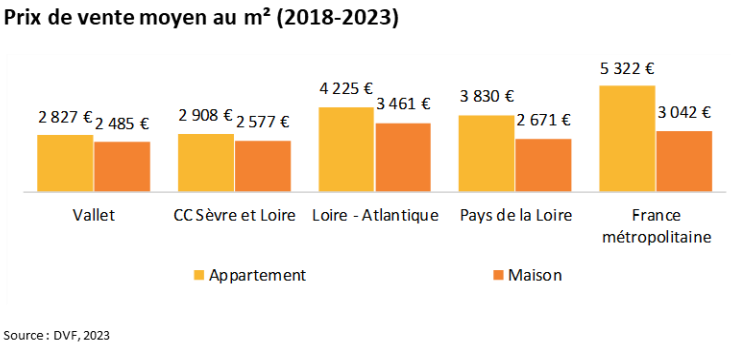


Figure 25 : *Indicateur présentant le prix de vente moyen au m² pour les années 2018 et 2023 pour la commune de Vallet, données issues de la DVF 2023, Traitement : Ithéa Conseil*

Nous constatons en premier lieu que les bases de données à traiter sont différentes en fonction du choix des indicateurs, donc selon ce qu'il faut démontrer sur le territoire. De plus, les années de mises à jour ne se correspondent pas et contraignent l'analyse : il est ambigu de dresser un portrait de territoire avec des sources qui ne citent pas la même année de référence. Ici, le rôle du bureau d'études est donc de présenter les indicateurs adéquats en fonction des questions posées par la collectivité commanditaire.

Par ailleurs, pour une même problématique, les indicateurs peuvent être réalisés de différentes manières pour mettre en évidence tels ou tels résultats. Ici, nous prendrons pour exemple l'évolution de la population sur un territoire. Pour constater une évolution du nombre d'habitants sur un territoire donné, plusieurs paramètres peuvent être modulés : la période d'évaluation (3, 5, 10 ans), la représentation par genre, la représentation par composition de foyers. Pour illustrer ce propos, nous trouverons ci-après trois exemples de graphiques qui concernent tous la même commune.

Le premier graphique, produit par l'Insee et accessible sur leur site Internet, illustre la population par classe d'âges, entre 2010, 2015 et 2021. 6 catégories d'âges sont distinctes. Les 2 graphiques suivants sont produits par des bureaux d'études sous le format de pyramide des âges. Le graphique produit par Ithéa Conseil représente l'évolution de la population par genre, entre 2010 et 2021, en distinguant 20 catégories d'âge. Le graphique produit par le bureau

d'études du Compas[561] représente la population par âge, genre et composition familiale. 5 catégories de foyers sont distinguées, ainsi que 21 tranches d'âges. Ces graphiques ont pour objectif de présenter la structuration de la population d'une commune. Pour ce faire, plusieurs clefs de lecture sont apportées par les paramètres pris en compte, le genre et la composition du foyer notamment.

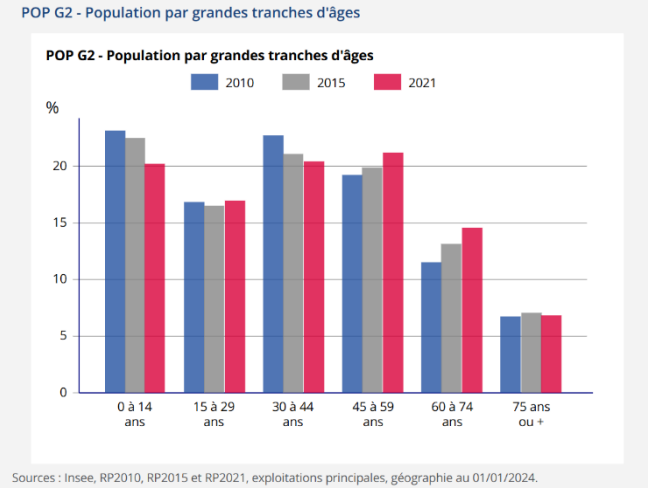


Figure 26 : Indicateur présentant l'évolution de la population par tranches d'âges de la commune de Vallet entre 2010 et 2021, Traitement : INSEE

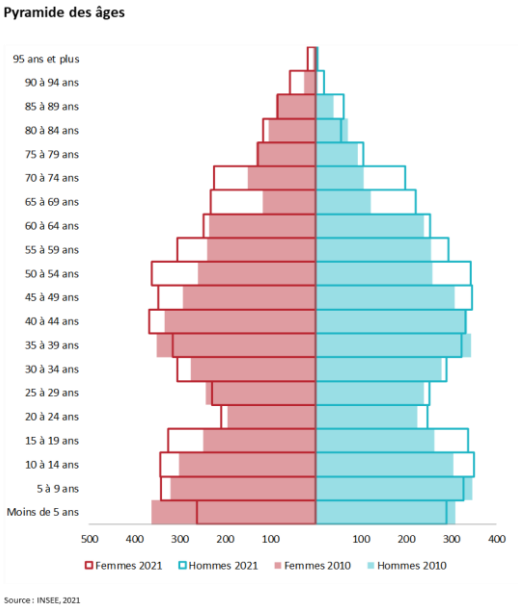


Figure 27 : Indicateur présentant l'évolution de la population par tranches d'âges et par genre de la commune de Vallet entre 2010 et 2021, Traitement : Ithéa Conseil

[561] Ce graphique est issue de l'Analyse des Besoins Sociaux de la commune de Vallet réalisée par le Compas, disponible en libre téléchargement sur le site internet de la commune, Analyse des Besoins sociaux, [en ligne], vallet.fr

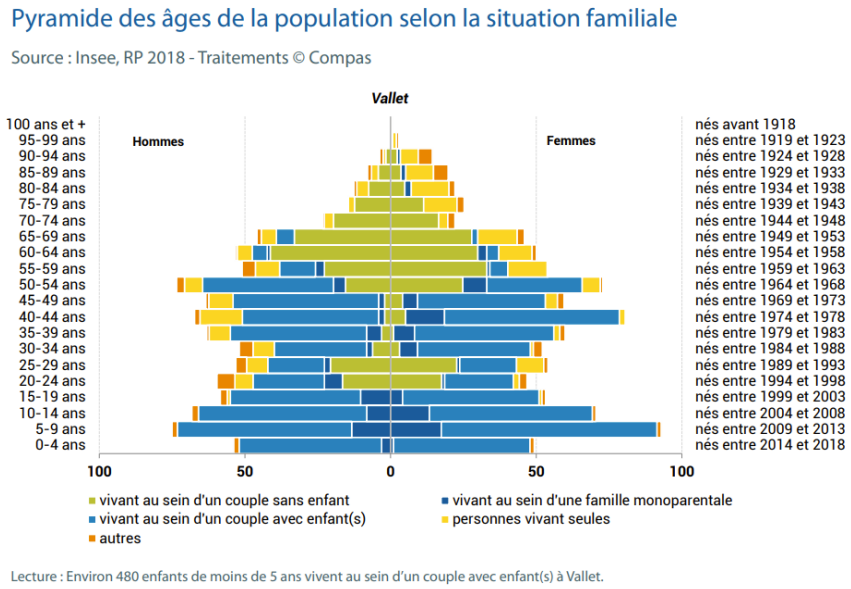


Figure 28 : Indicateur présentant la structure de la population par tranches d'âges, composition des foyers, et par genre de la commune de Vallet, Traitement : Compas

Toutefois, ces graphiques répondent-ils aux objectifs initiaux ? En effet, il faut rappeler que l'intérêt d'un indicateur dans notre cas se situe dans sa mobilisation future, à savoir faire apparaître des constats pour dégager des enjeux et analyser le contexte du territoire. Avons-nous affaire à un territoire où la population décroît ? Le territoire est-il attractif pour les familles ? Constatons-nous un vieillissement de la population ? Les graphiques doivent permettre de répondre à ces questions pour ensuite cerner des enjeux de territoire : quels sont les services nécessaires aux familles arrivantes sur le territoire ? Comment favoriser le maintien à domicile des séniors ?

Pour un premier degré d'analyse, nous pouvons émettre des réserves sur la bonne compréhension de ces graphiques. Les indicateurs élaborés par l'INSEE et Ithéa Conseil semblent répondre à la commande, malgré quelques réticences : celui de l'INSEE ne prend pas en considération le caractère genré et celui d'Ithéa est moins lisible (entre l'axe vertical et les barres empilées par catégories d'âges). Quant à celui produit par le Compas, il est aussi « affreux que parfait »[562], c'est-à-dire qu'en intégrant de nombreux critères d'analyse, il permet de donner plusieurs clefs de lecture et de comparaison. Toutefois, il nécessite une lecture très fine de l'ensemble des informations présentes et peut donc compromettre le message à faire

[562] Selon l'avis résumé et très parlant d'une ancienne consultante du bureau d'étude du Compas.

passer : quelle est la population de mon territoire ? De plus, ce graphique ne comprend pas de comparaison temporelle.

Ces choix d'indicateurs se répercutent sur la présentation des diagnostics de territoire. Il est en effet intéressant de constater que les thématiques abordées dans les diagnostics, bien que sensiblement équivalentes, ne sont pas réparties de la même manière. Les domaines d'observation traités peuvent être catégorisés selon différentes entrées. Les choix sémantiques opérés sont d'autant plus intéressants dans nos cas d'études qu'ils révèlent le regard porté sur le « social »[563].

Le « dossier complet » disponible sur le site de l'INSEE[564]	**Le « diagnostic social » établi par le bureau d'étude Ithéa Conseil**	**Le « portrait social » établi par un autre bureau d'étude [565]**
Évolution et structure de la population	Évolutions démographiques	Le peuplement
Ménages	Petite enfance	Le logement
Logement	Enfance - familles	Les niveaux de vie
Diplômes - Formation	Jeunesse	Les ressources du territoire
Population active, emploi et chômage	Séniors	Les familles
Caractéristiques de l'emploi	Logement	Les enfants
Naissances et décès	Emploi - économie	Les jeunes
Revenus et pauvreté	Revenus - précarité	Les ménages sans enfant
Salaires et revenus d'activité	Santé et handicap	Les séniors
Entreprises et établissements	Vie locale et culture	Les populations fragiles
Tourisme	Sport	Les acteurs économiques

Figure 29 : Catégorisation choisie dans différents types de diagnostics de territoire

Pour reprendre la comparaison entre le dossier de l'INSEE et deux bureaux d'études, trois vocables sont utilisés pour présenter les indicateurs qui évoquent la vulnérabilité des habitants : pauvreté, précarité, fragilité. Pour le dossier de l'INSEE, la pauvreté est analysée par les revenus des ménages et le taux de pauvreté[566], ce qui s'explique très simplement : d'autres champs de données ne sont pas issues de l'INSEE mais fournies par d'autres producteurs,

[563] Eugénie Terrier, L'observation socio-territoriale par les acteurs du secteur social : catégories d'analyse et choix méthodologiques, Espaces et sociétés, 2019/1, 2019.
[564] Dossier complet, Commune de Vallet, [en ligne], insee.fr
[565] Bureau d'étude spécialisé dans les politiques sociales.
[566] Le taux de pauvreté est le pourcentage de la population dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. Le seuil de pauvreté est égal à 60% du niveau de vie médian de l'ensemble de la population.

comme par exemple l'Observatoire des fragilités ou la Direction générale des Finances publiques.

Pour le Compas, la catégorie des populations fragiles comprend des indicateurs sur les revenus, la santé, le handicap : « Ce chapitre vise alors à accompagner le CCAS/CIAS pour l'identification de ces populations fragiles : où se situent-elles et combien sont-elles, quels sont leurs facteurs de fragilités… et ce à partir de trois axes thématiques : les personnes en situation de handicap, les populations selon les ressources financières et les populations selon leurs besoins d'accès à la santé. »[567]

Pour Ithéa, la catégorie Revenus et précarité comprend des indicateurs sur les ressources financières, l'emploi, le logement et sur différents publics ciblés : les jeunes, les femmes, les séniors. Pour exemple, la part de séniors exonérés de la Contribution Sociale Généralisée[568], le salaire net moyen horaire selon le sexe sont des indicateurs présents dans cette catégorie.

Synthétiquement, la fragilité est perçue dans le portrait social du Compas à partir de critères thématiques comme l'accès aux soins et à l'emploi, et certains publics sont considérés comme pouvant être sujets à des situations de fragilité, comme les personnes en situation de handicap. Dans le diagnostic social d'Ithéa, la précarité est perçue sous différents aspects thématiques comme le logement, l'emploi, et certains publics sont aussi considérés comme pouvant être en situation de précarité : les femmes, les personnes âgées et les jeunes. Ainsi, des choix sont opérés dans la manière de produire et de classer les statistiques. Il n'existe pas de critères de sélection des indicateurs d'observation territoriale. Il en est, par ailleurs, de même pour les indices, qui peuvent se définir ici comme des indicateurs composites mesurant un état à partir de plusieurs données statistiques afin de comparer un territoire à un autre[569].

[567] Analyse des Besoins Sociaux, [en ligne], vallet.fr, Extrait du portrait social de la commune, p. 122.
[568] Une personne est exonérée de la CSG lorsque qu'elle a un revenu inférieur à 12 230 € par an ou 18 760 € par an pour un couple. Les revenus pris en compte sont les suivants : revenus d'activité, de remplacement, du patrimoine, de placement et sommes engagées ou redistribuées par les jeux.
[569] En statistiques et en conception de recherche, un indice est une statistique composite, une mesure des changements dans un groupe représentatif de points de données individuels, ou en d'autres termes, une mesure composée qui regroupe plusieurs indicateurs.

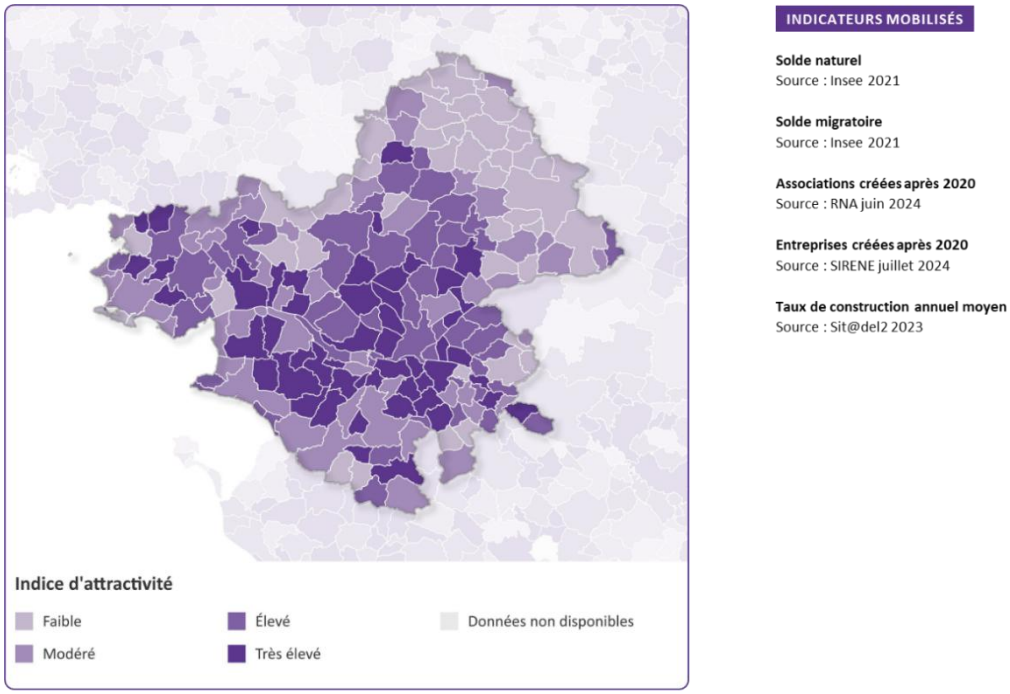


Figure 30 : Cartographie représentant l'indice d'attractivité territoriale de chaque commune du département de Loire-Atlantique (44) – Traitement : Ithéa Conseil

Dans cet exemple, l'attractivité du territoire est mesurée à partir du solde naturel et migratoire, du taux de construction annuel et de la part d'associations et entreprises implantées nouvellement créées (après 2020). Les communes représentées en violet foncé ont un indice d'attractivité très élevé, contrairement aux communes en violet clair. L'indice est calculé selon la méthode suivante :

1. calcul de 5 indicateurs clés pertinents pour la thématique ;
2. pour chaque indicateur, calcul du positionnement sur une échelle de 0 à 1 de la commune par rapport aux autres communes du département (méthode des déciles) ;
3. moyenne des indices primaires, qui nous permet de disposer d'un indice global.

Ce travail a pour objectif d'identifier les forces et faiblesses des communes par rapport aux communes limitrophes, à partir d'indicateurs choisis. Or, pour établir un indice d'attractivité, d'autres indicateurs pourraient être mobilisés : l'évolution du nombre d'emplois, ou encore l'ancienneté de résidence. En fonction de notre conception de ce que doit être l'attractivité d'un territoire, les données mobilisées différeront.

En ce qui concerne l'action sociale, la méthode des indices est aussi fréquemment utilisée pour juger de la vulnérabilité ou la fragilité sociale d'un territoire. Là aussi, la vision du social influe sur la conception des indices. Nous pouvons comparer 4 exemples d'indices pour illustrer ce propos.

Nom de l'indice	**Indice de fragilité sociale**	**Indice de fragilité socio-économique**	**Indice de fragilité socio-économique**	**Indice de fragilité socio-économique**
Développement	INSEE Pays de la Loire, étude 2016	Ithéa Conseil, 2023	Agence d'urbanisme de Marseille, 2017	Observatoire de l'habitat des Villes de France, 2022
Nombre d'indicateurs	9	5	8	6
Indicateurs retenus	-part des enfants de moins de 6 ans -part des personnes de 75 ans et plus -part des jeunes de 18 à 24 ans non scolarisés et non diplômés -part des ouvriers dans la population active -part de familles monoparentales -part des salariés à bas salaire -taux de pauvreté -niveau de vie médian -indice de Gini[570] du niveau de vie	-part des actifs occupés en emploi précaire -taux de chômage des actifs de 15 à 64 ans -part des foyers bénéficiaires du RSA -part des familles monoparentales -taux de logements suroccupés hors studio de 1 pièce	-part des chômeurs de longue durée -part des ménages dont la personne de référence est chômeur -part des bénéficiaires du RSA socle[571] -part des salariés occupant un emploi précaire -taux d'activité -part des personnes sans diplôme -part des familles monoparentales -part des familles nombreuses	-indice de jeunesse -part des familles monoparentales -part des actifs en emploi dans la population âgée de 15 à 64 ans -part des bénéficiaires des minima sociaux -part des foyers fiscaux imposés -part des ménages dont les revenus sont inférieurs à 30 % des plafonds PLUS[572]

Figure 31 : Indicateurs mobilisés pour l'établissement d'indices de fragilité par 4 entités distinctes

[570] L'indice (ou coefficient) de Gini est un indicateur synthétique permettant de rendre compte du niveau d'inégalité pour une variable et sur une population donnée. Il varie entre 0 (égalité parfaite) et 1 (inégalité extrême). Entre 0 et 1, l'inégalité est d'autant plus forte que l'indice de Gini est élevé.
[571] Le RSA socle s'adresse aux foyers dont les ressources sont inférieures au montant forfaitaire, que le foyer perçoive des revenus d'activité (RSA socle et activité) ou non (RSA socle seul).
[572] Plafonds de ressources annuelles applicables aux logements financés avec le Prêt locatif à usage social.

La fragilité est entendue selon deux visions : soit la fragilité sociale, soit la fragilité socio-économique ; pour autant l'indice de fragilité sociale mobilise des indicateurs qui révèlent la situation économique. Les indices comprennent un nombre variable d'indicateurs, entre 5 et 9. Un seul indicateur se retrouve dans chaque production d'indice de fragilité, la part des familles monoparentales. En outre, nous constatons une diversité d'analyses : pour l'INSEE, la part des ouvriers est un des facteurs de fragilité sociale. Pour l'indice développé par Ithéa, le mal-logement est un facteur de fragilité socio-économique. En bref, une multitude d'indicateurs peuvent être mobilisés et interchangés en fonction de leurs producteurs. S'il fallait conclure ici, nous pourrions dire que les indices ne sont finalement qu'une construction sociale qui engendrent des interrogations plutôt que d'y répondre. En somme, les indices ne sont pas neutres car ils intègrent des notions complexes, telles la fragilité ou la vulnérabilité, qui ne disposent pas de critères stables.

Cela peut s'expliquer, entre autres, par l'absence de définition claire de l'objet étudié, le « social », et par des représentations hétérogènes de cette notion. Ainsi, dans les diagnostics sociaux de territoire, l'observation est guidée par des préconceptions de son producteur mais aussi par des différences de points de vue des acteurs qui sont amenés à participer à l'établissement de ces diagnostics.

B. Le temps de la confrontation des points de vue : un appui idéologique

Le diagnostic de territoire est donc un passage obligé pour la mise en œuvre de politiques publiques, et ce d'autant plus dans le domaine social : « la connaissance qualitative des besoins de la population, des acteurs socio-professionnels permet aux porteurs de démarches territoriales de revendiquer un rôle d'impulsion auprès de l'ensemble des acteurs publics et privés, car bâtir une politique volontariste de reconstruction du tissu social et économique ne s'improvise pas. » [573].

Dans le cadre de diagnostics de territoire, l'observation est en effet très souvent croisée entre données quantitatives et données qualitatives. Ainsi, la confrontation des éléments statistiques avec des partages d'expertises, retours d'expériences, ressentis des professionnels et avis des habitants est une phase nécessaire qui doit être davantage prise en compte dans le

[573] Corinne Hommage, La démarche de diagnostic territorial au service d'une dynamique partenariale et citoyenne, *op. cit.*

cadre de l'observation sociale de territoire[574]. En effet, si certaines méthodologies intègrent pleinement cette étape, celle-ci n'est pas innée et peut s'exprimer de différentes manières.

Les échanges avec les acteurs pour recueillir leurs perceptions du territoire, leur regard sur les besoins des habitants, sont des moments stratégiques. Tout d'abord, il faut sélectionner les participants à ces entretiens. Ce choix, guidé par le bureau d'études, est très souvent du ressort de la collectivité, et n'est donc pas entièrement objectif. Il est en effet courant que le bureau d'études fasse des recommandations sur les acteurs à associer, recommandations suivies ou non. Les partenaires institutionnels peu connus par les services ou les élus et les associations locales qui ne sont pas politiquement « calées » sur les orientations de la collectivité ne sont pas forcément conviés. Cette sélection a donc une influence sur le diagnostic, puisque certains acteurs ne seront pas entendus, alors qu'ils pourraient avoir des éléments à fournir. L'apport qualitatif au diagnostic est donc biaisé une première fois.

En second lieu, les acteurs invités à participer de près à la démarche de diagnostic ne font pas la même lecture du territoire. Cette différence de vision se remarque précisément par la conception de l'action sociale. En effet, le social est associé à plusieurs terminologies : difficultés sociales, assistance sociale, lien social, aide sociale, besoin social, vie sociale, cohésion sociale, accompagnement social, mixité sociale, urgence sociale, catégorie sociale, problématiques sociales, animation sociale, et la liste n'est pas exhaustive. Ce qui est particulièrement prégnant lors d'échanges individuels organisés dans le cadre de l'établissement du diagnostic, c'est cette multitude de concepts liés à l'action sociale et l'intérêt fluctuant des acteurs :

« Mais le social ce n'est pas que de l'aide, il faut aussi créer du lien, permettre aux personnes de se rencontrer. »

« Le social c'est pas que pour les pauvres, ce sont des actions à destination des publics. »

« Avant, le CCAS était totalement ignoré de la population, l'équipe municipale disait que le social ça coûte cher donc on n'en fait pas. Avec ce mandat il y a la considération que le

[574] Eugénie Terrier, L'observation socio-territoriale par les acteurs du secteur social : catégories d'analyse et choix méthodologiques, *op. cit.*

social c'est pour tout le monde. On peut simplement avoir besoin d'accompagnement, de vie locale. »

« Elle [La directrice du CCAS] savait que le social n'était pas la priorité à X. Non pas que l'équipe municipale n'en voulait pas mais elle se contentait de faire ce qui était demandé. »[575]

L'action sociale est donc comprise au sens large pour certains, très fermée pour d'autres. Dès lors, la conduite du diagnostic est là encore biaisée : lorsque les interlocuteurs ne considèrent l'action sociale que comme l'action légale et réglementaire, à savoir, très schématiquement, l'action départementale et l'action du CCAS, leur contribution sur les interactions avec les associations ou la place des autres politiques publiques demeure limitée.

Pour considérer une situation concrète, nous prendrons le cas d'entretiens réalisés dans le cadre d'une Analyse des Besoins Sociaux pour une commune. Nous avons posé la même question à l'ensemble des personnes interrogées dans le cadre de ce diagnostic : « Qu'est-ce que l'action sociale pour vous, à l'échelle d'une commune ? »

« C'est de pouvoir accompagner et orienter, trouver les bons interlocuteurs car on ne pourra jamais tout faire sur une commune. »

« À l'échelle d'une commune, ce sont les aides d'urgence, les aides alimentaires, l'accompagnement auprès de la population vulnérable. »

« C'est plus de l'action individuelle, alors qu'à l'échelle intercommunale on retrouve un positionnement sur des actions collectives. »

« Ça regroupe tout, ça touche toutes les strates de la population »

« C'est de répondre aux attentes de la population, faire de l'accompagnement sans se substituer aux autres acteurs et institutions. »

« C'est accompagner la personne dans sa globalité, c'est très large ! Ça va de ce qui est l'aide administrative, l'accompagnement global, le lien social, la réflexion sur des solutions pour le projet de vie de la personne, etc. » [576]

[575] Extraits d'entretiens avec des élus et services d'action sociale de communes et de CCAS dans le cadre de démarches d'Analyses des Besoins Sociaux, Propos recueillis entre 2023 et 2024, Ithéa Conseil.

[576] Extraits d'entretiens avec des élus, services de la commune, de l'intercommunalité, des structures médico-sociales pour un diagnostic réalisé dans le cadre d'une Analyse des Besoins Sociaux, 2024.

Le spectre de l'action sociale est plus ou moins étendu selon les acteurs. Chacun en propose une définition différente, selon ses fonctions et son cadre professionnel. Il est difficile de retranscrire dans une étude ces visions qui ne vont pas toutes dans le même sens. Ainsi, le diagnostic final a forcément une portée idéologique : certaines conceptions vont se dégager de façon plus prégnante que d'autres.

Dès lors, dans le cadre de la conduite de ces temps d'échanges, individuels ou collectifs, avec les participants au diagnostic, le consultant ne se place pas en tant qu'expert mais adopte plutôt une posture d'écoute et intervient le moins possible pour permettre de recueillir un maximum d'informations. Ce rôle est en apparence neutre, mais cette phase de recueil de données préfigure une phase de choix, donc une intervention plus subjective de la part du consultant.

En effet, à la suite de ces entretiens, il s'agit de compiler les données et constats recueillis lors de cette phase d'étude. De nombreux éléments sont recensés, qui appellent un travail de synthèse. Par ailleurs, les collectivités engagées dans une démarche de diagnostic territorial sollicitent expressément cette prestation.

« Le rapport de diagnostic ne devra pas être une simple compilation de données statistiques, mais un document qualitatif, contenant de nombreux éléments d'analyse et précisant clairement les enjeux présents dans le territoire. […] Une attention particulière sera portée à la capacité d'analyse et de synthèse du prestataire. »[577]

Au-delà de cette synthèse, la capacité à en dégager des enjeux, des préconisations, des clefs de lecture du territoire est une étape qui donne corps à l'exercice de diagnostic. C'est d'ailleurs là que, pour certaines collectivités, réside tout l'intérêt du recours à un bureau d'étude : il apporte un regard extérieur et permet de prendre du recul sur les affaires publiques quotidiennes.

« Le prestataire devra produire 2 documents au long de la démarche : un document de présentation synthétique et clair de l'état des lieux des politiques de X considérées par la

[577] Extrait de Cahier des Clauses Techniques Particulières établi dans le cadre de marché public de prestations intellectuelles pour une étude d'analyse des besoins sociaux, 2023.

commande, un rapport d'analyse sur le niveau de réponse apportée par ces politiques et leur cohérence. »

« Le prestataire devra produire une analyse de ces données sur la situation socio-économique locale et décliner cette analyse en problématiques. »

« Cette analyse vise à identifier et comprendre les besoins sociaux du territoire et à proposer des axes d'intervention qui permettront aux services de la ville et du CCAS de définir une action sociale générale de prévention et de développement social, assortie d'actions spécifiques. »

« Les attendus de ce diagnostic sociodémographique seront de :
- Procéder au constat des besoins sociaux actuels et à venir,
- Dresser un « portrait social » du territoire,
- Éclairer le choix des thématiques qui seront analysées de manière opérationnelle,
- Mettre en place les outils nécessaires au suivi, avec les principaux partenaires, d'indicateurs sociaux régulièrement actualisés. » [578]

Ainsi, après l'analyse du territoire, de son évolution à partir des données statistiques et des constats des acteurs clefs du territoire, la phase de mise en perspective permet de faire ressortir certaines thématiques, certains besoins, certaines analyses, au détriment d'autres. Cette sélection est d'abord opérée par le consultant : son regard extérieur n'est donc pas un regard neutre. Pour autant, le commanditaire peut choisir de faire apparaître ou non certaines conclusions. En effet, il n'est pas rare que l'agent en charge de suivre le dossier ou bien un élu demande à enlever des phrases, des remarques, afin de porter une attention moins forte sur des besoins qui ne pourront être comblés par des actions, en fonction des orientations et de la volonté des équipes en place. Ces ajustements se font plus facilement par oral ou directement par reprises du document et ne donnent donc lieu à aucun écrit formalisé. Finalement, le résultat du rapport de diagnostic doit être à l'image de celui qui le commande ; parfois certaines collectivités acceptent le rendu final, parfois le consultant doit opérer des rectifications pour se

[578] Extrait de plusieurs Cahiers des Clauses Techniques Particulières établi dans le cadre de marchés publics de prestations intellectuelles pour différentes études, notamment analyses des besoins sociaux et diagnostics de territoire, 2024.

conformer aux attentes et espérances des élus ou bien des services. Ici, les consultants n'ont pas pour habitude de défendre un point de vue. Ils acceptent ces modifications sans émoi.

« La statistique est observable, l'indicateur est observé. Il n'est déjà une observation interprétée qui n'a donc d'utilité, ou de pertinence, que par rapport à une problématique et au cadre conceptuel, dans lequel s'inscrit une recherche. Avant la mesure, il y a toujours une construction. »[579]

Il faut prendre du recul sur l'observation territoriale pour constater que les données factuelles sont mises à profit de constats subjectifs, et viennent servir un propos déjà préétabli. L'analyse, qu'elle s'attache à présenter des statistiques ou à restituer des constats partagés, n'est jamais neutre et en ce sens, est déjà une construction politique.

Paragraphe II : L'intervention du consultant, une prestation de services plus qu'une relation de confiance

« Le recours à une majorité de bureaux de consultants privés est parfois adapté, mais il ne contribue pas à renforcer l'écosystème local. Ces consultants ont tendance à livrer des prestations « copier-coller », sans ancrage dans le territoire et sans lendemain. Ces prestations n'équivalent pas à un accompagnement de proximité : « les cabinets extérieurs, on est à leur merci, ils disent ce qu'ils veulent » résume un maire. »[580]

Le rapport entre une collectivité et le consultant est un rapport contractuel : la collectivité est nommée comme la « cliente » et le consultant comme le « prestataire ». Les relations entre ces deux entités sont parfois complexes de par le manque de connaissance et de reconnaissance de la fonction de consultant (A). Ainsi, lorsque la méfiance est trop grande, l'utilité du recours à un cabinet de conseil est quasi-nulle (B).

[579] Antonio Cunha, Systèmes et territoire : valeurs, concepts et indicateurs pour un autre développement, op. cit.
[580] Rapport d'information n°313 fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation relatif à l'ANCT, Par Mme Céline Brulin et M Charles Guené, Enregistré à la Présence du Sénat le 2 février 2023, p. 9.

A. Un métier et des compétences mal considérés

Le rôle des consultants est souvent réprouvé. Les professionnels du conseil auprès des collectivités territoriales souffrent de deux a priori : un métier non identifié et des interventions parfois ignorées.

L'arrivée d'un cabinet de conseil par le biais d'un consultant au sein des collectivités, et plus particulièrement d'une mairie, n'est pas neutre, d'autant plus dans le domaine des politiques sociales. En effet, les réunions étant le plus souvent organisées dans les bureaux des services, le consultant se rend au sein même de la mairie. Son entrée est délicate : il ne peut se présenter à l'accueil ni comme un agent de la ville, ni comme un usager. Alors que d'autres prestataires sont clairement identifiés et identifiables, par des rencontres régulières ou des vêtements de travail qui laissent moins de place au doute, le consultant doit pouvoir justifier sa présence et se faire accompagner jusqu'à une personne informée de sa venue. Cette première remarque peut sembler anecdotique et sans répercussions sur les liens entre le prestataire et son client, mais c'est précisément ce qui distingue le consultant de l'urbaniste, de l'aménageur, du comptable ou encore du paysagiste. Le lien de confiance est plus difficile à créer entre le consultant et la collectivité.

Au-delà de ce premier constat, le consultant n'a pas un métier et des compétences clairement identifiées. Dans l'imaginaire collectif, un architecte est forcément issu d'une école d'architecture, un urbaniste aura certainement obtenu son diplôme d'ingénieur en génie civil, un comptable aura suivi une filière d'expertise comptable en vue de l'obtention d'un diplôme de comptabilité et de gestion. La formation du consultant semble plus atypique, voire même inexistante selon certains :

« Ainsi, s'il n'existe pas de formation spécialisée qui prépare aux métiers de l'expertise et du conseil, c'est que, d'après les consultants, l'acquisition de techniques et d'outils - généralement tenus secrets - d'une part ne peut se réaliser qu'à l'intérieur du cabinet et, d'autre part, n'est qu'un préalable nécessaire mais insuffisant pour exercer un métier qui se donne pour un art. »[581]

[581] Odile Henry, La construction d'un monde à part, *op. cit.*

Cependant, il faut noter que les consultants partagent avec leurs référents au sein des collectivités des valeurs et cursus communs. Largement issus de formations de sciences politiques, de droit, ou d'économie, les consultants ont a minima un niveau de diplôme équivalent à celui des agents avec lesquels ils travaillent au sein des collectivités. Ils ont d'ailleurs, pour certains, vocation à poursuivre leur carrière professionnelle au sein de la fonction publique territoriale, en passant des concours par la suite[582]. Ce profil de « bons élèves »[583] peut faire défaut aux consultants, alors considérés comme des personnes qui vont privilégier le savoir intellectuel plutôt que l'expertise de terrain. Mais dans le secteur des politiques sociales, « l'homogénéité corporative » ne représente pas un frein à l'intégration du consultant dans l'enceinte communale, mais permet de réduire les réticences[584].

Cette méconnaissance de la fonction de conseil n'est pas nouvelle et s'explique en partie par l'absence d'encadrement de ces interventions au bénéfice de l'État et des collectivités locales. Les enjeux récents relatifs au recours par l'État aux prestations de conseil ont mis en évidence un suivi des missions mal appréhendé. Le rapport de la Cour des comptes à ce sujet indique en effet que « l'appréhension de la réalité du recours à des cabinets de conseil est rendu difficile à la fois par l'imprécision des concepts utilisés pour désigner ce type de prestations et du fait des insuffisances qui caractérisent, malgré des progrès récents, l'établissement des données financières s'y rapportant »[585].

À l'échelle des collectivités territoriales, le suivi du recours aux prestations de conseil est encore plus flou. Suite aux travaux de la commission d'enquête du Sénat en 2022[586] sur l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques et au vote de la proposition de loi encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés pour l'État et les organismes publics[587], une mission flash a été créée par la commission des Lois pour évaluer la pertinence de l'extension du texte aux collectivités territoriales. Après avoir auditionné

[582] Pour exemple les concours des IRA, d'attaché territorial, ou encore de l'INET.
[583] Ce terme fait référence aux élèves ayant eu lors de leur parcours scolaire d'excellents résultats, ce qui leur vaut cette appellation dans le langage courant.
[584] François-Mathieu Poupeau, David Guéranger, Stéphane Cadiou, Les consultants font ils (de) la politiques ?, *op.cit.*
[585] Le recours par l'État aux prestations intellectuelles de cabinets de conseil, Cour des comptes, Rapport public thématique, juillet 2023, p. 23.
[586] Rapport n°578 fait au nom de la commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques sur « Un phénomène tentaculaire : l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques », Rapport remis à M le Président du Sénat le 16 mars 2022.
[587] Proposition de loi adoptée par le Sénat encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 octobre 2022.

plusieurs acteurs (cabinets de conseils et associations d'élus notamment), la mission a constaté, d'une part, l'impossibilité d'estimer le montant global des prestations de conseil réalisées au bénéfice des collectivités locales et, d'autre part, la grande diversité du marché du conseil auprès des collectivités, en raison de la variété de leurs compétences mais aussi des différentes obligations qui leur incombent [588].

Par ailleurs, la mission flash a dressé une typologie des différentes prestations de conseil, distinguant les prestations de conseil stratégique, le conseil en organisation de services, en ressources humaines, les prestations de conseil informatique et les enquêtes de satisfaction à destination des usagers [589] [590]. Cette rapide nomenclature prête à confusion puisque la catégorie des « prestations de conseil stratégiques » est trop large et ne prend pas en compte les différences majeures d'objectifs assignés à ces interventions en fonction des obligations réglementaires et des thématiques. Pour exemple, l'intervention d'un cabinet de conseil pour la mise en œuvre d'un Plan Local d'Urbanisme est sur certains aspects peu comparable à la réalisation d'une étude de projections d'effectifs scolaires.

Ce manque de rigueur dans la définition d'une intervention de conseil auprès des collectivités territoriales conduit les acteurs publics, et en particulier les élus locaux, à s'interroger sur l'apport réel de ces prestations.

Ainsi, l'intervention des consultants n'est pas toujours perçue comme déterminante dans la vie d'une collectivité. Selon une enquête sur les maires de France établie en 2019[591], 61,5 % des répondants estiment que les consultants professionnels et experts n'ont peu voire pas du tout d'influence sur la gestion communale. 10,1 % des répondants considèrent que ce corps de métier a une forte voire très forte influence. Les maires étaient dans cette enquête invités à s'interroger sur l'influence de différents acteurs dans la gestion de leur commune : les autres échelons de collectivités territoriales d'abord, nommés par leur organe délibérant ou non (le

[588] Mission « flash » sur le champ d'application de la proposition de loi, Adoptée par le sénat, encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques, Communication de Mme Marie Lebec et M Nicolas Sansu, Mercredi 12 juillet 2023.
[589] *Ibid*, p. 8.
[590] Cette typologie est reprise de la proposition de loi adoptée par le Sénat encadrant l'intervention des cabinets de conseil prévis dans les politiques publiques, *op. cit,* Article 1er.
[591] Martial Foucault, Pierre-Henri Bono. Enquête sur les maires de France, CEVIPOF. 2019. A partir du fichier des maires de l'AMF, une enquête comprenant une cinquantaine de questions a été administrée en ligne entre le 12 octobre et le 7 novembre 2019. Envoyée auprès de 33 279 maires, le taux de réponses s'établit à 18% (soit 6 450 maires).

conseil départemental, le conseil régional, l'intercommunalité), les représentants de la nation locaux (députés, sénateurs, ministres du département) et l'État via les services de la préfecture. Ensuite sur l'importance des acteurs locaux : associations locales, entreprises, groupes professionnels aussi des acteurs plus « généraux » : les médias, les consultants professionnels et experts.

Deux observations attirent l'attention. Les maires notent une influence forte ou très forte des autres échelons de collectivités, et également de l'État (via les services de la préfecture). Les acteurs privés qui ne sont pas connus par les maires n'ont pas, selon eux, beaucoup d'influence : les consultants donc, mais aussi les médias et les entreprises. Cet exemple met en évidence l'interférence majeure qui existe entre le maire et ses pairs (les élus des collectivités territoriales) mais aussi l'importance des connexions locales. En effet, 37,2 % des maires répondants estiment que les associations locales exercent une forte et très forte influence sur la gestion de leur commune. En second lieu, l'influence des consultants professionnels est peu considérée par les élus communaux. 23,3 % des maires répondants considèrent que les consultants n'ont aucune influence sur la gestion de leur commune : une part qui a toutefois tendance à diminuer (ils étaient 32,4 % dans l'enquête de 2018). Cet élément amène à interroger le bénéfice de la mission de conseil.

Finalement, l'intérêt de la mission de conseil est plutôt évalué à travers le prisme de l'étude en tant que telle, qui pourrait être retenue sous l'appellation du « livrable » plus que sur la mise à disposition de compétences et expertise.

Nous nous permettons ici un rapide aparté sur le vocable utilisé dans le jargon du conseil, souvent à connotation négative. Le travail du consultant est-il de produire un livrable ? Le *livrable* peut être défini comme ce qui doit être livré, du dérivé de *livrer*. Étymologiquement, *livrer* provient du latin *liberare* (libérer), et signifie à la fois la confession, la remise de marchandise mais aussi « mettre une chose au pouvoir, en la possession de quelqu'un ». Ainsi, nous pouvons nous questionner sur l'appropriation réelle par les élus dudit livrable : les études sont-elles toujours lues, utilisées et suivies d'actions concrètes ? Si parfois, nous répondons par la négative, c'est bien que les consultants ne livrent pas toujours des études qui sont mises en possession des décideurs.

Ce manque de connaissance et de reconnaissance du statut de consultant peut contraindre sa contribution auprès des collectivités, et donc l'efficacité de son intervention. En effet, le lien de confiance ne peut se créer sans une adhésion du mandataire aux méthodes et apports de son prestataire. Spécialiste de la sociologie des métiers d'ingénieurs et experts, la professeure Odile Henry propose une comparaison qui met en évidence la difficulté des consultants dans leurs relations avec les collectivités :

« Parce qu'ils doivent continuellement éduquer leur public et imposer la valeur de leurs produits, c'est-à-dire de leur vision du monde, les consultants sont sans cesse suspectés de faire de la magie […] Contrairement au consultant, lorsque l'enseignant ferme la porte de la salle de cours, il peut s'attendre à ce que son geste suffise à obtenir le silence. »[592]

B. Une utilité largement tributaire de l'investissement du commanditaire

« En dépit de faiblesses presque unanimement constatées, les collectivités locales, au-delà d'une certaine taille, recourent massivement au conseil et les critiques ne doivent pas pour autant jeter l'opprobre sur la profession. Le client détient parfois une part de responsabilité dans la réussite ou l'échec d'une mission. Si des collectivités locales ont pu se plaindre des prestations de tel ou tel cabinet, il est probable qu'elles n'ont pas toutes mobilisé moyens et personnels en vue du succès de la mission »[593]

Dans quelle mesure pouvons-nous estimer la réussite de l'intervention d'un bureau d'études dans la réalisation d'une prestation de conseil auprès d'une collectivité ? Les diagnostics de territoire sont appréciés en raison de l'expertise apportée : recueil et analyse de données, synthèse des éléments recueillis, animation et suivi de la démarche. Toutefois, sur les accompagnements réalisés par les bureaux d'études, une partie de la commande concerne les préconisations.

