



**HAL**  
open science

# L'intercommunalité sociale et les défis de l'égal l'accès aux services publics. Les cas d'Est Ensemble et de la Communauté d'Agglomération du Libournais

Marina Honta, Nadia Okbani

## ► To cite this version:

Marina Honta, Nadia Okbani. L'intercommunalité sociale et les défis de l'égal l'accès aux services publics. Les cas d'Est Ensemble et de la Communauté d'Agglomération du Libournais. [Rapport de recherche] Ministère des solidarités et de la santé. 2019. halshs-02470667

**HAL Id: halshs-02470667**

**<https://shs.hal.science/halshs-02470667>**

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.



université  
de **BORDEAUX**



 Centre  
Emile Durkheim

**L'INTERCOMMUNALITE SOCIALE**

**ET**

**LES DEFIS DE L'EGAL ACCES AUX SERVICES PUBLICS**

**Les cas de la Communauté d'Agglomération du Libournais et d'Est Ensemble**

**RAPPORT FINAL REDIGE PAR :**

**Marina HONTA**

Professeure des Universités

Centre Emile Durkheim

Université de Bordeaux

Et

**Nadia OKBANI**

Maîtresse de Conférences

Centre d'Étude et de Recherche Travail Organisation Pouvoir

Université de Toulouse Jean Jaurès

**Octobre 2019**



## Sommaire

Sommaire .....	3
Liste des illustrations.....	6
Introduction .....	8
Partie 1 : La Cali et la fabrique de la solidarité sociale et territoriale .....	9
1. Diagnostic du territoire, cadrage des problèmes sociaux et catégorisation des publics « cibles ».....	10
1.1. L'introuvable couverture territoriale des services publics .....	11
1.2. Insertion par l'activité économique des personnes « vulnérables » et sanitarisation du social.....	18
2. Action sociale intercommunale et enjeux de « rééquilibrage » de l'offre de services ..	22
2.1. Une action sociale d'intérêt communautaire circonscrite .....	22
2.2. La diffusion territoriale des services : distribution des rôles et partenariats .....	28
3. L'organisation locale du non renoncement aux services : l'action publique réflexive ..	33
3.1. Des tâtonnements expérimentaux à l'institutionnalisation de l'action collective ..	34
3.2. Le difficile passage de l'action sociale au développement social .....	37
4. Conclusion.....	40
Partie 2 : Est Ensemble, la composition de l'intervention sociale communautaire dans les interstices.....	42
1. Diagnostic d'Est Ensemble : un territoire précarisé et gentrifié face aux insuffisances de l'intervention publique .....	43
1.1. De la banlieue rouge au 9-3 à la structuration d'Est Ensemble et de Métropole du Grand Paris .....	43
1.2. Des problématiques sociales prégnantes à la difficulté d'assurer le respect du droit commun sur le territoire .....	48
2. L'intervention sociale qui ne dit pas son nom, où comment le social imprègne le projet communautaire .....	55
2.1. Structuration de l'EPT et de ses compétences : faire front dans un climat d'incertitudes politiques et organisationnelles .....	55
2.2. Négociations et mécanismes politiques d'élaboration d'une intervention sociale communautaire : de l'abandon de l'action sociale à la structuration de la compétence emploi-insertion.....	59
2.3. Vers une approche transversale du social : « <i>mettre un petit peu de social partout</i> » sans trop le dire.....	65

3.	L'intervention sociale communautaire et locale en manque lisibilité et de coordination	70
3.1.	Un manque de lisibilité et de coordination du social au sein de l'EPT : gérer les héritages, la construction d'une institution et les concurrences	70
3.2.	L'absence de coordination de l'action sociale locale : composition et concurrence entre les différentes échelles d'intervention	74
4.	Conclusion	81
Partie 3 : L'intercommunalité sociale en action : une analyse comparée des registres de légitimation et d'action collective - Synthèse de l'étude menée		83
1.	La progressive affirmation de l'intercommunalité sociale	84
1.1.	Le social en creux	84
1.2.	Le temps long de la légitimation	86
2.	Des interventions fragmentées et atomisées en quête de coordination	90
2.1.	Entre chevauchements, contractualisation et difficulté de coordination	90
2.2.	Des tentatives d'approches transversales peu lisibles face aux enjeux d'accès aux droits et aux services	92
Conclusion		95
Bibliographie		99
ANNEXES		105
Annexe 1 : La méthode adoptée		106
1.	Les entretiens conduits sur les deux sites	106
1.1.	L'enquête auprès des acteurs nationaux	106
1.2.	L'enquête auprès des acteurs départementaux	107
1.3.	L'enquête auprès des acteurs communaux et intercommunaux	109
2.	Veille et observations	113
2.1.	Un travail de veille autour de l'actualité des collectivités territoriales et de leurs groupements	113
2.2.	La récolte et l'analyse de documents	114
2.3.	Ethnographies d'instances	115
3.	Difficultés d'ordres méthodologique et opérationnel	115
Annexe 2 : Grilles d'entretien à destination des acteurs nationaux		117
Annexe 3 : Grille d'entretiens à destination des acteurs départementaux		121

Annexe 4 : Grille d'entretiens à destination des représentants (élus et agents publics) des communes et des EPCI.....	125
Annexe 5 : Analyse des quatre EPT de la Seine-Saint-Denis .....	132

## Liste des illustrations

Tableau 1 : La CALI et la question de l'accès aux services : éléments de synthèse.....	17
Tableau 2 : Les compétences de la Cali en 2017 (CALI, 2018) .....	25
Tableau 3: Les compétences d'Est Ensemble (2011).....	57
Tableau 4: Synthèse des entretiens réalisés.....	84
Tableau 5 : Entretiens conduits auprès d'acteurs nationaux .....	107
Tableau 6 : Entretiens conduits auprès d'acteurs départementaux de la Seine-Saint-Denis..	108
Tableau 7 : Entretiens conduits auprès d'acteurs départementaux en Gironde.....	109
Tableau 8 : Entretiens conduits auprès d'acteurs d'Est Ensemble, de communes et de partenaires de l'intercommunalité .....	110
Tableau 9 : Entretiens conduits auprès de représentants de structures à vocation intercommunale, de la CALI et de ses communes membres .....	112
Encadré 1: Centre de santé J.-P. Bominond, comment fonctionne-t-il ? ( <i>Sud-Ouest</i> du 14 septembre 2017. Extraits).....	31
Encadré 2 : « On se bat pour l'utilisateur » .....	39
Carte 1 : La CALI en 2017 (CALI, 2018).....	12
Carte 2: La différenciation territoriale des EPT de Seine-Saint-Denis .....	47
Carte 2: La différenciation territoriale des EPT de Seine-Saint-Denis .....	132





## **Introduction**

Nombreux sont, depuis plusieurs années, les travaux et rapports publics soulignant que 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 générant, en outre, autant d'opportunités que de craintes (Offner, 2006), elles interrogent la place occupée par les groupements de communes dans les réseaux d'acteurs antérieurement constitués en ce domaine.

L'étude qualitative<sup>1</sup> menée au titre de « l'action sociale des communes et des intercommunalités » (ASCO) a directement pour objectif de saisir les effets de ces mutations contemporaines en prenant appui sur les cas de l'établissement public territorial (EPT) d'Est Ensemble (Métropole du Grand Paris) et de la Communauté d'Agglomération du Libournais (CALI) en Gironde, intercommunalités investies de compétences sociales et intervenant sur des territoires urbains et ruraux marqués par la précarité (parties 1 et 2). A partir de l'étude des processus à l'œuvre dans les champs de la jeunesse, de l'enfance et de la petite enfance et, plus généralement, de la lutte contre la précarité, il est également question d'examiner dans quelle mesure les dispositifs élaborés s'inscrivent dans une démarche participative, d'identification et de réponse aux besoins sociaux exprimés et/ou diagnostiqués, notamment en termes de lutte contre le non-recours aux droits et aux services.

La présentation détaillée des deux monographies permet de saisir ce qui « se joue » sur ces territoires dès lors que les diverses échelles de gouvernement, et tout particulièrement les groupements de communes étudiés, entendent porter, conduire et légitimer une politique sociale. La comparaison de ces deux études de cas présentée dans la synthèse<sup>2</sup> de ce rapport permet de mettre en perspective les diverses dynamiques d'action publique observées dans ce contexte de transformation.

Les données recueillies au titre de cette étude révèlent en quoi la légitimation de l'intercommunalité sociale s'inscrit dans un temps long et est marquée par les contextes politiques territoriaux préexistants. Elles montrent aussi que la coordination des acteurs propice à la définition d'un projet intégré de développement social territorialisé reste en bien des points à construire sur les deux sites.

---

<sup>1</sup> La méthodologie de cette enquête est présentée dans l'annexe 1.

<sup>2</sup> Il s'agit de la synthèse demandée au titre du conventionnement. Nous avons fait le choix de la faire figurer au sein de ce rapport sous forme de troisième partie sans pour autant que les 40 000 signes autorisés pour la construire empiètent sur les 300 000 prévus (ou 70 pages environ) pour le rapport.

## Partie 1 : La Cali et la fabrique de la solidarité sociale et territoriale

La question de l'égal accès aux droits et services sociaux est posée de longue date car elle constitue une dimension majeure de la lutte contre la pauvreté dès lors que toute entrave à cet accès peut être lourde de conséquences sur les plans économique et social (Warin, 2016). Or, les récentes dispositions législatives (spécialisation des compétences des pouvoirs publics locaux, possibilité de dissolution du centre communal d'action sociale pour les communes de moins de 1500 habitants, *etc.*) comme la nécessité, pour les collectivités territoriales et les intercommunalités, de contribuer à l'effort de réduction des déficits publics, interrogent aujourd'hui leurs capacités à répondre à cet enjeu, tout particulièrement en milieu rural (Avenel, 2017 ; Cour des Comptes, 2019 ; Deville, 2018 ; Martinaux, 2017). La lutte contre les profondes inégalités persistant selon les catégories sociales et selon les territoires étant présentée comme l'un des chantiers prioritaires de la période actuelle (Grand, 2016), Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et Didier Guillaume, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation, ont récemment installé une mission pour formuler des propositions concrètes qui ont vocation à nourrir l'élaboration de l'agenda rural du gouvernement. Celle-ci a porté son attention sur les préoccupations considérées comme les plus urgentes des habitants : la mobilité, la santé, l'emploi ou le numérique. Elle a également exploré des thématiques plus rarement appréhendées par les politiques publiques, comme le renouvellement des générations, le vieillissement et l'isolement, la culture, ou encore l'économie sociale et solidaire (Labaronne *et al.*, 2019, p. 12-13).

Sur l'ensemble de ces points, le département de la Gironde présente un aspect régulièrement qualifié de paradoxal. Il est à la fois très proche des moyennes nationales pour plusieurs indicateurs socioéconomiques (pauvreté et chômage notamment) mais aussi de mortalité globale. En dépit de ce niveau intermédiaire global dans l'échelle des difficultés sociales, il comprend les territoires parmi les plus touchés par la pauvreté et ceux parmi les plus épargnés.

Dans ce département, le cas de la Communauté d'agglomération du Libournais (CALI) qui rassemble, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, 45 communes et près de 90 000 habitants, revêt une portée heuristique pour saisir les ressorts de l'égalisation des chances d'accès aux services sociaux pour au moins deux raisons<sup>3</sup>.

En premier lieu, elle reflète bien cette dimension sociale et spatiale des inégalités. Un « arc de

---

<sup>3</sup> La presse nationale se fait le relai aujourd'hui des conséquences des réformes de l'action publique qui se sont traduites par la fermeture de nombreux services publics, accentuant dans les territoires ruraux, souvent éloignés des infrastructures de transport et dépourvus d'infrastructures numériques, le sentiment de relégation, Roger P., Les territoires ruraux confrontés à la raréfaction des services publics, *Le Monde* du 9 octobre 2019 ; Mallet C., Un plan global en faveur des territoires ruraux, *Localtis* du 20 septembre 2019.

la pauvreté » (vulnérabilité socio-économique structurelle des ménages, population vieillissante dans les franges et les pôles urbains, précarité des néo résidents) irradie le nord et l'est du territoire. L'espace rural vieillissant et le bassin industriel en reconversion de la vallée de l'Isle concentrent les plus grandes difficultés sociales. Ici, des communes restent encore non desservies par les grandes infrastructures de transports, la proportion d'ouvriers et de retraités est, d'après les données de l'observatoire girondin de la précarité et de la pauvreté (OGPP, 2017) relativement élevée (respectivement 15,9% et 28,6%). En raison d'un relatif déclin économique et d'une faible attractivité de ce territoire, le phénomène de désertification médicale y est prégnant que ce soit pour les médecins généralistes ou spécialistes (OGPP, 2017). Autrement dit, s'imbriquent ici la problématique du vieillissement avec celles de la pauvreté liée à la faiblesse des revenus du milieu agricole, de la mobilité et de l'isolement vis-à-vis des services publics.

En second lieu, ces formes d'inégalités socio-territoriales expliquent que les politiques publiques localement déployées sont marquées par le souhait de prendre en charge la situation des personnes les plus fragiles (Lautman, 2016 ; Poirier, 2015). Sur ce territoire également, caisses de protection sociale, Département, CALI représentent effectivement des acteurs animés par la volonté de « territorialiser » leurs politiques sociales. Conçue pour s'adapter à la variété des territoires et à la diversité des besoins et enjeux sociaux, cette territorialisation donne à voir une certaine ambiguïté. Si l'enjeu effectivement est d'organiser la meilleure couverture territoriale de l'offre de services essentiels à la réponse aux besoins sociaux, ces politiques n'échappent pas au constat d'un morcellement, d'un cloisonnement voire d'une lutte des institutions (Grand, 2016 ; Gucher, 2013 ; Libault, 2019). Elles sont effectivement portées par une grande diversité d'acteurs opérant à toutes les échelles de gouvernement et relevant de plusieurs secteurs d'action publique (social, santé, mobilité, logement, emploi, etc.).

Ce constat interroge donc les conditions à partir desquelles peuvent s'opérer leur articulation, lisibilité et surtout leur appropriation par les personnes ciblées à des fins de lutte contre les risques de relégation (Pagès, 2013 ; Petits frères des pauvres, 2019).

Les résultats de l'étude menée sur la CALI révèlent comment les acteurs publics en présence, par leur cadrage des problèmes sociaux, ont conçu des politiques et des dispositifs publics à forte dimension populationnelle. Si cela perturbe la conduite d'une action transversale en ce domaine, les données montrent aussi comment les situations concrètes, d'urgence parfois, les amènent à dépasser les frontières administratives et à construire des politiques coordonnées et innovantes.

## **1. Diagnostic du territoire, cadrage des problèmes sociaux et catégorisation des publics « cibles »**

La CALI, au même titre que la Gironde, connaît un fort accroissement démographique mais la

population est inégalement répartie sur ce territoire, les densités les plus élevées étant constatées pour les communes suivant le tracé de l'autoroute 89 (carte 1). Plus précisément, ce territoire vini-viticole est structuré autour d'une triple dichotomie relativement marquée : urbain / rural, « nord / sud », richesse / pauvreté (Delaporte, 2018). Les inégalités socio-territoriales se creusent effectivement au fur et à mesure que l'on s'éloigne de la Métropole bordelaise et avec elles, les disparités de conditions de vie ne garantissant pas les mêmes possibilités d'accès aux droits. Les entretiens effectués donnent aussi à voir des représentations faites de préjugés ordinaires à l'endroit de certains groupes sociaux. Les propos sont également marqués par un phénomène relevant de la « sanitisation du social » telle que l'a définie Didier Fassin, à savoir la « traduction », au nom de la « santé publique », d'un problème social en phénomène sanitaire « où le politique se dit dans le langage du médical » (Fassin, 1998, p.11).

### **1.1.L'introuvable couverture territoriale des services publics**

Les diagnostics réalisés et les indicateurs disponibles révèlent un niveau de précarité (taux de pauvreté, part des ménages imposés sur le revenu, bénéficiaires de prestations de la Caisse d'Allocations Familiales (CAF) à bas revenus et bénéficiaires du RSA) élevé sur le territoire en particulier sur sa partie nord-est (INSEE Aquitaine, 2011 ; OGPP, 2017). Ce constat est inhérent à la structure de la population qui se caractérise par une surreprésentation d'ouvriers, de salariés à faible niveau de qualification et la présence de populations spécifiques telles que les communautés de gens du voyage et les saisonniers. Les parts de logements vacants et de logements potentiellement indignes dans le parc privé sont, quant à elles, très importantes. Le déficit de mobilité, constamment évoqué – nous y reviendrons -, est présenté comme un frein en matière d'accès aux services des personnes les plus fragiles et dépendantes (personnes âgées, en situation de handicap ou exclues). Pour la plupart des acteurs rencontrés, il contribue aux inégalités territoriales en matière de santé dans les zones relativement isolées. Le diagnostic réalisé dans le cadre de l'élaboration du Schéma directeur des transports collectifs a effectivement permis de faire ressortir le caractère hétérogène (niveaux d'offre très variables selon les lignes), peu lisible et visible de l'offre actuelle et l'absence totale d'offre en dehors des corridors de desserte. Aussi, 27% de la population de la CALI ne bénéficiait d'aucune desserte en transport collectif jusqu'en septembre 2019 (CALI, 2018).

Ces premiers indicateurs, comme les acteurs rencontrés, contribuent ici aussi à la construction d'une vision pour partie misérabiliste et alarmiste des habitants de la CALI et de leurs relations avec les services publics (Siblot, 2005). Ils procurent inexorablement une lecture spécifique des dynamiques territoriales à l'œuvre. Les acteurs en présence soulignent ainsi que la CALI est constituée de « trois zones » présentant des évolutions très hétérogènes.

**Carte 1 : La CALI en 2017 (CALI, 2018)**



La partie sud bénéficie de l'influence dynamique de la métropole bordelaise<sup>4</sup>. Cela lui confère

<sup>4</sup> En 2017, une démarche de coopération avec Bordeaux Métropole a été officialisée par la signature d'un protocole-cadre (2017-2020) et d'un programme de travail visant à renforcer les complémentarités entre ces deux territoires. Trois axes de partenariat sont affichés : l'accueil et la mobilité des populations, le développement économique et touristique, l'approvisionnement en circuits courts et la valorisation des ressources locales.

une forte attractivité car elle jouit du double avantage de la proximité et d'une forte accessibilité à l'agglomération bordelaise grâce à l'A89 et à de nombreuses gares (carte 1).

Cette partie du territoire connaît ainsi un rythme d'accueil annuel deux fois supérieur à la moyenne girondine (Conseil départemental de la Gironde, 2015). Si cela confirme que les frontières de la ruralité se dissolvent en partie dans cette dynamique d'urbanisation pour des motifs fonciers et résidentiels (Gucher, 2013), ces mouvements pendulaires de populations interrogent aujourd'hui les élus locaux. Voyant pour certains leur commune progressivement se transformer en « *cité d'ortoir* », cet afflux de ménages, s'il permet de compenser les effets de vieillissement, ne s'accompagne pas toujours de formes de sociabilité et de solidarité entre nouveaux arrivants et ceux qui ont toujours vécu dans ces localités, notamment les retraités :

*« Ce que disent et regrettent les élus et je pense à juste titre, c'est vraiment un fossé ou un manque de communication entre ces nouveaux venus et les habitants traditionnels ceux ayant la culture rurale, les anciens... ceux qui sont là depuis plusieurs générations. Les gens qui sont arrivés après, il y en a beaucoup... pour eux, c'est une ville d'ortoir. Ce qui fait qu'ils rentrent de Bordeaux le soir tard, ils repartent tôt le matin, et puis le week-end, ils ont peut-être plus envie de rester tranquilles chez eux à se reposer que de s'investir dans la vie de la commune. Donc, les élus ont du mal avec ça en termes de cohésion sociale »* (un agent communal).

Ce « corridor préférentiel » court jusqu'à Libourne, ville centre de la CALI, concentrant la majeure partie de la population avec près de 25 000 habitants. Elle constitue le premier pôle économique et d'emploi « d'équilibre départemental » mais cette zone d'emploi s'inscrit dans « le couloir de la pauvreté » (INSEE Aquitaine, 2011)<sup>5</sup> : la population est vieillissante, peu qualifiée et le taux de chômage est élevé. En tant que pôle urbain du groupement, par ailleurs, Libourne concentre l'offre d'équipements, de services publics et de soins (tableau 1). La ville est à ce jour la première (et seule) commune de Gironde à avoir été retenue dans le cadre du plan national « Action cœur de ville » piloté par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), plan visant à soutenir de nombreux volets de la vie locale : commerce, habitat, offre éducative, sportive, culturelle, usages numériques, etc. Elle bénéficie aussi du soutien complémentaire de la collectivité départementale au titre de l'opération « Ville d'équilibre ».

Cette double reconnaissance est aujourd'hui présentée par son maire comme le résultat du projet urbain ambitieux (le projet Libourne 2025) que la ville déploie depuis 2015 pour renforcer son rayonnement économique, commercial, touristique et culturel. L'enjeu étant d'assurer sa double fonction de ville centre de l'arrière-pays libournais et de ville moyenne attractive à quelques kilomètres de la métropole bordelaise. Florent Boudi , député du

---

<sup>5</sup> Composé de villes et d'espaces ruraux, cette zone englobe une grande partie du Lot-et-Garonne, l'ouest de la Dordogne, le nord et l'est de la Gironde.

Libournais, souligne dans la presse locale : « *Libourne connaît aujourd'hui une métamorphose : après de nombreux travaux, les rues s'embellissent, des commerces s'ouvrent, des projets économiques émergent, la proximité avec la métropole bordelaise et la ligne à grande vitesse Bordeaux-Paris la rend attractive (...). Le dynamisme de la ville de Libourne ne profite pas seulement aux Libournais, il irrigue les communes rurales avoisinantes et offre aux habitants une qualité de vie sans cesse améliorée. C'est tout un territoire qui y gagne* »<sup>6</sup>.

Sur ce dernier point, les entretiens effectués invitent, *a minima*, à nuancer ce constat. Cette ville centre est effectivement accusée par certains acteurs interrogés de maintenir les autres communes du groupement dans une situation de dépendance voire de domination quand d'autres présentent son action comme indispensable sur le plan des solidarités territoriales. Plus précisément, la partie nord du territoire est encore qualifiée de « *sinistrée* ». Un agent communal relate ainsi ses impressions avant sa prise de fonctions :

*« Je décris souvent ma première semaine ici. Pour préparer l'entretien, j'ai d'abord regardé les chiffres un peu de la population, l'aspect sociologique on va dire. On est dans une zone, alors c'est pas très joli ce que je vais dire, une zone sinistrée, avec un fort vieillissement de la population, beaucoup de chômage, le plus fort taux d'augmentation des bénéficiaires du RSA de la Gironde, un nombre de signalements « Enfant en danger » fort. Là on est au cœur du croissant de la pauvreté. A la fin de la première semaine de travail, on se dit : « Ben il faut vite que je cherche ailleurs », parce qu'il y a vraiment des besoins et le CCAS n'a que peu de moyens ».*

Cette partie nord rassemble plusieurs chapelets de bourgs fragilisés, inscrits dans le couloir de la pauvreté où une augmentation de la précarité est constatée. Selon les éléments de diagnostics réalisés, c'est essentiellement ici que les situations de mal logement et d'habitat dégradé atteignent un point d'alerte. L'offre de santé y est en déficit et son accessibilité est également problématique en raison des freins liés à la mobilité des usagers. Si le premier témoignage d'un agent d'une commune de cette partie nord sous dotée de la CALI est éloquent, les propos d'un maire de la partie sud montrent que les craintes induites par la nécessité d'anticiper un renouveau démographique des médecins sont pleinement partagées afin d'éviter, *a minima*, que ce phénomène s'amplifie dans les années à venir :

*« Si je veux voir un géro-psycho-geronopsychiatre, il faut aller à Bordeaux alors que c'est 30 % de la population âgée qui a plus de 60 ans ici. C'est une réalité, on a 15 ans d'avance sur la démographie française ! Voilà, si on a besoin de voir un géro-psycho-geronopsychiatre, il faut faire 50 kilomètres. J'en ai parlé avec mon médecin traitant. Il me dit : « Écoutez, c'est catastrophique ! Les internes à l'hôpital de Libourne, ils refusent de faire la spécialité psychiatrie. Ils préfèrent redoubler l'internat pour pouvoir avoir la chirurgie, ou la*

---

<sup>6</sup> Casses A., Développement économique : Libourne retenue pour le plan « Action cœur de ville », *Sud-Ouest* du 27 mars 2018.

*radiologie », ou je ne sais pas quoi. Mais non, ils n'arrivent pas à trouver de médecin psychiatre sur la psychiatrie de ville. Et alors si on prend les spécialistes, les dentistes, c'est pas facile, les gynécologues, n'en parlons pas, dermatos il y en a à Libourne et le cardiologue va partir bientôt.*

*Quand j'ai commencé à assister aux réunions pour le CLS, au début je me suis dit « c'est pas pour nous ». Mais si ça l'est. Puisqu'effectivement, nous on a un cabinet médical, d'ailleurs beaucoup de personnes viennent habiter sur la commune en disant « on a tout, la pharmacie, le cabinet, les kinés, etc. ». Sauf que je vois bien nos anciens médecins partir et les nouveaux, c'est pas les mêmes. Donc ce n'est pas une question de territoire, c'est une question de génération. J'ai cru que c'était une question de territoire. Effectivement, puisqu'on se posait dans nos réflexions-là sur le grand Libournais, la question « Que pourrions-nous faire pour garder les médecins sur Coutras ? » Il y a la maison de santé, etc., et là il y avait des jeunes médecins qui nous disaient « Mais ce n'est pas la peine d'imaginer le meilleur lycée, le lycée privé », enfin voilà tout ce qu'on pouvait délirer. Le ciné, le truc, etc., « C'est pas la peine, moi j'habite Bordeaux, je viendrai travailler 3 jours à Coutras et me demandez pas d'y rester un jour de plus », voilà. Alors que j'avais le médecin de ma génération, de Saint-Seurin qui me dit « Moi c'est pas un problème, c'est vrai que j'irai pas au cinéma puisqu'à la fin de ma journée à 21 heures moi après je fais ça ». Et en fait, je vois bien nos deux médecins de famille qui sont partis et un autre qui aimerait bien partir et qui n'arrive pas à trouver quelqu'un. Il m'a expliqué et m'a dit, « Maintenant les médecins généralistes, il n'y a plus de médecins qui vont vers ces formations, donc forcément on en a encore moins et le métier est complètement dévalorisé ». Et là je me dis que ça va nous arriver à nous aussi parce que c'est une question de génération et de vocation de médecins qui n'est plus du tout la même. Et on n'a plus nos médecins qui viennent à domicile et j'en parlais encore dernièrement, les médecins qui vont à domicile voient aussi comment l'enfant vit, un enfant qui a toujours les bronches prises, peut-être qu'il vit dans un monde... c'est peut-être ses conditions de vie, etc. On avait plein d'informations plus indirectes mais qui nous permettaient d'accompagner la famille, etc., sans vouloir jouer l'assistante sociale, mais quand même et ça on peut plus. Enfin ça ne se fera plus. »*

La CALI n'est ainsi pas épargnée non plus par le phénomène de désertification médicale qui fait apparaître une situation plutôt fragile de l'offre de santé libérale. La densité de médecins généralistes est ainsi en-deçà des moyennes départementales et régionales et celle de médecins spécialistes est deux fois inférieure à celle du département (notamment pour les pédiatres, psychiatres et gynécologues, kinésithérapeutes, psychologues et podologues).

En outre, les dispositifs de maintien à domicile des personnes avançant en âge et en situation de handicap sont présentés comme perfectibles. Bien que des services soient proposés, l'information et l'accompagnement du vieillissement et, plus généralement, de la perte d'autonomie sont marqués là encore par des disparités. Cette cadre de la collectivité départementale le souligne :



*« On va enfin créer, enfin, on espère mettre en place un CLIC<sup>7</sup> de niveau 3. On voudrait essayer de mettre en place quelque chose déjà en termes d'accueil renforcé sur le volet autonomie. On a mis en place un accueil autonomie il y a eu deux ans en novembre. Ce qu'on appelle un accueil de niveau un : accueil, information, orientation, sur le domaine personnes âgées, personnes handicapées. Mais cet accueil est localisé au Pôle territorial à Libourne. Et ça veut dire que les personnes, les usagers qui ont des gros problèmes de mobilité et qui ne sont pas tournés sur Libourne, mais plus vers la Charente, la Dordogne, ils ne viennent pas. Donc moi, ça me pose un vrai problème et on en parle souvent avec les équipes car toute notre population ici n'est pas servie par cet accueil autonomie. »*

Ces premiers éléments empiriques résonnent avec le fait que les territoires ruraux sont marqués par des disparités sur le plan de l'accès aux services. Sans céder à une vision réductrice de ces territoires les opposant régulièrement à l'urbain (Labaronne et *al.*, 2019 ; Petits frères des pauvres, 2019), celui de la CALI est caractérisé par la présence de zones ne connaissant pas les mêmes enjeux et difficultés selon qu'elles sont plus ou moins proches de la métropole bordelaise. Les informations synthétisées dans le tableau suivant (tableau 1) le montrent parfaitement. Tel est également le cas s'agissant des opportunités d'emploi.

---

<sup>7</sup> Un centre local d'information et de coordination.

**Tableau 1 : La CALI et la question de l'accès aux services : éléments de synthèse**

<p><b>Services publics</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un pôle majeur de services publics à Libourne qui contraste avec un déficit d'accessibilité dans la frange nord.</li> <li>• Concentration des opérateurs de services publics à Libourne (MSA, CPAM, CAF, CARSAT, Pole Emploi).</li> <li>• Absence pour l'heure de MSAP.</li> <li>• Forts taux d'insatisfaction pour les services d'accompagnement à l'emploi et de prestation et d'accompagnement social (supérieurs à 60%) et des souhaits d'amélioration affichés sur la qualité des services, leur visibilité et leur amplitude de fonctionnement.</li> </ul>
<p><b>Santé</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Offre concentrée à Libourne et, dans une moindre mesure, à Coutras avec des enjeux de vieillissement des professionnels de santé en particulier pour la médecine générale. Une problématique forte d'attractivité des professionnels dans certaines spécialités (déficit en gynécologie et ophtalmologie).</li> <li>• Taux de satisfaction élevés pour l'offre de santé généraliste (76%), mais moins satisfaisante pour l'offre spécialisée notamment en termes de maillage (15%) et de délais d'attente (33%).</li> </ul>
<p><b>Education et jeunesse</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Offre satisfaisante pour le 1<sup>er</sup> et le 2<sup>nd</sup> degrés, assurée principalement par le pôle Libournais en particulier pour les lycées. Une influence du pôle bordelais pour l'Enseignement supérieur</li> <li>• Enjeu fort de lutte contre la précarisation et la déscolarisation des jeunes.</li> <li>• Attentes des usagers sur l'amplitude horaire (10%), la connaissance (14%) et la disponibilité de l'offre (16%) pour la petite enfance.</li> </ul>
<p><b>Culture, sport et loisirs</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Offre sportive satisfaisante avec de nombreux équipements et des associations structurées. L'essentiel des infrastructures est toutefois concentré à Libourne et Coutras.</li> <li>• Offre culturelle plus faible qui repose essentiellement sur les équipements du pôle de Libourne. Le territoire dispose également d'un terreau associatif local moteur en particulier pour l'évènementiel.</li> </ul>
<p><b>Commerces</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dynamique commerciale marquée au sein du département, avec un pôle commercial de premier plan autour de Libourne, relayé par des pôles locaux.</li> <li>• Taux de satisfaction élevés des usagers. Attentes plus importantes pour les commerces de proximité notamment sur le maillage territorial (18%) et les horaires d'ouverture (11%).</li> </ul>

Source : Conseil départemental de la Gironde, SDAASP, 2017

## 1.2. Insertion par l'activité économique des personnes « vulnérables » et sanitarisation du social

A ces premiers constats, s'ajoute un vieillissement « par le bas » (Gucher, 2013) avec la migration (« *la fuite*<sup>8</sup> ») de plusieurs jeunes qui partent se former et/ou trouver un emploi en milieu urbain compte tenu du contexte local du marché de l'emploi (Poirier, 2015). Parce que le départ pour suivre des études supérieures est synonyme de mobilité quasi irréversible, les perceptions des élus locaux et des agents administratifs divergent fortement quand il s'agit de qualifier cette dynamique.

Le plus souvent, elle est négativement perçue car elle participe de l'exacerbation des difficultés des jeunes qui restent ou plus précisément qui n'auraient d'autre alternative que de rester :

*« Le territoire souffre d'un manque de formation post bac. Une dimension de la précarité sociale s'explique par le fait que c'est un territoire où justement le niveau scolaire des jeunes est particulièrement bas. Un des plus bas d'Aquitaine avec une sortie très précoce du système scolaire sans qualification. Et donc des jeunes qui se voient condamnés pour la plupart à des circuits de CDD, en Intérim, en CDD. Et avec une très grosse difficulté pour eux à se projeter sur des départs hors du territoire. Ils restent sur le territoire et le vivent comme un échec. Parce qu'effectivement, quand on part du territoire, c'est qu'on est dans la capacité de partir. Mais à la fois, ils ne se voient pas partir »* (une élue locale).

Autrement dit, ce constat contribue, sur ce territoire comme sur d'autres (Loncle, 2007), à d'abord diffuser une représentation dépréciée et anxiogène des jeunes considérés comme un problème voire une menace pour l'ordre public dès lors qu'ils présentent des déficits personnels (échec scolaire, inadaptation au travail, etc.) qu'il faut pallier. Les professionnels du service public de l'emploi rencontrés font état de la situation de jeunes hommes en situation d'échec scolaire qui se révèlent difficiles à accompagner et/ou à toucher. Ainsi et au moment de la signature du Contrat de Ville en 2015, 40 % de la population de plus de 15 ans non scolarisée et en âge de travailler était sans diplôme et le taux de chômage s'élevait à 13,9% (Contrat de Ville, 2015).

Sur ces aspects encore, les femmes de plus de quarante ans constituent aussi les cibles des politiques d'accompagnement vers l'emploi (Brun et Thibault, 2011, p. 222) :

*« Sur le territoire, le premier employeur, c'est l'hôpital de Libourne, le second c'est la ville de Libourne, la fonction publique, c'est quand même particulier. Le troisième c'est donc cette*

---

<sup>8</sup> Il s'agit de l'expression (« *fuite des jeunes de 18-24 ans* ») que l'on retrouve dans le diagnostic réalisé dans le cadre de la signature du Contrat Local de Santé, expression reprise dans l'extrait du registre des délibérations du conseil communautaire de la CALI (séance du 30 janvier 2018, délibération 2018-01-014).

*entreprise qui recrute à haut niveau de technicité. Voilà. Une fois qu'on a dit ça, on a tout dit. Bref, on n'est pas dans un environnement économique favorable quand on sait que nous, on accompagne 70 % de femmes sur notre cible principale, les demandeurs d'emploi de longue date de 45 ans et plus. Une offre d'emploi de secrétaire administrative, c'est ce qu'elles recherchent pour la plupart. Ce sont des femmes en reconversion professionnelle, qui ont travaillé beaucoup dans les vignes, etc. Elles recherchent des emplois moins pénibles, entre guillemets. Bon, nous, on n'a pas de postes comme ça, on n'a pas de grands groupes. On n'est pas à Niort, on n'est pas dans une ville où il y a un centre, un pôle d'attractivité administratif. Donc, les offres que l'on voit passer ne correspondent pas forcément à notre public le plus fragilisé, qui reste les femmes, parents isolés. Et qui sont en cumul de freins bien sûr. C'est elles qu'on retrouve sur les minimas sociaux, c'est elles qu'on retrouve en difficulté à 45 ans. Je n'avance pas dans les clichés, c'est vraiment ce qui se passe... ça, c'est la réalité des gens qu'on accompagne et qu'on diagnostique à l'entrée. Ce schéma, on le retrouve de façon assez récurrente. Pourquoi on a plus de femmes ? Eh bien, on est sur un engagement volontaire. Donc, c'est aussi ce type de public qui vient vers nous pour pouvoir bénéficier de notre accompagnement avec l'envie de trouver une opportunité professionnelle, un projet professionnel souvent à... à construire ou à reconstruire. Alors après, on a des métiers... des formations qui sont peu qualifiantes de titres d'agent d'hygiène et de propreté, qu'on n'a pas de mal à remplir du tout, parce que les gens, beaucoup en recherchent maintenant. Voilà, on va aussi proposer tout cet environnement-là, les aides à domicile, etc. Mais il y a des contraintes physiques là aussi, de la pénibilité dans ces métiers-là qui ne sont forcément accessibles même à la personne qui souhaiterait le faire. »*

Ce professionnel du PLIE<sup>9</sup>, en précisant que ce sont essentiellement les femmes qui sollicitent les services offerts (ici par le PLIE), rend compte du phénomène de non recours aux droits et prestations. Sur la CALI, il constitue une problématique prégnante principalement chez les personnes en situation de précarité. Si cela participe de la fabrication des « retranchés », catégorie de personnes invisibles statistiquement car ayant renoncé à tous les droits, les acteurs locaux font des lectures variées de ce phénomène. Pour la plupart, comme les deux professionnels ci-après, ils insistent sur l'importance non seulement des obstacles psychologiques et socioculturels mais aussi des déterminants collectifs (complexité des procédures, dilution des responsabilités entre les divers niveaux de l'administration et entre les services, absence d'accompagnement de la prestation, inadéquation de la forme et du contenu de l'information). Si dans ce cas sont remis en cause les politiques publiques et les acteurs les déployant (Warin, 2016), d'autres « définitions causales » (Hamelin, 2015) ont été exprimées. Peinant à se défaire d'une dimension normative et moralisatrice, c'est la responsabilité des individus qui est évoquée dès lors que « l'information existe » :

*« Ce qui m'inquiète vraiment le plus, c'est comment on va chercher ceux qui se sont... qui se sont retranché. Parce qu'il y a une forme... il y a quand même une forme d'abandon que l'on porte. Dans le RSA, c'est une allocation qui comporte des devoirs inscrits dans la loi, qu'on*

---

<sup>9</sup> Plan local pluriannuel pour l'insertion et l'emploi

*leur rappelle assez souvent mais qui est pesante, quoi. Nous, ici, on s'en tient à l'insertion professionnelle. Si la personne ne vient plus, elle sera rappelée pour cette raison-là. Nous, le constat, il est tout à fait posé. Il y a des gens qui vont abandonner l'allocation même de solidarité et qui vont s'installer dans une très grande précarité qui n'est pas visible, du coup, puisqu'ils ne vont plus être référencés nulle part. Et ça on en a des gens qui, au final, se marginalisent...il y a plus rien, quoi, il y a plus rien.*

*Moi ce qui me rend folle c'est les politiques et les dispositifs de lutte contre le non recours qui sont mis en place actuellement ! Autrement dit, on ne change rien à l'existant et on se donne bonne conscience avec des politiques en plus. C'est bien plus facile que de tout remettre à plat et de s'attaquer à la complexité actuelle du système ! »*

Les acteurs soulignent les conditions physiques des demandeurs d'emploi et formulent également des diagnostics médicaux profanes associés à une euphémisation de leur légitimité : « *je ne suis pas médecin, mais...* », « *je ne suis pas psy, mais...* ». Par là ils s'inscrivent dans l'identification de vulnérabilités, entendues au sens d'expositions accrues à des risques dont les dimensions sociales et sanitaires sont étroitement liées (Schlegel, 2017 ; Solidarités nouvelles face au chômage, 2018). Ainsi, le corps est utilisé comme ressource (Fassin et Memmi, 2004), rappelant qu'il constitue l'expression la plus légitime des difficultés rencontrées par les demandeurs d'emploi sur ce territoire viticole.

Au-delà de cette catégorisation des publics « vulnérables » et « difficiles », en effet, de très nombreux acteurs rencontrés estiment nécessaire de traiter, par le biais de la santé, des problèmes relevant notamment de la régulation sociale et de l'insertion par l'activité économique. Cette « sanitarisation du social » s'observe lorsque les phénomènes de déviance ou de troubles à l'ordre public et la précarité des personnes en recherche d'emploi donnent lieu à la mise en place de dispositifs de prévention ou d'éducation à la santé. Tel est le cas à travers la relance de l'activité du Conseil intercommunal de Sécurité et de Prévention de la délinquance (CISPD)<sup>10</sup> et l'instauration d'un Conseil local de santé mentale (CLSM) sur la ville de Libourne. Les faits de violence à l'encontre des forces de l'ordre mais aussi les violences intrafamiliales (très fréquemment évoquées lors des entretiens) et de délinquance (cambriolages, infractions financières et liées aux trafics de stupéfiants, etc.), sont en augmentation sur ce territoire<sup>11</sup>.

Confrontés à une population précarisée, les intervenants du PLIE et de la Mission locale estiment que l'amélioration de la prise en charge sanitaire et/ou les démarches d'éducation à la santé auraient des retombées positives sur l'insertion ou la réinsertion professionnelle des individus. A titre d'exemple, les agents de la Mission locale, en partenariat avec la CALI, la Mutualité française mais aussi des professionnels de divers secteurs (esthétique, sophrologie,

---

<sup>10</sup> L'activité du CISPD cible quatre axes : l'accès aux droits, la lutte contre les violences intrafamiliales, la tranquillité publique, la lutte contre les addictions.

<sup>11</sup> Casses A., Libourne et sa périphérie : les chiffres de la délinquance, *Sud-Ouest* du 7 février 2019.

compagnie de théâtre), ont ainsi mis en place des ateliers « vitalité » afin de préparer les jeunes à des entretiens d'embauche et à la vie professionnelle. Organisés sur quatre jours, ils permettent à ces derniers de suivre un parcours « santé – prévention » à travers lequel sont abordées les notions de bien-être / mal-être, de stress, d'hygiène de vie, de confiance en soi, d'addiction. Un bilan de santé est également proposé à chaque participant. Cette opération de prévention comporte une importante dimension éducative comme en atteste, notamment, l'attention portée aux questions d'hygiène et d'addiction (CALI, 2018).

