

Extrait de :

DOSSIERS D'ÉTUDES. ALLOCATIONS FAMILIALES



UNIVERSITÉ DES CAF
DES 2 ET 4 OCTOBRE 2002

TEXTES DES INTERVENTIONS

Dossier d'Étude N° 41

Février 2003

Les nouveaux cadres territoriaux de l'action publique. Quelles implications pour les CAF ?

Daniel BEHAR

Si l'on en croit les multiples appels à une réforme de l'architecture des pouvoirs locaux en France, celle-ci apparaît à la fois largement obsolète et simultanément impossible à moderniser.

Son obsolescence tiendrait au décalage croissant entre le mille-feuilles du pays légal et le pays réel. Son impossible modernisation serait démontrée par l'échec des nombreuses tentatives de réforme, dès le 19^{ème} siècle. A cette aune, la dernière en date (autour des pays et agglomérations notamment) paraît tout aussi contre productive, multipliant le nombre de niveaux d'action au nom de leur simplification.

On veut montrer ici qu'en réalité cette réforme a accéléré et rendu visible un processus plus discret, mais plus radical de remise en cause des cadres territoriaux de l'action publique. Impliquant une « politisation » croissante des politiques sectorielles, cette évolution interpelle fortement les CAF quant à leur place au sein de l'action publique locale.

L'impossible modernisation du pouvoir local ?

Les spécificités françaises du pouvoir local

Sur quelle base est fondée l'architecture des pouvoirs locaux en France et en quoi justifie-t-elle d'une exigence de réforme ? A cette question, la comparaison du cas français aux autres situations européennes suggère une réponse à première vue évidente. Deux traits caractérisent la spécificité française et en démontrent l'obsolescence, à l'heure européenne, la multiplicité des niveaux institutionnels et l'émiettement communal.

Ce lieu commun de la pensée réformatrice est pourtant aisément discutable. L'émiettement communal trouve un écho dans d'autres régions européennes, l'Italie du Nord par exemple, est relativisé si on le rapporte non à la population mais à la superficie du territoire national et surtout n'a plus grand sens si l'on considère seulement le nombre modeste de communes « qui comptent » (1800 communes de plus de 5 000 habitants). Quant au nombre de niveaux institutionnels, il est à peu près identique (entre 3 et 5) pour la plupart des pays européens.

On insistera donc ici davantage sur les deux traits qui fondent et spécifient le

jacobinisme français. Il s'agit d'une part de la double administration du territoire, par l'Etat local et les collectivités territoriales, redondance napoléonienne que les multiples plans de réforme de l'Etat n'ont jamais mis en cause.

Les deux voies de la réforme territoriale

La quête de l'optimum territorial

L'autre trait spécifique est le redoublement du jacobinisme national par un jacobinisme local. Si l'Etat nation est une invention française, son double en modèle réduit, la commune, en est une autre. Exception française, la commune, comme l'Etat, agrège les principales fonctions politiques, la représentation, la délibération et la prestation de services. C'est donc sur ce socle -la co-administration du territoire par deux institutions exerçant un monopole territoriale- que se sont multipliées les tentatives de réforme.

La réforme territoriale, depuis deux siècles hésite entre deux voies, celle de la recherche de l'optimum territorial et celle de la spécialisation fonctionnelle, pour finalement les combiner, au prix d'une complexité croissante.

La première voie consiste à conforter la globalité du rôle des institutions territoriales existantes et à tenter de les ajuster aux évolutions socio-économiques. Autrement dit, il s'agit de « régler le curseur » pour faire coïncider « pays légal » et « pays réel ».

Il faut donc pour ce faire déterminer le « territoire pertinent ». Si la définition en est à première vue simple -le bassin de vie-, sa délimitation est en réalité plus complexe et problématique.

Ainsi, moins d'un siècle après leur création, les départements ont fait l'objet d'un tel procès en inadéquation au pays réel. Si avec la révolution industrielle et celle du chemin de fer, la cause était entendue, la solution l'était moins. Fallait-il privilégier -au nom de la pertinence- l'échelle régionale, gage de la performance, ou l'échelle des « pays », plus proche des réalités sociales ? Cette interrogation, quel que soit le niveau considéré, est constante : si la commune est aujourd'hui globalement mise en cause, c'est simultanément en faveur à la fois d'une « supra-commune » (l'agglomération) et d'une « micro-commune » (le quartier).

