



HAL
open science

Comment se dessine et à quoi se destine un intérêt intercommunal pour les solidarités ?

Nadia Okbani, Marina Honta

► To cite this version:

Nadia Okbani, Marina Honta. Comment se dessine et à quoi se destine un intérêt intercommunal pour les solidarités ?. *Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation* / Institut de la décentralisation, 2019, La subsidiarité, une méthode pour l'action sociale ?, 114, pp.96-101. halshs-02395065

HAL Id: halshs-02395065

<https://shs.hal.science/halshs-02395065v1>

Submitted on 27 Sep 2023

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.

HONTA Marina et OKBANI Nadia, « Comment se dessine et à quoi se destine un intérêt intercommunal pour les solidarités ? », *Pouvoirs locaux*, n°114, vol.11, 2019, p. 46-50.

Comment se dessine et à quoi se destine un intérêt intercommunal pour les solidarités ?

A partir d'une étude des cas de l'établissement public territorial (EPT) d'Est Ensemble en Seine-Saint-Denis (Métropole du Grand Paris) et de la Communauté d'Agglomération du Libournais (CALI) en Gironde.

Marina Honta, Professeure de sociologie, Centre Emile Durkheim, UMR CNRS 5116, Université de Bordeaux

Nadia Okbani, Maîtresse de conférences en science politique, Centre d'Étude et de Recherche Travail Organisation Pouvoir, Université de Toulouse Jean Jaurès

La pluralité des acteurs, le chevauchement des compétences, les logiques d'intervention différenciées et l'absence de diagnostic partagé caractérisent la gestion locale de l'action sociale. Les réformes territoriales et les redéfinitions de la carte intercommunale génèrent, en outre, une recomposition de la gouvernance territoriale qui interroge la place occupée par les groupements de communes dans les réseaux d'acteurs antérieurement constitués en ce domaine. Pour saisir les effets de ces mutations, cet article propose d'étudier le cas de l'établissement public territorial d'Est Ensemble et de la Communauté d'Agglomération du Libournais, intercommunalités investies de compétences sociales et intervenant sur des territoires urbains et ruraux marqués par la précarité. Il révèle en quoi la légitimation de l'intercommunalité sociale s'inscrit dans un temps long et montre que la coordination des acteurs propice à la définition d'un projet intégré de développement social territorialisé reste à construire.

Les réformes territoriales consacrent l'intercommunalité comme échelle d'appréhension des problèmes économiques et sociaux contemporains et de la lutte contre les ségrégations socio-spatiales. Pourtant, Joëlle Martinaux, présidente de l'Union Nationale des Centres Communaux et Intercommunaux d'Action Sociale (UNCCAS)¹ s'interrogeait, il y a quelques mois dans cette revue, sur la volonté des groupements de communes de s'engager dans le champ social étant donné que cette compétence reste optionnelle à l'exception de la politique de la Ville pour les territoires concernés. Alors que les communes sont historiquement investies de compétences en la matière et que le Département est maintenu chef de file des solidarités sociales et territoriales², c'est plus généralement la capacité des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à porter, rendre visible et coordonner une action arrimée à des enjeux de justice sociale et territoriale qui interroge.

À partir de l'étude des cas de l'établissement public territorial (EPT) d'Est Ensemble en Seine-Saint-Denis (Métropole du Grand Paris) et de la Communauté d'Agglomération du Libournais (CALI) en Gironde³, cet article analyse comment ces groupements prennent place dans les réseaux d'action sociale antérieurement constitués. Il révèle, d'une part, les formes de

légitimation adoptées par l'intercommunalité sociale pour s'affirmer face aux autres acteurs locaux. D'autre part, il étudie les problématiques d'articulation et de coordination des missions de chacun et montre en quoi les diverses contractualisations engagées contribuent, paradoxalement, à fractionner les interventions.

La progressive affirmation de l'intercommunalité sociale

Si les représentants des communautés de communes font plutôt état de leurs réticences à se voir confier des compétences sociales jugées onéreuses, mal compensées par l'État et nécessitant une forte ingénierie⁴, la volonté politique de déployer une action intercommunale en ce domaine existe incontestablement sur les deux sites. Malgré cela, sa légitimation demeure incertaine. Plusieurs facteurs l'expliquent.