Le rôle social conféré aux acteurs de santé est également prégnant à travers le relais que constitue un médecin en poste au Pôle de Solidarité du Libournais. Si les acteurs insistent sur l'importance cruciale de sa mission justement parce qu'elle est dépourvue de connotations autoritaires ou culpabilisantes (Arborio et Lechien, 2019), la démarche n'en favorise pas moins la sanitarisation de la misère de position (Bourdieu, 1993) des demandeurs d'emploi de longue date sur ce territoire :

*« Il existe un peu un jugement des fois aussi de certains services de santé ou de praticiens. D'accord déontologiquement, un médecin ne peut pas dire qu'il n'accepte plus les gens au RSA ou avec la CMU. Mais au final, bon, certains le font, quoi. Et la première rencontre d'un bénéficiaire de la couverture de la maladie universelle auprès d'un praticien qui malheureusement, lui renvoie le fait que c'est pas son type de public prioritaire, se transforme souvent en un échec pour des années, c'est un échec de la valorisation du droit qu'on a pu mettre en place, etc. voilà. Le bilan de santé à Bègles, c'est bien, mais c'est pas à proximité. C'est certainement pas dans l'aire géographique des personnes qui sont en difficulté sur notre territoire. On a nous, la chance, je vais dire quelque chose de très positif quand même (rire), que le Département porte dans sa mission très certainement, mais encore plus sur notre territoire, l'emploi d'un médecin généraliste qui est une femme formidable et qui accueille tous les publics que nous on va orienter. On a la chance d'avoir vraiment là, un médecin qui est très attentionné, qui siège également à la MDPH et travaille avec une psychologue. Elle est, donc, pour nous un relais très important pour les personnes qui disent : « Non, non, ben moi, les papiers, les machins, les trucs, c'est compliqué ! » Elle est vraiment dans l'accompagnement et on sait qu'on peut la solliciter nous PLIE. Elle ne va pas demander à la personne si elle a sa carte vitale, etc. machin. Elle est dans une mission ben de service public, de service social. Moi, je lui rends hommage, parce que nous, on lui envoie sans se poser de questions tous types de publics, inscrits ou pas à Pôle Emploi, bénéficiaire du RSA, ou pas. C'est notre point d'entrée quand, on n'est pas médecins mais, quand on est face à des personnes qui présentent des difficultés ou des fragilités psychologiques. Elle faisait le lien avec sa collègue psychologue. De nombreuses personnes accompagnées par le PLIE qui n'auraient jamais été toutes seules rencontrer un psychologue ont eu cet accès-là. Qu'on se le dise, même je n'ai pas les chiffres, c'est impressionnant dans nos publics, ceux qui n'ont pas de médecin référent » (un agent du PLIE).*

Cet agent rappelle aussi que si tous les groupes sociaux ont connu un accroissement de la fréquentation des institutions de santé et des professions médicales ou paramédicales, des inégalités perdurent et restent à un niveau important. Plusieurs travaux ont montré qu'elles trouvent notamment explication dans le fait que l'universalisme de la médecine et la neutralité professionnelle ne seraient pas toujours garanties, les classes populaires faisant l'objet de

différences de traitement par rapport à d'autres malades. Ces variations de postures professionnelles en fonction des ressources matérielles et symboliques des patients participent ainsi au maintien d'une « médecine de classe » (Arborio et Lechien, 2019).

Néanmoins et malgré le pessimisme qui transparait dans de nombreux entretiens lorsqu'il est question d'exposer les caractéristiques de ce territoire et de certains groupes sociaux y résidant, les acteurs sont unanimes pour justifier le « devoir de faire » et la nécessité de « *ne rien lâcher* » pour reprendre la formule d'un directeur de Centre Communal d'Action Sociale (CCAS). Sur la CALI, l'existence d'un foisonnement d'initiatives portées par de nombreux acteurs est présentée comme le signe d'une volonté de répondre aux problèmes sociaux tels qu'ils sont localement cadrés.

## **2. Action sociale intercommunale et enjeux de « rééquilibrage » de l'offre de services**

Face à cette hétérogénéité des conditions de vie et d'accès aux services publics, diverses institutions agissent pour éviter que ne se creusent ces disparités en prêtant une attention particulière aux territoires les plus éloignés du pôle urbain de Libourne. Parmi ces acteurs, la mobilisation de la CALI confirme le considérable renforcement de l'intercommunalité constaté depuis 2006 (Frinault et Le Saout, 2011). Il se manifeste à travers les compétences statutaires du groupement mais aussi dans les contractualisations avec des partenaires et des financeurs importants comme la CAF et le Conseil départemental, qui conditionnent parfois leurs concours à des maîtrises d'ouvrage intercommunales.

Les actions menées sont légitimées par la volonté de garantir une offre de services équitable, mieux répartie et accessible. Néanmoins la définition du périmètre de la solidarité territoriale et la désignation des acteurs en charge de la déployer font l'objet de négociations car domine encore une approche de l'action sociale par les coûts qu'elle génère. Si le Centre d'analyse stratégique précisait sur ce point que « *Les dépenses sociales ne doivent plus être considérées comme des dépenses de compensation mais envisagées comme des dépenses d'investissement, forgeant les nouvelles capacités de l'individu et lui permettant de faire face de manière plus autonome à une société de plus en plus compétitive* » (2013), la dimension économique de la prise en charge des besoins sociaux en oriente pleinement les contours.

### **2.1. Une action sociale d'intérêt communautaire circonscrite**

Les disparités socio-territoriales et le sentiment d'enclavement ressenti par les acteurs de la partie nord ont marqué les réflexions précédant les dernières évolutions du périmètre intercommunal. D'emblée, ont été interrogées les modalités à partir desquelles organiser, dans ce contexte, la solidarité sociale et territoriale :

« Je schématise. Vous avez la ville centre Bordeaux. Et puis après, c'est les cercles. Sauf que nous, on est sur le dernier cercle de la Gironde géographiquement, et on sait très bien que les grandes villes centres concentrent les pouvoirs, mais aussi les financements, mais aussi les projets, etc. Et après, dans la même veine, on a Libourne avec les mêmes cercles. Et on se retrouve, en fait, un peu dans la même configuration. Au niveau de la Cali, les pouvoirs sont concentrés aussi. Alors des fois on se dit en rigolant que l'écho n'arrive pas jusqu'ici. Enfin, c'est un peu le sentiment » (un agent communal).

La CALI en tant qu'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) a connu, en moins de dix ans, plusieurs évolutions de périmètre. Alors que les réformes engagées jusqu'au début des années 2000 n'imposaient pas d'obligation formelle pour les communes de participer à une intercommunalité, la loi de réforme des collectivités territoriales (16 décembre 2010) et celle portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) interviennent directement sur cette géographie en fixant, notamment, un seuil démographique minimum pour la création des communautés (5000 puis 15 000 habitants). Suivant ces injonctions législatives destinées à lutter contre l'irrationalité de certains territoires, leurs dimensions et les surcoûts engendrés par le développement de l'intercommunalité, la CALI a connu deux fusions sur une période très courte (2013 et 2017).

Le poids des configurations politico-institutionnelles locales - autrement dit la rencontre entre les opportunités offertes par la loi, la carte intercommunale préexistante et les attentes des élus locaux - se révèlent essentielles à la reconfiguration des périmètres des territoires communautaires (Le Saout et Ségas, 2012, p. 205). Si pèse dans ce processus de reconfiguration l'influence « de grands élus locaux » sur les décisions finalement adoptées, plusieurs acteurs rencontrés sur la CALI ont indiqué qu'il a été marqué par la volonté de Gilbert Mitterrand, alors maire de Libourne, « de doter le territoire d'un outil capable de dialoguer avec l'État et la Région ». Reste que cette vision volontariste de l'élargissement du périmètre du groupement n'est pas pleinement partagée. Les élus et agents des communautés de communes rurales amenées à fusionner et, juxtant celle de Libourne, évoquent plutôt le sentiment d'avoir été « absorbés ». C'est ainsi qu'ont tout particulièrement été vécues les dispositions de la loi NOTRe qui ont abouti à ce qu'une communauté de communes (CdC du Sud-Libournais) et quelques communes d'un autre EPCI (CdC du Brannais) situées au sud du territoire, intègrent, « aux forceps », une CALI<sup>12</sup> qui a « finalement été imposée à certaines communes plutôt tournées vers d'autres horizons »<sup>13</sup>. Un maire concerné l'exprime ainsi :

« Notre bassin de vie est vraiment tourné vers Bordeaux, doublement. Et pour cause puisqu'en fait, déjà nos enfants vont au collège à Saint-Loubès et ensuite leur lycée de secteur

---

<sup>12</sup> Le schéma départemental de la coopération intercommunale fait état, dans sa partie « orientations et prospective », de nouvelles propositions de rationalisation de la carte « qui seront librement mises en œuvre par les collectivités à terme ». S'agissant de la Cali, de nouvelles fusions avec deux autres communautés de communes sont proposées (celles du canton de Fronsac et du Grand Saint-Emilion).

<sup>13</sup> Petitjean S., La nouvelle Cali, qui rassemble désormais 46 communes, a tenu son conseil d'installation lundi soir. La gouvernance est en place et la feuille de route déjà tracée, *Sud-Ouest* du 11 janvier 2017.



*également c'est Cenon, Lormont-Cenon. Donc forcément les enfants, qui arrivent ou qui sont sur Izon, construisent leur jeunesse et leurs amis, leurs amitiés, leurs repères vers le bordelais. Vous comprenez, quand je vous parlais de mission locale, je les envoyais à la mission locale à Libourne mais pour eux, Libourne ça n'existe pas, pratiquement. Donc tous les critères étaient réunis pour dire que notre bassin de vie c'était vers Saint-Loubès. Mis à part que quand bien même administrativement notre canton est bien ici. Et même le SCOT<sup>14</sup>. Mais je n'ai pas eu gain de cause. D'abord la communauté de commune de Saint-Loubès a pas souhaité nous accueillir. J'ai bien toqué à leur porte en disant « je pense qu'on pourrait travailler ensemble », et ils me disaient que si c'était Izon, il faudrait qu'il y ait Vayres aussi, etc. Et ensuite je comprends, je me mets à la place du président de la CALI qui ne souhaite pas voir la partie sud-libournais se détacher de l'agglomération, puisque comme je vous le disais, non seulement ce sont des communes attractives en termes d'évolution démographique mais aussi en évolution économique puisque c'est ce trait d'union entre la métropole bordelaise et Libourne. »*

Dans ce contexte, les coûts d'entrée (politiques, cognitifs, financiers, organisationnels) dans la dernière fusion ont pris le pas sur la définition préalable d'un projet communautaire concerté et partagé. D'une certaine façon, il se construit, désormais, en cours de mandat et de manière plus ou moins laborieuse en fonction des compétences retenues par le groupement. Tel est par exemple le cas en matière de petite enfance-enfance et jeunesse. Cette élue, tout en confirmant que des domaines comme les services relevant de l'enfance font l'objet d'une très forte demande sociale et supposent de mobiliser des moyens financiers importants (Frinault et Le Saout, 2011), souligne la nécessité de composer avec des pratiques plus ou moins structurées et accumulées dans les anciens EPCI, chaque commune ayant ses dispositifs, ses critères et ses principes d'appréciation. Dans ce cadre, la politique du groupement en ce domaine reste, pour l'heure, peu visible voire introuvable :

*« J'arrive à la CALI et je vois en fait qu'on a empilé des choses et qu'au moment de la fusion, on n'a pas construit. Il y avait des choses, certes, mais je constate très vite qu'il y a des lectures différentes en fonction des anciennes communautés de communes. Et c'est très complexe pour l'équipe en place de gérer cela puisque chacun arrive avec son organisation et sa fiscalité. Une collectivité était en TPU<sup>15</sup>, l'autre était en fiscalité additionnelle, vous voyez, ce n'était pas construit de la même manière. Idem pour les délégations. Il y en avait soit de la communauté de communes vers la CALI ou l'inverse. Donc imaginez pour les services, comme c'est compliqué. Chacun garde ses tarifs, donc aucune harmonisation de tarif, etc. Mais je vois que tout le monde veut se libérer puisque c'est lourd quand même à porter les centres des loisirs, et en fait se libérer de la charge, oui. Alors que ce sont des outils politiques, enfin, à connotation politique très, très forte puisque c'est les familles, c'est comme le restaurant scolaire. Et donc là il y a à mettre tout à plat pour faire une vraie politique et c'est mon chantier. J'ai promis au président que je lui donnerai une copie claire et sur laquelle je pense que le nouveau conseil communautaire aura à prendre des décisions, parce*

---

<sup>14</sup> Le schéma de cohérence territoriale.

<sup>15</sup> Taxe professionnelle unique.

*qu'il n'est pas possible d'avoir une politique d'accueil de l'enfance et de la petite enfance si elle n'est pas harmonisée sur l'ensemble. Et ça ne veut pas dire qu'il ne faut pas tenir compte des différents sites, des besoins qu'il y a, qui sont propres à ceux de Coutras ou de Génissac ou d'Izon. Je n'ai pas dit qu'il fallait forcément tous ouvrir à 8 heures et fermer à 19 heures, il faut s'adapter, mais il faut qu'il y ait une harmonie. Il y avait des centres qui ont des budgets plus importants, qui continuent à les avoir alors que d'autres en sont toujours peau de chagrin. Ce n'est pas possible de faire une politique comme cela. »*

S'agissant de la compétence optionnelle « action sociale d'intérêt communautaire » du groupement (tableau 2), elle se décline à travers différents volets. Elle est pour partie déployée par un centre intercommunal d'action sociale (CIAS) actif sur le territoire. Si son action est qualifiée de « balbutiante », elle est pensée selon une logique d'extension de la réponse aux besoins sociaux par la prise en charge de nouvelles prérogatives (Le Lidec et al., 2013, p. 89).

**Tableau 2 : Les compétences de la Cali en 2017 (CALI, 2018)**

Les compétences obligatoires	Les compétences optionnelles	Les compétences facultatives
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Développement économique et touristique</li> <li>2. Aménagement de l'espace communautaire</li> <li>3. Equilibre social de l'habitat</li> <li>4. Politique de la ville</li> <li>5. Accueil des gens du voyage</li> <li>6. Collecte et traitement des déchets ménagers</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Environnement et cadre de vie</li> <li>2. Equipements culturels et sportifs</li> <li>3. Action sociale d'intérêt communautaire</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aménagement numérique</li> <li>2. Enfance-jeunesse</li> <li>3. Sport et culture</li> <li>4. Défense extérieure contre l'incendie</li> </ol>

Elle ne vient ainsi pas se substituer à l'action communale<sup>16</sup> mais cherche à pallier les carences de l'action sociale des plus petites d'entre elles qui, faute de moyens, ne peuvent s'investir (Frinault et Le Saout, 2011 ; Kerrouche, 2005) :

*« Le CIAS ne fait que rassembler les compétences communes qu'il y avait sur l'ensemble des trois anciennes intercommunalités. En les structurant. Maintenant on a fini le chantier en même temps que la mutualisation, de l'harmonisation de ces prestations. Ce qui n'a pas été très simple. Parce qu'on n'avait pas le même sens du service à rendre. Là il y a eu un peu de résistance mais on a passé le cap. Par exemple sur le portage du repas, pour les uns c'était : « c'est le repas traiteur point ». Sauf que nous, notre conception c'est de proposer une prestation sociale, avec une tarification sociale. Après affectivement, il y avait encore certaines communes qui jouaient un peu sur « qu'est-ce que je dois payer, pas payer ? » et qui*

<sup>16</sup> La délibération (n°2017-09-029 du 31 janvier 2017) portant sur la définition de l'intérêt communautaire en matière d'action sociale est, sur ce point, on ne peut plus explicite. Le principe suivant est rédigé en caractères gras : « Les politiques sociales communautaires doivent s'inscrire dans une relation équilibrée et respectueuse des prérogatives des maires en matière de mise en œuvre de leurs actions sociales facultatives et ce, dans une dimension de proximité avec leurs concitoyens ».

*ont fait un peu de résistance. Je pense qu'on n'était pas sur la même définition de l'action sociale qui était un peu paternaliste sur cette ancienne communauté de communes, un peu « c'est mes personnes âgées, c'est mes bénéficiaires, c'est moi qui les suis. C'est moi qui vais porter les colis de Noël ». Enfin des pratiques un peu dépassées. Très nettement on va dire. Et du coup c'est vrai que ça a pu un peu... mais là on a réussi à passer le cap, non sans difficultés. Mais c'est comment on ajuste, comment on explique pour bien redonner le sens général de l'action sociale » (un agent intercommunal).*

S'il est régulièrement préconisé que la dynamique territoriale, en milieu rural tout particulièrement, doit s'appuyer sur un fort développement de CIAS dotés de compétences larges (Dinet et Thierry, 2012 ; UNCCAS et Mairie – Conseils, 2016), celui de la CALI exerce des missions qualifiées de « *très géronto* » qu'il s'agit d'essaimer sur l'ensemble des 45 communes. Le CIAS s'est ainsi vu confier le portage de repas à domicile<sup>17</sup>, le transport à la demande des personnes à mobilité réduite<sup>18</sup>, la mise en œuvre d'actions de prévention, de développement social et de solidarité à l'échelle supra communale. Il gère aussi une plateforme d'ingénierie sociale, encore très peu connue, ayant vocation à constituer un centre de ressources pour les maires et les élus des petites communes en ce domaine. Appréhender ainsi le rôle de l'échelle intercommunale donne concrètement une opérationnalité aux dispositions législatives et rapports publics qui cherchent à la consacrer comme le niveau pertinent de traitement des problèmes économiques et sociaux et de lutte contre les mécanismes de ségrégations spatiale et sociale (Berthod-Wurmser et al., 2009). Toutefois, si l'existence du CIAS est clairement associée à la volonté de produire un service social à destination des personnes en perte d'autonomie, cet agent montre aussi comment d'autres volets de la préservation de l'autonomie ont été écartés en raison notamment de leurs coûts<sup>19</sup> :

*« La volonté de Gilbert Mitterrand à l'époque, dès 2012 lors de la création de la communauté d'agglomération première version, c'était d'avoir une action sociale de maintien à domicile des personnes âgées. Sur l'histoire intercommunale il y a eu au départ le portage de repas. Historiquement, ça a toujours été le CCAS de Libourne qui l'a porté pour l'ensemble de l'agglomération. La volonté était forte. C'est-à-dire que l'idée était d'aller bien au-delà de la question du repas qui est en fait un prétexte pour aller auprès des personnes. Fournir un repas, mais derrière, avoir un suivi surtout. On a comme indicateur le fait que les livreurs doivent voir les personnes pour livrer les repas, qui est un facteur qui permet de savoir si les personnes vont bien, de prendre contact, de rompre l'isolement, etc. Ce que ne font*

---

<sup>17</sup> Les ambitions de cette prestation communautaire sont doubles :

- être accessible aux personnes à revenus très modestes : de 3,52 € le repas pour les personnes relevant des minima sociaux à 9,88 € pour les personnes ayant des revenus mensuels supérieurs à 2 000 €,
- favoriser le maintien à domicile en contribuant à la sécurité à domicile et à l'aide aux aidants.

Ce service s'appuie sur deux agents chargés du suivi des bénéficiaires et d'une évaluatrice, dont la mission est d'aller au-devant des personnes en perte d'autonomie, ainsi que de leurs familles, et de les accompagner pour leur permettre l'accès aux prestations.

<sup>18</sup> Ce service s'adresse aux personnes en situation de handicap, en fauteuil roulant, non voyantes, aux personnes âgées de 75 ans et plus, ou toute autre personne en perte d'autonomie momentanée et dont la demande a été acceptée par une commission. Il vise à offrir une solution de mobilité pour ces publics « captifs » et à leur faciliter l'accès aux commerces et aux différents services sur l'ensemble du territoire de La Cal.

<sup>19</sup> Délibération n°2017-09-029 du 31 janvier 2017 déjà citée.

*absolument pas les autres services administratifs. Donc ce service a été généralisé courant 2017 et mis en place de façon effective sur l'ensemble du territoire de la nouvelle communauté d'agglomération en janvier 2018 pour le portage de repas à domicile. Entre temps on a récupéré aussi le transport de personnes à mobilité réduite, qui répond un peu aux mêmes logiques, avec des publics en perte d'autonomie. Par contre, en 2016-2017, ce qu'on peut dire, c'est que choix politique a aussi été fait de ne pas prendre comme compétence communautaire les services d'aide à domicile alors que sur le Brannais notamment, il y avait un syndicat intercommunal à vocation unique qui avait été créé pour cela. Le service à la personne a été écarté du périmètre intercommunal. D'ailleurs c'est toujours une difficulté, mais il y a eu un choix politique de fait ».*

Ces propos confirment qu'en période de restriction budgétaire, la tentation de se désengager au profit des acteurs privés et/ou de supprimer des services existe véritablement (Centre d'analyse stratégique, 2013 ; Martinaux, 2017, p.112). Outre ces actions ciblant majoritairement les personnes en perte d'autonomie portées par le CIAS, la Communauté d'agglomération exerce aussi des prérogatives obligatoires relatives à la politique de la Ville. Sur le site, les acteurs « découvrent » cette politique publique depuis qu'un quartier de l'agglomération relève, pour la première fois, de cette géographie prioritaire (le quartier centre de la commune de Coutras). Élus et agents administratifs chargés de la piloter y voient l'occasion d'ériger l'EPCI en échelle de réflexion stratégique et de redéployer, au niveau de l'agglomération, la méthode partenariale et participative mobilisée sur le quartier. Elle s'est notamment révélée précieuse pour créer des initiatives arrimées aux principes de solidarité et d'utilité sociale qui participent à l'animation de ce territoire. Là aussi, la vitalité et la mobilisation des associations présentes renforcent ce sentiment de solidarité en atténuant les contraintes économiques et sociales des territoires ruraux (Pagès, 2013) comme l'indique cet agent communal :

*« La dynamique des acteurs locaux est forte sur Coutras comme la volonté de ne pas s'enfoncer dans les difficultés sociales. Cette dynamique, elle s'est développée avec le contrat de ville. Parce que ça a cadré des choses, on avance. Et c'est une vraie richesse. Donc ici, il y a des associations caritatives qui sont bien implantées depuis longtemps et très actives. Et puis on a pu avoir une réflexion importante sur l'aide alimentaire d'urgence qui a permis la création de l'épicerie sociale et solidaire et d'une association de solidarité ».*

Le développement d'actions ciblées auprès de différents publics (enfance et petite enfance, jeunes, personnes en recherche d'emploi, personnes âgées, communauté des gens du voyage...) a, pour partie, été délégué à des associations locales de taille et de structuration variables. Ces dernières complètent le travail réalisé par les professionnels du champ et « comblent », parfois, une présence timide des collectivités publiques.

En outre et alors que « l’ambitieuse Cali »<sup>20</sup> donne priorité au développement économique et touristique pour devenir un « *territoire attractif* », les acteurs mobilisés dans l’action sociale entendent, d’une certaine manière, « tirer bénéfice » de tels projets. Cette recherche d’attractivité justifie, en effet, que l’intervention de l’EPCI se soit fortement accentuée sur la question des transports et de la mobilité afin de le doter d’un réseau « *plus dense et étendu* ». Au regard des entretiens effectués, cette mobilisation est présentée comme revêtant de substantiels enjeux sur les plans de la lutte contre l’isolement et de la réduction des inégalités d’accès aux services et aux soins. Fortement attendue au regard des caractéristiques du territoire et de ses habitants, cette action est considérée comme un déterminant majeur de la mise en œuvre de l’action sociale :

*« Le non-recours, en tout cas l’accès au droit... le gros de la difficulté du territoire, c’est la mobilité. J’ai évoqué le diagnostic, ça ressort bien ce constat : « Mais non, on peut pas accéder aux soins parce qu’il faut se déplacer ». Il y a un plan de déplacement qui est en train de se mettre en place, il va être hyper important et pas que pour nous, pour toutes les petites communes qui sont aux alentours. Il n’y a pas de transversalité possible actuellement : vous voulez aller à Guîtres en transport en commun ? Il faut passer par Libourne. Là, il va y avoir des transversalités et c’est très bien »* (un agent communal).

Par contre, et alors que cette étude qualitative portait aussi sur les questions d’enfance, de petite enfance et de jeunesse, les acteurs (élus et agents administratifs) en ayant la responsabilité, ne les ont qu’exceptionnellement associées à une action ou une politique sociale. Les enjeux évoqués ici sont plutôt éducatifs, artistiques culturels et liés à l’accompagnement de la parentalité. Ce constat, que l’on retrouve également dans le cas d’Est Ensemble, semble confirmer que les domaines d’intervention qui entrent explicitement dans le champ de l’action sociale continuent à souffrir d’une forme de déclassement symbolique (*cf. infra*). Dans la hiérarchie de l’activité locale, les actions menées auprès de personnes en difficultés sociales restent effectivement stigmatisées et stigmatisantes.

## **2.2. La diffusion territoriale des services : distribution des rôles et partenariats**

A l’échelle communale et face aux besoins sociaux de la population, les maires n’ont pas souhaité procéder à un transfert intégral de leur compétence sociale. Lors des discussions portant sur la distribution des compétences entre les communes et la Communauté d’agglomération, ils ont préféré conserver la ressource de proximité que constitue le CCAS. La volonté de lutter contre l’avènement d’un « *désert social local* » (UNCCAS, 2016), explique leur préoccupation pour produire une réponse directe et lisible (Heyraud et *al.*, 2013, p. 90). Aussi et sur ce territoire, les trois CCAS actifs interviennent sur l’offre de prestations,

---

<sup>20</sup> Pour reprendre les termes du quotidien de la presse régionale, *Sud-Ouest*, qui présente les priorités de l’EPCI dans le supplément qu’il consacre à « *L’ambitieuse CALI* » le 28 septembre 2018.

la gestion de résidences pour personnes âgées (RPA) et la délivrance de services à la personne. Ils ont ainsi conservé les compétences obligatoires exercées de longue date : l'analyse des besoins sociaux (ABS), la domiciliation, l'accompagnement à l'instruction et à la transmission des dossiers de demandes d'aides sociales légales. Des aides financières non remboursables (secours d'urgence, prise en charge des factures, *etc.*) sont également accordées au titre des aides facultatives. Ils ont également porté et testé plusieurs dispositifs visant la lutte contre l'exclusion numérique des personnes âgées face au développement de la dématérialisation des démarches administratives des services publics. Au titre de ces capacités d'innovation, l'un des CCAS a par ailleurs été le premier à offrir une mutuelle communale. Si ces éléments attestent du rôle précurseur et structurant que conservent ces organisations et de la volonté de répondre à des besoins sociaux non couverts jusque-là (Lutman, 2016), les capacités à les traiter dans les autres communes du territoire se révèlent, par contre, très hétérogènes faute de services administratifs dédiés et/ou de relais associatifs suffisants (Argoud, 2007 ; Grand, 2016) :

*« On voit bien que la prise en charge de l'action sociale de proximité est bien différente d'une commune à l'autre mais aussi d'un CCAS à l'autre. C'est de l'extra-légal. On est sur des niveaux d'intervention qui diffèrent du tout au tout sur la question de l'accueil des publics, des valeurs qu'on partage ou des modalités que l'on peut mettre en œuvre pour accueillir, pour accompagner, pour réorienter. Enfin, on voit bien que selon les territoires, ça peut aller de la secrétaire de mairie qui fait ce travail là, à un bénévole, à un élu. On est sur des modalités d'action très différentes »* (un agent départemental).

*« C'est vrai que la professionnalisation de ces métiers-là, c'est surtout à Libourne qu'on la trouve. Sans remettre en cause le reste du territoire. En gros c'est quatre communes sur 45. C'est relativement peu au regard des besoins, notamment très sociaux sur le nord de Libourne, sachant qu'effectivement c'est le Département qui prend le relais théoriquement. En tous cas quand c'est à la demande des bénéficiaires »* (un agent communal).

Ces inégalités de situations sont également à l'origine de l'adoption de plusieurs orientations stratégiques définies dans le cadre notamment des programmes déployés par le Conseil départemental de la Gironde au titre de ses fonctions de chef de file en matière de solidarités humaines et territoriales. Les Pactes territoriaux sont signés entre la collectivité et les acteurs du territoire, l'établissement d'un coefficient de solidarité, *etc.*). Leur finalité est de faire émerger une stratégie territoriale partagée et équitable en s'appuyant là aussi sur la territorialisation et l'observation. Dans cette perspective, la collectivité a engagé une profonde modification de l'organisation de son administration à partir de 2014 afin de gagner, selon les acteurs interrogés, en proximité et en visibilité. Cela se traduit par la territorialisation de « pôles de solidarité » qui maillent et « marquent » le territoire avec la construction de nouvelles Maisons Départementales de la Solidarité et de l'Insertion (MDSI). Cette stratégie de communication a, au cours de l'année 2019, évolué encore car l'ensemble de ces structures porte désormais le nom unique de « Maison du Département des Solidarités ». La volonté est aussi de pouvoir moduler le soutien départemental en fonction des spécificités de chaque territoire après les avoir objectivées à partir d'indicateurs quantitatifs. Un cadre du

Département souligne les ressorts de la politique de « rattrapage » que souhaite mener la collectivité afin d'allier gestion de proximité et solidarité territoriale :

*« Le Département veut renforcer son action sur les territoires les plus défavorisés qui ont été repérés via une carte de fragilité. Sur la Cali, on y est en plein. Nos services l'ont constituée à partir de quatre paramètres qui sont : le niveau du diplôme, la structure familiale, le niveau du revenu et la situation vis-à-vis de l'emploi. Le principe du coefficient de solidarité quant à lui consiste, dans le cadre des règlements d'intervention et de subvention, à abonder des subventions allouées à ces territoires les plus en difficulté. On est vraiment dans un système de redistribution, de péréquation et d'équité territoriale. Finalement, qui est en capacité d'assurer une certaine péréquation, une certaine équité dans la redistribution des moyens, des ressources pour les usagers ? Ce n'est pas la métropole, ce n'est pas la Région avec l'avènement des grandes régions aujourd'hui. On est sur des niveaux qui nécessitent un peu de médiation entre ces différents territoires et là le Département reste un échelon pertinent ».*

Les acteurs rencontrés voient aussi dans la politique de transports menée par la CALI l'occasion de renforcer les atouts de ce territoire pour attirer les professionnels médicaux et paramédicaux dans les secteurs les plus isolés où l'offre est actuellement insuffisante voire inexistante. Tel est d'ailleurs l'un des axes stratégiques du contrat local de santé (CLS) récemment signé. Porté à une autre échelle encore, celle de l'arrondissement de Libourne par le Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) qui compte cinq intercommunalités, il est structuré autour de trois autres axes définis suite au diagnostic territorial réalisé : améliorer le parcours de santé des personnes ; promouvoir des habitudes de vie et un environnement favorable à la santé ; améliorer le parcours de santé mentale dans le territoire.

Si cette démarche a été initialement impulsée par la volonté de la ville de Libourne de se doter d'un conseil local de santé mentale, elle est présentée depuis comme un élément déterminant de la lutte contre les inégalités d'accès aux soins : *« Le CLS, c'est comment peut-on s'entendre de manière concrète pour que l'accès aux soins et aux droits soit garantis »*<sup>21</sup>. Reste que si les problèmes posés par l'existence de déserts médicaux figurent, aujourd'hui encore, en bonne place sur l'agenda des pouvoirs publics, les mesures adoptées peinent à produire des effets sur ce territoire comme sur d'autres (Savignat, 2013). La coordinatrice du CLS précise ainsi :

*« Nous avons pour projet de mettre en place une maison de santé pluridisciplinaire mais on sait que pour le moment, on ne va pas la remplir. Donc on envisage de produire des clips promotionnels pour valoriser les ressources du milieu rural afin de donner envie aux professionnels de santé de venir s'installer ici ».*

Dans ce contexte, c'est l'option du déploiement territorial des services sanitaires et sociaux

---

<sup>21</sup> Olivier Serre, directeur de la délégation départementale de la Gironde de l'ARS dans Douifi Linda, Libournais : un contrat pour faciliter le dialogue autour de la santé, *Sud-Ouest* du 2 mai 2018.

qui est privilégiée. Outre la présence sur le nord du territoire de points d'accès aux droits (PAD) permise par les permanences des travailleurs sociaux du Département et de la CAF, un centre de santé hospitalo-communal a vu le jour sur Coutras. Modèle expérimental hybride et précurseur en Nouvelle-Aquitaine, il est porté par le Centre Hospitalier de Libourne en partenariat avec la mairie, l'agence régionale de santé (ARS) et la CALI (encadré 1).

**Encadré 1 : Centre de santé J.-P. Bominond, comment fonctionne-t-il ?**  
**(Sud-Ouest du 14 septembre 2017. Extraits)**

Après six mois de travaux, le Centre de Santé Docteur Jean-Pierre Bonimond a ouvert ses portes lundi 4 septembre. Le point de départ de ce projet est le constat que Coutras entrerait en situation de désertification médicale suite au départ en retraite de plusieurs médecins libéraux qui n'avaient pas de successeurs, ce qui fait que la moitié des habitants se sont retrouvés sans médecin traitant. C'est pourquoi, dès 2015, la Ville a fait l'acquisition de l'ancien centre Laennec situé 67 rue Gambetta pour disposer de locaux dans le cadre d'un projet de centre hospitalo-communal, le premier du genre, en partenariat avec le Centre Hospitalier de Libourne, l'Agence Régionale de Santé et la CALI. Dès l'ouverture, ce sont quatre nouveaux médecins sous contrat qui s'installeront sur la commune et qui seront soutenus par le Centre Hospitalier de Libourne pour proposer aux Coutrillons des prises en charge adaptées. Par la suite, le Centre aura pour objectif de se développer en accueillant dans les locaux d'autres professionnels spécialisés et également de la télémédecine pour diversifier l'offre de soins et répondre aux besoins des habitants. Le centre sera ouvert du lundi au vendredi de 8h30 à 12h30 et de 13h30 à 19h30 ainsi que le samedi matin de 8h30 à 12h. Une secrétaire sera présente du lundi au vendredi de 9h à 17h. Les patients peuvent prendre rendez-vous par téléphone 05 57 69 74 19 ou en allant sur Internet sur la plateforme de télésecrétariatDocavenue, où ils retrouveront les coordonnées de chacun des médecins du Centre de Santé, sur la page de Coutras.

Les acteurs soulignent aussi, lors des entretiens ou dans la presse locale, que la démarche menée au titre du CLS a été précieuse car le diagnostic a permis l'interconnaissance des diverses catégories de parties prenantes (acteurs de la santé, représentants de collectivités ou d'institution, d'associations des secteurs de la santé, du social et du médico-social). En précisant que cet outil doit permettre « *de se parler et de créer les conditions de la circulation de l'information dans tous les sens* », le président de la CALI, Philippe Buisson, rappelle l'importance de ce dialogue pour mieux informer et accompagner les usagers. Le volontarisme dont font preuve les diverses collectivités publiques n'implique pas, en effet, qu'ils aient des repères stables pour situer les acteurs et les actions menées dans des institutions ou services clairement identifiables afin de faire prévaloir leurs droits.

Plus généralement, c'est par le conventionnement que les diverses institutions et organisations en présence formalisent des principes d'une division du travail encore « en train de se faire » sur le territoire. Si cela confirme que l'écrit relève encore pleinement des « activités administratives constituantes » et des rouages essentiels du fonctionnement des administrations (Bezes et Join-Lambert, 2010), toute une économie d'instruments (les contrats, les projets, les schémas, les « pactes »), alimente désormais les formes de « gouvernementalité » à l'œuvre sur la CALI. Si cette dernière prend les traits d'une normativité de faible intensité dont le caractère d'impérativité s'estompe au profit d'une adhésion commune et d'une recherche de compromis systématique, les risques d'assignation



et de domination ne sont jamais pleinement absents (Lafore, 2016, p. 78). Sur la CALI, ils ont été exprimés à diverses reprises. Les négociations engagées dans le cadre de la formalisation de la convention territoriale d'exercice concerté des compétences (CTEC) prévue par la loi MAPTAM<sup>22</sup> et de la Convention Territoriale Globale (CTG) proposée par la CAF en fournissent des illustrations comme le précise cet agent communal :

*« On travaille bien ensemble avec le Département. Il y a parfois des désaccords mais ça avance. Il y a eu la réorganisation de la collectivité et son rôle de chef de file est renforcé. Il y a la convention, la CTEC, qui est récente. Il y a deux niveaux sur la CTEC, il y a les solidarités humaines et les solidarités territoriales. J'espère que ce sera signé en fin d'année car c'est un bordel sans nom ! Le Département essaie de nous glisser un truc vers lequel on ne veut pas aller, et je ne suis pas le seul, c'est l'accueil inconditionnel. On reviendrait en arrière. On l'a déjà fait, on l'a testé et nous n'avons pas les moyens de mettre en place les accueils inconditionnels tels qu'ils l'imaginent en tout cas maintenant. Le Département ne va pas recruter et malheureusement nous non plus nous n'allons pas recruter. Même si le besoin est là... Donc nous on veut aller sur « quelles sont nos valeurs partagées autour de l'accueil ». Accueil neutre, sans discrimination, gratuit, bidule. Donc tout ça, ça fait partie de ce sur quoi on va travailler avec le Département. Nous avons quand même réussi à signer une convention, qui est un travail relativement long, qui visait un peu à structurer les publics, à définir qui prenait qui en charge. Et finalement on est sur une convention qui nous engage à travailler sur la dimension numérique, une forme de partage des agendas de prise de rendez-vous. Qui permettra de tenir en partie la question de l'accueil inconditionnel en fait. Donc là c'est un gros chantier. Je dirais que le chantier est beaucoup plus humain que technique ».*

Autre exemple, l'EPCI et la CAF ont travaillé à la mise en place d'une CTG qui doit permettre d'améliorer la lisibilité, la complémentarité et l'efficacité des actions conduites par les deux parties sur des compétences et domaines variés au titre desquels la politique petite enfance, enfance, jeunesse (avec le contrat enfance jeunesse), la politique d'accueil des gens du voyage (avec le projet socio-éducatif<sup>23</sup>), la politique de la Ville (avec le centre socio-culturel, la formation, l'insertion professionnelle, le CISPD). Visant la territorialisation de l'offre de services de la branche Famille de la Sécurité sociale au niveau local, la CTG est perçue comme une contractualisation qui laisse, au fond, peu de place à la négociation locale. Sur la CALI, est également ressentie l'impression selon laquelle les territoires sont d'abord

---

<sup>22</sup> La convention doit permettre aux Régions et Départements qui le souhaitent de maintenir la possibilité d'un cofinancement pour les projets relevant des domaines de compétence sous chef de filât.

<sup>23</sup> La CALI est compétente pour gérer l'ensemble des aires d'accueil des gens du voyage, mener et coordonner les projets sociaux et éducatifs pour chacune d'elles. Conventionnant avec les CCAS, il s'agit de faciliter le déploiement d'un accompagnement et d'actions concernant en priorité l'accès aux droits sociaux et à la protection sociale ; la scolarisation des enfants d'âge primaire ; l'animation à destination des enfants ou des familles ; l'insertion sociale et professionnelle ; la médiation, l'information et la communication ; l'accès aux soins, la prévention et la promotion de la santé. Voir notamment la délibération du conseil communautaire n° 2017-06-198 du 26 juin 2017.

appréhendés comme des espaces de mise en œuvre de dispositifs normés sans en attendre une réelle co-production de politiques (AdCF, 2015, p. 7) :

*« Le chef de file de l'action sociale, j'ai plus l'impression que c'est la CAF que le Département ! Non, parce qu'ils savent exactement ce qu'ils veulent. Ils sont assez directifs. Mais il faut quand même qu'ils fassent attention parce que tout comme les fonds européens il y a des collectivités qui ont lâché l'affaire. Au bout d'un moment d'être trop dirigiste, ça peut conduire aux mêmes choses, c'est rédhibitoire. Malgré l'argent. Ils nous mettent en difficulté parfois. Voyez pour prendre un cas précis, on dit « cette asso, nous, on doit faire des économies donc on n'augmentera pas notre part de financement à cette association ». Et dans le même temps, vous avez la CAF qui dit à cette asso « une association comme la vôtre doit être structurée, etc., il faut une assistante, un directeur, un truc, un bidule », au bout d'un moment le risque c'est de ne plus se comprendre. Et puis l'association qui est entre les deux avec quelqu'un qui vous dit de dépenser parce que c'est quand même ça la conséquence et quelqu'un qui vous dit d'économiser, elle fait quoi ? Alors peut-être que la CAF ils n'ont pas les mêmes contraintes que les collectivités par rapport à leur financement c'est ce que j'en déduis moi. Et leurs normes ! Au bout d'un moment, il y a des communes qui ne déclarent plus leur centre, elles ne demandent rien à personne et elles font comme elles veulent ! Après ils sont très présents sur le terrain. Ils ont quand même une bonne force de frappe je trouve, en termes de présence ils arrivent à impulser des choses. Ils ont leur politique, ils font de la politique. C'est toujours très surprenant, ils se voient comme un acteur politique, je pense » (un élu local).*

Aussi, la spécialisation des compétences opérée par la loi NOTRe ne suffit pas à réordonner et à clarifier à elle seule l'exercice des compétences dans le champ de l'action sociale. Comme plus généralement, des formes, parfois minimales de coordination, cherchent à rendre « compatible » l'action des diverses échelles de gouvernement mobilisées. Parce que la demande est relativement tributaire du niveau de visibilité et d'accessibilité des offres produites (Argoud, 2007 ; Libault, 2019), leur articulation et la qualité de l'accueil constituent à ce titre, des conditions présentées comme essentielles à leur appropriation par les personnes ciblées.

### **3. L'organisation locale du non renoncement aux services : l'action publique réflexive**

Les politiques menées au titre de l'action sociale, comme nombre de politiques publiques, restent très éclatées entre approches sectorielles thématiques et échelonnements territoriaux multiples. Elles révèlent aussi une mise en tension entre approche en termes de publics ciblés ou « populationnelle » (personnes âgées, demandeurs d'emploi, personnes en situation de handicap, enfance), de « discrimination positive », et approche universaliste. Parce que l'imbrication entre logique individualisée et droit commun reste en bien des points à construire, la complexification qui en découle s'accompagne d'une forte réflexivité des acteurs locaux (Ughetto, 2016). Une autre des conséquences exprimée de cette complexité est le non recours aux droits par des citoyens désorientés ou découragés. Alors qu'aucune

réforme territoriale d'envergure ne semble politiquement possible dans ce domaine d'action publique comme dans bien d'autres, les acteurs locaux font de nécessité vertu en cherchant à organiser pragmatiquement les conditions pour que le secteur social puisse fonctionner malgré cette « sédimentation institutionnelle » (Kerrouche, 2005).

### **3.1. Des tâtonnements expérimentaux à l'institutionnalisation de l'action collective**

« Addicte aux « dispositifs », l'action sociale est fatiguée » (Dinet et Thierry, 2012). Le constat est à ce point récurrent qu'il en devient banal désormais : les acteurs rencontrés sont unanimes pour déplorer les effets de la fragmentation des dispositifs et des cloisonnements administratifs. Les entretiens ont révélé la multiplicité des intervenants dans ce champ, la diversité des actions déployées et la variété des dispositifs mobilisés.