Autrement dit, la quête de l'optimum territorial tient de l'injonction paradoxale : faut-il engager un processus de translation vers le haut, au nom de la rationalité économique, ou vers le bas, au nom de l'identité sociale ? Nul n'est en mesure de trancher.

La spécialisation fonctionnelle

Puisque la recherche de l'optimum territorial constitue en quelque sorte une aporie, une seconde voie de modernisation, plus pragmatique, est privilégiée. Elle consiste à multiplier les institutions territoriales, à vocation politique « globale » : à la

commune s'ajoute le conseil général, puis plus récemment le conseil régional. Chacune de ces institutions est dotée par l'Etat de quelques compétences dont il se défait. Et la répartition des rôles entre ces différentes institutions est « clarifiée » au travers d'un principe de spécialisation fonctionnelle, autour de blocs de compétences sectorielles.

Significative de l'esprit des Trente Glorieuses, cette logique de modernisation est marquée par son caractère « tayloriste ». Au nom d'une volonté de décentralisation, chaque institution assure un rôle spécialisé, la gestion du territoire est fragmentée et seul l'Etat, paradoxalement, reste en mesure de disposer d'une vision globale.

En hésitant entre ces deux logiques -la translation au « bon niveau » des institutions territoriales et leur spécialisation fonctionnelle- les tentatives de modernisation aboutissent en quelque sorte à un résultat paradoxal : en invoquant sans cesse la simplification, on contribue à accroître l'empilement institutionnel et donc sa complexité !

Vers une nouvelle donne ?

Nouvelle tentative, nouvel échec ?

A première vue, la dernière tentative en date autour des lois récentes visant à promouvoir l'intercommunalité d'une part, les agglomérations et les pays d'autre part illustre encore une fois ce paradoxe. Elle participe à l'origine de la même logique, faire « coller » le paysage institutionnel au pays réel : le bassin de vie pour le pays, l'aire urbaine pour l'agglomération. En regard, les résultats apparaissent singulièrement décevants. Certes, ces nouvelles instances territoriales ont pris consistance et se sont multipliées. Mais en premier lieu, elles ne reflètent guère le territoire « pertinent » recherché, en particulier pour les agglomérations. Si l'on considère que ce territoire pertinent est exprimé par la notion d'aire urbaine', seule une petite minorité (moins du quart) des agglomérations constituées correspond à cette définition. La majorité de ces nouvelles institutions territoriales est installée sur un espace limité qui laisse de côté une vaste couronne périurbaine. A tel point que dans nombre de cas, loin d'observer le paysage attendu (un puzzle d'agglomérations et de pays ruraux), on constate l'émergence d'un emboîtement surprenant d'agglomérations et de « pays urbains ».

Enfin les grandes aires métropolitaines françaises de Marseille à Toulouse en passant par Nice ou Grenoble, proposent une figure encore plus complexe en juxtaposant deux, trois ou quatre communautés d'agglomération. Autrement dit, en se généralisant, ces nouvelles instances territoriales, d'une part ne se sont pas installées « à la bonne échelle » et d'autre part ont accru la complexité du

paysage institutionnel, en se superposant aux structures existantes, voire même entre elles !

L'éclatement du modèle communal

En réalité, ces nouvelles instances n'ont pas seulement complexifié le paysage ; elles ont bousculé le jeu local, autour de deux processus. D'une part, en montant en puissance l'intercommunalité change de nature. Elle passe du registre syndical (la gestion technique) au registre politique. D'autre part, l'invitation à construire des projets globaux de territoire, met un terme à la fiction juridique de la spécialisation sur des blocs de compétences sectorielles. Chaque instance territoriale est légitime à produire un projet global combinant les dimensions sociales, économiques et environnementales. Le jeu est alors totalement ouvert. Toutes les instances territoriales se positionnent sur le registre politique et toutes s'affranchissent des limites des compétences sectorielles qui leur étaient dévolues.

Dans ce nouveau contexte, une tendance directrice semble se dégager. Elle ne décrit pas un modèle d'organisation mais davantage un principe de répartition des rôles. Si le principe de répartition par bloc de compétences sectorielles s'estompe, une différenciation des fonctions politiques semble lui succéder.

