

Extrait de :



Les caisses d'Allocations familiales et l'action sociale intercommunale naissante

Etienne AUDEBRAND

Sous l'impulsion de textes législatifs successifs (loi relative à l'administration de la République –ATR, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire –, loi Chevènement), les institutions intercommunales se sont développées rapidement dans un contexte plus général de contractualisation et de procéduralisation accrue de l'action publique. Comment les transformations territoriales que ces lois ont engendrées modifient-elles les modalités de mise en oeuvre de l'action sociale ? Plus exactement, les recompositions des territoires s'accompagnent-elles d'une recomposition de l'action sociale, en particulier du point de vue du cadre juridique ?

Du point de vue strictement juridique, la question de la mise en oeuvre de l'action sociale renvoie à un enjeu d'attribution de compétences légales en la matière. Les lois de décentralisation du début des années quatre-vingt ont procédé selon une logique de spécialisation par blocs de compétences. En revanche, les lois de la fin des années quatre-vingt-dix relatives aux intercommunalités ne relèvent pas de cette même logique mais elles fixent clairement des compétences pour les nouvelles entités. La question des compétences se pose alors de façon plus pragmatique à travers la question des transferts ou délégations de compétences, et via la notion d'«intérêt communautaire».

L'intercommunalité : une nouvelle donne territoriale

En se plaçant sur un autre registre que celui des blocs de compétences, les lois relatives aux intercommunalités n'engendrent pas de bouleversement du cadre juridique de l'action sociale. En effet, en s'inscrivant dans le contexte d'évolution générale de l'action publique qui tend vers une globalisation et une politisation des politiques sociales, cet ensemble législatif relève d'une logique de projet qui n'ajoute pas de nouveaux éléments au cadre juridique antérieur.

Dans la mesure où la logique de projet a pris le pas sur celle de la répartition de blocs de compétences, le développement des structures intercommunales n'a qu'un impact limité sur le cadre juridique de l'exercice de l'action sociale. Les textes législatifs et juridiques de ces dernières années relatifs à l'action sociale ne font pas ou peu allusion aux intercommunalités. Au-delà des textes réglementaires, les programmes d'action nationaux mentionnent rarement spécifiquement les structures. Il faut attendre la loi sur la rénovation urbaine, qui évoque à plusieurs reprises les communautés d'agglomération en raison de leur compétence en matière de politique de la ville, puis la loi de cohésion sociale, pour que les établissements publics de coopération intercommunal (EPCI) soient cités comme acteurs des politiques sociales ou de l'action sociale.

De fait, le cadre juridique concernant l'action sociale intercommunale préexiste largement aux lois Voynet et Chevènement. Organisme qui paraît emblématique de l'action sociale intercommunale, le centre intercommunal d'action sociale (CIAS) est antérieur à 1999. En effet, les CIAS ne sont pas régis par des textes qui leur sont propres, mais par les articles du Code de l'action sociale et des familles relatifs aux CIAS, ainsi que par un décret de 1995 (1). Cependant, le cadre juridique antérieur peut parfois s'avérer obsolète : ainsi, la création de services sociaux par un EPCI semblait impossible juridiquement avant la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale. En effet, la loi de 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales restait relativement ambiguë sur la question, ses dispositions semblant réserver la possibilité de créer un service social ou médico-social aux seules collectivités territoriales. La seule possibilité légale pour gérer ce type de service au niveau intercommunal était alors la création préalable d'un CIAS. Désormais, l'article 38 de la loi de 2002 prévoit la création et la gestion d'établissements sociaux ou médico-sociaux par un EPCI.