Malgré l'injonction récurrente au partenariat depuis les années 1980 en matière d'action publique (De Maillard, 2002), cette pluralité d'intervenants se heurte à des difficultés de fonctionnement collectif au plan local. Cette réalité se traduit souvent par un manque de cohérence dans les actions mises en œuvre et porte atteinte à l'objectif de transversalité et de globalité que supposeraient les politiques en direction des publics « vulnérables ». Les acteurs rencontrés font ainsi état de difficultés à répondre au caractère multidimensionnel des problématiques qu'ils sont censés traiter et expriment aussi l'absence d'un partenariat pleinement stabilisé entre structures. Si la gestion des situations d'urgence et de cas particuliers en devient d'autant plus complexe à traiter, elle constitue aussi l'occasion de produire des agencements bricolés permettant de relier des acteurs et des dispositifs très diversifiés sur des temps courts (Ughetto, 2016) :

*« On reçoit beaucoup le public âgé pour aider ces personnes à monter leur dossier CMU-C et d'ACS mais cela ne concerne pas que les personnes âgées. Par contre et c'est moins facile à traiter, c'est la famille qui vient parce qu'il y a besoin de toilettes tous les jours et ils n'arrivent pas à trouver des aidants ou infirmiers qui veulent intervenir le samedi ou le dimanche. Donc on s'est beaucoup attelé à la problématique des personnes âgées. Ça a permis de resserrer les liens ou créer des liens, d'avoir une meilleure connaissance des dispositifs qui existent autour des personnes âgées que ce soient les services du Département ou les structures du nord libournais d'aide et de soins à domicile » (un agent communal).*

Cet acteur confirme tout l'intérêt d'une mise en réseau des intervenants et d'une stratégie territoriale à laquelle participerait l'ensemble des acteurs pour mieux répondre aux besoins des personnes accompagnées, éviter le non-recours et permettre l'existence de parcours co-construits avec le souci d'un partage respectueux de l'information (Métézeau, 2015).

Cependant, cette visibilité des dispositifs<sup>24</sup>, avant même qu'elle soit effective pour leurs destinataires, ne l'est déjà pas pour les acteurs publics agissant au plus près de la population. Cette salariée en témoigne :

*« Il y a tellement de dispositifs qu'on ne sait plus lequel prendre nous, petite commune ! Vous avez toutes les fondations, 12 dispositifs au Département, 60 à la Région, je dis n'importe quoi hein, vous avez tout ça. Mais moi aujourd'hui, je me dis : « Est-ce qu'on ne pourrait pas avoir un dispositif qui nous permette de bien travailler avec nos partenaires ? Je me souviens une année, la MSA qui nous dit : « Mais nous, ça, on peut le financer, c'est un super projet, on va le financer ». Mais encore faut-il qu'on ait l'information ! »*

On le voit, ces professionnels doivent disposer de capitaux sociaux autrement dit d'une grande capacité relationnelle pour nouer puis entretenir les partenariats formels et informels qui entourent l'action. (Se) construire cette connaissance du « réseau » est censé faciliter ensuite le recours et/ou la mise en liens entre les différents interlocuteurs susceptibles d'intervenir dans le suivi des personnes :

*« Assister à toutes les réunions quand on est peu c'est chronophage mais il faut y être pour être dans le réseau. Je rencontre plein de gens que je n'avais pas encore rencontrés en participant à ça. Et puis du coup, on échange les cartes de visite, les machins. De toute façon, le social globalement c'est qu'une histoire de réseau pour, après, pouvoir bien orienter les gens, etc., Il faut avoir le réseau sous la main pour répondre aux besoins. »*

Cette meilleure connaissance des dispositifs est présentée comme indispensable à une prise en charge personnalisée et surtout adaptée aux problématiques de chacun. Sur le territoire, ceci prend sens car, nous l'avons dit, l'organisation des conditions d'un accueil inconditionnel fait actuellement l'objet de discussions entre la collectivité départementale et les acteurs locaux (communes, CCAS, CIAS). Certaines catégories de professionnels se sont également vu confier la responsabilité d'assumer une fonction de relais et de médiation. Tel est notamment le cas pour les éducateurs des Espaces jeunes s'ils perçoivent, lors de leurs interactions avec ce public, des situations difficiles.

Parce que l'action publique est, dans ce contexte, le produit d'un mouvement de création continue par ajustements permanents, elle reste elle-même vulnérable car exposée aux impasses, aux ratés. A cette aune, les agents avouent être animés par la volonté de rationaliser la gestion collective des parcours sociaux à travers les apprentissages permis par le traitement de ces cas individuels. Autrement dit, et en reprenant les mots de Robert Lafore (2016, p. 79), s'ils prennent au sérieux la place donnée aux « usagers », ce n'est pas pour abolir ce qui fait l'essence des institutions - articuler l'ordre objectif avec les subjectivités - mais pour les recomposer : il s'agit toujours bien de produire et/ou d'actualiser des normes sociales en

---

<sup>24</sup> Les préconisations faites par le Conseil économique, social et environnemental » (CESE, 2019) pour éradiquer la pauvreté portent directement sur ces aspects tant ils font l'objet de constats récurrents.

procédant à une possible reconnaissance du sujet et de ses attentes pour les projeter dans un horizon universel, à savoir la conception du « bien commun » qui fonde les organisations et leurs interventions tout autant que les professions et leurs cultures.

Reprenant à leur compte l'idée selon laquelle c'est dans la mise en œuvre des politiques publiques et le contact des services publics avec leurs usagers que peuvent se jouer les processus individuels d'exclusion (Dinet et Thierry, 2012), tout l'enjeu consiste alors, pour les acteurs interrogés, à organiser un accueil de qualité pour éviter les phénomènes de « fuites », « *de nomadisme social* », autrement dit le non-recours, par renoncement, aux droits et prestations. Pour eux, la réussite de ce service « au » public passe par le fait que les individus ne soient plus « *ballotés* » d'une institution à l'autre tout en s'incarnant dans un cadre collectif légitime et opératoire. Cet agent communal revient ainsi sur les effets de ce « *ping pong social* » dénoncé dans de nombreux rapports publics :

*« Il faut qu'on évite les phénomènes de patate chaude sur l'action sociale individuelle. Quelqu'un arrive avec sa problématique et on lui répond « Ah ça, c'est pas mon truc, allez au bureau B14. B14, allez au bureau B16 », etc. C'est-à-dire que là, on est sûr et certain que les gens, à la deuxième orientation, ils en ont marre. Et on trouve après des situations catastrophiques. Donc, c'est pour ça que c'est une vraie culture et un vrai travail professionnel, l'accompagnement social ».*

Reste que les acteurs rencontrés rappellent aussi et dans le même temps que la production de services, même de proximité, ne garantit en rien que les habitants y recourent et ce, alors que la CALI a édité un guide spécifiquement dédié à l'accès aux droits (CALI, 2019) :

*« Il y a deux ans, maintenant, on a créé une aide facultative qu'on a appelée le passeport santé. Justement, sur le constat qu'il y avait beaucoup de gens qui avaient effectivement une couverture sécu, mais qui avaient du mal à faire face au reste à charge même s'ils avaient une mutuelle mais surtout quand ils n'avaient pas une mutuelle. Ils ne pouvaient pas payer les lunettes, prothèses auditives et prothèses dentaires, etc. Donc, on a mis en place une aide facultative. On a mis en place une permanence hebdomadaire tous les lundis après-midi où les gens pouvaient venir pour monter leur dossier CMU-C, voire nous dire : « J'aurais besoin de lunettes, mais je peux pas les payer ». Mais c'est pareil, malgré la com qu'on a faite, il y a peu de gens qui sont venus le lundi. De toute façon, s'ils viennent d'autres jours, on prend et on regarde évidemment. Mais donc, on a accès à une aide facultative où en dernier recours après avoir regardé quels autres aides sont mobilisables parce qu'il peut y avoir des caisses de retraite, il peut y avoir des services sociaux, des entreprises, aussi le fond social de la sécu. Mais en dernier recours, éventuellement, nous, intervenir en aide facultative pour aider les gens à faire face à leur frais dentier en fait, lunettes et appareils auditifs. Depuis 2 ans, il y a eu deux aides en fait, deux demandes. Une où on a monté un dossier fond social à la sécu et c'est la sécu qui a... le fond social qui a payé pour des lunettes, je crois. Oui, c'est ça. Et l'autre cas, c'était pour des lunettes aussi où c'est le CCAS qui est intervenu en complément du remboursement de la mutuelle qui était très faible ou la personne qui avait plus de mutuelle, je sais pas. Mais moi, je pensais qu'on allait être débordés. Donc, je pense qu'on est sur des situations de renoncement aux soins parce que les gens savent pas qu'il y a cette aide. Les gens doivent pas savoir ce qu'il existe comme aide. Une des personnes là qui a pris contact, c'était parce qu'il avait vu dans le journal municipal, donc ça va faire plus d'un an*

*qu'il savait qu'il avait besoin de lunettes, mais qu'il pouvait pas les acheter, donc il vivait sans lunettes. Et donc, quand il a vu le truc, il a pris contact avec nous, c'est très bien » (un agent communal).*

A cette aune, concevoir, pour l'ensemble des secteurs et des services, un accompagnement social visant à (re)mettre les usagers en capacités, revêt une importance présentée comme capitale.

### **3.2. Le difficile passage de l'action sociale au développement social**

Les propos de cette cadre à la CALI illustrent pleinement la volonté de rendre opérante la définition même de ce qu'est le développement social dès lors qu'il suppose la mise en synergie des politiques sociales avec l'ensemble des politiques publiques qui y concourent (transports, logement, inclusion numérique, etc.) :

*« Typiquement, ce matin j'ai préparé un mail à destination du service transport en leur disant que septembre 2019 et le lancement du réseau de bus de la Cali c'est demain. Ce que je veux savoir c'est comment ils vont communiquer auprès des habitants sur la mise en place de ce service, auprès des partenaires aussi qui sont les prescripteurs et informateurs quotidiens des publics. Pour l'observer sur Coutras... moi je prends souvent l'entrée Coutras, mais après j'élargis. Je leur dis sur Coutras l'un des freins en termes de mobilité c'est le frein psychologique et cognitif, c'est-à-dire que même si demain il y a un bus au pied de ma porte, je ne sais pas le prendre et je ne sais pas où aller. Donc c'est comment on anticipe aussi sur un service. Le moyen technique est indéniablement nécessaire et va lever énormément de freins. Mais comment on accompagne aussi ce futur service ? Là c'est de notre ressort au service cohésion sociale. Cela ne relève pas de notre service transport de repérer ces questions-là et de les traiter avec nos partenaires. C'est pareil sur le numérique et la question de l'inclusion numérique. Elle s'est posée lors de nos échanges avec la CAF, la MSA, etc., et le Département. Mais en y regardant de plus près, la CALI va investir entre 2-3 000000 d'euros sur la fibre optique avec le Département qui investit encore plus largement. Sauf qu'encore une fois, c'est bien de raccorder les maisons à l'internet mais si après les gens ne savent pas utiliser ces outils-là, on aura fait des beaux plans mais pour rien si derrière il n'y a pas la mesure d'accompagnement humain et social qu'il faut. »*

Ces propos recourent aussi les analyses faites par Clara Deville au sujet du non-recours au RSA. Elle montre clairement que les acteurs développent des « spatialités » différenciées selon leur appartenance sociale. Ce qui relève du territoire proche n'a ainsi pas le même sens pour un individu disposant de ressources matérielles et culturelles et de l'accès à des moyens de transports privés et publics et pour un autre dont les sociabilités sont repliées sur son domicile et qui ne dispose pas de moyen de transport autre que la marche (Deville, 2018).

S'agissant justement de l'accès numérique aux services publics, plusieurs rapports rappellent qu'en l'absence d'une amélioration des infrastructures et d'un accompagnement efficace et anticipé de la population vers le numérique, la dématérialisation ne peut constituer une solution spontanée aux difficultés d'accès aux services publics constatées dans les territoires

ruraux. Insuffisamment anticipée et expliquée, elle risque, effectivement, de renforcer le sentiment d'exclusion qui est parfois celui des habitants et principalement des personnes âgées (Cour des Comptes, 2019 ; Défenseur des droits, 2019 ; Petits Frères des Pauvres, 2019). Sur la CALI, l'insuffisante couverture numérique du territoire, l'absence de possession de l'équipement informatique et de maîtrise de la langue, ajoutent aux besoins la nécessité d'actions correctives d'accompagnement et d'accessibilité. S'il est là encore question de préserver l'autonomie des personnes, les ressources pour les mener à bien restent fragiles et rendent ainsi leur suivi incertain :

*« Au CCAS, on aide les personnes autour de ça. Il y a le centre social aussi sur la commune qui est un acteur important. Ils font point CAF, point d'accès au droit, donc ils font aussi ce travail. Après, lutter contre la fracture numérique, ce n'est pas forcément facile. Est-ce que ça marche chez tout le monde ? Il y a deux-trois ans, on avait fait avec des services civiques, deux années de suite justement, de l'initiation, proposer des initiations à l'informatique, au numérique en direction des seniors. Il y a eu à peu près une cinquantaine de personnes âgées qui ont participé en petits groupes de trois ou quatre, et en plus, les jeunes qui étaient en service civique pouvaient proposer de l'appui individuel pour ceux qui en avaient besoin. Je trouve que c'était pas mal. On touchait les retraités, même des gens de 80 ans. Il se trouve que c'était assez intéressant. Aujourd'hui, je ne garantis pas qu'ils l'utilisent au quotidien, mais je trouvais que c'était intéressant. Après effectivement, former les gens ou faire des initiations au numérique, ce n'est pas forcément et directement le métier du CCAS. »*

Ce témoignage le rappelle, si les politiques sociales s'appuient en particulier sur ces acteurs majeurs incontournables que sont les CCAS dans le cadre communal de proximité (Lutman, 2016), face aux tensions croissantes entre moyens disponibles et traitement des besoins sociaux s'amplifiant, des formes de repli, de découragement et de dénonciation des professionnels proposant des services à la population ne sont pas à exclure (Pagès, 2013) :

*« Les MDSI, de façon générale, ici, elles sont débordées. Quand je vois les assistantes sociales, leur discours des fois, c'est de dire, pour ce qui est de l'accompagnement au quotidien, aider à monter un dossier, machin, qu'elles n'ont pas le temps, donc allez voir votre CCAS. Pourquoi les CCAS auraient plus de temps ? »*

L'enquête menée sur la CALI a d'ailleurs débuté au moment même où les personnels de la collectivité départementale exprimaient leur impression – et refus - de produire, dans ce cadre, des « services bas de gamme ». Massification des problèmes de précarité, enfermement dans un rôle de gestionnaire des dispositifs voire des files d'attente, sentiment d'isolement ou d'impuissance face à des injonctions paradoxales, développement de l'usure professionnelle et du stress qui résulte d'une tension croissante entre la conception qu'un salarié peut avoir de l'accomplissement correct de ses missions professionnelles et des objectifs qu'on lui fixe (Dinet et Thierry, 2012), ont été des constats régulièrement exprimés au moment de l'étude (encadré 2).

## Encadré 2 : « On se bat pour l'utilisateur »

### *Le Résistant du 28 juin au 4 juillet 2018*

MDSI, PMI, APA, des sigles, des aides et de l'accompagnement, des travailleurs sociaux qui vendredi 22 juin étaient très remontés. Le Pôle territorial de solidarité de Libourne, les MSDI de Coutras, Libourne, Sainte-Foy étaient en grève et tous les services étaient fermés. « Nous avons des compétences à assumer mais on a besoin de moyens humains et financiers : ces missions on ne peut les assumer et l'utilisateur n'a pas le service public attendu ». Vendredi 22 juin à midi, une quarantaine de travailleurs sociaux manifestaient devant le pôle libournais. Assistante sociale, secrétaire médico-social, éducateur spécialisé, chargé d'insertion : une douzaine de métiers au total d'agents du Département qui après un premier mouvement de grève le 17 mai enfonçaient le clou, décidés à ne rien lâcher. Délai à rallonge pour obtenir le suivi d'un éducateur, départs non remplacés, travailleurs sociaux épuisés, en *burn-out* : tel est le constat des manifestants. « Et nous ne voulons pas de redéploiement de postes mais bien des créations » expliquent encore ceux qui étaient le matin même en assemblée générale. Une situation qui s'est dégradée raconte encore les grévistes qui expliquent avoir trop pris sur eux, d'affronter « un problème récurrent depuis des années mais ce qui est nouveau, c'est que l'on a décidé d'exposer nos problèmes au grand jour ». « Le travail social, ce n'est pas cliquer, c'est faire de l'humain ». Ils demandent des moyens humains mais aussi financiers et citent l'exemple de l'aide financière qui pouvait être versée : elle est passée de 600 à 180 euros note une travailleuse sociale : une baisse qui doit être compensée par le déploiement des épiceries sociales sur le territoire « sauf qu'il n'y en a pas à Libourne ».

Jeudi après-midi, ils manifesteront devant le Département lors de la séance plénière du vote du budget supplémentaire pour demander une rallonge budgétaire, soulignant la dichotomie qu'il y a selon eux entre les ambitions affichées par les élus et la réalité du terrain. Des élus qui ont également été sollicités : chaque conseiller départemental du Libournais, du Coutradais et du Pays Foyen a reçu un courrier exposant les demandes et les problématiques des travailleurs sociaux. Le Département répond que « Le Pôle de Libourne héberge les interventions de plus de 60 agents du CD, intervenant sur les grandes compétences départementales que la protection de l'enfance, l'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées, l'insertion et les interventions du service social. « A ce titre, 18 assistants sociaux sont affectés sur la circonscription de Libourne, complétés à l'échelle du territoire de Solidarité par les interventions des MSDI de Coutras (16 travailleurs sociaux) et Sainte-Foy-la-Grande (14 travailleurs sociaux). « Ce territoire a été le secteur pilote de la mise en œuvre du nouveau modèle d'accueil téléphonique des structures territorialisées de la Solidarité. Par conséquent, l'effectif dédié à cette fonction a été renforcé pour atteindre aujourd'hui un taux de réponse de 90 %. A noter que le budget de prestations sociales du Département de la Gironde était de 883,78 millions d'euros pour 2017 et 907,32 millions d'euros pour 2018. A. Casses

Les données qui précèdent font également résonance avec l'un des principaux constats du rapport Dinet-Thierry (2012) remis dans le cadre de la Conférence nationale contre la pauvreté :

*« L'action sociale ne peut plus se contenter d'apporter des réponses spécifiques et sectorielles aux personnes fragilisées mais doit davantage favoriser l'épanouissement de chaque individu par la revitalisation éducative, relationnelle, civique du territoire dans lequel il vit. Le déclassement de l'action publique ne doit pas concerner exclusivement les politiques publiques du champ social mais aussi toutes les autres : transports, énergie, culture, éducation, environnement ».*

Reste que ce dépassement des frontières sectorielles est un processus long, lent, coûteux et



partant, très difficile à mener car il soulève une série d'enjeux institutionnels, politiques, administratifs et professionnels (Honta, 2019). Faire se rencontrer des acteurs relevant de mondes sociaux différents pour construire un projet conjoint pose ainsi la question des positions de chacun et de la reconnaissance réciproque des parties en présence. Or, chaque institution ou organisation possède son vocabulaire et ses termes professionnels historiquement chargés de sens. Dans ce cadre, les incompréhensions et les controverses peuvent contrarier la consolidation des coopérations.

Les tensions ne concernant pas que les institutions (Gaxie, 1997), elles sont également interprofessionnelles. L'articulation entre le social et le sanitaire n'allant pas toujours de soi, les collaborations peuvent également être mises à mal par des attitudes de méfiance, de déni ou de contestation des compétences ou du professionnalisme de l'autre qui représentent des mécanismes classiques de défense de territoires professionnels (De Maillard, 2002). Afin de dépasser ces potentiels préjugés, là encore, et de favoriser la reconnaissance mutuelle des divers intervenants agissant au plus près des publics, des réflexions quant à la mise en place de dispositifs de formation interprofessionnelle existent au sein des services de la collectivité départementale.

Des acteurs regrettent, enfin, la coexistence, aux échelles nationale et locale, de politiques généralistes et de droit commun (transports, emploi, logement, éducation, etc.) avec les politiques sociales souvent catégorielles et visant des situations ou des publics spécifiques. Pour eux, l'efficacité des secondes et des dispositifs qui y sont arrimés passe par leur intégration à l'offre des politiques généralistes dont il faudrait amplifier la portée sociale. Si l'on retrouve ici une forte analogie avec les principes de la déclaration d'Adélaïde promouvant « la santé dans toutes les politiques publiques », cette invisibilisation du social en tant que secteur d'action publique participerait aussi de la déstigmatisation des structures (CCAS, CIAS...), programmes et destinataires potentiels de ceux-ci. Les témoignages ont effectivement été nombreux non seulement pour regretter les perceptions durablement négatives des politiques sociales mais aussi pour souligner la nécessité, pour ces professionnels et élus du social, de requalifier, en termes économiques le plus souvent, les finalités et la portée de leurs actions pour « *avoir une autre écoute* ». Tout se passe comme si la quête de respectabilité et la légitimation de l'action sociale ne pouvaient avoir lieu qu'à la condition de se fondre dans le sillage des autres politiques publiques.

#### **4. Conclusion**

La conduite de l'action sociale, sur la CALI, se heurte à plusieurs difficultés. La première tient à l'élaboration d'un projet social de territoire incorporant une vision stratégique globale et cohérente du devenir de l'agglomération et répondant à des enjeux territorialisés spécifiques adaptés à chaque territoire et aux problèmes que rencontrent les populations. Une autre difficulté consiste à organiser la transversalité de l'action publique locale sur des problèmes corrélés identifiés comme prioritaires et à organiser le dialogue entre les services

de la CALI et ceux des communes et du Département.

Les données recueillies font également ressortir la pluralité des enjeux en cause (politiques, professionnels, techniques, cognitifs) et confirment que l'égalisation des chances d'accès à l'offre de services pour les personnes âgées résidant dans les territoires ruraux implique la présence d'un volontarisme politique et de professionnels porteurs de cette cause qui s'interrogent continuellement sur leurs façons d'agir. La production d'une action publique pragmatique et réactive implique qu'ils parviennent à dépasser les logiques sectorielles pour (re)penser l'action à destination des personnes âgées à partir d'une analyse multidimensionnelle des besoins repérés sur le terrain (Libault, 2019). La volonté exprimée est ainsi d'améliorer le système existant en introduisant de la continuité là où dominant encore la complexité et l'illisibilité.

## **Partie 2 : Est Ensemble, la composition de l'intervention sociale communautaire dans les interstices**

L'accès aux droits et aux services publics des banlieues populaires de la petite couronne parisienne soulève des questionnements quant à la capacité des pouvoirs publics à répondre à un besoin social massif, marqué par une accumulation de problématiques sociales, dans des territoires en pleine transformations. De par son histoire sociale, politique et économique, le département de la Seine-Saint-Denis constitue un territoire héritier de la banlieue rouge et emblématique de la précarité urbaine, des expérimentations sociales et de la politique de la Ville que de nombreux travaux se sont attelés à analyser (Bacqué, Bellanger, & Rey, 2018). Ce département, parmi les plus dense du pays, est marqué par le plus fort taux de pauvreté, de natalité et de criminalité de France métropolitaine, une forte proportion de population jeune et cosmopolite. La forte concentration, la multi-dimensionnalité des problématiques sociales et la réponse à l'ampleur de la demande sociale du territoire constituent un réel challenge pour les pouvoirs publics. Pour autant, les mobilisations citoyennes et professionnelles (associations de parents d'élèves, enseignants, travailleurs sociaux, professions médicales et de justice, etc.) et les prises de position d'élus locaux alertent sur le manque de moyens dont ils disposent pour répondre à ces problématiques et un rapport parlementaire indique que le droit commun n'est pas respecté sur ce département particulièrement sous doté (Cornut-Gentille & Kokouendo, 2018).

Dans cette configuration, et alors que la Métropole du Grand Paris (MGP) prend forme et que la carte de la Seine-Saint-Denis se redessine en Établissements Publics Territoriaux (EPT), il nous paraissait intéressant d'étudier les effets de la montée en puissance du niveau intercommunal sur la reconfiguration de l'action sociale locale sur ce territoire. Nous avons choisi de travailler sur le cas d'Est Ensemble un des EPT les plus structurés du département qui déploie des actions en direction des publics précarisés.

Dans un premier temps une analyse synthétique de l'histoire sociale et politique du territoire intercommunal est conduite pour dresser un diagnostic des problématiques sociales de la population (1.). Dans un second temps, il s'agit de saisir comment l'intervention sociale intercommunale se négocie et se structure (2.). Et dans un dernier temps, l'étude porte sur les modalités de mise en œuvre de l'intervention sociale communautaire et les problématiques de coordination et d'articulation entre les différentes échelles d'action publique du territoire, à savoir : Quartiers Politique de la Ville (QPV), communes, intercommunalité, Grand Paris, Département, Région (3.).

## **1. Diagnostic d'Est Ensemble : un territoire précarisé et gentrifié face aux insuffisances de l'intervention publique**

### **1.1. De la banlieue rouge au 9-3 à la structuration d'Est Ensemble et de Métropole du Grand Paris**

La Seine-Saint-Denis est un jeune département, née en 1964 d'un redécoupage administratif comme partage électoral entre les communistes (préfecture de Bobigny communiste depuis 1920 à 2014<sup>25</sup>) et les gaullistes (sous-préfecture Le Raincy). Cette reconfiguration territoriale contribue à progressivement affaiblir les bastions communistes en les scindant en trois départements hétérogènes (Bellanger, 2012) et en les inscrivant par la suite dans la transformation métropolitaine.

Ce territoire est emblématique de la banlieue rouge, héritier d'une rencontre entre le principal espace industriel de la région parisienne, le parti communiste et une classe sociale ouvrière de masse qui tente l'exercice d'un contre-pouvoir dans leurs usines comme dans les municipalités (Fourcaut, 1992). Les cités ouvrières puis le développement urbain de grands ensembles de logements sociaux, entrepris par le communisme municipal depuis l'entre-deux-guerres concentre une forte proportion de population ouvrière et immigrée proche de leur lieu de travail et ancrée dans un environnement familial, associatif, syndical et partisan (Gouard, 2014). Cette forme de ségrégation socio-spatiale se traduit également par un volontarisme du communisme municipal, comme principal espace de régulation politique local, qui cherche à tirer parti des recettes fiscales des industries pour développer des équipements collectifs socioculturels, culturels et sportifs. Cet ancrage reste encore très présent aujourd'hui comme en témoigne la prépondérance de centres sociaux municipaux sur le département alors qu'ils sont majoritairement associatifs dans le reste de la France.

Le ralentissement économique de la fin des années 1970, la transformation du modèle industriel vers une tertiarisation de l'économie nationale, conduisent à une désindustrialisation de l'Ile de France, à la fermeture d'usines et à l'émergence d'un chômage de masse qui touche notamment les populations ouvrières et immigrées. Ces changements contribuent à désintégrer la classe ouvrière, base électorale du parti communiste, et génèrent plus généralement un délitement des liens communautaires et des formes de replis sur soi.

Aujourd'hui la Seine-Saint-Denis est le Département dont le taux de pauvreté est le plus élevé de France métropolitaine puisqu'il s'élève à 28,6% (14,7% en France métropolitaine) avec un revenu médian mensuel par unité de consommation de 1394€ (pour 1697€ en France métropolitaine). Le taux de chômage s'élève à 12,7% et 23,5% de ménages sont bénéficiaires

---

<sup>25</sup> Sauf pendant la 2<sup>ème</sup> guerre mondiale

de minimas sociaux (pour respectivement 9,7% et 13,6% en France métropolitaine)<sup>26</sup>. 20,8% des familles du département sont monoparentales (13,7% en France métropolitaine), générant un taux d'emploi féminin inférieur au reste de l'Ile de France, et par la même une fragilisation et une précarisation de la cellule familiale. Socialement et spatialement relégués, ces populations précarisées sont en proie à des phénomènes de disqualification (Paugam, 1991) et de désaffiliation sociale (Castel, 1991), générées par une désarticulation des liens familiaux et amicaux, liés notamment à l'absence d'emploi et à la migration. Le département est aussi très cosmopolite puisqu'il compte 21,4 % de population étrangère.

La demande d'intervention sociale est particulièrement forte et massive du côté des familles et de la jeunesse puisque 43,4 % des habitants de Seine-Saint-Denis ont moins de 32 ans (36,2 % en moyenne en métropole). Ce territoire détient le plus fort taux de natalité de France (18,5‰, contre 12,5‰ au niveau national) et 10,6 % des familles ont 3 enfants ou plus. Les effectifs d'élèves sont donc en hausse constante depuis 2009, ce qui soulève de nombreuses problématiques scolaires et éducatives. En effet, pour 39,9% d'enfants le parent de référence est sans diplôme (21,9% en moyenne en France), 38% d'élèves sont boursiers dans les établissements publics (25% au niveau national) et près de 44% des moins de 17 ans ont des parents immigrés<sup>27</sup>, autant de publics qui nécessitent potentiellement une attention accrue en termes de soutien à la scolarité, tout particulièrement les élèves allophones. Dans le département 58 % des écoliers et 62 % des collégiens sont inscrits dans un établissement d'éducation prioritaire. Le rapport à l'école de la République reste problématique pour les enfants issus de milieux populaires<sup>28</sup> et le territoire est marqué par des phénomènes de retard<sup>29</sup>, d'échec scolaire, de décrochage<sup>30</sup>, de violence et de difficultés de suivi des élèves précarisés (Elie, 2016). L'environnement éducatif est marqué par un manque de moyen humain et financier, notamment un fort *turn over* des personnels et 64,4% d'enseignants néo-titulaires du second degré sont affectés dans un établissement prioritaire du département (pour 21,1% en France métropolitaine).

Une part importante de cette jeunesse est « en galère », sortie du système scolaire et/ou enfants d'immigrés paupérisés, se sent rejeté de la société (Dubet, 1987) et éprouve des difficultés d'insertions sociale et professionnelle. Dans le département 22% des jeunes de 15 à 29 ans sont sans emploi, inactifs ou au foyer (contre 14,6% en Ile de France), tout particulièrement les femmes qui sont pourtant plus diplômées. Du fait de cette absence

---

<sup>26</sup> Observatoire départemental des données sociales (ODDS) de Seine-Saint-Denis, janvier 2018 (données 2014 et 2016)

<sup>27</sup> *Idem*

<sup>28</sup> En 2013, le taux de pauvreté infantile était de 42 % dans le département contre 24,3 % en Île-de-France, ATD Quart Monde, « Grande pauvreté et réussite scolaire », 2015 (Elie, 2016)

<sup>29</sup> 18,5% des élèves du département ont au moins un an de retard à l'entrée en 3<sup>ème</sup> contre 12,5% en France et les DOM. ODDS de Seine-Saint-Denis, janvier 2018 (données 2014 et 2016)

<sup>30</sup> Si le ministère de l'éducation nationale souligne une baisse du taux de décrochage en Seine-Saint-Denis il s'élève tout de même à 6,6% en 2017 (Cornut-Gentille & Kokouendo, 2018).

d'emploi, de cette précarité et des prix du logement, on observe chez les jeunes une décohobitation de la cellule familiale plus tardive, souvent associée à l'arrivée d'un enfant.

Symbole de la crise urbaine des années 1990 et des émeutes de 2005, ces banlieues dites « sensibles » concentrent de nombreuses problématiques sociales : le chômage, la précarité, l'échec scolaire, les difficultés d'accès aux soins, la dégradation de l'habitat mais aussi la délinquance, puisque le département détient le taux de criminalité le plus important de France métropolitaine. Le regard porté sur la Seine-Saint-Denis dans médias et les discours politiques, tend à alimenter une image négative et stigmatisante de ce territoire et de ses habitants. Cette marginalisation de la population séquanodionysienne, a paradoxalement contribué à un retournement du stigmate et à un rattachement identitaire territorial au « 9-3 » et aux cultures urbaines pour affirmer une identité populaire et cosmopolite. Ces problématiques sociales et cette forte identité sont largement reprises par les élus locaux pour exiger plus de justice sociale et spatiale, par des formes de rééquilibres territoriaux, à travers notamment l'attribution de fonds du FSE et de la politique de la Ville.

La Seine-Saint-Denis est le 3<sup>ème</sup> département le plus densément peuplé de France (1,6 million d'habitants<sup>31</sup> et 6 909 habitants/km<sup>2</sup>). En pleine croissance démographique (+9,7% entre 2005 et 2015, 3,7% pour le reste de la France sur la même période), il est traversé par d'importantes transformations sociales, économiques, politiques et territoriales. La pression sur le marché locatif parisien, le développement d'infrastructures de transport et le réaménagement d'anciens espaces industriels de la première couronne se traduisent notamment par une tertiarisation du territoire et par la construction de nouveaux immeubles de bureaux et de logements. Cet accroissement urbain participe à un processus de gentrification puisque, en dehors de l'accueil de ménages immigrés, de plus en plus de parisiens de classe moyenne ou moyenne supérieure viennent s'installer en accession à la propriété (Béhar, Loisel, & Rio, 2016). Ces mutations structurelles du territoire se traduisent par une recomposition du paysage politique local. Les élections de 2014-2015 marquent un tournant dans la vie politique départementale puisque pour la première fois la droite fait pratiquement jeu égal avec les partis de gauche. Plusieurs communes historiquement communistes sont passées à droite (UDI ou LR) comme Bobigny ou Noisy-le-Sec ou se sont tournées vers le Parti Socialiste comme Montreuil ou Bagnolet. Ces évolutions, plus généralement inscrites dans un contexte national, sont aussi le fruit de la division du Parti Communiste et de ses difficultés à s'adapter aux évolutions du territoire (Subra & Serisier, 2016).

Les différentes réformes territoriales, la structuration de la MPG et la montée en puissance de l'échelon intercommunal au détriment des communes, les annonces politiques autour de la potentielle disparition des départements de petite couronne, génèrent le trouble quant à la

---

<sup>31</sup> Estimation INSEE au 1er janvier 2018

redistribution des compétences et des échelles d'intervention. Ces transformations suscitent des tensions, incertitudes et positionnements stratégiques du côté des élus locaux de la Seine-Saint-Denis. En effet, après le vote de la loi MAPTAM en 2014, la grande majorité des élus, hostiles à la création d'une métropole puissante ont multiplié les actions auprès du gouvernement pour revoir à la baisse les compétences de la MGP et permettre une certaine autonomie des territoires qui la compose, finalement actée dans les amendements intégrés à la loi NOTRe en août 2015 (Subra & Serisier, 2016).

Après des années de tâtonnements, la création de la MGP en janvier 2016 est le produit d'une intervention de l'État, modelé par les intérêts partisans du parti au pouvoir face à l'incapacité de formalisation d'un consensus des différents acteurs locaux (Le Lidec, 2018). Ces derniers défendaient des conceptions inconciliables de la Métropole, caractérisées elles-aussi par la fragmentation et la polarisation ancrée dans un héritage francilien inégalitaire Est-Ouest. La MGP est notamment en charge de grands événements internationaux, de la coopération entre les territoires, de la politique de l'habitat, du patrimoine naturel et paysager, des zones d'activité, grands équipements et aménagements.

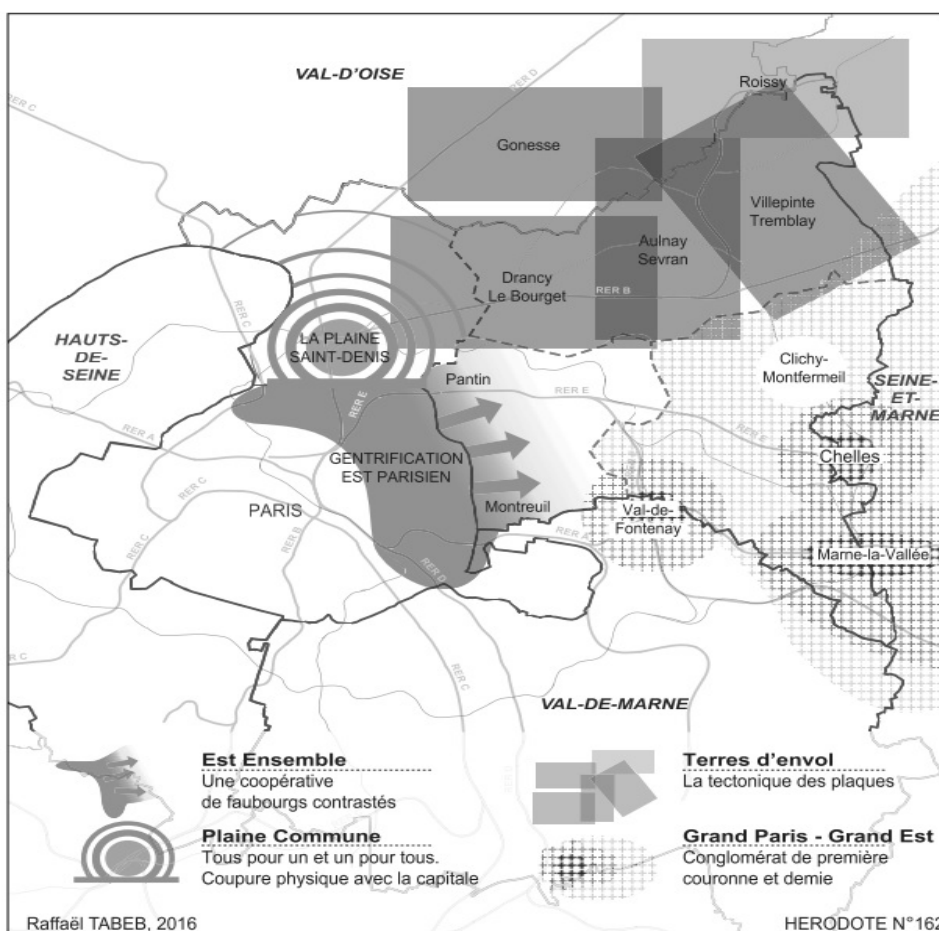
La structuration de la MGP et le redécoupage simultané, choisi ou subi de la carte intercommunale en quatre EPT en 2016 ont des effets notoires sur la gouvernance de la Seine-Saint-Denis. Si la période des CDT a joué un rôle prépondérant dans la préfiguration de ces nouveaux ensembles, 14 communes qui avaient refusé d'adhérer à une communauté d'agglomération ont été contraintes d'intégrer la MGP et un ETP du territoire, perdant ainsi une partie de leur autonomie.

La Seine-Saint-Denis voit apparaître quatre EPT dont les logiques de regroupement, de construction identitaire et de positionnement stratégique par rapport à la Métropole du Grand Paris ou au Département sont variées. De même, les caractéristiques socioéconomiques et politiques de ces territoires, leur projet communautaire et leur avancée sont fortement hétérogènes<sup>32</sup>. Les intercommunalités choisies et les plus structurées, majoritairement à gauche, sont la Plaine Commune et Est Ensemble. Les moins établies et en partie subies sont Paris Terre d'Envol et Grand Paris-grand Est, principalement à droite avec quelques villes de gauche isolées. Elles ont émergé de la fusion de trois communautés d'agglomération avec des communes hors intercommunalité en grande partie décidée par le préfet de département (Subra & Serisier, 2016). La carte ci-dessous (Béhar et al., 2016) illustre les logiques de reconfiguration du territoire.

---

<sup>32</sup> Nous dressons une analyse synthétique de ces différents territoires qui composent le département en annexe.

**Carte 2: La différenciation territoriale des EPT de Seine-Saint-Denis**



L'EPT d'**Est Ensemble** s'est construit autour de neuf villes contrastées, héritières de la banlieue rouge et du communisme municipal, situées à *l'Est de Paris* et au *Sud-Ouest de la Seine-Saint-Denis*. Il entend donc beaucoup plus s'inscrire dans la continuité de l'Est parisien que de se tourner vers département, comme son nom l'indique clairement.

D'une part, il est constitué majoritairement de faubourg dans les villes principalement limitrophes de Paris comme Montreuil, Les Lilas, Bagnolet, Le Pré-Saint-Gervais, Pantin et Romainville. Ces territoires, en pleine gentrification, sont plutôt dynamiques sur le plan économique, alliant tertiarisation (Ubisoft, Pathé, la BNP, Ecodesing Fablab) et maintien d'industries de luxe notamment (Sellerie Hermès, Chanel et Bourgeois). Comme sur d'autres territoires de l'ancienne banlieue rouge, on observe une transformation des politiques municipales de peuplement qui passent d'une « *logique du tout populaire à une politique de mixité sociale* » (Gouard, 2014, p. 115). D'autre part, les villes du Nord et de l'Est de l'EPT, sont beaucoup plus marquées par la pauvreté et par une immigration récente et particulièrement précarisée comme à Bobigny, à Bondy ou à Noisy-le-Sec (Béhar et al., 2016, p. 152).



Politiquement hétérogènes, les communes de l'EPT ont connu des revirement politiques comme les villes de Bobigny ou Noisy-le-Sec historiquement communistes et passées UDI. L'action communautaire est centrée sur la mutualisation de services (ordures ménagères, équipements culturels, gestion de l'eau), le développement économique et la rénovation urbaine en vue d'attirer des populations nouvelles favorisant plus de mixité sociale. Pour autant, quelques élus des territoires les plus défavorisés entendent développer une l'action sociale communautaire par le biais notamment de la politique d'emploi-insertion et de la politique de la Ville. Les élus de l'EPT cherchent à dialoguer avec la MGP dans l'espoir d'être destinataire d'une politique redistributive.

Pour conclure sur ces transformations sociales, politiques et territoriales, la structuration de la MGP, de ces quatre EPT et plus particulièrement d'Est Ensemble introduisent de nouvelles échelles d'intervention de l'action publique locale et de nouveaux espaces de représentation qui semblent marquer une rupture avec la banlieue rouge et l'identité populaire du 9-3. Dans cette fragmentation du paysage partisan et ces stratégies différenciées d'intégration métropolitaine, le Département, en pleine crise budgétaire, peine à trouver sa place et constitue de moins en moins un espace de référence pour les élus locaux (Béhar et al., 2016), même s'il le reste encore pour la population qui peine à identifier les ETP, leurs compétences et leurs contours.

## **1.2.Des problématiques sociales prégnantes à la difficulté d'assurer le respect du droit commun sur le territoire**

Après cette analyse de l'histoire sociale et politique du territoire, étudions les problématiques sociales prégnantes des habitants d'Est Ensemble, au demeurant assez proches de celles du reste de la population du département. Il est intéressant de souligner que les données socio-économiques présentées sont principalement issues du niveau départemental, communal ou du niveau des QPV d'Est Ensemble, sur la base du diagnostic effectué à cet effet. Nous n'avons pas eu accès à des données socio-économiques récentes sur la population d'Est Ensemble car il n'existe pas d'Analyse des Besoins Sociaux (ABS) sur ce territoire, qui pourtant développe de nombreuses cartes tournées vers le relief, le déploiement historique des villes, le type d'habitat ou d'activité. Cette situation peut être envisagée comme une difficulté technique d'obtenir ces données à cette échelle mais aussi potentiellement l'absence de demande politique à ce niveau, ou encore de volonté de les diffuser. Il n'y a pas d'analyse de la population dans le projet de territoire, qui constitue pourtant souvent un préalable à la définition politique d'intervention sociale et peut-être un signe de son faible développement.