Dans le cadre de l'analyse des besoins sociaux, pour prendre cette étude comme exemple, le code de l'action sociale et des familles prévoit que les centres d'action sociale mettent en œuvre leurs actions en fonction de l'analyse des besoins sociaux, qui consiste en un

[592] Odile Henry, La construction d'un monde à part. *op. cit.*
[593] David Abiker, Les consultants dans les collectivités locales, *op. cit.* p. 97.

diagnostic de territoire[594]. Ainsi, les établissements publics mentionnés doivent bien établir des actions ou projets en fonction des résultats de ce diagnostic. Lorsqu'ils font appel à un prestataire pour la réalisation de cette étude, il y a donc généralement un besoin d'aide à la décision. En effet, si certaines collectivités font le choix de s'arrêter au rapport de diagnostic, il est bien plus courant que le bureau d'études intervienne également sur la partie opérationnelle : la mise en œuvre d'actions qui correspondent aux besoins mis au jour par l'observation sociale.

« À l'issue de l'analyse partagée, le prestataire restituera son analyse des besoins sociaux auprès du comité de pilotage. Il mettra en discussion ses conclusions sur les besoins non couverts repérés, les pistes d'action et leur priorisation. »[595]

Pour arriver à l'élaboration de propositions d'actions, le commanditaire attend du bureau d'études une méthode : « Après la phase de diagnostic, le Copil[596], sur la base des propositions du prestataire, déterminera 3 à 4 sujets qu'il souhaite voir développer et travailler sous forme de groupes de travail afin d'en dégager des plans d'actions détaillés. Le prestataire sera en charge de la constitution des groupes de travail d'analyse partagée sur site (avec une participation des élus et des partenaires privilégiés – organismes sociaux, associations…), de leur préparation et de leur animation. Il devra préciser dans la note méthodologique sa proposition de modalités, rythme et phasage des réunions des groupes de travail. Celle-ci pourra être ajustée par le Copil avant le déploiement. Une synthèse des différents groupes de travail thématiques, de l'analyse partagée et des pistes d'actions sera attendue de la part du prestataire. »[597]

Ainsi, les professionnels ont bien identifié ces besoins de la part des commanditaires et mettent donc leurs compétences méthodologiques en avant dans leurs prestations de services pour répondre aux attendus des collectivités territoriales :

« Il [le bureau d'études] intervient auprès des collectivités afin de permettre une prise en considération des réalités sociales par l'ensemble des professionnels des collectivités et l'ensemble des élus. Pour réaliser cela, le Compas développe des outils les plus facilement

[594] Article R 123-2 du code de l'action sociale et des familles.
[595] Extrait de Cahier des Clauses Techniques Particulières établi dans le cadre de marché public de prestations intellectuelles pour une étude d'analyse des besoins sociaux, 2024.
[596] Comité de pilotage.
[597] *Ibid.*

accessibles par des personnes non initiées afin de faciliter le débat et l'échange. Nos méthodes d'investigation et de concertation permettent de faire émerger des leviers d'action pour répondre aux besoins, en s'appuyant sur un travail de fond. »[598]

« La contribution collective permet de favoriser l'appropriation de la réflexion menée. En effet, procédant ainsi, nous nous assurons que les solutions construites par les acteurs sont non seulement plus adaptées à leurs attentes, leurs besoins mais également que le processus – par nature inclusif – contribue à une dynamique et une cohésion de groupe. »[599]

« Notre pensée est claire : la concertation est aujourd'hui un outil indispensable pour administrer, comprendre et agir au sein des territoires. La concertation et les outils du Design Thinking ont la particularité de rapprocher les territoires mais aussi les gens facilitant de fait, la communication et l'écoute. Adelia a donc créé des outils capables de passer de l'idéation à la réalisation : "Le bateau pirate", "Un habitant dans la ville", "La junior locomotive", etc. »[600]

Ces présentations que font les entreprises de leur corps de métier confirment la thèse qui présente l'expertise du consultant comme fondée sur la méthode, soit « la mobilisation d'outils à visée non pas substantielle ou normative […] mais plutôt méthodologique et procédurale »[601]. Il apparaît ici un paradoxe qu'il ne faut pas ignorer. Le résultat attendu pour certains commanditaires doit être concret : des nouvelles orientations, actions, préconisations qui viendront directement définir les politiques publiques de la collectivité. Seulement, les élus et, dans une certaine mesure, les services, souhaitent garder leur fonction de décideurs et donc attendent des prestataires une aide à la décision :

« Ces résultats seront analysés et feront l'objet d'une note d'opportunité afin que la commune et le CCAS redéfinissent les orientations de la politique d'action sociale. »[602]

Ainsi, les bureaux d'études doivent trouver leur place dans ce contexte ambigu : orienter les élus grâce à des éléments les plus objectifs possibles. Pour cela, les consultants mobilisent

[598] Un bureau d'études au services des territoires [en ligne], Compas, lecompas.fr
[599] Animation, Concertation, Design [en ligne], Espelia, espelia.fr
[600] Mémoire technique pour l'élaboration de politiques sociales, [en ligne], Adelia, adelia-conseil.fr
[601] François-Mathieu Poupeau, David Guéranger, Stéphane Cadiou, Les consultants font ils (de) la politiques ?, *op. cit.*
[602] Extrait de Cahier des Clauses Techniques Particulières établi dans le cadre de marché public de prestations intellectuelles pour une étude d'analyse des besoins sociaux, 2023.

les méthodes, pouvant être formalisées sous la forme de kits ou boîtes à outils[603], qui vont amener les décideurs à identifier par eux-mêmes les politiques publiques répondant à leurs besoins : « Grâce à notre équipe multidisciplinaire et à nos outils innovants, nous garantissons une gestion efficace et optimale des projets »[604], « Les supports sont conçus comme des « kits du participant » : erreurs à éviter, check-lists, modèles, exemples... »[605].

En somme, le bon déroulé d'une mission d'étude et de préconisations dépend de la formalisation par chaque partie prenante de ses attendus et besoins, et de la compréhension par chacun du rôle de l'autre entité. De plus, un lien de confiance doit pouvoir être noué : si les décideurs partagent leurs idées avec le consultant, celle-ci sera plus à même de lui proposer un contenu conforme à ses attentes.

La commune de X[606], dans le Val-de-Marne a fait appel à un bureau d'études pour la réalisation de son Analyse des Besoins Sociaux. Le diagnostic réalisé à l'échelle de la ville mais également en infracommunal a permis de dégager plusieurs enjeux prégnants. Les services, après avoir pris connaissance des constats et éléments d'analyse, ont retravaillé ces enjeux en identifiant les actions déjà existantes sur le territoire. À partir de ce recensement, le bureau d'études a pu faire un exercice de veille et de propositions d'actions adaptées, qui correspondent au contexte territorial mais qui ne font pas doublon avec des projets déjà mis en place. Un travail réalisé en bonne intelligence collective et qui valorise l'apport de chacun !

En outre, développer une relation partenariale plus qu'une relation contractuelle favorise l'engagement du prestataire. C'est bien parce qu'il comprend l'intérêt de la collectivité pour ses compétences professionnelles qu'il va se mobiliser plus fortement pour répondre aux exigences et spécificités de la mission.

[603] Voir en ce sens les travaux de Magalie Nonjon et Julia Bonaccorsi, « La participation en kit » : l'horizon funèbre de l'idéal participatif », Quaderni, 2012, pp. 29-44.
[604] Expertises thématiques, [en ligne], Groupe SPQR Conseil, spqr-conseil.fr
[605] Bâtir à vos côtés le service public de demain, Nos expertises, [en ligne], PIM, publicimpact.eu
[606] Nous choisissons ici d'anonymiser la collectivité au regard de la sensibilité des informations la concernant qui seront étudiées par la suite.

Dans le cadre de l'évaluation et renouvellement de sa Convention Territoriale Globale (CTG) avec la CAF, la Communauté de communes X[607] a souhaité faire appel à un bureau d'études pour bénéficier d'un regard extérieur, mais également pour réfléchir spécifiquement à la question de l'accessibilité de ses services sur l'ensemble des communes et pour toutes les populations. Cette attente forte a été exprimée dès le début de la mission, grâce au cahier des charges mais aussi au travers d'un échange entre la référente de la mission, la personne de la collectivité occupant le poste de chargée de coopération CTG, et la consultante qui travaille sur ce dossier : « Une attention particulière sera portée sur le secteur Z ou le déploiement de certaines offres de service reste difficile à la fin de l'actuelle CTG (afin d'en dégager peut-être des clefs de compréhension et des nouvelles pistes de travail) »[608], « sur ce secteur, les habitants n'ont pas l'habitude d'utiliser les services, y a-t-il un besoin pour autant ? Ça n'a pas pris dans l'ancienne CTG, il faudra donc qu'on creuse ce point-ci ».[609]

Ainsi, cette problématique a été considérée avec une certaine importance : une question spécifique sur ce secteur a été intégrée à l'enquête à la population et une cartographie isochrone a été produite afin de mettre en évidence les différences d'accès aux Implantations France Services de la Communauté de communes en fonction du temps de trajet des usagers depuis leur lieu d'habitation[610]. Ce sont deux éléments notables car chaque accompagnement est réalisé par le bureau d'études à partir d'un référentiel commun. Or le développement d'une cartographie isochrone, qui sert ici de rapide exemple, ne fait pas spécifiquement partie de ce référentiel : il illustre ici la compréhension des enjeux de la mission par la consultante et son implication.

[607] Nous choisissons ici d'anonymiser la collectivité au regard de la sensibilité des informations la concernant qui seront étudiées par la suite.
[608] Extrait de Cahier des Clauses Techniques Particulières établi dans le cadre de marché public de prestations intellectuelles pour une mission d'évaluation et de renouvellement de Convention Territoriale Globale, 2024.
[609] Extrait d'un échange de cadrage entre la référente de la collectivité et la consultante, novembre 2024.
[610] Une cartographie isochrone permet de représenter les temps de trajet en fonction de la zone géographique de départ.

« Les consultants se placent souvent sur un registre procédural, ils disent qu'ils apportent une méthode. C'est aussi une façon de ne pas effrayer, d'indiquer que les élus restent décisionnaires. Mais l'analyse des politiques publiques montre que les outils formatent les besoins et amènent à une forme de standardisation. »[611]

La standardisation des méthodes conduit-elle à une uniformisation des politiques publiques ? Des chercheurs affirment que dans certains domaines, l'intervention de bureaux d'études a fourni des livrables identiques[612]. Toutefois, il faut modérer cette affirmation puisque le fruit du travail du consultant ne provient pas uniquement de sa méthode ou de son esprit : l'intervention d'agents extérieurs à la construction des études et donc à la définition de nouvelles politiques publiques participe également à la convergence des politiques publiques de manière générale[613].

[611] La Gazette des communes, Dossier / La République des consultants, « Des acteurs incontournables des politiques publiques », [en ligne], Stéphane Cadiou, lagazettedescommunes.com
[612] Citant notamment comme exemples les CRTE (Contrat de Relance et de Transition Ecologique) ou les SCRAADET (Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable et d'Egalité des Territoires).
[613] La Gazette des communes, Dossiers d'actualités, Romain Pasquier, « Les consultants façonnent l'action publique locale », *op. cit.*

SECTION SECONDE: L'APPORT DES PARTENARIATS POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'ACTION SOCIALE

« Le partenariat […] fait évoluer les pratiques en terme de programmation dans le domaine social, tout en visant à responsabiliser les collectivités et à impulser de véritables dynamiques de développement à l'échelon local. Cela suppose néanmoins une relation entre les différents protagonistes construite sur un mode égalitaire, impliquant une réelle concertation et coopération. Le respect de ces principes est indispensable pour construire ensemble et garantir des programmes cohérents. »[614]

Nous nous intéresserons ici aux partenariats institutionnels opérés dans le cadre de l'action sociale et de leur rôle nécessaire dans le développement des politiques locales, en ce que la contractualisation apporte une certaine forme de responsabilisation des décideurs (Paragraphe I). Pour cela, nous nous appuierons sur l'exemple des Conventions Territoriales Globales conclues entre des communes ou des intercommunalités et la CAF (Paragraphe II).

Paragraphe I : Des contacts personnels aux partenariats formels

Les dispositifs de coordinations des politiques sociales sont multiples, que ce soit aux échelons nationaux ou au niveau départemental et communal. Toutefois, le fait de travailler ensemble peut parfois dépasser le cadre d'exercice affirmé par le Code de l'action sociale et des familles. Si nous savons que le territoire pertinent en matière d'action sociale ne s'impose pas, la commune peut prendre une place de médiation entre le citoyen et les pouvoirs publics, économiques, ou associatifs. Dès lors, la constitution de réseaux permet de faire et de faire faire.

Nous avons mis en exergue dans notre Première Partie que l'implication des acteurs locaux et des habitants était un élément clef pour la réussite des politiques publiques locales[615]. Nous poursuivrons ici le propos en analysant l'apport du consultant dans la mise en lien des acteurs locaux à l'échelle de la commune (A), une coopération qui peut favoriser le développement de nouvelles actions locales (B).

[614] Olivier David, Les politiques locales en faveur de la petite enfance : De la mobilisation des acteurs à la construction de partenariats », Université Rennes 2, n°24, mai 2006.
[615] Cf. Partie Première, Chapitre Troisième, Section Seconde.

A. Des études pour faire naître des interconnexions autour de l'action communale

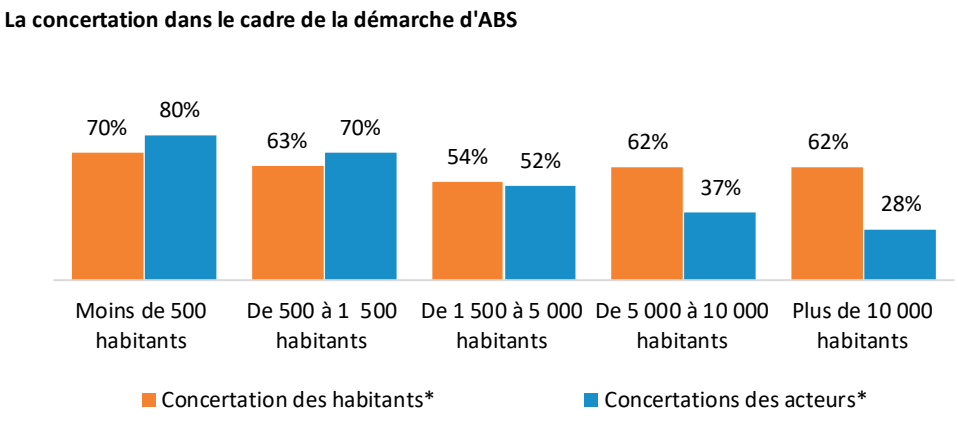
« La réalisation d'un diagnostic commun sous-entend la définition en amont d'un langage commun, qui contribue à faciliter les échanges entre institutions, et à améliorer la connaissance des autres acteurs. C'est en se comprenant davantage que l'on améliore la qualité du travail en partenariat. »[616]

La participation de personnes extérieures à la collectivité est une étape essentielle à l'élaboration de politiques sociales. Pour reprendre l'article R 123-1 du code de l'action sociale et des familles, « L'analyse des besoins sociaux consiste en un diagnostic sociodémographique à partir des données d'observation sociale du territoire. Ce diagnostic est établi avec l'ensemble des partenaires, publics ou privés, qui participent à la mise en œuvre des actions de prévention et de développement social. »[617]. En effet, il est essentiel de compléter l'analyse statistique avec les retours des acteurs qui connaissent précisément les besoins du territoire ; c'est ce que nous avons pu détailler dans nos précédents développements[618].

La participation et le partage avec les acteurs est l'une des recommandations de l'Union Nationale des CCAS qui liste les étapes clefs de l'ABS. Parmi elles, figure l'invitation de divers acteurs, dont les partenaires institutionnels (Conseil départemental, CAF, CPAM, Pôle Emploi, bailleurs sociaux…) et les associations locales, à participer à l'ABS. Cette participation se fait par « l'organisation de moments d'échanges entre ces acteurs pour partager leurs données et leurs perceptions du territoire, présenter les dispositifs/services/équipements offerts et les besoins qui leur sont remontés, les problématiques rencontrées, les tendances remarquées »[619].

Nous notons toutefois dans l'enquête réalisée par la Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques en 2014 que les Analyses des Besoins Sociaux n'engagent pas forcément la participation des acteurs locaux et des habitants.

[616] UDCCAS69, L'ABS, analyse partagée des besoins sociaux, [en ligne], Bernard Cogne, 2010, udccas69.org
[617] Article R 123-1 du Code de l'action sociale et des familles.
[618] Cf. Partie Seconde, Chapitre Premier, Section Première.
[619] L'ABS en pratique, les étapes cl de mon abs, [en ligne], reussirmonabs.UNCCAS.org



Source : DREES, Enquête action sociale, avril 2017

**Concertation des habitants : enquêtes, réunions publiques, groupes d'usagers*

**Concertation des acteurs : rencontres formalisées avec des partenaires institutionnels et professionnels*

Figure 32 : La concertation des acteurs et des habitants dans les démarches d'ABS, Enquête de la DRESS, avril 2017, Traitement : Ithéa Conseil

Cette enquête, menée sur un échantillon de 11 000 communes et intercommunalités[620], montre que la mise en place de rencontres avec des acteurs institutionnels, associatifs, économiques n'est pas une évidence pour les communes dans le cadre de la réalisation d'une démarche portant sur l'action sociale. Globalement, 57 % des communes répondantes indiquent avoir organisé de tels rendez-vous, soit une petite majorité. À la lecture des résultats, il est étonnant de considérer que les communes les plus grandes en nombre d'habitants sont celles qui concertent le moins les acteurs. Certains éléments peuvent nous éclairer : il est plus facile pour les petites communes de travailler avec les acteurs car ils sont moins nombreux et plus accessibles (organisation moins importante des structures associatives par exemple). Il est également possible que les communes de taille plus élevée ne souhaitent pas faire intervenir de personnes extérieures à la collectivité dans le cadre de ces démarches, pour la sensibilité de certaines informations (sur l'état des lieux du territoire, l'offre mise en place) ou les divergences de points de vue avec des acteurs qui ne sont pas en accord avec les orientations municipales.

Nous voulons ici démontrer que l'intervention d'un prestataire extérieur peut faciliter les liens entre des acteurs qui, soit ne se connaissent pas, soit n'ont pas exprimé l'envie particulière de travailler ensemble. Dans le cadre de l'accompagnement d'un bureau d'études

[620] 5 087 communes et 765 intercommunalités ont répondu au questionnaire.

pour la réalisation d'une analyse des besoins sociaux, il est très généralement proposé des espaces de travail ouverts à des personnes extérieures à la collectivité.

« Pour réaliser votre Analyse des Besoins Sociaux, Ithéa vous propose une méthode innovante et modulable en fonction des contraintes de votre collectivité. Les temps de concertation complètent une étude statistique rigoureuse, et permettent de recueillir la parole des élus, agents et usagers. »[621]

« Que ce soit pour identifier les besoins du territoire, construire un projet social de territoire ou d'équipement, les collectivités ont besoin de rassembler tous les acteurs concernés pour impulser une véritable dynamique partenariale. Élus, professionnels, acteurs associatifs et habitants ont tous à gagner à trouver des espaces d'échanges adaptés pour s'exprimer, livrer une interprétation partagée des besoins du territoire et construire ensemble des actions ou des nouveaux services. »[622]

La phase de participation ou de concertation est toujours incluse dans les méthodologies proposées par les prestataires : elle est essentielle pour le bureau d'études, car elle permet de récolter et de recueillir des éléments supplémentaires sur le territoire ; elle l'est aussi pour la collectivité commanditaire, qui pourra s'appuyer sur d'autres structures pour connaître et répondre aux besoins des habitants. Pour autant, ce n'est pas dans les mœurs des collectivités d'engager un travail de partenariat : les interlocuteurs institutionnels ne sont pas clairement identifiés, les acteurs associatifs ne sont pas forcément entièrement recensés et certaines relations ne se sont pas toujours nouées sur des bases saines. Alors, le consultant intervient ici comme conciliateur, réunissant autour de sujets communs des acteurs d'horizons divers.

Il n'est pas rare de se retrouver confronté à des divergences entre la collectivité commanditaire et l'écosystème qui gravite autour, que ce soit les institutions, les associations, les partenaires socio-professionnels, etc. Pour autant, les temps de concertation sont majoritairement des réunions riches en échanges et en partage. Plusieurs éléments peuvent en favoriser le bon déroulé : la présence d'une personne extérieure aux enjeux territoriaux mais également le fait de pouvoir se réunir autour de sujets précis, sur lesquels les intervenants peuvent rapprocher leurs expériences et partager des points de vue similaires.

[621] Analyse des besoins sociaux, Ithéa Conseil, [en ligne], ithea-conseil.fr
[622] Action sociale, Espelia, [en ligne], espelia.fr

Les temps de concertation organisés dans le cadre des ABS permettent aussi de renforcer l'interconnaissance entre les acteurs et leurs rôles et compétences. Nous illustrerons ce propos avec un exemple de support utilisé pour un groupe de travail dans le cadre d'une mission d'étude sociale pour une commune.

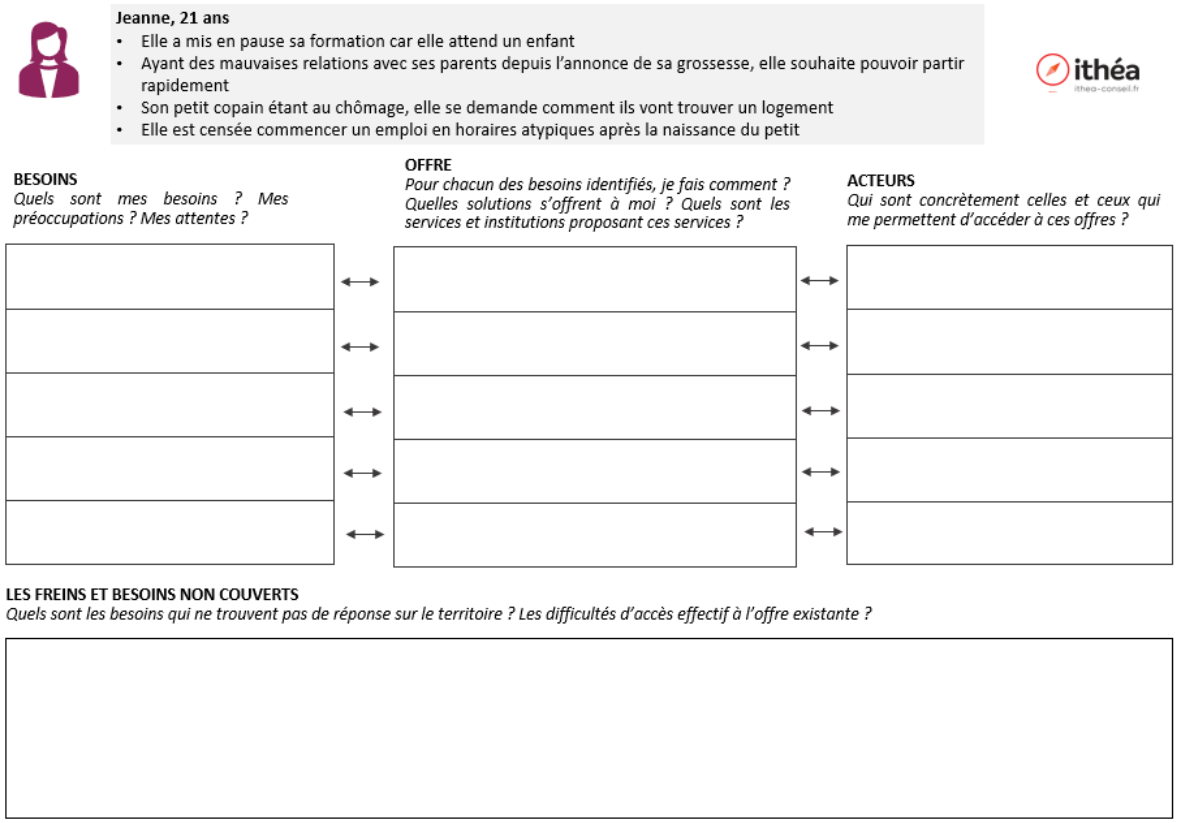


Figure 33 : Exemple de support imprimé pour un groupe de travail sur l'accès aux droits en fonction des publics, Mission d'ABS réalisée en 2024 par Ithéa Conseil

Ce support invite les participants à repérer les besoins des habitants en partant d'un profil-type, avec un parcours de vie factice. Ils sont ainsi amenés à recenser l'offre présente sur le territoire pour répondre aux besoins de cet usager, à cibler les interlocuteurs pouvant être sollicités par les habitants pour accéder à l'offre ou au service en question, et à identifier les difficultés d'accès à l'offre et les besoins non couverts sur le territoire. Dès lors, puisque sont réunis des acteurs venant de structures diverses, chacun prend connaissance du rôle de chaque participant et est aussi amené à découvrir certaines offres. Cet exemple paraît anodin mais en définitive, c'est bien par la multiplication des temps de rencontre formels et informels que l'interconnaissance des acteurs s'intensifie et que les coopérations se créent. Ainsi, en fin de réunion, il est courant que des cartes de visites soient échangées entre participants !

En tant que ressource extérieure à la collectivité, le bureau d'études favorise la réunion d'un ensemble d'acteurs, élus, services, partenaires, malgré la présence d'intérêts parfois divergents. Cette coordination est essentielle pour parfaire la mise en œuvre des politiques publiques sociales et c'est pourquoi le rôle du consultant est, bien que peu visible, fondamental.

B. Une structuration des réseaux pour améliorer les pratiques et favoriser la mise en œuvre de nouveaux projets

Nous l'avons vu dans le cadre de notre Partie Première, les communes sont peu associées aux processus de concertation et aux dispositifs de coordination à l'échelle supra-communale. Cependant, la coordination des acteurs est nécessaire pour la mise en œuvre des politiques sociales.

Des procédures existent pour favoriser le développement de politiques partagées. Le législateur consacre la coordination des acteurs, par le biais de conventions d'abord. Nous pouvons à nouveau citer ici l'exemple de l'article L 121-6 du CASF qui permet aux autorités départementales de déléguer une partie de leurs compétences à une commune, par le biais d'une convention bipartite. Également, une convention pluriannuelle liant l'État, le conseil général, les CCAS et les CIAS peut être établie, permettant d'organiser de façon cohérente l'action sociale et médico-sociale dans le département.

« Afin de coordonner la mise en œuvre des actions sociales et médico-sociales menées dans chaque département et de garantir, notamment, la continuité de la prise en charge ou de l'accompagnement des personnes accueillies, une convention pluriannuelle conclue entre les autorités compétentes, au titre desquelles figurent les centres communaux d'action sociale et les centres intercommunaux gestionnaires d'établissements sociaux ou médico-sociaux, définit les objectifs à atteindre, les procédures de concertation et les moyens mobilisés à cet effet, notamment dans le cadre des schémas départementaux. » [623]

[623] Article L 312-6 du Code de l'action sociale et des familles.

D'autre part, des dispositifs de coordination et de concertation sont consacrés par le législateur, que ce soit à l'échelle nationale, régionale, ou départementale. Ils peuvent s'organiser par public ou par thématique à traiter.

Le conseil départemental de la citoyenneté et de l'autonomie (CDCA), créé par la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement[624], est issu de la fusion du Conseil Départemental Consultatif des Personnes Handicapées (CDCPH) et le COmité DÉpartemental des Retraités et Personnes Âgées (CODERPA). Cette instance se scinde en deux formations spécialisées pour traiter les sujets relatifs aux personnes en situation de handicap et aux personnes âgées, rendant donc cette fusion principalement symbolique[625]. Chacune de ces deux formations est composée de représentants des institutions, des organismes professionnels et de représentants des usagers (retraités, personnes âgées, proches aidants, personnes handicapées). Selon le décret d'application du 7 septembre 2016, les représentants des usagers sont nommés selon trois procédures distinctes. Pour la formation spécialisée sur les questions relatives aux personnes âgées, l'article D 149-3 définit la répartition des nominations des personnes représentant les usagers :

« Huit représentants nommés sur proposition des associations figurant sur une liste arrêtée par le président du conseil départemental ;

Cinq représentants désignés sur proposition des organisations syndicales représentatives au niveau national ;

Trois représentants désignés parmi les autres organisations syndicales siégeant au Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge dans la formation spécialisée du champ de l'âge, choisies par le président du conseil départemental en fonction de leur activité dans le département, sur proposition de ces organisations syndicales »[626].

Parmi les représentants des institutions, le décret d'application précise que siègent deux représentants des autres collectivités (en plus des deux représentants du conseil départemental) désignés sur proposition de l'association départementale des maires[627]. Cette représentation est assez faible et ne précise pas la représentation des administrateurs de CCAS ou CIAS : cette

[624] Loi n°2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement, JORF n°0301 du 29 décembre 2015.
[625] Hervé Rihal, La loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement, ADJA n°15 du 02/05/2016, p. 851.
[626] Décret n°2016-1206 du 7 septembre 2016 relatif au conseil départemental de la citoyenneté et de l'autonomie, JORF n°0210 du 9 septembre 2016, Article D 149-3.
[627] Décret n°2016-1206 du 7 septembre 2016, *op. cit.*

présence est laissée au libre choix des associations départementales des maires, donc à une décision politique.

Nous observons à partir de cette illustration que les communes sont peu voire pas associées aux instances de coordination des politiques publiques sociales. De plus, il faut noter que les instances de coordination sont plurielles et ne sont pas nécessairement homogènes dans leur fonctionnement, leur rôle et leur organisation. Ainsi, il est courant de voir les mêmes personnes siéger dans ces instances, que ce soit dans les collèges des membres représentants d'associations ou bien même dans les collèges représentant les collectivités territoriales. Ces instances sont institutionnelles et ne permettent pas réellement de porter une réflexion sur les besoins et de nouvelles politiques publiques.

Le conseil départemental de la citoyenneté et de l'autonomie de l'Indre s'est réuni en séance plénière en juin 2022 et le compte rendu fait état de 36 membres présents sur 81. Parmi les 8 points à l'ordre du jour, la plupart concernent la transmission d'information (par exemple : information sur le lancement des travaux du Programme Régional de Santé). De plus, la commission doit rendre un avis sur le rapport d'activité de la Maison départementale des personnes handicapées mais ne le vote pas. [628]

Au-delà des dispositifs de coordination institués, il est nécessaire que la commune se saisisse de certaines thématiques pour pouvoir apporter sa plus-value, identifier les acteurs investis et définir son intérêt à agir. En effet, les procédés de coordination à l'échelle communale reposent encore sur le volontarisme et l'implication des élus et sur les liens interpersonnels, les ententes entre les acteurs départementaux et communaux.

Dans le cadre des études sociales réalisées à l'échelle d'une commune, les temps de concertation ne sont pas systématiques. S'ils peuvent être considérés comme peu utiles à la fabrication des politiques publiques, ils donnent pourtant lieu à la création de réseaux, plus ou moins structurés, qui répondent à ce besoin de coordination à l'échelle infra-départementale. Dès lors, le bureau d'études, en tant qu'acteur extérieur au territoire et portant un regard neutre sur les enjeux locaux, permet de réunir les acteurs concernés pour traiter de situations concrètes, et réfléchir à des solutions applicables localement. C'est à partir de ces temps de travail que

[628] Conseil départemental de la citoyenneté et de l'autonomie de l'Indre, Séance plénière du 10 juin 2022, Compte rendu.

peuvent naître des partenariats non formalisés mais pourtant utiles à la création et la mise en œuvre de projets. Ainsi, cette coordination locale permet de répondre en partie au manque de reconnaissance de la commune par les autres échelons territoriaux. En outre, cela permet de faire connaître les compétences et actions entreprises par la commune auprès des autres acteurs locaux, mais aussi auprès des élus et services.

La commune de X, dans le Val-de-Marne, a réalisé son Analyse des Besoins Sociaux avec l'intervention d'un bureau d'études. Suite à cette démarche qui a mobilisé plusieurs services, des temps de travail collectifs ont été maintenus, notamment avec les agents du CCAS, pour porter à connaissance de tous les agents des dispositifs portés par le CCAS mais aussi pour faire connaître son mode de fonctionnement.

« Si le partenariat s'impose, il est aussi souvent une injonction des pouvoirs publics, associée aux modalités de financement des actions déployées au plan local. Comment, dans ce contexte, vérifier la réelle volonté des partenaires de travailler ensemble à la construction d'un projet politique commun? »[629]

La coopération entre les collectivités territoriales est-elle un passage choisi ou subi ? Quel est son intérêt pour les politiques sociales locales ? Pour tenter de répondre à ce questionnement, nous prendrons pour illustration une contractualisation qui a permis d'installer des relations partenariales entre les acteurs en matière de politiques familiales et éducatives.

Paragraphe II : Les partenariats entre les Caisses d'Allocations Familiales et les collectivités territoriales : l'exemple des Conventions Territoriales Globales

« La branche Famille est engagée dans les territoires notamment avec la coordination des acteurs locaux dans le cadre des CTG pour mieux répondre aux besoins des populations. Cette démarche implique notamment une meilleure collaboration avec d'autres organismes de

[629] Olivier David, Les politiques locales en faveur de la petite enfance : De la mobilisation des acteurs à la construction de partenariats », op. cit.

Sécurité sociale et une adaptation aux évolutions des structures familiales et des attentes vis-à-vis des services publics. »[630]

Les liens entre les Caisses d'Allocations Familiales (CAF) et les collectivités territoriales sont principalement contractuels et imposés (A). Toutefois, nous verrons dans quelle mesure les Conventions Territoriales Globales (CTG) qui les unissent ont permis de faire évoluer les politiques sociales locales (B).

A. Un partenariat avec la CAF imposé aux collectivités territoriales

Les CAF naissent dans leur dénomination moderne en même temps que la sécurité sociale, par l'ordonnance du 4 octobre 1945[631]. Sans prétendre à une revue exhaustive de l'histoire des allocations familiales, il convient néanmoins de préciser que les allocations familiales ne sont pas apparues au XXème siècle, mais que leurs prémices remontent au Second Empire : une circulaire impériale de 1860 instaure un supplément familial aux marins et inscrits maritimes, à raison de 10 centimes par jour et par enfant de moins de 10 ans, soit environ 5 % d'un salaire ouvrier journalier[632]. Des initiatives privées marquent la fin du XIXème siècle : dans son entreprise textile, le patron Louis Harmel crée une caisse de famille qui verse un supplément familial aux employés ayant des enfants à charge[633]. Cependant, ces pratiques restent locales et dépendantes de la volonté des entrepreneurs.

Le 11 mars 1932, la loi dite *loi Landry* généralise le principe des allocations familiales :

« Tout employeur occupant habituellement des ouvriers ou des employés, de quelque âge et de quelque sexe que ce soit, dans une profession industrielle, commerciale, agricole ou libérale, est tenu de s'affilier à une caisse de compensation ou à toute autre institution agréée par le ministre du travail, constituée entre employeurs en vue de répartir entre eux les charges résultant des allocations familiales prévues par le présent chapitre. »[634]

---

[630] Rapport d'activité 2023 de la branche Famille de la Sécurité sociale, Caisse nationale des Allocations familiales, p. 46.
[631] Ordonnance n°45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale, JORF n°0235 du 6 octobre 1945, Article 1.
[632] Les allocations familiales, du catholicisme social au social-libéralisme, Pierre Jovanovic, [en ligne], Publié le 4 novembre 2014, lavie.fr
[633] Léon Harmel : l'apôtre de l'usine, Gérard-Michel Thermeau, [en ligne], Publié le 15 mai 2016, contrepoints.org
[634] Article 74 modifié par la Loi du 11 mars 1932 modifiant les titres III et V du livre Ier du code du travail, JORF du 12 mars 1932.

« Les allocations familiales sont dues pour tout enfant ou descendant légitime, reconnu ou adoptif, et pour tout pupille, résidant en France, à la charge de l'ouvrier ou de l'employé et n'ayant pas dépassé l'âge de l'obligation scolaire. […] L'allocation est due au salarié à la charge duquel est l'enfant. »[635].

Si cette loi constitue la première intervention de l'État en matière de politiques familiales, elle met du temps à s'ancrer dans le fonctionnement et l'organisation des différents secteurs. Les décrets d'application seront tardifs : la date de mise en application de la loi est fixée dans toute la France au 1er janvier 1937, à la suite de la consultation des différents syndicats professionnels [636].

Le décret loi du 29 juillet 1939 institue le code de la famille et de la natalité française. Dans le rapport introduisant ce texte, le président du Conseil expose la volonté de pouvoir renforcer le socle de la nation, la famille et favoriser l'accroissement de la natalité. Également, si ce décret fait suite à des premiers apports législatifs qui ne seront pas remis en cause, est ajoutée une notion d'équité territoriale pour les rétributions familiales :

« Le montant des allocations est variable suivant les conditions de vie dans un lieu donné ; nous avons estimé, en effet, que la situation matérielle d'une famille dépend des facilités de logement, de ravitaillement dont elle dispose. À cette considération répond la distinction des localités selon qu'elles ont ou non plus de 2 000 habitants et revêtent ainsi des caractères urbains ou ruraux. Les allocations familiales sont donc calculées d'après un pourcentage affecté à un salaire mensuel moyen départemental. »[637].

L'ordonnance du 4 octobre 1945 porte création de la sécurité sociale dans son acception moderne, soit une « organisation destinée à garantir les travailleurs et leurs familles contre les risques de toute natures susceptibles de réduire ou de supprimer leur capacité de gain, à couvrir les charges de maternité et les charges de famille qu'ils supportent »[638]. La gestion des

[635] Article 74 modifié par la Loi du 11 mars 1932 modifiant les titres III et V du livre Ier du code du travail, JORF du 12 mars 1932.
[636] Décret de mise en application de la loi du 11 mars 1932 à compter du 1er janvier 1937, JORRF du 22 Novembre 1936.
[637] Décret relatif à la famille et à la natalité française du 29 juillet 1939, JORF n°0178 du 30 juillet 1939, Rapport au Président de la République, 29 juillet 1939, Edouard Daladier, Président du conseil.
[638] Ordonnance n°45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale, JORF n°0235 du 6 octobre 1945, Article 1er.

prestations familiales est ainsi assurée par des caisses d'allocations familiales qui sont territorialisées[639]. Les caisses d'allocations familiales sont administrées à leur création par un conseil d'administration élu, dont les membres sont des représentants des travailleurs salariés, des travailleurs indépendants, des employeurs, ainsi que du personnel de la caisse, des représentants de l'Union Départementale des Associations Familiales (UDAF) et de personnes « connues pour leurs travaux sur les questions démographiques ou leur activité en faveur de la famille nommées par le ministre du travail et de la sécurité sociale sur proposition du conseil »[640]. Aujourd'hui, le conseil d'administration est toujours composé de représentants des salariés, des employeurs, des associations familiales, et de personnes qualifiées, mais les représentants du personnel y siègent avec voix consultative[641].

L'ordonnance du 21 août 1967 instaure une séparation de la sécurité sociale par branches[642]. Chaque branche est gérée par une caisse nationale et des caisses territorialisées : elles le sont par régions pour les caisses d'assurance maladie et les caisses d'assurance vieillesse, et par départements pour les caisses d'allocations familiales.

Les caisses d'allocations familiales constituent aujourd'hui une des six branches du régime général de la sécurité sociale, la branche Famille, aux côtés de :

- la branche Maladie, maternité, invalidité et décès ;
- la branche Retraite ;
- la branche Accidents du Travail et maladies professionnelles ;
- la branche Vieillesse et veuvage ;
- la branche Autonomie [643].

La branche Famille est donc pilotée par la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) et est gérée au niveau local par les caisses d'allocations familiales (Caf) présentes sur tout le territoire : le réseau compte aujourd'hui 101 caisses. Elle intervient sur quatre thématiques : la petite enfance, l'enfance et la jeunesse, la solidarité et l'insertion, et le logement et le cadre de vie. Pour répondre à ses missions, la Cnaf assure deux types d'actions : le

[639] *Ibid*., Article 19.
[640] *Ibid.*, Article 22.
[641] Code de la sécurité sociale, Article L 212-2
[642] Ordonnance n° 67-706 du 21 août 1967 relative a l'organisation administrative et financière de la sécurité sociale, JORF du 22 août 1967, Article 1.
[643] Article L200-2 du Code de la sécurité sociale.

versement de prestations familiales qui sont au nombre de neuf[644] ainsi que l'aide à l'investissement et au fonctionnement d'équipements et de services. Ainsi, la Caisse nationale des allocations familiales se voit attribuer la gestion d'un fonds national d'action sanitaire et sociale qui permet aux caisses départementales d'attribuer des subventions aux opérateurs locaux permettant la réalisation d'investissements en matière de petite enfance, d'enfance jeunesse, d'actions parentalité [645]. Pour ce faire, une Convention d'Objectifs et de Gestion (COG) est signée pour une durée de quatre ans par l'autorité compétente de l'État avec l'ensemble des caisses nationales pour déterminer les objectifs à atteindre[646].

Pour s'intéresser plus spécifiquement à l'action des Caf et aux liens entre la branche Famille de la sécurité sociale et les collectivités territoriales, il faut regarder la déclinaison de la politique familiale inscrite au sein de la COG.

La Convention d'Objectifs et de Gestion de la CNAF pour la période 2023-2027, intitulée « S'engager ensemble », porte parmi ses cinq principes directeurs la volonté d'accentuer l'ancrage de la branche Famille dans les territoires, au travers du renforcement des liens avec les collectivités : « Les Caf accentueront leurs interventions en matière d'ingénierie territoriale, en appui de l'État, des communes et des départements, des acteurs associatifs et des entreprises. Les missions et l'organisation de la branche Famille, à la fois nationale et départementale, ainsi que sa gouvernance avec le rôle des conseils d'administration, sont des atouts pour concevoir des solutions adaptées. »[647].

Dès lors, ce principe directeur se décline plus opérationnellement avec un axe thématique : « Renforcer l'impact des Caf sur les territoires en amplifiant les coopérations entre Caf, entre branches et avec les partenaires locaux »[648]. Pour mettre en œuvre cet objectif, plusieurs enjeux concernent directement l'action locale :

« Accompagner les projets de territoires avec les partenaires et les élus locaux ;

Contribuer à l'animation de la vie sociale des territoires ;

[644] Selon l'article L 511-1 du Code de la sécurité sociale, les prestations familiales comprennent : la prestation d'accueil du jeune enfant ; les allocations familiales ; le complément familial ;l'allocation de logement régie par les dispositions du livre VIII du code de la construction et de l'habitation ; l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé ; l'allocation de soutien familial ; l'allocation de rentrée scolaire ; l'allocation forfaitaire versée en cas de décès d'un enfant ; l'allocation journalière de présence parentale.
[645] Articles L 223-1 et R 263-1 du Code de la sécurité sociale.
[646] Article L 227-1 du Code de la sécurité sociale.
[647] Convention d'Objectifs et de Gestions 2023-2027, S'engager ensemble, p.3.
[648] *Ibid.*, Fiche thématique 11, p.77.

Poursuivre l'adaptation des politiques d'action sociale aux réalités locales et encourager les innovations de terrain »[649].