L'ouverture d'un registre d'expérimentation dans le champ de l'action sociale

Très clairement, s'il ne bouleverse pas, loin s'en faut, le cadre de l'action sociale, le développement de l'intercommunalité ouvre cependant un registre d'expérimentation dans le champ de l'action sociale. La circulaire interministérielle relative à l'expérimentation de démarches locales partagées de santé et d'action sociale et médico-sociale dans le cadre des projets territoriaux de développement en est une illustration. Signé le 16 avril 2003, ce texte a été adressé aux préfets, directeurs régionaux et départementaux de l'action sociale et sanitaire et aux agences régionales de l'hospitalisation (ARH), encourage l'expérimentation et la mise en place de projets locaux en matière d'action sociale et sanitaire. Dans ce texte, il est noté que les « nouvelles formes d'organisation s'appuient sur des territoires dits de projet (pays, agglomérations, communautés de communes, d'agglomération ou urbaine) [qui] constituent une opportunité pour développer des projets locaux répondant aux besoins perçus par les professionnels, les associations et les usagers ».

La question de l'aide et de l'action sociale au niveau intercommunal ne pose pas de question juridique particulière. En effet, le cadre juridique antérieur, valable pour les collectivités territoriales, vaut aussi, à de rares exceptions près, pour les groupements intercommunaux. En revanche, l'acte II de la décentralisation vient transformer plus fortement l'action et les politiques sociales y compris dans leurs dimensions intercommunales, notamment en déplaçant et transformant les espaces de contractualisation. En particulier, la question du développement des CIAS, et plus généralement de l'action sociale intercommunale, est apparue comme incontournable au sein des débats autour de la loi « responsabilités locales », puis du plan de cohésion sociale. D'un point de vue strictement juridique, l'intersection entre action sociale et intercommunalités apparaît donc comme un ensemble quasi vide. Le développement rapide des structures intercommunales n'engendre pas directement de modification du cadre juridique de l'action sociale ; cependant, cela ne signifie pas que ses modalités de mise en oeuvre au niveau local n'évoluent pas. En effet, ce constat du maintien du cadre juridique, qui peut sembler paradoxal, renvoie l'interrogation vers un questionnement plus stratégique en terme d'évolution du statut politique de l'action sociale au sein du pouvoir local. La lecture des différents bilans existant au sujet des contrats et projets encadrant les actions menées par les structures intercommunales montre clairement que, d'une part, l'action sociale n'y occupe pas pour l'instant une place centrale et que, d'autre part, ces actions passent par la formulation d'objectifs divers qui ne permettent pas d'identifier aisément les orientations en matière de politique et d'action sociale. Ce déficit de lisibilité des objectifs en matière de projet social ne permet pas de parler « d'action sociale intercommunale ». Cela ne signifie pas pour autant que les groupements intercommunaux ne développent pas d'action en matière sociale. Au contraire, les initiatives en la matière fourmillent.

Des logiques de mise en oeuvre d'actions portées par les groupements intercommunaux

Le pragmatisme qu'entraîne l'absence de référence juridique spécifique en matière d'action sociale intercommunale a généré deux types de logiques de mise en oeuvre des actions portées par les groupements intercommunaux : soit le transfert au niveau intercommunal de dispositifs ou politiques antérieurement portés par les communes, soit la mise en oeuvre de nouveaux dispositifs à caractère plus expérimental. Les communautés d'agglomération et les communautés urbaines ont particulièrement recours à la première logique d'action. C'est particulièrement le cas des politiques de l'habitat à travers la définition en cours de programme locaux d'habitat (PLH) d'agglomération. Les communautés de communes ne sont cependant pas en reste puisque l'habitat se place aujourd'hui au premier rang de leurs compétences optionnelles (2). Dans le champ des politiques d'emploi et d'insertion, la mise en place au niveau intercommunal de dispositifs tels que les missions locales relève aussi de cette logique.

