



HAL
open science

Intercommunalités et action sociale : entre renouveau et sédimentation

Éric Kerrouche

► **To cite this version:**

Éric Kerrouche. Intercommunalités et action sociale : entre renouvellement et sédimentation. Informations sociales, 2005, Décentralisation : enjeux et débats, 121, pp.76-85. 10.3917/inso.121.0076 . halshs-01842267

HAL Id: halshs-01842267

<https://shs.hal.science/halshs-01842267>

Submitted on 2 Nov 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Éric Kerrouche – chargé de recherche CNRS au CERVL

Intercommunalités et action sociale

Entre renouvellement et sédimentation



Communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines... L'intercommunalité se développe en France. Une organisation plus conforme et mieux adaptée aux dimensions actuelles de la vie urbaine. Malgré tout, le territoire français apparaît comme un édifice complexe où les nouveaux dispositifs, sans les remplacer, s'ajoutent aux anciens.

Toute mise en perspective du fonctionnement actuel du système local français ne peut plus faire l'économie d'une réflexion sur l'intercommunalité, tant la réussite quantitative de la réforme débutée en 1992 – et surtout accentuée en 1999 – est impressionnante ⁽¹⁾. Une simple énumération des chiffres parle d'elle-même, comme le montre le tableau suivant :

Type de communautés*	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Population concernée
urbaines	12	12	14	14	14	14	6 209 160
d'agglomération	-	50	90	120	143	155	19 712 134
de communes	1 349	1 532	1 717	2 032	2 195	2 286	24 479 442
Total	1 454	1 594	1 821	2 166	2 352	2 455	50 400 736

* La distinction entre types de communautés est affaire de démographie. Les communautés de communes sont réservées aux espaces ruraux ; les communautés d'agglomération aux ensembles de plus de 50 000 habitants comprenant une ville centre de plus de 15 000 habitants ; les communautés urbaines concernent pour leur part les espaces les plus urbanisés puisqu'ils doivent comprendre plus de 500 000 habitants.

82 % de la population française vit désormais sur le territoire d'une intercommunalité, contre 75 % deux ans plus tôt. Ainsi les nouvelles formules de coopération, dopées par les incitations étatiques, transforment en profondeur une carte communale à peine égratignée depuis deux siècles (2). Un nouveau mouvement territorial se dessine au profit d'espaces plus conformes à la réalité de la vie des citoyens et aptes, financièrement, à mettre en place des structures et des services impensables dans un cadre communal trop étriqué, souvent démunie de moyens financiers. La question est de savoir dans quelle mesure ces nouveaux espaces transforment les pratiques locales et les rapports qui préexistaient entre les acteurs institutionnels locaux (Kerrouche, 2005). On s'intéressera tout particulièrement à l'influence de l'"intercommunalisation" sur le secteur de l'action sociale.

Le domaine de l'action sociale est caractérisé par son extrême éclatement entre des acteurs de niveaux divers et de nombreux fonctionnements en partenariat avec des organismes comme la CAF ou la MSA. À vrai dire, il est difficile de trouver une définition satisfaisante de l'action sociale. Elle peut être réparatrice ou préventive, individuelle ou collective, et se doit de proposer non pas une mais des réponses au "comment et pourquoi" agir sur la société. Le champ de l'action sociale s'est élargi à de nombreux domaines et concerne désormais les millions de personnes en risque ou en situation d'exclusion (Hardy, 1999). Quand l'expression se retrouve dans les textes officiels, elle est souvent synonyme d'aide sociale. C'est-à-dire qu'elle désigne l'ensemble des prestations obligatoires mises à la charge des collectivités publiques par la loi et destinées à faire face à un état de besoin pour des bénéficiaires qui sont dans l'impossibilité d'y pourvoir. La décentralisation d'une grande partie de l'action sociale, l'importance des partenariats en la matière et, enfin, sa répartition entre différents niveaux institutionnels en font un secteur propice pour



*“Comment
et pourquoi agir”*

analyser les conséquences directes et indirectes liées à la montée en puissance des territoires intercommunaux depuis 1999.