Le social en creux

Bien que l'affichage de prérogatives dans les statuts des EPCI ne soit pas toujours un gage de leur exercice effectif, les deux groupements enquêtés investissent le champ de l'action sociale. Est Ensemble exerce la compétence relative à « l'insertion, l'emploi et la formation » et à la mise en œuvre d'un contrat de Ville. L'EPT dispose de deux Maisons de l'emploi, d'un Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE) et de points d'accès aux droits en gestion directe. La CALI a retenu la compétence d'action sociale d'intérêt communautaire et en a partiellement confié la mise en œuvre au centre intercommunal d'action sociale (CIAS). L'intervention auprès des personnes âgées constituant là aussi le principal ressort du partage intercommunal du social⁵, le CIAS a pour missions le portage de repas à domicile, le transport à la demande des personnes à mobilité réduite et la gestion d'une plateforme d'ingénierie sociale. L'EPCI dispose également de prérogatives relatives à la politique de la Ville, à l'insertion, à la prévention de la délinquance et à l'accueil des gens du voyage. Il mène enfin des actions en matière de petite enfance, d'enfance et de jeunesse.

La définition du périmètre de la solidarité communautaire et les modalités de sa prise en charge ont parfois fait l'objet d'âpres négociations sur les deux sites car l'approche de l'action sociale par les dépenses qu'elle génère domine encore. Dit autrement, si la prise en charge des besoins sociaux constitue un enjeu, la dimension économique en oriente pleinement les contours. Sur la CALI par exemple, l'existence du CIAS est clairement associée à la volonté de produire un service à destination des personnes en perte d'autonomie. Néanmoins, d'autres volets de la préservation de cette autonomie (service d'aide à domicile) ont été écartés en raison notamment de leurs coûts. Plus généralement, les élus et agents administratifs en charge des politiques sociales, refusant les conceptions les réduisant à la seule réparation des difficultés⁶, disent être constamment tenus de démontrer qu'elles constituent « *un investissement rentable pour disposer d'une écoute* ».

En outre, si les acteurs rencontrés n'entendent pas circonscrire l'intervention communautaire à des compétences strictement techniques (transports, voirie, réseaux)⁷, leur mobilisation porte d'abord et surtout sur l'exercice de ces prérogatives obligatoires et « prestigieuses »⁸. Il

en va ainsi de l'aménagement du territoire, de la rénovation urbaine et du développement économique, mais aussi, pour la CALI, de la promotion touristique de ce territoire viticole et du déploiement des mobilités. La priorité donnée à ces compétences est supposée participer à la compétitivité et à l'attractivité des deux sites mais elle entre en tension avec celles relatives à l'action sociale. Cependant, ses promoteurs – les élus et surtout les agents publics – estiment pouvoir « *tirer des bénéfiques* » substantiels des autres chantiers engagés par les groupements qu'ils appréhendent comme des leviers essentiels de la lutte contre la pauvreté et l'isolement géographique et social. Dans cette perspective, ils manifestent leur volonté de rendre opérante la définition même du développement social qui suppose l'articulation des politiques sociales avec l'ensemble des politiques publiques qui y concourent (transports, logement, éducation, inclusion numérique, etc.)⁹. Néanmoins, parce que ce dépassement des frontières sectorielles est un processus lent et coûteux, il implique que les acteurs du social disposent d'une grande capacité relationnelle pour nouer puis entretenir les partenariats formels et informels qui entourent l'action. Se construire cette connaissance du « réseau » peut effectivement faciliter le recours et/ou la mise en lien entre les différents interlocuteurs susceptibles d'intervenir dans le suivi des personnes. Cela constitue, cependant, un vrai défi.

Le temps long de la légitimation

Au-delà de ces premiers éléments, les effets des dispositions des récentes réformes territoriales (institutionnalisation de la métropole du Grand Paris et de ses composantes, double reconfiguration du périmètre de la CALI en cinq ans)¹⁰ obèrent, pour l'heure, une pleine stabilisation d'une politique communautaire. Ces deux dernières années, en effet, l'énergie des deux jeunes groupements et des acteurs en présence a principalement été absorbée par les négociations sur la rédaction des nouveaux statuts, la distribution des compétences et le processus de mutualisation des services et des fonctions supports.

Outre les perturbations liées à ce paysage territorial en pleine recomposition, l'institutionnalisation de l'action sociale intercommunale se heurte également à la nécessité de composer avec les stratégies de collectivités attachées à faire valoir l'antériorité de leurs prérogatives. Tel est le cas du Département, « vieille institution »¹¹, se sentant régulièrement menacé par les réformes visant à renforcer la coopération et les prérogatives intercommunales. Dans ce contexte, celui de la Gironde a engagé une profonde modification de l'organisation de son administration à partir de 2014, période marquée par les (nouveaux) débats sur l'éventuelle suppression des Conseils départementaux et les interrogations suscitées par le devenir des compétences sociales de ces collectivités. Elle se traduit par la territorialisation de « Maisons de la solidarité » qui maillent et « marquent » le territoire afin que l'institution gagne, selon les acteurs interrogés, en proximité et en visibilité. À l'inverse, le département de la Seine-Saint-Denis ne prévoit pas de restructuration interne pour s'adapter à l'émergence des EPT et travaille directement avec les villes. La reprise d'un PLIE départemental par Est Ensemble a généré des tensions et l'EPT s'est aussi doté d'une délégation d'action sociale (sans l'investir) dans la crainte de la disparition du département et de l'appropriation de cette compétence par la métropole du Grand Paris.