La seconde logique d'action favorise le développement d'actions directement initiées au niveau intercommunal. Il peut s'agir de dispositifs « classiques » mais qui n'avaient pas été mis en oeuvre au niveau communal, et que le groupement permet de développer plus facilement ou plus efficacement. Ce peut être le cas, là encore, de missions locales ou d'un ensemble de services du type centre aéré, crèches, haltes-garderies. Mais le niveau intercommunal peut aussi favoriser l'émergence d'actions à caractère plus expérimental. C'est particulièrement le cas pour les pays et les communautés de communes, notamment en matière de services sociaux ou sanitaires. En effet, ces structures intercommunales sont à même de développer des formes originales de coopération dans la mesure où elles interviennent le plus souvent en complémentarité ou dans la continuité de l'action des

communes. On voit ainsi se mettre en place à un niveau intercommunal des structures multi-accueil, des relais assistantes maternelles (RAM), des politiques des temps, des transports à la demande, ou encore des expérimentations qui tentent de lier développement des services autour de la petite enfance et aide à l'emploi.

La nécessaire adhésion de partenaires institutionnels, privés ou associatifs

La mise en œuvre de ces dispositifs, qu'ils se révèlent innovants ou non, expérimentaux ou moins, implique la plupart du temps l'adhésion de partenaires institutionnels, privés ou associatifs. Ce partenariat est nécessaire en raison des objets mêmes d'intervention, qui requièrent la mobilisation de niveaux institutionnels complémentaires et de compétences variées. Mais le développement de ce partenariat s'impose aussi en raison du besoin de légitimation par l'action des interventions des groupements intercommunaux. Dans la mesure où l'intervention des structures intercommunales en matière sociale ne trouve pas sa source de légitimité directement au sein de la loi, l'action – et particulièrement l'action contractuelle et partenariale – peut constituer une source de légitimation « chemin faisant ». De fait, les modalités de mise en œuvre des politiques et programmes d'action intercommunaux en matière sociale se traduisent jusqu'à présent sur le plan opérationnel moins par la mise en place de services spécifiques du type des CIAS que, d'une façon générale, par un développement d'un partenariat large (3). Il s'agit, par exemple, de l'animation de réseaux d'action sociale, plus ou moins informels, de la mise en place de groupes d'action locale associant acteurs publics et privés, ou de la sollicitation d'outils partenariaux et contractuels existants (par exemple, pour les caisses d'Allocations familiales, des contrats temps libres et des contrats enfance).

Les communautés d'agglomération, de communes ou les pays développent actuellement des compétences qui ne sont pas directement fondées sur un transfert acté par le législateur. Les textes législatifs, on l'a vu, se bornent à définir des principes d'attribution de compétences, des listes permettant un choix. C'est particulièrement le cas en matière d'action sociale qui ne fait pas réellement partie, quel que soit le groupement intercommunal considéré, des compétences obligatoires des nouvelles entités. Au fond, les structures intercommunales construisent leur légitimité d'intervention en construisant des compétences particulières en s'appuyant sur la définition et la mise en œuvre de politiques locales, le plus souvent contractuelles. Autrement dit, entre départements et intercommunalités, la logique de légitimation est inversée du point de vue de la source de légitimité : alors que les départements se basent sur des compétences légales, les structures intercommunales s'appuient sur l'affirmation de la nécessité de mettre en œuvre des politiques à l'échelle de leur territoire.

L'affirmation des compétences intercommunales passe par la mise en œuvre de politiques focales

L'inversion peut également être constatée du point de vue de la finalité : alors que les départements travaillent à un effort de construction de politiques territoriales, les groupements intercommunaux cherchent à affirmer des compétences qui ne sont pas directement fixées par la loi. Dans ce contexte, les possibilités de développement pour l'action sociale intercommunale peuvent être envisagées sous trois registres :

- le jeu attendu de « l'effet d'entraînement » : la plupart des rapports ou études établissant un bilan du développement intercommunal évoquent d'une façon ou d'une autre un effet d'entraînement (ou d'auto-entraînement) communautaire. Autrement dit, la signature de contrats (d'agglomération, de pays) entraînera par la suite la définition de projet et la mise en œuvre d'actions qui vont, à leur tour, amener d'autres projets et actions. Le développement de l'intercommunalité est encore récent et si certains volets (dont l'action sociale) n'ont pas été privilégiés dans un premier temps, ils pourraient l'être par la suite ;
- le développement durable du territoire : le développement actuel des démarches de développement durable du territoire pourrait aussi favoriser le développement d'orientations plus précises en matière d'action sociale. En effet, les contrats de pays qui mentionnent un objectif de développement durable font souvent explicitement le lien entre action sociale et développement économique. Dans le cadre des projets de développement durable du territoire imposés par la loi

d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) aux pays et agglomérations, les questions relatives aux équilibres sociaux et à la lutte contre les exclusions sont abordées dans tous les projets. Il est possible d'envisager un développement à venir des actions à caractère social sur la base de ce principe de développement durable ;