Parmi les modalités d'actions inscrites dans cet axe thématique, la COG préconise de « développer le maillage territorial des structures d'animation de la vie sociale dans les zones encore blanches », ou encore d' « accompagner financièrement le développement des initiatives innovantes autour de la participation citoyenne, de l'inclusion numérique et la transition écologique et solidaire (jardins partagés, éducation à la nature, échanges de services, recyclerie, ateliers de réparation) »[650]. Ainsi, la COG place les Caf comme des partenaires importants pour les collectivités locales, en ce qu'elles sont en mesure de proposer ou de piloter des politiques locales. En effet, sont associés à ces objectifs des indicateurs de résultats à l'échelle nationale : la Cnaf ambitionne par exemple la création de 132 espaces de vie sociale ou centres sociaux crées à l'horizon 2027.

Dès lors, il faut se questionner sur les relations qu'entretiennent les caisses départementales avec les collectivités territoriales. Il se trouve que la COG porte une ambition nationale qui doit s'adapter aux spécificités locales : « Les Caf continueront de mener des politiques d'action sociale répondant aux besoins et réalités locales et contribueront ainsi à l'animation de la vie sociale dans les territoires. »[651]. Concrètement, nous pouvons constater que les partenariats et les habitudes de travail entre les Caf et les collectivités sont très hétérogènes, en fonction des liens interpersonnels mais aussi du contexte historique et politique.

Dans son étude sur le dispositif des Promeneurs du Net, lancé en 2016 après une phase expérimentale[652], Gilles Frigoli met en exergue le besoin d'adapter la mise en œuvre de programmes nationaux en fonction des contextes territoriaux, puisque certaines Caf n'ont pas encore assis leur rôle : « Les liens qui unissent les Caf et leurs partenaires sont complexes […], les Caf doivent trouver leur place et leur identité entre un rôle d'opérateur de politiques publiques dans lequel elles excellent techniquement mais qui ne leur laisse guère de marge de

[649] *Ibid.*
[650] *Ibid.*
[651] *Ibid.*
[652] Les Promeneurs du Net sont des professionnels identifiés qui assurent une présence éducative sur Internet. Ce dispositif a d'abord été importé par la Caf de la Manche en 2012 avant d'être expérimenté sur d'autres territoires puis lancé officiellement en 2016.

manœuvre et celui d'initiateur de politiques sociales locales dont la légitimité reste à renforcer. »[653].

En effet, la Caf ne se positionne pas seulement comme un financeur, mais également comme un initiateur d'actions dans les politiques familiales et l'animation de la vie sociale. Cependant, l'enchevêtrement des compétences fait que les acteurs qui investissent ces champs thématiques sont pluriels. La coordination entre les différents échelons de collectivités territoriales, l'État, mais aussi les partenaires associatifs et économiques est plus ou moins fluide en fonction des territoires. Ainsi, nous pouvons remarquer que l'entrée de la Caf dans la mise en œuvre de ces politiques locales n'est pas toujours aisée. Dans certains départements, la Caf est vue comme un partenaire précieux, parce qu'il est bien identifié (en termes de missions ou de personnels), et qu'il apporte une compétence technique (sur certains dispositifs notamment) mais aussi une volonté d'agir.

Pourtant, dans certains départements, la Caf est vue comme un acteur d'opposition et ce en raison de plusieurs facteurs. Premièrement, des situations de renouvellement des effectifs impliquent que les personnes ne sont pas clairement identifiées par chacune des parties : les liens ne se sont donc pas noués. Deuxièmement, les orientations portées par la Caf semblent contraires à la volonté d'agir (ou de ne pas agir !) de la collectivité. Troisièmement, les collectivités n'ont pas encore structuré de réseau partenarial et les assises territoriales ne sont pas claires (notamment lorsque des fusions d'EPCI sont récentes).

Au titre de l'article L 223-1 du code de la sécurité sociale, la Cnaf gère le fonds d'action sanitaire et sociale, et assure à ce titre un soutien financier à l'investissement en matière d'action sociale et familiale. Pour cadrer ce financement et structurer les relations avec les collectivités, des dispositifs de contractualisation ont été mis en place. D'abord est né le contrat enfance, signé entre une commune et la Caf, complémentaire des prestations de service, qui peut couvrir des projets d'amélioration qualitative de l'accueil des jeunes enfants. Puis, en 2006, les contrats Enfance Jeunesse (CEJ) viennent remplacer les contrats Enfance : ce sont des contrats d'objectifs et de cofinancement de 4 ans passés entre une Caf et une collectivité territoriale, un regroupement de communes, ou une administration de l'État. Sa finalité est de poursuivre et d'optimiser la politique de développement en matière d'accueil des moins de 17 ans révolus.

[653] Gilles Frigoli, L'action des Caf entre orientations nationales et autonomie locale. Le dispositif « Promeneurs du Net », Revue des politiques sociales et familiales, n°135, 2020. pp. 57-64.

En matière de financements, nous pouvons rapidement constater que l'évolution contractuelle implique un investissement de la collectivité plus important : sous les contrats Enfance Jeunesse, le reste à charge de la collectivité s'élevait à 55% au maximum, alors que sous le Contrat Enfance, le financement de la Caf peut aller jusqu'à 70%.

Pour répondre à un besoin de simplification administrative et répondre aux évolutions des actions des collectivités en matière d'enfance, jeunesse et parentalité, les CEJ ont été requestionnés en 2020. Ainsi, certaines Caf ont-elles expérimenté la Convention Territoriale Globale (il n'est donc plus question de contrat mais de convention) entre 2009 et 2013, avant une généralisation progressive depuis 2014, dans l'objectif de « revivifier le cadre politique entre les Caf et les collectivités territoriales en élargissant la réflexion à l'ensemble des besoins des familles et des partenaires sur les différents champs d'actions de la Caf »[654].

Pour s'assurer de la continuité des financements par la Caf de leurs différents équipements et en priorité des établissements d'accueil (accueil du jeune enfant, accueils collectifs de mineurs), les communes et les intercommunalités sont invitées à signer une convention pluriannuelle avec la Caf qui prend en considération des champs thématiques élargis et qui oblige donc à construire un plan d'action stratégique et opérationnel. Cette transition entre les CEJ et les Conventions Territoriales Globales (CTG) se fait sur le long terme (la réflexion ayant commencé il y a 12 ans) parce que cela questionne les enjeux politiques, institutionnels et de compétences.

B. Une convention d'objectifs communs permettant d'améliorer la coordination des politiques publiques

« Socle des relations partenariales entre les Caf et les collectivités territoriales, les CTG doivent être déployées de manière volontariste et progressive sur l'ensemble des territoires dans un souci d'équité territoriale. »[655]

La Convention Territoriale Globale est devenue la norme en matière de programme d'actions local sur les thématiques de la petite enfance, de l'enfance, de la jeunesse, des familles, mais aussi parfois plus largement sur l'accès aux droits et l'animation de la vie sociale.

[654] CNAF, Circulaire 2020-01, Direction des politiques familiales et sociales, 16 janvier 2020.
[655] CNAF, Circulaire 2020-01, *op. cit.*

Les CTG se sont aujourd'hui étendues, officialisant un partenariat pluriannuel entre les collectivités territoriales, les Caf, mais aussi les partenaires institutionnels et associatifs du territoire. Si elles résultent d'une généralisation progressive pour ne pas s'imposer administrativement et politiquement, les CTG sont encore aujourd'hui acceptées de manière très hétérogène et n'ont pas toujours permis de favoriser la coordination des politiques sociales locales.

Selon la circulaire présentant aux directeurs de Caf le déploiement et la mise en œuvre des CTG, cette convention se définit comme « une démarche stratégique partenariale qui a pour objectif d'élaborer le projet de maintien et de développement des services aux familles du territoire. Elle s'appuie sur un diagnostic partagé avec les partenaires concernés pour définir les priorités et les moyens dans le cadre d'un plan d'actions adapté. »[656].

Concrètement, la CTG décline en un plan d'actions structuré et plus ou moins précis ce que doivent mettre en œuvre la collectivité et les acteurs du territoire pour répondre aux besoins en matière de petite enfance, enfance jeunesse, familles, plan d'action qui doit correspondre aux attendus la CAF :

« Le plan d'actions précise pour chaque action les modalités de mise en œuvre, les échéances, les acteurs sollicités, les modalités de pilotage, les résultats attendus et les indicateurs d'évaluation. Les compétences et les engagements de chaque signataire de la CTG sont respectés et identifiés dans le cadre du plan d'actions qui figure dans une annexe spécifique. La CTG est une démarche agile qui s'adapte à l'avancement du projet de territoire. Le contenu du plan d'actions peut être enrichi progressivement dans le cadre d'une programmation pluriannuelle. »[657].

Toutefois, les financements attribués par la Caf aux collectivités, plus précisément aux établissements d'accueil, ne sont pas liés à la CTG puisque des Conventions d'Objectifs et de Financements (COF) sont signées par chaque établissement pouvant prétendre à une aide de la Caf. La réforme de la CTG a été accompagnée d'une harmonisation des financements pour

[656] *Ibid*.
[657] CNAF, Circulaire 2020-01, *op. cit.*

« réduire les écarts historiques de financement entre les équipements et favoriser ainsi une plus grande lisibilité du partenariat financier avec les Caf »[658].

Ainsi, ce sont les « bonus territoire », nouveau partenariat financier entre la Caf, les collectivités et les gestionnaires d'équipements, qui remplacent les anciens versements de prestations :

« Les bonus « territoires Ctg » sont donc déterminés dispositif par dispositif sur des critères objectifs et communs. Ils se décomposent de la manière suivante : un forfait spécifique identique entre les équipements d'un territoire détenant la compétence […], un forfait national pour accompagner le développement d'une nouvelle offre d'accueil. »[659]. Les modalités de calcul des bonus territoire intègrent, sur certains axes (par exemple, pour les places d'accueil du jeune enfant) des critères sur les caractéristiques du territoire (niveau de vie, potentiel financier des habitants). Les bonus territoire intègrent enfin un plafond, là aussi différent en fonction des thématiques : pour le financement des séjours jeunes, le montant ne dépasse pas 20 € par jour, pour le financement des Accueils de Loisirs Sans Hébergement (ALSH), il ne peut pas dépasser 80 % du total des charges supportées par le gestionnaire de la structure.

Nous retenons donc que si la CTG a vocation à soutenir une territorialisation de l'action sociale, les conditions d'application et de mise en œuvre doivent répondre à des contraintes et critères précis, applicables pour des situations parfois hétérogènes. Par ailleurs, l'expérimentation de cette contractualisation a permis de faire ressortir que l'arrivée de la CTG allait demander une forte adaptation des acteurs, obligeant les CAF à une certaine souplesse.

En effet, entre 2009 et 2011, à l'initiative de plusieurs Caf, certaines collectivités ont expérimenté le dispositif CTG pour évaluer sa pertinence et sa possible généralisation. Dès lors, sur les 39 CTG évaluées[660], la majorité se sont mises en œuvre dans de bonnes conditions. Parmi les constats qui ressortent de cette évaluation, il est noté que :

- l'élaboration d'une CTG demande une implication conséquente, des ressources humaines, financières et techniques ;

[658] *Ibid.*
[659] *Ibid.*
[660] Élise Crovella et al, « Bilan de l'expérimentation de la convention territoriale globale dans la branche Famille : éléments de réflexion ». Informations sociales, 2012, n° 174, 2012. p.84-89.

- l'élaboration d'une CTG ne se fait pas en silo : l'engagement des partenaires est indispensable et l'existence de liens interpersonnels ou de partenariats établis entre la collectivité et les partenaires en amont facilite la mise en place de la démarche ;
- l'élaboration d'une CTG peut arriver dans le même calendrier que d'autres études partenariales, parfois sur des thématiques similaires (comme le Projet éducatif de territoire[661]) et interroge donc la cohérence de ces différents partenariats formalisés[662].

Si la CNAF avait affirmé l'objectif de déployer la CTG de sorte à couvrir 85 % de la population en 2022 (contre 20 % en 2018), la Convention d'Objectifs et de Gestion (COG) 2023-2027 affiche une ambition de « finaliser la couverture de l'ensemble du territoire en Convention Territoriale Globale »[663] avant 2027. Cette généralisation est à ce jour presque effective et les premières générations de CTG, signées pour la majorité entre 2019 et 2023 arrivent bientôt à terme et sont en cours de renouvellement.

Nous pouvons, par l'étude de plusieurs exemples de mises en œuvre et d'évaluations de Conventions Territoriales Globales différentes[664], établir des premiers constats sur l'apport des CTG dans le déploiement des politiques sociales locales. Il faut noter au préalable qu'elles ne sont pas perçues de la même manière selon les territoires, que ce soit sur la question du fonctionnement avec la CAF, ou sur les relations avec les autres acteurs et partenaires.

La Convention Territoriale Globale vue par les élus et services des collectivités [665]

Vis-à-vis de l'arrivée de cette forme de contractualisation

« On a tâtonné avec la CAF les premières années pour trouver le mode de fonctionnement qui convenait : on n'avait pas d'outils qui pouvaient nous guider sur le suivi et la réalisation de la CTG. »

[661] Le PEDT formalise une démarche permettant aux collectivités territoriales volontaires de proposer à chaque enfant un parcours éducatif cohérent et de qualité avant, pendant et après l'école, organisant ainsi, dans le respect des compétences de chacun, la complémentarité des temps éducatifs. Ce projet relève, à l'initiative de la collectivité territoriale compétente, d'une démarche partenariale avec les services de l'Étatconcernés et l'ensemble des acteurs éducatifs locaux.

[662] Élise Crovella et al, *op.cit.*

[663] Convention d'Objectifs et de Gestions 2023-2027, S'engager ensemble, p.78.

[664] Notamment dans les départements de l'Eure-et-Loir, de l'Ain, de l'Orne, de la Haute-Garonne, de la Seine et Marne, du Val de Marne, de l'Essonne, de la Gironde.

[665] Eléments recueillis lors de différents entretiens menés dans le cadre de démarches d'évaluation et de renouvellement de Conventions Territoriales Globales, 2022-2025.

« La CTG actuelle est perçue comme un contrat permettant d'ouvrir des financements, elle n'est pas comprise comme un outil permettant de faire émerger des besoins et déployer des actions. »
« La CTG c'est beaucoup de théorie, dans la vraie vie c'est plus compliqué. »
« Cette CTG m'est apparue comme quelque chose de très virtuel. »

Vis-à-vis de la connaissance de la CTG par les acteurs du territoire
« On n'a pas compris notre rôle là-dedans, ça nous a rajouté des tâches administratives par rapport à des choses qu'on faisait déjà. »
« Le nom même de CTG n'est pas simple à comprendre et à identifier. »
« Ça a été plutôt facile, les élus ont compris les enjeux et ce qu'était une CTG. »
« Dans cette nouvelle organisation, les professionnels de terrain sont parfois un peu loin de cette CTG et de cette vision globale de projets. »

Vis-à-vis des relations avec les CAF
« La CTG nous a été imposée et subie, sans intelligence territoriale : on y a mis des choses qui se seraient faites sans la CTG. »
« La relation tripartite permet de clarifier les choses : ce n'est plus que la CAF qui paye, certes la CAF finance mais demande aussi des comptes. Ce mode de fonctionnement a apporté en qualité dans les relations : les règles sont plus stables et lisibles dans la durée. Dans les anciennes générations de Contrats Enfance-Jeunesse (CEJ), on avait tendance à avoir une orientation de la CAF qui ne nous allait pas forcément. »

Assez simplement, nous pourrions résumer la CTG comme une démarche qui s'installe parmi les autres obligations des collectivités et notamment du bloc communal. Si les CTG sont pour la plupart menées à l'échelle intercommunale (une préconisation expressément formulée de la Cnaf pour plus de lisibilité et de simplicité), l'implication technique et politique des communes est nécessaire pour la réussite de la CTG, soit pour faire remonter les besoins de la population, soit pour harmoniser l'offre et les actions existantes à l'échelle de l'intercommunalité. En cela, la mise en œuvre d'une stratégie pluriannuelle intercommunale est bénéfique, car elle permet de mettre en commun certains projets solitaires pour les déployer. De plus, elle peut donner naissance à des projets qui n'auraient pas pu être construits à l'échelle communale. Nous pouvons citer la création de structures d'accueil, petite enfance, enfance, ou

jeunesse, qui, dans certains territoires ruraux, ne peuvent que perdurer à une échelle plus large que la commune.

Cependant, la démarche de CTG est encore jeune et la phase d'appropriation n'est pas encore terminée, à la fois pour les élus mais aussi pour les partenaires de la collectivité et les autres acteurs. Ainsi, les automatismes sont à créer puis à pérenniser pour s'assurer que les enjeux et objectifs de la CTG sont bien identifiés par tous, que les orientations stratégiques pluriannuelles sont définies en cohérence avec les besoins du territoire et que les instances de concertation et de coordination permettent le partage de connaissances et la co-construction de nouveaux projets et actions.

Enfin, nous pouvons ajouter que dans le processus d'élaboration de la CTG, une expertise extérieure peut être sollicitée. Elle peut par ailleurs être conseillée par la Caf, qui peut financer une partie de cet investissement pour la collectivité[666]. Cet apport permet de faire conduire tout le processus d'élaboration de la convention par une tierce personne, lorsque les ressources humaines ne sont pas suffisantes ou bien par volonté de bénéficier d'un regard neutre sur la mise en œuvre de cette stratégie pluriannuelle. En effet, lorsque les relations entre la collectivité, la Caf, et les partenaires ne sont pas existantes, ou bien qu'elles ne sont pas fluides voire conflictuelles, le bureau d'études intervient également comme un médiateur et permet d'aller au terme de l'élaboration du contrat de partenariat.

[666] Il faut souvent compter un budget compris entre 20 000 € et 30 000 € pour la réalisation d'un marché de prestations avec un bureau d'études pour la mise en œuvre, le renouvellement d'une CTG

Les politiques sociales, si elles se territorialisent, sont de plus en plus soumises à des contraintes contractuelles et conventionnelles. Dès lors, loin d'en modifier les objectifs, cette sémantique amène à repenser les relations partenariales entre l'État, les collectivités, et les acteurs investis (et non investis) localement. Dans le cas des CTG, le plan d'action local doit respecter les objectifs nationaux de la branche Famille. Les enjeux de financement pluriannuels font que les modalités de mises en œuvre des actions sont stratégiques. De plus, les facultés de réalisation annexes sont réduites car les projets doivent être inscrits dans la CTG pour ouvrir droit à un partenariat financier. Il faut donc que les acteurs se soient manifestés pendant la durée d'élaboration de la CTG et comprendre son fonctionnement (administratif et institutionnel), sinon poursuivre des actions connexes qui ne bénéficieront donc pas de la même résonance. En cela, la contractualisation n'est-elle pas un frein à l'initiative locale et à l'innovation en matière d'action sociale ?

CHAPITRE DEUXIÈME : DE LA DIFFUSION D'INITIATIVES LOCALES À LA MISE EN ŒUVRE DE PROJETS INNOVANTS : UNE CERTAINE FORME DE PRESSION ADOSSÉE AUX COMMUNES

« La force d'un pays repose sur l'addition de millions d'initiatives. »[667]

Dans le cadre du colloque organisé par le Conseil d'État en 2013 sur la décentralisation des politiques sociales, Pierre Méhaignerie met avant l'importance de chaque échelon dans la construction des actions publiques. Celui qui a été ministre, mais d'abord élu local, maire de Vitré pendant plus de 40 ans, déplore alors le frein au développement local que constitue la catégorisation des collectivités. En repartant de l'exemple d'une étude de l'Observatoire du dialogue et de l'intelligence sociale sur les régions françaises[668], il associe directement les performances économique et sociale à la prise d'initiative des collectivités, et notamment des réseaux de villes. Ainsi, l'action publique locale fonctionne de plus en plus en réseaux, les collectivités se distinguant entre elles par leur capacité à innover, leur façon de conduire le changement. Dans ce contexte, la notion de « bonne pratique » s'est imposée comme un référentiel partagé, mobilisée tant par les institutions que par les acteurs associatifs, les médias spécialisés ou les bureaux d'études.

Nous présenterons et analyserons ici les mécanismes de repérage, de valorisation et de diffusion des initiatives locales portées par les collectivités. À partir de l'étude de plateformes dédiées, de concours, ainsi que de certaines initiatives fortement diffusées (telles *La Beauté Sauvera le Monde* ou *Le Passeport du civisme*), ce travail vise à identifier les leviers mais aussi les limites de ces dynamiques de diffusion (Section Première).

Nous nous questionnerons ensuite sur l'ambivalence de cette mise en récit de l'innovation locale : si elle constitue un outil potentiel de renforcement des politiques publiques, elle peut également être perçue comme un vecteur de pression normative, parfois au détriment de la capacité des communes à répondre aux besoins réels des populations. Il convient donc de

[667] La décentralisation des politiques sociales, Actes du colloque organisé par le Conseil d'Etat le 29 mars 2013, Colloque du Conseil d'Etat 2013, Seconde table ronde – Quel nouvel acte de décentralisation pour les politiques sociales, Pierre Méhaignerie, Maire de Vitré, ancien ministre, Collection « Droits et «Débats », p. 81.
[668] L'État social de la France et de ses régions, Observatoire du dialogue et de l'intelligence social (ODIS), 2013.

s’intéresser à la manière dont les communes s’approprient ces bonnes pratiques, et ce qu’il en advient sur le long terme (Section Seconde).

SECTION PREMIÈRE : DES SOURCES DE RECENSEMENT DE BONNES PRATIQUES PEU ENCLINES À LEUR DIFFUSION

Au sein de ce développement, nous nous pencherons sur les réponses que l'on peut apporter, notamment dans le cadre d'une relation bureau d'étude – collectivité territoriale, aux problématiques de l'enchevêtrement des compétences en matière d'action sociale. Nous montrerons que si la mise en œuvre des dispositions qui s'appliquent aux communes peut s'avérer confuse, la mutualisation de connaissances et la réflexion partagée (Paragraphe I) permettent de répondre aux besoins des collectivités territoriales et de leurs administrés (Paragraphe II).

Paragraphe I : La recherche de bonnes pratiques : une veille peu concluante

« Se comparer permet à la collectivité de se situer au sein de la politique publique analysée, de mesurer les marges de progrès dont elle dispose en la matière, d'identifier les bonnes pratiques, de les transposer en son sein. Parce que ces bonnes pratiques sont déjà mises en œuvre au sein d'autres collectivités soumises aux mêmes contraintes, elles disposent d'une réelle crédibilité auprès des équipes opérationnelles, ce qui en facilite grandement la mise en œuvre. »[669]

La recherche de bonnes pratiques pour les répliquer est un travail nécessaire pour les collectivités, quelle que soit la méthode pratiquée. Si les ressources ne manquent pas (A), celles-ci ne sont pas forcément adaptées aux habitudes de leurs lecteurs, surtout aux services et élus locaux (B).

A. Des sources d'information nombreuses et peu connues

« La transition écologique est le défi majeur pour notre pays. Les collectivités territoriales sont en première ligne pour y faire face. Le partage de solutions concrètes, des

[669] Pourquoi et comment se comparer ? Petit guide du parangonnage, Club Finances, [en ligne], Publié le 26 septembre 2022, lagazettedescommunes.com

réussites faites ici ou là, est indispensable pour accélérer la transition écologique de nos territoires. Ensemble, partageons les solutions. »[670]

Le partage des initiatives mises en œuvre par les collectivités territoriales est un enjeu pris en considération par de nombreux acteurs et particulièrement le gouvernement. Dès lors, les recensements des bonnes pratiques sont opérés par plusieurs acteurs : site officiel du gouvernement, acteur privé, association, acteur parapublic, etc. Intitulées « Bonne pratique », « Initiative Locale », « Fiche expérience », « Solution d'élu », ou « Truc qui marche », les ressources ne manquent pas. Ces sources d'informations ont a priori un but commun : faire connaître et partager des projets pour faciliter leur réplicabilité. Alors comment ne pas perdre les premiers concernés dans cette masse d'informations ?

Nous citions en premier exemple un extrait du site Solutions d'élus, déployé par le Ministère de la transition écologique et de la Cohésion des territoires en 2022, qui a pour objectif de mettre en avant des projets et réalisations des collectivités visant à répondre à toutes les problématiques : « Toutes les thématiques sont couvertes. L'idée est de montrer une solution innovante de par sa conception, sa mise en œuvre ou encore ses parties prenantes. »[671]. Sur cette plateforme, les projets présentés sont de tous ordres, ils peuvent à la fois concerner la voirie, les achats publics, l'artificialisation des sols. En effet, certains sites traitent de toutes les problématiques auxquelles peuvent être confrontées les collectivités. Nous en avons recensé quelques uns, afin de constater les principaux traits communs de ces outils.

Nom du site Internet	**Nombre de bonnes pratiques publiées [672]**	**Nombre de thématiques**	**Principaux critères de recherche**
Solutions d'élus, solutionsdelus.gouv.fr	192	18	Strates de population, région, moteur de recherche
AMF, amf.asso.fr	100	23	Département, mots clefs

[670] Christophe Bechu, Ministre de ma Transition écologique et de la Cohésion des territoires (2022-2024) « Ensemble, partageons les solutions des territoires », [en ligne], solutionsdelus.gouv.fr
[671] Questions fréquentes, [en ligne], solutionsdelus.gouv.fr
[672] Nombre de bonnes pratiques en ligne au 1er février 2025.

Fédération des Trucs qui marchent, trucsquimarchent.fr	60aine	Non recensées	Pas de critère de recherche
Institut des Politiques Locales	386	22	Moteur de recherche
Ithéa Conseil, ithea-conseil.fr	800	15	Strates de population, département, mots clefs

Figure 34 : Tableau présentant les caractéristiques de plusieurs sites généralistes de recensement des bonnes pratiques portées par les collectivités territoriales

Nous dressons un premier constat de ce tableau assez sommaire : ces sites sont développés par des acteurs différents comme l'État, des institutions publiques, des associations, ou bien même des entreprises. Pour autant, un objectif commun ressort de manière plus ou moins affirmée : mettre en valeur les initiatives prises localement pour en faire bénéficier le plus grand nombre. Derrière ce but recherché, les objectifs secondaires ne sont pas les mêmes selon les acteurs. Pour reprendre notre premier exemple, le site Solutions d'élus met en lumière les programmes nationaux développés par l'Agence Nationale de Cohésion des Territoires (ANCT). En effet, sur chaque page présentant un projet, un lien nous renvoie vers le site de l'Agence.

L'Association des Maires de France avait déployé une rubrique présentant les initiatives mises en place localement à l'occasion de la crise sanitaire liée au Covid-19. Celle-ci, encore présente sur le site Internet, avait pour principale vocation de montrer l'implication des élus locaux pendant cette période.

Les autres plateformes que nous présentons dans la figure n°34 sont avant tout des vitrines pour leurs auteurs, qui exercent des activités plus ou moins franchement rattachées à ce projet. Un des fondateurs de l'Institut des Politiques Locales, qui porte une bibliothèque des bonnes pratiques, exerce par exemple des fonctions de consulting auprès de décideurs (publics et privés) et est également conseiller municipal. C'est à peu de choses près la même situation pour l'un des co-fondateurs de la Fédération des Trucs qui marchent, qui permet de fédérer un réseau d'acteurs publics et privés. Nous présenterons la plateforme déployée par le bureau d'études Ithéa Conseil plus longuement dans le chapitre suivant, mais nous pouvons d'ores et

déjà préciser que celle-ci permet, là encore, de mettre en avant les activités de conseil exercées par Ithéa auprès des collectivités.

Le second élément que nous pouvons tirer de cette synthèse est qu'il existe différentes manières de présenter des bonnes pratiques. Premièrement, le classement est très hétérogène selon les sites, mais correspond plus ou moins aux domaines de compétences exercées par les collectivités : Petite Enfance, Sport et Loisirs, Logement par exemple pour l'Institut des Politiques Publiques ou Ithéa Conseil ; Accès au numérique, Infrastructures locales, Soutien aux associations pour les Solutions d'élus. Les sites de l'AMF et de la Fédération des Trucs qui marchent n'ont pas choisi de catégoriser les projets. Deuxièmement, il faut noter que le nombre de projets présentés est inégal, entre une soixantaine et plus de 800. La longévité des plateformes explique en partie cette variation, ainsi que la présentation plus ou moins développée des bonnes pratiques présentées.

Nous pouvons illustrer cette différence majeure par la comparaison de deux présentations de bonnes pratiques, issues du site des Solutions d'élus et de l'Institut des Politiques Locales. Pour le premier, les bonnes pratiques sont très détaillées. Sont ainsi présentées plusieurs ressources clefs pour le lecteur : budget alloué, contact du porteur de projet, éléments de calendrier. Pour le second, la description de la bonne pratique est plus synthétique. Par ailleurs, certaines initiatives ne font pas l'objet d'une page spécifique sur le site de l'Institut, mais un renvoi est effectué vers le site de la collectivité.



Figure 35 : Présentation du projet « Création d'un pôle de santé pluridisciplinaire pour répondre à la désertification médicale du territoire lot-et-garonnais », Page extraite du site Solutions d'élus

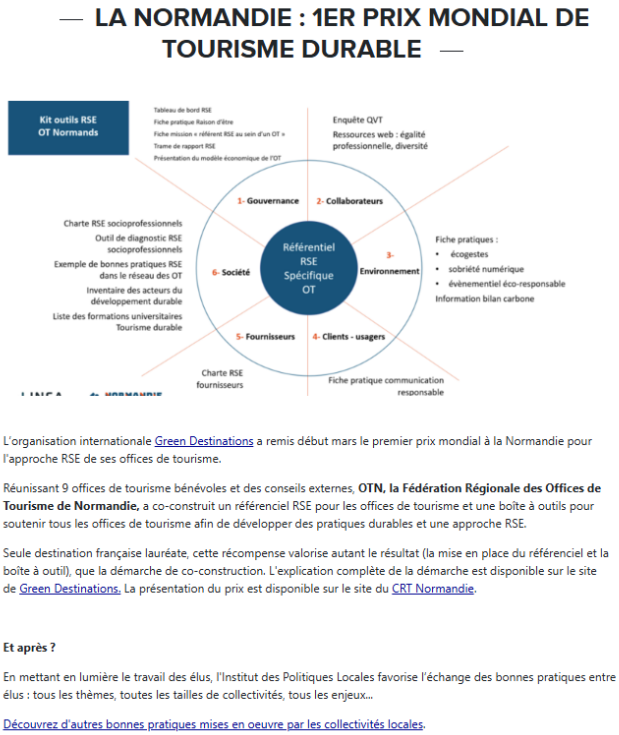


Figure 36 : Présentation de l'initiative « La Normandie : 1er prix mondial de tourisme durable », Page extraite du site de l'Institut des Politiques Locales

Nous pouvons rapidement conclure que les collectivités ont le choix en matière de sites portant à leur connaissance des bonnes pratiques mises en œuvre par des acteurs publics. Il faut ajouter à ces sites d'autres sources d'informations, comme le magazine la Gazette des communes, journal hebdomadaire spécialisé dans l'information aux collectivités, référence concernant les sujets liés à l'emploi territorial et aux actualités juridiques et réglementaires. Le site Internet de la Gazette des communes présente également des bonnes pratiques, classées selon plusieurs grands domaines : Santé et Social, Acteurs du Sport, Prévention et Sécurité, etc. Il est toutefois nécessaire d'obtenir un abonnement au magazine pour pouvoir avoir accès à la grande majorité des articles.

La Gazette des communes est une référence pour les collectivités territoriales. La diffusion du magazine, en version papier ou numérique, est en augmentation sur les cinq dernières années : il y avait 30 000 abonnements en 2020, contre plus de 45 000 pour l'année 2023-2024[673]. À l'inverse, les pages dédiées à la publication de bonnes pratiques ne sont pas aussi fréquentées. Par exemple, l'Institut des Politiques Locales compte 194 abonnés sur le

[673] L'Alliance pour les Chiffres de la Presse et des Médias, Chiffres de diffusion de la gazette des communes.

réseau social LinkedIn, alors que 146 000 personnes suivent la page de la Gazette des communes.

Si l'utilisation des sites et outils généralistes ne fait pas encore partir des habitudes des agents et élus, il faut s'interroger sur l'apport des ressources spécialisées, notamment en matière d'action sociale.

B. Les bonnes pratiques portant sur l'action sociale : un vaste choix pour les collectivités

Pour compléter l'offre de recensement des bonnes pratiques mises en œuvre dans tout champ de politiques publiques locales, notons qu'il existe des sites spécialisés sur certaines thématiques. Pour exemple, l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) propose des initiatives « exemplaires, reproductibles et innovantes menées par des collectivités françaises »[674] dans le but d'agir en faveur de la biodiversité. Sont alors mis en avant des projets qui montrent l'engagement de la collectivité en faveur d'un des 15 leviers d'actions recensés par le comité français.

Également, la Fédération Nationale des collectivités pour la culture a créé une rubrique lors de la période de crise sanitaire liée au Covid-19, afin de partager les initiatives des collectivités « pour assurer la continuité de la vie culturelle en périodes de confinement […]. C'est par ce partage d'expérience que s'enrichissent les politiques culturelles locales. »[675]. Ces initiatives, malgré le caractère temporaire de la crise sanitaire, sont toujours disponibles et peuvent inspirer les acteurs publics pour le déploiement de leurs politiques culturelles.

[674] Initiatives innovantes, Union Internationale pour la conservation de la nature, [en ligne], uicn-fr-collectivites-biodiversite.fr
[675] Partage des initiatives des collectivités territoriales, Fédération nationale des collectivités pour la culture, [en ligne], fncc.fr

Nom du site Internet	Politique publique concernée	Nombre de bonnes pratiques publiées [676]	Nombre de thématiques	Principaux critères de recherche
Apriles, odas.apriles.net	Action sociale	400	21	Département, moteur de recherche, carte de recherche
UNCCAS, UNCCAS.org	Action sociale	932	22	Région, département, moteur de recherche
Collectivités pour la culture, fncc.fr	Culture	50aine	Non recensées	Pas de critère de recherche
Comité Français Collectivités & Biodiversité, uicn-fr	Environnement	19	5	Pas de critère de recherche

Figure 37 : Tableau présentant les caractéristiques de plusieurs sites spécialisés de recensement des bonnes pratiques portées par les collectivités territoriales

Puisque c'est plutôt l'action sociale qui nous mobilise, nous nous concentrerons ici sur les ressources existantes en la matière, et plus particulièrement celles de l'Apriles et de l'UNCCAS.

En premier lieu, la plus ancienne des ressources valorisant les bonnes pratiques en matière d'action sociale est la banque d'expériences de l'UNCCAS, l'Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale, association qui fédère et représente les CCAS. Cette banque comptabilise près de 930 fiches, intitulées « fiches expériences ». Chacune est détaillée selon plusieurs angles : le contexte, la description du projet, le bilan, et des remarques éventuelles ou conseils. Également, le lecteur trouve en début de page des éléments clefs, telles les personnes ressources et leurs contacts , ainsi que des informations sur le CCAS à l'origine de l'action (population, nombre de personnels permanents). Chaque fiche est plus ou moins développée, en fonction des informations reçues par les services de l'UNCCAS.

[676] Nombre de bonnes pratiques en ligne au 1er février 2025.



Figure 38 : Présentation de l'initiative « Des repas suspendus pour une solidarité accessible », Page extraite du site de l'UNCCAS, Publiée le 24 octobre 2024

Les critères retenus pour la publication des expériences ne sont pas publiquement explicités. « Au départ, le choix des expériences se faisait sur la base des impératifs liés aux conventions, des remises de prix de l'UNCCAS, de l'actualité, des orientations stratégiques de l'association, de demandes ponctuelles de la direction, du contenu déjà présent, des informations transmises par l'équipe, etc. Aujourd'hui, tout en gardant la même procédure, l'UNCCAS privilégie les actions inspirantes, qualitatives et à l'initiative des adhérents. »[677]

Dès lors, l'objectif affiché par l'association étant de capitaliser et de valoriser les bonnes pratiques, mais aussi de montrer les possibilités d'innovations, la sélection semble se faire par thématiques. En effet, le bilan des 20 ans d'expérience de cette plateforme, réalisé en 2023, montre la récurrence de certaines questions : par exemple, en 2005, les bonnes pratiques publiées concernaient majoritairement la lutte contre les exclusions, les personnes en situation de handicap, au regard du contexte législatif et l'adoption de la Loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

[677] « 20 ans de la Banque d'expériences », Décembre 2022, Publication de l'UNCCAS en partenariat avec la Banque des Territoires, p. 8.

La banque d'expériences de l'UNCCAS, une base de données *primus inter pares* depuis plus de 20 ans

Développée en 2003, « La banque d'expériences de l'UNCCAS reflète l'expertise et le potentiel du réseau des CCAS/CIAS. Avec cet outil, l'UNCCAS identifie, analyse et valorise les bonnes pratiques et les actions innovantes.». [678] À l'occasion des 20 ans de cet outil, l'UNCCAS a dressé un bilan qui met en exergue l'utilité de cette banque d'expériences et en retrace ses principales évolutions. En effet, selon l'association, la banque d'expériences a été consultée près de 155 mille fois en 2018, ce qui montre l'intérêt qui lui est porté, bien au-delà des seuls agents des CCAS. À sa création en 2002, la banque comptait 83 fiches. Six ans plus tard, 500 fiches ont été postées. Leur nombre a ensuite augmenté moins rapidement pour atteindre les 900 fiches expériences quinze ans plus tard, en 2023. Toujours selon le bilan réalisé en 2023, 191 fiches concernent des projets en direction des personnes âgées, et 77 sont des projets en direction des personnes en situation de handicap. Les départements où le nombre de projets recensés dépasse les 20 fiches sont : le Maine-et-Loire, la Gironde, le Finistère, le Nord, le Pas-de-Calais, le Doubs, l'Isère, les Alpes-Maritimes et les Bouches-du-Rhône. En revanche, aucun projet n'a été recensé dans six départements : l'Ariège, le Tarn, la Lozère, la Haute-Loire, les Alpes-de-Haute-Provence et la Haute-Corse.

Toutefois, malgré son ancienneté et sa notoriété, la banque d'expériences de l'UNCCAS est-elle connue et appropriée par les acteurs concernés ? L'UNCCAS est certes la seule association représentant les élus communaux et intercommunaux en charge des affaires sociales et leurs CCAS et CIAS, mais l'adhésion reste libre. En 2024, selon les chiffres de l'association, près de 4 300 CCAS ou CIAS adhéraient à l'UNCCAS, ce qui représente moins d'un établissement sur 3. Par ailleurs, l'UNCCAS indique que la quasi-totalité des villes de plus de 10 000 habitants, et presque 2 000 CCAS de communes de plus de 5 000 habitants sont représentés. Or on compte 1 074 communes de plus de 10 000 habitants en 2024. Si l'on retranche du nombre d'adhérents ces 1 074 villes ainsi que les 2 000 communes de plus de 5 000 habitants, on calcule, que seules 1 300 communes de moins de 5 000 habitants adhèrent à l'UNCCAS. Pourtant, ces communes représentent 80 % de l'ensemble des communes françaises. Certes, la plateforme de l'UNCCAS et ses fiches expériences sont accessibles à tous.

[678] Rapport d'activités 2023 de l'UNCCAS, p.31.

Toutefois cet écart de représentation nous amène à estimer que de nombreux techniciens et/ou élus des établissements publics ne les ont guère consultées.

Une seconde source de bonnes pratiques a été déployée au début du XXIème siècle. Créée par l'Observatoire de la décentralisation et de l'action sociale, un organisme indépendant fondé en 1990, l'Agence des Pratiques et Initiatives Locales (Apriles) a pour objectif de « repérer et expertiser des actions portées par une éthique de développement social et susceptibles de générer une transformation durable de la société. »[679]. Celle-ci recueille et promeut des initiatives locales mises en œuvre par des collectivités territoriales, des établissements publics, ou encore par des associations, depuis 2006. Aujourd'hui, près de 430 projets sont présentés sur le site, classés selon six grands thèmes : l'inclusion, l'autonomie, la citoyenneté, l'enfance et la famille, la gouvernance, l'insertion. Contrairement à la banque des expériences portée par l'UNCCAS, les initiatives publiées sur le site d'Apriles ne sont pas toutes portées par des collectivités et établissements publics. En effet, les actions déployées par des associations locales sont également présentées, ce qui peut expliquer le fait qu'aucune bonne pratique (ou alors une très faible minorité) ne soit commune entre le site de l'UNCCAS et le site d'Apriles.


Autonomie

Dans l'Eure, le Fraternibus vient à la rencontre des personnes isolées

Janvier 2024
Estelle Camus

Index
Type d'action
Département
Sur le vif
Porteur(s) de l'action
Objectif(s) et bref descriptif
L'essentiel(à lire)
Origine(s)
Description détaillée
Bilan
Partenaire(s)
Moyens

Type d'action
- Accessibilité
- Aînés
- Développement social
- Inclusion
- Lien social
- Partenariat / transversalité
- Prévention

Département
Eure (27)

Sur le vif
« Dès que je peux marcher, même avec mon déambulateur, je viens au Fraternibus. On rencontre des gens, on discute, on se donne des conseils, on rit aussi. Les choses peuvent changer quand on est entouré » - Anne, 81 ans, veuve, habitante de Breteuil.

« Dans les villages, les cafés ferment et les femmes n'y vont pas. Le Fraternibus c'est un espace de mixité sociale et générationnelle. Pour nous, les bénévoles d'autres associations, c'est aussi l'occasion d'échanger des informations, d'avoir un premier contact, de créer de la confiance avant d'envisager un accompagnement individuel » - Nicola, bénévole des Petits Frères des Pauvres sur Breteuil.

« A mon arrivée à Damville, je ne connaissais personne. J'ai rencontré Olivier à SOS Solidarité et il m'a encouragé à venir au Fraternibus. Et quand une place de bénévole s'est libérée, je me suis proposé. Maintenant, c'est un repère dans ma semaine et j'ai la banane car les gens se parlent. Je leur apporte ce qu'on m'a donné et ils me reconnaissent dans la rue. C'est valorisant. » - Christophe, accueilli puis bénévole au Fraternibus.

Objectif(s) et bref descriptif

Afin de prévenir et lutter contre l'isolement des habitants des territoires ruraux du Sud de l'Eure, le Secours Catholique a fait évoluer son équipe locale de bénévoles en dispositif mobile. Le Fraternibus est un espace de rencontre itinérant qui s'installe une fois par semaine dans trois communes, le jour du marché pour deux d'entre-elles et au cœur d'un ensemble HLM pour la troisième. Autour d'un minibus aménagé en espace d'écoute, d'information et d'accompagnement, les bénévoles installent tables et chaises pour offrir à tous ceux qui le souhaitent une pause autour d'un café. D'abord lieu de convivialité, le Fraternibus est l'occasion pour des habitants souvent fragilisés et isolés de retrouver du lien social et développer des solidarités. Il permet également aux neuf bénévoles qui s'y relaient de repérer les personnes en difficultés, de les accompagner dans l'expression de leurs besoins et de les orienter, si elles le souhaitent, vers les acteurs du territoire les mieux à même de les aider.

L'essentiel

Porteur : Le Secours Catholique de Haute-Normandie et notamment une de ses 62 équipes de proximité, l'équipe de Breteuil sur Iton, composée de neuf bénévoles.

Date : 2018

Population concernée : Toutes personnes éprouvant le besoin de partager un temps de convivialité, qu'elles soient isolées ou en situation de précarité ;
La moyenne d'âge des personnes accueillies est de 68 ans.

Territoire concerné : Trois communes de l'Intercommunalité Normandie Sud Eure (INSE) : Breteuil-sur-Iton, Damville (Mesnils-sur-Iton), Tillières-sur-Avre.

Objectif de l'action : Aller au-devant de personnes isolées ou en difficultés en leur proposant un espace itinérant de convivialité, d'écoute, d'information et d'accompagnement : le Fraternibus.