Une compétence marginale

La définition des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) donnée par la loi du 12 juillet 1999 stipule que ceux-ci regroupent plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement et d'aménagement de leur espace. La logique de solidarité entre membres est donc consubstantielle des nouvelles aires de coopération, même si la commune demeure la cellule de base. Les attributions des EPCI sont les suivantes :

Type d'EPCI		
Communauté de communes	Communauté d'agglomération	Communauté urbaine
Compétences obligatoires		
<ul style="list-style-type: none"> - Aménagement de l'espace - Actions de développement économique Si régime de la TPU * - Aménagement et gestion des zones qui sont d'intérêt communautaire 	<ul style="list-style-type: none"> - Développement économique - Aménagement de l'espace communautaire - Équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire - Politique de la ville de l'espace communautaire 	<p><i>Les communautés urbaines exercent de plein droit à la place des communes les compétences fixées par la loi dans 6 blocs</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Développement et aménagement économique, social et culturel
Compétences facultatives		
<p>Au choix 1 des 4 blocs suivants</p> <ul style="list-style-type: none"> - Protection et mise en valeur de l'environnement - Politique du logement et du cadre de vie - Création, aménagement et entretien de la voirie - Construction et fonctionnement d'équipements culturels, sportifs et éducatifs (pré et élémentaire) 	<p>Au moins 3 des 5 blocs suivants</p> <ul style="list-style-type: none"> - Création et entretien de voirie communautaire/parcs de stationnement - Assainissement - Eau - Protection et mise en valeur de l'environnement - Construction, aménagement, entretien d'équipements culturels et sportifs communautaire 	<ul style="list-style-type: none"> - Aménagement de l'espace - Équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire - Politique de la ville dans la communauté - Gestion des services d'intérêt collectif - Protection/mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie

* Taxe professionnelle unique

La lecture du tableau illustre clairement que les intercommunalités ont avant tout été pensées dans une perspective de développement du territoire, ce qui peut expliquer l'importance des dimensions "aménagement de l'espace" et "développement économique". Cette logique marque particulièrement les communautés de communes alors que les deux autres niveaux, bien que concernés par cette dimension, disposent d'un spectre d'activité plus large lié à leur situation urbaine. On ne s'étonnera donc pas que le

développement économique figure au premier rang des compétences exercées par les communautés de communes (dans tous ses aspects, principalement les zones d'activités – aussi bien l'aspect gestion que promotion –, mais également d'autres secteurs liés au développement local, comme celui du tourisme). La place réservée aux compétences d'action sociale au sens large ne concerne que très peu les communautés de communes, seule une partie de la compétence logement pouvant éventuellement être envisagée. *A priori*, on constate aussi une certaine limitation des capacités d'intervention sociale des deux autres niveaux de coopération : les compétences obligatoires ne mentionnent "que" l'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire et la politique de la ville.

Trois observations viennent contrebalancer ce constat initial. D'une part, rien n'interdit à un EPCI de se doter d'autres compétences que celles listées dans la loi. De fait, de nombreuses initiatives ont été prises par l'ensemble des catégories d'EPCI dans le domaine social. D'autre part, la loi stipule que communautés d'agglomération et communautés urbaines peuvent aussi exercer pour le département tout ou partie de l'aide sociale que celui-ci lui confie. Il ne s'agit pas d'un transfert mais d'une aide au département. Cette disposition, qui avait fait couler beaucoup d'encre car on la pensait dirigée contre les conseils généraux, n'est, à notre connaissance, quasiment pas utilisée. Enfin, il faut remarquer que les domaines transférés, par la définition large qu'ils ont reçue, autorisent la mise en œuvre de véritables politiques territoriales sociales (particulièrement pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines pour le logement, la politique de la ville ou la gestion de certains équipements) ⁽³⁾. Si la loi de 1999 n'a pas spécifiquement doté les EPCI d'un large champ d'action en matière sociale, il n'est en rien exclu que celui-ci puisse se développer, comme on l'a vu pour d'autres compétences ⁽⁴⁾. La montée en puissance de l'acteur intercommunal ne va pas sans poser de problèmes, puisque ce dernier



“Trois
observations...”

s'intègre dans un système de gouvernement local marqué par la complexité.

L'intégration dans un système complexe

La répartition par blocs de compétences imaginée en 1982 est depuis longtemps devenue une fiction. La lutte entre collectivités est une réalité tangible dans la mesure où les élus de chaque strate tentent de défendre et de renforcer les prérogatives dont ils disposent, parfois encouragés en cela par l'État. L'affirmation récente de l'intercommunalité n'a fait qu'accentuer des concurrences et des chevauchements qui existaient déjà. Bien que cette situation ait souvent été dénoncée et parfois combattue – sans succès – par l'État ⁽⁵⁾, elle tend à perdurer et à devenir le mode normal de fonctionnement du gouvernement local à la française. Une telle organisation a deux conséquences : d'une part, la revendication des élus de pouvoir intervenir dans tous les domaines perçus comme politiquement pertinents ; d'autre part, l'encouragement des luttes entre élus de différents niveaux (qui dépasse même parfois les clivages politiques) (Gaxie, 1997).