Ainsi au niveau local, trois instances coexistent aujourd'hui, tant en milieu rural qu'urbain : la commune, l'intercommunalité et le pays. Chacune d'elles paraît privilégier une approche particulière de ses responsabilités politiques. L'intercommunalité apparaît ainsi d'abord comme l'espace de la représentation politique, de l'identité : l'intercommunalité se constitue autour d'intérêts partagés « au-dedans », que l'on porte en commun vis à vis « du dehors ». Le niveau du pays, de la conférence territoriale prend principalement en charge la fonction d'énonciation stratégique. En constituant l'espace du débat autour du projet de territoire, il porte la fonction délibérative. Enfin, l'émergence de ces nouvelles instances (intercommunalités, espaces de projet...) ne rabat pas la commune sur une fonction limitée à la mise en œuvre technique. Bien au contraire, pourrait-on dire, plus l'espace d'énonciation stratégique se dilate et s'éloigne du citoyen, moins « l'intérêt général local » ainsi défini est légitime et incontestable aux yeux de ce dernier. Cet intérêt général local doit être redéfini en situation avec le citoyen. C'est là la responsabilité politique accrue de la commune.

Ce qui vient d'être esquissé à propos des instances locales, vaut à des niveaux plus vastes. Chacun tente de se repositionner, non pas à partir de telle ou telle compétence, mais en affirmant une responsabilité politique particulière.

Il en est ainsi des départements. Si certains campent frileusement sur leurs compétences sectorielles pour tenter de résister à la concurrence de ces nouvelles instances, d'autres prennent appui sur leur spécificité géopolitique pour affirmer une fonction singulière. Il ne s'agit alors pas pour eux de s'arc-bouter

sur les compétences dévolues par la loi ou de risquer la concurrence, projet de territoire contre projet de territoire.

Le département est d'abord un périmètre de délivrance de prestations et d'administration de la règle. C'est à ce titre qu'il peut affirmer une fonction géopolitique particulière : celle « d'intercession », au nom de l'équité territoriale, entre le global et le local, entre les territoires de projet.

De l'Europe au local, la fin des monopoles territoriaux ?

La nouvelle donne qui se dessine ainsi peu à peu ne concerne pas exclusivement les pouvoirs locaux. Elle décrit en réalité une transformation plus générale des cadres territoriaux de l'action publique. Une figure du même type émerge au niveau supra-national. Comme la commune, l'Etat-nation est bousculé par la montée en puissance de l'Union Européenne. Celle-ci ne peut plus se contenter de la défaisance de compétences sectorielles (l'agriculture, ...).

Cette dernière vient empiéter sur les prérogatives politiques de l'Etat-nation et tend vers un démantèlement de son monopole politique. Si l'Etat-nation conserve la fonction de représentation politique, il est amené à partager la fonction d'énonciation stratégique avec l'Union Européenne.

Ce changement radical de donne brouille les repères du citoyen, en diluant le lieu de la décision. Si -à court terme- dans ce moment d'incertitude, il y a là risque pour la démocratie, on peut en revanche penser qu'à moyen terme ce bouleversement est facteur d'enrichissement démocratique. En effet, la prégnance de monopoles territoriaux signifiait un face à face entre la sphère politique (la figure du Maire) et celle de la société civile. A l'inverse, l'éclatement de la sphère politique en de multiples lieux de décision suggère une diffusion du politique, une multiplication des lieux et des formes de sa relation à la société et donc une source potentielle de renouveau pour la démocratie locale.

La place des CAF dans l'action publique locale

Les transformations en cours peuvent -du point de vue de leurs implications sur les CAF- être résumées autour de deux aspects principaux : d'une part, l'ouverture de la sphère politique, sa diffusion dans la société locale ; d'autre part, le basculement du registre technique au registre politique de la différenciation des rôles institutionnels, et donc un mouvement de « politisation » de débat local.

Quelle inscription institutionnelle dans le nouveau paysage local ?

Si l'on suit le raisonnement précédent, deux traits caractérisent le paysage politique du point de vue de ses rapports à la société locale. On assiste d'une part,

à une différenciation et une multiplication des instances politiques, de leurs niveaux et modes d'expression. On évoque ainsi par exemple, « l'éclatement » du modèle communal en trois instances (le pays, l'intercommunalité, la commune). D'autre part, cet éclatement du politique met en évidence, par contre coup pourrait-on dire, un éclatement simultané de la société locale.

En effet, les nouvelles instances politiques territoriales cherchent, pour constituer leur légitimité propre, à diversifier leurs interlocuteurs et font éclater les « monopoles sociaux » locaux (lobby, paritarisme syndical...), en multipliant les interlocuteurs et leurs modes d'expression (personnalités locales, échantillons tirés au sort...). En regard de ces deux processus simultanés, les institutions « représentatives », tant dans le domaine économique que social (chambres consulaires, organismes paritaires...) sont doublement déstabilisées.