Le territoire d'Est Ensemble regroupe 418 000 habitants et s'inscrit également dans cette croissance démographique puisqu'il comptabilise notamment +9% de population en 9 ans, notamment à Bondy (+13,7%) et à Montreuil (+ 12,7 %) <sup>33</sup>. Depuis les années 1990, plusieurs communes sont transformées par l'installation de nouvelles populations, souvent de jeunes ménages de la classe moyenne supérieure parisienne qui participent à des formes de réhabilitation la banlieue mais aussi à la gentrification des quartiers populaires historiques. Elles contribuent à l'embourgeoisement global de la capitale et au renforcement de hiérarchies implicites entre des quartiers désirables et quartiers repoussoirs, comme c'est le cas à Montreuil (Collet, 2012, 2013). Ce territoire reste fortement marqué par la précarité, comme en témoigne le revenu fiscal annuel médian de certains quartiers QPV inférieur à 8100€ en 2009, par exemple dans le quartier de la capsulerie à Bagnolet, les confins d'Aulnay à Bondy ou le centre-ville de Noisy le sec. 38% des habitations sont des logements sociaux et certains HLM sont particulièrement vétustes, dégradés et paupérisés. Ces transformations urbaines et sociales tendent à accroître les inégalités visibles d'un quartier à l'autre. Certains quartiers contrastés allient des problématiques de dépendance, à l'arrivée de familles précarisées issues de l'immigration, générant des difficultés intergénérationnelles notamment d'occupation de l'espace public (quartiers de Léo Lagrange / Fabien). L'arrivée de nouveaux logements standing soulève des attentes de réhabilitation des HLM, mais aussi des problématiques de cohésion sociale, de cohabitation entre ancien et nouveaux habitants mais aussi de construction du lien social entre des populations parfois très hétérogènes.

Fortement ancré dans la métropole, le territoire d'Est Ensemble est polycentrique du fait des différents centres-villes qui le composent, notoirement marqués par des expérimentations urbaines plus ou moins heureuses ou propices à la rencontre entre habitants, comme la cité administrative du centre-ville de Bobigny. Il est fortement irrigué par le réseau de transport en commun de la RATP puisqu'il est notamment desservi par six métros (les lignes 3bis, 5, 7 et 7 bis, 9 et 11), trois tramway (les lignes T1, T3b et T4) et deux RER (E et P) ainsi que par de nombreuses lignes de bus. Pour autant, ce réseau ferré reste peu accessible pour les personnes en fauteuil roulant ou pour les poussettes étant donné que très peu de stations et de véhicules sont adaptées. Le territoire se situe entre les zones 2 et 3 de la RATP faisant l'objet d'une tarification spéciale pour le RER, particulièrement élevées pour les personnes qui ne disposent pas d'abonnement, tout comme le passage d'un type de moyen de transport à un autre (métro, tramway, bus, RER) qui nécessite de reprendre un ticket et multiplie le coût du trajet. Malgré ce maillage, les transformations urbaines tendent à renforcer des fractures sociales, économiques mais aussi territoriales, en fonction notamment de l'accessibilité de certaines zones revalorisées reliées au métro et de l'isolement de certains quartiers précarisés. D'ailleurs, le secrétaire d'État chargé du développement de la région-capitale, Christian Blanc « justifiait que le futur métro en rocade ne desserve pas ce territoire, par le fait qu' » on

---

<sup>33</sup> « Regards croisés sur le territoire d'Est Ensemble », 2011, 24p - Recensement population 2008

*n'arrose pas les zones arides* » » (Béhar et al., 2016, p. 155). Certains quartiers d'habitat social collectifs sont enclavés, du fait notamment du relief (par exemple le quartier de « la Noue » à Montreuil) ou parce qu'ils sont traversés par des infrastructures ferroviaires ou routières qui partagent et isolent certaines zones. Si elles ne se posent pas de la même manière qu'en milieu rural, les problématiques de mobilité restent des questions importantes notamment pour l'accès aux services publics et à l'emploi.

Les problématiques d'insertion professionnelle sont prégnantes au sein d'Est Ensemble puisqu'une part importante de la population est faiblement diplômée et que certains quartiers QPV avoisinent les 26% de chômage. Les difficultés d'accès à l'emploi touchent particulièrement les jeunes et les femmes qui semblent constituer des publics prioritaires, notamment dans les quartiers où l'on retrouve 36% de familles monoparentales.

Chez les jeunes, les phénomènes de décrochage ou d'évitement scolaire sont prégnants et le diagnostic du contrat de Ville indique que sur certains quartiers le partenariat avec l'éducation nationale est insuffisant, les jeunes manquent d'accompagnement dans l'orientation, le choix des formations et des filières mais aussi de soutien à la scolarité. Les problématiques de replis des jeunes dans leur quartier, d'occupation (et de trouble) de l'espace public ressortent fortement. Du fait de l'aménagement urbain ou de fortes identités de cités repliées sur elles-mêmes, des formes de rivalités entre jeunes apparaissent et peuvent générer des violences, comme dans cela est souligné pour les quartiers K. Marx, Allende, Chemin Vert ou Eluard.

Le diagnostic révèle que dans certaines quartiers les problématiques de délinquance juvéniles, de trafic de stupéfiants et de détournement de l'usage de l'espace public (places, parcs, cage d'escalier) ressortent fortement et impactent le quotidien des habitants. En dehors d'une économie souterraine, des incendies de commerces ou de chantiers sont évoqués, mais aussi des vols et des agressions notamment envers les femmes et certaines communautés étrangères, tout particulièrement les personnes en situation irrégulière qui ne peuvent pas porter plainte. Ces délits fréquents génèrent un sentiment d'insécurité chez les habitants, un repli sur soi et sur son logement, et par la même, une faible appropriation de l'espace public. Si ces problèmes sociaux renvoient à la précarité, au décrochage scolaire et aux difficultés d'insertion professionnelle, elles interrogent aussi sur la place des femmes, de l'animation de la vie locale et sur les problématiques d'accès aux droits et à l'accompagnement social. Premièrement, les femmes de ces quartiers sont à la fois précarisées, mères, parfois de familles monoparentales, gérant souvent le lien avec l'école, les services sociaux et de santé. Elles sont aussi plus souvent en difficulté d'insertion professionnelle, victimes d'agressions et de violences conjugales (ou intrafamiliales). Elles tendent à être la cible des politiques d'intervention sociale, supposées intervenir sur différents domaines tels que la santé ou l'éducation, contribuant ainsi à reproduire les rôles sociaux genrés de *care* vis-à-vis de leur entourage. Deuxièmement, ces situations conflictuelles ou de replis sur soi interrogent également l'animation de la vie sociale locale et les difficultés contextuelles à créer du lien social. Si certaines zones d'Est Ensemble sont particulièrement investies par un maillage associatif et l'action de centres sociaux, dans d'autres quartiers QPV touchés par ce type de

problématiques, la dynamique associative est relativement faible et insuffisamment structurée. Les habitants manquent de lieux de socialisation et de convivialité. Ils perçoivent un manque de service public, d'intervention socioéducative, d'accompagnement scolaire et culturel de droit commun en direction des publics jeunes. Certains jeunes sont en errance et passent à côté des dispositifs qui leur sont destinés, comme l'explique cette élue de la Ville de Bondy et Vice-Présidente déléguée à l'emploi-insertion de l'EPT d'Est Ensemble :

*« J'ai la mission locale donc je vois beaucoup de jeunes qui sont complètement paumés, hier soir, j'en avais un qui était à la rue depuis ses 15 ans. 23 ans aujourd'hui, foyer Adoma, mais deux fois en prison, donc pas d'argent. Et en fait il n'a jamais eu recours à ses droits depuis toujours. Il a que l'APL qu'il a plus parce qu'il peut plus payer son loyer. Quand on est dehors et qu'on est mineur, on a tout un panel de droits qui s'ouvre et il n'a jamais rien demandé. Il était pas inscrit à la mission locale ».*

La question de l'accès aux droits et aux soins des publics jeunes, précaires ou immigrés est également une problématique prégnante qui revient fortement dans le diagnostic et le discours des agents d'Est Ensemble, comme dans celui du Département. En effet, dans certains quartiers le non-recours aux droits est notamment associé à la faible présence de travailleurs sociaux et le besoin d'accompagnement et d'orientation des publics vers les différents dispositifs sociaux se fait sentir du fait du manque de clarté et de lisibilité des différentes interventions sociales sur le territoire. Les habitants de certains quartiers comme celui de l'abreuvoir à Bobigny expriment un sentiment d'abandon et de précarisation. Ils sentent un éloignement croissant des institutions, des droits sociaux et éprouvent des difficultés à utiliser les transports, qui semblent constituer une barrière symbolique qui révèle combien être au « bas de l'échelle » (Cours-Salies & Le Lay, 2006) peut constituer une souffrance pour ne pas dire une violence sociale.

La problématique de l'accès aux soins revient également avec récurrence, malgré la mise en place de centre de santé communaux dans plusieurs villes. Un article du *Bondy Blog* paru dans *Médiapart* met en lumière que la médecine de ville est insuffisante dans 37 des 40 communes du département et que SOS médecin n'a pas d'obligation d'intervenir sur ce territoire. Les médecins du Service d'URgences médicales de la Seine-Saint-Denis (SUR 93) expliquent que le manque de médecins est à la fois dû au sentiment d'insécurité, à la crainte des vols, des agressions mais aussi parce que « *On a des problèmes pour se faire régler une fois sur trois* », du fait du non-recours à la CMU ou à la CMU-C en raison de la complexité des démarches (Rode, 2009). Ces médecins dénoncent le désengagement de l'État et les dysfonctionnements du système de Sécurité Sociale et expliquent que :

*« On applique le tiers payant. On prend sur notre trésorerie pour avancer des frais que la Sécu ne nous rembourse pas parce qu'elle estime que leurs droits ne sont pas à jour. Quand*

*vous voyez 20 patients et qu'il y en a 5 qui n'ont pas de droits, je vous laisser calculer le manque à gagner. Est-ce qu'aujourd'hui, être médecin, c'est avancer de la trésorerie à nos patients pour qu'ils se soignent ? »<sup>34</sup>.*

A cela s'ajoute le fait que pour des difficultés économiques les personnes tendent à attendre le dernier moment pour consulter et risquent alors de nécessiter plus de soins qui seront, de fait, plus coûteux. Cette question est d'autant plus problématique que « *parmi les plus précaires, le risque de dépression est multiplié par 2,4 celui de maladies métaboliques par 2,9, de maladies cardio-vasculaires par 1,4* »<sup>35</sup>. On observe notamment sur le département un taux de tuberculose beaucoup plus élevé que dans le reste de la France. Ces problèmes de santé peuvent parfois être liés à l'insalubrité des logements, de précarité énergétique, de coupure d'électricité, de gaz ou d'eau pour non-paiement des factures. Ces problématiques semblent récurrentes et sont identifiées par les acteurs sociaux locaux puisque dans de nombreux CCAS des aides d'urgences pour le maintien des lignes peuvent être délivrées.

Par ailleurs, les populations immigrées, qui représentent parfois jusqu'à 42% des habitants de certains QPV, éprouvent des difficultés supplémentaires en termes d'accès aux droits et aux soins puisqu'ils doivent disposer de justificatifs supplémentaires, maîtriser l'écrit, la langue et le système administratif français. Des problématiques de sur-occupation de logements, de travail clandestin et de maîtrise du français sont notamment soulignées. La demande de cours d'alphabétisation et d'ateliers sociaux-linguistiques est forte sur le territoire et pas seulement de la part des primo-arrivants mais aussi de la part des mères de familles installées depuis plusieurs années. Une élue d'Est Ensemble explique :

*« La question par exemple de la notion de quotient familial et de comment on a des tarifs privilégiés [...] il y a quand même pas mal de personnes qui ne bénéficient pas du quotient familial parce qu'ils ne savent pas lire. Ils n'ont pas rempli le papier. Ils sont pas venus à la mairie, donc ils ont pas eu recours à ce droit-là dans son entièreté, dans toute sa capacité. A un moment donné, ils ne peuvent plus payer la cantine par exemple, et du coup ils vont voir un service social quelconque, et des fois ça passe par là parce qu'il y a parfois des permanences un peu libres ».*

Les difficultés d'accès aux droits sont constatées par les différents acteurs du territoire, et notamment travaillées par le Département<sup>36</sup>, l'UDCCAS93, la CAF mais aussi par Est Ensemble. S'il existe des groupes de travail sur l'accès aux droits, les différentes institutions peinent encore à s'inscrire dans une approche interinstitutionnelle au bénéfice des destinataires.

---

<sup>34</sup> Latifa Oulkhair, « En Seine-Saint-Denis, la médecine de ville sans personne à son chevet » *Bondy Blog* pour *Mediapart*, 7 avril 2019

<sup>35</sup> Bull. Acad. Natle Méd., 2017, 201, nos 4-5-6, 567-587, séance du 20 juin 2017, p.571

<sup>36</sup> Notons que le département a organisé une journée « les nouveaux enjeux de l'accès aux droits de l'étude à l'action » le 27/09/18 à destination de son personnel. Cet évènement s'inscrit dans une perspective partenariale (CAF, Centre sociaux, préfecture, etc.) sans pour autant intégrer les EPT.

L'ODDS a conduit une étude sur l'accès aux droits en Seine-Saint-Denis qui montre que les institutions tentent de travailler ensemble, notamment la CAF et le Département à travers les plans et schémas départementaux. Cela passe par exemple par l'automatisation de l'envoi de coupons de demande d'aide départementale à la demi-pension pour les collégiens, afin de s'assurer qu'ils disposent au moins d'un repas par jour. Pour autant, comme le constatent la plupart des acteurs du social, l'étude met en évidence en quoi la généralisation de la dématérialisation des procédures administratives transforme les pratiques professionnelles des travailleurs sociaux et les conditions d'accès aux droits des usagers. D'une part, du côté institutionnel, les téléprocédures ne permettent pas forcément de faire le lien d'un besoin social ou de l'ouverture d'un droit d'une structure à l'autre, ou du moins elles ne sont pas encore pensées comme telles. D'autre part, la fracture numérique reste prégnante chez les publics précaires (GISM@rsouin, 2017) qui rencontrent de nouvelles difficultés d'accès aux droits (*Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, 2019). Ils se tournent alors vers les travailleurs sociaux qui eux-mêmes manquent de formation, de compétence ou d'appétence numériques (Davenel, 2016) mais aussi de temps pour répondre à ces demandes d'accompagnement, désormais nécessaire à l'accès aux droits. Ces transformations sociales interrogent la nécessité de développement d'une médiation sociale numérique qui est souvent renvoyée aux centres sociaux dont ce n'est pas le corps de métier et qui manquent de moyens pour développer ces compétences et services.

Face à ces problématiques sociales, à la fois massives et multifformes, les acteurs locaux déploient des initiatives propres à leurs compétences ou de manière volontariste pour tenter de répondre aux besoins. Nous n'entrons pas ici dans une tentative d'inventaire des politiques sociales locales, qui au demeurant n'existe pas, du fait notamment de leur variation d'une commune à l'autre ou d'un quartier à l'autre. Cependant, il semble essentiel de souligner à quel point le Département de la Seine-Saint-Denis éprouve des difficultés financières pour assurer ses missions étant donné l'ampleur de la demande sociale face à la faiblesse des recettes fiscales locales de ce territoire précarisé et surtout au manque de compensations proposées par l'État. Les prises de positions et actions fortes entreprises par son Président, Stéphane Troussel, pour tenter d'alerter sur cette problématique en témoignent comme par exemple son refus de verser les 40 millions d'euros de RSA à la CAF fin 2017 pour exiger une réaction gouvernementale<sup>37</sup>. Pour autant, il déploie des politiques sociales locales particulièrement ciblées sur les jeunes et la famille, la polyvalence de secteur et notamment différents schémas départementaux (notamment de la petite enfance et de la parentalité ou d'animation de la vie sociale) en lien avec ses partenaires locaux. Soulignons que le schéma départemental de l'amélioration de l'accessibilité des services aux publics de Seine-Saint-Denis, co-signé par le Département, la CAF, la Direction départementale de la Cohésion Sociale (DDCS) et l'académie de Créteil, prévoit quatre axes de travail qui font échos aux

---

<sup>37</sup> Thomas Sébastien, « Le 93 refuse de payer les 40M€ de surplus du RSA », *Le Parisien*, 17 octobre 2017

problèmes sociaux identifiés précédemment, à savoir : l'accès aux droits sociaux, l'apprentissage de la langue, l'accès et l'accompagnement à la scolarité, l'accès et l'accompagnement au numérique.

Si le territoire d'Est Ensemble comme le département sont marqués par plus de cinquante ans de politique de la Ville, force est de constater que les efforts de rééquilibrage territoriaux n'ont pas produit les effets attendus face à l'ampleur des inégalités sociales. Le rapport parlementaire d'évaluation de l'action de l'État dans l'exercice de ses missions régaliennes en Seine-Saint-Denis met en évidence un manque de moyens humains et financiers patent qui se traduit par un sous-effectif à mission égale dans l'éducation nationale, la police et la justice. Il révèle :

*« Sous-effectif, recrutement de personnels inexpérimentés, turnover élevé sont autant de manifestations de l'absence d'une véritable stratégie des ressources humaines des personnels de l'État en Seine-Saint-Denis. [...] Les agents de l'État subissent la défaillance de l'action publique. Leur souffrance au travail est multiforme et se manifeste en Seine-Saint-Denis de manière aiguë »* (Cornut-Gentille & Kokouendo, 2018, p. 45).

Le suicide d'une directrice d'école de Pantin<sup>38</sup> sur son lieu de travail fin septembre et la lettre d'alerte qu'elle a adressée à la direction de son académie pour dénoncer les conditions de travail semblent en être les symptômes. Notons que la cartographie du CGET répertoriant la dotation d'investissement de l'État en 2018 indique un montant de moins de 22€ par habitant en Seine-Saint-Denis alors qu'il s'élève parfois à plus de 100€ dans d'autres départements<sup>39</sup>.

Face à ces inégalités territoriales entre la Seine-Saint-Denis et le reste de l'Île de France ou de la France, de nombreux élus locaux se mobilisent pour exiger un rééquilibrage territorial auprès notamment de la MGP et de l'État. La parution de ce rapport parlementaire a suscité de vives réactions et des élus de tous bords politiques se sont rassemblés pour interpeller l'État sur la nécessité de respect du droit commun dans le département<sup>40</sup>. Par la suite, huit maires, dont quatre d'Est Ensemble (Bondy, Montreuil, Romainville et Le Pré-Saint-Gervais) ont d'ailleurs décidé d'attaquer l'État en justice pour « rupture d'égalité républicaine »<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Piquemal Marie, « Suicide d'une directrice d'école : « Dans sa lettre, elle met des mots sur notre quotidien » », *Libération*, 26 septembre 2019

<sup>39</sup> [https://cget-carto.github.io/dotation\\_investissement/#home](https://cget-carto.github.io/dotation_investissement/#home)

<sup>40</sup> Sterlé Carole, « L'appel historique des élus de Seine-Saint-Denis pour l'égalité républicaine », *Le Parisien*, 8 octobre 2018

<sup>41</sup> Tassel Victor, « Seine-Saint-Denis : huit maires portent plainte contre l'État », *Le parisien*, 15 décembre 2018

## **2. L'intervention sociale qui ne dit pas son nom, où comment le social imprègne le projet communautaire**

Après avoir dressé cette analyse de l'histoire sociale et politique du territoire, de sa reconfiguration territoriale mais aussi des problématiques sociales rencontrées par les populations, analysons comment se structurent Est Ensemble, son intérêt communautaire et la négociation autour du transfert de compétences (2.1). Il s'agit de mettre en évidence comment se négocie et se pense l'intervention sociale au sein de l'EPT (2.2.) et comment elle peut se développer dans des volets sociaux de politiques communautaires (2.3).

### **2.1. Structuration de l'EPT et de ses compétences : faire front dans un climat d'incertitudes politiques et organisationnelles**

À la suite des élections municipales de 2008, des élus « fléchés conseillers de territoire »<sup>42</sup> des villes de Bagnole, Bobigny, Bondy, Les Lilas, Montreuil, Noisy-le-Sec, Le Pré-Saint-Gervais, Pantin et Romainville entament des réflexions en vue de la création d'une communauté d'agglomération. Regroupés au sein d'une Association de Préfiguration d'Intercommunalité de l'Est Parisien (APIEP), les élus travaillent, pendant les deux ans définis par l'État, à l'élaboration de l'intérêt communautaire, en organisant notamment des rencontres auprès des populations des villes sur différentes thématiques comme l'explique cette élue d'Est Ensemble :

*« On a rencontré des gens et des acteurs qui se greffaient beaucoup, on s'est rendu compte que les acteurs institutionnels et professionnels étaient vraiment présents dans ces rencontres, il y avait vraiment du monde. [...] Moi, je pense que les maires et les élus avaient plus de craintes de perte de pouvoir, de choses comme ça, mais que les acteurs avaient des vraies attentes, [...] c'était « qu'est-ce que vous allez m'apporter, comment on peut faire ensemble ? » [...] Les habitants avaient des demandes et des attentes qui étaient vraiment de proximité, ce qu'ils nous disent encore aujourd'hui : les promoteurs, les poubelles, la jeunesse c'était une grande question. L'action sociale sortait pas en tant que telle non plus, donc je pense qu'on l'a bien traitée parce que finalement, on n'en a pas fait une vraie délégation au sens propre du terme, mais on est rentré par tous les bouts ».*

Comme le révèle cet extrait, les agents administratifs étaient très impliqués dans la structuration de l'intercommunalité, tentant de composer malgré les craintes des élus ancrés dans des traditions municipales fortes. L'action sociale quant à elle n'est pas abordée de front mais fait l'objet de questionnement transversaux aux différentes politiques.

---

<sup>42</sup> Pour reprendre les termes mobilisés par les acteurs lors des entretiens.



Au 1er janvier 2010, la communauté d'agglomération Est Ensemble est créée avant l'obligation légale et regroupe les neuf communes qui ont volontairement souhaité s'y associer, certaines avaient d'ailleurs déjà des pratiques de coopérations instituées, par exemple entre Bondy et Noisy-le-Sec. Si une élue d'Est Ensemble souligne que personne n'a été écarté, elle précise néanmoins que certaines villes plus aisées comme Pantin ou Montreuil se tournaient aussi vers des intercommunalités plus dotées financièrement dont elles pensaient pouvoir tirer bénéfice, avant de rejoindre Est Ensemble. Malgré multiples sollicitations Rosny-sous-Bois n'a pas choisi de s'y associer. Pour cette élue, ce qui a été déterminant dans la structuration du groupement de communes et dans la définition de l'intérêt communautaire c'est notamment d'une certaine homogénéité partisane entre maires socialistes et communistes, mais aussi un héritage du communisme municipal.

L'appellation Est Ensemble, renvoie à une volonté de s'inscrire dans la continuité de Paris, bien plus que dans un ancrage départemental. Les communes se sont notamment fédérées dans la perspective de pouvoir faire front face à la MGP, de défendre l'idée d'une péréquation plus favorable au développement du territoire mais aussi de mutualiser les services et équipements en faisant des économies d'échelles, comme l'explique cette élue d'Est Ensemble :

*« Ça a pris un vrai sens avec l'Est parisien, le Grand Paris, le fait que notre territoire il est sous doté en plein de choses alors qu'il a des besoins exponentiels en termes social, du coup l'Est, c'est important de l'avoir noté comme ça, et puis Ensemble [...]. Les élus de territoire sont des élus communaux, donc je pense qu'il y aura une vague de résistance à un moment donné, enfin je l'espère en tout cas. [...] Un niveau d'intervention qui va être « supra tout » en fait et qui va prendre ses ordres directement de l'État et qui va nous imposer sur les territoires. Et en fait on a créé des territoires pour ne pas qu'on nous impose, pour avoir un peu plus de force. [...] Il y avait surtout l'idée de pas se faire marcher dessus par les choses qui allaient arriver après. Ça c'était le gros truc. [...] Il y avait une vraie idée de mutualiser en faisant de l'économie, mais sans amoindrir les offres de service aux habitants, mais on n'avait pas imaginé non plus la catastrophe des dotations financières sous Hollande ».*

Ce premier mandat de structuration de la communauté d'agglomération est celui de la définition de l'intérêt communautaire. Il se centre prioritairement sur l'aménagement du territoire et les transports, comme l'indique d'ailleurs la mission du 1<sup>er</sup> Vice-Président qui deviendra président d'Est Ensemble au mandat suivant, mais aussi plus généralement les grands projets de rénovation urbaine et de développement économique. Si l'intervention sociale semble s'imposer du fait des besoins sociaux du territoire, elle ne figure pas parmi les priorités, les objets légitimes, ni parmi les délégations qui suscite des concurrences entre élus comme l'explique la 11<sup>ème</sup> Vice-Présidente d'Est Ensemble déléguée à l'emploi-insertion :

*« Dans l'esprit au départ, ils étaient tous sur le dur, c'est-à-dire l'aménagement, les transports, mais les politiques sociales, l'emploi... c'était le développement économique et pas l'emploi par exemple. Donc tout le monde était en train de se dire « moi je veux ça, moi je veux ça », et puis moi je disais rien et je me disais « moi, je veux ça ». Et je me disais « tant mieux, j'ai pas de concurrence ». [...] En fait on est tous partis du principe que c'est en*

*termes d'investissements plus encore que de fonctionnement qu'on a des besoins sur les municipalités, qu'on a de moins en moins d'argent sur l'investissement, qu'on arrive toujours à s'en sortir avec des appels à projets sur le fonctionnement, à cette époque-là, maintenant c'est pire, et du coup tout le monde se disait « les enjeux ils sont là, sur le dur, sur comment on réaménage le territoire, sur comment on est plus fort ensemble [...], et puis pointaient NOTRe, MAPTAM, Grand Paris, sans qu'on sache bien ce que c'était. »*

Le transfert des compétences s'opère donc dans cette perspective, entre des projets d'investissement, d'aménagement, de coopération et de mutualisation mais aussi en fonction de contraintes juridiques. Le tableau 3 présente les choix effectués en termes de transferts de compétences obligatoires et optionnelles.

**Tableau 3: Les compétences d'Est Ensemble (2011)**

Compétences obligatoires	Compétences optionnelles
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aménagement de l'espace</li> <li>• Développement économique</li> <li>• Équilibre social de l'habitat</li> <li>• Politique de la ville</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Équipements culturels et sportifs</li> <li>• Prévention et valorisation des déchets</li> <li>• Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie</li> <li>• Assainissement</li> <li>• Eau</li> <li>• Emploi et insertion</li> <li>• Action sociale</li> </ul>

Parmi les compétences d'Est Ensemble, instituant son intérêt communautaire, certaines sont transférées à l'intercommunalité en termes d'équipement et de personnel dans une logique de mutualisation, là où d'autres sont uniquement déléguées comme c'est le cas pour l'action sociale. Par exemple, l'aménagement des différentes Zones d'Aménagement Concerté (ZAC) d'intérêt communautaire est géré par Est Ensemble qui entend aussi renforcer les navettes communales pour favoriser la mobilité à travers l'élaboration d'un Plan Local de Déplacement (PLD) signé en 2015. Les différentes opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) ou de Maitrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) sont attribuées au niveau communautaire qui prévoit un Programme local de l'habitat (PLH) en 2014, sans pour autant que la totalité du personnel ne soit transféré. Pour ce qui est du développement économique les différentes aides à la création et au développement d'entreprises, de structures d'économie sociale et solidaire ou d'insertion par l'activité économique, mais aussi les observatoires du développement économique et la gestion de l'immobilier d'entreprise sont transférés et un Schéma de développement économique est conclu en 2016. La politique de la Ville relève désormais du niveau communautaire (la loi Lamy), tout comme les structures et le personnel qui lui sont associés. Par exemple la maison de la justice et du droit, les points d'accès aux droits et la gestion du contrat de ville 2014-2020 sont attribués à Est Ensemble. Pour ce qui

est de la culture et du sport, la plupart des équipements et des personnels associés sont transférés au niveau communautaire, notamment les piscines, la quasi intégralité des bibliothèques, conservatoires, écoles de musique et d'art mais aussi les cinémas municipaux. Une chargée de mission d'Est Ensemble explique :

*« Pour les équipements culturels, sportifs, la politique du Président à cette époque-là, c'était le transfert à la carte, en fait, en aucun cas, je vous oblige à transférer... [...] Il y a encore des bibliothèques qui sont communales, intercommunales, et un conservatoire aussi. Après, tous les cinémas ont été transférés, parce que les spécificités du territoire, c'est qu'il n'y a pas de cinéma privé sur le territoire d'Est Ensemble. C'étaient que des cinémas municipaux. Et en transférant, c'était du coup le plus gros réseau intercommunal de cinéma public. Ça faisait sens ».*

Ainsi, certains équipements communaux n'ont pas été du fait d'oppositions de la part d'élus ou de mobilisations des personnels concernés, comme c'est le cas de la Médiathèque de Bagnolet.

En dehors de la politique de la Ville, la délégation qui porte plus clairement l'intervention sociale est celle de l'emploi-insertion qui s'inscrit plus généralement dans une logique d'insertion sociale et professionnelle dans le bassin d'emploi à l'échelle de la communauté d'agglomération. Elle prévoit le transfert des équipements et des personnels des Maisons de l'emploi existantes (de Bagnolet, Noisy-le-Sec et Pantin), du PLIE et de l'organisme intermédiaire pivot sur le territoire d'Est Ensemble ainsi que le volet emploi de la politique de la Ville. Enfin la compétence « action sociale » est limitée à un volet ingénierie n'impliquant pas de transfert car elle reste à ce stade relativement floue du fait notamment de difficultés de négociations de ses contours. Nous y reviendrons (2.2.).

Les élections municipales de 2014 rebattent les cartes du paysage politique d'Est Ensemble, avec notamment le passage de Bobigny et Noisy-le-Sec à droite. Pour autant, la deuxième mandature contribue au renforcement et à la mise en œuvre du projet communautaire à travers notamment la signature du Contrat de Développement Territorial (CDT) signé en 2014 avec l'État dans la perspective de la création de la MGP qui a lieu en janvier 2016, en même temps que le changement de statut d'Est Ensemble qui devient un EPT dans la MGP. D'autres programmes contribuent à affirmer le projet de territoire, notamment le Contrat d'objectif déchets et économie circulaire (CODEC) signé avec l'ADEME en 2018, qui fait suite au Programme Local de Prévention des Déchets (2012), mais aussi le Projet urbain d'Est Ensemble (2015) ou encore le Plan Climat Air Énergie Territorial (PCAET) (2017).

Dès 2014, Est Ensemble compte plus de 1040 agents, 91 conseillers communautaires et 340 millions d'euros de budget. Cette « *super conciergerie* », *dépositaire de la gestion d'objets disséminés sur le territoire* » (Béhar et al., 2016, p. 155) entend s'affirmer « territoire de fabrique » : de fabrique économique et d'innovation, de fabrique culturelle et de savoirs, de fabrique urbaine et environnementale. La gouvernance de l'EPT prend forme autour d'un bureau communautaire composé de vice-présidents, de conseillers délégués et des neuf maires

qui ont pour missions de concevoir, mettre en œuvre et administrer les politiques décidées par le conseil communautaire. Il existe aussi des commissions thématiques internes très variablement fréquentées composées d'élus du conseils communautaires et d'un conseil de développement intégrant des membres de la société civile. La gouvernance de l'EPT s'inscrit dans une logique relativement souple, centrée sur le consensus et le respect des prérogatives communales, comme l'explique l'élue déléguée à l'habitat et au renouvellement urbain :

*« On n'en arrive pas aux tensions. Au bureau ou en conseil de territoire n'arrivent que les trucs qui ont été bien ficelés avec des réunions au préalable, on n'est jamais en conflit. Enfin moi, je n'ai jamais vu qu'on soit en conflit dans le bureau. Ça a un côté très confortable et très en avance sur les dossiers quoi. La limite, enfin la limite, c'est que ça peut apparaître comme un peu techno [...]. Les dossiers sont préparés, mais dans les communes aussi les dossiers sont préparés par les services ».*

## **2.2. Négociations et mécanismes politiques d'élaboration d'une intervention sociale communautaire : de l'abandon de l'action sociale à la structuration de la compétence emploi-insertion**

Pour saisir comment se structure et s'opère l'intervention sociale communautaire, revenons sur les logiques et intérêts qui guident la répartition des compétences et qui continuent à imprégner la conduite de l'intervention sociale communautaire.

Malgré la relative jeunesse d'Est Ensemble, les entretiens révèlent une difficulté de mémoire de l'histoire de l'intercommunalité (pourtant récente - 2010) et de ses attributions. Cette complexité de reconstitution *a posteriori* de la construction de l'EPT, de son action sociale d'intérêt communautaire et de ses évolutions est sans doute en partie due à l'important *turn over* des élus et des agents administratifs qui n'ont pas toujours choisi d'être transférés au niveau d'Est Ensemble et pour certains ont eu le sentiment de perdre en proximité. A part l'élue en charge de l'emploi-insertion et une chargée de mission en fonctions depuis 2010, s'auto-définissant « *dinosaure de l'institution* », très peu d'acteurs sont en capacité d'explicitier les logiques de transfert de certains pans de la compétence sociale. Pour l'élue ce manque de mémoire institutionnelle s'explique par le fait que :

*« Les maires doivent avoir honte de la façon dont ils ont... et j'espère en tout cas, qu'ils ont honte de la façon dont ils ont construit Est Ensemble, avec ces espèces de querelles de chapelles et ses considérations économiques et budgétaires. Voilà, on se débarrasse de ce qui ne va pas bien et puis le reste, on le garde en disant que ça, c'est trop proche de la population. Je le garde et puis sinon j'aurais plus mes voix. Ça s'est quand même fait comme ça. Alors, avec quelques élus qui se battaient pour pas que ce soit comme ça [...]. Vous savez il y a des délégations, par exemple, l'insertion, personne n'en voulait. On s'en fout de l'insertion. Ben oui, mais de toute façon, on n'a pas de service emploi dans les villes. [...] Je ne me suis pas battue [...]. Et puis après, il y a d'autres endroits où c'était plus compliqué, l'action sociale par exemple. Ça, l'action sociale, les maires, ils y sont très attachés. Alors aujourd'hui, ils sont attachés à l'insertion et l'emploi, parce qu'ils ont vu qu'on peut faire des*

*trucs finalement. D'ailleurs, dans la deuxième mandature, ils étaient plusieurs à vouloir ma délégation. Le président a dit : « Non, non, pas du tout, elle la garde. » »*

La définition et les registres de légitimation de l'intérêt communautaire en matière sociale se révèlent faiblement partagés et portés par très peu d'acteurs d'Est Ensemble. La seule entrepreneuse de cause sur cette question semble être l'élue en charge de l'emploi-insertion, qui, au demeurant, a disposé de très peu de temps de parole et suscité peu de réaction lors des deux conseils de territoires observés, notamment pour sa présentation de l'expérimentation « territoire zéro chômeurs ».

Dès le début de la structuration d'Est Ensemble plusieurs grands objectifs ressortent de la délégation d'action sociale notamment la volonté de « *répondre à la précarité et au sous-emploi des jeunes et de toutes les populations vulnérables ; affronter ensemble les crises et renforcer la cohésion sociale* » mais aussi de réagir face à la pénurie de logement. Dans les premiers documents de définition du projet de territoire plusieurs pistes de travail sont évoquées, par exemple la mutualisation de l'élaboration des ABS qui ne sont pas conduites dans toutes les villes, une intervention sur la santé visant à favoriser l'installation de professionnels médicaux et l'accès aux soins par le biais des centres médico-sociaux du territoire. Le transfert d'équipements d'hébergement des personnes âgées et en situation de handicap face aux offres privées jugées « hors de prix » pour les habitants est également proposée mais aussi l'opportunité d'une offre de service à domicile (portage de repas, auxiliaires de vie) porté par les CCAS. Cependant, cette délégation n'a jamais fait l'objet de transfert ni de projet concret. Il n'y a pas de CIAS et les différents CCAS du territoire conservent leurs prérogatives, tout en déployant quelques initiatives proposées par l'EPT. L'élue en charge de l'emploi-insertion explique la situation :

*« A cette époque-là, il y avait une délégation qui s'appelait Action sociale pas parce qu'on nous l'avait demandé, parce qu'on avait vu qu'il y avait beaucoup trop de problématiques sociales, donc on s'est dit « on va faire une délégation », et puis ensuite, on travaille l'intérêt communautaire [...]. On n'arrive pas à se mettre d'accord en fait, pas avec les acteurs, mais plus entre les villes sur un contenu d'actions sociales, parce que est-ce qu'on transfère les CCAS ? « Ah ben non, les maires, c'est trop en proximité, c'est mes petits vieux à moi, c'est mes petits malades à moi, c'est mes petits pauvres à moi ». Je vous le dis comme ça, mais c'était ça [...]. Donc on allait vers une définition de l'intérêt communautaire et de l'action sociale, qu'on a présentée au bureau de territoire, au comité des maires qui n'a pas été actée. [...] Alors dedans, il y avait les politiques aux personnes âgées, donc il y avait les EHPAD, il y avait les CCAS. Ce sont ces choses-là qui ont bloqué. Il y avait les missions RSA, il y avait les missions locales. D'un point de vue politique, c'est-à-dire sans argument technique ni financier, c'était ça quoi, c'était « les maires veulent garder la proximité avec ces gens-là ». Comme on était au début d'Est Ensemble, les maires n'imaginaient pas que c'était possible de garder cette proximité tout en transférant quand même. On remettra sûrement sur le tapis, [...] parce que si le Département disparaît, en tout cas il sera amoindri, on le sait, ça ne va pas aller mieux pour les Départements, même si on peut le regretter. [...] Donc en fait ce qu'on a peur, [...] c'est les dictats en fait de mise en œuvre d'une politique publique qui nous échappera totalement et dont on sera les bras armés finalement, sans l'avoir voulu. Du coup,*

*comme on n'a pas transféré l'action sociale, on a quand même décrété qu'il fallait qu'on continue à travailler dessus. Donc on avait un vice-président, mais on n'a pas eu trop de chance parce qu'il est décédé. Ensuite c'était au moment où, en fait, la ville de Noisy-le-Sec changeait de maire. Et ensuite on a eu un peu la même quand il y a eu les élections en 2014, on a vu arriver aussi Bobigny [...]. Ces changements-là ont produit de la difficulté, quand notre vice-président est décédé, on a mis un autre vice-président. Il était délégué à l'action sociale et il était de Bobigny, mais socialiste, donc ensuite on a mis une personne de Noisy-le-Sec qui était communiste, donc qui a essayé de relancer la machine, et très vite il y a eu le changement de maire, et tout s'est encore écroulé puisqu'évidemment, le poste revenait à Noisy-le-Sec du coup, qui n'en a pas voulu... Donc il n'y a plus eu de délégation en tant que telle. Et en fait avec le président, on s'est réunis à quelques-uns qui travaillaient sur des morceaux de politique d'action sociale, et on s'est dit qu'il fallait les inclure dans nos politiques, comme on incluait la jeunesse qu'on n'a pas transférée par exemple. On a toujours eu un fil jeunesse dans plusieurs politiques. Donc là, on s'est dit on trace un fil d'action sociale. Du coup ça a donné sur la politique de la Ville, l'accès au droit, qui est une compétence qu'on a actée. [...] Le président il a réfléchi et il s'est dit : « Faut pas qu'il y en ait un qui prenne les coups, faut que ça se passe bien ». [...] comme c'est difficile pour le département en ce moment et que c'est là que ça se finance, il s'est dit : « Si un jour il faut qu'on réagisse tous ensemble j'aurai un élu qui pourra porter quelque chose et on pourra aller à la bataille ensemble » ».*

D'une part, cet extrait d'entretien révèle en quoi les maires entendent continuer à disposer d'une capacité à réagir vite, à proposer une réponse directe et lisible (des services, des aides ou des accompagnements) aux nombreuses sollicitations des habitants. Cette proximité constitue, en outre, un enjeu électoral de taille, un vecteur de légitimité des élus communaux, mais aussi un héritage fort du communisme municipal. En effet, les modalités d'interventions des CCAS d'une ville à l'autre sont très variables, certains disposent d'une délégation de polyvalence de secteur du Département ou instruisent le RSA<sup>43</sup>, alors que d'autres ne le font pas. Ce qui suppose aussi des problématiques de mise en cohérence et de potentielle harmonisation soulevant des réticences. L'idée d'un transfert de compétences sociales constitue clairement une question controversée au sein d'Est Ensemble et un point de tension entre les élus communaux et intercommunaux.

D'autre part, le développement de la compétence d'action sociale communautaire a été porté par un élu qui est décédé, et qui, après plusieurs problèmes contingents, n'a pas été remplacé. En dehors des problématiques de transformation du paysage politique et de redistribution des délégations, cette situation d'absence d'acteur porteur est sans doute liée à la difficulté de consensus sur le transfert de moyens d'intervention sur le social. Elle est aussi liée à la volonté d'éviter les crispations pour conserver un climat de négociation qui permette d'avancer sur d'autres politiques communautaires jugées prioritaires. La délégation « coquille

---

<sup>43</sup> Les CCAS d'Est Ensemble instruisent 27% des demandes de RSA en 2017 (données CAF)

vide »<sup>44</sup> est alors attribuée à l'élue en charge de l'emploi-insertion qui ne l'investit pas, par manque de moyens humains et de feuille de route de la part des maires. Si elle ne fait pas l'objet de transfert, l'EPT conserve formellement cette délégation dans la crainte de la disparition du Département et de l'appropriation de cette compétence par la MGP. L'analyse de cette configuration donne de précieuses indications sur la faible légitimité d'intervention communautaire sur le social, sur la difficulté de travailler sur cette question, mais aussi sur la stratégie déployée par les élus pour continuer à investir l'intervention sociale de manière transverse aux différentes politiques et surtout sans la nommer ou l'aborder de front.

D'autres problématiques se sont présentées dans la structuration de la compétence « emploi-insertion » et dans les transferts qui lui ont été associés. Si les Maisons de l'emploi de Bagnolet, Noisy-le-Sec et Pantin ont été transférées, les Missions locales et les Missions RSA des villes ne l'ont pas été pour diverses raisons.