Figure 39 : Présentation de l'initiative « Dans l'Eure, le Fraternibus vient à la rencontre des personnes isolées », Page extraite du site de l'Apriles, Publiée en janvier 2024

[679] Qui sommes nous ? Apriles, [en ligne], odas.apriles.net

Les fiches initiatives publiées par l'Agence des Pratiques et Initiatives Locales sont très détaillées : le lecteur trouve des informations sur le lieu, les porteurs de l'action et leur contact, les objectifs, la description du projet, ainsi que le bilan et les moyens alloués. Un index est par ailleurs accolé à la page de chaque initiative[680] pour se rendre directement dans chacune des catégories. Contrairement à la banque d'expériences de l'UNCCAS, les bonnes pratiques sont publiées plus ou moins régulièrement : 5 fiches ont été publiées entre le mois de janvier 2024 et le mois de janvier 2025, contre 33 fiches sur le site de l'UNCCAS sur la même période.

En 2023, la plateforme Apriles recense 21 800 visiteurs, pour 30 600 pages consultées. Selon le rapport d'activités de l'ODAS à l'origine de la création de l'agence, c'est une évolution de 13 % de fréquentation par rapport à 2022[681]. La fréquentation du site est donc plus faible que l'UNCCAS, en raison notamment d'un moindre développement du réseau. En effet, les canaux de communication sont moins étendus : si Apriles est présent sur les réseaux sociaux (Twitter), les publications sont peu relayées. Enfin, l'avenir de cette plateforme est incertain puisque l'ODAS a été placé en redressement judiciaire par le tribunal judiciaire de Paris en décembre 2024[682].

À l'issue de ce tour d'horizon des ressources à destination des collectivités deux éléments sont à retenir. Le premier point concerne les outils mis à disposition des acteurs publics, qu'ils soient techniciens ou élus : ils sont nombreux et permettent de répondre à leurs questions aussi bien techniques, juridiques, que pratiques. Seulement, et c'est le deuxième point qui a attiré notre attention, les sources d'informations sont dispersées. En se plaçant à l'échelle de l'action sociale, nous pouvons à nouveau regretter la complexité et le manque de délimitations qui entoure ce domaine de compétences et qui contraint la valorisation des projets locaux. En effet, pour prendre les deux exemples de plateformes citées, ce sont près de 1300 projets qui sont recensés et qui pourtant, ne sont pas forcément portés à connaissance des lecteurs cibles. Il convient donc de se questionner ici sur l'intérêt réel de ce type d'outils pour les acteurs publics, et donc sur leur adaptation aux besoins de ces derniers. En somme, cela correspond à identifier des bonnes pratiques pour des bonnes pratiques !

[680] Cf. Figure n°40
[681] Rapport d'activité 2023 de l'ODAS, p.10.
[682] Communiqué de l'ANDASS sur la situation alarmante de l'Observatoire de la décentralisation et de l'action sociale, 29 janvier 2025.

Paragraphe II : Du besoin de développer d'autres outils et modèles pour l'essaimage de bonnes pratiques

La publication de bonnes pratiques mises en œuvre par les acteurs publics n'est pas une étape qui se suffit à elle-même. Dans un premier temps, nous nous intéresserons ici aux méthodes développées par l'entreprise Ithéa Conseil pour la promotion des initiatives locales (A). Nous formulerons ensuite des pistes d'amélioration des ressources à disposition des collectivités territoriales (B).

A. La valorisation des bonnes pratiques par Ithéa Conseil, une démarche complète

« Dans le contexte actuel, je crois profondément que le partage d'expériences est indissociable de la volonté d'agir des maires. Ce partage d'expériences est l'essence même du « Grand livre des initiatives locales » que vous tenez entre vos mains. Dans les pages qui suivent, vous trouverez des initiatives qui mettent en valeur des territoires, qui alimentent les politiques publiques et qui, par voie de conséquence, donnent aux acteurs des collectivités des clés pour œuvrer concrètement sur le terrain.»[683]

Le bureau d'études Ithéa Conseil s'est engagé dans la valorisation des initiatives locales en 2020, un travail de réflexion entrepris lors de la baisse d'activité pendant la crise sanitaire. Dès lors, plusieurs méthodes ont été déployées pour mettre en avant les bonnes pratiques locales.

En premier lieu, Ithéa Conseil diffuse depuis avril 2020 une bibliothèque en ligne, avec la « publication de projets expérimentés sur les territoires »[684]. Toujours en ligne aujourd'hui, cette bibliothèque fonctionne de la même manière que les plateformes homologues. Elle a d'abord été alimentée par une veille continue de la part des employés de l'entreprise (environ 180 bonnes pratiques en 2020), puisque les missions de conseil étaient moins nombreuses pendant les confinements.

[683] Christophe Béchu, Maire d'Angers et Président d'Angers Loire Métropole, Introduction du Grand Livre des Initiatives Locales, 2020, p.4.
[684] Règlement du concours « La grande enquête – Initiatives locales », Article 2 – Bibliothèque de bonnes pratiques locales par Ithéa Conseil.

Afin de pouvoir publier de nouveaux projets et de faire connaître cette bibliothèque, un concours intitulé « La grande enquête : initiatives locales » a été menée entre juillet et août 2020. Ce concours s'adressait aux collectivités territoriales de France métropolitaine et d'Outre-mer, ainsi que leurs groupements, qui pouvaient candidater via le remplissage d'un questionnaire en ligne. La participation à ce concours permettait aux collectivités de faire connaître leurs projets et impliquait aussi sa publication : « La remise d'un dossier candidat autorise Ithéa Conseil à le publier et à le diffuser, en tout ou en partie, notamment au travers de la « Bibliothèque de bonnes pratiques locales » d'Ithéa Conseil pour la version en ligne et la version papier, du livre « Le grand livre des initiatives locales. ». »[685].

Dans le cadre de ce concours, les contours d'une définition des bonnes pratiques sont établis. En effet, les initiatives reçues doivent répondre aux caractéristiques suivantes : un projet qui puisse être porté et/ou piloté par une collectivité territoriale, un projet qui puisse être dupliqué sur d'autres territoires, un projet qui entre dans une ou plusieurs des 17 thématiques retenues, synthétisées en cinq domaines : Construire de nouvelles solidarités, Faciliter & Embellir le quotidien, Développer les opportunités - Développement économique, Promouvoir son territoire, Optimiser la gouvernance [686].

Les critères de sélection sont également précisés. Les initiatives seront jugées selon quatre critères :

- Impact pour le territoire : Le projet devra permettre de répondre à un enjeu important sur le territoire et engendrera un bénéfice social ou économique conséquent. Une attention particulière sera portée aux efforts de valorisation du projet pour toucher le plus large public possible.
- Capacité de reproduction sur d'autres territoires : Le projet devra pouvoir être reproductible dans la mesure du possible sur d'autres territoires.
- Innovation : Le projet devra se présenter sous la forme d'une solution spécifique mise en place dans le but de changer les pratiques habituelles afin de répondre à une situation jugée insatisfaisante. La prise de risque par la collectivité, autour du développement de nouveaux partenariats ou de recherches de nouveaux financements par exemple, sera valorisée.

[685] Règlement du concours, Article 3.
[686] Règlement du concours, Articles 4 et 5.

- Concrétisation du projet : Le projet devra avoir été réalisé, en tout ou partie.[687]

Selon les estimations, près de 400 collectivités ont répondu à l'enquête, et 264 projets répondant aux critères ont été retenus. Ces projets ont été soumis au vote d'un jury, composé d'agents de collectivités, d'élus mais aussi de membres d'autres cabinets de conseil. Un projet lauréat a été élu pour chaque grand domaine thématique. La collectivité porteuse du projet gagnant s'est vu remettre un prix[688] ainsi qu'un label « Lauréate de la Grande enquête : initiatives locales 2020 », assorti à la publication du livre.

En somme, ce concours a permis de faire connaître Ithéa Conseil en tant que bureau d'études, mais aussi de développer la plateforme en ligne, en multipliant la publication de nouvelles bonnes pratiques. Ce concours n'a connu qu'une édition mais il n'est pas le seul à mettre en avant les projets des collectivités.

Plusieurs organismes et associations mettent en place des concours, des prix, pour faire émerger les meilleurs projets, des idées gagnantes. Certains sont organisés concomitamment avec le Salon des Maires, afin de maximiser la participation des collectivités et mettre en lumière les résultats. Pour ne citer qu'un exemple, le concours des Prix de l'innovation du Salon des Maires et des Collectivités, qui « vise à récompenser une solution ou une collaboration innovante avec une collectivité »[689], est directement tenu par l'organisation du Salon des Maires. À la différence de l'enquête organisée par Ithéa, les participations ne sont pas uniquement ouvertes aux collectivités, mais également aux organisations, entreprises et associations qui travaillent pour les collectivités, dans le but « d'exposer les solutions innovantes à un large public de décideurs »[690], ou encore d'établir de nouveaux partenariats avec des collectivités potentiellement intéressées. Les modalités d'inscription sont assez semblables à celles de l'enquête d'Ithéa, les critères et thématiques sont également précisés. Les prix territoriaux développés par le média la Gazette des communes, Le grand prix des territoires engagés proposé par le média The Good, ou encore le prix Territoria organisé par l'Observatoire National de l'Innovation Publique s'inscrivent également dans cette

[687] Règlement du concours, Article 5.
[688] La récompense était identique pour les cinq projets lauréats soit un abonnement aux outils vendus par les sociétés organisatrices Ithéa Conseil et SPF.
[689] Les prix de l'innovation, Salon des maires et des collectivités locales, [en ligne], salondesmaires.com
[690] Les prix de l'innovation, *op. cit.*

démarche. Ces évènements récompensent ainsi l'engagement politique et technique d'une collectivité, bien que leur influence sur le contenu des projets ne soit pas avérée.

Initiées à l'occasion d'un projet temporaire à Ithéa, la valorisation et la publication de bonnes pratiques ont été de plus en plus intégrées au projet d'entreprise, et donc aux différents postes des salariés. En effet, à la suite du concours, un Grand Livre des Initiatives Locales a été publié, recensant « 200 projets pour inspirer l'action », dont 58 % sont issus de la veille réalisée par les salariés en interne, et 42 % des réponses des collectivités à la grande enquête.

Une seconde édition du livre a été éditée en 2022, reprenant une majorité des bonnes pratiques publiées dans l'édition de 2021 (140, selon des critères de notation établis en interne). Elle intègre de nouvelles initiatives issues d'une seconde enquête diffusée à l'été 2021, moins fructueuse avec seulement 21 bonnes pratiques publiées. Également, une quarantaine de bonnes pratiques ont été rédigées par Ithéa grâce au travail de veille. Cette deuxième édition a été éditée en 100 exemplaires et a notamment été diffusée lors du Salon des Maires, où l'entreprise y était exposante.



Figure 40 : Fiches Bonnes Pratiques issues du Grand Livre des initiatives locales 1 et 2, Ithéa Conseil

Ces différents outils à disposition des collectivités ont émergé grâce à plusieurs méthodes de recensement : nous l'avons vu, la recherche directement à la source de bonnes pratiques s'est révélée féconde, puisque de nombreux projets, déjà rédigés pour la plupart, ont pu être intégrés. Cependant, la deuxième version de l'enquête (qui n'était pas assortie d'un concours) n'a pas été aussi utile. Dès lors, c'est le travail de veille documentaire et de rédaction en interne qui a été mobilisé par Ithéa Conseil, une mission couramment réalisée par des salariés en stage.

Ce changement de vision stratégique s'illustre dans les fiches de poste de recrutement de stages : à partir de la fin 2023, le projet de valorisation des bonnes pratiques y apparaît distinctement. Auparavant, la présentation du poste mentionnait une participation à la vie de l'entreprise, pour 20 % du temps, incluant la rédaction d'articles ou la veille documentaire. Or dans une fiche de poste de novembre 2023 pour un stage au sein de l'entreprise, est explicitement mentionnée la catégorie « projet bonnes pratiques : recensement de bonnes pratiques portées par des territoires français et étrangers, rédaction de fiches bonnes pratiques » (15 % du poste), distincte de la participation à la vie de l'entreprise (15 % du poste).

Ainsi, s'appuyant sur une expérience de publication de bonnes pratiques au format papier (deux éditions de livres) et numérique (bibliothèque en ligne), l'équipe a voulu développer plus encore cette valorisation en lançant, en 2023, le projet de publier près de 1 000 bonnes pratiques sur le site, qui en comptait alors près de 400. L'objectif était aussi de se différencier des autres plateformes, en développant un outil spécifique, un algorithme de sélection des bonnes pratiques. Le principe de l'algorithme est d'accompagner l'utilisateur : en renseignant un nom de collectivité territoriale, lui sont proposées des bonnes pratiques adaptées en fonction de plusieurs critères et notamment la strate de la collectivité, de la zone géographique. Cet algorithme permettait de compléter la sélection par le critère thématique, en encourageant les collectivités territoriales utilisatrices à aller vers des projets à leurs caractéristiques.

Cependant, l'utilisation de l'algorithme était faible, car peu pédagogique et à l'utilité contestable. Il a donc été supprimé en 2024, laissant le libre choix aux usagers dans la sélection de critères.

Si l'on étudie les statistiques de fréquentation, on dénombre 200 utilisateurs en l'espace de 10 jours en février 2023, suite au lancement de la plateforme avec l'algorithme. En 2024, 250 utilisateurs ont été comptabilisés en l'espace d'un mois. Enfin, pour les données les plus récentes, 658 utilisateurs ont consulté l'ensemble des fiches bonnes pratiques entre le 20 janvier et le 20 février 2025.

En somme, la bibliothèque des bonnes pratiques développée par Ithéa Conseil est quelque peu différente dans sa mise en œuvre et sa mobilisation. D'abord, les méthodes sont plurielles, ce qui renforce à la fois la confiance qui lui est accordée et sa légitimité. Ensuite, ses usages sont divers, au-delà de la valorisation de projets innovants : la bibliothèque des bonnes pratiques permet à la fois la promotion du bureau d'études, mais aussi l'aide à la décision dans le cadre de la mobilisation des bonnes pratiques lors des missions de conseil auprès des collectivités territoriales.



Figure 41 : Fiche Bonne Pratique issue de la bibliothèque en ligne, utilisée par le bureau d'études dans le cadre des missions de conseil auprès des collectivités territoriales

Ainsi, si la bibliothèque des bonnes pratiques d'Ithéa Conseil permet de montrer l'engagement du bureau d'études en faveur de l'action publique locale, elle lui ouvre aussi de nouveaux marchés de prestation intellectuelle, via l'accompagnement pour la réalisation de diagnostics de territoire, par exemple.

Les collectivités apprécient et sollicitent cette bibliothèque, les retours sont toujours très positifs. Toutefois, comme pour ses homologues, les indicateurs de résultats ou de retour sur investissement manquent. Il est intéressant de prendre du recul sur la situation métropolitaine et de s'inspirer du fonctionnement des administrations et collectivités voisines.

B. Du recensement et partage de bonnes pratiques au soutien aux innovations publiques

« Les simples capitalisations, valorisations ou échanges de bonnes pratiques ne suffisent pas toujours à permettre et sécuriser la diffusion des initiatives, a fortiori si l'on souhaite massifier cet essaimage. Ces dispositifs doivent être complétés par un accompagnement spécifique, un encouragement plus net à se saisir des solutions existantes, des moyens financiers… Des modèles de changement d'échelle sont donc à concevoir ou à exploiter davantage. »[691]

Le Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique (SGMAP) et le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET) ont mené en 2015 une étude sur la diffusion des innovations locales, considérant que les projets issus de l'action locale, s'ils peuvent bénéficier d'une valorisation temporaire via les plateformes et la mise en réseau, manquent de solutions de développement à plus grande échelle. Dès lors, le rapport « Ensemble Accélérons », publié en 2015 suite à la tenue d'un groupe de travail sur ce sujet, pose de nouvelles ambitions pour améliorer la diffusion de bonnes pratiques, notamment grâce aux changements d'échelle.

« On entend par changement d'échelle les diverses modalités d'essaimage, de transfert/transposition, de diffusion, etc. concourant à renforcer et démultiplier l'impact d'innovations ou d'initiatives. Il s'agit plus précisément de faire bénéficier d'autres acteurs et d'autres territoires d'une initiative ayant fait la preuve de son intérêt, jusqu'au niveau où elle répond aux besoins. »[692]

[691] Ensemble, accélérons ! Accompagner les acteurs de l'innovation dans leur changement d'échelle, Rapport du Groupe de travail piloté par le Commissariat général à l'égalité des territoires, Décembre 2015, p.15.
[692] *Ibid*. p.10.

Ainsi, pour améliorer la valorisation des bonnes pratiques, le rapport préconise en premier lieu de porter une attention forte sur l'impact du projet initial et son évaluation. L'évaluation des politiques publiques a évolué dans son cadre et sa méthode.

Selon le décret du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques, l'évaluation « a pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés »[693]. Selon le décret du 18 novembre 1998 (abrogeant le décret de 1990), « l'évaluation d'une politique publique a pour objet d'apprécier, dans un cadre interministériel, l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre »[694].

Succinctement, nous retiendrons ici que l'évaluation des politiques publiques doit permettre de considérer les effets d'une action, qu'ils soient qualitatifs ou quantitatifs, et de vérifier qu'ils ont permis d'atteindre les objectifs à l'origine du projet. La réalisation de l'évaluation vise à fournir une aide au décideur quant à la poursuite, à la modification, ou à l'arrêt du projet.

L'évaluation n'est pas une étape obligatoire pour la majorité des politiques publiques. Elle est en effet rarement prévue par le législateur. Parmi les exceptions, il faut citer la loi dite Lamy relative aux contrats de ville, qui énonce que l'évaluation est élaborée par l'Observatoire National de la Politique de la Ville[695]. Pour avoir une idée du nombre d'évaluations réalisées sur les politiques publiques en France, il faut se référer au baromètre réalisé par l'observatoire de l'évaluation des politiques publiques de la Société Française de l'Évaluation. À partir d'une collecte de données déclarative et non exhaustive de la pratique évaluative en France, la Société Française de l'Évaluation (association à but non lucratif rassemblant 600 membres) publie en 2021 un baromètre chiffrant à 3 304 le nombre d'évaluations sur la période 2007-2020, dont 43 % sont effectuées par les collectivités territoriales et leurs groupements[696]. Pour cette période de 13 ans, cela correspond à environ 250 projets évalués par an. Selon ce baromètre, c'est le secteur de la santé et de la solidarité qui est le plus évalué, devant le développement économique et les politiques publiques de l'emploi. Si cet échantillon est relativement mince, les évaluations

[693] Décret n°90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques.
[694] Décret n°98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques.
[695] Loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, JORF n°0045 du 22 février 2014.
[696] Baromètre 2021 de l'évaluation des politiques publiques en France, Société Française de l'Evaluation.

intégrées à la base de données étant transmises sur la base du volontariat des commanditaires, il permet malgré tout de mettre en évidence la faible pratique en la matière.

Les activités d'évaluation se développent à l'échelle territoriale, mais peu d'instances s'y consacrent pleinement. À l'échelle nationale, il existe une pratique évaluative plus importante : un certain nombre de ministères se sont dotés d'une structure d'évaluation par exemple. L'évaluation des politiques publiques locales est plus disparate et dépend majoritairement de la taille de la collectivité : les communes de moins de 50 000 habitants y attachent moins d'importance, selon le rapport du Conseil Économique, Social et Environnemental publié en 2015 sur le sujet[697].

Les pratiques évaluatives sont à déployer, et à adapter, au niveau local, pour renforcer la production et la diffusion de bonnes pratiques. Il existe dans d'autres pays européens des démarches inspirantes qui pourraient être adaptées en France. Nous prendrons ici pour illustration les *What Works Centers* britanniques.

Les *What Works Centers* (WWC) sont des centres britanniques transposant la recherche en enseignements et en recommandations concrètes. Créés en 1999 au Royaume-Uni, ils se spécialisent dans un domaine d'action publique : santé et protection sociale, éducation et réussite scolaire, lutte contre le sans-abrisme, protection de l'enfance, etc. Leur objectif est de recenser et de diffuser les dispositifs qui ont prouvé, via la recherche, qu'ils fonctionnent. Pour ce faire, l'activité des WWC porte sur la synthèse des recherches, études existantes dans un domaine et leur diffusion de la manière la plus accessible possible. Pour permettre aux acteurs publics de se saisir des enseignements des études, certains WWC ont élaboré des bibliothèques qui se font la synthèse des recherches.

Le WWC Education Endowment, qui traite des politiques publiques visant à lutter contre les inégalités scolaires, a été créé en 2011. Comme d'autres centres, il a le statut associatif. La boîte à outils Teaching and Learning Toolkit, intégrée au site Internet du centre, est une revue des revues de la recherche sur l'efficacité de différentes interventions pédagogiques. Les projets sont triés par coût (estimation du coût annuel par élève), force de la preuve (mesure de la qualité et du nombre d'études réalisées), et impact (en nombre de

[697] Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques, Avis du Conseil économique, social et environnemental sur le rapport présenté par M. Nasser Mansouri-Guilani, au nom de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques, Septembre 2015.

mois pour qualifier les progrès des élèves). La bibliothèque est très aboutie puisque sur chaque projet, une annexe technique compile l'ensemble des références utilisées pour noter le projet (près de 200 pour certains projets) et les classe selon leur effet et en intégrant un intervalle de confiance (inférieur et supérieur) ainsi qu'une marge d'erreur. En somme, la boîte à outils Teaching Learning Toolkit est une démarche hautement scientifique, tout en étant pédagogue et facile d'accès. D'après une enquête menée par le National Audit Office en 2015 auprès d'un échantillon de 543 chefs d'établissements, le Teaching & Learning Toolkit est utilisé par 64% d'entre eux pour informer leurs décisions sur les pratiques pédagogiques.[698]

De plus, les centres utilisent plusieurs méthodes de diffusion des bonnes pratiques permettant ainsi aux acteurs de s'emparer de ce qui fonctionne. Les centres diffusent ces outils par voies numériques, mais aussi dans le cadre de journées de restitution, lors de conférences et dans des formations ad hoc. Les centres cherchent ainsi à couvrir toute la chaîne, de la recherche à l'appropriation de ces pratiques par les professionnels. Dans l'idéal, les professionnels peuvent ainsi facilement mettre en œuvre des pratiques qui sont « l'état de l'art » en termes d'efficacité.

Les What Works Centers sont une source d'enseignement pour améliorer la « recherche de solutions efficaces à des difficultés sociales, sanitaires et économiques » : l'Agence nouvelle des solidarités actives a consacré un rapport à l'étude du fonctionnement de ces centres, en partenariat avec France stratégie, mais aussi avec la CNAF et le Commissariat général à l'égalité des territoires[699]. Ce rapport formule des préconisations tirées de l'étude du modèle britannique pour favoriser l'accès aux décideurs et aux techniciens à des idées de politiques publiques qui ont fait leurs preuves. Ainsi, une des propositions formulées par le rapport est de pouvoir « Étudier l'opportunité de reconnaître ou de créer des démarches ou des structures d'inspiration « What Works » en France », centres qui auraient pour mission première de réaliser des revues d'enseignements d'évaluations et de les diffuser par le biais de formats appropriés aux décideurs nationaux et locaux[700].

[698] Teaching Learning Toolkit, Education Endowment Foundation, [en ligne], educationendoxmentfoundation.org.uk
[699] What Works Centres britanniques : quels enseignements pour des politiques fondées sur la preuve en France ? rapport présenté en Mars 2017 par l'Agence nouvelle des solidarités actives.
[700] *Ibid*, p. 109.

Avec ce rapport, l'Agence nouvelle des solidarités actives manifeste l'ambition de construire un modèle d'essaimage des initiatives à la fois académique, de par la rigueur de la méthodologie employée, mais aussi plus adapté, en proposant des formats appropriables par les acteurs locaux. En somme, il existe des possibilités pour améliorer l'essaimage des politiques publiques locales, qui nécessitent des ressources humaines mais aussi une forte volonté technique et politique.

L'étude des plateformes déployées en France pour promouvoir les initiatives locales a montré qu'il existait un large panel d'actions réalisables et réplicables. Cependant, le passage de la prise de connaissance à la mise en action n'est pas évident, face au manque de ressources à disposition des décideurs. Dès lors, la diffusion des bonnes pratiques doit être accompagnée de modèles basés sur l'évaluation, afin d'identifier au mieux les atouts et apports d'un projet.

Si des démarches peuvent exister en la matière, nous constatons, par le biais notamment des missions de conseil exercées, qu'elles ne pourront être suffisantes ; dans de nombreux cas, les collectivités ont besoin d'appui technique et humain pour la réplicabilité ou l'adaptation d'un projet.

SECTION SECONDE : LES COMMUNES FACE A LA CONTRAINTE NOVATRICE : UNE INGÉNIERIE INSUFFISAMMENT DÉPLOYÉE

« La démarche scientifique repose d'abord sur l'observation, ensuite sur l'expérimentation. »[701]

Face à la démultiplication des projets publics jugés novateurs, par les acteurs institutionnels, les réseaux d'acteurs publics, ou bien les usagers, il existe de plus en plus d'outils de séduction à destination des collectivités destinés à favoriser l'essaimage de ces bonnes pratiques et innovations locales. Pour autant, les collectivités et en particulier les communes, premières cibles de ce démarchage, ont besoin d'une certaine ingénierie pour pouvoir répliquer des projets qui ont fait leurs preuves (Paragraphe I). Nous constaterons en outre que le déploiement de l'innovation s'apparente à un impératif novateur qui astreint les collectivités à produire des politiques publiques sans forcément corréler celles-ci à une réponse à des besoins constatés (Paragraphe II).

Paragraphe I : Un besoin d'appui et d'atouts externes pour la réplicabilité d'une bonne pratique

Le développement d'une idée, de sa genèse à sa mise en œuvre, jusqu'à son rayonnement à une échelle plus importante, ne se fait pas que par la communication institutionnelle de la commune. La mise en réseau d'un ensemblier d'acteurs, la mise en commun de ressources pour le développement de partenariats est le fil conducteur du porté à connaissance d'une bonne pratique (A). C'est donc par une mobilisation globale de la collectivité, des services et des élus, que la réplicabilité peut ensuite s'opérer (B).

Afin d'illustrer notre propos, nous étudierons ici une initiative culturelle développée en 2021 par la commune de Saint-Dizier, en Haute-Marne, intitulée « La Beauté Sauvera le Monde ». Des échanges conduits avec la commune, une plateforme de valorisation des bonnes pratiques mais aussi une commune ayant répliqué la bonne pratique nous permettront d'étayer nos développements.

[701] Jean Marie Pontier, Collectivités territoriales : L'expérimentation et les collectivités locales, La Revue administrative, n°320, PUF, 2001, pp. 169-177.

A. De la mise en œuvre d'un projet à son essaimage : des relais locaux et nationaux nécessaires

La mise en œuvre de politiques publiques locales peut tout à fait passer inaperçue. En effet, ce ne sont pas forcément les résultats d'une action locale qui la rendent remarquable. Nous l'avons vu dans nos précédents exemples, certaines initiatives portées par des collectivités territoriales présentent un caractère innovant car elles sont originales, répondent à un besoin identifié et peuvent être facilement répliquées. Pourtant, ces projets ne sont pas toujours mis en valeur : parce que le porteur de l'action n'a pas communiqué dessus (par manque de moyens ou d'envie), ou parce que les relais locaux ne se sont pas saisis du sujet (là encore, par manque de moyens ou d'intérêt). Dès lors, nous nous questionnons ici sur les méthodes et processus qui permettent de faire connaître et reconnaître une initiative portée localement.

Le maire de la commune de Saint-Dizier a eu la volonté de « remettre du beau dans la ville » pendant la période de crise sanitaire liée au Covid 19. En effet, en 2021, le pays connaît plusieurs vagues de confinements et de couvre-feux, et l'espace public, moins fréquenté, devenu moins attrayant. Dès lors, Quentin Brière, maire de la commune de Saint-Dizier depuis les élections municipales de mars 2020, a émis l'idée d'afficher des œuvres d'art sur les panneaux publicitaires. Cette idée est reprise par son cabinet, et notamment son directeur de cabinet qui se charge de piloter le processus jusqu'à sa mise en œuvre concrète.

En 2021, l'opération est organisée simplement : la commune a sélectionné les œuvres, puis a travaillé plusieurs formats de communication : affiches de 4 mètres par 3 mètres, pochoirs, autocollants. Les acteurs locaux ont été mobilisés : la commune a loué une cinquantaine de panneaux publicitaires pour plusieurs semaines et une centaine de commerçants a accepté de poser des autocollants sur les vitrines.

Dès le printemps de l'année 2021, les retombées médiatiques locales et nationales sont importantes : la presse locale (le Journal de la Haute-Marne, l'Union) y consacre un sujet, tout comme la presse nationale : le podcast *Les pieds sur terre* de France Culture[702] ainsi que le journal 20 minutes[703].

[702] La Beauté Sauvera le Monde, Les Pieds sur terre, Publié le jeudi 13 mai 2021, [en ligne], radiofrance.fr
[703] Saint Dizier : « On apporte de la beauté aux gens » La ville remplace ses panneaux publicitaires par des œuvres d'art, Publié le 12 avril 2021, [en ligne], 20minutes.fr

En 2022, l'opération est reconduite à Saint-Dizier, avec une résonance plus forte : un partenariat est noué avec le GrandPalaisRmn, Réunion des musées nationaux – Grand Palais pour le choix des œuvres à diffuser dans l'espace public. Pour cela, un thème est choisi : la nature. De plus, l'inauguration en septembre 2022 du dispositif MUSE, un espace de projections immersives qui intègre un parcours découverte, a permis d'accroître la communication autour de l'opération *La Beauté Sauvera le Monde*, puisque cet espace a également été initié en lien avec le Grand Palais Rmn. Par ailleurs, il faut noter que les parcours immersifs MUSE sont modulables à d'autres territoires et aux espaces disponibles (monuments historiques, médiathèques, espaces culturels, friches). Il est actuellement installé dans les villes de Saint-Dizier, Maubeuge et Barentin avec la volonté de l'essaimer dans d'autres villes : « Il [Le dispositif MUSE] est adaptable aux réalités des villes du programme *Action cœur de Ville* et *Petites villes de demain* et soutenu à ce titre par *la Banque des territoire*s. »[704].

Entre 2022 et 2023, *La Beauté Sauvera le Monde* gagne en visibilité. D'abord, la Fédération des Trucs qui Marchent écrit un article sur leur plateforme et le maire de Saint-Dizier est invité à présenter l'initiative lors de la première édition de « La grande soirée des Trucs qui Marchent », organisée annuellement par la Fédération. Celle-ci se présente sous le format des conférences TEDx[705] : des élus locaux viennent présenter sur la scène du théâtre des Folies Bergère leurs projets devant une assemblée composée de ministres, de parlementaires, d'élus locaux et d'acteurs publics.

Ensuite, de par la mise en œuvre d'un partenariat avec l'association Villes de France, association qui rassemble les villes de 10 000 à 100 000 habitants, et la présence du maire de Saint-Dizier à plusieurs évènements nationaux rassemblant les acteurs publics, plusieurs maires vont répliquer l'initiative dans leur commune. En 2024, entre le 16 novembre et le 8 décembre, 32 collectivités portent cette opération, que ce soit des communes de 1 000 habitants (Neuvy-sur-Barangeon) ou de plus de 150 000 habitants (Aix-en-Provence).

[704] MUSE ? un projet au service des territoires, Grand Palais Rmn, [en ligne], grandpalaisrmn.fr
[705] Les conférences TED, pour Technology, Entertainment and Design ont été fondées au début des années 1980 par Richard Saul Wurman, pour mettre en avant des idées nouvelles, à l'échelle internationale. Le programme TEDx propose aux écoles, entreprises des licences pour organisées des évènements sous ce nom. Selon le site ted.com, 36 évènements sous le nom TEDx sont programmés en France pour l'année 2025.



Figure 42 : La Beauté Sauvera le Monde - Photos de la campagne d'affichage 2024

Source : Galerie photo labeautesauveralemonde.fr

Le processus de mise en œuvre est simple, mais demande un suivi sur plusieurs mois pour les collectivités qui s'y engagent : acheter le droit des œuvres en fonction du thème retenu et de la présélection faite par le GrandPalaisRmn, et choisir les supports de communication, réserver les panneaux publicitaires et s'assurer du relais par les acteurs locaux (associations, commerçants), mobiliser les services techniques, culturels et communiquer sur l'opération. Selon le cabinet de Saint-Dizier, une opération coûte entre 8 et 12 mille euros à la collectivité.

Pour favoriser cet essaimage et le rayonnement de l'initiative, beaucoup de frais sont mutualisés grâce à la mobilisation de la commune de Saint-Dizier : un site Internet a été créé en 2024[706], présentant la démarche et toutes les étapes à suivre. Également, un kit de communication est disponible en téléchargement, comprenant la charte graphique, les logos, etc. Par ailleurs, le développement de partenariats et toute l'organisation des opérations sont à ce jour assurés par la commune, en particulier par le cabinet du maire.

[706] https://www.labeautesauveralemonde.fr/

En somme, *La Beauté Sauvera le Monde* est une bonne pratique qui fonctionne : facilement réplicable, innovante, elle peut se déployer dans d'autres collectivités en mobilisant un large panel d'acteurs. Sa circulation a été permise par la mobilisation de réseaux, du maire mais aussi du cabinet de Saint-Dizier, et par l'habitude prise par la commune de s'intégrer aux évènements nationaux pour montrer et faire connaître la commune. En effet, le maire de Saint-Dizier, Quentin Brière, qualifie dans plusieurs interviews sa ville de « laboratoire des villes moyennes »[707], et se fait souvent remarquer par son activité et sa présence sur de nombreuses thématiques. Que ce soit par le biais de labels, concours ou prix, la commune de Saint-Dizier se fait distinguer : ville pilote du design actif, distinction « coup de cœur » du label Commune nature, label Ville active et sportive, grand prix de la Nuit de l'Immo, programme action Cœur de ville, … Cette culture du rayonnement, utile pour développer des partenariats et donc permettre à la commune de déployer de nouveaux projets, a été fructueuse pour parler et faire parler de *La Beauté Sauvera le Monde* et ainsi favoriser son essaimage.

De plus, ce projet a été connu et reconnu grâce à une stratégie de communication construite. En effet, le maire est accompagné par le cabinet de conseil Évidence, cabinet de conseil en stratégie de communication qui accompagne les « actifs emblématiques des territoires ou des villes pour qu'ils soient mieux alignés avec les citoyens, la sphère publique et l'opinion. »[708]. Il faut ici noter que le cabinet Évidence est à l'origine de la création de la Fédération des Trucs qui Marchent et que ses 4 cofondateurs[709] sont tous liés au cabinet de conseil en tant que cofondateurs, directeur général ou consultant.

La mobilisation du porteur de projet et des élus locaux est donc primordiale au changement d'échelle et à la résonance d'une politique publique. Mais il faut également qu'un engouement naisse autour de la politique publique ; entrent alors en considération des enjeux politiques qui la dépassent.

[707] Quentin Brière rencontre Emmanuel Macron et lui demande de faire de Saint-Dizier « un laboratoire des villes moyennes », L'union, [en ligne], Publié le 6 juillet 2023, lunion.fr
[708] Le cabinet, Evidence, [en ligne], evidenceparis.fr
[709] Christophe Arnoux, Grégoire Bourgeois, Grégoire Silly, Raphaël Ruegger.

B. De l'essaimage à la réplicabilité d'un projet : une affirmation des pouvoirs locaux

À partir de l'initiative culturelle *La Beauté Sauvera le Monde*, nous avons constaté que la réplicabilité d'une politique publique de commune en commune s'opérait grâce à la mise en réseau des acteurs concernés. Pour prendre un exemple, la commune d'Orry-la-Ville, dans l'Oise, a eu connaissance de *La Beauté Sauvera le Monde* par le biais de l'amitié qui lie le maire d'Orry-la-Ville, Monsieur Rosenfeld au chef de cabinet du maire de Saint-Dizier.

Si les relations informelles et l'implication des élus et techniciens sont nécessaires dans ce contexte, il faut aussi mobiliser des moyens importants pour favoriser un essaimage. En effet, dans le cas de *La Beauté Sauvera le Monde*, les moyens de la mairie de Saint-Dizier, et ses fonds propres, ont été mis à profit pour l'organisation et la mise en place du dispositif dans d'autres communes. C'est pourquoi il a été décidé, en fin d'année 2024, début d'année 2025, de créer une structure associative pour porter le projet dans sa globalité, en engageant une personne salariée, avec les cotisations des communes adhérentes au projet comme sources principales de financement.

Ce mode d'essaimage permet de faire connaître le projet et d'engager de nouveaux partenariats. C'est le modèle de fonctionnement qu'a choisi le maire de Talmont-Saint-Hilaire, commune de Vendée, Maxence de Rugy. Plus jeune maire du département lors de sa première élection en 2014, il crée en 2015 le Passeport du Civisme, « un guide ludique et pédagogique qui propose aux élèves de CM2 de réaliser un parcours civique ponctué d'actions individuelles et collectives »[710]. L'objectif de ce passeport est de renforcer l'implication des enfants et des jeunes dans la vie locale et dans la vie citoyenne grâce à la mobilisation des enfants, de leurs parents, de la mairie et des écoles. Ainsi, les enfants peuvent, pour valider les parcours, participer à des temps de commémoration, à des actions solidaires, de nettoyage, etc. Pour déployer cette initiative, une association s'est structurée en 2017, après que plusieurs communes l'ont dupliquée. Cette association, « réseau d'élus engagés sur le terrain des valeurs » a pour vocation d'être un « laboratoire national des initiatives locales sur le civisme »[711].

[710] Le passeport du civisme, Association du Passeport du civisme, [en ligne], passeportducivisme.fr
[711] *Ibid.*

Ainsi, l'association propose une méthode homogène pour l'ensemble des collectivités qui souhaitent adhérer à l'association et mettre en place le Passeport du Civisme. Il y a 3 étapes à suivre, explicitement détaillés :

« Première étape : j'adhère. Je prends une délibération pour faire adhérer ma collectivité à l'Association des Maires pour le Civisme. Une fois ma cotisation versée, je demande l'accès à l'espace adhérent me permettant de télécharger les différents fichiers sources.

Deuxième étape : je fédère. Je présente mon projet aux directeurs d'écoles et aux enseignants et je réunis des ambassadeurs locaux (pompiers, gendarmes, présidents d'associations, directeurs de maison de retraite, chefs d'entreprise, etc.).

Troisième étape : je mets en œuvre. Je réalise un Passeport qui ressemble à ma commune en respectant au minimum 5 piliers obligatoires : devoir de mémoire, solidarité, lien intergénérationnel, environnement, protection des citoyens, patrimoine culturel et Histoire de France. »[712].

Un modèle de délibération, la charte du civisme, un cahier des charges, et plusieurs exemples de passeports du civisme complète la description de la mise en œuvre. Également, une boutique en ligne permet d'acheter des éléments de communication : stylos, badges, médailles, oriflammes mais aussi des panneaux d'entrée de ville « Commune adhérente au Passeport du Civisme » ou encore une bande dessinée, « Jeune et citoyen », signée du scénariste Eric Corbeyran et du dessinateur Alain Paillou et éditée par les éditions du Signe (édition consacrée aux livres sur la religion, l'histoire et le patrimoine), publiée en 2023.

Selon l'association, près de 400 communes sont adhérentes et mettent en place le Passeport du Civisme dans leur commune. Parmi les partenaires de l'association, des associations nationales qui partagent les mêmes valeurs : le Souvenir Français, la Protection Civile, mais aussi l'État, via le secrétariat d'État chargé de la Jeunesse et de l'Engagement.

Cette structuration permet à l'association d'essaimer son initiative à plus grande échelle, mais aussi de développer de nouvelles idées, grâce à un conseil d'administration composé de 20 personnes, dont 18 maires ou adjoints au maire. Par exemple, dans la continuité du Passeport du Civisme, le passeport spécial collèges a été proposé et le passeport numérique est en projet pour mobiliser les jeunes, basé sur des principes similaires au dispositif « Argent de poche »[713] :

[712] Le passeport du civisme, [en ligne], *Ibid.*
[713] Cf Partie 1, Chapitre 2.

« mobiliser la jeunesse sur des travaux d'intérêt général afin de susciter chez elle le désir de s'engager dans la vie locale : réalisées sur la base du volontariat, les heures de bénévolat ainsi cumulées donnent lieu à une récompense de la part de la collectivité (aide au permis de conduire, bourse d'étude, aide au BAFA) »[714].

En somme, il est plus évident pour les élus de reproduire des actions mise en œuvre par leurs pairs. Pour reprendre l'exemple de la commune d'Orry-La-Ville, le maire a l'habitude de s'inspirer de ce qui peut fonctionner dans d'autres territoires. C'est le cas pour *La Beauté Sauvera le Monde*, pour le Passeport du Civisme, initiatives connues, mais aussi pour tout autre projet qui peut être mis en place dans les communes voisines et qui a du sens comme les campagnes de communication « Ne jetez rien, la mer commence ici » visant à lutter contre la pollution dans les bouches d'égout.

Certains projets bénéficient d'une reconnaissance nationale, par l'engagement de la presse locale ou par la notoriété du porteur de projet. Pour d'autres, la duplication se fait grâce au bouche à oreille et donc par l'implication des techniciens et élus qui font l'effort d'aller chercher de l'information auprès de leurs pairs. Ici, la mobilisation d'un bureau d'études prend tout son sens, puisque son expérience auprès des collectivités peut entièrement être mise à profit en fonction des spécificités et besoins. C'est par ailleurs ce qu'attendent les collectivités lorsqu'elles ont recours à un marché de prestations intellectuelles :

« Résultats attendus : Une étude comparative (benchmarking) de la stratégie de la politique seniors de trois villes de taille comparable

Livrable : benchmarking des stratégies politiques engagées par les collectivités les plus représentatives (quels moyens financiers, quels services proposés, quelle gouvernance…) »[715].

Ainsi, les bureaux d'études qui accompagnent les collectivités territoriales dans les diagnostics et définitions de politiques publiques mobilisent leurs connaissances à travers plusieurs outils, et notamment la réalisation de benchmarking, qui peut être défini comme une étude visant à comprendre le positionnement et les pratiques d'autres entités similaires (ici, des collectivités) et à se comparer à celles-ci. Cette démarche peut prendre plusieurs formes, être plus ou moins détaillée. En effet, le benchmarking peut se réaliser sur la base d'une veille

[714] Le passeport du civisme, [en ligne], *Ibid.*
[715] Extrait de Cahier des Clauses Techniques Particulières établi dans le cadre de marché public de prestations intellectuelles pour une mission de Diagnostic et accompagnement à la définition de la politique seniors, 2024.

informative à partir des informations publiées sur les sites publics, ou par des articles de presse mettant en avant certaines actions. Le benchmarking peut aussi être plus opérationnel, par l'organisation d'entretiens avec des directions de services, des porteurs de projets dans des collectivités déterminées afin de préciser les actions : budget alloué, moyens humains, échéances, etc. Contrairement au monde entrepreneurial, où la logique de concurrence peut complexifier la réalisation de benchmarking dans certains domaines, les collectivités sont plus à même de transmettre ces informations « sensibles » pour aiguiller les choix d'autres acteurs publics.