L'approfondissement de la coopération intercommunale entraîne un profond remodelage des réalités territoriales. Elle tend à s'imposer aux communes rétives tout en accentuant la perte de visibilité des départements – et de leurs élus – dans les agglomérations les plus importantes. La montée des EPCI urbains est l'un des éléments saillants de l'évolution territoriale récente aussi bien financièrement que démographiquement. Désormais, le mouvement tendanciel qui veut que l'influence du conseil général s'arrête au seuil des grandes agglomérations et décroisse dans le sillage des villes moyennes est confirmé (Michel, 1999). Précisons cependant que, même dans les départements ruraux, l'intercommunalité s'est parfois révélée être un élément perturbateur. Les EPCI peuvent en effet ou bien relayer la politique du conseil général et renforcer l'autorité de son représentant élu localement, ou bien, au

*“Relayer l'action
ou la contester”*

contraire, servir d'outil pour le contester et le combattre. Même si des solutions de coopération sont possibles (6), les tensions sont bien réelles et illustrent, sous un angle nouveau, les affrontements déjà récurrents entre niveaux de gouvernement. La surface financière de certaines agglomérations fait d'elles de réels poids lourds locaux qui rivalisent ou surpassent les conseils généraux en termes de moyens. La communauté urbaine de Lyon disposait ainsi, en 2003, d'un budget de 1,3 milliard d'euros, à comparer au 1,1 milliard du département du Rhône, et cet exemple, qui demeure toutefois une exception par son ampleur, est loin d'être unique. Le rapport de force démographique est tout aussi défavorable aux départements : les quinze premières agglomérations comptent toutes plus de 42 % de la population du département dans lequel elles s'inscrivent. Un tel contexte n'est pas sans répercussion en matière d'action sociale, surtout quand on connaît l'importance financière et humaine des conseils généraux dans ce domaine.

L'action sociale au carrefour des initiatives locales

La transformation induite par l'intercommunalité tend à reposer la question territoriale au cœur des politiques d'action sociale. Or en la matière, et même si cela donnait lieu à des partenariats avec d'autres institutions, ce sont le département et la commune – notamment avec le CCAS – qui jouaient un rôle central (7). Les lois de 1983 avaient confirmé la vocation sociale du département (8). Par la suite, les dispositifs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion ont amené le développement des procédures de décision et de financement conjoints avec l'État.

Cette orientation sociale des départements se traduit dans l'évolution considérable de leurs dépenses nettes d'aide sociale intervenues au cours des deux dernières décennies. Il est vrai que la modification des enjeux du secteur dans la même période a fait que l'action sociale a dépassé le champ des compétences légales transférées au département, engendrant la mise en place de nouvelles formes d'action. De 1984 à 1989, la dépense d'aide sociale des conseils généraux a augmenté de 4 % par an. Ce taux a doublé entre 1989 et 1995, suite à la création du RMI et à l'application d'importants accords salariaux

dans les établissements sociaux. Si la période allant de 1995 à 2001 a enregistré un retour à la modération et des taux d'évolution comparables à ceux des années 1980, l'année 2002 a vu ces dépenses augmenter de 12 % en raison de la mise en place de l'allocation personnalisée à l'autonomie, de la réduction du temps de travail et de divers accords salariaux. Avec près de 14 milliards d'euros en 2002, les dépenses nettes d'action sociale représentent 53 % du budget de fonctionnement des départements.



“Des arguments
comptables”

Ce phénomène ne peut que s'amplifier, puisque la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 accroît leurs prérogatives, notamment en matière de

RMI. La vocation sociale du

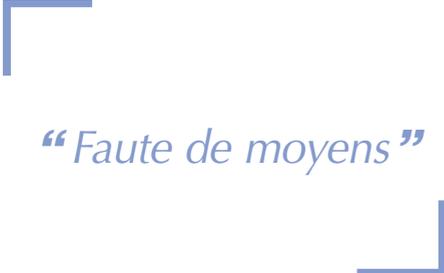
département a été réaffirmée et amplifiée par ce texte qui, dans son article 49, dispose que le département *“définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'État, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de Sécurité sociale. Il coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent. Il organise la participation des personnes morales de droit public et privé [...] à la définition des orientations en matière d'action sociale et à leur mise en œuvre”*. La question est alors de savoir dans quelle mesure les conseils généraux pourront à nouveau supporter une progression des dépenses sociales comme celle de 26,5 % observée entre 1997 et 2002. Les arguments “comptables” justifient donc l'intervention des intercommunalités. Ce sont loin d'être les seuls.