D'une part, les missions locales, structures associatives intervenant sur l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, sont très inégalement réparties et investies sur le territoire, en fonction notamment des priorités politiques et budgétaires données par les villes pour répondre aux besoins sociaux locaux. La 11<sup>ème</sup> Vice-Présidente déléguée à l'emploi-insertion d'Est Ensemble est également 2<sup>ème</sup> adjointe à la Maire de Bondy en charge de l'Innovation économique et sociale et notamment de la mission locale de sa ville, s'est opposée au transfert :

*« Les missions locales par exemple, disaient : « il faut transférer les financements à Est Ensemble » les financements des villes, parce que ça va être plus équitable pour chaque mission locale. Sauf que c'est tellement équitable que moi je perds la moitié de ma subvention. Voilà. Donc c'est pour ça que ça s'est pas fait ».*

Les logiques de défense des intérêts comptables et politiques des élus multipositionnés entrent donc clairement en jeu dans la négociation des transferts, puisqu'il est ainsi plus stratégique de défendre le transfert de services qui n'existent pas sur sa commune, comme les Maisons de l'emploi par exemple, que de mutualiser un service de sa ville, qui plus est, dépend de sa propre délégation.

D'autre part, malgré leur volonté d'intégrer Est Ensemble pour être mieux entendues du Département qui leur attribue les subventions, les Missions RSA des villes n'ont pas été transférées. Il s'agit principalement de raisons comptables et budgétaires et de contraintes de calendrier, sans qu'il n'y ait d'opposition politique de principe. En effet, techniquement un tel transfert aurait réduit les dotations globales des missions RSA, selon les acteurs qui se réfèrent à une expérience de la sorte vécue à la Plaine Commune. L'élue à l'emploi-insertion

---

<sup>44</sup> Pour reprendre l'expression donnée à cette délégation par l'ancien Directeur de la Direction de l'Emploi et de la Cohésion sociale.

explique :

*« Les Missions RSA elles voulaient vraiment un renouveau, [...] quand on leur a dit qu'on pouvait pas le faire, parce qu'on perdrait de l'argent, parce qu'on passerait en convention globale forfaitaire, et plus par ville, donc le forfait était moins élevé, moins élevé que par ville, et qu'en plus il fallait qu'on colle au PO<sup>45</sup> au Programme européen, au nouveau programme, et que c'était un peu short. On va dire, on va pas risquer de perdre de l'argent. Eh ben, je crois qu'ils ont été vachement déçus ».*

En premier lieu, la compétence emploi-insertion transférée se structure autour de la Direction de l'Emploi et de la Cohésion Sociale (DECS), de ses chargés de mission et des Maisons de l'emploi. D'une part, les Maisons de l'emploi assurent les permanences emploi, des accompagnements et des informations sur l'offre de formation, des ateliers multimédias et un agenda en ligne sur l'emploi et la formation. Elles organisent des manifestations consacrées à l'emploi et à la formation professionnelle, à la rencontre entre employeurs et demandeurs d'emploi mais aussi des sessions de recrutement. D'autre part, les services de la DECS commanditent des diagnostics-emploi (par exemple sur l'hôtellerie-restauration et l'économie numérique en 2017), tissent et animent un réseau partenarial d'acteurs locaux, coordonnent le travail sur les clauses d'insertion dans le cadre des projets d'aménagement du territoire (RATP, collecte des déchets, NPRU). Ils déploient des actions de lutte contre les discriminations dans l'accès à l'emploi, proposent des actions de soutien à l'insertion par l'activité économique, et des appels à projets communautaires pour répondre aux problématiques des demandeurs d'emploi.

En second lieu, les actions d'insertion auprès des publics précaires se développent également par le biais du PLIE d'Est Ensemble intitulé « Ensemble pour l'emploi », fruit d'une bataille et d'âpres négociations avec le Département et d'arbitrages de l'État. En effet, initialement deux PLIE interviennent sur le territoire d'Est Ensemble, ne couvrant que sept des neuf villes, puisque Bondy et Bobigny ne le sont pas. Les élus se mobilisent dans l'idée de fusionner ces deux structures, il s'agit alors d'« imposer à l'État de faire une couverture globale du territoire et on veut pas avoir en tutelle le Département, on veut gérer notre PLIE comme on veut, donc il faut qu'on crée un organisme intermédiaire ». De délicates négociations s'échelonnent d'abord avec les deux autres PLIE du département pour les convaincre de l'intérêt de créer un organisme intermédiaire (OI) de gestion du FSE en dehors du Département puisque, comme l'explique l'élue d'Est Ensemble déléguée à l'emploi-insertion et par ailleurs fonctionnaire territoriale au cabinet du Président du Département de la Seine-Saint-Denis :

---

<sup>45</sup> Programme opérationnel européen



*« Ce qui se serait passé, c'est que c'était le département qu'aurait géré l'argent du FSE, et déjà ce qu'il touche pour le RSA, il met pas tout sur les RSA, il en garde pour lui puisqu'il n'en a plus aussi. Il faut aussi reconnaître ça. Et du coup nos PLIE auraient eu encore moins d'argent ».*

Suite à sa sollicitation cette Vice-Présidente est alors convoquée avec le Département par la Préfecture de Département elle explique le contexte de négociation :

*« Je travaillais au Département, mon patron il s'appelle Stéphane Troussel, donc chez le Préfet, c'était chaud [...]. Le Préfet était plutôt du côté du Département puisque lui, ce qui l'intéressait c'est d'avoir un seul OI sur le département. Et en fait, c'est la Préfecture de Région qui a dit « non, il y aura deux OI, c'est bien deux OI ». [...] et on arrache beaucoup plus d'argent que ce qu'on avait avant sur le territoire, donc tout le monde est content et voilà. Donc ça c'est une vraie réussite, mais alors qui m'a coûté tellement de temps, de sueur, d'engueulades, mais ça valait le coup, et aujourd'hui c'est reconnu ce travail. [...] J'ai même réussi à avoir de l'argent aussi pour le Département puisque moi, j'avais une vision Seine–Saint-Denis [...]. Le Département était aussi en souffrance du côté du financement RSA, et en fait la Préfecture de Région a eu cette malignité, dans le sens malin méchant je trouve, de nous dire : « Voilà les deux OI, voilà l'enveloppe, faites-moi une répartition. » [...]. Donc ça a été chaud une 2<sup>ème</sup> fois, et nous en fait, on a trouvé des clés de répartition et des clés de pondération qui étaient assez ancrées en justice sociale. [...] le Préfet de Région qui a tranché finalement en disant que ma répartition était la bonne, donc j'ai gagné deux fois. Quand on gagne deux fois sur un combat comme ça, ça va après [...] et voilà c'était calmé ».*

Finalment suite à cette mobilisation, sans doute aussi facilitée par la multipositionnalité de cette actrice et par ses compétences politiques multiniveaux, Est Ensemble a pu avoir son propre PLIE en 2015 sur la globalité du territoire. Le choix a été fait de maintenir le portage du PLIE par une association, comme le revendiquaient les salariés concernés, et ce malgré les mobilisations de la DECS qui souhaite le voir rattaché à sa direction. Cela n'a pas été le cas car le passage d'emplois associatifs à des emplois en collectivité territoriale soulevait de nombreuses problématiques juridiques et de gestion des ressources humaines mais aussi parce que les agents du PLIE entendent pouvoir disposer de plus de souplesse dans la gestion comptable de leur budget, comme l'explique la directrice du PLIE qui est la seule salariée d'Est Ensemble détachée sur cette structure :

*« C'est très complexe que de gérer des fonds européens. [...] Puisqu'on a l'occasion d'activer, par exemple, des demandes de formations individuelles, des demandes de types de transports, des demandes d'équipements professionnels quand il s'agit de remettre les gens à l'emploi. Tout ça nécessite quand même une certaine souplesse dans la gestion des fonds, que ne permet pas une collectivité si on était en mode intégré ».*

Cette association va chercher des fonds européens et déploie, indépendamment de la DECS, le plan local d'insertion à destination des publics les plus éloignés de l'emploi (jeunes, femmes, porteurs de handicap, grande précarité) à travers notamment des financements d'une quinzaine de postes (Pôle Emploi, Cap emploi, Mission locale). Le PLIE déploie un accompagnement renforcé et propose des ateliers de redynamisation (théâtre, groupes de

parole, coaching), des formations (gardien d'immeubles, restauration de murs) mais aussi des bilans de compétences, des préparations à l'embauche et des chantiers d'insertion. Il travaille sur des actions pour lever les freins à la reprise d'emploi, par exemple en travaillant sur un partenariat avec des crèches pour les modes de garde, en proposant des aides pour le transport ou pour passer le permis de conduire. Il propose également des appels à projets, déploie un dispositif d'insertion par la création d'activité qui s'appelle « le groupement de créateurs » (via un financement de la politique de la Ville) qui propose un accompagnement et des formations en lien avec l'IUT de Bobigny.

Cette analyse de l'abandon de la compétence d'action sociale et de structuration de la compétence emploi-insertion, révèle ainsi en quoi les mécanismes de défense des intérêts et des moyens d'intervention communaux, les contingences organisationnelles et politiques, les jeux d'acteurs multipositionnés, les stratégies et compétences politiques multiniveaux, les arbitrages de l'État, mais aussi les mécanismes financiers et les héritages organisationnels sont déterminants dans l'institutionnalisation de l'intervention sociale communautaire et dans ses modalités d'action.

### **2.3. Vers une approche transversale du social : « *mettre un petit peu de social partout* » sans trop le dire**

Lorsque l'on interroge les acteurs d'Est Ensemble sur l'action sociale conduite par la collectivité, plusieurs réactions s'observent. Tout d'abord, chaque acteur, hésitant, demande ce que l'on entend par « action sociale » ou prend l'initiative de redéfinir ce que cela peut vouloir dire dans ses propres missions et à l'échelle intercommunale. Il y a donc un (en)jeu de (re)qualification de ce que recouvre l'action sociale, renvoyant aussi aux terminologies et aux logiques de répartition des compétences. En l'occurrence, le terme « action sociale » semble « appartenir » au Département, et, dans une moindre mesure, aux CCAS, il s'agit de ne pas utiliser ce terme pour ne pas empiéter sur leurs prérogatives. Plus globalement, ce jeu de langage semble révéler une certaine forme d'illégitimité de l'action sociale dans la dynamique intercommunale, considérée comme dérangeante ou mal formulée. Cet extrait d'échange avec le directeur administratif du département « *Solidarités et vivre ensemble* »<sup>46</sup> d'Est Ensemble qu'il n'a jamais été possible de rencontrer en entretien est à ce titre assez révélatrice :

*« Je n'ai pas vraiment compris pourquoi vous voulez me rencontrer. Je n'ai rien à vous dire là-dessus, on ne fait pas d'action sociale, c'est le Département. On n'a pas de délégation sur le social [...]. Moi je suis là que depuis un an et demi, je n'ai pas l'antériorité, donc je ne sais*

---

<sup>46</sup> Le département est composé de plusieurs sous-directions : la culture, l'emploi et la cohésion sociale, la prévention et de la valorisation des déchets, les sports.

*pas comment ça c'est construit, je ne peux pas vous répondre. Sur les questions d'emploi formation il faut d'abord que vous rencontriez Mme R. qui s'occupe de ce service ».*

Parler d'intervention sociale ou d'actions conduites en direction des publics précaires et de la jeunesse paraît plus acceptable, les acteurs cernent alors mieux ce qu'ils peuvent présenter. C'est alors clairement à la politique d'emploi-insertion à laquelle ils font référence, parfois aussi à la Politique de la Ville, et, quelques rares fois aux initiatives de coordination tarifaire pour l'accès aux équipements de l'EPT pour les publics précaires.

Cependant la Vice-Présidente à l'emploi-insertion et l'action sociale s'inscrit dans une approche extensive et globale de l'intervention sociale communautaire qui semble finalement assez peu partagée par son directeur administratif et ses collaborateurs qui ne l'appréhendent pas en tant que telle. Pour autant, elle déploie des registres argumentatifs et postures stratégiques pour intégrer des volets sociaux transverses aux autres politiques sectorielles et délégations de ses collègues comme elle l'explique :

*« On a pris nos compétences, on les a interrogées en termes d'action sociale. In fine, c'est ça qu'on a fait. Parce que dans le projet de territoire, quand on l'a écrit, deuxième mandature quand même, c'est-à-dire qu'on est parti sans projet de territoire. On a écrit que, Est Ensemble était un territoire solidaire, solidaire avec les plus fragiles de nos concitoyens, notamment. [...] On s'est tous dit : « C'est qui mes publics les plus précaires ? » [...] Pour l'habitat, c'était quoi ? C'était tous les gens qui vivent dans des copropriétés dégradées, tous les gens qui vivent dans des QPV. [...] Quand on parlait de transition écologique, d'énergie, tout ça, évidemment, là aussi, on a regardé. On s'est dit : « Oui. Tous les gens qui ont des problématiques économiques, forcément, ils ont des difficultés liées à l'accès à l'énergie, etc. ». Alors ça, c'est marrant, parce qu'en fait, on l'a posé dans politique de la Ville. Or, c'est pas de la politique de la Ville. Il y a toute cette question de l'accès au droit, le recours au droit. Comment on donne aux gens la possibilité d'avoir recours aux droits ? [...] Donc, on a des points d'accès aux droits et une maison de justice. Ça, ça peut être dans le social. Ben non, c'est dans politique de la Ville. Parce qu'on n'avait pas travaillé cette question du social. Les maires avaient vraiment été freinant. C'est-à-dire que moi, ce que je crois, pour avoir vécu tout Est Ensemble, c'est que les maires avaient une vision d'abord, très budgétaire d'Est Ensemble, de transfert physique, c'est-à-dire d'équipement. [...] Donc on a pensé à des choses physiques, à des lieux, mais pas à des politiques publiques en tant que telles. C'est comme ça qu'on a transféré les équipements sportifs, enfin certains, pas tous. Et les équipements culturels. Mais pas les politiques sportives ni les politiques culturelles. C'est quand même fabuleux ce qu'on a fait là [...]. Ils ne me perçoivent pas comme VP à l'action sociale. D'abord, parce que c'est arrivé en cours de mandat et qu'on n'a jamais défini concrètement le truc. Et puis, que je ne revendique pas cheftaine du social sur Est Ensemble. C'est pas mon credo. Je préfère mettre un petit peu de social partout, y compris hors de ma délégation. [...] Mais quand je suis en bureau de territoire et qu'on me parle de tarification d'un nouvel équipement, je demande, c'est quoi la tarification sociale ? Je demande combien va payer un jeune chômeur, un jeune étudiant. Voilà, une maman isolée avec cinq enfants. Je fais gaffe à ça. [...] Moi, je me suis évertuée à sensibiliser tous mes collègues et à développer. En fait c'est eux qui portent les dossiers, moi je regarde, je dis « Tu vois on pourrait faire ci ça ça » [...]. Je porte pas grand-chose moi en fait, à part dans l'emploi, sur le côté social. Comme on l'a dit, elle n'a pas d'action sociale estampillée, mais elle a des*

*actions sociales, par exemple, la précarité énergétique, et le travail avec les CCAS. [...]. C'est-à-dire que nous, on ne va pas se permettre de distribuer des allocations ou des aides. Il y a des structures de proximité qui savaient très bien le faire. Donc, on leur donne des enveloppes. On produit du projet. On va chercher des financements ».*

Comme elle le souligne, si le projet de territoire n'était pas initialement social, l'introduction de l'idée d'une solidarité avec les publics précaires au 2<sup>ème</sup> mandat lui permet de disposer d'un argumentaire pour mobiliser les Vices Présidents, les sensibiliser et questionner leur délégation autour de problématiques sociales. Cette focale est favorisée par l'élaboration du Contrat de Ville qui peut être envisagé comme un instrument permettant une approche plus transversale des publics, par le biais notamment de la participation des habitants, un travail sur des projets locaux et l'attribution de budgets spécifiques, mobilisant les équipements transférés si nécessaire. Dans ce contexte, l'action sociale n'est pas abordée de front pour éviter les leviers de bouclier du côté des acteurs communaux ou départementaux, mais fait l'objet de questionnement transversaux aux différentes politiques pour finalement introduire une approche sociale plus globale au projet communautaire, sans pour autant en faire concrètement une politique sociale, la rendant ainsi peu identifiable.

La politique de la Ville joue donc un rôle primordial dans l'intervention sociale d'Est Ensemble. Co-portée par l'EPT, les Villes et l'État (DDCS), elle concerne dix-neuf QPV répartis sur huit des neuf communes de l'EPT qui représentent 43% de la population du territoire. Elle intègre non seulement une grande partie de la politique d'emploi-insertion présentée précédemment, mais l'élue à la Politique de la Ville a dans sa délégation de nombreuses actions de cohésion sociale qui sont aussi attribués à la DECS. Pour en donner quelques illustrations, la politique d'accès aux droits s'inscrit notamment dans une perspective d'accès et d'adaptation de l'offre de services publics aux publics précarisés et fragilisés à travers notamment l'action des sept points d'accès aux droits transférés à Est Ensemble. Ils proposent un accompagnement des habitants sur toute une diversité de situation par exemple liées au logement comme des dettes de loyer, au travail en cas de litige avec un employeur, à la précarité énergétique, à la régularisation de situation administrative face à des difficultés rencontrées avec les institutions ou des opérateurs privés, à des questions juridiques avec la mise à disposition d'un avocat mais aussi de l'aide aux victimes de violences conjugales. Les différentes permanences proposées entendent ainsi répondre aux besoins sociaux en termes juridique concernant le droit du travail, le droit des étrangers, le droit du logement, le droit de la consommation et du surendettement, droit des femmes et des familles, en travaillant aussi en lien avec le défenseur des droits. Des actions spécifiques sont conduites pour renforcer l'offre d'accompagnement, la socialisation et l'intégration des nouveaux migrants et particulièrement des femmes, à travers des ateliers sociolinguistiques, des services spécifiques autour de la santé, de l'hébergement et de l'insertion professionnelle. Des actions sont également conduites pour valoriser l'histoire, la vocation d'accueil de l'immigration et de la diversité culturelle propre au territoire, en vue notamment de lutter contre les discriminations, les stéréotypes et les replis identitaires.

Certains acteurs interrogés font également référence à l'ancrage développement social de la politique de renouvellement urbain, notamment à la construction et à la réhabilitation de HLM, à la rénovation de copropriétés privées dégradées ou au rattachement des QPV au réseau de transport en commun. Ils évoquent également le développement d'accompagnement social associé aux plans de relogement, aux projets visant à créer du lien social entre anciens et nouveaux habitants, mais aussi aux initiatives de lutte contre la fracture numérique dans les QPV.

Encore dans le cadre de la politique de la Ville, la logique de transfert et de mutualisation des équipements sportifs et culturels soulève des questionnements autour de l'harmonisation des tarifs et la proposition des tarifs sociaux. Cette préoccupation sociale, évoquée par plusieurs acteurs lors des entretiens, s'inscrit dans une logique d'accessibilité et d'adaptation aux niveaux de revenus des habitants. Comme l'explique l'élue emploi-insertion, il s'agit de prêter attention : *« aux propositions des villes sur les questions d'accès à tous, à ces équipements-là et à tout ce qu'ils peuvent produire, et on a mis une tarification au taux d'effort pour les conservatoires et une tarification réduite pour les moins de 26 ans, les retraités, les porteurs de handicap, etc., familles nombreuses et les groupes, etc., pour les cinémas, pareil pour les piscines »*. Cette modalité de coordination et d'ajustement social des tarifs d'accès aux pratiques culturelles et sportives ne se fait pas pour autant sans heurts, comme l'explique la Vice-Présidente d'Est ensemble déléguée à l'habitat et au renouvellement urbain :

*« Quand on a changé la tarification des conservatoires où il y avait des différences énormes dans les modes de tarification entre communes, ça implique des tas de calculs, des écarts à la moyenne, un plan pluriannuel. Tout ça, c'est quand même assez techno, et ça peut pas ne pas l'être. Au bout du compte, les communes qui ont vu leurs tarifs augmenter, elles ont fini par l'accepter, mais plus ou moins difficilement, enfin vous voyez. [...] On essaie d'équilibrer les choses quoi, d'aller vers une convergence, mais d'y aller avec un cheminement pluriannuel. [...] Il ne faut pas que les communes se sentent brimées ou maltraitées par Est Ensemble, mais on ne peut pas gagner sur tous les tableaux. [...] C'est un sujet très sensible. C'est transféré, mais les maires veulent garder la main sur les contingents communaux [...]. Il y a un mot qui les fâche, les maires, ici, c'est « harmonisation ». Ça, niet. [...] La politique de tarification des conservatoires, amener les gosses à faire de la musique ailleurs, le sport, développer le sport et tout. Tout ça participe de l'action sociale. Donc dans ce sens-là, il y a des compétences à Est ensemble »*.

D'autres politiques transverses de la politique de la Ville un peu moins évoquées par les acteurs s'inscrivent aussi dans une approche assimilable à une intervention sociale. Par exemple les politiques éducatives visent à réduire les écarts de réussite scolaire et lutter contre le décrochage scolaire à travers l'accompagnement à la scolarité et à la parentalité, mais aussi les politiques de prévention et l'accès à la santé qui cherchent à améliorer le recours effectif aux soins par le biais des centres municipaux de santé et en encourageant la création de Maisons de santé pluridisciplinaires.

Enfin, pour finir sur les volets sociaux des politiques communautaires, les acteurs de l'EPT évoquent également le dispositif de lutte contre la précarité énergétique qui met à disposition des aides financières délivrées par les CCAS afin d'éviter les coupures d'électricité ou de gaz, d'une part. Et d'autre part, ils soulignent aussi les batailles politiques conduites au sein de l'EPT, et face aux fortes mobilisations citoyennes<sup>47</sup>, concernant l'accès à l'eau et sa gestion privatisée (Defeuilley, 2014). Est Ensemble a d'ailleurs voté la non-reconduction de son adhésion au Syndicat des Eaux d'Ile-de-France (SEDIF), cherche des alternatives pour créer une régie publique de l'eau et expérimente un dispositif de tarification sociale. La Vice-Présidente déléguée à l'emploi-insertion en explicite les enjeux :

*« On a travaillé sur les coupures d'eau, [...]. C'est pas le VP qui a travaillé là-dessus parce que lui, il était plutôt pro SEDIF. Mais c'est quelques élus en fait qui se sont dits « mais on peut pas, il y a la loi Brottes<sup>48</sup>. Et puis les gens viennent nous voir, on siège dans nos CCAS, et on paye des factures, etc., et puis on sait qu'après il y a des coupures ». Donc ça ne nous allait pas, la loi n'était pas respectée. On est monté au créneau, on a poussé le Président à intervenir puisqu'on avait la compétence eau, donc c'était lui qui devait appeler Veolia pour dire « mais vous avez pris l'eau chez monsieur machin, ça va pas, vous le remettez tout de suite ». Et finalement, il l'a fait, encore une belle victoire [...]. Et la 2<sup>ème</sup> chose qu'on a travaillée puisqu'on engueulait Veolia constamment et qu'il y a eu la possibilité d'expérimenter la tarification sociale de l'eau, on a poussé Est Ensemble à candidater, et on a été retenu. On a maintenant une part de financement pour régler des factures non payées et à arranger des situations. On n'arrive pas encore à avoir des relations sereines avec Veolia, et notamment par nos CCAS pour qu'effectivement, il n'y ait pas de coupure. Alors ils nous préviennent, ils nous envoient un courrier, mais comme il met une semaine à arriver, des fois il arrive en même temps que la coupure ou à un jour de la coupure. Et puis, on n'a pas un interlocuteur privilégié, il y a pas un guichet unique social à Veolia, [...] mais nous, on voudrait prévenir plutôt que d'essayer de guérir ».*

L'analyse des logiques de structuration des compétences et de l'intérêt communautaire au sein d'Est Ensemble est révélatrice du manque de légitimité et de priorité donnée à l'action sociale. Les mécanismes de financement des structures d'intervention sociale, la défense des intérêts communaux et la volonté de conserver leurs modalités d'intervention directe, importantes aux yeux des habitants et stratégiques pour les élus, jouent un rôle déterminant sur les logiques de transfert de compétence à l'EPT. Pour autant, l'étude de la politique d'emploi-insertion et des différentes initiatives sociales facilitées et permises par la politique de la Ville montrent que des volets sociaux sont introduits dans différentes politiques communautaires. Certains acteurs jouent de leur multimensionnalité et déploient des stratégies

---

<sup>47</sup> L'élue déléguée à l'emploi-insertion souligne que « dans l'eau et l'assainissement, il y a eu une bataille forte sur Est Ensemble, mais aussi sur Plaine Commune sur l'adhésion ou non au SEDIF, qui est revenu plusieurs fois sur le tapis [...]. Nous on est sortis [...] mais avec une bataille de fou avec des participations citoyennes comme j'en avais jamais vu : moi j'étais blessée parce que j'arrivais pas à rentrer dans la salle du Conseil, c'était un truc de fou, et c'est les manifestants qui m'ont emmenée dans la salle du Conseil, donc j'ai eu la main arrachée, enfin bref. [...] on sentait que la majorité des élus voulait y aller, donc en fait ils ont poussé ceux qui voulaient y rentrer [...] qui allaient bien voter [...]. Ils connaissent les positions de leurs élus, les habitants, ça c'est clair. »

<sup>48</sup> Cette loi votée en 2013 interdit les coupures d'eau en cas de factures impayées (article L115-3 du Code de l'action sociale et des familles).

politiques pour imposer un ancrage social qui ne dit pas son nom, tout en travaillant par ailleurs à la recherche de financements et de modalités d'intervention sociale. Dans les entretiens comme dans les deux conseils de territoires observés, si l'intervention sociale n'est pas abordée de front et n'est pas structurée, l'action communautaire reste pour autant marquée par une préoccupation sociale.

### **3. L'intervention sociale communautaire et locale en manque lisibilité et de coordination**

Après avoir analysé les logiques et mécanismes de développement de la compétence emploi-insertion et de préoccupations sociales, étudions quelques problématiques soulevées par la mise en œuvre de l'intervention sociale communautaire. D'une part, il s'agit de mettre en évidence le manque de lisibilité et les difficultés de coordination de l'intervention sociale communautaire au sein de l'EPT et ses implications (3.1). D'autre part, il importe de révéler les problématiques de coordination de l'action sociale locale et de concurrence entre les différents niveaux d'intervention (3.2).

#### **3.1. Un manque de lisibilité et de coordination du social au sein de l'EPT : gérer les héritages, la construction d'une institution et les concurrences**

L'intervention sociale de l'EPT est principalement associée à la politique d'emploi-insertion et à la politique de la Ville et se décline dans différentes politiques communautaires. Cette approche rend peu lisible l'intervention sociale communautaire pour les citoyens comme pour les agents de l'EPT qui peinent à l'identifier de manière transversale, ce qui contribue à sa faible légitimité et à sa difficile coordination. Lorsque l'on demande à l'élue emploi-insertion comment se structure l'action sociale communautaire et si un document répertorie les différentes actions elle explique :

*« Alors, elle ne se structure pas. Elle aurait besoin de se structurer à mon avis [...] ça voudrait dire avoir un vrai Vice-Président à ça, et donc, le faire accepter par les maires. Et ça voudrait dire dépouiller certains élus d'une part de leur délégation. [...]. C'est plus compliqué de coordonner une politique publique éclatée [...]. Non, mais vous ne trouverez pas un document qui dit ça. Par contre, dans les documents stratégiques, vous trouverez toujours une part de social. Et même dans les documents du « dur », c'est-à-dire l'aménagement et tout ça, vous allez trouver des parts de social. [...]. Il n'y a pas de gouvernance, c'est une espèce de truc tacite qui est tiré du projet de territoire et de cet esprit solidaire [...] qui fait que tous les élus, quand il y a quelque chose de social qui sort dans un projet, ils l'acceptent parce qu'ils ont aussi une vision partagée de leur territoire et de leur population. Donc ça, c'est un truc qui est clair, net et précis, que ce soit de droite, ou de gauche, chacun a bien compris qu'il avait toute une part de sa population, qui est la plus grosse part, qu'il fallait accompagner socialement ».*

Ce travail de gouvernance de l'intervention sociale communautaire pose question sur le plan organisationnel et sur le plan politique. Même si les Vice-Présidents n'en font pas une priorité, l'insertion d'un projet ou d'un volet social semble faire consensus. A part dans le cas de la politique de la Ville qui s'inscrit dans des exigences spécifiques en la matière, cette situation explique en partie l'absence de diagnostic social sur Est Ensemble, de programme d'intervention ou d'évaluation, y compris concernant la politique emploi-insertion, même si des bilans d'activité existent. Une des directrices de pôle de la DECS explique :

*« On n'a pas de plan d'action. On a un plan d'action si vous voulez, on a un projet de direction, qui dit qu'on doit s'occuper des habitants en proximité, faire une ingénierie de projets pour approcher les demandeurs d'emploi avec les entreprises. [...] Mon dada c'est, enfin mon leitmotiv au quotidien, c'est pour ça qu'on a pas de programme défini, c'est-à-dire que nous, on va essayer de se mettre à l'interstice de ce que les autres font pas. Et du coup, ça bouge, ça fluctue. [...] Les collègues des missions locales, ils peuvent moins travailler sur la question de l'entreprise, la question du projet [...] nous faisons ça. Montons des projets pour que les jeunes partent à l'international, [...] la formation pour les jeunes et pour les moins jeunes d'ailleurs. Mais vous voyez, c'est pas facile de ... c'est vrai que c'est on est pas une direction avec un truc carré. Sans doute. Mais par contre je vais devoir vous quitter, je suis désolée ».*

L'absence de programmation est envisagée pour se laisser des marges de manœuvre, à la fois pour se positionner dans les interstices et dans le réseau d'acteurs locaux, afin notamment de définir sa propre légitimité, mais aussi pour s'adapter à l'actualité des opportunités des appels à projets (AAP) et des sollicitations des partenaires du territoire. La DECS répond à la fois à AAP européens ou nationaux pour disposer de financements, et lance également ses AAP auprès des acteurs locaux, parfois d'ailleurs à partir de ces budgets attribués. L'élue concernée explique sa politique d'appel à projets, développée à la demande des acteurs locaux associatifs en mal de financement, étant donné que les mairies ne proposent pas ce type d'initiative :

*« C'est quoi les plus-values d'Est Ensemble, qu'est-ce qu'on sort de nouveau ? [...] On a fait un appel à projets général sur l'emploi, sur l'accompagnement à l'emploi. Voilà. Ça, c'était le premier bébé. [...] En gros, c'était : moi, je vous mets sur la table une somme d'argent. Vous êtes un acteur d'Est Ensemble, et pas forcément de l'emploi d'ailleurs, pondez-moi des projets qui touchent à n'importe quoi dans l'accompagnement à l'emploi. C'est de la mobilisation, la mobilité, la remobilisation, les jeunes sous main de justice, la formation, l'insertion, l'emploi, leur relation au monde économique, la création d'activité. [...] tout est ouvert. Allez-y. Faites-moi des trucs ».*

Cette politique d'AAP, ses découpages budgétaires et ses modalités de management, contribuent d'une certaine manière à fragmenter la diversité des actions et des bilans d'activités produits, rendant difficilement lisible l'intervention globale de l'EPT en matière d'emploi-insertion.



Par ailleurs, les problématiques organisationnelles et managériales liées à la structuration de l'EPT ne sont pas sans incidences sur la capacité des acteurs à produire de la transversalité et de la lisibilité sur leurs interventions. En effet, plusieurs enquêtés font référence au fait qu'Est Ensemble s'est construit de toutes pièces, pour l'élue emploi-insertion « *C'était un monstre Est Ensemble, qu'est-ce que c'est que ce truc ?[...] C'est compliqué de construire une collectivité comme ça. Elle est pas sortie de terre, c'est un accouchement dans la douleur, sans péridurale* ». L'institution passe ainsi de 20 à 1200 agents en moins de six ans, du fait de transferts plus ou moins consentis de la part des agents, variablement réussis en fonction des jeux d'acteurs déployés<sup>49</sup> mais aussi de recrutements. La conduite du changement est délicate et génère des tensions, comme en témoigne l'important *turn over* des agents, l'une d'entre elle précise « *dans n'importe quelle entreprise privée il y aurait eu un audit avec le nombre de départ qu'on a connu* ». Certains partent avant le transfert, d'autres après notamment pour réintégrer des structures communales comme c'est le cas de l'ancien directeur du département Solidarité et vivre ensemble (comprenant plusieurs services dont la DECS) qui explique :

*« Transférer c'est harmoniser et déjà vous harmonisez les process, les évaluations, les normes de travail, le ratio entre ETP et nombre d'habitants touchés [...] forcément ça fait apparaître des bons et de mauvais, et ça, tout le monde n'est pas d'accord. Transférer c'est comparer, donc c'est hiérarchiser des façons de faire [...] forcément c'est une petite leçon d'humilité pour certains parce qu'ils voient bien qu'en face ça a marché et c'est un exercice qui n'est pas évident pour les professionnels. [...] Et puis il y a un côté « un fauteuil pour deux » et ça c'est extrêmement sensible [...]. On m'a dit tu vas recenser les gens qui vont être transférés, tu vas préparer un organigramme, tu vas faire des fiches de poste donc forcément il y avait neuf collègues à transférer mais il n'y allait pas avoir neuf collègues qui allaient être mes N-1, comment tu fais ? [...] c'est très compliqué à gérer ça [...]. C'est dur de travailler au niveau agglo, moi je me suis rendu compte, c'est que tu bosses sur des compétences que d'autres ont fait avant toi. T'as neuf personnes qui commentent sans arrêts ce que tu fais, ce qui n'est pas du tout le cas au niveau municipal, [...] c'est plus confortable [...] au niveau intercommunal dès que tu décides un truc tu as un élu voire neuf qui viennent te voir pour te dire pourquoi tu fais ça comme ça, avant c'était mieux [...] tu subis une vraie pression ».*

La structuration organisationnelle des services, des pôles et des missions de chacun, voire les frustrations de positionnement, de découpage des attributions ou de modalités d'intervention plus ou moins souples, peuvent aussi générer des tensions et des difficultés de coordination. En croisant les différents entretiens, des problématiques de transversalité et de lisibilité des

---

<sup>49</sup> A ce titre cet exemple de l'ancien directeur du département « Solidarité et vivre ensemble » (intégrant la DECS) est assez parlant « *Quand on a transféré les déchets, besoins estimé 140 agents, [...] agents transféré 120, avec des mercato la veille avec tous les bras cassés, tous les gens en arrêts maladie, hop, mis sur la liste, agents effectivement présents le jours J : 105, camions nécessaire 20, camions qui démarrent 15. C'est ça la réalité des négociations et la réalité de l'enfumage scandaleux parce que les DGS se sont dit on va faire du pognon, on va faire de la tréso comme l'agglo c'est pas nous [...]. Regardez les journaux municipaux, tout ce qui est bien est de compétence municipale, tout ce qui merde est de compétence intercommunale [...] donc ce jeu d'acteurs là il ne faut pas en être dupe* ».

interventions sont identifiables entre le Pôle Cohésion Sociale, les Pôles Emploi-insertion (tous deux dans la DECS) et le PLIE. La directrice du PLIE explique concernant la DECS :

*« Ils ont moins de latitude de pouvoir mettre en œuvre. Une agglo, c'est lourd, quand même. Et c'est vrai que ça peut peser aussi pour les collègues [...] comme on cohabite dans les mêmes murs, ils voient aussi que du coup, on a aussi cette souplesse. C'est vrai que ça peut-être un peu rageant. [...] ça génère des frustrations. C'est tout à fait ça. Se dire qu'en plus leur pré-carré c'est le Contrat de Ville, c'est en gros la seule avec l'appel à l'initiative [...]. C'est les seuls leviers qu'ils ont pour pouvoir financer des actions [...]. Si en plus, le PLIE vient foutre son nez dedans, ça fait chier quoi. [...] C'est dommage, parce que ça dessert les projets et le territoire. [...] Puis, d'échanger sur nos expertises des acteurs de territoires, [...] on n'y arrive pas. [...] Des fois, on a aussi des partenaires qui savent jouer : « Ah ben tiens, il t'a demandé ça ? Mais attends, il m'a demandé la même chose, on finance le même truc ! » ».*

Ces situations de chevauchements et de concurrence entre les acteurs de l'EPT, issues de la gestion des héritages, se retrouvent également entre les communes et Est Ensemble. D'une part, les élus communaux et leurs responsables administratifs sont plus ou moins bien informés de ce qui se fait au niveau de l'EPT et inversement. Ce travail de diffusion de l'information et de l'actualité entre le niveau communal et intercommunal n'est pas toujours assuré par les Maires et les Vice-Présidents, qui, au demeurant, disposent eux aussi d'informations partielles liées à leur délégation ou leur commune. D'autre part, bien que la compétence emploi-insertion et le personnel associé aient été transférés à Est Ensemble, trois des neuf communes de l'EPT ont maintenu voire recréé des services municipaux intervenant sur ces champs, plus particulièrement quand elles ne disposent pas de Maison de l'Emploi dans leur ville. L'une a d'ailleurs créé une plateforme de recherche d'emploi en ligne alors qu'Est Ensemble propose déjà d'un tel outil. Pour l'élue déléguée à l'habitat et au renouvellement urbain :

*« Toutes les communes n'ont pas mis tous leurs œufs dans Est Ensemble et elles sont très vigilantes à garder leurs pouvoirs. [...] Sur l'emploi, la formation il y a des communes qui ont gardé des services [...] pas toutes avec la même intensité. Ça peut créer des difficultés parce que pour nos citoyens, des fois on dit. « Mais c'est de la responsabilité de qui ? [...] Les agents d'Est Ensemble ne sont pas contents quand ils voient que leurs compétences à eux continuent à être exercées par des collègues dans les communes, ça simplifie pas l'action au quotidien. [...] Ça peut être aussi : « Qu'est-ce que je fais des agents qui ne veulent pas être transférés ? [...] Il y a aussi la volonté des élus locaux qui ne sont pas forcément à Est Ensemble. Le délégué aux questions emploi, il a pas envie que sa compétence soit exercée par une autre institution. »*

Cela génère des crispations entre l'EPT et les communes, entre les différents responsables, des tensions dans la coordination de l'intervention sociale communautaire, comme pour les clauses sociales et parfois des doubles financements de structure imprévus. 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 aussi des formes de mise en concurrence des publics et des organismes chargés de les accompagner.

### **3.2. L'absence de coordination de l'action sociale locale : composition et concurrence entre les différentes échelles d'intervention**

Dans un environnement de réformes et de changements récents des statuts, des périmètres et des compétences des groupements de communes, relativement jeunes et inscrits dans un processus d'institutionnalisation, de nombreuses incertitudes des acteurs sont observées au sein de l'EPT et en dehors. Elles ont trait au cadre réglementaire, à l'empilement des dispositifs, au fonctionnement de leur organisme, aux missions de chacun et à leurs potentielles évolutions, notamment par rapport à d'autres services ou institutions.