Figure 43 : Réflexions sur la politique d'accompagnement des aidants pour une collectivité - Benchmark comparatif de dispositifs existants - 2023

Les bureaux études qui accompagnent les collectivités sont les plus aptes à réaliser cet exercice car ils ont la méthodologie et des habitudes de travail avec les acteurs publics, ce qui rend aussi le contact plus facile.

Grâce à la mobilisation de plusieurs exemples concrets, nous avons mis en évidence que l'ingénierie externe, que ce soit par l'intervention de prestataires, publics ou privés, ou par la création de structures *ad hoc*, était nécessaire pour faire connaître une initiative et pouvoir la reproduire dans des collectivités qui présentent des besoins similaires. Toutefois, cette recherche constante de nouveautés pour la mise en œuvre de politiques publiques peut s'avérer incompatible et inadaptée avec le déploiement d'actions qui répondent aux besoins.

Paragraphe II : Dépasser l'impératif novateur et favoriser l'appropriation des enjeux de l'action sociale : un défi majeur pour les communes

« Au bout d'un certain temps, cette structure [administrative], même si elle répondait au départ aux attentes, va être un frein aux innovations, aux nouveautés. […] La réforme vient de l'extérieur plus que de l'intérieur. »[716]

Les collectivités territoriales sont, dans de nombreux champs de compétences, poussées à innover dans leurs politiques publiques. Cette évolution est due à plusieurs facteurs : amplification de la communication publique, mise en concurrence des collectivités, utilisation des appels à projets, etc. Dans le domaine social, la recherche d'innovation est contraignante puisqu'elle ne permet pas toujours de répondre aux besoins des usagers (A). De plus, il faut rappeler que la mise en place d'action sociale par les communes est une démarche innovante en ce qu'elle ne correspond pas à une compétence obligatoire (B).

A. L'innovation dans l'action sociale, un processus parfois contradictoire avec les compétences des collectivités

« L'innovation est […] reliée à des représentations sociales le plus souvent positives. Elle reste même un idéal à atteindre : il faut innover et être innovant ! »[717]

L'innovation, du latin *innovatio*, se définit couramment par « l'ensemble du processus qui se déroule depuis la naissance d'une idée jusqu'à sa matérialisation (lancement d'un produit), en passant par l'étude du marché, le développement du prototype et les premières étapes de la production »[718].

En ce qu'il s'agit d'évoquer les procédés novateurs locaux, produits par des acteurs publics ou non, ou des politiques publiques locales innovantes, la définition peut être précisée :

« L'innovation locale est le processus par lequel des populations développent de nouvelles et meilleures façons de faire, en utilisant leurs propres ressources et sur leur propre

[716] Jean Marie Pontier, Collectivités territoriales : L'expérimentation et les collectivités locales, La Revue administrative, *op. cit.*
[717] Gérald Gaglio, Sociologie de l'innovation, Que sais je, Presses Universitaires de France, 2011.
[718] Définition du dictionnaire Larousse.

initiative. Ce faisant, elles peuvent explorer de nouvelles possibilités, simplement par curiosité, ou peuvent répondre et s'adapter aux changements liés à l'état des ressources naturelles, la disponibilité des biens, les marchés et autres contextes socio-économiques et institutionnels provoqués par des politiques décidées au niveau supérieur, les catastrophes, les changements climatiques et d'autres influences extérieures. L'innovation locale advient souvent face à de nouveaux défis ou de nouvelles opportunités. »[719].

Dans cette description, l'innovation est considérée par son caractère nouveau et par la recherche d'une solution présente *à portée de main*. En effet, la mise en œuvre d'une innovation locale doit répondre à un besoin repéré localement tout en s'appuyant sur les moyens disponibles.

La Gazette des communes a travaillé sur le sujet de l'innovation territoriale et a mené une étude auprès des élus, agents des collectivités territoriales et d'un panel d'usagers. Ce qui caractérise un projet innovant diffère selon les élus et agents, qui retiennent d'abord « de nouveaux comportements et modes de fonctionnement » pour 68 % d'entre eux (477 répondants), alors que ce sont de « nouveaux services » pour 52 % des 1 000 usagers répondants[720]. Dès lors, les caractéristiques de l'innovation territoriale sont plurielles, hétérogénéité que l'on retrouve dans les objectifs de l'innovation, les enjeux auxquels elle doit répondre.[721]

Le concept d'innovation sociale, en tant que réponse à des besoins sociaux déterminés par des solutions nouvelles, a été défini par plusieurs recherches, mais également par le législateur, à l'occasion de la loi relative à l'économie sociale et solidaire du 31 juillet 2014 :

« I. Est considéré comme relevant de l'innovation sociale le projet d'une ou de plusieurs entreprises consistant à offrir des produits ou des services présentant l'une des caractéristiques suivantes :

1° Soit répondre à des besoins sociaux non ou mal satisfaits, que ce soit dans les conditions actuelles du marché ou dans le cadre des politiques publiques ;

[719] Equipe internationale d'appui de Polinnova, Innovation locale et développement participatif de l'innovation : quelques questions fréquemment posées, 2009.
[720] Etude réalisée en ligne pour La Gazette et Abylon, du 10 au 26 mars 2021, auprès de 477 élus et agents de collectivités locales et de 1 000 usagers
[721] Vers une innovation territoriale collaborative, Julie Krassovsky, La Gazette des communes, [en ligne], Toute l'actu RH, Publié le 3 mai 2021, lagazettedescommunes.com

2° Soit répondre à des besoins sociaux par une forme innovante d'entreprise, par un processus innovant de production de biens ou de services ou encore par un mode innovant d'organisation du travail. Les procédures de consultation et d'élaboration des projets socialement innovants auxquelles sont associés les bénéficiaires concernés par ce type de projet ainsi que les modalités de financement de tels projets relèvent également de l'innovation sociale. […] III. Le Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire définit des orientations permettant d'identifier un projet ou une activité économique socialement innovant au sens du I. »[722]

Cette définition s'applique aux entreprises qui font partie du champ de l'économie sociale et solidaire, défini à l'article 1er de la loi du 31 juillet 2014. Ainsi, elle est assez précise puisqu'elle permet ensuite aux entreprises de bénéficier de subventions spécifiques, ou de dispositifs d'accompagnement, prévus aux articles 59 à 61 de la loi précitée.

Pour traiter des initiatives locales portées par des collectivités territoriales dans le cadre de leur action, nous utiliserons la définition donnée par le Centre de Recherche sur les innovations sociales (CRISES) :

« Une innovation sociale se définit par son caractère novateur ou hors normes et par l'objectif général qu'elle poursuit, soit celui de favoriser le mieux-être des individus et des collectivités. Elle se caractérise tout autant par un processus de mise en œuvre impliquant une coopération entre une diversité d'acteurs que par les résultats obtenus, immatériels ou tangibles. À plus long terme, les innovations peuvent avoir une efficacité sociale qui dépasse le cadre du projet initial (entreprises, associations, etc.) et représenter un enjeu qui questionne les grands équilibres sociétaux. Elles deviennent alors sources de transformations sociales et peuvent contribuer à l'émergence d'un nouveau modèle de développement. »[723].

Dans cette définition, l'innovation est caractérisée par l'effet qu'elle produit, le *mieux-être*. Or ce *mieux-être* est difficilement évaluable, puisque la définition précise que les résultats de l'initiative peuvent dépasser les attendus initiaux. Ainsi, nous retiendrons que l'innovation sociale est avant tout un concept sociologique qui ne permet pas de définir les politiques publiques, mais qui est susceptible de les soutenir et les éclairer.

[722] Loi n°2014-856 du 21 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, JORF n°0176 du 1 aout 2014, Article 15.
[723] Julie Cloutier, « Qu'est ce que l'innovation sociale ? », n° ET0314, Collection Etudes théoriques, CRISES, novembre 2023, p.3.

Concrètement, en matière de politiques publiques, le concept d'innovation, et celui d'innovation sociale comme prolongement, est avant tout un prétexte utilisé par les associations, observatoires, laboratoires et agences pour mettre en lumière l'action des collectivités territoriales et des acteurs publics. Nous présentions dans nos précédents développements le prix Territoria, crée par l'Observatoire éponyme qui « récompense les précurseurs avec l'objectif de faire connaître et essaimer les bonnes pratiques dans tous les domaines de l'action publique locale.»[724]. Ce prix, ouvert aux collectivités territoriales et leurs syndicats, EPCI, CCAS et CIAS, est décerné chaque année lors d'une cérémonie au Sénat ou à l'Assemblée Nationale. 19 catégories de politiques publiques[725] sont définies en 2025 (il y en avait 17 en 2016), puisque les collectivités territoriales investissent des champs de compétences très variés.

Si le jury du prix est présidé par la ministre en charge des collectivités territoriales, le comité d'experts est constitué d'un panel d'acteurs singulier :

« un Comité d'experts sera constitué avec les partenaires de l'Observatoire TERRITORIA, entreprises, médias ou associations, experts du domaine concerné, qui parrainent les TERRITORIA 2025 : AMF, Bouygues ES, CNAS, CNFPT, FDJ, FESP, Grant Thornton, Image in France, MACIF, MNFCT, Nexity, Orange, Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Unicef, Éditions WEKA. »[726].

Le prix Territoria est donc financé par des partenaires privés : l'observatoire ne bénéficie d'aucune subvention publique. Certains liens sont donc questionnables : en 2024, le prix Territoria était parrainé par Grant Thornton dans la catégorie « Pilotage / Évaluation des politiques publiques ». Or ce groupe d'audit, d'expertise conseil et de conseil financier intervient auprès du secteur public par du conseil en transformation des organisations, optimisation des modes de gestion, maîtrise des ressources et performance, sécurisation des informations et des process, digitalisation des services publics, etc.

[724] Présentation de l'Observatoire, Observatoire Territoria, [en ligne], observatoireterritoria.fr
[725] Actions en faveur des enfants, Action sociale, Attractivité territoriale, Civisme et citoyenneté, Communication, Culture et patrimoine, Démocratie implicative, Enjeux Environnementaux, Gouvernance, Innovation managériale, Mobilités, Pilotage et évaluation, Prévention, Qualité de vie, Sport, Ressources humaines, Services aux personnes, Territoires innovants, Transition énergétique, Transformation numérique, Ville durable.
[726] Règlement du Prix Territoria 2025, Territoria, Observatoire National de l'Innovation Publique, Article 5.

De plus, certaines initiatives lauréates ne remplissent pas nécessairement les critères définis par l'observatoire, par ailleurs très succincts : sont jugés la qualité novatrice des travaux, la capacité à être transposé dans d'autres collectivités, la bonne utilisation des deniers publics »[727]. En 2024, l'Observatoire a recueilli 180 candidatures et 53 d'entre elles ont été primées[728]. Nous pouvons donc aisément présumer que, si certaines catégories sont moins pourvues que d'autres en nombre de projets, le nombre de candidats ne permet pas d'utiliser les critères ni d'établir un barème.

Enfin, l'innovation récompensée par le Prix Territoria ne présage pas de sa pérennité. Le règlement précise en effet que les lauréats pourront de se voir proposer « un suivi de leur réalisation pendant une année » et pourront adhérer au « Club des innovateurs Territoria, réservé aux seules collectivités ayant été primées pour y partager les expériences de ses membres »[729]. Pour autant, nous pouvons constater en reprenant les projets primés par les anciens prix Territoria (depuis 2016), que certains ne sont plus d'actualité. La valeur du prix n'assure ni l'efficacité à long terme des projets lauréats ni leur pérennisation par l'attribution de moyens financiers ou ressources techniques.

Nous souhaitions par cet exemple montrer que le critère novateur de certains projets ne permet pas de juger de l'intérêt d'une politique publique. Plus encore, apparaît une forme d'impératif novateur qui pousse les collectivités à déployer des nouvelles politiques publiques qui seront valorisées par des organismes financeurs et par leurs pairs. Les collectivités territoriales sont donc tentées d'investir certains sujets qui dépassent leurs attributions légales et réglementaires. Si cet investissement peut être bénéfique pour les usagers et pour le déploiement de services publics de proximité, les moyens des collectivités ne sont pas extensibles. Ainsi, cela peut se répercuter sur d'autres services, peut être moins visibles, moins valorisables, mais tout autant nécessaires.

Dans la catégorie Action sociale, la commune de Mornant s'est vu décerner le prix Territoria Or en 2024 pour son projet « Office du pouvoir d'achat ». Cet office est un dispositif ayant pour objectif d'informer les habitants sur les aides existantes dont ils peuvent bénéficier et, ce qui peut faire la distinction avec d'autres structures d'accès aux droits, les conseiller sur

[727] Règlement du Prix Territoria 2025, Territoria, Observatoire National de l'Innovation Publique, Article 5.
[728] Chaque domaine comportant 3 distinctions : Territoria d'Or, Territoria d'Argent, Territoria de Bronze.
[729] Règlement du Prix Territoria 2025, Territoria, Observatoire National de l'Innovation Publique, Article 6.

leurs dépenses et contrats de prêts et consommation. En somme, cet office rassemble des actions déjà mises en œuvre par la collectivité et les aides partenaires, par souci de lisibilité. Sur la page du site de Mornant dédiée à l'Office du pouvoir d'achat, les habitants peuvent ainsi retrouver une brochure qui centralise les aides de la ville (aides à l'acquisition de récupérateurs d'eau, aides du CCAS), les aides de la communauté de communes (bourse aux projets humanitaires, transport accompagné), du département et de la région. Pour chaque aide sont précisés l'objet, le mondant, et les conditions d'éligibilité[730].

Il convient d'interroger l'apport de cette solution d'harmonisation : le projet a vocation à permettre aux habitants d'obtenir des solutions à des difficultés économiques qu'ils peuvent être amenés à rencontrer dans la vie quotidienne. Nous pouvons émettre des réserves quant à l'intérêt de cet office d'un point de vue aide et accompagnement, puisque la commune semble limiter le versement d'aides sur les dernières années : selon le Rapport d'Orientations Budgétaires 2025 pour le CCAS, les aides allouées en 2024 par le CCAS sont plus de deux fois inférieures à celles accordées en 2022.

AIDES ALLOUEES	
2020	31 949,52 €
2021	29 462,17 €
2022	36 074,50 €
2023	36 859,26 €
2024	16 949,97 €

Figure 44 : Données rétrospectives des aides allouées par le CCAS de Mornant, 2020-2024[731]

En étudiant les données financières du CCAS, nous constatons que les dépenses d'investissement de l'établissement sont moins importantes comparées à des CCAS de même strate. En 2022, les dépenses d'investissement par habitant du CCAS sont de 0,63 €, contre plus de 9 € en moyenne pour les CCAS de même strate de population (2 500 - 10 000 habitants).

[730] Office du pouvoir d'Achat, Guide des aides, Ville de Mornant, [en ligne], ville-mornant.fr
[731] Rapport d'Orientation Budgétaire 2025, Centre Communal d'Action Sociale, Données rétrospectives du budget du CCAS 2020 – 2024, Annexe de la délibération n°1-25.

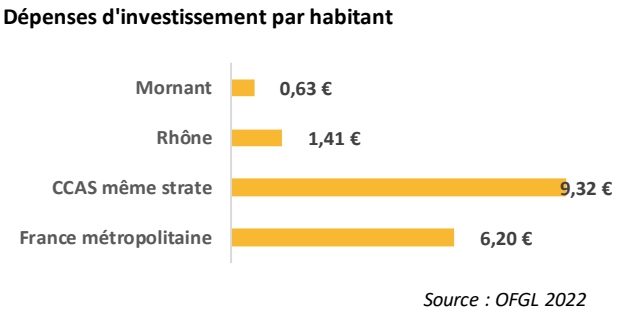


Figure 45 : *Graphique présentant les dépenses d'investissement par habitant pour le CCAS de Mornant, comparées à l'ensemble des CCAS du département, les CCAS de même strate et les CCAS de France métropolitaine, Source : OFGL 2022, Traitement : Ithéa Conseil*

En outre, à l'échelle de la commune, le budget du CCAS est plutôt faible. En 2022, les dépenses de fonctionnement du CCAS représentaient 1,2 % des dépenses totales de la collectivité contre 9,8 % pour les CCAS des communes de la même strate.

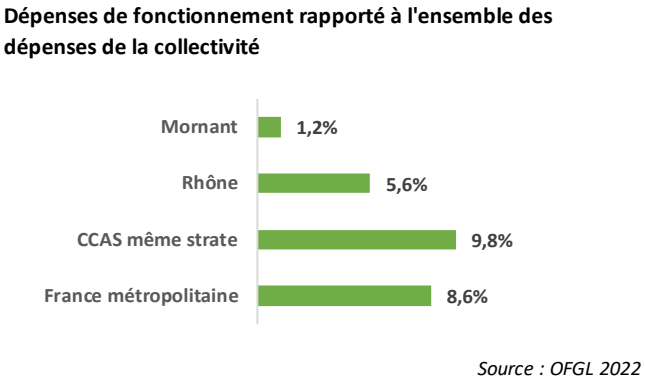


Figure 46 : Graphique présentant la part des dépenses de fonctionnement du CCAS de Mornant par rapport à l'ensemble des dépenses de fonctionnement de la commune, Source : OFGL 2022, Traitement : Ithéa Conseil

En somme, la commune de Mornant fait émerger des propositions innovantes pour l'action sociale sans les assortir d'un investissement financier important pour la collectivité. Dans un contexte budgétaire restreint, ces projets sont les bienvenus, mais il sera intéressant de constater l'évolution de l'Office du pouvoir d'achat dans les prochaines années, afin d'identifier si les habitants se sont saisis de ce dispositif et donc si cette action répondait réellement à un besoin identifié.

Au final, ce désir d'innovation dans les politiques publiques est un processus qui s'impose progressivement aux collectivités, tout en laissant croire que c'est un choix de leur part. Si nous avons vu que l'impératif novateur peut être un frein à la mise en œuvre de politiques publiques d'action sociale qui répondent concrètement aux besoins sociaux et locaux, les communes agissent toutefois au quotidien par des actions nouvelles. Simplement, la caractérisation de l'innovation devrait être reconsidérée pour redonner cœur aux priorités locales.

B. L'action sociale des communes comme une innovation à part entière

« En un mot, nos CCAS sont des couteaux suisses et montrent en permanence qu'ils sont les ingénieurs du social. »[732]

Les communes sont les premiers acteurs publics de proximité pour les habitants et usagers. En matière d'action sanitaire et sociale, les compétences sont partagées entre l'État et les différents échelons de collectivités. Ainsi, il faut rappeler que les communes, par leurs CCAS, sont chargées d'une action sociale complémentaire puisque c'est la collectivité départementale qui est chargée de la définition et de la mise en œuvre de la politique d'action sociale sur tout un territoire[733].

« Le centre communal d'action sociale anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées. »[734]

De plus, l'attente des citoyens envers les communes est forte : la commune se place au même niveau de légitimité que l'État pour mener une action efficace auprès des habitants en cas de crise sociale, sanitaire, ou écologique. En effet, selon le sondage Ifop pour l'UNCCAS mené en mars 2025 portant sur « Le regard des Français sur l'action sociale »[735], l'acteur étatique et l'acteur communal comptabilisent chacun 47 % des suffrages des répondants. Il est intéressant de noter que les élus communaux à l'action sociale ne portent pas le même regard

[732] Luc Carvounas, Président de l'UNCCAS, « 20 ans de la Banque d'expériences », Décembre 2022, Publication de l'UNCCAS en partenariat avec la Banque des Territoires.
[733] Code de l'Action Sociale et des Familles, Article L121-1.
[734] Code de l'Action sociale et des familles, Article L 123-5.
[735] Le regard des Français sur l'action sociale – Vague 3, Sondage Ifop pour l'Union nationale des centres communaux d'action sociale, Mars 2025.

sur l'action des acteurs publics. Ainsi, toujours selon l'étude menée en 2025 pour l'UNCCAS, les élus à l'action sociale interrogés considèrent l'échelon départemental comme plus légitime (25,1 % des répondants) à conduire l'action sociale que la commune (20,2 %). 17 % des répondants seulement estiment que l'État est l'institution la plus légitime[736].

Pour autant, cette action reste globalement une faculté réservée à l'appréciation des collectivités. Cela explique pourquoi, et nous l'avons largement détaillé lors de nos précédents développements, l'étendue de l'investissement des communes et de leurs CCAS est si hétérogène. Cela explique aussi pourquoi il existe une carence d'information en matière d'action sociale locale : il n'y a pas d'inventaire, de liste de dispositifs, d'information agrégée à l'échelle du territoire national.

Toutefois, nous avons eu l'occasion de mettre en évidence que certaines politiques publiques avaient tendance à se généraliser, par exemple en direction des séniors, mais aussi en direction de la jeunesse.

En ce qui concerne le public des personnes âgées, il faut d'abord noter que la commune doit intervenir sur une action de prévention : les CCAS sont tenus légalement d'établir un registre des personnes âgées et handicapées qui en font la demande, afin de faciliter l'intervention des services sociaux (dans le cadre des plans canicule notamment)[737]. Cette seule obligation légale vis-à-vis des personnes âgées peut être complétée d'aides facultatives. S'il n'existe pas de catégorisation des aides à destination des séniors, elles peuvent être distinguées selon plusieurs grands ensembles[738], que nous détaillons ci-après.

Les actions incontournables des collectivités constituent une première grande famille d'aides : elles sont incontournables parce qu'elles sont mises en œuvre tant par des communes de moins de 1500 habitants que par celles de plus de 100 000 habitants. Il s'agit du repas des aînés, des colis de Noël, des thés dansants. Ces actions sont symboliques car elles permettent avant tout de créer du lien social, de lutter contre l'isolement, mais aussi politiques car elles

[736] Martial Foucault et Éric Kerrouche, Les élus de l'action sociale entre défis, résilience et interrogations, Note de recherche, Mars 2025, SciencesPo Cevipof, UNCCAS.
[737] Articles L 121-6-1 et L 121-6-2 du Code de l'Action Sociale et des Familles.
[738] Nous ne l'évoquons pas ici mais les CCAS peuvent également être gestionnaire d'établissements d'hébergement pour personnes âgées ou de services à domicile. Selon l'article L 123-5 du Code de l'Action Sociale et des Familles.

mettent en valeur l'action municipale. Toutefois, ces actions ont un certain coût et ne sont pas sous conditions de ressources, comme cela peut être le cas d'autres aides.

Corbehem, dans le Pas-de-Calais, est une commune de 2 200 habitants[739]. Parmi eux, 560 sont âgés de plus de 60 ans, soit près d'un habitant sur quatre. Le CCAS de la commune organise un service de portage de repas à domicile, des animations envers les séniors, des aides au transport (achats de tickets de bus). Son budget s'établit à 62 mille euros pour l'année 2023. Par ailleurs, le CCAS touche une subvention de la commune de 43 mille euros.
Plusieurs actions bénéficient au public sénior (ici, les plus de 65 ans) : le CCAS distribue des colis de Noël, au nombre de 460 pour l'année 2023, ce qui représente plus de 18 000 euros dans le budget. Un colis est également distribué pour Pâques : 453 colis en 2023, pour un montant de 10 600 euros.[740]

Le deuxième type d'aides concerne les actions favorisant le maintien à domicile et luttant contre l'isolement social. Ici, il s'agit d'intervenir sur la prévention, le logement, la mobilité, la santé, l'accès au numérique, etc. Les communes peuvent mettre en place des actions qui complètent les dispositifs déjà existants, et notamment les aides départementales. Certaines communes proposent alors des visites de courtoisie assurées par des bénévoles du CCAS ou des jeunes en service civique, des livraisons de médicaments, du transport à la demande, des cours de conduite, des aides aux démarches administratives, des actions intergénérationnelles, etc. Certaines collectivités choisissent d'investir dans des lieux, comme l'Espace Loisirs Séniors de Fontenay-aux-Roses, ouvert en 2018 ou la Maison des Séniors de Créteil, ouverte en 2024. Ces structures permettent d'harmoniser les actions proposées et de réunir les acteurs intervenant auprès du public sénior.

Les actions œuvrant pour les loisirs, la culture, l'activité sportive forment une troisième catégorie : ces actions, temporaires ou permanentes, visent à favoriser l'accès à la culture et au sport pour un public qui n'a plus les mêmes capacités de déplacement. Pourraient être citées ici les activités sportives comme le yoga assis, les activités culturelles comme le portage de livres, les activités de loisirs comme les visites. Celles-ci sont plus ou moins étoffées selon les communes : dans certains territoires, un programme d'activités destiné aux séniors s'organise.

[739] INSEE, 2021.
[740] Note de synthèse du compte administratif 2023 et du budget primitif 2024 du CCAS de Corbehem, [en ligne], Publié le 26 mars 2024, corbehem.fr

En collaboration avec les acteurs associatifs, et notamment les clubs des aînés, les communes diversifient leurs propositions pour répondre aux besoins des personnes âgées, mais aussi des nouveaux séniors : des publics catégorisés comme « personnes âgées » mais qui n'ont pas les mêmes problématiques et capacités.

S'agissant des politiques locales en faveur des jeunes, plusieurs prestations peuvent être versées par les communes : aides au transport et à la mobilité (et notamment pour le passage du permis de conduire), aides aux vacances, accès à coût réduit aux institutions culturelles et aux infrastructures sportives, bourses aux projets, etc. Les communes sont aussi de plus en plus nombreuses à s'emparer du dispositif Argent de poche[741], qui donne la possibilité à des jeunes mineurs (souvent, entre 14 et 17 ans) d'effectuer des missions pendant leurs vacances scolaires au sein des services de la ville (tri de dossiers administratifs, rangement des livres à la médiathèque, tâches de nettoyage simple, etc.). Ces missions ponctuelles sont gratifiées, permettant aux jeunes de s'occuper lorsqu'ils ne sont pas encore en âge de trouver un job d'été tout en gagnant un peu d'argent.

Le dispositif Argent de poche de « Ville vie vacances », un dispositif qui vise à renforcer, pendant les vacances scolaires, l'accès des jeunes des quartiers politiques de la ville (QPV) aux activités culturelles, artistiques, citoyennes, solidaires, sportives et de loisirs ainsi qu'aux séjours. Créé dans les années 80, le dispositif « Ville vie vacances » relève aujourd'hui des contrats de ville « Engagements Quartiers 2030 » et permet de soutenir des projets en faveur des jeunes de 11 à 18 ans, dont le dispositif Argent de poche.

Il s'avère que ce dispositif est sorti de son cadre d'exercice initial, la politique de la ville, puisque des communes ont pris l'initiative de le proposer, notamment en milieu rural. Depuis 2021, le dispositif Argent de poche est encadré : les collectivités ou les associations doivent faire une demande d'agrément d'un an, renouvelable, à la Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités pour « sécuriser les initiatives des communes et associations sur ce type d'action, notamment contre tout risque de requalification en termes d'emploi »[742]. La nature des projets, l'encadrement pédagogique, les montants de gratification sont ainsi encadrés. Cet agrément permet ensuite aux collectivités de solliciter des subventions

[741] Voir en ce sens la Partie Première, Chapitre Premier, Section Seconde, Paragraphe Premier.
[742] Instruction N° : D-21-031834 du Ministère de l'économie, des finances et de la relance, du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion et du ministère des solidarités et de la santé du 24 décembre 2021, ayant pour objet l'extension du dispositif « chantiers et stages à caractères éducatifs ».

de la CAF : la CAF des Côtes-d'Armor finance par exemple 5 € par mission rétribuée (une mission équivalente à une demi-journée de travail pour le jeune) dans une limite d'une aide totale de 2 000 € [743].

En somme, par sa popularité grandissante, le dispositif Argent de poche n'est plus considéré aujourd'hui comme une action innovante de la part les communes. Il démontre néanmoins l'implication de l'acteur communal, qui est allé trouver dans un régime dérogatoire (la politique de la ville) une mesure pouvant s'adapter au régime de droit commun. À la suite d'une expérimentation artisanale par plusieurs collectivités (le dispositif Argent de poche existe par exemple depuis 2004 à Laval), l'État s'est saisi du sujet en imposant l'octroi d'un agrément, contrôlant ainsi le respect des principes pédagogiques du dispositif.

Naturellement, nos exemples de possibilités d'actions innovantes en direction des séniors et des jeunes sont réducteurs au regard de l'ensemble de l'action sociale des communes. Ils permettent cependant de souligner que les communes, avec leurs moyens et leur connaissance des besoins, peuvent investir tout un champ de projets différents. Si le manque de ressources humaines et financières peut être un facteur limitant, l'absence d'analyse des besoins de la population l'est tout autant.

En effet, il est courant d'entendre dire, en matière d'action sociale, que le contact quotidien avec les habitants permet de percevoir les besoins, ce qu'il manque, de réfléchir à des projets. Ce constat ne s'applique pas à d'autres politiques publiques jugées plus techniques comme l'urbanisme, le développement économique ou encore le logement. Sur les questions d'ordre social, le choix des bons indicateurs pour mesurer les besoins est plus difficile et dépend fortement des caractéristiques territoriales. C'est pourquoi nous avons souligné l'importance d'un accompagnement extérieur sur l'analyse des besoins[744], lorsque les services de la collectivité dédiés à l'action sociale ne permettent pas de la prendre en charge.

Il est aussi courant d'entendre que le manque de moyens et les contraintes budgétaires obligent les collectivités à restreindre leurs volontés et projets. Cependant, certaines actions sont *simples*, dans le sens où elles ne demandent pas d'investissement financier conséquent ou une organisation administrative spécifique. Certes, ces bonnes pratiques *simples* ne sont pas

[743] Dispositif Argent de poche, Caf-22, [en ligne], caf.fr
[744] Voir en ce sens la Partie Seconde, Chapitre Premier, Section Première.

mises en avant par les ressources proposant des listes d'initiatives, ce ne sont pas celles qui seront lauréates de prix jugeant leur innovation. Elles ne sont en effet pas nouvelles, et elles sont déjà répliquées dans de nombreux territoires : peut-être un gage de leur réussite ?

CONCLUSION DE LA PARTIE SECONDE

Selon la Maître de conférences Emilie Marcovici, « Les cabinets de conseil ont désormais un rôle accru, ceux-ci devenant partie prenante dans la détermination des grandes orientations de l'action publique, au détriment de l'expression des agents publics. »[745] Dans cet extrait, il est dénoncé une certaine forme de sur-recours aux cabinets de conseil dans l'objectif de trouver des préconisations pour limiter les coûts de la fonction publique. Ce qui nous intéresse ici, c'est l'opposition qui est faite entre le cabinet de conseil et les agents publics. Nous nous sommes pourtant attachés à démontrer que les cabinets de conseil, et plus spécifiquement les consultants, travaillaient avec les techniciens. Une fois encore, il faut bien distinguer ici le recours au conseil selon le commanditaire (État, collectivités territoriales) et selon le domaine d'intervention : conseil en stratégie, conseil en finances, conseil en politiques publiques, etc. Nous avons délibérément choisi de ne traiter que du conseil en politiques publiques locales et dans ce cadre, nous avons montré que les consultants ne pouvaient intervenir et exercer leurs compétences sans l'aval et l'implication des services et des élus. En effet, l'expertise mobilisée repose moins sur un partage d'informations descendantes que sur une capacité d'adaptation constante aux enjeux et aux dynamiques locales.

En matière d'action sociale, nous avons illustré nos propos avec certains exemples tirés de plusieurs expériences professionnelles au sein du bureau d'études Ithéa Conseil. Nous avons pu également faire un tour d'horizon des pratiques des autres entreprises du secteur pour montrer que le consultant était à la fois un praticien et un facilitateur. Le contenu qu'il produit intègre un livrable technique mais aussi une méthodologie, des outils, dont la collectivité se saisira ou non. Ainsi, ce n'est que dans un cadre partenarial de confiance que l'intervention du consultant prendra réellement son sens. L'action publique n'existe pas sans l'implication pleine et entière de ses élus, mais aussi de ses techniciens.

En plus de la collectivité territoriale, nous insistons sur la mobilisation nécessaire de tout un panel d'acteurs pour mettre en œuvre une action sociale adaptée. Les besoins sociaux ne se décrètent pas, leur fine connaissance dépend de l'intervention des professionnels du secteur mais aussi des associations locales, des partenaires institutionnels, et des habitants eux-mêmes. L'action sociale locale doit donc être réfléchie, travaillée, partagée, et adaptée.

[745] Emilie Marcovici, Quel bilan d' « Action publique 2022 » pour le droit de la fonction publique ?, RFDA 2023, p. 361.

La recherche de l'innovation pour la mise en œuvre de politiques sociales locales n'est pas la panacée. Si nous avons eu à cœur de mettre en lumière de nombreuses ressources à destination des acteurs publics qui sont utiles pour savoir comment agir au quotidien, elles ne doivent pas servir de guides d'application. Il faut, au-delà des bonnes pratiques – un terme qui pourrait laisser penser qu'il en existe des mauvaises, donner les moyens aux collectivités d'agir. Pour cela, il faut à la fois réfléchir à une simplification de l'enchevêtrement des compétences mais aussi à une amélioration du statut de l'élu communal.

CONCLUSION GÉNÉRALE

« L'action sociale facultative est une manifestation forte de la proximité des élus à l'égard de leurs administrés. Elle a une valeur à la fois symbolique (par exemple les repas des anciens ou les colis de Noël) et très concrète, puisque certains élus disent chercher à répondre aux besoins directement exprimés. Ceci est particulièrement vrai dans les communes, et a fortiori dans les plus petites où il existe souvent des relations interindividuelles entre élus et citoyens. On soulignera par ailleurs ici que c'est bien souvent l'élu de référence qui, en dehors des heures ouvrables, est d'astreinte pour répondre à telle ou telle urgence et qui, dans certains cas, décide de l'attribution de certaines aides facultatives. »[746]

Selon l'économiste Rémy Darquier, l'action sociale des communes n'est ni uniforme, ni immuable. En effet, nous nous sommes attachés à démontrer la singularité de l'intervention communale, marquée par une contradiction entre un paysage juridique et réglementaire imprécis et une attente (notamment de la part des habitants) considérable.

Nous avons vu à partir d'exemples concrets que l'action sociale des communes, qui n'a de facultatif que le nom, peut empiéter sur plusieurs domaines de politiques publiques et être un marqueur de l'implication de la collectivité communale. Or ces dernières sont rares à s'en emparer, bien que le législateur ait mis en place des outils comme l'analyse de besoins sociaux. Plus généralement, les études sociales à l'échelle communale ne sont pas suffisamment déployées, ce qui empêche la mise en œuvre de politiques sociales pertinentes. En outre, cette absence de diagnostic et de recherche de la compréhension du territoire contraint la rencontre entre l'ensemble des acteurs qui interviennent en matière d'action sociale, et donc la bonne coordination des projets. Il y a pourtant un réel besoin de travailler en réseau, tant les compétences d'actions sociales sont dispersées. Comme le résumait un maire d'une commune de 3 000 habitants, « en tant que maire, je ne sais pas quelle est ma place dans ce réseau »[747] : de la bonne collaboration entre les différentes entités dépendent la solidité et de la pérennité de l'action sociale locale.

[746] Rémy Marquier, L'action sociale des collectivités locales envers les personnes âgées, Une observation qualitative au-delà de l'aide sociale légale, Etude de la DREES, n°71, Décembre 2015, p.14.
[747] Extrait d'une réunion dans le cadre de la réalisation d'une Analyse des Besoins Sociaux, 2025.

Ainsi, nos travaux autour de la problématique de la gestion de l'action sociale par les communes ont ouvert plusieurs enjeux : le décalage entre le droit à l'expérimentation et le droit à l'initiative, l'absence de coordination claire des compétences entre collectivités locales, mais aussi la difficile reconnaissance du CCAS en tant qu'établissement public ainsi que ses administrateurs.

(Re)penser le droit à l'initiative

L'expérimentation est considérée comme une méthode « au service de la modernisation des politiques publiques »[748], « un instrument au service de l'innovation »[749] alors même qu'elle est de plus en plus encadrée par des procédures qui dépassent la pratique.

L'expérimentation normative n'a pourtant rien d' avant-gardiste. Les pratiques expérimentales se sont développées dans le même temps que les politiques décentralisatrices afin « de tester de nouvelles compétences »[750]. Le « droit à l'essai »[751] des collectivités dispose d'un cadre juridique bien défini. La loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 consacre le principe de l'expérimentation[752] qui avait été reconnu par des jurisprudences constitutionnelle et administrative antérieures[753]. Les expérimentations normatives, sur le fondement de l'article 37-1 ou 72 alinéa 4, ont connu un assouplissement par la loi organique du 19 avril 2021[754]. Ce desserrage concerne notamment la fin du régime d'autorisation préalable pour le recours à l'expérimentation, mais aussi la fin de l'issue binaire pour les expérimentations. Ainsi, à terme, les mesures expérimentales pourront être maintenues dans tout ou une partie des collectivités territoriales participantes et étendues à d'autres collectivités territoriales[755] : des possibilités d'extensions qui imposent une attention particulière au

[748] Jean Boulouis, Note sur l'utilisation expérimentale en matière de réformes administratives, *in* Mélanges offerts à Monsieur le Doyen Louis Trotabas, LGDJ, 1970, p. 29.
[749] Conseil d'État, Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?, Les études du Conseil d'État, La documentation Française, 3 octobre 2019, p. 11.
[750] R. Allemand, Le pouvoir d'expérimentation des collectivités territoriales et le principe d'égalité in J. Benetti, *Les collectivités territoriales et le principe d'égalité*, L'Harmattan, 2016, p. 158.
[751] C. Mamontoff, Réflexions sur l'expérimentation du droit, *RDP*, 1998, p. 355.
[752] Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JORF n°75 du 29 mars 2003, Article 5.
[753] CC, 28 juillet 1993, n° 93-322 DC ; CE avis, 24 juin 1993, TGV Nord Europe, n° 353605.
[754] Loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution (1), JORF n°0093 du 20 avril 2021.
[755] Article LO 113-6 al4 du Code Général des Collectivités Territoriales.

législateur pour ne pas méconnaître le principe d'égalité[756]. Cette intervention du législateur répond en partie aux freins auxquels font face les collectivités en terme de régime procédurier.

Toutefois, il reste des entraves à la popularisation de l'expérimentation locale. Selon la professeure Géraldine Chavrier, cette maîtrise du droit à l'expérimentation normative par les collectivités territoriales « est très éloignée du souffle de l'initiative locale » et doit « s'inscrire dans un projet de réforme progressive de la forme d'État »[757]. En effet, nous le notions dans nos réflexions, les demandes d'expérimentations normatives, prises sur le fondement de l'article 37-1 ou de l'article 72 alinéa 4 de la Constitution, sont fastidieuses[758]. Il faut, pour la collectivité ou le groupement de la collectivité à l'origine de la demande, préciser la nature du projet (contexte, cadre juridique et institutionnel, objectifs poursuivis, dispositif expérimental envisagé) et de l'expérimentation (norme nouvelle, dispositif nouveau, dérogation à une norme existante, transfert de compétence) ainsi que les dispositions législatives ou réglementaires auxquelles il faut déroger, et expliquer en quoi elles sont bloquantes. Ces demandes sont faites en préfecture, donc reprises par des spécialistes du droit. Dès lors, une iniquité apparaît entre des collectivités qui peuvent et celles qui n'ont ni les moyens ni les compétences en interne.

Les collectivités sont inégales face à leurs ressources financières mais aussi face à leurs ressources humaines. L'observatoire 2024 réalisé par la Direction générale des collectivités locales nous donne une rapide illustration de ce constat.

- Au 31 décembre 2022, 44 % des 28 528 collectivités françaises embauchent moins de 5 agents. 20 % en embauchent entre 5 et 9.
- Les 22 134 communes de moins de 1000 habitants comptent 80 000 emplois, soit 7,6 % du total des emplois des communes[759].

En somme, une part non négligeable de communes n'a pas d'agents publics qualifiés pour ce genre d'exercice. Mais, au-delà des compétences, il faut s'interroger sur la distinction entre l'expérimentation telle qu'elle est entendue par le Conseil d'État, une « méthode consistant à mettre temporairement en œuvre un dispositif afin, par une évaluation rigoureuse, d'en mesurer les effets au regard des objectifs poursuivis, pour éclairer la décision

[756] Patrick Mozol, Quels changements pour l'expérimentation normative locale au lendemain de la loi organique du 19 avril 2021 ?, *JCP Adm.* 2021.
[757] Géraldine Chavrier, Le pouvoir normatif local : enjeux et débats, Editions L.G.D.J., Collection Systèmes, 2011.
[758] Voir en ce sens : Partie Première, Chapitre Troisième, Section Première, Paragraphe II.
[759] Les collectivités locales en chiffres, Direction générale des collectivités locales, 2024.

publique. »[760], et l'initiative, qui se définit couramment comme l'action de proposer, d'entreprendre. C'est cet aspect de l'action publique qui demanderait à être plus reconnu. Parce que les collectivités, bien que peu nombreuses à pousser jusqu'à la méthodologie expérimentale sont toutes à l'initiative de projets qui pourraient faire évoluer le droit des collectivités territoriales. Ainsi, c'est ce droit à l'initiative qu'il faudrait travailler comme corollaire du droit à l'expérimentation.

Clarifier le rôle de la commune en matière d'action sociale

Nous nous sommes attachés à rappeler le rôle de définisseur, de coordinateur et d'organisateur du département en matière d'action sociale[761]. Si par principe, la coordination doit se faire avec les collectivités et structures chargées de la mise en œuvre, des écueils persistent dans de nombreux départements. Nous l'avons vu comme exemple, l'élaboration des schémas départementaux des solidarités territoriales [762] peut se faire sans la présence des communes. Par ailleurs, alors que ce document définit la politique départementale pluriannuelle, les assemblées délibérantes communes ne donnent qu'un avis consultatif, réputé positif s'il intervient passé un délai de deux mois. C'est une illustration assez marquante du manque de concertation et de recherche de mise en œuvre inclusive de l'action publique locale.

La gouvernance des politiques sociales pourrait être plus partagée. Aussi, les comités de pilotage constitués pour la mise en œuvre des études sociales à chaque échelle territoriale (schémas départementaux, analyses des besoins sociaux, etc.) devraient être ouverts à des représentants de chaque échelon territorial ainsi qu'à des représentants associatifs.

À l'échelle départementale, la définition et la mise en œuvre de la politique sociale ne peut se faire sans les communes. Dès lors, une instance de pilotage pourrait être instituée dans chaque département, composée, selon les réalités territoriales, d'élus communaux, intercommunaux, des directions de CCAS et de CIAS et de représentants associatifs. Également, des représentants locaux du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale pourraient y être conviés.

[760] Conseil d'État, Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?, *op. cit.*, p.13.
[761] Voir en ce sens l'article L121-1 du Code de l'action sociale et des familles.
[762] Voir en ce sens l'article L.3211-1-1 du Code général des Collectivités Territoriales.

Faire de l'administration du CCAS une instance à part entière

« On ne peut, sans une véritable inconséquence, donner à tous les citoyens une large et sincère participation au gouvernement de leur pays et continuer à leur interdire la gestion de leurs intérêts les plus intimes. »[763]

Dans son Rapport demandant la création d'une instance de réflexion sur la décentralisation administrative, le ministre de Napoléon III Eugène Chevandier de Valdrome montre l'importance d'associer logique décentralisatrice et déploiement de la démocratie locale. Finalement, la décentralisation ne peut s'opérer qu'en intégrant les citoyens dans la gestion de leur quotidien.