L'affirmation nécessaire des territoires intermédiaires

En matière d'action sociale, la malléabilité des compétences que peuvent exercer les EPCI constitue un potentiel considérable. L'un des premiers atouts de l'intercommunalité est lié à sa définition. Depuis 1959, les regroupements de communes ont un caractère territorial ; la loi de 1999 en a fait des territoires solidaires. Ce critère est

déterminant car il impose aux acteurs locaux de réfléchir à la dimension géographique de l'institution en combinant données objectives et subjectives. Le même type de réflexion préside à la construction d'une action sociale territoriale cohérente : il s'agit en effet de s'affranchir des filières verticales et cloisonnées pour mettre en place des approches transversales. Si, comme l'affirment de nombreux auteurs, la logique de traitement global de la personne doit prévaloir sur la logique de traitement sectorisé, il est évident que les EPCI sont à même de constituer des périmètres pertinents de l'action sociale territorialisée au regard des moyens dont ils disposent (et non uniquement en raison de leur proximité alléguée ⁽⁹⁾). Dans les territoires ruraux, l'implantation de centres sociaux intercommunaux semble ainsi représenter un atout du développement local (Saint-Germain, 2003).

Les EPCI permettent surtout de pallier les carences de l'action sociale des petites communes qui, par faute de moyen et/ou pour n'avoir pas la taille critique, ne peuvent s'investir dans ce domaine. Il faut savoir que seules 7 157 communes (sur plus de 36 600) ont mis en place un CCAS. Cette carence ne touche pas uniquement les petites communes : seulement 63 % des communes de 3 500 à 5 000 habitants et 80 % de celles de 5 000 à 10 000 habitants disposent d'un



“Faute de moyens”

CCAS. Dans un tel contexte, la création de CIAS est déterminante et permet un réel maillage social du territoire en autorisant l'exercice de nouvelles attributions (plus qu'un transfert de compétences). Encore faut-il que ces formules ne remettent pas en cause les CCAS communaux existants dans chaque communauté, mais qu'elles s'intègrent dans une logique de subsidiarité. Dans l'état actuel des choses, les CIAS ne connaissent encore qu'un développement marginal (on n'en recensait que 150 à la fin de 2003).

Plus généralement, de nombreuses initiatives ont été prises par les EPCI dans tous les grands domaines de l'action sociale. Certains établissements ont été des précurseurs en la matière : la communauté de communes du

pays de Gex avait ainsi créé, dès 1998, une commission des affaires sociales, sanitaires et de la solidarité. En 1999, le district de l'Alta Rocca avait mis en place un portage de repas et de médicaments à domicile pour des personnes âgées, isolées et dépendantes qui ne sont pas en mesure de se déplacer facilement dans cette zone de montagne. De nombreux autres exemples montrent toute la gamme des services sociaux pouvant être rendus par les EPCI. La communauté de communes de l'Antonnière a créé une maison d'accueil rural pour personnes âgées afin de permettre le maintien dans le cadre local. La communauté de communes du pays de Bièvre-Liers – en collaboration avec les caisses d'Allocations familiales de Vienne et de Grenoble – a mis en place des contrats Enfance et Temps libres intercommunaux en faveur des familles et des enfants de 0 à 18 ans. La Communauté d'agglomération du Boulonnais a, pour sa part, piloté depuis 2000 une opération d'assistance aux enfants

en situation d'échec scolaire. La communauté de communes du pays d'Iroise organise l'approvisionnement et la distribution alimentaire pour les plus démunis pour le compte des communes et de leurs CCAS. Les EPCI s'inscrivent aussi dans le cadre des nouveaux dispositifs : ainsi la communauté de communes de Saint-Valéry-en-Caux et celle de Briançon ont-elles été des sites d'expérimentation lors de la création des Points info famille. Certaines intercommunalités se dotent également de nouveaux moyens, tel que l'atlas social de l'agglomération nantaise, qui se veut un outil d'évaluation et d'anticipation des grandes évolutions sociales du territoire.



*“Une gamme
de services
sociaux”*

opération d'assistance aux enfants en situation d'échec scolaire. La communauté de communes du pays d'Iroise organise l'approvisionnement et la distribution alimentaire pour les plus démunis pour le compte des communes et de leurs CCAS. Les EPCI s'inscrivent aussi dans le cadre des nouveaux dispositifs : ainsi la communauté de communes de Saint-Valéry-en-Caux et celle de Briançon ont-elles été des sites d'expérimentation lors de la création des Points info famille. Certaines intercommunalités se dotent également de nouveaux moyens, tel que l'atlas social de l'agglomération nantaise, qui se veut un outil d'évaluation et d'anticipation des grandes évolutions sociales du territoire.