Si l'intervention sociale communautaire est peu lisible pour les acteurs interne à l'EPT, elle l'est encore d'avantage pour les autres collectivités locales et associatives qui interviennent sur ces champs. Le social ne s'impose pas comme prérogative « naturelle » de l'intercommunalité. L'action de l'EPT et ses logiques de légitimation et de communication politique se tournent davantage vers le « *dur de l'interco* » c'est-à-dire sur l'aménagement du territoire, la rénovation urbaine, le développement économique et la tentative de mise en place d'une régie publique de l'eau comme l'explique l'élue déléguée à l'emploi-insertion d'Est Ensemble :

*« Sa reconnaissance, [...] elle s'est construite sur les grandes réalisations. [...] l'auditorium, la piscine des murs à pêches, les gros trucs qu'on a inaugurés [...] c'est de logoter à l'image d'Est Ensemble les équipements qui avaient été transférés. Puisque les maires n'avaient pas voulu. Ça a été fait quand même par le deuxième Président. Des fois, un peu forcées, mais il fallait. Et puis, ça s'est construit aussi sur les batailles. Par exemple, ça se construit en ce moment encore sur la question de la régie publique de l'eau. Ça, c'est quelque chose de fort. [...] C'est quand les élus mènent la bataille politique qu'ils existent. »*

Les élus intercommunaux s'accordent à investir ce qui est visible et qui paie politiquement, comme l'explique cette responsable de Maison de l'emploi :

*« Depuis le temps que je travaille dans le secteur, moi, je pense que c'est affiché comme une priorité [l'emploi], mais ce n'est pas une priorité parce que les personnes qu'on accompagne sont des personnes qui généralement votent peu, d'origine étrangère, des jeunes en difficulté qui votent peu aussi, que c'est pas la priorité. [...] Finalement, quand on veut se faire réélire on va afficher auprès des habitants ce qui se voit. Tout ce qui est habitat, tout ce qui est équipements, tout ce qui va sortir de terre. Je ne sais pas si on va faire un équipement culturel, ça, ça se voit. Les gens, ils vont voir quoi, oui, vous avez un nouveau gymnase. [...] Et nous, les personnes dont on s'occupe, on s'en fiche. »*

Est Ensemble ne cherche pas se positionner comme un des grands acteurs du social au niveau local, mais tente de développer des initiatives pour faire sa place dans les réseaux d'action sociale antérieurement constitués (Frinault et Le Saout, 2011). Pour le directeur de la DDSCS :

*« Il y a une grande différence entre Communes, Conseil départemental, d'un côté, les EPT et d'autres. C'est que Commune et Conseil départemental ont une histoire longue de la mobilisation de la clause de compétence générale. Ils interviennent sur beaucoup de choses qui ne sont pas dans leurs champs de compétence. Les EPT, beaucoup moins, mais c'est beaucoup plus difficile pour eux. S'ils n'ont pas la compétence, en général, ils n'y vont pas. Parce que les maires sont contre, ne leur donne pas les moyens, ils n'ont pas les moyens. Comme ça ne fait pas suffisamment longtemps ils n'ont pas réussi à grignoter tout doucement peut-être les moyens supplémentaires qui leur permettraient d'intervenir. Donc, en fait, soit on a un cadre, soit on n'a pas de cadre avec les EPT ».*

L'EPT intervient dans un champ de concurrence où les acteurs locaux dont la compétence centrale est l'action sociale défendent leur légitimité, c'est le cas des communes vues précédemment, mais surtout du Département du fait de « *cette compétence sociale départementale qui est une compétence lourde, c'est le social lourd, c'est le social difficile, c'est le social intensif. La ville, c'est le social de proximité, c'est le secours* »<sup>50</sup>. Le Département entend réaffirmer de son rôle de chef de file de l'action sociale qui s'incarne dans les schémas départementaux et dans son travail de péréquation territoriale. Ses acteurs expliquent qu'aucune compétence n'a été transférée et il n'est jamais fait référence au PLIE d'Est Ensemble. Pour autant, il est précisé qu'historiquement le Département a eu tendance à déléguer la mission d'insertion-emploi aux villes (Missions RSA) tout en considérant aujourd'hui qu'il aurait plutôt dû prévoir sa politique départementale à décliner localement. Le Président du Département de la Seine-Saint-Denis souligne que le transfert de compétence n'est pas abouti au niveau intercommunal car les Maires s'y opposaient et questionne la légitimité des EPT qui ne passe pas par un suffrage universel direct. Il ajoute :

*« Nos compétences elles n'ont pas été ni transférées ni partagées avec les autres collectivités. [...] Bien évidemment qu'on travaille avec les communes ou les intercos si elles sont organisées de cette manière. Mais comment dire ? C'est pas pour autant qu'on se dépossède de l'exercice de notre compétence. [...] Les compétences exercées par les Départements en matière d'action sociale, elles sont tout de même à la fois très spécifiques, très pointues, très lourdes. Contrairement à ce que peuvent faire, c'est pas un jugement de valeur, mais ce que peuvent faire les communes, c'est du secours, c'est l'animation sociale pour les personnes âgées. C'est pas la prise en charge longue, difficile d'une famille qui a des problématiques de logement, qui a des problématiques de revenu, qui a des problématiques de santé, ou un enfant qui est accompagné à l'aide sociale à l'enfance [...]. C'est un petit peu politique dans la façon de présenter les choses, Est ensemble, voilà, ils se prévalent de choses qu'ils ne font pas nécessairement à l'échelon intercommunal. En revanche, ce qu'il y a de vrai, c'est que là où il y a une interaction forte, c'est sur les questions de développement*

---

<sup>50</sup> Propos du Directeur général adjoint du Pôle Solidarité du Conseil départemental de la Seine-Saint-Denis

*territorial, donc là il y a les compétences ou des intercos qui montent. [...] Ils ont une connaissance d'opportunité économique, d'opportunité d'emploi très très fine. Ils organisent eux-mêmes, donc évidemment, on travaille avec les villes, on travaille avec les intercos pour [...] pouvoir placer des bénéficiaires du RSA dans les dispositifs qui créent de l'emploi localement. Donc, on a trouvé cette articulation. On ne peut pas se désintéresser. Ils ont une connaissance fine sur certains aspects du territoire, sur lesquels on doit s'appuyer dans l'intérêt de la population, évidemment. Donc, ça, c'est des petites choses sur lesquelles on a besoin aussi de ces acteurs-là, mais aucun acteur n'est universel [...]. C'est vrai que quand il y a un an et demi, le Président de la République, enfin au moins le Préfet de région annonce qu'il va découper les compétences des Départements et transférer ces compétences à chacun des territoires. Bon, vous imaginez un territoire qui n'existe pas et qui du jour au lendemain se voit grossir en termes de budget en très grand nombre d'agents, et à l'inverse le Département qui se voit totalement dépossédé. Ça facilite pas le travail en commun [...]. Nos compétences, elles ont fait l'objet d'une réaffirmation dans le rôle qu'elles ont à la fois pour les territoires et pour les personnes dans leur processus de requalification. Cette réaffirmation-là, elle était nécessaire parce qu'il pouvait y avoir à l'échelle de certains territoires infra-départementaux la volonté ou l'idée que finalement, sur ces compétences-là, ils auraient pu peut-être les récupérer. [...] On méconnaît pas ni quels sont nos partenaires et l'exercice et le rôle de nos partenaires dans le cadre de ses compétences et l'apport qu'ils doivent, qu'ils peuvent avoir ».*

Si certaines capacités d'intervention d'Est Ensemble semblent reconnues dans le champ de l'emploi-insertion, notamment pour travailler en lien avec les missions RSA déléguées aux villes, ce propos laisse apparaître certaines tensions. Pour lui, les problématiques de concurrence entre acteurs locaux sont conjoncturelles et plus particulièrement liées aux incertitudes qui règnent sur l'avenir du département, face aux EPT et à la MGP. Il souligne qu'il n'y a pas vraiment de vision partagée de la conduite de l'action sociale locale et que des crispations apparaissent face à la réduction des financements de la CAF et de ses accueils, mais aussi dans la relation avec les Maires puisque certains rétrocèdent des délégations. Les acteurs du Département soulignent pour autant la nécessité de travailler avec les acteurs du territoire du fait notamment de la contrainte budgétaire depuis une quinzaine d'années, qui amène chacun à se recentrer sur son « cœur de compétence », malgré quelques zones de recouvrements. Pour le DGA Solidarités « *Les besoins sociaux sont suffisamment grands, pour qu'il y ait de la place pour tout le monde et pour que chacun ait de quoi faire, voilà. On a plus des enjeux de jonction, que des enjeux de juxtaposition à mon sens aujourd'hui* ».

Cependant, ce travail de jonction et de coordination reste relativement flou puisqu'il n'existe pas, par exemple, de pactes territoriaux passés entre les EPT et le Département. Ce dernier, bien que signataire, ne se sent pas particulièrement impliqué dans la politique de la Ville d'Est Ensemble pour laquelle il aurait souhaité pouvoir aussi valoriser ses actions. Une conseillère technique du Département explique par exemple qu'une seule convention a été passée au niveau intercommunal pour l'insertion avec la Plaine Commune, mais que pour Est Ensemble les conventions sont directement passées avec les villes :

*« Le seul moment où on a un lien direct avec les EPT, c'est lors de nos conférences*

*territoriales d'insertion. On en organise quatre dans l'année, une par territoire où là on a les Maires des villes et puis leurs adjoints en charge de l'insertion de l'action sociale autour de la table pour parler un petit peu de l'insertion sur le territoire au sens d'EPT. »*

Les interventions sociales conduites par les différents acteurs locaux restent difficilement lisibles et il n'existe pas de document qui les répertorie au niveau de la Seine-Saint-Denis, les rendant ainsi difficilement accessibles pour les habitants. Chacun semble prévoir plus ou moins ses programmes et modalités d'action en lien avec ses compétences propres, sans qu'un travail de mise en commun ne soit fait par public ou par territoire. Les politiques d'intervention sociale locale ne semblent pas s'articuler entre elles et faire l'objet d'une coordination partenariale et territoriale entre les quartiers, les communes, les intercommunalités et le département. Est Ensemble ne semble pas être repéré comme un acteur du social par ces partenaires, ce qui peut de fait freiner la coordination de son intervention avec celle des autres échelles d'intervention, comme l'explique le directeur départemental adjoint de la Cohésion sociale (DDCS) :

*« Quand on parle de social, pris au sens large du terme, quand on réunit les différentes instances, vous n'avez pratiquement jamais Est Ensemble ou un EPT. Vous avez l'État, la CAF, le Conseil départemental, les villes, mais les villes souvent représentées par, soit des élus, soit plutôt les centres communaux d'actions sociales qui représentent les villes. [...] Je ne suis pas sûr que ce soit totalement efficace. Vous ne retrouvez pas par exemple Est Ensemble. Vous retrouvez à la marge Est Ensemble. Je me souviens de la réunion à laquelle j'étais allé sur les orientations, enfin bilans des orientations sur la politique de la ville, sur un volet qui est celui du logement et en particulier le logement social, parce qu'effectivement ils interviennent en direct et intervenant en direct, ils se font l'écho ou le porte-voix de certaines villes, disant, souhaitant un rééquilibrage du logement social avec d'autres départements, d'autres villes et ainsi de suite. C'est les seuls domaines sur lesquels vous les voyez, mais quand vous parlez de social, vous ne les avez pas. Ils ne sont pas invités parce que comme tu le disais tout à l'heure, ils n'ont pas la légitimité pour le faire et ils n'ont pas de domaine d'intervention pour le faire, ce qui est sans doute un petit peu dommage, mais c'est probablement assez spécifique à ce département ».*

Les acteurs du Département évoquent un travail de restructuration de ses politiques et de son organisation dont l'enjeu est de sortir d'une logique verticale « de silos » pour proposer une approche plus transversale avec des Maisons des Solidarités regroupant tous les services départementaux (PMI, aide sociale à l'enfance, etc.). Il s'agit de pouvoir « travailler de manière plus intégrée avec les villes », sans pour autant qu'il ne soit question de se restructurer en fonction des EPT comme l'explique le Président « on ne va pas comment dirais-je ? Nier cette structuration-là. Elle existe, elle est balbutiante. Mais elle se dessine. Il y en a d'autres. Il y a l'organisation de la CAF, il y a l'organisation de l'ARS ou il y a... Eux-mêmes d'ailleurs essayant de pas totalement nier cette structuration territoriale ». Différentes cartographies locales sont évoquées (communale, intercommunale, ARS, CAF, territoires hospitaliers, bassins d'emploi de la Région) sans que le territoire de l'EPT ne soit perçu comme territoire pertinent de coopération et de coordination de l'intervention sociale locale, contrairement à ce qui se fait en Gironde. Le Département de la Seine-Saint-Denis semble

stratégiquement affirmer sa légitimité en évitant de composer son rôle de chef de filat de l'action sociale avec les EPT et le « *territoire infra-départemental* » d'Est Ensemble. Ces formes de concurrence, de résistances des acteurs et leurs stratégies de contournement de l'institution intercommunale, révèlent ainsi des problématiques de coordination et d'articulation des interventions.

Néanmoins, il importe de souligner que certaines sollicitations d'acteurs extérieurs ou opportunité de financement et d'action participent à la légitimation et par la même à la structuration de l'intervention sociale d'Est Ensemble en lien avec des institutions locales. C'est le cas de la politique de la Ville, particulièrement structurante en termes d'intervention et de transversalité, qui permet de travailler avec la DDSCS et de nombreux acteurs locaux. C'est aussi celui le celui de la Région qui a proposé de travailler sur un Pacte de Développement du Territoire au niveau de l'intercommunalité. Comme l'explique l'ancien directeur du département solidarité et Vivre ensemble d'Est Ensemble « *on s'est déclaré candidats et on a entraîné les villes. Ce qui a été un gage d'action, de subvention et de partenariat avec la Région. Si vous ne pouvez pas démontrer que la valeur ajoutée de l'agglomération est là, vous vous positionnez comme un concurrent un peu stérile* ».

Dans d'autres cas, les opportunités de financement et de partenariat ne peuvent pas aboutir voire génèrent justement des concurrences et des tensions comme c'est le cas sur des appels à projets de l'Europe. L'exemple est donné notamment des projets « Initiative pour l'Emploi des Jeunes » (IEJ) où les acteurs « *des fois se marchent sur les pieds* »<sup>51</sup> car ils n'arrivent pas à trouver le nombre nécessaire de jeunes qui ne sont ni en emploi ni en formation pour monter le projet, puisque ces publics se répartissent dans les différentes structures candidates (Maison de l'emploi, Mission locale, PLIE, etc.) qui ne travaillent pas sur un projet commun. Ce type de problématique de coordination est assez courante et parfois très visible. Par exemple, 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, générant ainsi des crispations.

Parfois, les opportunités de financement et de partenariat ne peuvent pas aboutir pour d'autres raisons politiques et/ou réglementaires. C'est le cas notamment de la CTG proposée à Est Ensemble qui, pour le directeur de la CAF, pourrait avoir vocation à fédérer les villes autour d'un projet social de territoire pour les familles, tout particulièrement concernant le manque prégnant de place de crèches sur ce territoire à forte natalité et marqué par des problématiques d'insertion professionnelle des femmes. La CAF éprouve des difficultés de développement de sa politique d'accueil de la petite enfance face au manque de moyens financiers et de priorité donnée à cette question par les villes qui renvoient souvent la responsabilité au Département.

---

<sup>51</sup> Expression d'une directrice de pôle de la DECS

La CAF se dit disposée à réorganiser ses modalités d'intervention, aussi bien ses politiques d'action sociale que son organisation interne, en vue de travailler avec l'EPT qu'elle envisage comme une échelle pertinente de mutualisation des moyens pour créer et gérer le fonctionnement de crèches notamment. Elle a d'ailleurs stratégiquement produit et proposé un diagnostic social d'Est Ensemble pour tenter d'enclencher une dynamique partenariale d'élaboration d'une CTG. La direction de la CAF s'interroge sur une forme de jeux d'acteurs chez les élus intercommunaux qu'elle côtoie par ailleurs dans le cadre des contrats avec les villes mais qui ne semblent pas saisir, selon elle, l'opportunité d'un partenariat pour l'EPT :

*« Chacun, dans sa délégation respective, sait ce qu'il peut, et a intérêt, à faire avec la CAF et ce qu'il fait, d'une certaine façon. Mais s'il prend sa casquette interco, vous verrez [...] maintenant qu'il n'est plus maire de Saint-Gervais, on verra comment les choses vont évoluer. Excusez-moi, c'est pas de la basse cuisine, mais il y avait vraiment du deal quoi derrière tout ça ».*

Pour l'EPT, la compétence enfance-jeunesse qui permettrait réglementairement de travailler sur une CTG n'a pas été transférée à Est Ensemble. L'attente vis-à-vis de la CAF porte plutôt sur la mise à disposition de permanences dans les points d'accès aux droits, à l'heure où le nombre d'accueils physique se réduit et que la Branche famille s'oriente majoritairement vers une dématérialisation des démarches, mettant en difficulté les publics précaires touchés par la fracture numérique (GISM@rsouin, 2017; Mazet, 2017) et le non-recours. Pour l'élue emploi-insertion, Est Ensemble n'est pas structuré pour travailler sur ces questions qui restent délicates politiquement, d'autant plus dans la perspective des élections municipales :

*« Ce n'est pas qu'il n'y a pas d'intérêt, c'est qu'on ne peut pas, juridiquement. [...] La jeunesse, on la traite d'une façon transversale. On n'a pas la compétence. [...] On a transféré du dur, des équipements [...]. On a transféré des grandes politiques qui ne sont pas des politiques qui touchent à l'humain, mais à l'urbain. [...] Quand on aura effectivement quelque chose dans l'action sociale, ça pourrait peut-être. Mais à l'heure d'aujourd'hui, il faut que les Maires acceptent de poser des choses dans l'action sociale. Et ce n'est pas le bon timing. Moi, je ne les emmerderai pas, je vais prendre des coups pour... ça va servir à rien ».*

Si certains instruments contractuels et financiers parviennent à fédérer des acteurs autour de projets communs, aucun acteur ne semble s'imposer dans la coordination de l'intervention sociale locale.

Plus généralement, les récentes réformes territoriales et les baisses de dotation de l'État génèrent un climat de défiance et de contestation chez les élus locaux<sup>52</sup> puisqu'elles sont vécues comme une forme de recentralisation des services et une menace de l'autonomie financière des collectivités et de leurs groupements. Les associations nationales les

---

<sup>52</sup> Roger P., « Macron et les territoires, la guerre larvée », *Le Monde* du 6 septembre 2018.



représentant (AMF, France urbaine, ADF, ARF) multiplient les signes d'opposition à ce qu'elles perçoivent comme une remise en cause de la décentralisation<sup>53</sup>. Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité en Seine-Saint-Denis du fait de la structuration de la MGP et du rapport parlementaire qui met en exergue la sous dotation du département en services publics (Cornut-Gentille & Kokouendo, 2018). Dans ce climat d'incertitudes et de multiplication des échelles d'intervention, plusieurs élus d'Est Ensemble soulignent en quoi le statut des élus locaux de communes moyennes n'est pas adapté puisque qu'ils sont amenés, dans bien des cas, à cumuler l'exercice de leurs mandats électifs avec leurs activités professionnelles. Pour eux, les modalités de rémunération et de faible prise en considération des fonctions électives dans la réglementation du droit du travail conduisent à plusieurs écueils. D'une part, ce statut tend à générer ce qui est qualifié de « *défaut démocratique* » à travers une surreprésentation d'élus fonctionnaires ou retraités plutôt issues classes favorisées et une sous-représentation d'élus issus des classes populaires. L'impossibilité d'interrompre temporairement son activité professionnelle (par exemple pour les travailleurs indépendants, les employés ou les ouvriers) opère contre la diffusion sociale de l'exercice de ces fonctions. D'autre part, cette situation fait que les élus ne peuvent pas tous s'investir à temps plein dans leurs fonctions électives, être présents à toutes les réunions, suivre tous les dossiers de leurs délégations et travailler à la coordination des interventions sectorielles et transversales, et ce, aux différentes échelles communales et intercommunales. L'élue déléguée à l'emploi-insertion d'Est Ensemble en explique les conséquences :

*« Moi j'écarte personne. Maintenant, ce qui se passe c'est que souvent je ne les vois pas. Il y a des villes que je ne vois jamais. Je suis bien obligée de prendre des décisions. [...] Ils reçoivent des sollicitations, s'ils répondent pas je les prends sans eux. Par contre, fait marquant, y compris dans les comités de pilotage, où je ne devrais avoir autour de la table que des élus, accompagnés de leurs collaborateurs s'ils veulent, mais en tout cas des élus. C'est un comité de pilotage politique. Les techniciens sont là et les techniciens, eux, ont bien compris qu'il fallait participer à tout ça. Donc, il y a un décalage en fait, il y a une dichotomie entre le technicien qui finalement lui, est pris dans son taf au quotidien, et l'élu soit qui fait la bouche, parce que c'est pour lui une contrainte, soit qui se dit qu'il y a pas besoin, [...]. Ou alors je vois toujours les mêmes en fait, ceux qui ont bien compris qu'il fallait qu'ils travaillent avec l'Interco et qu'ils en tirent le meilleur parti. »*

Si certains se défendent d'être des élus professionnels, plusieurs considèrent qu'ils devraient suivre une formation pour exercer ces fonctions en début de mandat. L'origine sociale des élus, leur entrée plus ou moins récente en politique et les questions de professionnalisation de la fonction qu'ils évoquent amènent à interroger non seulement leur positionnement de

---

<sup>53</sup> A l'image de la Conférence nationale des territoires qui s'est tenue sans les principales associations d'élus locaux du fait du manque d'écoute de la part de l'exécutif et de sa politique de « recentralisation ». Thomas Beurey, « La Conférence nationale des territoires se tiendra sans les principales associations d'élus locaux », *Localis*, 03/07/2018

défiance vis-à-vis des instances gouvernementales, mais aussi la nature des interactions qu'ils entretiennent avec les fonctionnaires territoriaux.

Face à l'indisponibilité relative des élus, les agents des services administratifs contribuent à fabriquer l'institution intercommunale et ses politiques en disposant d'importantes marges de manœuvre dans la préparation des dossiers, la structuration et la mise en œuvre de l'action publique. Une telle situation est parfois source de tensions entre techniciens et élus, puisque ces derniers ont le sentiment que les agents administratifs, qui maîtrisent les questions techniques, financières et les ressorts règlementaires des réformes, prennent des décisions à leur place. Par exemple, une élue d'Est Ensemble fait part d'un désaccord de fond qu'elle a eu avec sa directrice des services sur un dossier dont les positionnements ne lui convenaient pas et qu'elle était supposée porter auprès de l'intercommunalité. Elle souligne « *j'ai quand même été obligée de lui rappeler que c'est moi l'élue, c'est moi qui décide* ». Ce type de situation, ajouté à la complexité règlementaire des modalités d'action intercommunale et des opportunités de financement qualifiées de « *très techno* », face au manque de disponibilité des élus, interrogent plus généralement sur la montée en puissance de « technocrates de l'intercommunalité » mais aussi sur ses incidences sur le plan démocratique et sur les difficultés de coordination politique de l'intervention sociale locale.

#### **4. Conclusion**

Cette étude de cas d'Est Ensemble révèle en quoi l'intervention sociale communautaire se structure et s'institutionnalise dans les interstices de ce que d'autres acteurs ne font pas ou peu, dans un souci de ne pas empiéter sur les prérogatives d'action sociale des maires. Le social ne fait pas partie des priorités de l'EPT, ni de ses attributions légitimes. Pour autant la politique emploi-insertion et la politique de la Ville qui participent au développement d'initiatives et de préoccupations sociales dans différentes politiques sectorielles, sans que le social ne soit abordé de front, ni de manière lisible et coordonnée. Les interventions sociales sont élaborées par services en fonction de leur structuration organisationnelle ; par dispositif lorsqu'il en existe des structurés ; et surtout par modalité de financement de l'action (financement FSE, Contrat de Ville, 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.

Les interstices de développement d'une intervention sociale communautaire semblent notamment se structurer autour de l'ingénierie de projet, dans la captation d'opportunités extérieures et de financements nationaux ou européens et leur redéploiement sur le territoire, à travers notamment le PLIE, les Maisons de l'emploi, les Points d'accès aux droits et le financement de projets d'associations locales (*via* des appels à projets) qui interviennent auprès des habitants. Cette ingénierie de projet portée par des élus et par des « technocrates de

l'intercommunalité » participe au financement à la crédibilisation et à la structuration des modalités d'intervention sociale au niveau communautaire.

En cette période de renégociation des rôles de chaque échelle de gouvernement local et de formalisation de leurs dispositifs respectifs, des jeux d'acteurs et des stratégies de légitimation se déploient rendant complexe la lisibilité et la coordination de l'intervention sociale locale. Des concurrences et des chevauchements apparaissent au sein des acteurs de l'EPT, dans leurs interactions avec les communes, le Département et des acteurs locaux tels que les Missions locales ou Pôle emploi, sans que des instances communes de coordination s'organisent par exemple sur l'accès aux droits. Il ne semble pas exister de politique sociale locale mais une diversité d'interventions sous-sectorielles segmentées et atomisées. Lorsque l'on cherche à adopter une approche territoriale et sectorielle – quand l'on souhaite comprendre les politiques conduites en direction de publics précarisés et de la jeunesse sur une intercommunalité – on se confronte à des difficultés substantielles de lisibilité des interventions publiques. Si le chercheur fait face à cette difficulté dans une démarche d'enquête ponctuelle, les décideurs publics, les intervenants sociaux comme les habitants ne peuvent que la ressentir aussi. Cela soulève, de fait, des problématiques d'accès aux droits et de non-recours à la diversité des dispositifs existants dans ce territoire particulièrement précarisé.

### **Partie 3 : L'intercommunalité sociale en action : une analyse comparée des registres de légitimation et d'action collective - Synthèse de l'étude menée<sup>54</sup>**

« *Le social ne peut pas être un champ de concurrence* », « *Faire du social, ce n'est pas marketing territorial, ce n'est pas sexy, pas rentable politiquement* », « *On ne va pas se le cacher, le social c'est la variable d'ajustement* ».

Ces formules, relevées auprès d'acteurs locaux, en disent long sur les potentielles tensions et sur la fragilité des coopérations à l'œuvre dans ce domaine marqué par une pluralité d'acteurs (État, collectivités locales, sécurité sociale, associations, *etc.*) intervenant à diverses échelles dans une perspective sectorielle et/ou transversale (Borgetto et Lafore 2009). Alors que les communes sont historiquement investies de compétences sociales et que le Département est maintenu chef de file des solidarités sociales et territoriales (Frigoli, 2010), les capacités des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à définir un intérêt communautaire sur le social interroge (Avenel 2017).

Afin de les appréhender empiriquement, l'analyse, à visée comparative dans le cadre de cette synthèse, prend appui sur l'étude menée sur deux territoires (urbain et rural) marqués par la précarité. Il s'agit de l'établissement public territorial (EPT) d'Est Ensemble (Métropole du Grand Paris) situé en Seine-Saint-Denis et de la Communauté d'agglomération du Libournais (CALI) en Gironde. Elle a été réalisée au moyen d'une soixantaine d'entretiens semi-directifs avec des représentants de ces deux établissements publics et des villes, mais aussi avec d'autres acteurs locaux (Conseil Départemental, DDCS, CAF, Missions locales, PLIE, *etc.*). Des acteurs nationaux ont également été interrogés (AMF, AMRF, UNCCAS, *etc.*). Le travail cible tout particulièrement les actions conduites en direction de la jeunesse et de la lutte contre la pauvreté.

Ce corpus a été amendé par un recueil de plusieurs sources directement ciblées sur le cas étudié : documents (plaquettes, appel à projet, *etc.*) réalisés par les acteurs locaux, bilans d'activités, outils construits, articles de presse. Enfin, un traitement de la littérature et des données (académiques, rapports publics, presse, sites internet des diverses administrations) produites sur les programmes d'action sociale a été réalisé afin de conforter l'analyse des résultats.

Le contenu des entretiens et des observations a été analysé à partir de l'élaboration d'une grille de catégories construite selon les thèmes suivants :

---

<sup>54</sup> Une partie de cette synthèse sera publiée dans le prochain numéro de la revue *Pouvoirs Locaux* (n°114, octobre 2019) qui consacre un dossier aux Solidarités.

- Logiques respectives d'intervention des acteurs mobilisés (analyse des besoins sociaux, catégorisation des « publics cibles », traitement du non recours aux droits, etc.)
- Mode (individuel et/ou collectif) de travail adopté pour s'engager dans l'action sociale,
- Représentations de l'action partenariale dans laquelle ces opérations s'insèrent,
- Changements institutionnels à l'œuvre dans le secteur social et effets sur l'action partenariale.

**Tableau 4 : Synthèse des entretiens réalisés**

ÉCHELLE	NOMBRE
Nationale	9
Départementale (ou assimilée)	20
Communale et intercommunale	31
<b>Total</b>	<b>60</b>

Nous comparons ici comment ces intercommunalités tentent de faire leur place dans les réseaux d'action sociale antérieurement constitués (Frinault et Le Saout, 2011) et face aux dispositifs déjà déployés. D'une part, il s'agit de révéler les enjeux politiques, les stratégies de légitimation et les jeux d'acteurs à l'œuvre dans la répartition des compétences et partant, dans la définition d'une intervention sociale d'intérêt communautaire. D'autre part, parce que cette opération interroge les modalités de la coopération multi-acteurs (Frigoli, 2010), l'objectif est de saisir comment se fait l'articulation des missions de chacun en s'intéressant notamment aux diverses contractualisations qui, paradoxalement, contribuent à fractionner les interventions tout en générant des formes de transversalités sectorielles et partenariales.

## **1. 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 ingénierie (Cauret et Chéreau, 2015), 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.

### **1.1. 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 social. 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 constitue le principal ressort du partage intercommunal du social (Frinault et

Le Saout, 2011). 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. Est Ensemble exerce la compétence relative à l'emploi-insertion et à la politique de la Ville qui lui permet d'intégrer des préoccupations sociales aux politiques communautaires (accès aux droits notamment et de tarification sociale pour les équipements culturels et sportifs, l'énergie et l'eau). L'EPT dispose de trois Maisons de l'emploi, d'un Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE) et de sept points d'accès aux droits (PAD) en gestion directe.

La définition du périmètre de l'intervention sociale communautaire et des 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 politique prépondérant pour les maires, la dimension économique en oriente, plus ou moins fortement selon les sites, les contours. Sur la CALI effectivement, 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 difficultés (Avenel et Fourel, 2015, p. 81), disent être constamment tenus de démontrer qu'elles constituent « *un investissement rentable pour disposer d'une écoute* » :

*« Obtenir la majorité, cela ne se fait pas que sur les questions d'idéologie. [...] Moi quand je défendais les dossiers petite enfance, à la fin je le traduisais en nombre d'emplois. Je disais : bien sûr, c'est des trucs qui coûtent. Mais vous vous rendez compte, dans le domaine de la petite enfance, il y a 55 personnes qui travaillent. Ce n'est pas que du service avec du coût. C'est aussi de l'emploi. C'est de la création de richesse. Je pense que valoriser tout ce qui a trait à un caractère social doit être travaillé. On ne valorise pas suffisamment ce que rapporte dans une société l'accompagnement social »* (une élue locale).

Dans le cas d'Est Ensemble, l'action sociale n'est pas abordée de front car les maires se sont opposés au transfert de cette compétence pour des raisons plus politiques qu'économiques, puisqu'ils entendent disposer d'une capacité d'intervention sociale auprès des habitants. Dans ce territoire aussi précarisé, cette proximité constitue un vecteur de légitimité des élus communaux, un enjeu électoral, mais aussi un héritage fort du communisme municipal. Pour autant, les interstices de développement d'une intervention sociale communautaire semblent se structurer autour de l'ingénierie de projet tournée vers une politique des appels à projets. L'EPT se positionne dans la captation d'opportunités extérieures et de financements nationaux ou européens et leur redéploiement sur le territoire, à travers ses équipements et la subvention de projets d'associations locales qui interviennent auprès des habitants.

En outre, si les acteurs rencontrés n'entendent pas circonscrire l'intervention communautaire

à des compétences strictement techniques (Pinson et al., 2018), leur mobilisation porte d'abord et surtout sur l'exercice des prérogatives obligatoires et « prestigieuses » (Kerrouche, 2005). Dans les deux cas étudiés, il en va ainsi de l'aménagement du territoire, de la rénovation urbaine, des transports, du développement économique, mais aussi, pour la CALI, de la promotion touristique de ce territoire viticole. Il est intéressant de souligner que ce constat résonne avec la rhétorique mobilisée par l'Association des Communautés de France (AdCF) pour faire le bilan de 20 ans d'intercommunalité. Si l'action des EPCI est présentée comme « *essentielle* », « *majeure* », de « *premier plan* » pour les compétences en matière de développement économique, aménagement de l'espace (dont le logement et les transports) et l'environnement, l'intercommunalité sociale est présentée comme étant surtout le fait du secteur rural ou faiblement urbanisé (AdCF, 2019, p. 9).

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 bénéfices* » 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.*) (Cauret et Chéreau, 2015). Néanmoins, parce que ce dépassement des frontières sectorielles est un processus lent et coûteux, il implique que les acteurs du social disposent d'une capacité relationnelle, d'une multipositionnalité et/ou de compétences politiques pour nouer puis entretenir les partenariats formels et informels qui entourent l'action. Se construire cette connaissance du réseau d'acteurs peut effectivement faciliter le recours et/ou la mise en lien entre les différents interlocuteurs susceptibles d'intervenir dans le suivi des personnes. Cela participe aussi de la construction du positionnement de l'action communautaire au niveau local.

## **1.2. Le temps long de la légitimation**

Les effets des dispositions des récentes réformes territoriales, l'institutionnalisation de la MGP et de ses EPT, la double reconfiguration du périmètre de la CALI en cinq ans, obèrent, pour l'heure, une pleine stabilisation d'une politique communautaire. Ces dernières années, l'énergie des deux jeunes groupements et des acteurs en présence a principalement été absorbée par la négociation des nouveaux statuts, de l'intérêt communautaire, de la distribution des compétences et par le processus de transfert et de mutualisation des services et des fonctions supports.

Parce qu'en application de la loi NOTRe, ce sont deux EPCI sur trois qui ont dû fusionner à l'échelle nationale, ce chantier, conduit en un temps contraint et produisant encore des effets importants dans l'organisation territoriale, est unanimement présenté comme considérable

(AdCF, 2019). Ce temps nécessaire à « la mise en marche » des nouvelles intercommunalités amènerait, selon ce représentant de l'Association des Maires Ruraux de France, les élus locaux à continuer à faire preuve de pragmatisme :

*« On dénie à ce mode d'organisation qu'est l'intercommunalité à fiscalité propre une pertinence et une capacité à résoudre les difficultés ou les dynamiques que les élus ruraux essaient de porter. On peut faire de l'intercommunal par exemple sans EPCI, la loi l'autorise encore. Elle la rend de plus en plus compliquée, mais c'est pas interdit, c'est-à-dire qu'on peut aussi développer des projets à forte valeur ajoutée sociale sans attendre que l'EPCI ait décidé de le faire pour l'ensemble des communes par exemple. Donc, la vertu de l'intercommunalité...autant en termes de principe, elle est par définition excellente, autant, dans la réalité, elle souffre de son fonctionnement. Souvent, ça va être tellement complexe et tellement long que le Maire il a forcément intérêt à faire tranquillement dans son coin et à aller chercher les protagonistes avec l'énergie qu'il peut avoir, et démontrer qu'en fait, il peut la créer la maison de services au public. »*

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 » (Grégory, 2013), 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 du Département des Solidarités » 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 travaille sur la restructuration de ses politiques et de son organisation en vue de sortir d'une logique verticale « de silos » pour proposer une approche plus transversale avec des Maisons des Solidarités regroupant tous les services départementaux afin de pouvoir « travailler de manière plus intégrée avec les villes ». Pour le DGA Solidarités « La territorialisation va se penser à un niveau adéquat, donc on est en train là encore d'y réfléchir, parce qu'on souhaite réorienter vraiment d'ailleurs le projet pour qu'on soit pas uniquement à un niveau communal, et qu'on ait vraiment des instances de coordination au niveau supracommunal, pas nécessairement intercommunal ». Différentes cartographies locales sont évoquées pour cette réorganisation, sans que le l'EPT ne soit perçu comme échelle territoriale pertinente de coopération et de coordination de l'intervention sociale locale. 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 MGP.

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 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 domaine (Frinault et Le Saout, 2011). Sur Est Ensemble, les différents CCAS du territoire conservent leurs prérogatives et il n'y a pas de CIAS. Cependant, si la compétence emploi-insertion et le PLIE incombent à l'EPT, les missions RSA des villes et les missions locales n'ont pas été transférées au niveau intercommunal. 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* » (UNCCAS, 2016) 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 suscité interrogations et jalousies de la part de maires de la CALI qui 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. Dans le cas d'Est Ensemble huit des neuf communes ont des QPV et les maires sont historiquement attachés à la politique de la Ville. Elle a notamment permis de disposer de moyens pour financer des points d'accès aux droits et le déploiement de volets sociaux sur différentes politiques communautaires comme par exemple les tarifications sociales pour favoriser l'accès à la piscine, aux bibliothèques, aux conservatoires ou au réseau intercommunal de cinémas publics. C'est notamment à travers son ingénierie de projet et à sa capacité à répondre aux opportunités extérieures pour disposer de moyens financiers que se légitiment et se structurent des modalités d'intervention sociale au niveau communautaire.

Plus largement, parce que la formule « action sociale » semble encore figurer au titre des prérogatives appartenant au Département et aux CCAS, les jeux de (re)qualification ou d'évitement de cette qualification ont été nombreux lors des entretiens, comme s'il n'était pas légitime de parler d'action sociale à l'échelle intercommunale. Enfin, cette représentante de l'UNCCAS et cette élue locale, tout en soulignant les évolutions constatées à l'échelle nationale, alertent sur les effets contreproductifs que pourrait représenter l'institutionnalisation récente d'intercommunalités de taille « XXL » pour élaborer et conduire une action sociale qui fasse sens pour les maires et les habitants :

*« A partir du moment où la loi NOTRe dit « L'intercommunalité peut se saisir de la compétence sociale », donc on reste bien sur une démarche volontaire et à partir de là, elle*

*peut ou non créer un CIAS. C'est ce qui explique aussi que ça remet en avant le projet de territoire et la volonté des élus de confier à l'échelon intercommunal ce qui paraît plus pertinent de gérer à cette échelle-là. C'est une démarche volontaire qui, comparée à il y a quelques années, est peut-être plus facile aussi aujourd'hui. Il y a quelques années de ça, quand on parlait d'intercommunalité, les élus locaux notamment dans le champ social disaient non on garde notre action sociale et on ne veut pas que ça soit dilué à un autre échelon. Je dirais que beaucoup d'élus sont revenus un peu sur leurs espèces d'a priori en disant « Effectivement, il y a un certain nombre de dispositifs, d'équipements qui peuvent être pertinemment gérés à l'échelon intercommunal ». Donc, il y a peut-être un petit peu moins de réticence. Mais on commence à sentir, mais c'est de manière assez subjective, des élus qui en reviennent parce que l'intercommunalité, notamment à travers la loi NOTRe s'est faite aussi un petit peu à marche forcée. Et donc, des élus disent « On nous a emmenés évidemment vers l'intercommunalité sauf qu'on n'y retrouve pas forcément nos petits au final et donc, on veut privilégier l'échange de proximité qu'on peut avoir avec les habitants ». On en est peut-être aux prémices-là d'un retour en arrière » (une représentante de l'UNCASS).*

*« La difficulté c'est que dans tous les cas, ça éloigne. La gageure pour les intercommunalités c'est comment on fait vivre la démocratie, comment on intéresse le conseiller municipal de base d'une petite commune aux décisions qui sont prises par l'intercommunalité. Quand il n'y a que le maire, par exemple, qui siège à l'intercommunalité et qui va passer son temps à faire des comptes rendus, qui ne peut pas être dans toutes les commissions. L' élu peut se sentir dépossédé et au final apprendre qu'il va y avoir un truc sur sa commune dont il n'avait pas idée. Ça va être le défi de l'intercommunalité à mon sens. Ce que ça a changé pour moi en tant qu' élu, c'est qu'effectivement, il y a un constat, c'est la difficulté de l'harmonisation. Parce que quand vous prenez un domaine quel qu'il soit, il y a des endroits où il va y avoir eu beaucoup d'investissements. Ou d'autres, il n'y en a pas. D'autres, ils en voudraient, mais ils n'en ont pas, etc. Il faut harmoniser. Et donc ça va ralentir ceux qui étaient le plus en pointe. Et ceux qui n'avaient rien, ils trouvent toujours que ça a passé vite parce qu'effectivement ils voient les autres qui ont et puis eux, ils n'ont toujours pas. Donc cette question de la mise à niveau est très compliquée. Après, c'est difficile de faire passer l'idée que l'intercommunalité, c'est le contraire de l'émiettement. Ça veut dire que vous ne pouvez pas avoir une crèche dans chaque village » (une élue locale).*

Un récent rapport (Lefèvre et Schillinger, 2019, p. 10) confirme pleinement l'exacerbation de ce sentiment de défiance et de dépossession exprimé par les élus municipaux à l'endroit de l'intercommunalité. Plus précisément, ils estiment, pour 59,3% d'entre eux, que les petites communes ne sont « *pas bien représentées et associées aux décisions au sein de l'intercommunalité* ». Ils sont près de 63% à juger le poids de la ville-centre dans la gouvernance de l'intercommunalité « *plutôt excessif* » (34,3%) ou *tout à fait excessif* » (28,6%). Sur ce point encore, la question de la ruralité est clivante puisque les élus répondants considèrent que l'intercommunalité marginalise les communes rurales et 52,3% d'entre eux trouvent insatisfaisantes les règles de composition des exécutifs des EPCI.

Dès lors, si l'affirmation d'une intercommunalité sociale est manifeste, les difficultés pour en asseoir la pleine légitimation face au réseau d'acteurs locaux demeurent. Il en est de même s'agissant des capacités des deux groupements à porter un projet intégré de développement social territorialisé.

## 2. 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 collectivités (Gaxie, 1997). La multi-dimensionnalité des problèmes sociaux interroge encore davantage la capacité des pouvoirs publics à mettre en œuvre une action transversale coordonnée.

### 2.1. Entre chevauchements, contractualisation et difficulté de coordination

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 (AAP), 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 emploi-insertion et le personnel associé aient été transférés à Est Ensemble, trois des neuf communes de l'EPT ont recréé des services municipaux intervenant sur ces champs en particulier quand elles ne disposent pas de Maison de l'Emploi. L'une a d'ailleurs créé une plateforme de recherche d'emploi en ligne alors qu'Est Ensemble propose déjà d'un tel outil. Par cette initiative, ces communes entendent redéfinir leur capacité d'intervention, par exemple pour ne pas déposséder complètement un élu délégué à ces questions, ou encore reclasser des agents qui se sont opposés à leur transfert. Cela génère des tensions et des difficultés de coopération entre les différents responsables et entre l'EPT et les communes. Ces problématiques de concurrence entre acteurs se retrouvent d'ailleurs au sein même d'Est Ensemble, entre la DECS (direction de l'emploi-insertion) et le PLIE (association), du fait de sa structuration organisationnelle, de leurs modalités d'intervention plus ou moins souples. Ces difficultés de coordination génèrent ainsi 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.

Par ailleurs, dans le cadre d'AAP européens, l'EPT peut se trouver en concurrence avec d'autres acteurs locaux. C'est le cas par exemple des projets « Initiative pour l'Emploi des

Jeunes » (IEJ) où aucune structure candidate, travaillant séparément, n'arrive à trouver le nombre de jeunes nécessaires à accompagner pour monter son dossier, alors que l'élaboration d'un projet commun aurait peut-être permis d'obtenir ce financement. Alors que les emplois se font rares et que les acteurs du secteur doivent rendre des comptes sur leurs capacités de reclassement, ces situations révèlent des formes de mise en concurrence des publics et des organismes chargés de les accompagner.

Plus généralement sur Est Ensemble, quelques contractualisations associées à des financements participent à la structuration de certains pans d'interventions sociales communautaires en lien avec des acteurs locaux, comme c'est le cas de la politique de la Ville établie avec la DDCS ou du Pacte de Développement du Territoire travaillé avec la Région. Pour autant, il n'existe pas de convention avec la CAF ou avec le Département, ni de modalité concrète de coordination de l'action sociale communautaire et de son articulation avec celle conduite par les différents acteurs locaux.

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 CTG proposée par la 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 MDS) 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 les modalités de coordination des acteurs locaux et la lisibilité de leurs interventions respectives.

## **2.2. Des tentatives d'approches transversales peu lisibles face aux enjeux d'accès aux droits et aux services**

La malléabilité des compétences sociales intercommunales est présentée comme un potentiel considérable pour la construction d'une intervention territoriale supposée cohérente et intégrée (Kerrouche, 2005). 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 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, générant des formes de non-recours aux droits et services.

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 » (Fassin, 1998) 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 se dessine. 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.

Les problématiques de coordination des différentes échelles d'action publique pour produire une approche transversale et le manque de lisibilité des interventions sociales au niveau local pour les citoyens, constituent un enjeu fondamental pour répondre aux problématiques d'accès aux droits qui ressortent clairement dans les deux cas observés. Si la question du non-recours aux droits semble désormais s'imposer comme une problématique majeure des politiques de lutte contre la pauvreté (Biémouret & Costes, 2016; Odenore, 2012; Okbani,

2013; Warin, 2016), elle se pose avec d'autant plus d'acuité depuis la généralisation de la dématérialisation des démarches administratives. Par exemple, les CAF réduisent leur nombre d'accueils physiques et réorientent les usagers vers le caf.fr comme l'explique un directeur de CAF :

*« Nous ne concevons plus l'accès au droit comme étant uniquement incarné dans un rendez-vous physique. Parce que ça ne correspond plus à l'air du temps, et que ça ne correspond pas forcément au moyen des services qui sont censés mettre en place ce dispositif. Nous avons dans tous nos services publics, une pression sur les moyens, une pression sur les effectifs, une pression qui nous amène à devoir toujours définir nos priorités, et forcément, l'accueil physique ça a un coût mais à la base, je gère les droits qui me sont confiés et donc, il y a forcément un équilibre. Or, dans la situation qui est la nôtre, on a toute une série d'outils numériques qui permettent une offre accessible et susceptible d'apporter efficacement les réponses aux attentes, et donc concrètement, permettre le recours aux droits et faciliter, je dirais, l'obtention du droit ».*

Si le discours de la Branche famille envisage les téléservices comme vecteur d'accès aux droits, ce qui est sans doute le cas pour certains publics disposant de compétences numériques, il soulève pour autant des difficultés pour les publics précaires, leur accès aux droits et la réponse globale à l'imbrication de leurs besoins sociaux. D'une part, du côté institutionnel, les téléprocédures ne permettent pas forcément de faire le lien d'un besoin social ou de l'ouverture d'un droit d'une structure sociale à l'autre. D'autre part, la fracture numérique reste prégnante chez les publics précaires (GISM@rsouin, 2017) et vient renforcer leurs difficultés d'accès aux services publics et les conditions d'accès aux droits (*Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, 2019).