En calquant ces propos sur le sujet qui nous concerne, nous nous sommes questionnés sur la prise en compte de l'avis des habitants et plus spécifiquement des usagers dans le déploiement des politiques sociales. En effet, l'action sociale touche à différents égards aux « intérêts les plus intimes » évoqués par de Valdrome. Dans nos développements, nous avons regretté l'absence de fabrique ouverte des politiques sociales locales. Nous avons, pour exemple, évoqué le fonctionnement du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale : depuis 2013, un collège des personnes concernées est intégré au Conseil d'administration[764]. Ce mode d'organisation pourrait être adapté à l'organisation des conseils d'administration des CCAS. Ce n'est pas un modèle idéal : il ne pourrait convenir à toutes les communes, notamment les moins peuplées, puisqu'il y persiste un enjeu d'anonymisation. Pour autant, cela pourrait permettre de lever certains sentiments persistants de gène ou de honte pour les bénéficiaires des politiques sociales.

De plus, pour asseoir la légitimité du CCAS, il s'agit de renforcer son organisation et d'améliorer ses conditions de fonctionnement. Plus précisément, il faut reconsidérer les fonctions des administrateurs, qui sont peu mises en valeur.

[763] Eugène Chevandier de Valdrome, Rapport à l'empereur concernant la nomination d'une commission chargée d'étudier les questions de décentralisation administrative, Journal officiel de l'Empire français, n°52, 22 février 1870.
[764] Voir en ce sens : Partie Première, Chapitre Troisième, Section Seconde, Paragraphe II.

Il faut rappeler que le CCAS est administré par un conseil composé de membres du conseil municipal, élus, et de membres nommés, représentants des associations[765]. Le conseil d'administration est renouvelé à chaque renouvellement du conseil municipal, donc pour une durée de 6 ans. La participation au conseil d'administration implique, pour les élus du conseil municipal concernés et les bénévoles associatifs, une présence à plusieurs réunions, généralement une réunion par mois ou une par trimestre. Si l'article R 123-14 oblige les administrateurs à être présents à ces instances, sous peine d'une démission d'office au bout de trois manquements consécutifs[766], les conseils d'administrations sont souvent boudés. Nous l'avons vu, les conseils d'administration correspondent parfois plutôt à une « chambre d'enregistrement » qu'à une réelle instance de réflexion et de débats. Dès lors, comment faire en sorte que les communes disposent d'un espace de discussion productif et partagé ?

Selon l'article L 2123-17 du Code Général des Collectivités Territoriales, « les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites. ». Toutefois, le statut de l'élu prévoit le versement d'indemnités de fonction, qui « ne présentent le caractère ni d'un salaire, ni d'un traitement, ni d'une rémunération quelconque »[767] aux titulaires de certains mandats. Ces indemnités sont fixées par le CGCT en fonction du statut juridique de la collectivité, de la strate démographique de la commune et de la fonction élective. L'indemnité est votée par l'assemblée délibérante de chaque collectivité, en fonction des montants maximums des indemnités, modifiés en 2019 pour leur version la plus récente[768]. Le régime indemnitaire des élus est constamment en débat, considéré comme trop injuste et ne reflétant pas l'engagement citoyen[769] : par exemple, le montant des indemnités de fonction d'un conseiller régional est bien plus élevé que celles d'un conseiller municipal d'une ville de 2 000 habitants, contradictoire avec l'implication que cela représente quotidiennement.

Nous voulions nous questionner ici sur l'opportunité de l'indemnisation des administrateurs du CCAS. En effet, les membres du conseil municipal qui y siègent peuvent

[765] Code de l'Action Sociale et des Familles, Article L123-6.
[766] Code de l'Action Sociale et des Familles, Article R123-14.
[767] Circulaire du 15 avril 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux. Régime indemnitaire des élus locaux applicable depuis le 30 mars 1992, JORF n°126 du 31 mai 1992.
[768] Loi n°2019-1561 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, JORF n°0301 du 28 décembre 2019.
[769] Sur le régime indemnitaires des élus, voir notamment : Patrick Mozol, Le régime indemnitaire des élus municipaux. Journal des Communes Durables, 2012, 2164, pp.36-39 ; Éric Kerrouche, Élodie Guérin-Lavignotte. Vers un statut professionnel des élus municipaux en Europe ?, Pouvoirs, Revue française d'études constitutionnelles et politiques, 2000, La commune en France et en Europe, 95, pp.103-115.

percevoir une indemnité relative à leur fonction au sein du conseil. Celle-ci peut d'ailleurs être dérisoire. Les membres nommés, bénévoles des différentes associations, ne perçoivent pas d'indemnités. C'est un point qui nous alerte car le traitement diffère de ce qui peut être accordé aux syndicats mixtes.

Qu'ils soient « fermés » (constitués uniquement de communes, d'EPCI) ou bien « ouverts » (composés de communes, d'EPCI et d'autres personnes morales de droit public), les syndicats mixtes sont des établissements publics de coopération locale qui permettent de réunir différents échelons de collectivités pour traiter de compétences spécifiques[770]. Ces établissements sont couramment créés pour gérer les mobilités, les transports scolaires, des équipements énergétiques, ou encore des parcs industriels[771]. Les présidents et vice-présidents des syndicats mixtes sont susceptibles de recevoir des indemnités, qui peuvent aller jusqu'à 1 537 € par mois pour un président de syndicat mixte fermé[772].

Nous ne remettons pas en cause l'importance d'indemniser les élus qui prennent des fonctions supplémentaires, tant l'engagement citoyen est primordial. Seulement, il convient de s'interroger sur la valorisation des fonctions électives dans des structures considérées comme techniques, comme les syndicats mixtes de gestion des eaux, par rapport aux élus qui prennent des fonctions supplémentaires dans les CCAS. Le sujet de l'indemnisation n'est pas le seul frein à l'implication des administrateurs du CCAS, mais il est à considérer aussi rigoureusement que, de manière plus globale, le statut de l'élu.

La recherche de l'égalité entre les communes pourrait être un idéal à atteindre, à la condition que celles-ci soient en mesure de pouvoir investir cette (ces) compétence(s). Dès lors, au-delà de la répartition des compétences, il faut clarifier le rôle et les moyens conférés aux fonctions électives et représentatives. Avec, pour objectif, une simplification des coopérations territoriales et des relations interpersonnelles.

[770] Articles L 5711-1 et suivants du CGCT.
[771] Au 1er janvier 2025, il existe 789 syndicats mixtes ouverts et 1 950 syndicats mixtes fermés.
[772] Article R 5273-1 du CGCT.

ANNEXES

Présentations illustrées des travaux de recherche sous la forme de « journaux de thèse », réalisées par Chloé Allegraud, Responsable marketing au sein du bureau d'études Ithéa Conseil.



Synthèse

LES COMMUNES DEVANT L'ACTION SOCIALE

Maïwen Paoli
Thèse CIFRE

JOURNAL N°1

Les compétences des communes en matière d'action sociale complémentaire

CONTEXTE ET PRÉSENTATION

Regarder l'action complémentaire des communes, telle est la vocation de cette thèse :

> « L'action sociale a toujours été inscrite dans le local. Mais cette inscription n'est pas la même lorsqu'il s'agit de décliner les politiques de l'État central dans le local, ou, comme aujourd'hui, de contribuer à la cohésion sociale des territoires politiques locaux ».
>
> Michel Autès, Territoires et subjectivités : les nouveaux défis de l'action sociale

La problématique

Comment mener une véritable politique d'action sociale territoriale au regard des compétences conférées aux différents échelons territoriaux ? Quelles sont les compétences des communes en matière d'action sociale et comment se déclinent-elles localement ?

BRÈVE HISTOIRE DE L'ACTION SOCIALE LOCALE

1544 — Création du Grand bureau des pauvres par François Ier pour la distribution de secours alimentaires aux personnes sans abris (enfants et séniors) qui cherche donc à satisfaire d'abord un objectif de maintien de l'ordre public

1796 — Création des bureaux de bienfaisance, « chargés de recevoir, gérer et répartir les droits des pauvres » marquent l'émergence d'un droit légal d'assistance. Cette création est laissée à la volonté des municipalités

1893 — Loi sur l'assistance médicale gratuite dispose que « chaque commune assure le service de l'assistance médicale via un bureau d'assistance »

1888 — Création du Conseil supérieur de l'asstance publique qui adopte le principe selon lequel « L'assistance publique est d'essence communale »

Au début du XXème siècle — De nombreuses lois confirment l'importance de la territorialisation de l'action publique

EXEMPLES

- 1905 : loi créant l'assistance obligatoire aux « villards, infirmes, incurables privés de ressources » et charge la commune de pourvoir à cete assistance
- la loi du 14 juillet 1913 confie aux départements, avec la participation des communes et sous l'administration du préfet, la charge du service obligatoire portant assistance aux familles nombreuses

1935 — Loi portant unification et simplification des formes d'assistance

1936 — Loi qui précise la répartition des dépenses d'assistance entre les collectivités

1953 — Création des bureaux d'aide sociale. De plus, on ne parle plus d'assistance mais d'aide sociale

1954 — Règlement d'administration publique pour la répartition entre l'État et les collectivités locales des dépenses d'aide sociale catégorise l'aide sociale en plusieurs groupes

1983 — Loi qui donne au département une compétence de droit commun en matière d'aide sociale

2004 — Loi qui dispose que le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale et coordonne les actions menées sur son territoire

LES GRANDES DATES DU PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION

1959 — Premières dispositions législatives sur la fiscalité locale

1982-1983 — Lois dites « Deferre » considérées comme l'acte I de la décentralisation : Région devient une collectivité territoriale
Disparition de la tutelle du préfèt, l'Etat contrôle les actes des CT a posteriori, département reçoit une compétence générale en matière de prestations d'aide sociale et en matière de prévention sanitaire et de services sociaux, commune chargée de l'élaboration des docs d'urbanisme

1992 — Loi de libre administration territoriale de la République
Notamment création des communautés de communes

1999 — Loi dite « Chevènement » : renforcement et simplification de la coopération intercommunale
Création des Communautés d'Agglomération

2003 — Loi constitutionnelle qui consacre un droit à l'expérimentation

2010 — Loi de réforme des collectivités territoriales
Création des métropoles

2014 — Loi dite « MAPTAM » : instauration des collectivités chef de file : département chef de file pour l'action sociale

2015 — Loi NOTRe, renforce les compétences de la Région, renforce les intercommunalités

2022 — Loi dite 3DS : renforcement du pouv réglementaire, facilite les délégations de compétences entre CT

EN MATIÈRE D'ACTION SOCIALE, UNE ACTION COMPLÉMENTAIRE DE PROXIMITÉ PLUTÔT QU'UNE ACTION FACULTATIVE

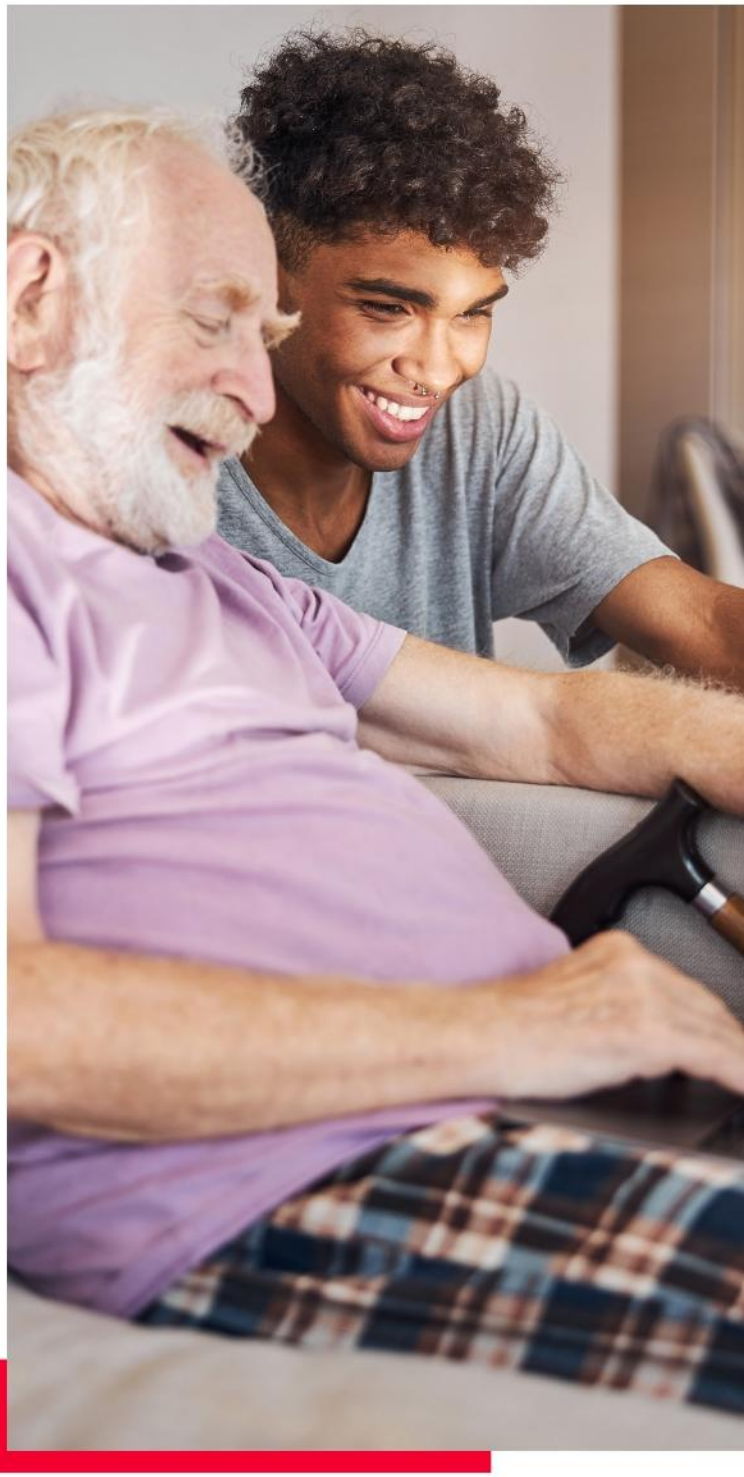
Ce que nous dit le législateur, c'est bien que la commune n'est pas l'organisateur de l'action sociale locale. Pour autant, la commune est reconnue comme « le premier niveau d'administration publique et le premier échelon de proximité »(loi 2004) et c'est la seule collectivité qui dispose encore de la clause générale de compétence, lui permettant d'agir localement et donc de suppléer le département dans la mise en œuvre des politiques sociales. Et comme l'action sociale est un domaine de compétences très ouvert, la commune peut agir.

Qu'est ce que la clause générale de compétence ?
Selon l'article L2121-29 du Code général des CT, « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ». Par cette courte phrase, le législateur reconnaît aux communes la faculté de pouvoir intervenir dans tous les domaines qui présentent un intérêt public local dès lors qu'elle n'empiète pas sur les compétences attribuées par la loi à l'État ou à un autre échelon territorial. Ce principe, déjà reconnu à la commune par la loi municipale de 1884 en son article 61 dans les mêmes termes, a une portée très générale et fait de la commune une collectivité territoriale exceptionnelle.

On pourrait citer de nombreux exemples :
Le cadre peut s'avérer trop large et présenter un investissement trop important pour la collectivité communale, investissement qui vient se superposer aux contributions des autres échelons territoriaux et acteurs publics, facteur donc du manque de lisibilité de l'action publique locale.
De plus plusieurs dynamiques s'opposent : certains CCAS mettent en place des actions d'animation, d'aide, de soutien et d'accompagnement très diverses, à destination de plusieurs publics, alors que d'autres font le choix de limiter leur champ d'intervention.

>> Par exemple, les dispositifs « argents de poche », « bourse aux projets » qui permettent aux jeunes de bénéficier d'une aide financière en échange de missions au sein d'une association ou d'un établissement public.

En effet, la région est cheffe de file en matière de politique jeunesse, mais les communes peuvent agir au quotidien pour des actions concrètes.



LES CENTRES COMMUNAUX ET INTERCOMMUNAUX D'ACTION SOCIALE : DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS NÉCESSAIRES POUR UNE POLITIQUE D'ACTION SOCIALE PÉRENNE

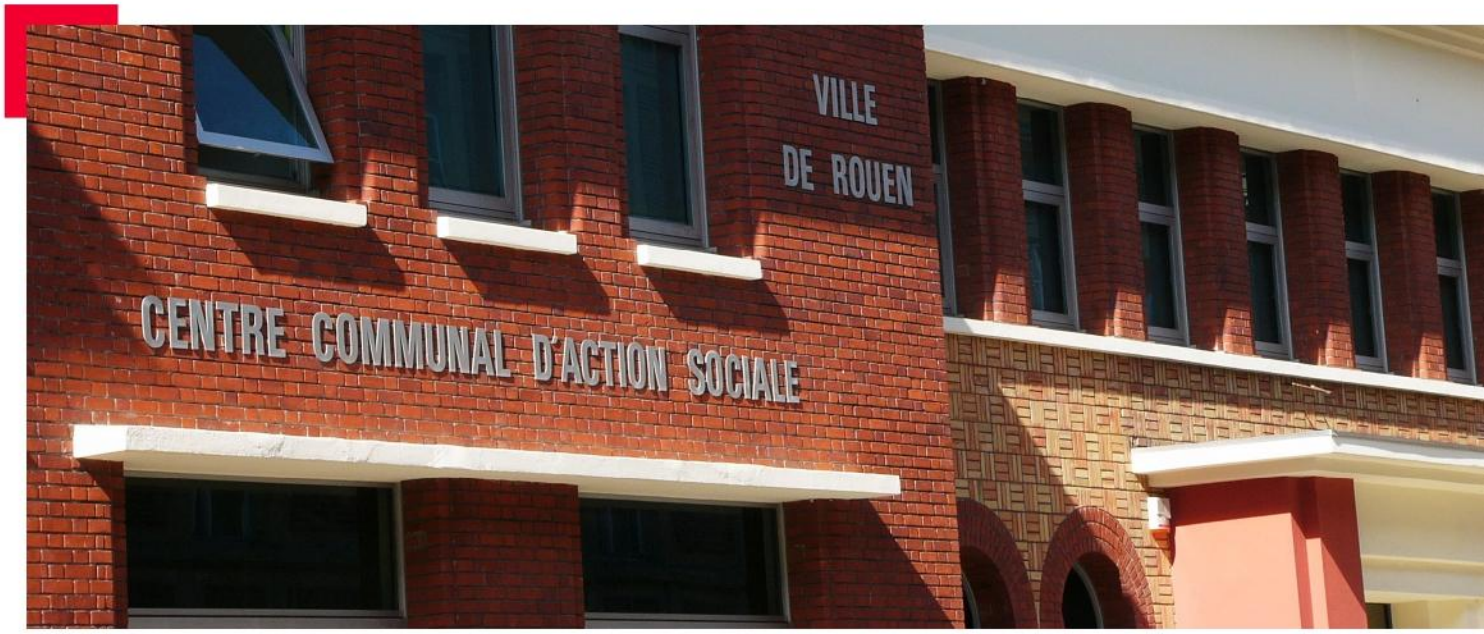
Définition - besoin social :
« L'ensemble des conditions nécessaires pour que les membres de la communauté puissent vivre un quotidien de qualité, améliorer ou maintenir leur bien-être, c'est-à-dire leur capacité physique, psychique et sociale d'agir dans leur milieu et de jouer les rôles qu'ils entendent assumer, d'une manière acceptable pour eux-mêmes et pour les groupes dont ils font partie. Les besoins sociaux incluent donc des aspects très diversifiés tels que la sécurité du revenu, sécurité physique, sécurité psychologique, accès à des soins de santé et à des services sociaux, accès à des services juridiques, accès à des services de loisir, développement de relations sociales. »

Ministère de l'Éducation, Québec, Portrait de secteur : Le champ de l'intervention sociale, 1998

Aux termes des articles R 123-1 à R 123-6 du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF), les missions obligatoires du CCAS sont :

- la production d'une Analyse des besoins sociaux (ABS), consistant à l'établissement d'un diagnostic socio-démographique du territoire et de sa population ; elle s'effectue en lien avec les partenaires du CCAS (partenaires institutionnels, acteurs associatifs) et aussi associer les usagers et non-usagers ;
- l'instruction des demandes d'aide sociale des personnes résidant dans la commune (établissement des demandes et transmissions aux institutions compétentes) et la tenue du fichier recensant les bénéficiaires de prestations d'aide sociale ;
- la domiciliation de toute personne sans domicile stable ;
- la mise en œuvre d'une action générale de prévention et de développement social.

> « La délégation sociale devient donc stratégique. Elle ne peut plus être envisagée comme un simple « guichet social ». Elle a en charge le déploiement des services et outils d'accompagnement des citoyens à tous les âges de la vie, elle doit répondre à de multiples besoins […]. »
>
> Guide de l'élu local pour réussir son mandat », UNCASS, 2020, Préambule



Frédéric Bisson

L'intervention du CCAS est souvent considérée comme une action de dernier recours, alors qu'elle est pour l'usager une première porte d'entrée permettant l'accès aux droits. Malgré les besoins et la volonté exprimée par les acteurs communaux (élus et services), les CCAS sont plus ou moins pourvus en matière financière. De plus, le CCAS n'est pas nécessairement sollicité par les acteurs de l'écosystème territorial social, ce qui empêche de travailler dans une logique coordonnée de prévention sociale

Une politique sociale qui s'amplifie pour les CCAS en France ?

Si dépenses d'investissement sont en hausse (310 millions d'euros en 2021 contre 280 en 2022, 288 en 2019), l'intervention du CCAS est largement conditionnée à l'investissement communal : plus de 51 % des recettes de fonctionnement des CCAS sont issues de la participation des communes. Cette part s'élève à 70 % en considérant la participation de l'État, des départements et des autres organismes.

CHIFFRES CLÉS

11 582

CCAS en 2023

297

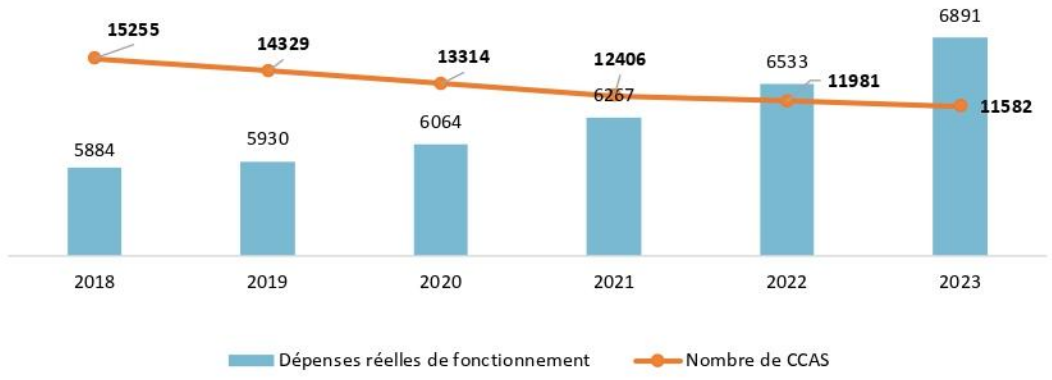
CIAS en 2023

6 891 millions

les dépenses réelles de fonctionnement des CCAS en 2023

ÉVOLUTION DES DÉPENSES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT DES CCAS ENTRE 2018 ET 2023

dépenses en millions d'euros



Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales, Comptes des CCAS-CIAS 2018-2023

Quels enjeux de la place du CCAS dans l'écosystème du social ?

En premier lieu, le CCAS n'est pas identifié en tant qu'acteur propre au sein des instances territoriales. Par exemple, le département identifiera les communes comme leur interlocuteur davantage que le CCAS.

En second lieu, le CCAS n'est pas toujours entendu à l'échelle nationale : les sujets discutés par les instances nationales de l'UNCCAS, et leurs participations, aussi nombreuses soient-elles, à des travaux parlementaires et contributions thématiques, ne reflètent pas de manière évidente la réalité du terrain.

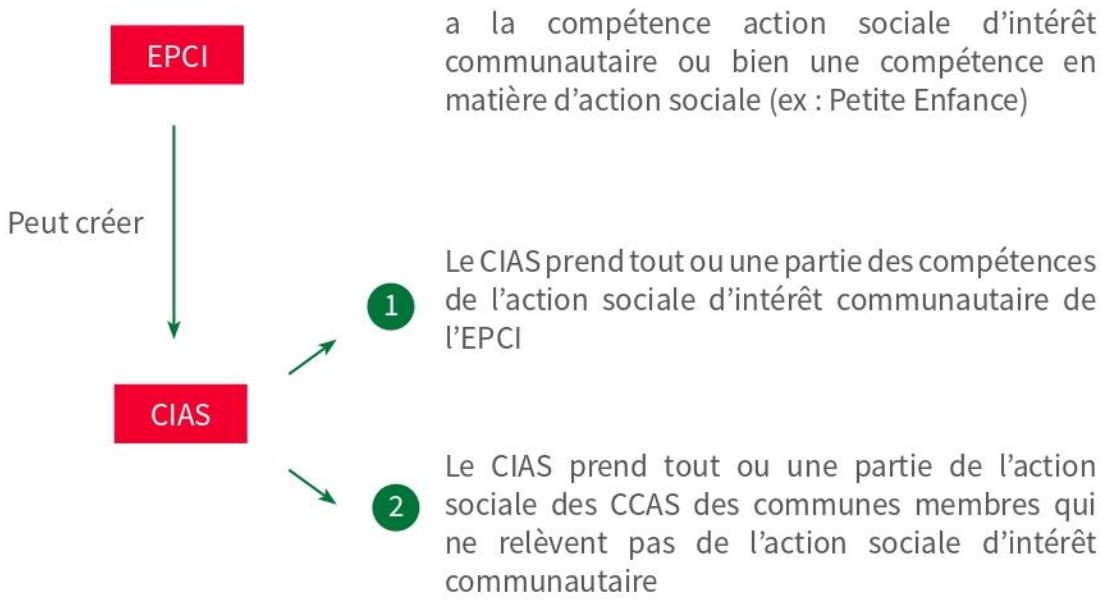
Et le CIAS dans tout ca ?

Pour favoriser la coopération, la mutualisation, la cohésion du territoire, les intercommunalités sont fortement incitées à s'investir dans le champ de l'action sociale même si les compétences sociales restent largement écartées des transferts de compétences.

La coopération entre communes dans le domaine social n'est pas récente. En effet, le décret du 29 novembre 1953 portant réforme des lois d'assistance qui organise la fusion des bureaux d'assistance en bureaux d'aide sociale prévoit la possibilité de créer un bureau d'aide sociale dans les groupements de communes. La coopération intercommunale s'est depuis étoffée, les bureaux intercommunaux étant devenus en 1986 des Centres Intercommunaux d'Action Sociale.

C'est parce que l'intercommunalité sociale peine à se développer qu'il faut **renforcer la place des CIAS**, en leur donnant un cadre législatif plus détaillé et en favorisant la place des élus communaux et des partenaires dans les conseils d'administration. Il faut aussi faire en sorte que cette structure soit un lieu susceptible de se démultiplier, par exemple par une présence obligatoire dans chaque commune, via des permanences et ou des actions temporaires.

LA LOURDEUR ORGANISATIONNELLE ET ADMINISTRATIVE DES CIAS





ILLUSTRATION

La Communauté de Communes des Grands-villages a crée un CIAS. Celui-ci gère un service de portage de repas à domicile, et de distribution de bons alimentaires.

La commune de Jolicité a gardé son service de portage de repas à domicile via son CCAS mais n'avait pas de distribution de bons alimentaires, alors les habitants de la commune devront faire la démarche auprès du CIAS.

LA PRIMEUR DE L'INITIATIVE ET DU VOLONTARISME DES COMMUNES EN MATIÈRE D'ACTION SOCIALE FACE À L'ABSENCE DE MESURES COERCITIVES

Les communes ne doivent pas mais peuvent faire de l'action sociale, une différence de taille !

A l'échelle communale, en matière sociale, le pouvoir d'édicter des normes est illusoire. En somme, l'Analyse des besoins sociaux n'est, a priori, pas un acte réglementaire ; mais c'est un document qui doit être considéré comme porteur de stratégie et de pilotage pour mener à bien les actions du CCAS

Comment favoriser l'engagement des collectivités dans un contexte contraint ?

Qu'est ce que le pouvoir réglementaire des CT ?

Selon l'article 5 de la loi constititutionelle de 2003 : « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.
Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».

Que ce soit sous la forme d'un arrêté lorsqu'il est pris par un organe exécutant (comme le maire) ou une délibération adoptée par l'organe délibérant (comme le conseil municipal) les règlements peuvent déterminer l'usage d'un espace, de la voirie, les modalités d'actions de la collectivité, les modalités de versement de subventions, etc.

Toutefois, parce que les collectivités territoriales n'ont pas la compétence de leur compétence, ce pouvoir réglementaire local reste secondaire et soumis à la loi et au pouvoir réglementaire du Premier ministre.

CHIFFRES CLÉS

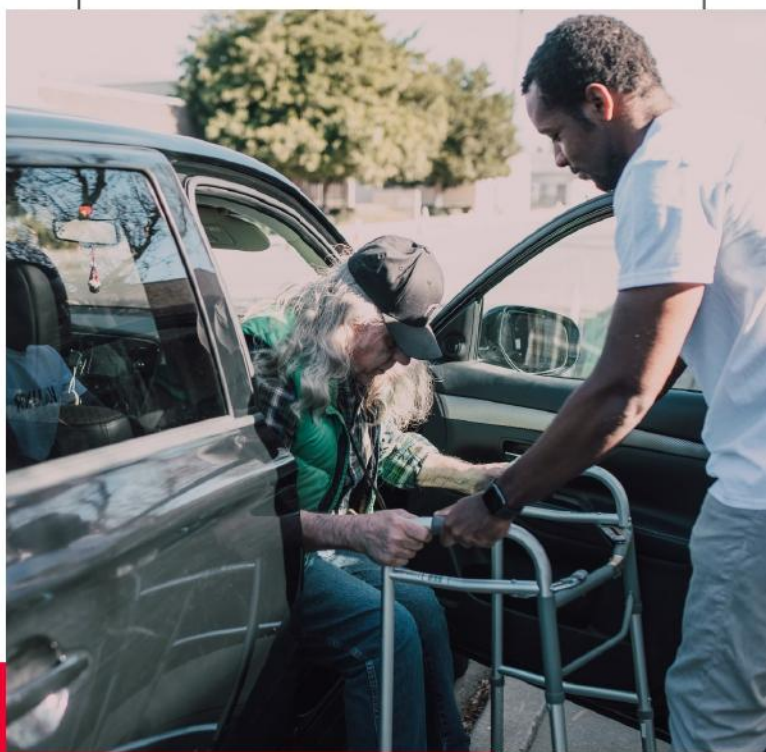
+4,9%

des dépenses de fonctionnement de 2022 à 2023

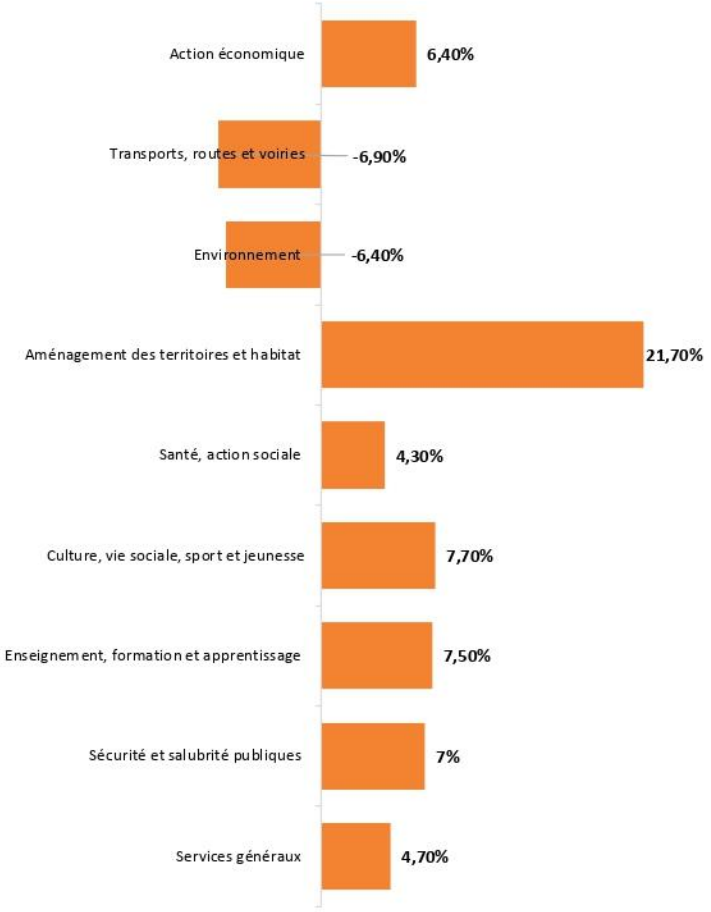
+9,4%

des dépenses d'investissement de 2022 à 2023

Hors santé et prestations sociales obligatoires (Revenu de Solidarité Active et Allocation Personnalisée d'Autonomie), l'action sociale des communes s'évalue à 7 272 millions d'euros de dépenses de fonctionnement et près de 500 millions d'euros de dépenses d'investissement.
Les dépenses liées à l'action sociale et la santé ont augmenté de 4 %, pour un total de 8 690 millions d'euros à l'échelle de l'ensemble des communes de plus de 3 500 habitants, contre 8 361 millions d'euros en 2022.



ÉVOLUTION 2022-2023 DU POIDS DE CHAQUE FONCTION DANS LES DÉPENSES DES COMMUNES



Source : DGCL, Données DGFIP

Alors comment favoriser l'engagement des collectivités en matière d'action sociale ? En leur donnant un rôle de coordinateur ?

Est-ce que les communes ne doivent elles pas plutôt jouer un rôle de pivot au sein de l'écosystème social local ?

Nous constatons en effet que le tissu associatif, les partenaires institutionnels ou encore les acteurs économiques peuvent être étroitement associés à la fois à l'élaboration comme à la mise en œuvre des politiques sociales communales du fait de leur expertise territoriale et technique.

Les associations peuvent par exemple être des médiateurs : elles peuvent alors porter les représentations dans l'espace public et les confronter à des réalités adverses ou tout au moins différentes.

L'association des acteurs locaux permet aussi aux collectivités de renforcer la portée de leur action et ainsi d'asseoir l'autorité et le pouvoir du conseil municipal.

Il ne faut pas oublier que deux biais persistent dans la mise en œuvre de politiques sociales co-construites. La représentativité de tous les publics, et notamment l'absence de participation des usagers des services publics et bénéficiaires des aides et actions sociales dans les temps de participation locale font perdre de sa valeur à la concertation basée sur l'expertise d'usage du public.

Quelles sont les marges de manoeuvre des collectivités en matière d'action sociale et comment peuvent elles innover dans leurs politiques publiques ?
Quel est l'intérêt du recours à un prestataire extérieur pour la mise en oeuvre d'une stratégie d'action sociale ?

JOURNAL N°2

L'intervention de l'expert dans l'aide à la décision locale : un précieux avantage pour l'action sociale

QU'EST-CE QUE LE CONSEIL ?

« Le marché de l'expertise et du conseil renvoie à un ensemble d'activités immatérielles reposant sur la mobilisation d'un savoir-faire technique et social basé sur l'accumulation de matière grise acquise à la fois en dehors du monde du travail (études) et au contact du milieu professionnel (formation maison), sur l'apprentissage cumulatif d'expériences professionnelles et sociales, sur l'échange d'informations et de connaissances entre le prestataire et son client ».

Catherine Sauviat, Les mutations du marché du conseil et de l'expertise en France, Revue de l'Institut de recherche économiques et sociales, 1991

Quelques champs principaux des missions de conseil auprès des collectivités territoriales :

CONSEIL FINANCIER

Il regroupe les missions qui aident à résoudre les difficultés de gestion financière, des problèmes liés à l'endettement des collectivités. Le consultant intervient alors pour faire un audit de la situation et, à partir d'un diagnostic, proposer une analyse de leur situation financière, identifier les risques financiers encourus et proposer des préconisations à partir de simulations.

CONSEIL EN ORGANISATION ET EN MANAGEMENT

Il regroupe les missions qui répondent aux besoins de changement dans le management et les services, de modernisation des activités. Ici aussi, les consultants procèdent à un audit d'organisation avant de formuler des préconisations via des schémas de pilotage ou de gouvernance.

CONSEIL EN INFORMATIQUE

Il regroupe les prestations de services visant à faire évoluer les systèmes d'information, de gestion et l'apport de nouveaux logiciels dans les collectivités.

CONSEIL EN COMMUNICATION

Il regroupe les missions d'accompagnement des collectivités dans leur stratégie de communication, dans la refonte de leur site Internet, dans la valorisation de leur image et la production de supports de communication.

CONSEIL EN DÉMOCRATIE LOCALE ET PARTICIPATION CITOYENNE

Il regroupe les missions d'accompagnement des collectivités à la mise en place des procédés de démocratie participative et à l'organisation de temps de concertation.

CONSEIL JURIDIQUE

Il regroupe les missions qui aident les collectivités à remplir des dossiers de subventions, revoir leurs relations contractuelles et les conseille sur les risques qu'elles encourent.

CONSEIL EN POLITIQUES PUBLIQUES

Il regroupe les missions de diagnostic territorial, de développement de politiques locales et d'évaluations de celles-ci.

C'est ce champ qui est étudié ici

QUI SONT LES CONSULTANTS ? COMMENT DÉFINIR LE MÉTIER DE CONSULTANT ?



Expert ou consultant ?

Couramment, l'expert désigne « une personne, qui, en raison de sa compétence dans tel ou tel domaine, est désignée par une juridiction pour donner un avis technique autorisé » . Du latin expertus, « qui a fait ses preuves », l'expert est nommé pour ses qualités et connaissances qui sont reconnues. Il fait donc figure d'autorité auprès d'un public qui ne dispose pas de ces domaines de compétences.

Le consultant désigne quant à lui « une personne qui donne des consultations, qui fait autorité par sa compétence particulière », du latin consulere, « libérer, examiner, décider ensemble » et consultare, « délibérer souvent ».

QUEL RÔLE DES CONSULTANTS AU SEIN DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ?

- un apport extérieur pour prendre du recul sur les actions et projets quotidiens
- un temps pour observer et faire observer le territoire
- un éclairage à partir d'analyses statistiques et qualitatives
- un appui à la fois technique et politique

ANALYSE STATISTIQUE – LE CHOIX DES INDICATEURS ET LEUR MISE EN FORME

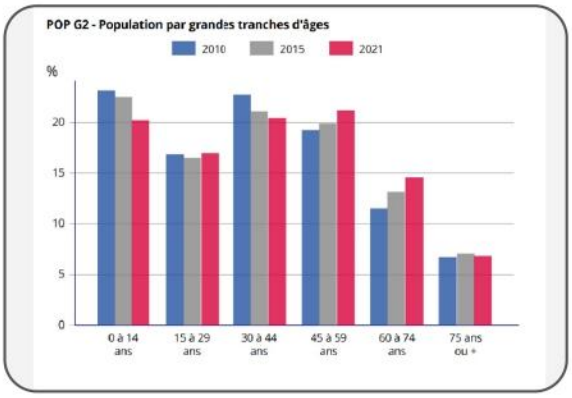
« La statistique est observable, l'indicateur est observé. Il n'est déjà une observation interprétée qui n'a donc d'utilité, ou de pertinence, que par rapport à une problématique et au cadre conceptuel, dans lequel s'inscrit une recherche. Avant la mesure, il y a toujours une construction ».

Antonio Cunha, Systèmes et territoire : valeurs, concepts et indicateurs pour un autre développement

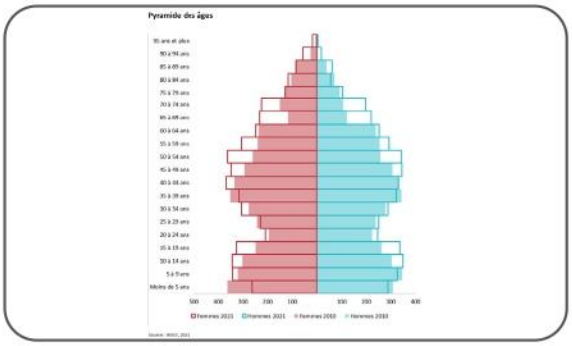
Pour présenter une collectivité territoriale, de nombreux indicateurs peuvent être choisis.Par ailleurs, pour une même problématique, les indicateurs peuvent être réalisés de différentes manières pour mettre en évidence tels ou tels résultats.

Par exemple, pour constater une évolution du nombre d'habitants sur un territoire donné, plusieurs paramètres peuvent être modulés : la période d'évaluation (3, 5, 10 ans), la représentation par genre, la représentation par composition de foyers. Pour illustrer ce propos, nous trouverons ci-contre trois exemples de graphiques qui concernent tous la même commune.

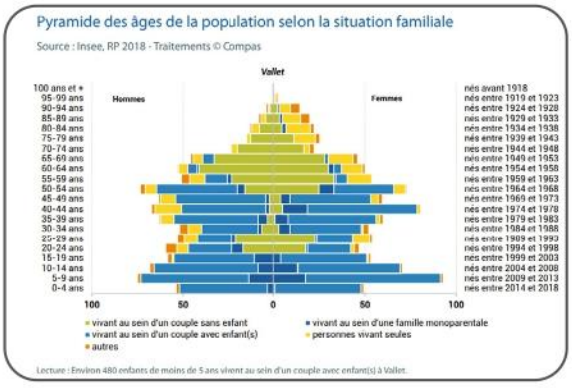
L'évolution de la population d'une commune présentée de 3 manières différentes :



Le premier graphique, produit par l'Insee et accessible sur leur site Internet, illustre la population par classe d'âges, entre 2010, 2015 et 2021. 6 catégories d'âges sont distinctes.



Le graphique produit par Ithéa Conseil représente l'évolution de la population par genre, entre 2010 et 2021, en distinguant 20 catégories d'âge.



Le graphique produit par le bureau d'études du Compas représente la population par âge, genre et composition familiale. 5 catégories de foyers sont distinguées, ainsi que 21 tranches d'âges.

Ces graphiques répondent-ils aux objectifs initiaux ? En effet, il faut rappeler que l'intérêt d'un indicateur dans notre cas se situe dans sa mobilisation future, à savoir faire apparaître des constats pour dégager des enjeux et analyser le contexte du territoire. Avons-nous affaire à un territoire où la population décroît ? Le territoire est-il attractif pour les familles ? Constatons-nous un vieillissement de la population ? Les graphiques doivent permettre de répondre à ces questions pour ensuite cerner des enjeux de territoire. Les choix sémantiques opérés sont d'autant plus intéressants dans nos cas d'études qu'ils révèlent le regard porté sur le « social ».

Des clefs de lecture parfois peu lisibles ?

Il en est, par ailleurs, de même pour les indices, qui peuvent se définir ici comme des indicateurs composites mesurant un état à partir de plusieurs données statistiques afin de comparer un territoire à un autre. En ce qui concerne l'action sociale, la méthode des indices est aussi fréquemment utilisée pour juger la vulnérabilité ou la fragilité sociale d'un territoire. Là aussi, la vision du social influe sur la conception des indices. Nous pouvons comparer 4 exemples d'indices pour illustrer ce propos.