Par ailleurs et dans les deux cas étudiés, les maires n'ont pas souhaité procéder à un transfert intégral de cette compétence pour éviter d'être « dépossédés » de la ressource de proximité que constitue le centre communal d'action sociale (CCAS) pour les habitants.

Concernant la CALI, trois CCAS sont actifs et leurs compétences n'ont pas été (re)prises par le CIAS. Ce dernier est supposé intervenir pour pallier les carences de l'action sociale des petites communes (l'EPCI compte 45 communes membres) qui, faute de moyen, ne peuvent s'investir dans ce domaine¹². Sur Est Ensemble, les différents CCAS du territoire conservent aussi leurs prérogatives. Cependant, si la compétence « insertion, formation, emploi » et le PLIE incombent à l'EPT, les attributions relatives au revenu de solidarité activité (RSA) des villes et les missions locales n'ont pas été transférées. Les maires entendent ainsi disposer de la capacité à produire une réponse politique de proximité, directe et lisible, aux sollicitations des habitants à travers des propositions de services, d'aides ou d'accompagnement. Plus largement, la volonté de conserver le contrôle des CCAS et de lutter contre les risques qu'advienne « *un désert social local* »¹³ constitue un enjeu électoral de taille.

Enfin et alors que la loi attribue une compétence obligatoire en matière de politique de la Ville à ces groupements, cette officialisation a pu susciter interrogations et jalousies de la part des maires. Tel est le cas sur la CALI où les acteurs découvrent cette politique publique depuis qu'un quartier de l'agglomération relève, pour la première fois, de la géographie prioritaire. Élus et agents intercommunaux chargés de la piloter y voient pourtant l'occasion d'ériger l'EPCI en échelle de réflexion stratégique pour essayer, au niveau de l'agglomération, la méthode participative et de projet mobilisée sur le quartier. Si la volonté est aussi de démontrer que les actions voire les innovations conduites à ce titre (projet de création d'une Maison de l'Économie et de l'Emploi, mise en place d'un centre de santé hospitalo-communal précurseur en Nouvelle-Aquitaine) revêtent un intérêt supra communal, l'effet recherché d'acculturation des maires à cette politique publique reste encore pleinement à construire.

Si l'affirmation d'une intercommunalité sociale est manifeste, des difficultés pour en asseoir la pleine légitimation demeurent. Il en est de même s'agissant des capacités des deux groupements à porter un projet intégré de développement social territorialisé.

Des interventions fragmentées et atomisées en quête de coordination

Dans un environnement de réforme des statuts, des périmètres et des compétences des intercommunalités, de nombreuses incertitudes sont exprimées par les acteurs. Elles ont trait au fonctionnement de leur organisation, aux missions de chacun et à leurs potentielles évolutions. Dans ce cadre, chaque échelle de gouvernement local tente de préserver et de renforcer ses prérogatives. Cette situation soulève des difficultés de pilotage interne, de coordination de l'action sociale mais aussi, parfois, des formes de concurrence et de lutte entre collectivités¹⁴. La multi-dimensionnalité des problèmes sociaux interroge encore davantage la capacité des pouvoirs publics à mettre en œuvre une action transversale coordonnée.

Entre chevauchements, contractualisation et formalisation de pratiques antérieures

Alors que la période est à la renégociation des rôles de chaque institution et à la formalisation de leurs dispositifs respectifs, les groupements peinent à trouver leur place car ils doivent s'intégrer dans un système de gouvernement local marqué par la complexité. Dans les faits, la logique des dispositifs structurés par type de financement, souvent sur la base d'appels à projet, prime sur la définition d'un projet territorial coordonné. Alors que des formes de chevauchement apparaissent, l'action sociale intercommunale demeure peu lisible tant pour les acteurs internes que pour les partenaires locaux. Elles traduisent les jeux à l'œuvre entre les professionnels et les institutions alors même que les acteurs affirment que « *le social ne peut pas être un champ de concurrence* ». Par exemple, bien que la compétence « insertion, emploi, formation » et le personnel associé aient été transférés à Est Ensemble, deux des neuf communes de l'EPT ont recréé des services municipaux intervenant sur ces champs. Cela génère des crispations entre les différentes responsables et parfois des doubles financements de structure imprévus. Sur un autre registre, un forum emploi a été organisé par Est Ensemble à quelques jours d'intervalle d'un événement similaire proposé par Pôle Emploi et une mission locale sur une commune de l'EPT. Alors que les emplois se font rares et que les acteurs du secteur doivent rendre des comptes sur leurs capacités de reclassement, ces initiatives révèlent des formes de mise en concurrence des publics et des organismes chargés de les accompagner.