Ces publics se tournent alors massivement vers les accueils des structures sociales de proximité, à savoir les accueils du Département, les CCAS, les Maison de service au public, les PAD mais aussi les centres sociaux. Face à ces nouvelles demandes « d'accompagnement numérique à l'accès aux droits », les professionnels peinent à répondre. D'une part, l'accompagnement numérique ne constitue pas le cœur de métier des travailleurs sociaux, qui, eux-mêmes, manquent de formation, de compétence et/ou d'appétence numériques (Davenel, 2016) bien qu'elle soit désormais nécessaire pour conduire ce travail d'accès aux droits. D'autre part, comme l'ont indiqué les acteurs rencontrés, face à la massification de la précarité, à l'enfermement de ces professionnels dans un rôle de gestionnaire de dispositifs, au sentiment d'isolement ou d'impuissance face à des injonctions paradoxales (Dinet et Thierry, 2012), les travailleurs sociaux manquent de temps, de moyens et de marge de manœuvre pour répondre à la globalité des demandes d'accompagnement formulées.

Cette problématique est clairement identifiée par les représentants des deux intercommunalités étudiées qui déploient des actions pour tenter de pallier au manque de médiation numérique et d'accompagnement aux droits à leur échelle. Au sein de la CALI, la fracture numérique est envisagée comme une difficulté physique et géographique d'accès à un ordinateur et à une connexion. En termes d'actions, cela conduit notamment à la production

d'un guide sur l'accès aux droits (CALI, 2019), à l'organisation d'ateliers de recherche d'emploi avec un portable (porté par le PLIE), de sensibilisation des gens du voyage des personnes âgées à l'outil informatique afin de pouvoir utiliser les postes placés en accès libre au sein des CCAS ou des centres sociaux.

A Est Ensemble, la fracture numérique est moins appréhendée comme un problème d'accès à un ordinateur qu'à des problématiques de maîtrise de la langue et de compétences informatiques. L'EPT déploie des actions d'accompagnement au numérique et des ateliers multimédias au sein des Maisons de l'emploi et propose également des formations gratuites aux métiers du numérique (développement web, traitement des données, communication digitale) pour les jeunes décrocheurs, les femmes et les personnes en reconversion professionnelle. Les sept PAD proposent des permanences d'écrivain public et du défenseur des droits sans pour autant réussir à obtenir des interventions de la CAF.

Face à l'ampleur de la demande sociale des publics précaires et des besoins d'accompagnements à l'accès aux droits et aux soins, les initiatives déployées par les groupements de communes en pleine structuration ne sauraient suffire. Les interventions sociales communautaires et ces tentatives d'approche transversale des publics et de leurs accès aux droits mériteraient de gagner en lisibilité et d'être renforcée par un travail de coordination partenariale de l'action sociale locale pour créer du lien entre les institutions et les dispositifs au profit des usagers.

## **Conclusion**

L'enquête 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 communale (Cytermann et al., 2013). 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 (Fonds social européen, Contrat de Ville, CTG, *etc.*).

Les actions liées à des démarches de contractualisation participent à la structuration et à la légitimation de l'intervention sociale communautaire. Elles font l'objet d'une programmation, sans pour autant s'articuler toujours avec les autres interventions locales ou en restant suffisamment floues pour laisser des marges de manœuvre aux acteurs. Ainsi et 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 - notamment aggravées par la dématérialisation des démarches administratives - pour lesquelles les acteurs locaux peinent encore à réagir collectivement. Enfin, les domaines d'intervention qui entrent explicitement dans le champ de l'action sociale continuent à souffrir d'une forme de déclassement symbolique car elle reste d'abord appréhendée selon une logique de réparation et non d'investissement pour l'avenir.

## **Pistes méthodologiques pour le questionnaire ASCO**

Au regard de cette étude, plusieurs pistes de prolongement de l'enquête ASCO sont envisageables pour saisir les modalités de définition, de mise en œuvre et de coordination de l'action sociale des communes et des intercommunalités. En dehors des grilles d'entretien placées en annexes et qui peuvent susciter de nouvelles réflexions, plusieurs axes de questionnement pourraient être développés en particulier pour l'enquête auprès des EPCI.

### **Quelques remarques sur le questionnaire en direction des EPCI :**

- Ajouter les EPT aux types d'EPCI (question A1).
- Proposer des questions qui permettent de mettre en lumière des actions qui ne relèvent pas nécessairement d'un CIAS ou d'une délégation action sociale mais qui seraient des initiatives d'intervention sociale intercommunale.
- Pour les espaces mutualisés de service au public et les centres sociaux (question A20, A21 et A22), il pourrait être intéressant de développer les questions. Par exemple pour savoir combien il existe de structures de ce type sur le territoire, si elles sont gérées,



financées (totalement ou partiellement) par l'EPCI ou déléguées, et quels types de services pour quels publics sont proposés.

- Il semble également opportun de développer les questions visant à saisir comment se déploient des initiatives d'inclusion numérique aux niveaux communal et intercommunal et là encore, quelles sont les publics prioritairement ciblés.
- Les questions portant sur la mise en place de permanence d'accès aux droits par les EPCI pourraient aussi être enrichies pour savoir s'il s'agit d'initiative en gestion directe ou déléguée, de financement ou d'accueil de structure, combien il en existe et sur quels créneaux horaires par semaine.
- Les questions portant sur le personnel déployé dans les CIAS pour travailler sur l'action sociale (quatrième partie) pourraient être dupliquées au niveau de l'EPCI pour mettre en lumière les agents intervenant sur l'action sociale au sens large (et sur quels domaines), même s'il n'y a pas de CIAS.
- De manière générale les questions portant sur l'emploi, l'insertion et la formation des publics précarisés pourraient être étoffées. Par exemple pour savoir s'il existe un PLIE à l'échelle de l'EPCI, quel budget est attribué à ces prérogatives au niveau communautaire, s'il s'agit de budget propre, de financements liés à la réponse à des AAP (européen, nationaux, régionaux, etc.). Il peut aussi être intéressant d'en savoir plus sur les modalités d'intervention, s'il s'agit de gestion directe de structure d'accueil du public ou de financement d'acteurs locaux.

### **Saisir la structuration et la formalisation de l'intervention sociale communale et intercommunale**

- Interroger l'existence d'un répertoire des interventions conduites dans le cadre de la compétence d'action sociale ;
- Interroger l'existence d'interventions sociales «à la marge» qui n'entrent pas directement dans une délégation / compétence attribuée à l'intercommunalité en termes d'action sociale mais qui en ont la visée.
  - o Par exemple : tarification sociale d'accès aux équipements culturels et sportifs, aide au paiement de facture d'énergie ou d'eau, etc. et modalité d'accès pour les publics ;
- Interroger l'existence d'un document définissant la globalité des interventions sociales communales et/ou intercommunales (compétences d'action sociale et actions à la marge).
  - o Interroger les modalités d'actions : gestion directe de structure, d'actions, financements ou AAP auprès des acteurs locaux
- Interroger l'existence d'un répertoire des acteurs, des accueils et des actions sociales conduites sur le territoire intercommunal (approche territoriale et interinstitutionnelle) ;
- Interroger l'existence de modalités d'évaluation de tout ou partie de la politique d'action sociale intercommunale.

### **Saisir le climat de coopération sur l'action sociale dans l'institution intercommunale**

- Dans le groupement de communes, combien de communes ont-elles choisi d'être associées ?
- Interroger l'existence d'instances politiques et ou techniques de coordination de l'intervention sociale intercommunale (fréquence, acteurs en présence, etc) :
  - o La participation des élus communaux aux instances et commissions d'action sociale intercommunal est-elle jugée satisfaisante ?
  - o La participation des agents administratifs communaux aux instances et commissions d'action sociale intercommunale est-elle jugée satisfaisante ?
- Interroger le niveau de maîtrise de l'intervention sociale communautaire au sein des communes ;
- Interroger le maintien ou recréation de services communaux en charge d'une compétence transférée à l'EPCI.

### **Saisir les modalités de financement et de structuration de l'intervention sociale communale et intercommunale**

- Interroger l'existence d'une cellule d'ingénierie sociale en capacité de répondre à des AAP.
- Interroger la diversité des financements mobilisés pour conduire l'action sociale communautaire (par rapport à l'action sociale communale) :
  - o Financement Européens : FSE, appels à projets, etc.
  - o Contrat de Ville et de ruralité avec l'Etat
  - o Contrats et/ou convention (CTEC) avec les Départements
  - o Convention Territoriale Globale avec la CAF
  - o Pacte de développement territorial avec la Région ou CTEC dans le champ du développement économique (retombées sociales potentiellement affichées) ;
- Interroger le fait que des conventions et/ou des financements puissent être considérés comme freinant ou favorisant le transfert de compétence et leur exercice au niveau intercommunal ;
- Interroger le fait que modalités de financement soient perçues comme facilitant ou freinant la structuration et la coordination de l'intervention sociale locale.

### **Saisir les modalités de coordination partenariale de l'intervention sociale locale**

- Interroger l'existence d'un diagnostic social partagé par les différents acteurs du social au niveau local ;
- Interroger l'existence d'instances partenariales de coordination de l'intervention sociale locale (fréquence, échelle et acteurs en présence) ;
- Quels types de conventionnements sont passés avec les acteurs du social au niveau local ? (indicateur potentiel de tentative de coordination et de reconnaissance mutuelle)
  - o Conventionnement obligatoire et/ou d'initiative propre.

### **Saisir les actions conduites et la capacité de coordination des acteurs pour favoriser l'accès aux droits, aux soins et au numérique**

- Interroger l'existence d'un diagnostic, d'une étude ou d'une recherche concernant l'accès aux droits et aux services au niveau local ;
- Interroger l'existence d'initiatives déployées par la commune et/ou l'intercommunalité pour favoriser l'accès aux droits et aux services ;
- Interroger l'existence d'initiatives coordonnées pour favoriser l'accès aux droits avec les acteurs du territoire et selon quelles modalités (instances partenariales de coordination, plan d'action commun, etc.) :
  - o Interroger l'existence d'un répertoire local des acteurs, des accueils et des actions sociales conduites sur le territoire en termes d'accès aux droits, leur lisibilité pour les professionnels du social et pour les publics ;
  - o Interroger l'existence d'une carte ou de coordonnées répertoriant les lieux d'accueil et d'accompagnement aux droits, leur lisibilité pour les professionnels du social et pour les publics ;
  - o Interroger l'existence d'une carte ou de coordonnées de lieux de médiation numérique, leur lisibilité pour les professionnels du social et pour les publics.
- Interroger les modalités d'implication des communes et des intercommunalités dans le schéma départemental de l'amélioration de l'accessibilité des services aux publics / dans l'évaluation et la programmation des contrats de Ville, des CLS et autres opération programmatique de ce type.

## **Bibliographie**

ARBORIO A-M., LECHIEN M-H. (2019), « La bonne volonté sanitaire des classes populaires. Les ménages employés et ouvriers stables face aux médecins et aux normes de santé », *Sociologie*, vol.10, n°1, p. 91-110.

ARGOUD D. (2007), « La décentralisation de la politique vieillesse. Vers une accentuation des inégalités ? », *Gérontologie et société*, vol. 123, n°30, p. 201-212.

ASSOCIATION DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE (2019), *1999-2019 : l'intercommunalité au cœur de notre organisation territoriale décentralisée*.

AVENEL C. FOUREL C. (2015), « Le social : impensé de la réforme territoriale ? », *Pouvoirs locaux*, n°105 II, p. 81-84.

AVENEL C. (2017), « Les enjeux et les impacts de la réforme territoriale sur la mise en oeuvre des politiques sociales », *Revue française des affaires sociales*, n°2, p.359-392.

BACQUE M.-H., BELLANGER E., REY H. (dir), (2018), *Banlieues populaires. Territoires, sociétés, politiques*, La Tour-d'Aigues, Editions de l'Aube, Bibliothèque Des Territoires.

BEHAR D., LOISEL M., RIO N. (2016), « La fin du 9-3 ? La Seine-Saint-Denis entre représentations et métropolisations », *Hérodote*, n°162(3), p.143-162.

BELLANGER E. (2012), « La Seine-Saint-Denis ou la constitution d'une "citadelle communiste" sans union ? », in Tartakowsky D. & Bergounioux A. (dir.) *L'Union sans unité. Le programme commun de la gauche 1963-1978*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

BENSA A. (2010), *Après Lévi-Strauss, pour une anthropologie à taille humaine*, Paris, Textuel.

BERTHOD-WURMSER M., OLLIVIER R., RAYMOND M., VILLERS S. FABRE D. (2009), *Pauvreté, précarité, solidarité en milieu rural*. Rapport n°1883 de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER).

BIEMOURET G., & COSTES J.-L. (2016), *Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux*. Paris.

BLOCH M.A., HENAUT L. (2014), *Coordination et parcours. La dynamique du monde sanitaire, social et médico-social*, Paris, Dunod.

BONTRON J.C. (2013), « L'accès aux soins des personnes âgées en milieu rural : problématiques et expériences », *Gérontologie et société*, vol.146, n°36, p. 153 -171.

BOURDIEU P. (1993), *La misère du monde*, Paris, Seuil.

BORGETTO M., LAFORE R. (2009), *Droit de l'aide et de l'action sociale*, Paris, Montchrestien.

BRUNEL M., CARRERE A. (2019), La perte d'autonomie des personnes âgées à domicile. Quelles disparités entre départements ? *Les dossiers de la DREES*, n°34, avril.

CASTEL R. (1991), « De l'indigence à l'exclusion : la désaffiliation », in DONZELOT J. (dir) *Face à l'exclusion. Le modèle français*, Paris, Esprit)

CAURET L., CHEREAU A. (2015), *Intercommunalité et développement social*, Paris, AdCF.

CHEREQUE F., VANACKERE S. (2014), *Evaluation de la première année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale*. Rapport IGAS, RM2013-024R, Paris, janvier 2014.

CENTRE D'ANALYSE STRATEGIQUE (2013), *Les politiques de cohésion sociale, acteurs et instruments*. Rapports et documents (travaux coordonnés par Christophe Fourel et Guillaume Malochet), février, 310 p.

COLLET A. (2012), « Montreuil, le “21e arrondissement de Paris” ? La gentrification ou la fabrication d'un quartier ancien de centre-ville », *Actes de La Recherche En Sciences Sociales*, n°195(5), p.12-37.

COLLET A. (2013), « Trajectoires résidentielles de classes moyennes et gentrification des anciens quartiers populaires », *Savoir/Agir*, n°24(2), p.41-48.

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU LIBOURNAIS (2018). *Rapport développement durable 2017 de la Cali*.

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU LIBOURNAIS (2019), *Le guide 2018. L'accès aux droits en Libournais*, 20 p.

CONTRAT LOCAL DE SANTE DU GRAND LIBOURNAIS 2018-2023 (<https://www.grandlibournais.eu/sante/>).

CONSEIL DEPARTEMENTAL DE LA GIRONDE (2016), *S'engager collectivement en faveur des solidarités humaines et territoriales pour le Libournais à horizon 2021. 94 leviers pour agir*.

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (2019), *Eradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030*, avis du 26 juin 2019, République française.

CORNUT-GENTILLE F., & KOKOUENDO R. (2018), *Rapport d'évaluation de l'action de l'État dans l'exercice de ses missions régaliennes en Seine-Saint-Denis*, Paris.

COUR DES COMPTES (2019), *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux. Enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale*, Paris, La Documentation française.

COURS-SALIES P., LE LAY S. (2006), « Le bas de l'échelle. La construction sociale des situations subalternes », Ramonville Saint-Agne, Erès, *Collection “Questions Vives Sur La Banlieue,”*.

CYTERMANN L. HEYRAUD E. LE LIDEC P. AVENEL C. DAUPHIN S. (2013), « Intercommunalité, métropoles et social : quel avenir ? », *Informations sociales*, vol.5, n°179, p. 88-97.

DAVENEL Y.-M. (2016), *Le numérique au sein de l'Action sociale dans un contexte de dématérialisation: Politiques d'établissements, pratiques des professionnels et accompagnement au numérique des usagers*.

DEFEUILLEY C. (2014), « Légitimité de l'intervention privée dans un service public », *Actes de La Recherche En Sciences Sociales*, n°203(3), P.48-59.

DEFENSEUR DES DROITS (2019), *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*. Paris. Rapport.

DELAPORTE I. (2018), *Les raisons de la misère. Une enquête sur la face cachée des*

*châteaux bordelais*, Editions du Rouergue.

DE MAILLARD J. (2002), « Les travailleurs sociaux en interaction. Politiques sociales urbaines, mobilisations des professionnels et fragmentations », *Sociologie du Travail*, n°44, p. 215-232.

DINET M. ET THIERRY M. (2012), Groupe de travail. Gouvernance des politiques de solidarité. Rapport remis à la ministre de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la Fonction publique et du ministre délégué à la Ville, Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, décembre, 32 p.

DUBET F. (1987), *La galère : jeunes en survie*, Paris, Fayard.

ELIE G. (2016), « L'école en Seine-Saint-Denis : une pauvre école pour des enfants de pauvres ? », *Hérodote*, n°162(3), P.85-98.

FASSIN D. (1998), « 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, p. 7-46.

FASSIN D., ET MEMMI D. (2004), « Le gouvernement de la vie, mode d'emploi », dans Didier FASSIN et Dominique MEMMI (dir.), *Le gouvernement des corps*, Paris, Éditions de l'EHESS, p. 9-33.

FRIGOLI G. (2010), « Le rôle du département en tant que chef de file dans le domaine de l'insertion », *Informations sociales*, vol.6, n°162, p. 76-84.

FRINAULT T. LE SAOUT R. (2011), « Communes, intercommunalité et action sociale. Les contraintes d'un changement d'échelle territoriale », *Revue française des affaires sociales*, n°4, p. 114-131.

FOURCAUT A. (dir) (1992), *Banlieue rouge, 1920-1960. Années Thorez, années Gabin : archétype du populaire, banc d'essai des modernités*, Paris, Autrement.

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

GRAND A. (2016), « Du rapport Laroque à la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement », *Vie sociale*, vol. 15, n°3, p. 13-25.

GISM@RSOULIN (2017), *Premiers résultats de l'enquête Capacity sur les usages numériques des Français*.

GOUARD D. (2014), *La Banlieue rouge. Ceux qui restent et ce qui change*, Lormont, Éditions Le Bord de l'eau, coll. « Clair et net ».

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

GUCHER C. (2013), Le vieillissement des populations et des territoires au prime d'une ruralité transformée. *Gérontologie et société*, vol.146, n°36, p. 11-20.

HAVETTE S., MOLIERE E., MORICEAU C. (2014), « L'action sociale facultative des communes et intercommunalités », Dossiers solidarité et santé, n°56, DREES, septembre, 29 p.

- HONTA M. (2019), « L'organisation locale de l'équité en santé ou les errements de l'intersectorialité », *Revue d'Epidemiologie et de Santé Publique*, <https://doi.org/10.1016/j.respe.2018.12.059>
- INSEE Aquitaine (2011), « Pauvreté en ville et à la campagne, plus intense de la pointe du Médoc à Agen », *Le quatre pages*, n°194, juin.
- KERROUCHE E. (2005), « Intercommunalités et action sociale. Entre renouvellement et sédimentation », *Informations sociales*, vol.1, n°121, p. 76-85.
- LABARONNE D., JOLY P., JARLIER P., GALLIEN C., DHUMAUX D. (2019), *Ruralités : une ambition à partager. 200 propositions pour un agenda rural*, juillet 2019, 128 p.
- LAFORE R. (2016), « Action sociale et service public », *Vie sociale*, vol. 2, n°14, p. 65-82.
- LAUTMAN A. (2016), « La lutte contre l'isolement social des personnes âgées. Laboratoire d'innovation pour les politiques publiques de préservation de l'autonomie », *Gérontologie et société*, vol. 149, n°38, p. 169-171.
- LEFEVRE A., SCHILLINGER P. (2019), *Mieux associer les élus municipaux à la gouvernance des intercommunalités : valoriser les bonnes pratiques*. Rapport d'information enregistré à la Présidence du Sénat le 11 juin 2019.
- LE LIDEC P. (2018), « La fabrique politique de la métropole du Grand Paris », *Gouvernement et Action Publique*, n°4(4), p.93-125.
- LES PETITS FRERES DES PAUVRES (2018), *L'exclusion numérique des personnes âgées*. Étude réalisée par CSA, 27 septembre 2018.
- LIBAULT D. (2019), *Concertation grand âge et autonomie*. Ministère des Solidarités et de la Santé, mars.
- LONCLE P. (2007), « Évolutions des politiques locales de jeunesse », *Agora débats/jeunesses*, vol. 1, n° 43, p. 12-28.
- MARQUIER R. (2015), « L'action sociale des collectivités locales envers les personnes âgées. Une observation qualitative au-delà de l'aide sociale légale », *Dossiers solidarité et santé*, n°71, DREES.
- MARTINAUX J. (2017), « Après une année sous tension, une action sociale de proximité à promouvoir », *Pouvoirs locaux*, n°109-I, p.109-114.
- MAZET P. (2017), « Conditionnalités implicites et productions d'inégalités : les coûts cachés de la dématérialisation administrative », *Revue Française de Service Social*, n°264(1), p.41-47.
- METEZEAU P. (2015), *Etats généraux du travail social. Groupe de travail coordination interinstitutionnelle entre acteurs*. Ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes.
- OBSERVATOIRE GIRONDIN DE LA PRECARITE ET DE LA PAUVRETE (2017), *L'accès à la santé des personnes en situation de précarité. Exploration des problématiques et des leviers d'action sur les territoires girondins*. Conseil départemental et Préfecture de la Gironde.

- OBSERVATOIRE REGIONAL DE LA SANTE NOUVELLE AQUITAINE (2018), *Etat des lieux santé social sur le Grand Libournais élaboré dans le cadre du Contrat Local de Santé*, mars (<https://www.grandlibournais.eu/sante/>).
- ODENORE (2012), *L'envers de la fraude sociale: le scandale du non-recours aux droits sociaux*, Paris, La découverte.
- OFFNER J.M. (2006), « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écart », *Revue française de science politique*, vol. 56, n°1, p. 27-47.
- OKBANI N. (2013), « Les travailleurs pauvres face au RSA activité, un rendez-vous manqué ? », *Revue Française Des Affaires Sociales*, n°4, p.34-55.
- PAGES A. (2013), « Des figures de pauvreté aux formes d'accompagnement du vieillir en milieu agricole et rural », *Gérontologie et société*, vol.146, n°36, p. 57-72.
- PAUGAM S. (1991), *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris, PUF
- RODE A. (2009), « L'émergence du non-recours aux soins des populations précaires : entre droit aux soins et devoirs de soins », *Lien Social et Politiques*, n°61, p.149-158.
- PENVEN A. (2015), « Reconnaissance et institutionnalisation des innovations sociales dans le champ des politiques sociales », *Innovations*, vol.3, n°48, p. 129-150.
- PETITS FRERES DES PAUVRES. (2019), *Solitude et isolement des personnes âgées en France. Villes ou campagnes : mêmes réponses territoriales à l'isolement des aînés ?* Rapport 30 septembre 2019.
- PINSON G. REIFFERS E. HIRSCHBERGER S. (2018), « L'appel à projets urbains « 50 000 logements » à Bordeaux : la mise en échec de la métropole stratégique », *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>
- POIRIER E. (2015), « Regards des missions locales sur la jeunesse de leurs territoires », *Pour*, n°255, p. 83-90.
- PREFECTURE DE GIRONDE, COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU LIBOURNAIS ET VILLE DE COUSTRAS (2015). *Contrat de ville 2015-2020. Quartier du Centre de Coutras. Communauté d'agglomération du Libournais*, 176 p.
- PREFECTURE DE GIRONDE, COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU LIBOURNAIS ET VILLE DE COUSTRAS (2015). *Contrat de ville 2015-2020. Quartier du Centre de Coutras. Rapport annuel 2015*, 45 p.
- RAVON B. (2011), « Dynamiques interinstitutionnelles et singularisation de l'action publique : l'exemple de la prise en charge des « ados difficiles », BUREAU, M.C. ET SAINSAULIEU, I. (dir.), *Reconfigurations de l'Etat social en pratique*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, p. 187-198.
- SCHLEGEL V. « Pauvres, déviants, malades. Travail d'inférence et catégorisations professionnelles dans la régulation de l'accès à l'hébergement des personnes sans-domicile », *Terrains & travaux*, vol. 1, n°30, p. 185-207.
- SIBLOT Y. (2005), « Adapter » les services publics aux habitants des « quartiers difficiles ». Diagnostics misérabilistes et réformes libérales », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 4, n°159, p. 70-87.



SECRETARIAT GENERAL POUR LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE (2013), *Evaluation de la gouvernance territoriale des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion*. Rapport final, décembre.

SOLIDARITES NOUVELLES FACE AU CHOMAGE. (2018), *La santé des chercheurs d'emploi, enjeu de santé publique. Rapport sur l'emploi et le chômage et ses impacts*, Paris, 40 p.

SUBRA P., & SERISIER W. (2016), « Nouvelle donne géopolitique en Seine-Saint-Denis », *Hérodote*, n°162(3), p.11-28.

UGHETTO P. (2016), « Les personnels en relation de service : engagement personnel et attentes d'organisation », *Vie Sociale*, n° 14, p. 83-93.

UNION NATIONALE DES CENTRES COMMUNAUX D'ACTION SOCIALE., MAIRIE-CONSEILS. (2016), *Fusion d'EPCI. Devenir des CIAS et des compétences intercommunales d'action sociale. Mise à jour de l'édition de 2015 en application de la loi NOTRe*, juillet, 47 p.

UNION NATIONALE DES CENTRES COMMUNAUX D'ACTION SOCIALE (2016), Les CIAS. Des appuis majeurs dans des territoires en pleine recomposition. *Enquêtes et observation sociale*, 10, octobre.

WARIN P. (2016), *Le non-recours aux politiques sociales*, Grenoble, Presses universitaire de Grenoble.

## **ANNEXES**

## **Annexe 1 : La méthode adoptée**

La recherche a débuté en février 2018 par un premier travail d'étude de la littérature sur la question de la territorialisation de l'action publique et sur la conduite de l'action sociale en particulier. Cet « état de l'art » a permis de concevoir un guide d'entretien structuré autour des questionnements qui étaient les nôtres au moment de la réponse à l'appel à projet, mais aussi des débats actuels des politiques sociales (annexe 1). Constituant le principal outil de recueil des données, il a été testé et adapté en fonction des différentes catégories d'acteurs ciblées et des contextes locaux étudiés.

Dès réception de la liste des communes et des EPCI ayant accepté d'être recontactés par une équipe de recherche pour cette étude secondaire, nous avons identifié et sollicité les représentants des territoires qui nous semblaient intéressants d'enquêter. L'accord des intercommunalités concernées a été obtenu en juin 2018 pour Est Ensemble et en juillet 2018 pour la CALI. C'est à partir de cette période que le recueil des données a pu débuter. En parallèle, une grille d'analyse de ces territoires a été élaborée pour répertorier les informations permettant de les caractériser.

### **1. Les entretiens conduits sur les deux sites**

Pour cette enquête secondaire, le choix a été fait, d'entrer « par le bas », autrement dit, de « partir des acteurs et de la façon dont ils conçoivent leurs propres pratiques » (Bensa, 2010, p. 36 et 44) pour saisir les transformations à l'œuvre dans l'action publique locale. En outre, parce que la recherche porte notamment sur les enjeux de lutte contre la précarité, elle fait ainsi directement écho aux travaux d'analyse des politiques publiques qui interrogent avec acuité les effets des découpages sectoriels produits par les pouvoirs publics. Ces logiques apparaissent en porte-à-faux par rapport à une caractéristique essentielle de la lutte contre la pauvreté : celle de constituer un enjeu transversal de politiques publiques (Secrétariat général pour la Modernisation de l'action publique, 2013). Aussi, si le temps ne nous a pas permis de rencontrer l'ensemble des acteurs (élus et professionnels) localement mobilisés sur ces aspects, nous avons veillé, lors des entretiens, à saisir l'importance donnée à cette dimension transversale de l'action publique, alors même qu'un nouveau plan national de lutte contre la pauvreté était lancé fin 2018.

#### **1.1. L'enquête auprès des acteurs nationaux**

Afin d'appréhender les différents positionnements d'acteurs sur la réforme territoriale et ses effets sur la conduite de l'action sociale communale et intercommunale, la rencontre de plusieurs acteurs nationaux s'est révélée indispensable. L'enjeu consistait à saisir leurs représentations des dispositions visant à renforcer l'échelle intercommunale (élargissement des périmètres et des compétences) et de la prise en compte des questions sociales, à partir des

retours d'expériences des organismes et des acteurs locaux, des espaces de discussions et de formation qu'ils organisent sur ces questions. Nous avons plus généralement cherché à saisir les discours, postures et stratégies déployées face à ces changements mais aussi les problématiques de coordination et d'accompagnement des acteurs locaux qu'ils rencontrent pour comprendre comment se structurent les débats voire les controverses autour, notamment, de la dernière réforme territoriale.

**Tableau 5 : Entretiens conduits auprès d'acteurs nationaux**

<b>Institution</b>	<b>Fonction</b>	<b>Date</b>
Observatoire Décentralisé de l'Action Sociale	Délégué général	16/05/18
Association des Maires de France	Responsable du Département Action Sociale, Educative, Sportive et Culturelle	21/06/18
	Conseillère en charge des questions d'action sociale	
Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale	Déléguée générale adjointe	17/09/18
Fédération Nationale des Centres Sociaux	Délégué général	02/10/18
Direction Générale de la Cohésion Sociale	Adjoint au chef de la Mission analyse stratégique, synthèses et prospective	04/10/18
Caisse Nationale des Allocations Familiales	Conseillère en politiques familiales et sociales, en charge des relations contractuelles entre les CAF et les collectivités territoriales.	15/10/18
Caisse des Dépôts et Consignations	Chargé de mission à Territoires Conseils	19/10/18
Association des Maires ruraux de France	Directeur	09/11/18

## **1.2. L'enquête auprès des acteurs départementaux**

Pour comprendre comment l'intercommunalité intervient dans l'action sociale territoriale, il est important de saisir comment elle est perçue par les partenaires mobilisés et par les acteurs du social. Une enquête a donc été conduite auprès d'acteurs départementaux pour analyser

leurs représentations de la réforme, de l'institutionnalisation de l'action d'Est Ensemble et de la CALI. A partir de leurs expériences, l'objectif consistait à apprécier les éventuels changements qu'ils identifient dans la fabrique de l'action sociale locale et ce qu'ils considèrent comme des opportunités ou au contraire des limites. Cela permet d'appréhender la nature des partenariats locaux, les collaborations et les difficultés rencontrées mais aussi les aspirations et postures politiques des différents acteurs ainsi que leur conception de la manière dont l'action sociale doit être travaillée au niveau local.

**Tableau 6 : Entretiens conduits auprès d'acteurs départementaux de la Seine-Saint-Denis**

<b>Institution</b>	<b>Fonction</b>	<b>Date</b>
Union Départementale des Centres Communaux d'Action Sociale de Seine-Saint-Denis	Délégué général	09/05/18
Fédération des centres sociaux de la Seine-Saint-Denis	Déléguée fédérale	25/06/18
Caisse d'Allocations Familiales de Seine-Saint-Denis	Conseillère technique au pôle ressources en ingénierie sociale	12/07/18
	Directeur général	18/10/18
Conseil Départemental de la Seine-Saint-Denis	Cheffe du Service Social Départemental	04/07/18
	Chef de service adjoint du Service Social Départemental	
	Président du Conseil Départemental	19/09/18
	Directeur général adjoint du Pôle Solidarité	
	Conseillère technique Solidarités et Familles au Cabinet de la Présidence	
Direction Départementale Interministérielle de la Cohésion Sociale de la Seine-Saint-Denis	Directeur départemental	26/09/18
	Directeur adjoint	

**Tableau 7 : Entretiens conduits auprès d'acteurs départementaux en Gironde**

Institution	Fonction	Date
Préfecture de la Gironde	Cheffe du bureau de la Politique de la Ville	31/07/18
Union départementale des CCAS	Chargée de mission	12/07/18
Caisse d'allocations familiales de la Gironde	Responsable de l'unité territoriale du Nord-Est	29/08/18
	Conseillère territoriale du Libournais	29/08/18
Conseil départemental	Conseiller en développement territorial du Pôle Territorial de Solidarité du Libournais	04/09/18
	Conseillère départementale du Nord Libournais	21/11/18
	Directeur délégué mission territoriale Direction Générale des Services Départementaux	25/03/19
	Directrice du Pôle de solidarité territorial du Libournais	10/10/19
PETR Libournais	Chargée de mission du Contrat Local de Santé	04/02/19

### 1.3. L'enquête auprès des acteurs communaux et intercommunaux

Afin de comprendre comment les acteurs en présence formalisent l'intérêt communautaire des deux groupements et participent à son institutionnalisation, des entretiens ont été conduits auprès d'élu.e.s, de responsables administratifs, de directeurs.rices d'organismes communaux mais aussi de partenaires intervenant sur les territoires. Il s'agit non seulement de comprendre les modalités de fonctionnement des EPCI et leurs mécanismes politiques (au sens de *politics* et *policy*), mais aussi d'analyser la place accordée aux questions sociales et comment les acteurs intercommunaux entendent intervenir sur ces questions.

**Tableau 8 : Entretiens conduits auprès d'acteurs d'Est Ensemble, de communes et de partenaires de l'intercommunalité**

Institution	Fonction	Date
Est Ensemble Mairie de Bondy	11 <sup>ème</sup> Vice-Présidente d'Est Ensemble, en charge de l'emploi, l'insertion, la formation et l'action sociale	21/06/18
	2e adjointe à la Maire de Bondy, chargée de l'Innovation économique et sociale  Cheffe de projets au Conseil Départemental de la Seine-Saint-Denis	05/11/18
Est Ensemble Maison de l'Emploi	Responsable de la Maison de l'Emploi à Noisy-le-Sec  Référente territoriale Bondy, Noisy-le-Sec, Romainville  Direction emploi et cohésion sociale d'Est Ensemble	05/09/18
Est Ensemble	Chargé de mission au cabinet du président	06/09/18
Est Ensemble	Conseillère technique Solidarités et Vivre ensemble, Cabinet du Président	07/09/18
		27/09/18
Est Ensemble Mairie de Bagnolet	9 <sup>ème</sup> Vice-Présidente d'Est Ensemble en charge de l'habitat et du renouvellement urbain  Conseillère municipale aux affaires sociales à la Mairie de Bagnolet  Vice-présidente du CCAS de Bagnolet	18/09/18
Est Ensemble	Responsable du pôle stratégie et partenariat  Direction de l'emploi et de la cohésion sociale	21/09/18
	Responsable du pôle animation territoriale de l'emploi  Direction de l'emploi et de la cohésion sociale	
Est Ensemble	4 <sup>ème</sup> Vice-Présidente d'Est Ensemble, en charge de	01/10/18

Mairie de Bobigny	la Politique de la Ville et de la cohésion sociale  Elue Maire Adjointe à la Mairie de Bobigny (avril 2014 - avril 2018), en charge de l'Éducation, de l'Enseignement et de la Formation  Conseillère municipale, Mairie de Bobigny	
Mission locale intercommunale de Bagnole, Montreuil, Noisy-le-Sec et Romainville	Directeur adjoint	16/10/18
Plaine Commune	Chargé de mission politique de la Ville	15/10/18
Est Ensemble  Maire de Montreuil	12e Vice-présidente d'Est Ensemble, en charge de l'environnement et écologie urbaine  Adjointe à Maire de Montreuil, déléguée au personnel (Elue vert, Mairie Socialiste)	30/10/18
Est Ensemble	Directrice du PLIE Ensemble pour l'emploi	15/11/18
		20/11/18
Mairie de Bagnole	Responsable du service insertion RSA	06/12/18
Est Ensemble	Directrice du Département « Ressources »	21/12/18
Mairie de Montreuil	Adjoint à la Mairie de Montreuil, délégué aux Affaires sociales et solidarités, Cultes, Mémoire, Cimetière, Anciens combattants, Bâtiments et travaux	21/12/19
Est Ensemble	Ancien directeur du Département « Emploi et cohésion sociale »	08/01/19



**Tableau 9 : Entretiens conduits auprès de représentants de structures à vocation intercommunale, de la CALI et de ses communes membres**

Institution	Fonction	Date
Mairie de Libourne (et CALI)	Directeur CCAS de Libourne et CIAS de la CALI	18/07/18
	Chargée de médiation sociale, Mairie de Libourne	18/07/18
	Travailleur social, Mairie de Libourne	18/07/18
	Chargée de mission politiques de cohésion sociale	06/12/18
	3ème adjoint au Maire de Libourne délégué à l'éducation et à la démocratie participative	06/12/18
	Vice président délégué à la politique de la Ville, insertion et CISPD à la CALI	
	Directrice Générale Adjointe Petite Enfance, Enfance, Jeunesse, Culture et Sport	02/05/19
Conseillère municipale et Vice-présidente de la CALI en charge de la Jeunesse	03/05/19	
Mairie de Coutras	Responsable politique de la Ville, Chargée de projets, Mairie de Coutras	30/08/18
	Directeur du CCAS	30/08/18
PLIE	Directeur - Association Intercommunale - Plan Libournais d'Insertion par l'Economique	12/09/18
	Coordinateur des parcours - Association Intercommunale - Plan Libournais d'Insertion par l'Economique	12/09/18
Mission locale du Libournais	Directrice 2ème adjointe au Maire de Libourne déléguée à l'urbanisme, au patrimoine et aux grands travaux	17/09/18
Mairie de Saint-Denis de Pile	Directeur du CCAS	08/11/18

Mairie d'Izon	Maire et Vice-présidente de la CALI chargée de l'enfance et de la petite enfance	02/05/19
---------------	--	----------

Au total une soixantaine d'entretiens ont été réalisés pour alimenter cette recherche, une dizaine auprès d'acteurs nationaux, une vingtaine auprès d'acteurs départementaux et une trentaine auprès d'acteurs communaux et intercommunaux. Ils ont été retranscrits afin de produire une analyse fine des processus à l'œuvre dans la construction et la légitimation d'une action sociale communautaire. Il en va de même pour les carnets de terrain tenus pour chaque site. Ils permettent de restituer des impressions et des éléments d'analyse propres à la conduite de l'enquête : difficultés à rencontrer certains acteurs, incompréhensions, informations, doutes ou réticences qui peuvent apparaître lors des entretiens, avant ou après la rencontre enregistrée.

## 2. Veille et observations

En parallèle des entretiens conduits, d'autres catégories de données ont été recueillies et traitées afin d'affiner nos analyses.

### 2.1. Un travail de veille autour de l'actualité des collectivités territoriales et de leurs groupements

Un travail permanent de veille a été réalisé sur :

- les effets de la réforme territoriale : clarification des compétences et suppression de la clause générale de compétences pour le Département et la Région, montée en puissance des Métropoles, révision du périmètre des intercommunalités, consécration du chef de filât du Département en matière de solidarités sociale et territoriale ;
- les capacités et l'autonomie financière des collectivités territoriales et des EPCI (réduction des dotations globales de fonctionnement de l'Etat, contractualisation destinée à limiter l'augmentation des dépenses de fonctionnement des plus grandes collectivités, *etc.*) ;
- les mutations de la fonction d'élu local, tout particulièrement dans les communes rurales ;
- les prises de positions publiques sur les questions territoriales émanant du chef de l'Etat, des membres du gouvernement ou de divers groupes d'intérêt (associations nationales d'élus, des élus de Gironde et de Seine-Saint-Denis, de la CALI, d'Est Ensemble et du Grand Paris).

Sur ces aspects, le contenu de rapports publics, d'articles de journaux, d'émissions radiophoniques qui abordent ces thématiques a été analysé afin de confronter nos réflexions avec l'actualité (nationale et locale) et le traitement médiatique ou politique qui en est fait. En

bien des points, en effet, l'étude menée a constitué un analyseur du contexte de tension et de défiance entre les collectivités territoriales, leurs groupements et l'Etat, notamment sur des prises de positions publiques concernant :

- les difficultés rencontrées par les élus ruraux dans des structures intercommunales au périmètre récemment élargi<sup>55</sup>;
- la mobilisation des élus de Seine-Saint-Denis sur la sous dotation en service public de ce territoire précarisé en réaction à la publication du rapport d'évaluation de l'action de l'Etat dans l'exercice de ses missions régaliennes en Seine-Saint-Denis<sup>56</sup>, mais aussi face aux incertitudes générées par la structuration du Grand Paris,
- des représentants du Conseil départemental de la Gironde et tout particulièrement de son Président, se mobilisant contre les orientations étatiques en matière de fiscalité et d'absorption des compétences de la collectivité par la Métropole<sup>57</sup> sur la partie urbaine de ce département.

## 2.2. La récolte et l'analyse de documents

Essentiellement à la suite des entretiens, sur la base de la veille et de recherches sur internet, nous avons récolté de la littérature grise auprès des enquêtés : des plans d'action, des bilans d'activité, des projets de service, des conventions, les contrats de Ville, des rapports publics, les délibérations adoptées, *etc.* Nous avons également rassemblé des rapports d'études ou d'enquêtes conduites par des organismes nationaux ou locaux (CAF, Observatoire des données sociales, UNCCAS, ADF, AMF, INET, *etc.*).

Cette documentation constitue une base de données indispensable pour la recherche. D'une part, elle amende les monographies territoriales effectuées et autorise ainsi une analyse plus précise de l'action sociale locale, des interventions, des registres de légitimation adoptés, mais aussi des enquêtes élaborées par les acteurs locaux eux-mêmes. D'autre part, elle permet également de restituer les positionnements stratégiques et politiques d'acteurs locaux et nationaux sur les réformes et leurs potentielles évolutions, mais aussi la manière dont les politiques sociales locales sont pensées et justifiées.