La fragilité est entendue selon deux visions : soit la fragilité sociale, soit la fragilité socio-économique ; pour autant l'indice de fragilité sociale mobilise des indicateurs qui révèlent la situation économique. Nous constatons une diversité d'analyses : pour l'INSEE, la part des ouvriers est un des facteurs de fragilité sociale. Pour l'indice développé par Ithéa, le mal-logement est un facteur de fragilité socio-économique. En bref, une multitude d'indicateurs peuvent être mobilisés et interchangés en fonction de leurs producteurs, les indices ne sont pas neutres car ils intègrent des notions ambiguës, telles la fragilité ou la vulnérabilité, qui ne disposent pas de critères stables. Cela peut s'expliquer, entre autres, par l'absence de définition claire de l'objet étudié, le « social », et par des représentations hétérogènes de cette notion. Ainsi, dans les diagnostics sociaux de territoire, l'observation est guidée par des préconceptions.

Des différentes manières de représenter la fragilité

Indice de fragilité sociale

INSEE Pays de la Loire, étude 2016

9 indicateurs retenus :

- part des enfants de moins de 6 ans
- part des personnes de 75 ans et plus
- part des jeunes de 18 à 24 ans non scolarisés et non diplômés
- part des ouvriers dans la population active
- part de familles monoparentales
- part des salariés à bas salaire
- taux de pauvreté
- niveau de vie médian
- indice de Gini du niveau de vie

Indice de fragilité socio-économique

Ithéa Conseil, 2023

5 indicateurs retenus :

- part des actifs occupés en emploi précaire
- taux de chômage des actifs de 15 à 64 ans
- part des foyers bénéficiaires du RSA
- part des familles monoparentales
- taux de logements suroccupés hors studio de 1 pièce

Indice de fragilité socio-économique

Agence d'urbanisme de Marseille, 2017

8 indicateurs retenus :

- part des chômeurs de longue durée
- part des ménages dont la personne de référence est chômeur
- part des bénéficiaires du RSA socle
- part des salariés occupant un emploi précaire
- taux d'activité
- part des personnes sans diplôme
- part des familles monoparentales
- part des familles nombreuses

Indice de fragilité socio-économique

Observatoire de l'habitat des Villes de France, 2022

6 indicateurs retenus :

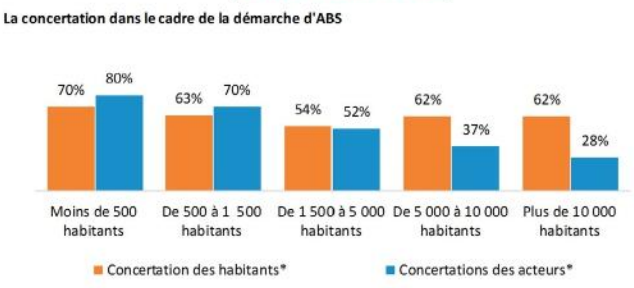
- indice de jeunesse
- part des familles monoparentales
- part des actifs en emploi dans la population âgée de 15 à 64 ans
- part des bénéficiaires des minima sociaux
- part des foyers fiscaux imposés
- part des ménages dont les revenus sont inférieurs à 30 % des plafonds PLUS

L'ANALYSE QUALITATIVE OU LA CONFRONTATION DES POINTS DE VUE

> La réalisation d'un diagnostic commun sous-entend la définition en amont d'un langage commun, qui contribue à faciliter les échanges entre institutions, et à améliorer la connaissance des autres acteurs. C'est en se comprenant davantage que l'on améliore la qualité du travail en partenariat.
>
> UDCCAS69, L'ABS, Bernard Cogne

Nous notons dans l'enquête réalisée par la Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques en 2014 que les Analyses des Besoins Sociaux n'engagent pas forcément la participation des acteurs locaux et des habitants. Cette enquête, menée sur un échantillon de 11 000 communes et intercommunalités, montre que la mise en place de rencontres avec des acteurs institutionnels, associatifs, économiques n'est pas une évidence pour les communes dans le cadre de la réalisation d'une démarche portant sur l'action sociale. À la lecture des résultats, nous constatons qu'il est plus facile pour les petites communes de travailler avec les acteurs car ils sont moins nombreux et plus accessibles (organisation moins importante des structures associatives par exemple). Il est également possible que les communes de taille plus élevée ne souhaitent pas faire intervenir de personnes extérieures à la collectivité dans le cadre de ces démarches, pour la sensibilité de certaines informations (sur l'état des lieux du territoire, l'offre mise en place) ou les divergences de points de vue avec des acteurs qui ne sont pas en accord avec les orientations municipales.

LA CONCERTATION DANS LE CADRE DE LA DÉMARCHE ABS



Source : DREES, Enquête action sociale, avril 2017

**Concertation des habitants : enquêtes, réunions publiques, groupes d'usagers*

**Concertation des acteurs : rencontres formalisées avec des partenaires institutionnels et professionnels*

Aussi, il faut noter que les acteurs invités à participer de près à la démarche de diagnostic ne font pas la même lecture du territoire :

Qu'est-ce que l'action sociale pour vous, à l'échelle d'une commune ?

« C'est de pouvoir accompagner et orienter, trouver les bons interlocuteurs car on pourra jamais tout faire sur une commune. »

« À l'échelle d'une commune, ce sont les aides d'urgence, les aides alimentaires, l'accompagnement auprès de la population vulnérable. »

« C'est plus de l'action individuelle, alors qu'à l'échelle intercommunale on retrouve un positionnement sur des actions collectives.»

« Ça regroupe tout, ça touche toutes les strates de la population »

« C'est de répondre aux attentes de la population, faire de l'accompagnement sans se substituer aux autres acteurs et institutions. »

« C'est accompagner la personne dans sa globalité, c'est très large ! Ça va de ce qui est l'aide administrative, l'accompagnement global, le lien social, la réflexion sur des solutions pour le projet de vie de la personne, etc. »

Extraits d'entretiens avec des élus, services et acteurs associatifs d'une même commune

DES ÉTUDES DÉPENDANTES DE L'IMPLICATION DE LA COLLECTIVITÉ

> « En dépit de faiblesses presque unanimement constatées, les collectivités locales, au-delà d'une certaine taille, recourent massivement au conseil et les critiques ne doivent pas pour autant jeter l'opprobre sur la profession. Le client détient parfois une part de responsabilité dans la réussite ou l'échec d'une mission. Si des collectivités locales ont pu se plaindre des prestations de tel ou tel cabinet, il est probable qu'elles n'ont pas toutes mobilisé moyens et personnels en vue du succès de la mission ».
>
> David Abiker, Les consultants dans les collectivités locales



Le rôle des consultants est souvent réprouvé. Les professionnels du conseil auprès des collectivités territoriales souffrent de deux a priori : un métier non identifié et des interventions parfois ignorées. Pourtant, le bon déroulé d'une mission dépend de la bonne entente entre le commanditaire et le prestataire. Il est en effet nécessaire que le prmier formalise correctement ses attendus et ses besoins, et que le second explicite son rôle et ses domaines d'intervention. De plus, un lien de confiance doit pouvoir être noué : si les décideurs partagent leurs idées avec le consultant, celle-ci sera plus à même de lui proposer un contenu conforme à ses attentes.

Les «experts» de l'action publique peuvent-ils intervenir pour favoriser l'innovation locales ?

Les initiatives locales portées par des collectivités territoriales sont-elles des outils d'aide à la décision ?

JOURNAL N°3

Les « bonnes pratiques » des collectivités territoriales sont elles réellement des bonnes pratiques ?

Du développement d'un certain impératif novateur

« La force d'un pays repose sur l'addition de millions d'initiatives ».

Pierre Méhaignerie, Colloque La décentralisation des politiques sociales organisé par le Conseil d'Etat en 2013

« Une innovation sociale se définit par son caractère novateur ou hors normes et par l'objectif général qu'elle poursuit soit celui de favoriser le mieux-être des individus et des collectivités. Elle se caractérise tout autant par un processus de mise en œuvre impliquant une coopération entre une diversité d'acteurs que par les résultats obtenus, immatériels ou tangibles. À plus long terme, les innovations peuvent avoir une efficacité sociale qui dépasse le cadre du projet initial (entreprises, associations, etc.) et représenter un enjeu qui questionne les grands équilibres sociétaux. Elles deviennent alors sources de transformations sociales et peuvent contribuer à l'émergence d'un nouveau modèle de développement.»

Julie Cloutier, « Qu'est ce que l'innovation sociale ? »

TOUR D'HORIZON DU REPÉRAGE ET DE LA DIFFUSION DES INITIATIVES LOCALES PORTÉES PAR LES COLLECTIVITÉS

Ressources généralistes

Nom du site internet	Nombre de bonnes pratiques publiées	Nombre de thématiques
Solutions d'élus, solutionsdelus.gouv.fr	192	18
AMF, amf.asso.fr	100	23
Fédération des Trucs qui marchent, trucsquimarchent.fr	60 aine	/
Institut des Politiques Locales, institutpolitiqueslocales.org	386	22
Ithéa Conseil, ithea-conseil.fr	800	15

Ressources spécialisées

Nom du site internet	Politique publique concernée	Nombre de bonnes pratiques publiées	Nombre de thématiques
Apriles, odas.apriles.net	Action sociale	400	21
UNCCAS, Unccas.org	Action sociale	932	22
Collectivités pour la culture, fncc.fr	Culture	50 aine	/
Comité Français Collectivités & Biodiversité, uicn-fr	Environnement	19	5

LA BANQUE D'EXPÉRIENCES DE L'UNCCAS, UNE BASE DE DONNÉES PRIMUS INTER PARES DEPUIS PLUS DE 20 ANS

Développée en 2003, « La banque d'expériences de l'Unccas reflète l'expertise et le potentiel du réseau des CCAS/CIAS. Avec cet outil, l'Unccas identifie, analyse et valorise les bonnes pratiques et les actions innovantes.» A l'occasion des 20 ans de cet outil, l'UNCCAS a dressé un bilan qui met en exergue l'utilité de cette banque d'expériences et en retrace ses principales évolutions. En effet, selon l'association, la banque d'expériences a été consulté près de 155 milles fois en 2018, ce qui montre l'intérêt qui lui est porté, bien au-delà des seuls agents des CCAS. A sa création en 2002, la banque comptait 83 fiches. Six ans plus tard, 500 fiches ont été postées. Leur nombre a ensuite augmenté moins rapidement pour atteindre les 900 fiches expériences quinze ans plus tard, en 2023.

Le bilan réalisé en 2023 des 20 ans d'expérience de cette plateforme montre qu'il y a des thématiques dominantes : par exemple, en 2005, les bonnes pratiques publiées concernaient majoritairement la lutte contre les exclusions, les personnes en situation de handicap, au regard du contexte législatif et l'adoption de la Loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.



LA BIBLIOTHÈQUE DES BONNES PRATIQUES D'ITHÉA CONSEIL

Ithéa Conseil diffuse depuis avril 2020 une bibliothèque, en ligne, d'initiatives locales. Aujourd'hui composée de près de 800 fiches Bonnes pratiques, celles-ci proviennent de :

1. Une veille continue à partir de médias spécialisés, presse locale
2. Concours intitulé « La grande enquête : initiatives locales » organisé en 2021 à destination des collectivités territoriales de France métropolitaine et d'Outre Mer ainsi que leurs groupements qui pouvaient candidater via le remplissage d'un questionnaire en ligne
3. La publication d'un Grand Livre des Initiatives Locales en 2021, recensant « 200 projets pour inspirer l'action » issus de la veille réalisée par les salariés en interne et des réponses à la grande enquête.
4. La valorisation d'initiatives repérées dans le cadre de missions de conseil auprès des acteurs publics

En somme, la bibliothèque des bonnes pratiques développée par Ithéa Conseil se différencie par sa pluralité de ressources. Deuxièmement, ses usages sont divers, au-delà de la valorisation de projets innovants : la bibliothèque des bonnes pratiques permet à la fois la promotion du bureau d'étude mais aussi l'aide à la décision dans le cadre de la mobilisation des bonnes pratiques en missions de conseil auprès des collectivités territoriales.

DES RESSOURCES ÉPARPILLÉES QUI RÉPONDENT PARTIELLEMENT AUX BESOINS

> « Les simples capitalisations, valorisations ou échanges de bonnes pratiques ne suffisent pas toujours à permettre et sécuriser la diffusion des initiatives, a fortiori si l'on souhaite massifier cet essaimage. Ces dispositifs doivent être complétés par un accompagnement spécifique, un encouragement plus net à se saisir des solutions existantes, des moyens financiers… Des modèles de changement d'échelle sont donc à concevoir ou à exploiter davantage. »
>
> Ensemble, accélérons ! Accompagner les acteurs de l'innovation dans leur changement d'échelle, Rapport du Groupe de travail piloté par le Commissariat général à l'égalité des territoires, Décembre 2015

Les outils qui sont mis à disposition des acteurs publics, qu'ils soient techniciens ou élus, sont nombreux et permettent de répondre à leurs questions quelles soient techniques, juridiques, pratiques.
En se plaçant à l'échelle de l'action sociale, nous pouvons à nouveau regretter la complexité et le manque de délimitations qui entoure ce domaine de compétences et qui contraint la valorisation des projets locaux.

En effet, pour prendre les deux exemples de plateformes citées, **c'est près de 1700 projets qui sont recensés et qui pourtant, ne sont pas forcément portés à connaissance des lecteurs cibles**. Il faut donc se questionner ici sur l'intérêt réel pour les acteurs publics pour ce type d'outils et donc sur leur adaptation à leurs besoins.

En somme, cela correspond à identifier des bonnes pratiques pour des bonnes pratiques !

Exemples de bonnes pratiques :



Assises de la culture - Vannes



Rénovation d'une gare en Maison des femmes - Rezé



Des centres sociaux itinérants Plouzané

LA MISE EN RÉSEAU POUR UNE VALORISATION REMARQUÉE DES INITIATIVES LOCALES

Certaines initiatives portées par des collectivités territoriales présentent un caractère innovant car elles sont originales, elles répondent à un besoin identifié et peuvent être facilement répliquées. **Comment faire connaître et reconnaître une initiative portée localement ?**

L'EXEMPLE DE LA BEAUTÉ SAUVERA LE MONDE

Le maire de la commune de Saint Dizier a eu la volonté de « remettre du beau dans la ville » pendant la période de crise sanitaire liée au Covid 19, en affichant des œuvres d'art sur les panneaux publicitaires. En 2021, l'opération est organisée simplement, à l'échelle de la commune, avec la mobilisation des acteurs locaux.

En 2022, l'opération est reconduite à Saint Dizier, avec une plus forte résonnance : un partenariat est noué avec le GrandPalaisRmn, Réunion des musées nationaux – Grand Palais pour le choix des œuvres à diffuser dans l'espace public.

Entre 2022 et 2023, La Beauté sauvera le monde gagne en visibilité : publication de l'initiative sur le site de la « Fédération des Trucs qui Marchent » partenariat avec l'association Villes de France. **En 2024, ce sont 32 collectivités qui portent cette opération.**



Ce qui a permis sa valorisation :

- **Une bonne pratique qui répond aux critères de « l'innovation »**

En somme, La Beauté sauvera le monde est une bonne pratique qui fonctionne : facilement réplicable, innovante, elle peut se déployer dans d'autres collectivités en mobilisant un panel d'acteurs larges. De plus, son coût est limité (estimé aux alentours de 10 milles euros pour une campagne)

- **Des canaux de communication multiples**

Sa circulation a été permise par la mobilisation de réseaux, du maire mais aussi du cabinet de Saint Dizier et par l'habitude prise par la commune de s'intégrer aux évènements nationaux pour montrer et faire connaître la commune. En effet, pour réussir à faire changer d'échelle une politique publique et lui donner une résonnance nationale, la mobilisation du porteur de projet et des élus locaux est primordiale, il faut aussi qu'un engouement se crée autour de la politique publique, rentrent ainsi en considération des enjeux politiques qui la dépassent.



La beauté sauvera le monde - Photos de la campagne d'affichage 2024
Source : Galerie photo labeautesauveralemonde.fr

L'ACTION SOCIALE DES COMMUNES COMME UNE INNOVATION À PART ENTIÈRE

> « En un mot, nos CCAS sont des couteaux suisses et montrent en permanence qu'ils sont les ingénieurs du social. »
>
> Luc Carvounas, Président de l'UNCCAS

> « L'innovation est […] reliée à des représentations sociales le plus souvent positives. Elle reste même un idéal à atteindre : il faut innover et être innovant ! »
>
> Gérald Gaglio, Sociologie de l'innovation

Les communes, via leur CCAS mettent en place dans plusieurs domaines des actions qui complètent les dispositifs existants et notamment pour : la lutte contre l'isolement, l'accès au numérique, la pratique sportive pour tous les publics, l'accès à la mobilité, etc..
Les communes, avec leurs moyens et leur connaissance des besoins, peuvent investir tout un champ de projets différents. Ces actions simples ne sont pas des bonnes pratiques qui sont mises en avant par les ressources proposant des listes d'initiatives, ce ne sont pas celles qui seront lauréats de prix jugeant leur innovation. **Elles ne sont en effet pas nouvelles, et elles sont déjà répliquées dans de nombreux territoires : peut-être un gage de leur réussite ?**

Finalement, la recherche de l'innovation dans l'action sociale est un processus parfois contradictoire avec les compétences des collectivités.

Le désir d'innovation dans les politiques publiques est un processus qui s'impose progressivement aux collectivités, tout en laissant croire que c'est un choix de leur part.
L'impératif novateur peut être un frein à la mise en œuvre de politiques publiques d'action sociale qui répondent concrètement aux besoins sociaux et locaux car les communes agissent au quotidien par des actions nouvelles. Simplement, elles ne sont pas caractérisées comme innovantes.

**THÈSE RÉDIGÉE PAR MAÏWEN PAOLI,
CONSULTANTE ET DOCTORANTE
THÈSE CIFRE RÉALISÉE AU SEIN DU BUREAU D'ÉTUDES ITHÉA CONSEIL, EN LIEN AVEC L'IRJI FRANÇOIS RABELAIS, UNIVERSITÉ DE TOURS**



Maïwen Paoli
Thèse CIFRE

université de TOURS

ithéa
ithea-conseil.fr

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES PAR GENRE

Ouvrages généraux et spécialisés

ABIKER, D., *Les consultants dans les collectivités locales*, Travaux et recherches Panthéon-Assas, Paris II, Paris, LGDJ, 1996.

ALLAND, D. et RIALS, S. (dirs.), *Dictionnaire de la culture juridique*, 2003.

BARON, A., *Innover dans les politiques sociales: pratiques du changement*, Libre cours, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2013.

BARON, A. et KADA, N., *Communes et départements, frères ennemis du social ?*, Droit et action publique, Fontaine, Presses universitaires de Grenoble, 2016.

BERARD, Y. et CRESPIN, R., *Aux frontières de l'expertise: dialogues entre savoirs et pouvoirs*, Res publica, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010.

BOURDON, J., PONTIER, J.-M. et RICCI, J.-C., *Droit des collectivités territoriales*, Thémis, Paris, Presses universitaires de France, 1998.

BOURJOL, M. et BODARD, S., *Droit et libertés des collectivités territoriales*, Droit de l'Administration locale, 1984.

CHAVRIER, G., *Le pouvoir normatif local: enjeux et débats*, Systèmes, Paris, LGDJ-Lextenso éd, 2011.

GAXIE, D., *La démocratie représentative*, Montchrestien, Paris, 3ème éd, 2000.

DE LUCA, V., *Aux origines de l'État-providence: Les inspecteurs de l'Assistance publique et l'aide sociale à l'enfance (1820-1930)*, s.l., Ined Éditions, 2002, disponible sur http://books.openedition.org/ined/17430 (Consulté le 8 novembre 2024).

FRANCE (éd.), *Code de l'administration communale: code municipal, décret du 22 mai 1957 et textes ultérieurs*, Nancy, Berger-Levrault, 1976.

FRANCE (éd.), *Les politiques sociales décentralisées: Rapport annuel 2007-2008*, Paris, la Documentation française, 2008.

FRANCE (éd.), *La décentralisation des politiques sociales, bilan et perspectives: un colloque organisé par le Conseil d'État le 29 mars 2013*, Droits et débats, n° 10, Paris, la Documentation française, 2014.

FRANCE (éd.), *Les expérimentations: comment innover dans la conduite des politiques publiques ?*, Les études du Conseil d'État, Paris, la Documentation française, 2019.

GAXIE, D., *La démocratie représentative*, Clefs, Paris, Montchrestien, 2000.

GUICHARD, O., *Vivre ensemble - Rapport de la commission de développement des*

responsabilités locales, s.l., La documentation française, septembre 1976.

HAUDEBOURG, G., *Mendiants et vagabonds en Bretagne au XIXe siècle*, s.l., Presses universitaires de Rennes, 1998.

JEANNOT, G., *Les métiers flous: travail et action publique*, Collection Travail & activité humaine, Toulouse, Octarès éd, 2011.

LA BOETIE, É. de et AUFFRET, S., *Discours de la servitude volontaire*, Mille et une nuits, n° 76, Paris, Éd. Mille et une nuits, 1995.

LE BEL, P.-M. et LARDON, S. (éds.), *Les défis de la gouvernance alimentaire: rapports de force, précarité et participation citoyenne*, Norois, n° 262, 2021,1, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2022.

LECUCQ, O., *État, collectivités territoriales et droits sociaux: étude de droit comparé*, Bibliothèque de droit, Paris, l'Harmattan, 2015.

MATHIEU, B. et VERPEAUX, M., *Droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, Droit fondamental, 2004.

MURRAY, R., CAULIER-GRICE, J. et MULGAN, G., *The open book of social innovation*, London: National endowment for science, technology and the art., 2010.

RAYSSIGUIER, Y.R. et HUTEAU, G., *Politiques sociales et de santé. Comprendre pour agir*, 3e éd., Références Santé Social, Rennes, Presses de l'EHESP, s.d.

SAUVE, J.-M. (dir.), *Le droit souple*, Les rapports du Conseil d'Etat, Paris, la Documentation française, octobre 2013.

SAVIGNAT, P., *Chapitre 1. Action sociale, problèmes sociaux et société - L'action sociale a-t-elle encore un avenir ?*, 2012.

STERN, P. et TUTOY, P., *Le métier de consultant: principes, méthodes, outils*, Paris, Éd. d'Organisation, 2003.

TOURETTE, F. et ALFANDARI, E., *Action et aide sociales*, Précis, s.l., Dalloz, février 2011.

Thèses

BA, O., *La prise de décisions locales : les procédés pour plus de démocratie*, Reims Champagne Ardenne, s.d., 2012.

BEDRANE-MAKHLOUF, K., *Les innovations sociales initiées, développées et/ou accompagnées par les collectivités territoriales : quel processus et quelles particularités ?*, Laboratoire de Recherche en Management, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2022.

BOUDJEMAÏ, M., *La territorialisation de l'aide sociale légale, une source d'inégalité selon le département de résidence*, Université de Reims Champagne-Ardenne, 2009.

CALLAND, P.-N., *La politique sociale napoléonienne De la charité chrétienne à une politique sociale d'Etat L'organisation du salut public sous le Consulat et l'Empire 1785 – 1815*, Centre d'Histoire culturelle des sociétés contemporaines, Université de Versailles Saint Quentin en Yvelines, 2015.

DAUPHIN, L., *Collectivités territoriales et expérimentation*, Observatoire des mutations institutionnelles et juridiques, Limoges, Faculté de droit et des Sciences Economiques, 2008.

PETIT, G., *Pouvoir et Vouloir participer en démocratie - Sociologie de l'engagement participatif : la production et la réception des offres institutionnelles de participation à l'échelle municipale*, Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2017.

Articles de Revues

A. K., « Permettre aux petites communes de concrétiser leurs projets », *AJ Collectivités Territoriales*, s.d., p. 392.

ALBERGHINI, A. *et al.*, « L'aide alimentaire : acteurs, pratiques et modalités d'accompagnement des publics (I): », *Recherche sociale*, janvier 2019, n° 1, pp. 5-92.

ANDREOTTI, A., MINGIONE, E. et LECLERC-LEMEL, A., « Le développement de systèmes locaux de l'intervention sociale, tendance commune dans les pays industrialisés: », *Informations sociales*, octobre 2013, n° 5, pp. 28-36.

ANNE, D., L'HORTY, Y. et DOLLE, M., « Transferts sociaux locaux et retour à l'emploi ; suivi d'un commentaire de Michel Dollé, et d'une réponse au commentaire, de Denis Anne et Yannick L'Horty », *Economie et statistique*, 2002, vol. 357, n° 1, pp. 49-78.

ANTONINI, J.-C., « Le CCAS d'Angers crée un comité d'usagers: », *VST - Vie sociale et traitements*, avril 2006, n° 1, pp. 9-12.

AUGIAS, D., « XII. De l'aménagement à l'égalité des territoires : quelle stratégie pour l'État ? », *Droit et gestion des collectivités territoriales*, 2017, vol. 37, n° 1, pp. 199-211.

AUTES, M., « Territoires et subjectivités : les nouveaux défis de l'action sociale », *Recherches et Prévisions*, 2005, vol. 81, n° 1, pp. 9-17.

AVENEL, C., « Les villes et la fabrique de la cohésion sociale : la montée d'un nouveau paradigme de l'action municipale: », *Informations sociales*, octobre 2013, n° 5, pp. 48-56.

AVENEL, C., « Les enjeux du développement social et territorial au regard du rôle de l'État et des politiques du droit commun: », *Les Politiques Sociales*, juillet 2017, n° 2, pp. 68-78.

AVENEL, C., « Les enjeux et les impacts de la réforme territoriale sur la mise en œuvre des politiques sociales »:, *Revue française des affaires sociales*, juillet 2017, n° 2, pp. 359-392.

AVENEL, C., « L'aller-vers permet de faire face aux situations de décrochage social et de réduire le non-recours aux droits », *La santé en action*, Dossier « Aller-vers » pour promouvoir la santé des populations, décembre 2021.

BARONNET, J., KERTUDO, P. et FAUCHEUX-LEROY, S., « La pauvreté et l'exclusion sociale de certains publics mal appréhendés par la statistique publique: », *Recherche sociale*, juillet 2015, n° 3, pp. 4-92.

BATAILLE, N., « Dans l'ombre de la décision : les fonctions multiples des rapports d'études dans la délégation marchande de l'expertise en politiques urbaines: », *Revue internationale de politique comparée*, octobre 2020, n° 4, pp. 83-107.

BATAILLE, N., « Experts et consultants au service de l'action publique locale: une approche pragmatique du travail de l'ingénierie privée », s.d.

BEAL, V., EPSTEIN, R. et PINSON, G., « La circulation croisée: Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie », *Gouvernement et action publique*, octobre 2015, n° 3, pp. 103-127.

BEGUIN, J.-C., « L'aide sociale, héritière de l'assistance publique: », *Le Genre humain*, septembre 2002, n° 2, pp. 375-396.

BELLANGER, E. (éd.), *Le Maire*, Pouvoirs, n° 148, Paris, Seuil, 2014, 204 p.

BENREDOUANE, J., « De la différenciation territoriale aux discontinuités territoriales : l'intervention des métropoles en droit de l'aide sociale », Discontinuités territoriales et droit public, 2018.

BERRIET-SOLLIEC, M. et TROUVE, A., « Développement des territoires de projet. Quels enjeux pour les politiques rurales ? », *Économie rurale*, mai 2013, n° 335, pp. 7-19.

BEZARD, A., « Le budget participatif, une opportunité pour développer notre culture de la participation citoyenne », *Fondation Jean Jaurès*, octobre 2022.

BILLAUDEAU, V., CHRISTOFOL, H. et MATHIEU, J.-P., « Dynamiques entrepreneuriales au sein de projets collectifs d'innovation sociale: », *Marché et organisations*, septembre 2019, n° 3, pp. 153-177.

BLONDIAUX, L., FOURNIAU, J.-M. et MABI, C., « Introduction. Chercheurs et acteurs de la participation : liaisons dangereuses ou collaborations fécondes ? »:, *Participations*, mai 2017, n° 3, pp. 5-17.

BLONDIAUX, L. et SINTOMER, Y., « L'impératif délibératif: », *Rue Descartes*, avril 2009, n° 1, pp. 28-38.

BODIGUEL, J.-L. et KESSLER, M.-C., « Les communautés urbaines », *Revue française de science politique*, 1968, pp. 257-277.

BOGAERT, É., « Le diagnostic est une écriture »:, *Sud/Nord*, juin 2012, n° 1, pp. 43-45.

BONI-LE GOFF, I., « À quoi servent les bureaux des cabinets de conseil ?: Espaces, biens symboliques et techniques de gouvernement », *Genèses*, mai 2015, n° 2, pp. 48-68.

BONI-LE GOFF, I. et NOUS, C., « Parler en expert·e·s: Les pratiques langagières dans le conseil en management », *Sociétés contemporaines*, août 2020, n° 1, pp. 73-97.

BORGETTO, M., « La décentralisation du « social » : de quoi parle-t-on ? »:, *Informations sociales*, février 2011, n° 6, pp. 6-11.

BORGETTO, M. et LAFORE, R., « Le droit de l'aide et de l'action sociales à l'épreuve de «l'acte II de la décentralisation» », *Recherches et Prévisions*, 2007, vol. 87, n° 1, pp. 17-24.

BORNER-KAYDEL, E., « Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence du Conseil d'État », *Les Annales de droit*, 2016, vol. 10, pp. 09-32.

BOSSEBEUF, C., « Réforme territoriale et « décentralisation à la carte » : une balkanisation des missions publiques source d'inégalités ? », *Etude FO-IRES*, 2016, p. 27.

BRABER, B.R., « Une démocratie forte : une politique participative pour un nouvel âge », *University of California Press*, 1984.

BUCOLO, E., EYDOUX, A. et FRAISSE, L., « Parcours coordonné et crèche d'insertion. Deux dispositifs transversaux d'insertion des mères de familles monoparentales précaires », *Revue des politiques sociales et familiales*, 2018, vol. 127, n° 1, pp. 37-48.

BUCOLO, E. *et al.*, « Penser global, agir local ? Désectorisation des politiques sociales et échelles d'action publique: », *Revue française des affaires sociales*, janvier 2019, pp. 41-61.

CARMOUZE, L., ALAUX, C. et FOUCHET, R., « Co-construire les services publics locaux : une approche stratégique de la participation des parties prenantes externes. Cas de l'analyse des besoins sociaux dans des centres communaux d'action sociale: », *Vie & sciences de l'entreprise*, juillet 2021, n° 1, pp. 91-113.

CARREL, M., « La gouvernance est-elle démocratique ? Les enjeux de la participation citoyenne »:, *Informations sociales*, octobre 2013, n° 5, pp. 144-151.

CAYOL, C., « « Éradiquer la pauvreté » ou accompagner: Des approches diverses de la pauvreté dans la mise en œuvre d'une politique sociale locale », *Revue des politiques sociales et familiales*, septembre 2022, n° 3, pp. 9-24.

CHAPPOZ, Y., « IV. Projets territoriaux, partenariat, Contractualisation : quelle place pour les citoyens ? », *Annuaire des collectivités locales*, 2001, vol. 21, n° 1, pp. 65-78.

CHAUVEAUD, C., « Les « baromètres du non-recours » : expérimentation d'un dispositif local pour l'accès aux droits: », *Informations sociales*, août 2013, n° 4, pp. 63-70.

CHEMIN, C. et THIMONIER, E., « Le rapprochement Chercheur-Consultant en aménagement du territoire : un apport à haute valeur ajoutée ? », *EchoGéo*, février 2010, disponible sur http://journals.openedition.org/echogeo/11635 (Consulté le 18 mars 2025).

CHICOT, P.-Y., « XI. Le renouvellement de l'État territorial : le prisme de la décentralisation autonomique », *Droit et gestion des collectivités territoriales*, 2017, vol. 37, n° 1, pp. 187-198.

CLEYET-MICHAUD, R., « La loi Chevènement relative au renforcement de la coopération intercommunale », *Archives et politique de la ville, archives et intercommunalité*, 2005, pp. 81-86.

CLOUTIER, J., « Qu'est-ce que l'innovation sociale ? », *Cahier du Centre de recherche sur les*

innovations sociales, Etudes théoriques, novembre 2003, 60 p.

COLLINGE, M., « La commune », *Dossiers du CRISP*, janvier 2006, n° 1, pp. 9-116.

CROM, J.-P.L., « Chapitre 4. L'assistance publique », *in* P.-J. HESSE et J.-P. LE CROM (éds.), *La protection sociale sous le régime de Vichy*, s.l., Presses universitaires de Rennes, 2001, pp. 163-182, disponible sur http://books.openedition.org/pur/16001 (Consulté le 8 novembre 2024).

CROUZATIER-DURAND, F., « IX. Du territoire aux territoires, les transformations de l'action publique », *Droit et gestion des collectivités territoriales*, 2017, vol. 37, n° 1, pp. 167-175.

CROVELLA, É., BEATRICE, M. et ROMAIN, S., « Bilan de l'expérimentation de la convention territoriale globale dans la branche Famille : éléments de réflexion: », *Informations sociales*, décembre 2012, n° 6, pp. 84-89.

CUNHA, A., « Systèmes et territoire : valeurs, concepts et indicateurs pour un autre développement », *L'Espace géographique*, 1988, vol. 17, n° 3, pp. 181-198.

CYTERMANN, L., « Communes, intercommunalités et politiques sociales »:, *Informations sociales*, février 2011, n° 6, pp. 42-48.

CYTERMANN, L. *et al.*, « Intercommunalité, métropole et social : quel avenir ? », *Informations sociales*, octobre 2013, n° 5, pp. 88-97.

DAVID, O., « Les politiques locales en faveur de la petite enfance : De la mobilisation des acteurs à la construction de partenariats », in, Liège, 2005.

DAVID, O. *et al.*, « La proximité revendiquée et désirée : les apports d'une enquête lancée par des élus locaux », *Géographie, économie, société*, 2012, n° 1, pp. 5-29.

DAVID, O., LE GRAND, É. et LONCLE, P., « Systèmes locaux et action publique : l'exemple des jeunes vulnérables: », *Agora débats/jeunesses*, septembre 2012, n° 3, pp. 81-95.

DE BRIANT, V., « Le droit à la différenciation territoriale : entre totems et tabous », *AJ Collectivités Territoriales*, 2018, p. 233.

DELCAMP, A., « La décentralisation française et l'Europe », *Pouvoirs*, La décentralisation, janvier 1992, pp. 149-160.

DESTREMAU, B. et MESSU, M., « Le droit à l'assistance sociale à l'épreuve du local: », *Revue française de science politique*, novembre 2008, n° 5, pp. 713-742.

DEUMIER, P., « Quand la loi est rédigée par des prestataires privés », *RTD Civ.*, 2020, p.581.

DEWEY, J., « Le public et ses problèmes », *in* C. MEADEL (éd.), *La réception*, s.l., CNRS Éditions, 2009, pp. 41-46, disponible sur http://books.openedition.org/editionscnrs/18789 (Consulté le 18 mars 2025).

DIDRICHE, O., « Le centre d'action sociale », *AJ Collectivités Territoriales*, 2018, p. 423.

DJELLAL, F. et GALLOUJ, F., « L'innovation dans les services publics: », *Revue française*

d'économie, octobre 2012, n° 2, pp. 97-142.

DONIER, V., « I. Le principe d'égalité dans l'action sociale des collectivités territoriales », *Annuaire des collectivités locales*, 2006, vol. 26, n° 1, pp. 639-647.

DONIER, V., « Garantir les droits sociaux dans le cadre de la décentralisation »:, *Informations sociales*, février 2011, n° 6, pp. 108-116.

DONIER, V., « L'avenir de la décentralisation de l'action sociale: », *Revue française d'administration publique*, mars 2016, n° 4, pp. 1055-1064.

DOUENCE, J.-C., « La spécialité des personnes publiques en droit administratif français », *R.D.P.*, 1972, p. 753.

DOUENCE, J.-C., « Réflexions sur la vocation générale des collectivités locales à agir dans l'intérêt public local », *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales, Entretiens de la Caisse des dépôts sur le développement local*, 1999, p. 317.

DOUENCE, J.-C., « VI. Compétences locales, services publics locaux », *Droit et gestion des collectivités territoriales*, 2017, vol. 37, n° 1, pp. 383-405.

DUPRIET, R., « Le Centre communal d'action sociale : un organisme souvent contesté et remis en cause: », *Vie sociale*, juin 2011, n° 2, pp. 105-109.

DURAN, P., « L'évaluation des politiques publiques : une résistible obligation: Introduction générale », *Revue française des affaires sociales*, juillet 2010, n° 1, pp. 5-24.

FABERON-TOURETTE, F., « Les territoires de l'action sociale », *AJ Collectivités Territoriales*, 2013, p. 320.

FAURE, B., « La compétence générale des collectivités territoriales : consécration et vicissitudes historiques », *Pouvoirs locaux*, 2006, p. 43.

FAURE, B., « Règlements locaux et règlements nationaux », *Nouveaux cahiers du conseil constitutionnel*, janvier 2014.

FRAYSINNET, M.-H., « La clarification des compétences des collectivités territoriales ou l'improbable innovation », *Sciences de la société*, 2010, pp. 11-25.

FRIER, P.-L., « Le pouvoir réglementaire local : force de frappe ou puissance symbolique ? », *AJDA*, 2003, p. 559.

FRIGOLI, G., « Lorsque gérer l'action sociale devient affaire d'action collective. Une contribution à l'analyse des partenariats dans l'action sociale territorialisée: Le cas de la lutte contre l'exclusion », *Revue française des affaires sociales*, décembre 2004, n° 4, pp. 85-103.

FRIGOLI, G., « L'action des Caf entre orientations nationales et autonomie locale. Le dispositif « Promeneurs du Net » », *Revue des politiques sociales et familiales*, 2020, vol. 135, n° 1, pp. 57-64.

FRINAULT, T. et LE SAOUT, R., « Communes, intercommunalité et action sociale. Les contraintes d'un changement d'échelle territoriale: », *Revue française des affaires sociales*,

février 2012, n° 4, pp. 114-131.

FUCHS, J. et GUYON, F., « Le Projet sportif territorial de la ville de Brest (France): Effets d'un dispositif de participation citoyenne », *Politique et Sociétés*, octobre 2021, vol. 40, n° 3, pp. 3-28.

GATEL, F., « Le Sénat appelle à une « thérapie de choc » face à « l'addiction », en matière de normes applicables aux collectivités territoriales », *AJ Collectivités Territoriales*, 2023, p. 72.

GHEBALI-BAILLY, M., « L'aide sociale facultative servie par les centres communaux et intercommunaux d'action sociale », *RDSS 1998*, 1998, p. 568.

GHEBALI-BAILLY, M., « Le versement d'indemnités aux présidents et vice-présidents des CCAS/CIAS », *RDSS 2002*, mars 2002.

GILBERT, G. et GUENGANT, A., « L'émiettement communal et la fiscalité », *Pouvoirs*, janvier 1992, pp. 85-98.

GIULY, E., « Dans les coulisses de l'élaboration de la loi du 2 mars 1982 », *La décentralisation*, octobre 2022.

GORGE, A.-S., « I. Le principe d'égalité entre les collectivités territoriales », *Droit et gestion des collectivités territoriales*, 2011, vol. 31, n° 1, pp. 691-700.

GRAMAIN, A. et NEUBERG, S., « Réagencements territoriaux et conduites des politiques sociales à l'échelle locale », *Travail et emploi*, septembre 2009, n° 119, pp. 77-87.

GRELLEY, P., « Contrepoint – La naissance de l'intercommunalité sociale: », *Informations sociales*, octobre 2013, n° 5, pp. 107-107.

GREMION, C., « Région, département, commune : le faux débat », *Pouvoirs*, janvier 1992, pp. 55-62.

GRISON, J.-B., « Les découpages municipaux en Europe : la France est-elle vraiment une exception ? », *EchoGéo*, 2016, vol. 35.

GUERY, H. et MAURIN, L., « Les enjeux de l'observation sociale locale: », *Informations sociales*, octobre 2013, n° 5, pp. 76-83.

HENRY, O., « La construction d'un monde à part. Processus de socialisation dans les grands cabinets de conseil », *Politix*, 1997, vol. 10, n° 39, pp. 155-177.

HENRY, O., « Comment se forment les dispositifs de jugement ?: Une analyse socio-historique des activités de conseil (1912-1952) », *Revue Française de Socio-Économie*, janvier 2014, n° 2, pp. 171-190.

HORGUES-DEBAT, J., « La proximité : une autre logique pour les services publics », *Pour*, 2008, vol. 196-197, pp. 25-33.

JOUBERT, S., « XIV. Déconcentration, décentralisation ou délégation ? », *Droit et gestion des collectivités territoriales*, 2017, vol. 37, n° 1, pp. 223-235.

KADA, N., « La différenciation territoriale, source d'innovation ? », *Horizons publics*, Dossier Droit et innovation, 2019, p. 42.

KERROUCHE, É., « Intercommunalités et action sociale: Entre renouvellement et sédimentation », *Informations sociales*, février 2005, n° 1, pp. 76-85.

KITTS, A., « Une géographie départementale de la protection sociale : les dépenses d'assistance en France (1880-1914): », *Revue d'histoire de la protection sociale,* avril 2020, n° 1, pp. 124-155.

LAFORE, R., « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du « département providence »: », *Revue française des affaires sociales*, décembre 2004, n° 4, pp. 17-34.

LAFORE, R., « Le rôle des associations dans la mise en œuvre des politiques d'action sociale: », *Informations sociales*, février 2011, n° 6, pp. 64-71.

LAFORE, R., « Où en est-on du « département-providence ? » », *Informations sociales*, octobre 2013, n° 5, pp. 12-27.

LANDEL, P.-A., « Entre politique publique et action publique : l'ingénierie territoriale », in *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale,* Questions contemporaines, 2007.

LAPOSTOLLE, D., « Les enjeux de la professionnalisation des agents de développement. L'ingénierie territoriale prise en étau entre les conceptions organique et mécaniste du développement territorial », *Géographie, économie, société*, 2011, n° 4, pp. 339-362.

LAPOSTOLLE, D., « La recomposition des formes bureaucratiques dans le développement territorial. Ingénierie territoriale et intermédiations dans les territoires de projet », *Interventions économiques*, n°48, novembre 2013.

LAPOSTOLLE, P.D., « L'ingénierie territoriale vue des pays : Une bureaucratie professionnelle territoriale en gestation », s.d.

LE BART, C., « L'analyse du discours politique : de la théorie des champs à la sociologie de la grandeur », *Mots*, juillet 2003, n° 72, pp. 97-110.

LE BRAS-THOMAS, C., « Quelle conduite de l'action publique locale demain ? Pour une nouvelle génération de la décentralisation », *AJ Collectivités Territoriales*, janvier 2023, p.10.

LE CHATELIER, G., « Le débat sur la clause générale de compétence est-il vraiment utile ? », *AJDA*, 2009, pp. 185-191.

LE DORH, M., « Rendre aux élus leur pouvoir d'agir : les 15 propositions du Sénat », *AJ Collectivités Territoriales*, 2023, p. 396.

LENOIR, D., « L'investissement social, une perspective stratégique », *Informations sociales*, décembre 2016, n° 1, pp. 3-3.

LESUEUR, D., « Dépenses sociales et médico-sociales des départements en 2022 », *La lettre de l'ODAS*, juin 2023.

L'HORTY, Y., « Les politiques sociales locales: L'action des villes pour les familles pauvres »,

Informations sociales, juin 2006, n° 2, pp. 100-111.

LONCLE, P., « Territoires et innovation sociale: L'exemple des politiques sociales et sanitaires locales », *Revue française d'administration publique*, septembre 2005, n° 3, pp. 399-402.

LONCLE, P., « Spécificités territoriales: L'exemple de Bobigny », *Adolescence*, juin 2012, n° 2, pp. 337-347.