- le champ ouvert par la notion d'« expérimentation » ouvert par la nouvelle loi de décentralisation, dont certaines structures intercommunales commencent à s'emparer concernant le secteur social.

Vers une position renouvelée des CAF dans le jeu politique local ?

Les CAF apparaissent comme des partenaires incontournables des structures intercommunales en matière sociale (4). Ainsi, selon une enquête réalisée en 2002 par l'Institut de développement des activités de proximité (IDAP) (5) concernant la mise en place de services de proximité, 34 % des communautés (de communes ou d'agglomération) citent la CAF comme partenaire privilégié. Cependant, fin 2000, on comptait 3 200 contrats enfance signés dont 600 en intercommunalité. Pour les contrats temps libres, le total était de 1 820 contrats et 365 en intercommunalité (6). Cette proportion relativement faible ne peut pas trouver d'explication d'un point de vue juridique : rien n'empêche la signature de contrats avec des structures intercommunales. Il s'agit sans doute davantage d'un déficit de communication des CAF autour des outils qu'elles proposent à l'égard de leurs nouveaux partenaires. Par ailleurs, le caractère récent du développement de l'intercommunalité dite « de projet » peut également expliquer que ce type de partenariat n'ait pas encore pu se développer de façon optimale (on a vu supra que le domaine de l'action sociale n'était pas le premier champ d'implication des groupements intercommunaux).

Ainsi, sur certains territoires, les CAF estiment que les recompositions territoriales ne sont pas assez avancées pour permettre le développement de coopérations significatives. Cependant, dans une majorité de cas (parmi les CAF enquêtées), les recompositions territoriales semblent être perçues comme un levier de développement pour l'action sociale. Le développement des intercommunalités est perçu comme permettant l'accélération du développement des missions des CAF, en favorisant certaines innovations, en améliorant le partenariat autour de l'observation et la compréhension des territoires et, au final, le développement ou l'expérimentation de nouveaux services.

Plus précisément, les évolutions du fonctionnement interne des CAF ne semblent pas avoir d'impact notable sur le partenariat technique. En 2003, la CNAF a mené une enquête interne concernant le partenariat auprès de vingt-quatre CAF membres des groupes de travail nationaux « territoire » et « développement social local ». Il s'agissait d'un questionnaire intitulé « votre CAF et la recomposition des territoires » portant sur :

- les réactions des CAF face au développement des pays, communautés de communes et communauté d'agglomération) : évolution du positionnement politique de la caisse, changements de l'organisation interne, nouveaux modes de relations externes, etc. ;
- les difficultés rencontrées et les opportunités développées ;
- le développement de stratégies particulières ;
- les attentes vis-à-vis de la CNAF.

Les résultats de ce questionnaire ont été exploités au sein de l'étude sur la base de laquelle cet article a été produit. Les réponses sont globalement positives: le niveau technique est très impliqué dans les démarches partenariales, la territorialisation de l'action des CAF renforce le travail partenarial au niveau technique. Pour autant, rien n'indique que la multiplication des structures intercommunales ait un réel impact sur ces modes de travail. De fait, le niveau technique est engagé de longue date dans les instances de suivi des politiques partenariales et contractuelles.

En revanche, de réelles évolutions semblent se profiler sur le plan des relations avec les partenaires associatifs. L'enquête montre que le sentiment général est celui d'une amélioration des relations avec le milieu associatif. Les CAF ont le sentiment d'être mieux reconnues et identifiées par les associations auprès desquelles elles estiment intervenir de plus en plus en accompagnement de projets, en conseil technique. Les relations essentiellement financières qui liaient CAF et associations semblent s'être muées en véritable partenariat.