Sur la CALI, des tentatives de complémentarité des actions entre l'EPCI et ses différents partenaires sont travaillées par l'intermédiaire d'instruments contractuels et financiers comme la convention territoriale globale (CTG). Proposée par la caisse d'allocations familiales (CAF), elle vise la déclinaison de la compétence « petite enfance, enfance, jeunesse » par cet EPCI. Le Conseil départemental de Gironde formalise, non sans peine, la signature de Conventions Territoriales d'Exercice Concerté des Compétences (CTEC) dans les domaines des solidarités humaines et territoriales avec les acteurs locaux (dont le CIAS de la CALI). Si ce département entend ainsi garantir un meilleur service à l'utilisateur mais aussi asseoir et rendre opérant son rôle de chef de file, la démarche consiste principalement à officialiser une pratique déjà instituée de « partage des publics » entre organisations départementales (les MDSI) et les acteurs communaux et intercommunaux.

Cette distribution du travail existe aussi entre CIAS et CCAS et figure dans les rapports d'activité respectifs. Les CCAS continuent d'exercer leurs compétences : analyse des besoins sociaux (ABS), domiciliation, accompagnement à l'instruction des dossiers de demandes d'aides sociales légales au Département. Des soutiens financiers non remboursables (secours d'urgence, prise en charge des factures, etc.) sont également accordés au titre des aides facultatives. Cette ligne de partage des compétences, de l'avis des acteurs interrogés, relève plus, là aussi, de pratiques antérieurement instituées que d'un travail de négociation entre représentants des deux échelles. Faute de temps et de pilotage politique, ces échanges sont peu fréquents et entraînent parfois des difficultés de coordination. C'est le cas notamment de

l'action en direction de la communauté des gens du voyage étant donné que la CALI est compétente en matière d'accueil alors que les CCAS sont chargés de la gestion des parcours résidentiels.

Sur les deux sites, chaque institution prévoit plus ou moins ses modalités d'action en fonction de ses objectifs, de ses compétences propres et des opportunités de financement. Cette fragmentation des actions interroge le caractère effectif de la transversalité du pilotage et des modalités de coordination des acteurs.

Des tentatives d'approches transversales peu lisibles

La malléabilité des compétences sociales intercommunales est présentée comme un potentiel considérable pour la construction d'une intervention territoriale supposée cohérente et intégrée¹⁵. Elle permettrait de s'affranchir de logiques organisationnelles de fonctionnement en « silos » au profit de la mise en place d'approches transversales des divers problèmes sociaux rencontrés par les publics. Aux problématiques de précarité financière, de difficulté d'accès ou d'insalubrité des logements s'ajoutent, en effet, des questions de maîtrise de la langue, de la lecture et de l'écriture et partant, de la possibilité de procéder à l'instruction des diverses démarches administratives.

Pour répondre à ces problèmes sociaux imbriqués, les représentants de la CALI soulignent que l'insertion par l'activité professionnelle et la réduction des violences intra familiales impliquent que soient d'abord résolues les problématiques de santé mentale observées sur ce territoire. Cet ordonnancement des problématiques sociales conduit à une « sanitarisation du social »¹⁶ qui se traduit par la signature récente d'un contrat local de santé (CLS) à l'échelle du Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du Libournais. Le traitement de ces problèmes sanitaires relève ainsi des axes stratégiques du CLS comme celui de l'accès aux soins et de la lutte contre la désertification médicale.