Il leur faut d'abord tenir compte de cette nouvelle hétérogénéité du paysage politique local et donc -pour en assurer la portée- différencier leur message institutionnel, celui de la CAF par exemple, selon la fonction politique de l'interlocuteur territorial considéré. Peut-on aujourd'hui s'adresser de la même manière, autour des mêmes dossiers au Maire, au Président de l'agglomération ou Président du Pays, de la Conférence de projet? Comment un même enjeu -la question sociale- peut être exprimé par la CAF selon l'interlocuteur auquel elle s'adresse ?

Seconde difficulté pour ces institutions représentatives, la perte de leur « monopole » d'expression sur le plan local. Lorsque, par exemple, au sein d'un Conseil de Développement, à l'échelle d'un pays ou d'une agglomération, la CAF est amenée à porter la question sociale, ou celle de la famille, au même titre que telle ou telle association caritative, que des personnalités ou des citoyens tirés au sort, quels peuvent être son expression spécifique, son rôle particulier ? Peut-elle a priori revendiquer une parole plus « globale », plus transversale ou doit-elle construire cette position, au-delà des particularismes ?

Comment prendre acte de la « politisation » des politiques sociales ?

Le nouveau paysage local qui s'esquisse aujourd'hui ne met pas seulement en cause les formes du partenariat territorial ; il en change la nature et le contenu. Tout d'abord, on l'a dit précédemment, on en a fini avec la fiction d'un partenariat fonctionnel, organisé selon le principe de spécialisation sectorielle. Autrement dit, les CAF ne sont plus confrontées à un partage, tant bien que mal, des politiques sociales et familiales, entre la commune et son CCAS et le Conseil général. Il leur faut prendre acte, non seulement que d'autres instances s'intéressent à ces champs sectoriels, mais que ces derniers soient intégrés aux « projets de territoire » globaux de chaque institution. Autrement dit, les politiques sociales et familiales ne constituent plus un champ

sectoriel, plus ou moins bien délimité, soumis à des « rivalités frontalières » ; il devient un enjeu de concurrence dans le positionnement des institutions territoriales. On assiste en quelque sorte à une « politisation » des politiques sociales locales. On emploie ce terme non seulement en raison de la montée des concurrences inter-institutionnelles, mais surtout parce que ces dernières s'expliquent par la politisation de la question sociale elle-même.

En effet, depuis vingt ans, le constat d'un « décrochage » localisé de certaines couches sociales ou territoires a justifié l'émergence des politiques de solidarité. En rupture avec le social d'accompagnement des Trente Glorieuses, la solidarité exprime la volonté publique d'agir globalement de façon réparatrice, en contre point du développement économique. Dans cette optique, le partenariat local est d'ordre contributif et consensuel: il s'agit de faire converger les moyens de la compensation.

La politisation de la question sociale locale fait écho à un changement progressif de paradigme : il ne s'agit plus seulement de traiter de la solidarité locale, mais de la cohésion territoriale. On entend par-là un changement de place du social dans l'action publique locale : il n'est pas seulement « réparateur » ; selon les cas, il vient interpellier le développement local -en quoi celui-ci contribue ou met à mal la cohésion sociale et territoriale ?- et constitue un levier de ce développement au travers du rôle redistributif des transferts sociaux. Ce changement progressif de paradigme, ce glissement vers le « problème » de la cohésion territoriale a une double implication pour les CAF.

En premier lieu, il « politise » les débats locaux. Alors que la solidarité est une valeur inflationniste mais consensuelle, la cohésion constitue une valeur « relative » : chaque institution, selon son point de vue géopolitique porte un jugement particulier quant à l'état de cohésion d'un territoire. En posant la question de la cohésion sociale et territoriale, le partenariat local met à jour les dissensus légitimes.

Ce faisant, l'inscription à l'agenda politique locale de la question de la cohésion a une autre implication pour les CAF: elle place leurs interventions et leurs prestations au cœur du débat local, en considérant la redistribution sociale comme un des moteurs du développement local.

Les CAF sauront-elles être à la hauteur de ces nouveaux défis lorsqu'il leur faut à la fois garantir leur place dans un contexte plus ouvert et concurrentiel et tenir leur rang devant des sollicitations et des exigences accrues ? ■