LONCLE, P. et ROUYER, A., « La participation des usagers : un enjeu de l'action publique locale: », *Revue française des affaires sociales*, décembre 2004, n° 4, pp. 133-154.

LONG, M., « L'action sociale entre commune et intercommunalité », *AJDA*, 2009, p. 2098.

LORRAIN, D., THOENIG, J.-C. et URFALINO, P., « Does local politics matter ?. Débat entre D. Lorrain, J.-C. Thoenig et P. Urfalino », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 1989, vol. 2, n° 7, pp. 115-123.

LUCAS, A., « Le pari infructueux de la décentralisation au service de la démocratie de proximité en France », s.d.

MABILEAU, A., « L'élu local : nouveau professionnel de la République », *Pouvoirs*, janvier 1992, pp. 67-78.

MARCOVICI, E., « XV. Les nouveaux territoires de l'action de l'État, facteur de complexité administrative », *Droit et gestion des collectivités territoriales*, 2017, vol. 37, n° 1, pp. 237-245.

MENGIN, S. et TABOURY, S., « Contractualiser et évaluer les politiques sociales locales : l'exemple de la convention territoriale globale des Caf: », *Informations sociales*, novembre 2023, n° 5, pp. 81-89.

MENY, Y., « La République des fiefs », *Pouvoirs*, La décentralisation, janvier 1992, pp. 17-24.

MESNAGE, H.-S., « Le centre communal d'action sociale aujourd'hui », *RDSS* 2023, s.d., p. 151.

MILLER, S., « Décentralisation et principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel: », *Titre VII*, octobre 2022, n° 2, pp. 27-35.

MILLON, C., « L'imbrication des pouvoirs, limite pour la démocratie », *Pouvoirs*, janvier 1992, pp. 41-53.

MISCHLICH, F., « La réforme des centres communaux d'action sociale par le décret du 6 mai 1995 : un décret très attendu pour quelques clarifications… », *RDSS* 1996, s.d., p. 82.

MOZOL, P., « Un chantier permanent de la décentralisation : La répartition des compétences », in, 2009, p.41.

NAVEREAU, B., TALLEC, J. et ZULIANI, J.-M., « Les logiques territoriales des « mondes de production » de petites villes: Vers une lecture renouvelée des centralités ? », *Belgeo*, juillet 2019, n° 3.

NEMERY, J.-C., « X. Le rapport de la commission Mauroy et la démocratie locale », *Annuaire*

des collectivités locales, 2001, vol. 21, n° 1, pp. 159-167.

ORANGE, G., « III. La démocratie dans les villes françaises », *Annuaire des collectivités locales*, 2001, vol. 21, n° 1, pp. 45-63.

ORLANDINI, J., « L'action territoriale des Caf : entre repositionnement et rééquilibrage », *Regards*, mars 2020, n° 2, pp. 159-172.

PALIER, B., « La référence au territoire dans les nouvelles politiques sociales », *Politiques et management public*, 1998, vol. 16, n° 3, pp. 13-41.

PASQUIER, R., « Les consultants façonnent l'action publique locale », *La gazette des communes*, Dossier « La République des consultants », 2017.

PASTOREL, J.-P., « Collectivité territoriale et clause générale de compétence », *Revue du droit*

PERCHERON, A., « L'opinion et la décentralisation ou la décentralisation apprivoisée », *Pouvoirs*, janvier 1992.

PETIT, G., « Le leadership paradoxal des maires participationnistes : s'engager en représentation par et pour la participation », *Politique et Sociétés*, 2022, vol. 41, n° 2, p. 69.

PLAGNOL, H. *et al.*, « L'administration territoriale : Etat central, pouvoirs locaux », in, Dixième conférence, Conseil d'Etat, 4 mars 2015.

PONTIER, J.-M., « Rapport Woerth : "Le temps de la confiance" ? », *AJ Collectivités Territoriales*, 2024, p. 332.

PONTIER, J.-M., « Décentralisation : la rue Cambon dresse le bilan et réclame une nouvelle réforme », *AJ Collectivités Territoriales*, 2023, p. 193.

PONTIER, J.-M., « La commune, exception administrative territoriale », *AJDA*, 2020, p. 1945.

PONTIER, J.-M., « Requiem pour une clause générale de compétence? », *La Semaine Juridique*, Administrations et collectivités territoriales, 2012, 18 p.

PONTIER, J.-M., « L'action sociale des collectivités territoriales », *La revue administrative*, juillet 2007, pp. 400-410.

REYNAUD, J.-D., « Crozier Michel, Le phénomène bureaucratique, essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel. », *Revue française de sociologie*, 1964, vol. 5, n° 3, pp. 337-340.

RUAULT, M., « Les dépenses d'aide sociale et leurs bénéficiaires: », *Journal du droit des jeunes*, mars 2001, n° 3, pp. 26-29.

SAINT-BONNET, F. *et al.*, *La démocratie participative*, Pouvoirs, n°175, Paris, Seuil, 2020.

SAINT-MARTIN, D., « Les consultants et la réforme managérialiste de l'État en France et en Grande-Bretagne : vers l'émergence d'une « consultocratie »? », *Canadian Journal of Political Science*, mars 1999, vol. 32, n° 1, pp. 41-74.

SCHOCH, E., « II. Action sociale -Solidarité », *Droit et gestion des collectivités territoriales*,

2017, vol. 37, n° 1, pp. 581-591.

SEMPE, F., « III. Coopération entre collectivités territoriales », *Droit et gestion des collectivités territoriales*, 2017, vol. 37, n° 1, pp. 361-363.

SINTOMER, Y., « Du savoir d'usage au métier de citoyen ?: », *Raisons politiques*, septembre 2008, n° 3, pp. 115-133.

TARON, D., « Pouvoir normatif des départements : l'exemple du règlement départemental d'aide sociale », *AJ Collectivités Territoriales*, 2024, p. 483.

TCHENG, H. et HUET, J.-M., « Les incessantes mutations des cabinets de conseil »:, *L'Expansion Management Review*, mars 2009, n° 1, pp. 10-19.

TCHERNONOG, V., « Les associations en France, Poids, Profils, Evolutions », *Association pour le Développement de la Documentation sur l'Economie Sociale*, novembre 2007.

TERRIER, E., « L'observation socio-territoriale par les acteurs du secteur social : catégories d'analyse et choix méthodologiques: », *Espaces et sociétés*, octobre 2019, n° 1, pp. 15-32.

THIERRY, M., « Les enjeux de l'Acte III de la décentralisation: », *Informations sociales*, octobre 2013, n° 5, pp. 6-11.

TISSOT, S., « Identifier ou décrire les « quartiers sensibles » ?: Le recours aux indicateurs statistiques dans la politique de la ville », *Genèses*, 2004, vol. 54, n° 1, p. 90.

TROGNON, L. *et al.*, « Ingénierie territoriale, de quoi parle-t-on? », *Revue d'Auvergne*, Revue d'Auvergne, 2012, vol. 126, n° 602-603, pp. 321-342.

VANDELLI, L. (éd.), *La commune en France et en Europe*, Pouvoirs, n° n° 95, Paris, Éd. du Seuil, 2000.

VANDENBROUCKE, F., COLLOMBET, C. et MINONZIO, J., « Faire de l'investissement social un principe de réforme pour la protection sociale: », *Informations sociales*, décembre 2016, n° 1, pp. 22-26.

VERPEAUX, M., « La clause générale de compétence, consécration ou remise en cause? », *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, 2009, vol. 42, pp. 66-70.

VIGUIER, J., « Le principe de subsidiarité, nouvel objet du droit constitutionnel », *Les nouveaux objets du droit constitutionnel*, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2006.

VISSOL, T., « Pauvreté et lois sociales sous la Révolution française 1789-1794 », *in* J.-M. SERVET (éd.), *Idées économiques sous la Révolution (1789-1794)*, s.l., Presses universitaires de Lyon, 1989, pp. 257-307.

ZIELINSKI, D., « Une dynamique intercommunale: Le rôle des CCAS », *Informations sociales*, juin 2006, n° 2, pp. 112-119.

« Dossier : Relations État-collectivités : la parole aux acteurs », *AJ Collectivités Territoriales*, 2023, pp. 9-50.

« Dossier - Les transferts de compétences », *AJ Collectivités Territoriales*, 2024, pp. 74-101.

« L'action sociale face aux publics précaires "invisibles" (I) », *Eléments de réflexion sur les formes et les mécanismes de « l'invisibilité sociale »*, s.d., n° 3, p. 146.

Rapports

ABDOUNI, S., *En 2014, huit communes sur dix mènent une action sociale - Premiers résultats de l'enquête ASCO*, Etudes et Résultats, Direction de la Recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, février 2017.

ACAR, B. et ANGEL, N., *Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales : enjeux et perspectives*, Inspection Générale de l'Administration, juin 2021, 86 p.

ALLARD, C. et RICKEY, B., *What Works Centres britanniques : quels enseignements pour des politiques fondées sur la preuve en France ?*, Agence nouvelle des solidarités actives, mars 2017, 202 p.

ANDRE, G., BORIOSI, M. et BRISSARD, E., *La décentralisation des politiques sociales à l'aune des récentes réformes territoriales : Bilan et perspectives*, Direction générale de la cohésion sociale, septembre 2015, 152 p.

AUBERT, D., *Les leçons du « choc de participation*, CNLE, 2023.

BERNASCONI, P., *Rétablir la confiance des français dans la vie démocratique - 50 propositions pour un tournant délibératif de la démocratie française*, Ancien Président du CESE, février 2022, 116 p.

BIEMOURET, G. et COSTES, J.-L., *Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux*, Assemblée nationale, 2016.

BLAISON, E. *et al.*, *Contingence des moyens financiers et progression de la demande sociale : quelles conséquences pour les CCAS/CIAS ?*, UNCCAS, INET, 2016.

BLANCHARD, A. et GARNIER, P., *Le centre social intercommunal : un acteur collectif partenaire du projet de territoire*, Caisse des Dépôts, octobre 2011, 116 p.

BOCKEL, J.-M., *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1) sur « L'adaptation locale de l'organisation territoriale, les rapports juridiques des collectivités territoriales entre elles et avec leurs groupements : actes du colloque du 15 mars 2018 »*, Sénat, 2018, 91 p.

BRIERE, L. et RAQUIN, C. (dir.), *Les collectivités locales en chiffres*, Direction générale des collectivités locales, 2024, 136 p.

BRULIN, C. et GUENE, C., *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1) relatif à l'ANCT*, Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 février 2023, Sénat, s.d., 136 p.

BURSTIN, A., OLIER, L. et SEILER, C., *La participation citoyenne dans les politiques de solidarité : Etat des lieux et perspectives*, Inspection Générale des Affaires Sociales, novembre 2023.

CARRERE, M. et DARNAUD, M., *Avis de tempête sur la démocratie locale : soignons le mal des maires*, Sénat, 2023.

CARVOUNAS, L. et SIGNARBIEUX, E., *Engagés pour les solidarités - Bilan de mi-mandat du bureau national - 2021-2024*, Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale, 2024, 36 p.

CAZENEUVE, J.-R., *Expérimentation et différenciation territoriale Autonomie financière des collectivités territoriales*, Mission Flash sur la réforme des institutions, Assemblée nationale, 2018, 88 p.

CAZENEUVE, J.-R. et VIALA, A., *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation en conclusion des travaux du groupe de travail sur les possibilités ouvertes par l'inscription dans la Constitution d'un droit à la différenciation*, Assemblée nationale, 2019, p. 95.

CHARTRON, M., *Les transferts de compétences entre collectivités - les volets technique, juridique et financier pour les communes et établissements publics de coopération intercommunale*, CNFPT, s.d., p. 102.

CHRISTIANY, D., *Le cadre juridique de l'action sociale intercommunale - De l'action sociale d'intérêt communautaire aux politiques de cohésion sociale intercommunale*, Intercommunalités de France, août 2022, p. 34.

COURTOIS, J.-P., *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales*, Sénat, 2009, 518 p.

DE LA BRETECHE, L. et BONNET-GALZY, M.-C. (dir.), *Ensemble, accélérons ! Accompagner les acteurs de l'innovation dans leur changement d'échelle*, Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), décembre 2015, 44 p.

DE BOISDEFFRE, M., *L'usager du premier au dernier kilomètre de l'action publique : un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique*, Etudes annuelles, Conseil d'Etat, 2023, 423 p.

DEGOFFE, M., *1982-2022 : quarante ans de décentralisation en France*, Conseil Constitutionnel, octobre 2022.

FOUCAULT, M., *Enquête sur les maires de France*, AMF / Sciences Po, 2023.

GIROD, P., *Rapport sur le projet de loi relatif à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat*, Sénat, 1982, 176 p.

HAVETTE, S., MOLIERE, E. et MORICEAU, C., *L'action sociale facultative des communes et des intercommunalités*, DRESS, septembre 2014, 30 p.

LAIGNEL, A., DUPONT, J.-L. et BRIERE, L., *Rapport de l'Observatoire des finances et de la*

gestion publique locales, Edition 2024, 262 p.

LE COZ, G. et DELPAL, B., *Contribution à la cartographie de l'action sociale*, Inspection Générale des affaires sociales, novembre 2006.

LEBEC, M. et SANSU, N., *Mission Flash sur le champ d'application de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques*, Assemblée nationale, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, 12 juillet 2023, 30 p.

LIP, D. *et al.*, *L'action sociale intercommunale - Enjeux, réalités et perspectives d'évolution*, AdCF, septembre 2010, 64 p.

MALLET, M. *et al.*, *Les centres intercommunaux d'action sociale : des appuis majeurs dans des territoires en pleine recomposition*, UNCCAS, octobre 2016.

MANDRIN, C. et DUVOUX, N., *Evoluer, S'engager, S'adapter - Rapport d'activité 2020-2023 du CNLE*, Conseil National de Lutte contre l'Exclusion, 2023, 54 p.

MARCOVICI, L. et GUILLAUMIN, V., *Plateformes territoriales de lutte contre la précarité énergétique - retours d'expériences et enseignements méthodologiques*, Agence nouvelle des solidarités actives et Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale, février 2016, 42 p.

MARQUIER, R., *L'action sociale des collectivités locales envers les personnes âgées, Une observation qualitative au-delà de l'aide sociale légale*, Etude de la DREES, 2015, 24 p.

MAUROY, P., *Refonder l'action publique locale*, 2000.

RAVIGNON, B., *Coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions.*, mai 2024, 240 p.

RENON, M. et GALIBERT, V., *L'organisation territoriale de la République en matière d'action sociale à l'heure des métropoles*, INET, 2018, 47 p.

ROUGIER, T., *Cap sur les enjeux financiers portés par les CCAS et CIAS*, Observatoire des finances et de la gestion publique locales, octobre 2020.

RUFIN, M., *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi relatif à la partie législative du code général des collectivités territoriales.*, Sénat, n°131, décembre 1995, 175 p.

SUEUR, J.-P. (dir.), *6 février 1992 – 6 février 2012 : Vingt ans de communautés de communes, bilan et perspectives*, Paris, Commission des Lois du Sénat, 2012.

VALENCE, D., *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur un nouvel acte de décentralisation, à la suite des débats organisés les 7 et 27 février 2024 par la délégation*, Assemblée nationale, 2024, 115 p.

VIVIEN, *Rapport fait au nom de la commission chargée de déterminer le projet de loi sur l'administration municipale à la chambre des députés*, 1837.

ZUMSTEEG, S. et BOISSON, L., *Les Français et le service public local*, Ipsos pour l'Association des Administrateurs Territoriaux de France, 11 octobre 2018, 30 p.

Rapport fait au nom de la Commission des Lois Constitutionnelles, de Législation, du Suffrage Universel, du Règlement et d'Administration Générale, sur le projet de loi déclaré d'urgence relatif à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, octobre 1982.

Rapport d'activité de la Commission supérieure de codification, 1994, 36 p.

La décentralisation en matière d'aide sociale, Cour des comptes, décembre 1995, 181 p.

L'aide alimentaire des CCAS/CIAS en pratique, UNCCAS, octobre 2011, 39 p.

Cap sur les enjeux financiers portés par les CCAS et CIAS, Observatoire des finances et de la gestion publique locales, octobre 2020.

Les conditions de ressources dans les politiques sociales : plus de simplicité, plus de cohérence, Conseil d'Etat, 2021, p. 113 p.

Rapport d'activité de l'UNCCAS, UNCCAS, 2022, 34 p.

20 ans de la Banque d'expériences de l'UNCCAS, UNCCAS, Banque des territoires, 2022, 72 p.

Rapport d'activités 2023 de l'Odas, Observatoire de la Décentralisation de l'Action Sociale, 2023, 28 p.

La décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver, Cour des comptes, 2023, 94 p.

Dépenses sociales et médico-sociales des départements en 2022, La lettre de l'ODAS, ODAS, juin 2023, p. 20 p.

Articles de Journaux et Magazines

BEC, C., « Le conseil supérieur de l'Assistance Publique », *Le Mouvement social*, juin 1993, pp. 67-84.

JANNES, J.-M., « Le chef de file n'a absolument aucun pouvoir de contrainte - Géraldine Chavrier, professeur de droit public », *Dossiers d'actualités*, 2013.

JOHANNES, J., « Le chef de file n'a absoluement aucun pouvoir de contrainte », *La gazette des communes*, juillet 2013.

« 50 questions sur les CCAS et CIAS », *Le courrier des maires et des élus locaux*, novembre 2018.

« Entretien avec Luc Carvounas, maire d'Alfortville et président de l'UNCCAS : Le bloc communal doit gérer toute l'action sociale de proximité », *AMF*, 31 mars 2023.

« Les finances des départements enregistrent “un retournement de tendance marqué” », *Banque des territoires*, s.d.

Documents

HAUT CONSEIL DU TRAVAIL SOCIAL, « Participer - L’implication citoyenne dans la vie de la société et dans les politiques de solidarité », juillet 2019.

« Expérimentation sociale, de la théorie à la pratique », *Le Média social*, 2017.

« Panorama statistique des métiers territoriaux », juin 2021.

INDEX DES MATIÈRES

Note au lecteur : L'index des matières présente une liste des principaux sujets traités dans ce travail. Il renvoie aux numéros de page concernés par les thématiques. Naturellement, les entrées sélectionnées ne sauraient être exhaustives, mais elles peuvent guider à la lecture de cet ouvrage.

Mots clefs	**Pages**
Aide alimentaire	60, 61, 77, 123, 197
Associations	7, 9, 13, 16, 46, 55, 60, 74, 79 à 84, 92, 93, 105, 107, 115, 117, 128, 135, 139, 145, 152 à 159, 167, 169, 193, 196, 197, 203, 204, 206, 212, 214, 217, 218, 222, 236, 237 à 244, 248, 253, 259 à 263, 268, 269, 276, 279
Bonne pratique	17, 233 à 257, 261, 269, 277, 280
Bureau de bienfaisance	20, 23, 27
CAF	7, 48, 50, 69, 83, 148, 157, 209, 211, 212, 220 à 231, 277
CCAS	5, 7, 56 à 66, 74 à 94, 115 à 126, 132 à 140, 153, 156, 169, 192, 196, 197, 199, 207, 212, 216, 217, 219, 241, 243, 269 à 275, 282
CIAS	7, 60, 63, 74, 85 à 95, 105, 113 à 125, 132, 135, 192, 216, 217, 243, 269
Concertation	39, 41, 49, 92, 119, 157, 160, 165, 166, 176, 207, 211 à 218, 231
Décentralisation des politiques sociales	31, 53, 233

Département	8, 13, 14, 19, 21 à 70, 89 à 117, 132 à 134, 144, 148, 150, 151, 171, 187, 193, 204, 216, 217, 222, 223, 225, 229, 236 à 243, 262, 271, 272
Élus	5, 14, 16, 28 à 33, 38, 41, 45, 57, 70 à 83, 90, 92, 96, 108, 109, 112 à 129, 138, 156, 159, 161, 162, 167, 174, 175, 185, 196 à 248, 257à 267, 273, 274, 279 à 281
Expérimentation	38, 141, 142, 143, 144, 145, 157, 168, 172, 173, 228, 257, 266, 277, 282
Familles	5 à 16, 22, 29, 35, 36, 39, 54, 56, 60 à 81, 87 à 95, 104, 116, 119, 121, 123, 132 à 140, 150 à 161, 167, 181, 190 à 195, 205, 206, 211 à 232, 244, 273, 274
Finances	7, 18, 25, 48, 63, 74, 85 à 90, 110, 117, 118, 142, 146, 151, 164, 176, 184, 192, 230, 235, 276 à 279
France Services	105 à 113, 169, 209
Innovation	17, 43, 106, 120, 141 à 146, 164, 224, 232, 233, 242, 247, 248, 252, 257, 266 à 273, 278 à 282
Intercommunalité	42, 43, 64, 69, 70, 73, 95 à 132, 184, 197, 204, 211 à 213, 226, 230
Jeunes	14, 41, 57, 58, 65, 66, 76 à 80, 105, 136, 139, 155, 164, 187, 191 à 194, 223 à 231, 262, 263, 275 à 277
Partenariat	40, 47, 49, 69, 71, 89, 114, 153, 157, 158, 181, 211, 212, 214, 219, 220 à 232, 242, 247, 248, 255 à 262, 273
Petite enfance	64, 104 à 107, 125, 156, 157, 191, 211, 219, 222 à 227, 230, 238
Séniors	14, 155, 163, 187, 190 à 192, 274 à 277

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE 1

PRINCIPALES ABREVIATIONS 2

INTRODUCTION GÉNÉRALE 3

PARTIE PREMIÈRE : LES COMPÉTENCES DES COMMUNES EN MATIÈRE D'ACTION SOCIALE : UNE CHARGE PLUS QU'UNE INTENTION 13

CHAPITRE PREMIER : LE ROLE ACCRU DE LA COMMUNE AU TRAVERS DES RÉFORMES DÉCENTRALISATRICES 25

SECTION PREMIÈRE : *LA DÉCENTRALISATION DES POLITIQUES SOCIALES, CAUSE D'UNE BAISSE D'EFFICACITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE* *26*

Paragraphe I : La décentralisation de l'action sociale, un exercice inachevé 26

A. La clarification inachevée de l'acte I de la décentralisation 27

B. La décentralisation au XXIème siècle, une correction partielle 33

Paragraphe II : La territorialisation de l'action sociale comme cause d'une hausse des dépenses et d'une baisse des services 40

A. L'inefficace décentralisation en matière de co-construction des politiques publiques sociales 41

B. L'accroissement continu des problématiques sociales à la charge des collectivités territoriales 44

SECTION SECONDE : *LA CLAUSE GÉNÉRALE DE COMPÉTENCE, UNE GAGEURE POUR LES COMMUNES* *48*

Paragraphe I : L'intérêt de la clause générale de compétence pour la mise en œuvre de l'action sociale à l'échelle communale 48

A. La commune comme centre-périphérie des politiques publiques sociales 49

B. Une responsabilité incontestée permettant une action continue 53

Paragraphe II : La clause générale de compétence comme facteur de l'alourdissement des activités communales 57

A. Une activité communale permanente, une activité communale affaiblie ? 58

B. Des possibilités d'action symptomatiques du morcellement des politiques publiques sociales 62

CHAPITRE DEUXIÈME : LA COMMUNE, EN « PREMIÈRE LIGNE » POUR LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES SOCIALES DU FAIT DE SON ENTIÈRE PROXIMITÉ 67

SECTION PREMIÈRE : *LE CCAS, UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC AU CŒUR DE LA MAISON COMMUNALE* *69*

Paragraphe I : Le CCAS, un acteur clé pour une politique d'action sociale pérenne 70

A. Une connaissance accrue des besoins et problématiques sociales à valoriser 70

B. Un engagement d'une pluralité d'acteurs à renforcer 74

Paragraphe II : Le CCAS, un acteur qui tend à s'affirmer au sein de l'écosystème territorial soci**al** 78

A. Le CCAS : une charge contraignante pour les collectivités plus qu'un investissement pérenne 79

B. La problématique de l'absence de la participation du CCAS aux réflexions sur la politique sociale nationale 84

SECTION SECONDE : *LA MÉTROPOLISATION DE L'ACTION PUBLIQUE, UN EFFET INCERTAIN SUR L'ACTION SOCIALE COMPLÉMENTAIRE* *90*

Paragraphe I : Une dynamique intercommunale en demi-teinte pour la mise en œuvre de l'action sociale 90

A. Les compétences exercées par les EPCI à fiscalité propre en matière d'action sociale 91

B. Une intégration communautaire vectrice d'une pluralité de services de proximité 103
Paragraphe II : La vaine place des CIAS dans les politiques sociales territoriales 109
A. L'apport des CIAS à l'animation du développement social du territoire 110
B. Le CIAS : un établissement public non identifié 116
CHAPITRE TROISIÈME : LA DIVERSITÉ DES INTERVENTIONS DE LA COMMUNE EN MATIÈRE D'ACTION SOCIALE, UN POUVOIR D'INITIATIVE NON RECONNU 122
SECTION PREMIÈRE : *UN POUVOIR D'INITIATIVE DES ÉLUS COMMUNAUX EN DEMI TEINTE* *123*
Paragraphe I : Un pouvoir décisionnaire des communes accessoire 124
A. L'ineffectivité du pouvoir normatif local en matière de politiques sociales 124
B. Le pouvoir réglementaire des CCAS : une indifférence partagée 130
Paragraphe II : Des politiques publiques sociales partiellement décidées 136
A. La difficulté d'initier et d'innover en matière sociale 136
B. Une action sociale d'abord considérée comme une charge financière dans un contexte de restriction budgétaire 141
SECTION SECONDE : *LA PARTICIPATION CITOYENNE, UNE CONTRIBUTION NÉCESSAIRE À L'ACTION SOCIALE* *147*
Paragraphe I : Le pouvoir démocratique local comme moteur de l'action publique 147
A. L'implication nécessaire des acteurs locaux pour soutenir les politiques sociales communales 148
B. L'intervention du public comme usager-acteur des politiques sociales 153
Paragraphe II : Une co-construction des politiques sociales locales à perfectionner 155
A. Des procédés de participation du public inadaptés à l'action sociale 156
B. Le besoin de développer une fabrique ouverte des politiques sociales pour valoriser la place de la commune dans l'écosystème territorial du social 161
PARTIE SECONDE : LES COMPÉTENCES DES COMMUNES EN MATIÈRE D'ACTION SOCIALE : UNE INGÉNIERIE NÉCESSAIRE POUR SA MISE EN ŒUVRE **169**
CHAPITRE PREMIER : LA NÉCESSAIRE MISE EN MOUVEMENT D'UN COLLÈGE D'ACTEURS ET D'INTERVENTIONS POUR OBSERVER ET FAIRE VIVRE LE TERRITOIRE 176
SECTION PREMIÈRE : *LE RÔLE DU CONSULTANT, ENTRE ACTION TECHNIQUE ET INTERVENTION DE SECOND PLAN* *177*
Paragraphe I : L'intervention du consultant, un apport extérieur pour éclairer le territoire et ses enjeux 177
A. Le temps de l'observation : un appui plus que technique 178
B. Le temps de la confrontation des points de vue : un appui idéologique 190
Paragraphe II : L'intervention du consultant, une prestation de services plus qu'une relation de confiance 195
A. Un métier et des compétences mal considérés 196
B. Une utilité largement tributaire de l'investissement du commanditaire 200
SECTION SECONDE: *L'APPORT DES PARTENARIATS POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'ACTION SOCIALE* *206*
Paragraphe I : Des contacts personnels aux partenariats formels 206
A. Des études pour faire naître des interconnexions autour de l'action communale 207
B. Une structuration des réseaux pour améliorer les pratiques et favoriser la mise en œuvre de nouveaux projets 211

Paragraphe II : Les partenariats entre les Caisses d'Allocations Familiales et les collectivités territoriales : l'exemple des Conventions Territoriales Globales 214
A. Un partenariat avec la CAF imposé aux collectivités territoriales 215
B. Une convention d'objectifs communs permettant d'améliorer la coordination des politiques publiques 221
CHAPITRE DEUXIÈME : DE LA DIFFUSION D'INITIATIVES LOCALES À LA MISE EN ŒUVRE DE PROJETS INNOVANTS : UNE CERTAINE FORME DE PRESSION ADOSSÉE AUX COMMUNES 228
SECTION PREMIÈRE : *DES SOURCES DE RECENSEMENT DE BONNES PRATIQUES PEU ENCLINES À LEUR DIFFUSION..... 230*
Paragraphe I : La recherche de bonnes pratiques : une veille peu concluante..... 230
A. Des sources d'information nombreuses et peu connues..... 230
B. Les bonnes pratiques portant sur l'action sociale : un vaste choix pour les collectivités..... 235
Paragraphe II : Du besoin de développer d'autres outils et modèles pour l'essaimage de bonnes pratiques 241
A. La valorisation des bonnes pratiques par Ithéa Conseil, une démarche complète..... 241
B. Du recensement et partage de bonnes pratiques au soutien aux innovations publiques..... 247
SECTION SECONDE : *LES COMMUNES FACE A LA CONTRAINTE NOVATRICE : UNE INGÉNIERIE INSUFFISAMMENT DÉPLOYÉE..... 252*
Paragraphe I : Un besoin d'appui et d'atouts externes pour la réplicabilité d'une bonne pratique..... 252
A. De la mise en œuvre d'un projet à son essaimage : des relais locaux et nationaux nécessaires 253
B. De l'essaimage à la réplicabilité d'un projet : une affirmation des pouvoirs locaux..... 257
Paragraphe II : Dépasser l'impératif novateur et favoriser l'appropriation des enjeux de l'action sociale : un défi majeur pour les communes..... 261
A. L'innovation dans l'action sociale, un processus parfois contradictoire avec les compétences des collectivités 261
B. L'action sociale des communes comme une innovation à part entière 268
CONCLUSION GÉNÉRALE 276
ANNEXES 283
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES PAR GENRE..... 305
OUVRAGES GENERAUX ET SPECIALISES..... 305
THESES..... 306
ARTICLES DE REVUES 307
RAPPORTS..... 317
ARTICLES DE JOURNAUX ET MAGAZINES 320
DOCUMENTS 321
INDEX DES MATIÈRES..... 322
TABLE DES MATIÈRES 322
LISTE DES FIGURES 327

LISTE DES FIGURES

FIGURE 1 : TABLEAU RECAPITULATIF DE LA REPARTITION DES PRESTATIONS EN MATIERE D'AIDE ET D'ACTION SOCIALE ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES PAR LA LOI DU 22 JUILLET 1983 31

FIGURE 2 : TABLEAU RECAPITULATIF DE LA REPARTITION DES COMPETENCES EN MATIERE D'AIDE ET D'ACTION SOCIALE PAR LA LOI DU 13 AOUT 2004 36

FIGURE 3 : TABLEAU PRESENTANT DES AIDES SOCIALES FACULTATIVES POUVANT ETRE DELIVREES PAR LES CENTRES COMMUNAUX D'ACTION SOCIALE EN FONCTION DES DOMAINES D'INTERVENTION 60

FIGURE 4 : ORGANIGRAMME DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU CCAS DE LA VILLE DE TOURS (37), FEVRIER 2022 76

FIGURE 5 : DELIBERATIONS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU CCAS DE LA VILLE DE X, FEVRIER 2024 77

FIGURE 6 : GRAPHIQUE REPRESENTANT L'EVOLUTION DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT DES CCAS ENTRE 2018 ET 2023 80

FIGURE 7 : GRAPHIQUE REPRESENTANT L'EVOLUTION DES DEPENSES TOTALES DES BUDGETS PRINCIPAUX DES CCAS PAR REGION ENTRE 2018 ET 2022 81

FIGURE 8 : GRAPHIQUE REPRESENTANT L'EVOLUTION DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT (HORS REMBOURSEMENT) DES CCAS ENTRE 2018 ET 2023 82

FIGURE 9 : GRAPHIQUE REPRESENTANT LA PART DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT (HORS REMBOURSEMENT) PARMI LES DEPENSES TOTALES DES CCAS PAR REGION EN 2023 83

FIGURE 10 : TABLEAU RECAPITULATIF DES COMPETENCES EXERCEES OU POUVANT ETRE EXERCEES PAR LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPERATION INTERCOMMUNALE A FISCALITE PROPRE 95

FIGURE 11 : TABLEAU PRESENTANT LES EPCI DU DEPARTEMENT DE L'INDRE-ET-LOIRE 97

FIGURE 12 : CARTOGRAPHIE DES COMPETENCES EXERCEES PAR LES EPCI A FISCALITE PROPRE DE LA REGION CENTRE-VAL DE LOIRE AU 1ER JANVIER 2024 98

FIGURE 13 : TABLEAU REPRESENTANT LES DOMAINES DE COMPETENCES QUI PEUVENT SE REFERER A L'ACTION SOCIALE PRIS EN CHARGE PAR LES EPCI A FISCALITE PROPRE DU DEPARTEMENT D'INDRE-ET-LOIRE AU 1ER JANVIER 2024 100

FIGURE 14 : TABLEAU PRESENTANT LES POLITIQUES PUBLIQUES SE REFERANT AU DOMAINE DE COMPETENCES ACTION SOCIALE PRIS EN CHARGE PAR LES EPCI A FISCALITE PROPRE DU DEPARTEMENT D'INDRE-ET-LOIRE AU 1ER JANVIER 2024 102

FIGURE 15 : IMPLANTATION DES FRANCE SERVICES DANS LE DEPARTEMENT D'INDRE ET LOIRE, 2024, TRAITEMENT : ITHEA CONSEIL 106

FIGURE 16 : IMPLANTATION DES FRANCE SERVICES DANS L'INTERCOMMUNALITE TOURS METROPOLE VAL DE LOIRE, 2024, TRAITEMENT : ITHEA CONSEIL 107

FIGURE 17 : GRAPHIQUE REPRESENTANT LE NOMBRE DE CENTRES INTERCOMMUNAUX D'ACTION SOCIALE EN FRANCE ENTRE 2018 ET 2023 112

FIGURE 18 : GRAPHIQUE REPRESENTANT LES DEPENSES TOTALES DES BUDGETS PRINCIPAUX ET BUDGETS ANNEXES DES CENTRES INTERCOMMUNAUX D'ACTION SOCIALE EN FRANCE ENTRE 2018 ET 2023 113

FIGURE 19 : GRAPHIQUE PRESENTANT L'EVOLUTION DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT DES COMMUNES ENTRE 2020 ET 2023 142

FIGURE 20 : GRAPHIQUE PRESENTANT L'EVOLUTION DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT DES COMMUNES ENTRE 2020 ET 2023 142
FIGURE 21 : GRAPHIQUE PRESENTANT LA PART DE CHAQUE FONCTION DANS LE BUDGET DES COMMUNES DE 3 500 HABITANTS OU PLUS EN 2023 143
FIGURE 22 : GRAPHIQUE PRESENTANT L'EVOLUTION DE LA PART DE CHAQUE FONCTION DANS LE BUDGET DES COMMUNES 3 500 HABITANTS ET PLUS ENTRE 2022 ET 2023, DEPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT 144
FIGURE 23 : TABLEAU PRESENTANT LE DETAIL DU POSTE DE DEPENSES LIEES A L'ACTION SOCIALE DANS LE BUDGET DES COMMUNES DE 3 500 HABITANTS ET PLUS ET SES EVOLUTIONS ENTRE 2022 ET 2023 145
FIGURE 24 : INDICATEUR PRESENTANT LES RESIDENCES PRINCIPALES PAR MODE D'OCCUPATION POUR LA COMMUNE DE VALLET, DONNEES ISSUES DE L'INSEE 2021, TRAITEMENT : ITHEA CONSEIL 182
FIGURE 25 : *INDICATEUR PRESENTANT LE PRIX DE VENTE MOYEN AU M² POUR LES ANNEES 2018 ET 2023 POUR LA COMMUNE DE VALLET, DONNEES ISSUES DE LA DVF 2023, TRAITEMENT : ITHEA CONSEIL* 183
FIGURE 26 : INDICATEUR PRESENTANT L'EVOLUTION DE LA POPULATION PAR TRANCHES D'AGES DE LA COMMUNE DE VALLET ENTRE 2010 ET 2021, TRAITEMENT : INSEE 184
FIGURE 27 : INDICATEUR PRESENTANT L'EVOLUTION DE LA POPULATION PAR TRANCHES D'AGES ET PAR GENRE DE LA COMMUNE DE VALLET ENTRE 2010 ET 2021, TRAITEMENT : ITHEA CONSEIL 184
FIGURE 28 : INDICATEUR PRESENTANT LA STRUCTURE DE LA POPULATION PAR TRANCHES D'AGES, COMPOSITION DES FOYERS, ET PAR GENRE DE LA COMMUNE DE VALLET, TRAITEMENT : COMPAS 185
FIGURE 29 : CATEGORISATION CHOISIE DANS DIFFERENTS TYPES DE DIAGNOSTICS DE TERRITOIRE 186
FIGURE 30 : CARTOGRAPHIE REPRESENTANT L'INDICE D'ATTRACTIVITE TERRITORIALE DE CHAQUE COMMUNE DU DEPARTEMENT DE LOIRE-ATLANTIQUE (44) – TRAITEMENT : ITHEA CONSEIL 188
FIGURE 31 : INDICATEURS MOBILISES POUR L'ETABLISSEMENT D'INDICES DE FRAGILITE PAR 4 ENTITES DISTINCTES 189
FIGURE 32 : LA CONCERTATION DES ACTEURS ET DES HABITANTS DANS LES DEMARCHES D'ABS, ENQUETE DE LA DRESS, AVRIL 2017, TRAITEMENT : ITHEA CONSEIL 208
FIGURE 33 : EXEMPLE DE SUPPORT IMPRIME POUR UN GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ACCES AUX DROITS EN FONCTION DES PUBLICS, MISSION D'ABS REALISEE EN 2024 PAR ITHEA CONSEIL 210
FIGURE 34 : TABLEAU PRESENTANT LES CARACTERISTIQUES DE PLUSIEURS SITES GENERALISTES DE RECENSEMENT DES BONNES PRATIQUES PORTEES PAR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES 232
FIGURE 35 : PRESENTATION DU PROJET « CREATION D'UN POLE DE SANTE PLURIDISCIPLINAIRE POUR REPONDRE A LA DESERTIFICATION MEDICALE DU TERRITOIRE LOT-ET-GARONNAIS », PAGE EXTRAITE DU SITE SOLUTIONS D'ELUS 233
FIGURE 36 : PRESENTATION DE L'INITIATIVE « LA NORMANDIE : 1ER PRIX MONDIAL DE TOURISME DURABLE », PAGE EXTRAITE DU SITE DE L'INSTITUT DES POLITIQUES LOCALES 234
FIGURE 37 : TABLEAU PRESENTANT LES CARACTERISTIQUES DE PLUSIEURS SITES SPECIALISES DE RECENSEMENT DES BONNES PRATIQUES PORTEES PAR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES 236
FIGURE 38 : PRESENTATION DE L'INITIATIVE « DES REPAS SUSPENDUS POUR UNE SOLIDARITE ACCESSIBLE », PAGE EXTRAITE DU SITE DE L'UNCCAS, PUBLIEE LE 24 OCTOBRE 2024 237

FIGURE 39 : PRESENTATION DE L'INITIATIVE « DANS L'EURE, LE FRATERNIBUS VIENT A LA RENCONTRE DES PERSONNES ISOLEES », PAGE EXTRAITE DU SITE DE L'APRILES, PUBLIEE EN JANVIER 2024 239
FIGURE 40 : FICHES BONNES PRATIQUES ISSUES DU GRAND LIVRE DES INITIATIVES LOCALES 1 ET 2, ITHEA CONSEIL 244
FIGURE 41 : FICHE BONNE PRATIQUE ISSUE DE LA BIBLIOTHEQUE EN LIGNE, UTILISEE PAR LE BUREAU D'ETUDES DANS LE CADRE DES MISSIONS DE CONSEIL AUPRES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES 246
FIGURE 42 : LA BEAUTE SAUVERA LE MONDE - PHOTOS DE LA CAMPAGNE D'AFFICHAGE 2024 255
FIGURE 43 : REFLEXIONS SUR LA POLITIQUE D'ACCOMPAGNEMENT DES AIDANTS POUR UNE COLLECTIVITE - BENCHMARK COMPARATIF DE DISPOSITIFS EXISTANTS - 2023 260
FIGURE 44 : DONNEES RETROSPECTIVES DES AIDES ALLOUEES PAR LE CCAS DE MORNANT, 2020-2024 266
FIGURE 45 : *GRAPHIQUE PRESENTANT LES DEPENSES D'INVESTISSEMENT PAR HABITANT POUR LE CCAS DE MORNANT, COMPAREES A L'ENSEMBLE DES CCAS DU DEPARTEMENT, LES CCAS DE MEME STRATE ET LES CCAS DE FRANCE METROPOLITAINE, SOURCE : OFGL 2022, TRAITEMENT : ITHEA CONSEIL* 267
FIGURE 46 : GRAPHIQUE PRESENTANT LA PART DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT DU CCAS DE MORNANT PAR RAPPORT A L'ENSEMBLE DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNE, SOURCE : OFGL 2022, TRAITEMENT : ITHEA CONSEIL 267

Maïwen PAOLI

Les communes devant l'action sociale

Résumé en français :

L'action sociale, partie intégrante du « bloc » de compétences composé de l'action sanitaire et sociale n'est pas la propriété exclusive d'un acteur public. Si le département a été désigné comme chef de file en matière d'action sociale, cette responsabilité lui confère une mission de coordination de l'ensemble des intervenants, notamment à l'échelle locale : services de l'Etat, région, communes, intercommunalités, associations, partenaires économiques. Dès lors, le rôle de la commune en tant que premier acteur de proximité va au-delà d'une action complémentaire : les communes agissent quotidiennement, notamment par le biais des Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS). Pour répondre aux attentes de sa population, il faut pouvoir qualifier les besoins sociaux. Dès lors, la mise en œuvre d'un diagnostic social de territoire est une étape qui ne peut être contournée. Ainsi, la réunion et la bonne entente de l'ensemble des acteurs et professionnels favorise la mise en œuvre d'une action sociale adaptée. Comme dans d'autres domaines de politiques publiques, le développement de la mise en concurrence des collectivités territoriales peut s'avérer néfaste. Il faut pouvoir résister à l'impératif novateur qui n'est pas gage de réussite en ce qu'il s'agit de répondre aux besoins sociaux.

Mots clefs : décentralisation, action sociale, communes, CCAS, initiatives locales

Summary :

Social action, an integral part of the "block" of competencies comprising health and social policies, is not the exclusive domain of any single public actor. While the department (département) has been designated as the lead authority in the area of social action, this responsibility entails a role of coordinating all stakeholders, particularly at the local level: state services, regional authorities, municipalities, inter-municipal structures, associations, and economic partners. Consequently, the role of the municipality as the primary local actor goes beyond merely playing a complementary role: municipalities are active on a daily basis, notably through the Municipal Centers for Social Action (CCAS).

In order to meet the needs of their populations, municipalities must be able to accurately assess social needs. Therefore, conducting a social diagnosis of the territory is an essential and unavoidable step. The collaboration and good coordination among all actors and professionals greatly enhance the implementation of effective and appropriate social action.

As in other areas of public policy, the increasing competition between local authorities can prove detrimental. It is crucial to resist the pressure of constant innovation, as novelty does not always guarantee success, especially when it comes to meeting genuine social needs.

Mots clefs : decentralization, social action, municipalities, CCAS, local initiatives