Dans le cas d'Est Ensemble, c'est plus particulièrement au travers de la politique de la Ville qu'une approche transversale des publics prend forme. Les problématiques sociales qui apparaissent plus clairement sont, d'une part, liées à la maîtrise de la langue, à l'alphabétisation et à l'accès aux droits. D'autre part, les questions sociales sont abordées par le biais du renouvellement urbain, de l'animation des territoires en transition mais aussi de l'accompagnement social des populations déplacées et de leur relogement. Une attention particulière est portée à la place des femmes dans les quartiers, aux violences qu'elles subissent et dont les enfants sont également victimes, aux modes d'accompagnement social, à l'animation des quartiers (valorisation des événements portés par des femmes), à l'aménagement urbain (configurations des espaces et éclairages) ou encore à leur retour à l'emploi. Les actions en direction de la jeunesse sont associées à des problématiques éducatives de décrochage scolaire, de prévention de la délinquance ainsi que l'accompagnement vers la formation et l'emploi (par exemple par le biais de « maraudes » pour orienter les jeunes vers les missions locales). Si les plans d'action s'inscrivent dans une

volonté de construire une action transversale, leur pilotage et leur opérationnalisation restent relativement flous et peu lisibles.

L'étude menée révèle que le social est saisi par les groupements moins dans une logique de transfert de compétences que d'extension ou de création de prérogatives. Si l'action intercommunale peut générer des chevauchements et des ajustements entre acteurs, elle ne vient pas se substituer à l'action communale¹⁷. Les interventions restent essentiellement élaborées par institution et par service en fonction de leur structuration organisationnelle ; par dispositif lorsqu'il en existe des structurés ; et surtout par modalité de financement de l'action (FSE, Contrat de Ville, CTG, etc.). Les actions liées à des démarches de contractualisation font l'objet d'une programmation sans pour autant toujours s'articuler avec les autres interventions ou en restant suffisamment floues pour laisser des marges de manœuvre aux acteurs. Dans le domaine de l'action sociale, comme ailleurs, le millefeuille territorial continue de soulever des problématiques de coordination des acteurs et des politiques au détriment de leur lisibilité et de leur accessibilité pour les usagers. Ces difficultés substantielles, évoquées par les décideurs et les agents rencontrés, ne sont pas sans incidences pour les habitants les plus précarisés puisqu'ils soulèvent des problématiques de non-recours aux droits et aux services - notoirement aggravés par la dématérialisation des démarches administratives - pour lesquels les acteurs locaux peinent encore à réagir collectivement.

¹ Martinaux J., « Après une année sous tension, une action sociale de proximité à promouvoir », *Pouvoirs locaux*, 2017, n°109-I, p.109-114.

² Avenel C., Fourel C., « Le social : impensé de la réforme territoriale ? », *Pouvoirs locaux*, 2015, n°105 II, p. 81-84.

³ Cette étude est financée par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) au titre des enquêtes sur l'action sociale des communes et des intercommunalités (ASCO).

⁴ Cauret L., Chéreau A., *Intercommunalité et développement social*, Paris, AdCF, 2015.

⁵ Frinault T., Le Saout R., « Communes, intercommunalité et action sociale. Les contraintes d'un changement d'échelle territoriale », *Revue française des affaires sociales*, 2011, n°4, p. 114-131.

⁶ Avenel C., Fourel C., *art. cit.*, p. 81.

⁷ Pinson G., Reiffers E., Hirschberger S., « L'appel à projets urbains « 50 000 logements » à Bordeaux : la mise en échec de la métropole stratège », *Métropolitiques*, 5 novembre 2018. URL : <https://www.metropolitiques.eu/L-appel-a-projets-urbains-50-000-logements-a-Bordeaux-la-mise-en-echec-de-la.html>

⁸ Kerrouche E., « Intercommunalités et action sociale. Entre renouvellement et sédimentation », *Informations sociales*, 2005, vol.1, n°121, p. 76-85.

⁹ Cauret L., Chéreau A., *op. cit.*

¹⁰ Lois n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ; n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ; n°2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République.

¹¹ Grégory M-A., « Le département : une "vieille institution" qui a résisté au temps et aux critiques », *Métropolitiques*, 21 janvier 2013. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Le-departement-une-vieille.html>

¹² Frinault T., Le Saout R., *art. cit.*

¹³ Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale. Les CIAS. Des appuis majeurs dans des territoires en pleine recomposition. *Enquêtes et observation sociale*, octobre 2016, n°10.

¹⁴ Gaxie D., (dir.). 1997. *Lutte d'institutions, enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan.

¹⁵ Kerrouche E., *art. cit.*

¹⁶ Fassin D., « Politique des corps et gouvernement des villes. La production locale de la santé publique », in Fassin D., (dir.). *Les figures urbaines de la santé publique. Enquête sur des expériences locales*, Paris, La Découverte, 1998, p. 7-46.

¹⁷ Cytermann (L.), Heyraud (E.), Le Lidec (P.), Avenel (C.), Dauphin (S.), « Intercommunalité, métropoles et social : quel avenir ? », *Informations sociales*, 2013, vol.5, n°179, p. 88-97.