En conclusion...

Pour conclure cette brève mise en perspective – et dans la mesure où aucune réforme territoriale d'envergure ne semble politiquement possible –, il faut imaginer que le secteur social puisse fonctionner malgré la “sédimentation institutionnelle”. Déjà de nouvelles pratiques se dessinent : le conseil général de la Gironde a adopté un pro-

jet départemental permettant la contractualisation avec les villes ou les communautés de communes de “contrats de développement durable” (10). Ces contrats concernent l'économie, le social et l'environnement.

Ce type de coopération dessine un édifice commune-intercommunalité-département-partenaires rénové. Le département pourrait rester chef de file de l'action sociale sur son territoire. Dans les territoires ruraux, il faudrait bien entendu sortir du cadre périmé du canton – qui ne sert plus guère qu'à élire le conseiller général – et se réaligner sur les périmètres des EPCI (ce qui sous-entend bien entendu une couverture complète du territoire par ceux-ci). Cela signifie une redéfinition des cartes de l'intervention afin d'éviter la coexistence d'une multiplicité de zonages à géométrie variable, comme bien souvent en France, sur une même portion d'espace. On pourrait envisager que les circonscriptions d'action sociale de tous les organismes intervenant s'ajustent autour des périmètres intercommunaux. Dans les départements plus urbains, il serait utile de relancer l'idée de délégations auprès des communes ou des intercommunalités, ce qui reviendrait à s'emparer des perspectives ouvertes par la loi sur les responsabilités locales. ■

Bibliographie

- > Marie-Christine Fourny, André Micoud, “Représentations et nouvelles territorialités : à la recherche du territoire perdu”, in B. Debarbieux et M. Vanier (dir.), **Ces territorialités qui se dessinent**, L'Aube/DATAR, 2002.
- > Daniel Gaxie, “Structures et contradictions de l'édifice institutionnel”, in D. Gaxie (dir.), **Lutte d'institutions, enjeux et contradictions de l'administration territoriale**, Paris, L'Harmattan, 1997.
- > Jean-Pierre Hardy, **Guide de l'action sociale contre les exclusions**, Paris, Dunod, 1999.
- > Éric Kerrouche, **L'intercommunalité en France**, Paris, Montchrestien, à paraître en février 2005.
- > Hervé Michel, **Intercommunalités et gouvernements locaux**, Paris, L'Harmattan, 1999.
- > Bernard Saint-Germain, **Le centre social intercommunal, un acteur collectif partenaire du projet de territoire**, Paris, Mairie-conseils, 2003.

NOTES

1 - Je voudrais remercier Mlle Erika Lagurgue, directrice de cabinet de la mairie de Capbreton, pour l'aide précieuse qu'elle m'a apportée dans la rédaction de cet article.

2 - La France possède à elle seule 41 % des communes de l'Europe des 25.

3 - La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a étendu ces possibilités (cf. titre III, chapitre III).

4 - On pense particulièrement à la compétence culture. Si une partie de celle-ci rentre dans les cadres définis par la loi (dans son versant équipement), de nombreuses actions culturelles se développent également en dehors de cet aspect. En 2003, 37 % des communautés de communes disposaient d'une compétence culturelle dans leur statut.

5 - On pense par exemple à l'échec de la loi sur les fusions de communes de 1971.

6 - Communautés d'agglomération et communautés urbaines peuvent transférer leurs compétences à un syndicat mixte (à condition que le périmètre de celui-ci inclue le périmètre communautaire). La communauté du Grand Rodez et le conseil général de l'Aveyron ont ainsi utilisé cette formule pour gérer l'aéroport ainsi que les questions d'enseignement supérieur.

7 - On se souvient également que les communes peuvent – par convention passée avec le département – exercer directement les compétences qui sont attribuées à celui-ci en matière d'aide sociale par la loi du 22 juillet 1983. Cette disposition n'a reçu que très peu d'échos.

8 - Aux termes de la loi, celui-ci assume “l'ensemble des prestations légales d'aide sociale”, à l'exception de celles qui sont à la charge de l'État au titre de l'aide sociale.

9 - De nombreux travaux ont mis l'accent sur la transformation du rapport à l'espace et sur l'individualisation croissante de celui-ci (Fourny et Micoud, 2002).

10 - Leur mise en œuvre a par exemple permis la création d'un relais d'assistantes maternelles par la communauté des communes du Haut Entre-Deux-Mers.