---

<sup>55</sup> Le rapport d'information enregistré à la Présidence du Sénat le 11 juin 2019 et fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation : *Mieux associer les élus municipaux à la gouvernance des intercommunalités : valoriser les bonnes pratiques* en constitue une illustration.

<sup>56</sup> François Cornut-Gentille et Rodrigue Kokouendo, rapport du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée Nationale sur l'évaluation de l'action de l'Etat dans l'exercice de ses missions régaliennes en Seine-Saint-Denis, Rapport n°1014, 31 mai 2018, 73p.

<sup>57</sup> A titre d'illustration récente : Sota X., Fusion Département-Bordeaux Métropole : Jean-Luc Gleyze farouchement opposé, *Sud-Ouest* du 4 octobre 2018 ; communiqué de presse du 5 octobre 2018 : Jean-Luc Gleyse s'oppose à la métropolisation.

### **2.3. Ethnographies d'instances**

Afin de saisir selon quelles modalités les questions sociales se posent au sein des instances communales et intercommunales, nous avons conduit quelques observations ethnographiques. Nous avons étudié la manière dont les politiques sociales sont abordées au niveau des Métropoles dans le cadre d'une « *Rencontre nationale sur les enjeux et l'organisation de l'action sociale dans les métropoles* » organisée par l'UNCCAS le 21/05/2018.

Nous avons assisté à une réunion de la « commission des affaires sociales » de l'Association des Maires de France (AMF) le 03/10/2018, traitant notamment des questions de l'articulation de l'action sociale communale et intercommunale.

Nous avons également observé le Conseil de Territoire d'Est Ensemble du 25/09/2018 et du 20/11/2018 pour tenter de comprendre comment fonctionnent les instances de gouvernance de l'EPT et qui y siège, quelles questions communautaires font l'objet de débat et quelle place est accordée aux questions sociales.

Enfin, l'intégration de Marina Honta au sein de l'Observatoire Girondin de la Précarité et de la Pauvreté (OGPP) en qualité d'experte en 2019 offre également l'opportunité d'apprécier comment la collectivité départementale agit sur ces questions aux côtés des communes et des intercommunalités.

L'ensemble de ce corpus empirique est ici mobilisé et analysé.

### **3. Difficultés d'ordres méthodologique et opérationnel**

Les difficultés d'accès aux terrains et aux acteurs évoquées dans le rapport intermédiaire sont restées prégnantes tout au long de l'étude à l'exception notable des acteurs départementaux. Dans les deux cas étudiés, en effet, cette recherche sur l'action sociale communale et intercommunale a été bien accueillie par les acteurs départementaux et nationaux, tout particulièrement par ceux qui cherchent à défendre des intérêts dans le contexte actuel de reconfiguration territoriale. Des « effets d'opportunité » paraissent également espérés par certaines catégories d'associations départementales (notamment les Unions Départementales des CCAS et les Fédérations Départementales des Centres sociaux) soucieuses de savoir s'il « *sera fait mention de leur participation à cette enquête* ».

Ces difficultés font partie intégrante de notre analyse des conditions de l'articulation de l'action sociale locale. Si au final elles n'ont pas eu de conséquence majeure sur le nombre d'entretiens que nous envisagions de réaliser, elles nous ont amenées à renoncer à travailler sur des *focus group* d'acteurs. En outre, la faible lisibilité des plans d'action menés localement et l'absence parfois de document cadre présentant les finalités et le contenu des dispositifs conduits, expliquent que des informations manquent très probablement ou que

certaines soient inexactes et puissent être considérées comme contestables par les acteurs. De ce fait, il sera également délicat de traiter de la question de l'évaluation des politiques sociales locales qui ne semble pas faire (encore) partie des logiques d'intervention intercommunale.

## **Annexe 2 : Grilles d'entretien à destination des acteurs nationaux**

*ANCASS, ODAS, AMF, fédération nationale des centres sociaux, CNAF, Territoires conseils (Caisse des dépôts et consignation), Union Nationale des CCAS, association de Maires Ruraux, Haut-fonctionnaires ou experts de la réforme territoriale et/ ou de l'action sociale (Ex : Cyprien Avenel, Bertrand Fragonard (Haut Conseil à la Famille), Antoine Math), Directeurs de CIAS promoteurs des CIAS*

### **Profil, organisation, missions**

#### **Présentation de la personne interrogée, profil, parcours**

- Quelles fonctions occupez-vous ?
  - o depuis quand ?
- Quelle est votre formation initiale ?
- Quelle a été votre parcours professionnel et les différentes fonctions que vous avez occupées précédemment ?
- Actuellement quelles sont vos missions professionnelles ?
- Avez-vous d'autres types d'engagement ou de responsabilités militantes ou associatives ?

#### **Missions de l'organisation et problématiques sociales**

- Quelles sont les principales missions de votre organisation dans le champ de l'action sociale / de la solidarité ? les priorités et les publics ciblés ?
  - o Comment ont elles été définies ces priorités ?
  - o Sont elles stables ou ont elles évolué ?
- En quoi l'organisation que vous représentez intervient sur (ou est concernée par) l'action sociale locale (dont communale et intercommunale) ?
  - o D'une manière générale, quels types de relations entretenez-vous avec les acteurs locaux ?
    - Existence de mode de suivi de l'action locale ? Observatoire ? Plateforme ? *Reporting* ? etc.,
- Au moyen de quels dispositifs votre action est-elle formalisée puis déployée ? (Convention, Schéma, Charte)
  - o Pouvez-vous faire le récit de la construction de ces outils ?
  - o Qu'est ce qui a fait consensus rapidement ?
  - o Qu'est ce qui a fait débats et pourquoi ?
  - o A qui s'adressent-ils prioritairement ?
- La question du non-recours aux droits fait elle question dans votre organisation ?  
Quelle lecture en avez-vous ?

## **Positionnement par rapport à la réforme**

- Que pensez-vous, d'abord de façon générale, des dispositions de la dernière réforme territoriale ?
- Votre organisme a-t-il pesé dans les choix qui ont été faits au titre des lois MAPTAM, NOTRe, Lamy (autres) ?
  - o Avez-vous été consultés dans le cadre de ces projets de lois ? Vos attentes ont-elles été prises en compte ?
- Que pensez-vous de la dynamique générale consistant à renforcer l'action des intercommunalités dans le champ de l'action sociale ?
  - o Qu'est-ce qui justifie ces transferts de compétences?
- Pour vous, quels sont les changements introduits par ces réformes dans la fabrique et la conduite de l'action sociale locale ?
  - o Pour vous quels en sont les intérêts et les limites ?
- Dans quelle mesure cette réforme modifie-t-elle les modalités d'intervention de votre organisme et/ou ses missions?
- Pour vous, dans quelle mesure cette réforme modifie-t-elle les modalités d'intervention des acteurs du social au niveau local?
  - o Département / Intercommunalité / Communes / CAF...
  - o Quels types d'échos en avez-vous ?
- Pensez-vous que des acteurs, des professions ou des institutions se trouvent en concurrence les uns avec les autres ? en quoi?
  - o Qu'est-ce qui vous semble le plus important à préserver ou à modifier ?
- Pour vous, quels sont les critères de réussite s'agissant de l'articulation de l'action sociale locale (communale, intercommunale, départementale)?
- Pour vous, les nouvelles modalités de gouvernance de l'action sociale locale et ses modes d'implication et d'information des habitants sont-elles plus ou moins démocratiques que la gouvernance antérieure ?
  - o En quoi et pourquoi ?
- Pensez-vous que ces nouvelles modalités de gouvernance permettent de travailler sur une action sociale locale pérenne, avec des programmes d'action qui s'élaborent à plus ou moins long terme ?

## **Relation partenariale et action sociale locale**

### **Cadrage des problèmes sociaux**

- Disposez-vous de retours sur la manière avec laquelle les EPCI procèdent, localement, à la définition des problèmes publics dans le champ de l'action sociale ? Sur ce qui est aujourd'hui plutôt structurant dans l'action sociale locale ?
  - o Si oui, par qui ? quelles données ont-elles été mobilisées ?

- En ce qui concerne le cadrage de « ce qui fait problème », en quoi les habitants et/ou destinataires de l'action publique sont-ils mis à contribution selon vous ?

### **Organisation et structuration du partenariat avec les acteurs locaux et prise en compte du non recours**

- Que diriez-vous de la dynamique partenariale dans la conduite de l'action sociale locale ?
  - Pour vous quels sont les principaux acteurs (individuels ou institutionnels / collectifs) et leur rôle dans la conduite de l'action sociale locale?
  - Selon vous, existe-t-il, une vision partagée de l'action sociale à conduire sur le territoire entre les différents acteurs ?
  - Quelles problématiques de coordination rencontrent-ils ?
    - Complémentarité/ différenciation/ Quelle articulation ?
- Pensez-vous que les différents professionnels du social (issus de différents organismes) connaissent tout ce qui se fait en termes d'action sociale sur le territoire ?
- Dans quelle mesure la question du non-recours aux droits est prise en considération dans l'action sociale locale?
  - instances partenariales / études (diagnostic, évaluation, recherche) / nouvelles actions
    - Si les actions n'existent pas en la matière, comment l'expliquez-vous ?

### **L'action sociale intercommunale**

- Au regard de ce que vous percevez de l'action sociale locale, que pouvez vous dire de la gouvernance et du pilotage de l'action sociale intercommunale ?
  - Quels types d'évolutions avez-vous pu observer ?
- Pour vous quels sont les avantages et les contraintes des instruments contractuels de financement des actions ? (Contrat de ville, Appels à projets)
  - *(critères d'attribution des aides ? changements dans les règles d'obtention des ressources ? modalités de financements croisés qui se recoupent ou contradictoires d'un partenaire à l'autre ?...)*
- Du fait de la réforme, En quoi l'intercommunalité peut être perçue comme une opportunité ou une contrainte?
  - En quoi ces changements modifient-ils les pratiques et les manières de travailler entre professionnels? Et avec les élus ?
    - pourquoi ? de manière favorable ou défavorable ?

### **Modalités de suivi et d'évaluation des politiques d'action sociale locale**

- Pensez-vous que les acteurs locaux ont une visibilité sur la réception et les effets des différentes actions conduites (votre organisation, les communes / l'intercommunalité /) en matière d'action sociale ?



- Quelles modalités de suivi et d'évaluation sont déployées pour suivre la mise en œuvre et les effets de l'action sociale locale pour les usagers ?
  - o instances de suivi et d'évaluation ? Quel type de questionnement ? dynamique partenariale ?
  - o Dans quelle mesure la question du non-recours est prise en compte dans l'évaluation des politiques sociales locales?
  - o Dans quelle mesure les habitants ou destinataires des politiques sont consultés ou mobilisés pour évaluer ces politiques d'action sociale locale ?
- Quels changements ou ajustements sont envisagés dans la conduite de l'action sociale locale ?
  - o Dans le pilotage de l'action
  - o Dans le contenu des politiques et les priorités
- Est-ce que je suis passée à côté d'une question qui vous paraît primordiale sur la question de la mutation et de la fabrication de l'action sociale locale ?

## **Annexe 3 : Grille d'entretiens à destination des acteurs départementaux**

(Conseil départemental, DDCS, UDCCAS, CAF, etc.)

### **Profil, organisation, missions**

#### **Présentation de la personne interrogée, profil, parcours**

- Quelles fonctions occupez-vous ?
  - o depuis quand ?
- Quelle est votre formation initiale ?
- Quelle a été votre parcours professionnel et les différentes fonctions que vous avez occupées précédemment ?
- Actuellement quelles sont vos missions ?
- Avez-vous d'autres types d'engagement ou de responsabilités militantes ou associatives ?

#### **Missions de l'organisation ou de la collectivité**

- Quelles sont les principales missions de votre organisation dans le champ de l'action sociale / de la solidarité ? les priorités et les publics ciblés ? (surtout pour les conseils départementaux)
- En quoi l'organisation que vous représentez intervient sur(ou est concernée par) l'action sociale communale et intercommunale ?
- Au moyen de quels dispositifs votre action est-elle formalisée ? (Convention, Schéma)
  - o Pouvez-vous faire le récit de la construction de ces outils ?
  - o Qu'est ce qui a fait consensus rapidement ?
  - o Qu'est ce qui a fait débats et pourquoi ?

#### **Positionnement par rapport à la réforme**

- Que pensez-vous des réformes territoriales visant à réorganiser l'action publique locale au niveau intercommunal ?
  - o Que pensez-vous des transferts de compétences à l'intercommunalité en matière d'action sociale ?
  - o Qu'est-ce qui justifie ces transferts ?
- Pour vous, quels sont les changements introduits par ces réformes dans la fabrique et la conduite de l'action sociale locale ?
  - o Pour vous quels en sont les intérêts et les limites ?
- Dans quelle mesure cette réforme modifie-t-elle les modalités d'intervention de votre organisme et/ou ses missions ?

## Cadrage des problèmes sociaux sur le territoire

- Pour vous quelles sont les principales caractéristiques du territoire (départemental, puis intercommunal)?
  - o Quelles sont les problématiques sociales prégnantes ?
  - o ces problèmes varient ils en fonction des lieux ?
  - o Sur le plan social, économique, politique
- Un état des lieux des besoins sociaux territoriaux a-t-il été élaboré pour définir « ce qui fait problème » et quelle action sociale locale doit être conduite ?
  - o Si oui, par qui ? quelles données ont-elles été mobilisées ?
- Quelles sont les priorités en termes d'action sociale locale (qui en découlent) ?
- En ce qui concerne le cadrage de « ce qui fait problème », en quoi les habitants et/ou destinataires de l'action publique sont-ils mis à contribution ?

## Relation partenariale et action sociale locale

### **Organisation et structuration du partenariat avec les acteurs locaux et prise en compte du non recours**

- Que diriez-vous de la dynamique partenariale dans la conduite de l'action sociale locale ?
  - o Pour vous quels sont les principaux acteurs (individuels ou institutionnels / collectifs) et leur rôle dans la conduite de l'action sociale locale?
    - *Une qualification de la nature de l'implication des partenaires en fonction des acteurs (élaboration, mise en œuvre, ...)*
    - Et en matière d'action sociale intercommunale sur **X**
- Quels outils ou dispositifs de structuration du partenariat avec les acteurs du territoire mobilisez-vous ?
- Pensez-vous que les différents professionnels du social (issus de différents organismes) connaissent tout ce qui se fait en termes d'action sociale sur le territoire ?
- Pensez-vous que les habitants connaissent tout ce qui se fait en termes d'action sociale (enfance, jeunesse, lutte contre la pauvreté) sur leur commune et sur l'intercommunalité ?
  - o Quelles actions sont mises en place pour informer sur l'action sociale locale et par qui ?
  - o Existe-t-il des documents qui centralisent ces informations ?
- Dans quelle mesure la question du non-recours aux droits est prise en considération dans l'action sociale locale?
  - o Existe-t-il des instances partenariales qui travaillent spécifiquement sur l'accès aux droits ?
  - o Des études (diagnostic, évaluation, recherche) sur le non-recours ou l'accès aux droits ont-elles été conduites sur le territoire ?
    - Par qui ? Quand et pourquoi ? Quelle suite a t-elle été donnée?

- Des actions sont-elles mises en œuvre pour lever les freins à l'accès aux droits sur le territoire ?
  - accompagner les usagers dans leurs démarches de demande de prestations auprès des différents acteurs du territoire? aides d'urgences dans le cas où les prestations sociales ne sont pas perçues ?
  - Si les actions n'existent pas en la matière, comment l'expliquez vous ?

### **Rapport à l'intercommunalité**

- Pour vous quels ont été les grands moments de la construction de l'intercommunalité (CALI / EE) ?
  - *Les étapes marquantes : nouveaux acteurs, nouvelles compétences, élections...*
  - *Récit de l'histoire politique du territoire*
  - Pour vous quelles sont les caractéristiques de cet EPCI (par rapport à d'autres interco ou commune) ?
- Selon quelle méthodologie l'action sociale intercommunale a-t-elle été élaborée ?
  - Dans quelle mesure avez-vous été impliqué ?
- Quelles sont les grandes priorités politiques en termes d'action sociale intercommunale?
  - Quels problèmes publics sont particulièrement ciblés selon vous ?
  - Quelles nouvelles actions ont été définies au niveau intercommunal ?
  - Y-a-t-il une approche spécifique de l'action sociale locale sur cette intercommunalité par rapport aux autres du département ?
  - En quoi ces priorités politiques en matière d'action sociale sont-elles différenciables des priorités définies par les autres acteurs ?
    - Complémentarité/ différenciation/ Quelle articulation ?
- Selon vous, existe-t-il, une vision partagée de l'action sociale à conduire sur le territoire entre les différents acteurs ?
- Comment s'opèrent la gouvernance et le pilotage de l'action sociale intercommunale ?
  - Dans quelle mesure y êtes-vous associé ? dans quelles instances ?
- Pour vous quels sont les avantages et les contraintes des instruments contractuels de financement des actions ? (Contrat de ville, Appels à projets)
  - *(critères d'attribution des aides ? changements adoptés ou constatés dans les règles d'obtention des ressources ? modalités de financements croisés qui se recoupent ou pouvant être contradictoires d'un partenaire à l'autre ?...)*
- Du fait de la réforme, En quoi l'intercommunalité peut être perçue comme une opportunité ou une contrainte?
  - En quoi ces changements modifient-ils les pratiques et les manières de travailler entre professionnels? Et avec les élus ?
    - pourquoi ? de manière favorable ou défavorable ?
- Pensez-vous que des acteurs, des professions ou des institutions se trouvent en concurrence les uns avec les autres ? en quoi?

- Qu'est-ce qui vous semble le plus important à préserver ou à modifier dans votre travail ?

### **Modalités de suivi et d'évaluation des politiques d'action sociale locale**

- Quelle lisibilité avez-vous sur la réception et les effets des actions conduites par les différents acteurs locaux (votre organisation, les communes / l'intercommunalité /) en matière d'action sociale ?
  - Comment ces actions sont-elles reçues (connues) par les habitants ?
- Quelles modalités de suivi et d'évaluation sont déployées pour suivre la mise en œuvre et les effets de l'action sociale locale pour les usagers ?
  - instances de suivi et d'évaluation ? Quel type de questionnement ? dynamique partenariale ?
  - Dans quelle mesure la question du non-recours est prise en compte dans l'évaluation des politiques sociales locales ?
  - Dans quelle mesure les habitants ou destinataires des politiques sont consultés ou mobilisés pour évaluer ces politiques d'action sociale locale ?
- Quels changements ou ajustements sont envisagés dans la conduite de l'action sociale locale ?
  - Dans le pilotage de l'action
  - Dans le contenu des politiques et les priorités

### **Réforme territoriale et changements introduits : questions générales**

- Pour vous, quels sont les critères de réussite d'une bonne articulation de l'action sociale locale (communale, intercommunale, départementale) ?
- Pour vous, les nouvelles modalités de gouvernance de l'action sociale locale et ses modes d'implication et d'information des habitants sont-elles plus ou moins démocratiques que la gouvernance antérieure ?
  - En quoi et pourquoi ?
- Pensez-vous que ces nouvelles modalités de gouvernance permettent de travailler sur une action sociale locale pérenne, avec des programmes d'action qui s'élaborent à plus ou moins long terme ?
- Est-ce que je suis passée à côté d'une question qui vous paraît primordiale sur la question de la mutation et de la fabrication de l'action sociale locale ?

## **Annexe 4 : Grille d'entretiens à destination des représentants (élus et agents publics) des communes et des EPCI**

### **Présentation de la personne interrogée, profil, parcours**

- Quelles fonctions occupez-vous ?
  - o depuis quand ?
- Quelles sont vos missions spécifiques dans la conduite de l'action sociale communale /intercommunale ?
  - o Quelles sont vos missions spécifiques dans le cadre du contrat de Ville ?
- Quelle est votre formation initiale ?
- Quelle a été votre parcours professionnel et les différentes fonctions que vous avez occupées précédemment ?
  - o Avez-vous d'autres types d'engagement ou de responsabilités militantes ou associatives ?

### **Représentations et élaboration de l'action sociale communale et intercommunale, principes de transfert et de répartition des compétences**

*Les principes ayant guidé le transfert de compétence en matière d'action sociale entre communes et EPCI : principes de subsidiarité et de « bien commun territorial » discuté, de légitimation de cette répartition, quels acteurs en présence, qu'est ce qui a fait débat ou pas*

#### *Représentations autour de la répartition des compétences*

- Pour vous quels ont été les grands moments de la construction de l'intercommunalité ?
  - o *Les étapes marquantes : nouveaux acteurs, nouvelles compétences, élections...*
  - o *Récit de l'histoire politique du territoire*
- Que pensez-vous des transferts de compétences à l'intercommunalité en matière d'action sociale de manière générale ?
  - o Pour vous quels en sont les intérêts et les limites ?
  - o Qu'est-ce qui justifie ces transferts ?

*ABS –participation- partenariat- priorité politique- découpage de l'action- analyse de la décision*

- Selon quelle méthodologie l'action sociale intercommunale a-t-elle été élaborée ?
- Que diriez-vous de la dynamique partenariale au moment de l'élaboration du contrat de Ville (et ou de l'EPCI) ?
  - o Qui ont été les acteurs mobilisés dans l'élaboration du programme d'action en matière d'action sociale intercommunale ?
  - o Pour vous quels ont-été les acteurs (individuels ou institutionnels / collectifs) les plus influents / impliqués ? Pourquoi ?

- Quels partenaires ont été plus difficiles à mobiliser ? Pourquoi ?
- Quelle logique a guidé le processus de distribution des compétences entre les communes et l'EPCI ?
  - Pourquoi préserver certaines actions au niveau communal et d'autres au niveau intercommunal ?
    - Lesquelles ? pourquoi ?
    - Exemple
    - *Analyse des registres de légitimation de l'action communale et intercommunale*
  - Comment les priorités politiques ont-elles été fixées ?
    - « qui fait quoi » ?
    - Qu'est ce qui a fait consensus ?
    - Qu'est ce qui a suscité au contraire des controverses en la matière ?
    - Quelles ont été les formes d'arbitrage adoptées s'il y en a eu ?
  - Comment l'action sociale locale a été discutée par rapport aux autres thématiques ?
  - Dans quelle mesure la contrainte financière joue-t-elle sur la priorisation des actions ?
    - Pour vous la contrainte financière conduit-elle à de nouvelles coopérations (où l'échelle intercommunale devient évidente) ?
- Quelles sont les grandes priorités politiques en termes d'action sociale intercommunale ?
  - Quels problèmes publics sont particulièrement ciblés selon vous en termes d'action sociale intercommunale ?
- Quelles (nouvelles ?) actions intercommunales ont été proposées à cette occasion (action phare) ?
  - Quels publics sont particulièrement ciblés selon vous ?
    - Qu'est-ce qui est fait en direction des jeunes ?
    - Qu'est-ce qui est fait en direction des personnes en situation de précarité ?
    - Qu'est-ce qui est fait pour l'accueil de la petite enfance ?
    - Des territoires sont-ils ciblés en priorité ? QPV ?
    - Lesquels et pourquoi ?
  - Quels sont les différents modes d'intervention de l'intercommunalité en matière d'action sociale ?
    - *De nouvelles initiatives sur l'accompagnement aux droits lié à la politique numérique de la CAF ? Transfert de charge entre CAF et CCAS situations d'urgence (données d'évolution des motifs d'accompagnement ?)*
  - L'action sociale intercommunale se situe-t-elle dans la continuité des actions sociales conduites au niveau communal ou en rupture ? qu'apporte-t-elle de plus ?

- Y-a-t-il eu un nivellement par le haut ou par le bas ou encore un travail d'homogénéisation de l'offre d'action sociale au niveau intercommunal ?
  - *Nouvelles actions ? actions mises en sommeil ? répartition territoriale ?*
- Un état des lieux des besoins territoriaux a-t-il été élaboré pour définir « ce qui fait problème » et quelle action sociale locale doit être conduite ?
  - Y a-t-il eu une réflexion spécifique concernant le contenu du contrat de Ville ? (QPV)
  - Par qui et comment ?
  - Comment s'articulent les politiques d'action sociale locale entre les territoires prioritaires et les autres territoires ?
    - *Condition d'accès aux équipements et services, programme d'intervention en dehors du contrat de ville, etc.*
- Selon quelles modalités les habitants et destinataires de l'action publique ont été mis à contribution dans la définition de l'action sociale Communale / intercommunale ?
  - Comment ont-ils été choisis / sollicités ? par qui ? quel profil ?
  - Quelle contribution ?
    - Analyse de besoins sociaux, contribution au diagnostic des besoins sociaux locaux, contribution à l'élaboration de propositions d'action, décision
  - Pour vous quel a été l'intérêt de les mobiliser/ ou pas ?
  - Pour vous quelles ont été les difficultés / limites rencontrées dans leur mobilisation ?
  - Comment cherchez-vous à y remédier ?
  - Pour vous quelle place devraient avoir les habitants dans la fabrique de l'action sociale locale ?
- Dans quels cadres contractuels s'insèrent ces actions ?
  - Pour vous qu'est-ce que le contrat de Ville mis en œuvre apporte à l'action sociale intercommunale ?
  - Existe-t-il d'autres cadres contractuels avec une vision globale du territoire (par exemple avec le département ou la CAF) (QPV et autres) ?
    - Existe-t-il des mécanismes d'incitation dans le fléchage de financement pour le développement d'une action intercommunale au niveau du département ?
  - Intérêts et limites de ces cadres contractuels
- quelles sont les modalités d'information des destinataires sur les politiques d'action sociale communale et intercommunale ?

## **Gouvernance de l'action sociale communale et intercommunale**

### *Les modalités de mise en œuvre de l'action publique*

- Comment s'opère la gouvernance et du pilotage de l'action sociale intercommunale ?



- Qu'est-ce qui vous paraît intéressant / nouveau ?
- Quelles sont les limites ou les difficultés rencontrées dans le pilotage de l'action sociale intercommunale ? (de manière générale et à votre niveau)
- Les habitants ou destinataires des politiques sont-ils associés ? qui ? comment ?
- Quelles sont les représentations des enjeux de l'action sociale dans les conseils communautaires ?
  - Quelle place pour les élus de l'action sociale ?
  - Quelle commune envoie qui ?
  - Quelles idées sont défendues ?
  - Quel intérêt pour le social dans l'action intercommunale ? (*central, secondaire, ...*)
- Que diriez-vous de la dynamique partenariale dans la conduite de l'action sociale intercommunale ?
  - Pour vous quels sont les acteurs (individuels ou institutionnels) les plus porteurs du pilotage de l'action ? Pourquoi ?
  - Pour vous quels sont les acteurs (individuels ou institutionnels) les plus porteurs de la mise en œuvre de l'action sociale locale ? Pourquoi ?
  - Pour vous quels sont les partenaires les plus difficiles à mobiliser dans la conduite de l'action ? Pourquoi ?
    - *Une qualification de la nature de l'implication des partenaires en fonction des acteurs ? (forte implication, suivi, ... ?)*
  - Pour vous quelles sont les marges de manœuvre des communes dans le pilotage de l'action sociale intercommunale ?
    - Comment cherchent-elles à peser sur les décisions malgré l'hétérogénéité de leurs caractéristiques ?
    - communes nouvelles créées sur le territoire ou pas ?
    - En quoi l'intercommunalité peut être perçue comme une opportunité ou une contrainte par les acteurs ?
  - Pensez-vous que des acteurs, des professions ou des institutions se trouvent en concurrence les unes avec les autres ? en quoi ?
- Qu'est ce qui est fait pour articuler/informer sur l'action sociale communale et intercommunale pour les usagers ?
- Pour vous quels sont les avantages et les contraintes des instruments contractuels de financement de la conduite de l'action sociale intercommunale ? (Contrat de ville, Appels à projets)
  - (*critères d'attribution des aides ? changements adoptés ou constatés dans les règles d'obtention des ressources ? modalités de financements croisés qui se recoupent ou pouvant être contradictoires d'un partenaire à l'autre ?...*)
- Les mutations actuelles dans la conduite de l'action sociale communale et intercommunale ont-elles modifié votre travail et vos relations avec les collègues ? Et avec les élus ?

- En quoi ? pourquoi ? de manière favorable ou défavorable ?
- Qu'est-ce qui vous semble le plus important à préserver ou à modifier dans votre travail ?
- *Condition de travail, modes de coopération entre agent, marge de manœuvre individuelle, incertitudes, nouvelles compétences, tensions, résistances, concurrences*

### **La réception, l'analyse des effets et les ajustements de l'articulation entre l'action sociale communale et intercommunale**

*Les modes d'appréhension de la réception de cette action sociale (communale et intercommunale) et les formes de compréhension et de traitement, s'il y en a, du non recours aux droits et prestations*

- Quelle lisibilité avez-vous sur la réception des actions conduites par l'intercommunalité / les communes en matière d'action sociale ?
  - Savez-vous si toutes les actions prévues sont bien conduites ?
  - Comment ces actions sont-elles reçues (connues) par les habitants ?
- Quelle lisibilité avez-vous sur les effets des actions conduites par l'intercommunalité / les communes en matière d'action sociale ?
  - Par rapport aux effets attendus / effets secondaires
  - Quelles explications sont apportées
- Quelles modalités de suivi et d'évaluation sont déployées pour suivre la mise en œuvre de l'action et leurs effets pour les usagers ?
  - Existe-t-il des instances de suivi et d'évaluation ?
    - Composition ?
    - A quelle fréquence ?
  - Quel type de questionnement ? (effectivité ? pertinence ? effets ? efficience ? suivi)
    - quelle prise en compte de la question du non-recours dans l'évaluation ?
  - Que diriez-vous de la dynamique partenariale dans l'évaluation de l'action sociale intercommunale ?
  - Dans quelle mesure les habitants ou destinataires des politiques sont consultés ou mobilisés pour évaluer ces politiques d'action sociale intercommunale / communale ?
- Quels changements ou ajustements sont envisagés dans la conduite de l'action sociale intercommunale / communale ?
  - Dans le pilotage de l'action
  - Dans le contenu des politiques et les priorités

***La transversalité des acteurs dans la conduite de l'action publique et la question de l'accès aux droits***

*Focus sur le non-recours et l'accès au droit en dernier pour voir si cette question est abordée spontanément par les acteurs et comment ils l'appréhendent*

- Pensez-vous que les habitants connaissent tout ce qui se fait en termes d'action sociale (enfance, jeunesse, lutte contre la pauvreté) sur leur commune et sur l'intercommunalité ?
  - o Sont-ils au courant de tout ce qui existe ?
  - o Quelles actions sont mises en place par l'intercommunalité pour informer sur l'action sociale locale?
  - o Existe-t-il des documents qui centralisent ces informations ?

*Le non-recours au droit est considéré comme un des facteurs explicatifs d'aggravation des situations de pauvreté*

- Dans quelle mesure la question du non-recours aux droits est prise en considération dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de l'action sociale locale ?
  - o Existe-t-il des instances qui travaillent spécifiquement sur l'accès aux droits ?
  - o Des études (diagnostic, évaluation, recherche) sur le non-recours ou l'accès aux droits ont-elles été conduites sur le territoire ?
  - o Pour vous quelles sont les causes du non-recours aux droits et aux aides sociales ? comment expliquez-vous ce phénomène ?
- La question de l'accès aux droits est-elle travaillée dans le cadre de la coordination partenariale ?
  - o Des actions sont-elles mises en œuvre pour lever les freins à l'accès aux droits ?
    - Information générale, information ciblée, action partenariale, espace d'accueil interinstitutionnel, recherche de bénéficiaires potentiels
  - o Qu'est ce qui est fait pour accompagner les usagers dans leurs démarches de demande de prestations auprès des différents acteurs du territoire?
    - Des parcours d'accompagnement à l'accès aux droits et aux services sociaux sont-ils prévus par les communes ou les EPCI ?
    - Existe-t-il des aides d'urgences dans le cas où les prestations sociales ne sont pas perçues ?
  - o Qu'est ce qui est fait pour articuler l'action sociale communale et intercommunale pour les usagers ?
- Dans quelle mesure la question de l'accès aux droits est-elle prise en considération dans le cadre du suivi et de l'évaluation des politiques d'action sociale intercommunales ?
- Pour vous quels sont les critères de réussite d'une bonne articulation de l'action sociale communale et intercommunale (en termes de contenu, de gouvernance et de mise en œuvre, répartition des rôles et des moyens)?
  - o *objectifs explicites ou implicites poursuivis*

- Pour vous les nouvelles modalités de gouvernance de l'action sociale intercommunales et ses modes d'implication et d'information des habitants sont-elles plus ou moins démocratiques que la gouvernance communale que vous avez connu précédemment ?
  - o En quoi et pourquoi ?
- Pensez-vous que ces nouvelles modalités de gouvernance permette de travailler sur une action sociale locale pérenne, avec des programmes d'action qui s'élaborent à plus ou moins long terme ?

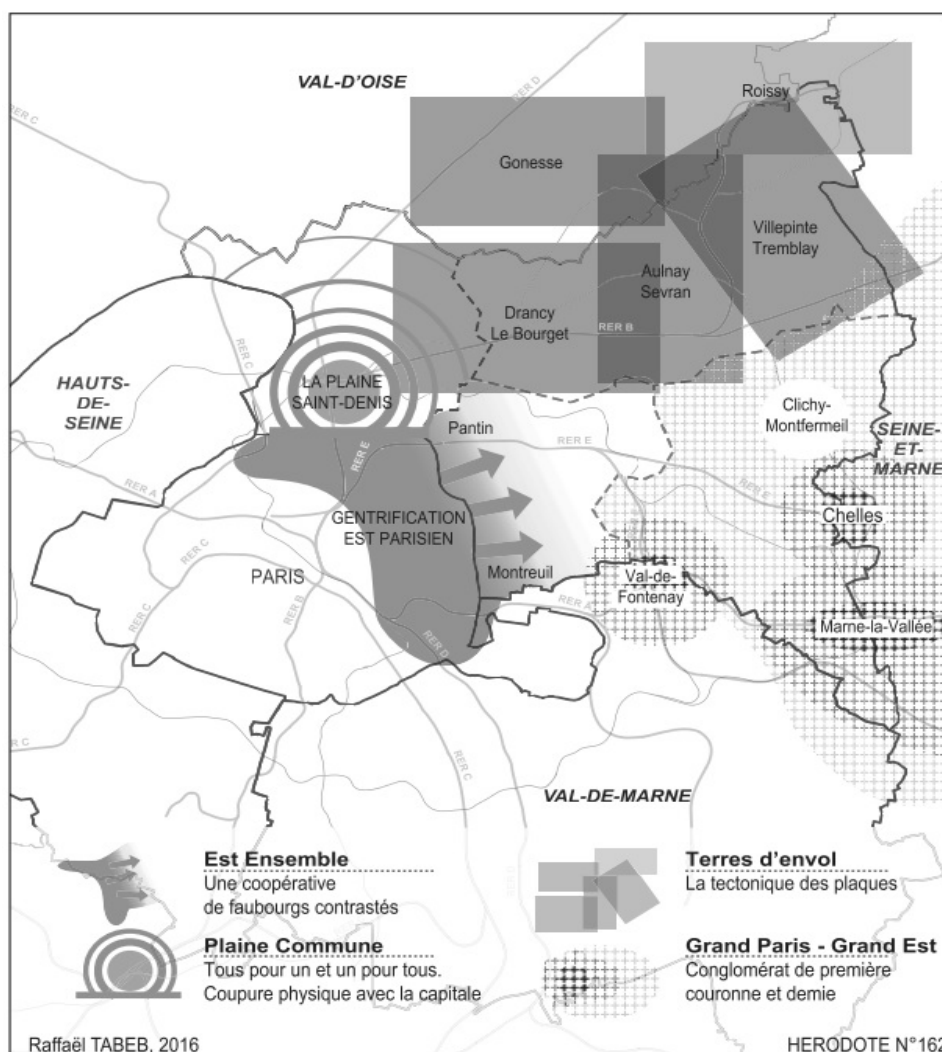
### **Questions spécifiques en fonction de l'analyse du territoire**

- Contrat de ville, territoires d'intervention prioritaire
- Actions spécifiques symptomatique de l'action intercommunale
  - Spécificités : exemple accueil des gens du voyage à la CALI
  - Par politique : accueil de la petite enfance / jeunesse / pauvreté

## Annexe 5 : Analyse des quatre EPT de la Seine-Saint-Denis

Nous partons des intercommunalités les plus structurées et choisies, majoritairement à gauche, à savoir la Plaine Commune et Est Ensemble, pour présenter par la suite les moins établies et en partie subies (Paris Terre d'Envol, Grand Paris-grand Est). Ces deux dernières, majoritairement à droite avec quelques villes de gauche isolées, ont émergé de la fusion de trois communautés d'agglomération avec des communes hors intercommunalité en grande partie décidée par le préfet de département (Subra & Serisier, 2016). La carte ci-dessous (Béhar et al., 2016) illustre assez bien les logiques de reconfiguration du territoire.

**Carte 3: La différenciation territoriale des EPT de Seine-Saint-Denis**



Premièrement, l'EPT de **la Plaine Commune** regroupe neuf communes<sup>58</sup> emblématiques de la banlieue rouge, situées au nord de Paris et à l'ouest du département de la Seine-Saint-Denis et politiquement homogènes. Le territoire est marqué par des friches industrielles, un fort ancrage de bastions communistes et une prépondérance de population populaire et immigrée, avec notamment 23% d'ouvriers parmi ses habitants (pour seulement 9% des Franciliens). Cet EPT, le plus ancien et structuré du département (initié à la fin des années 1990) s'est fédéré autour de l'aménagement et du développement de la zone d'activité économique tertiaire de la Plaine-Saint-Denis, concentrant les bureaux de grandes entreprises autour du stade de France. L'action communautaire s'inscrit dans une volonté de distinction par rapport à Paris en tant que territoire populaire et productif doté de grands équipements (Stade, Université, Archives Nationales, etc.), mais aussi de distanciation par rapport au Département en vue de devenir un pôle central de la Métropole. Elle entend attirer les investisseurs métropolitains en vue de déployer des formes de redistribution territoriale « *dans une double logique : le polycentrisme au-dehors et la redistribution au-dedans* » (Béhar et al., 2016, p. 152) qui prend notamment la forme d'intervention sociale et socioculturelle communautaire.

Deuxièmement, l'EPT d'**Est Ensemble** s'est construite autour de neuf villes contrastées, héritières de la banlieue rouge et du communisme municipal, situées à *l'est de Paris* et au *sud-ouest de la Seine-Saint-Denis*. Il entend donc beaucoup plus s'inscrire dans la continuité de l'est parisien que de se tourner vers département, comme son nom l'indique clairement. D'une part, il est constitué majoritairement de faubourg dans les villes principalement limitrophes de Paris comme Montreuil, Les Lilas, Bagnolet, Le Pré-Saint-Gervais, Pantin et Romainville. Ces territoires, en pleine gentrification, sont plutôt dynamiques sur le plan économique, alliant tertiarisation (Ubisoft, Pathé, la BNP, Ecodesing Fablab) et maintien d'industries de luxe notamment (Sellerie Hermès, Chanel et Bourgeois). D'autre part, les villes du nord et de l'est de l'EPT, sont beaucoup plus marquées par la pauvreté et par une immigration récente et particulièrement précarisée comme à Bobigny, à Bondy ou à Noisy-le-Sec. Politiquement hétérogène, les communes de l'EPT ont connu des revirement politiques comme les villes de Bobigny ou Noisy-le-Sec historiquement communistes et passées UDI. L'action communautaire est centrée sur la mutualisation de services (ordures ménagères, gestion de l'eau, équipements culturels), le développement économique et la rénovation urbaine en vue d'attirer des populations nouvelles favorisant plus de mixité sociale. Pour autant, quelques élu.e.s des territoires les plus défavorisés entendent développer une l'action sociale communautaire par le biais notamment de la politique d'emploi-formation et de la politique de la Ville. Les élus cherchent à dialoguer avec la Métropole du Grand Paris dans l'espoir d'être destinataire d'une politique redistributive.

---

<sup>58</sup> Il s'agit des communes de Aubervilliers, Épinay-sur-Seine, L'Île-Saint-Denis, La Courneuve, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis, Saint-Ouen, Stains et Villetaneuse

Troisièmement, l'EPT **Paris Terre d'envol** rassemble huit communes moyennes<sup>59</sup> du nord-est de la Seine-Saint-Denis. Il est marqué par des zones aéroportuaires, des infrastructures routières et ferroviaires mais aussi par des territoires urbains segmentés voire enclavés. Ce territoire est structuré par des formes de découpages fonctionnels où « *le développement urbain extensif sépare toujours strictement les zones pavillonnaires des zones de grands ensembles, et les zones d'activité des friches industrielles* » (Béhar et al., 2016, p. 156). Historiquement ancré dans le communisme municipal, le paysage politique s'inscrit désormais dans une hétérogénéité partisane, dans des divergences de stratégie de développement du territoire qui ne sont pas sans générer de conflits dans la définition de l'intérêt communautaire et dans la gouvernance de l'EPT. En effet, le regroupement a été imposé par la métropole du Grand Paris alors qu'à l'ouest l'ancienne communauté d'agglomération du Bourget entendait s'inscrire dans un projet à vocation économique et spécialisé dans l'aéronautique, et qu'à l'est les villes se tournaient vers Roissy et le développement d'activité de logistique et de tourisme d'affaire (Béhar et al., 2016).

Quatrièmement, l'ETP **Grand Paris-grand Est**, situé à l'est du département, regroupe quatorze villes moyennes<sup>60</sup> essentiellement résidentielles et pavillonnaires, davantage tournées vers la Seine-et-Marne et le Val-de-Marne que vers l'ancienne banlieue rouge dont elle demeure relativement extérieure. Plutôt homogène politiquement, ce territoire reste contrasté par d'importantes poches de pauvreté à Clichy-sous-bois<sup>61</sup> et Montfermeil, alors même que dans d'autres communes l'augmentation des revenus des habitants est la plus élevée du département (Béhar et al., 2016). Les élus de ces deux communes cherchent à porter l'intervention sociale dans le cadre de l'action communautaire beaucoup plus ancrée sur le développement économique mais ils peinent à trouver des positionnements communs sur ces questions et se tourne vers l'État et la Métropole du Grand Paris.

---

<sup>59</sup> Aulnay-sous-Bois, Le Blanc-Mesnil, Le Bourget, Drancy, Dugny, Sevran, Tremblay-en-France et Villepinte.

<sup>60</sup> Clichy-sous-Bois, Coubron, Gagny, Gournay-sur-Marne, Livry-Gargan, Montfermeil, Neuilly-sur-Marne, Neuilly-Plaisance, Noisy-le-Grand, Les Pavillons-sous-Bois, Le Raincy, Rosny-sous-Bois, Vaujours et Villemomble

<sup>61</sup> Ville qui a connu le début des émeutes de 2005.