Tout semble se passer comme si, dans certains cas, les CAF assuraient une fonction d'intermédiation entre le milieu d'opérateurs associatifs et les collectivités : certaines affirment soutenir les associations

porteuses de projets auprès des collectivités territoriales. Cette tendance semble d'autant plus prégnante que les associations se révèlent les partenaires privilégiés des agents de développement nouvellement créés. Cependant, cette tendance affirmée n'est pas générale. Surtout, en terme de positionnement dans le nouveau contexte territorial, la dimension politique doit être interrogée. En effet, les réponses apportées au questionnaire de la CNAF rappellent à plusieurs reprises que le développement du partenariat, la contractualisation, sont choses d'autant plus aisées que l'Institution s'est positionnée politiquement au regard de ses nouveaux partenaires intercommunaux.

Les hésitations du positionnement politique

Le positionnement politique formel n'est pas la règle pour les CAF et ne leur semble pas toujours nécessaire. De fait, lorsque le conseil d'administration se positionne au regard du développement des recompositions des territoires, c'est avant tout pour prendre acte du développement des intercommunalités et intégrer ce nouveau contexte au sein du schéma directeur, qui lui-même définit souvent de nouveaux modes d'intervention en termes de développement social local ou de territorialisation des interventions.

Les études et bilans disponibles à ce jour auprès des associations nationales ou centres ressources (ADCF, ETD, ODAS, notamment) ne permettent pas de mesurer précisément l'implication formelle des CAF dans les démarches intercommunales. Il n'est pas possible, à partir des sources disponibles, de dresser un bilan de leur implication au sein des conseils de développement (7). Certaines CAF enquêtées regrettent que la loi n'impose pas leur participation aux conseils de développement. En effet, ni la loi ni ses décrets ne fixent de règles quant à la composition des conseils de développement, hormis la notion de « représentation des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs ».

Des logiques d'action différentes selon les CAF

Par ailleurs, si les CAF ne sont pas signataires des premiers contrats d'agglomération, elles sont engagées sur le volet programmatique opérationnel: elles financent nombre de projets et d'actions figurant au sein du contrat. Plus pragmatiques que formelles, les attitudes des CAF au regard des transformations actuelles de l'action publique locale se révèlent très différenciées. Sur la base des réponses au questionnaire, il est possible de dégager trois logiques d'action.

Une logique d'expertise

La CAF intervient dans le jeu d'acteurs locaux comme acteur ressource : elle aide les porteurs de projets, accompagne la mise en place des actions, dans une démarche de développement social local. Ces interventions peuvent être effectuées tant pour les collectivités, les élus que pour les associations. Dans cette logique, les services de la CAF peuvent intervenir en fournisseurs de données, mais souvent en coproducteurs de diagnostic et de sens pour le territoire. De fait, l'expertise affichée est aussi bien une expertise des problématiques sociales qu'une expertise des territoires sur lesquels elle intervient. La CAF se positionne donc comme un partenaire stratégique et opérationnel précieux pour les nouveaux groupements intercommunaux.

Une logique militante

Dans cette logique militante, le positionnement politique est clairement en faveur du développement des groupements ou projets intercommunaux. Cette logique peut se manifester en terme d'incitation à l'intercommunalité. Il s'agit d'inciter explicitement à la signature de contrats (type temps libres ou petite enfance) dans un cadre non plus communal mais intercommunal. Mais il peut aussi s'agir de travailler à la prise en compte des problématiques sociales au sein des projets de développement des territoires, via des négociations ou l'implication au sein des instances intercommunales, en particulier les conseils de développement. Cette logique de promotion de l'intercommunalité ne semble pas la plus répandue et trouve son origine, dans la plupart des cas, dans un positionnement politique clair du conseil d'administration en faveur de cette promotion.

Une logique de contournement

Cette troisième logique tend à développer paradoxalement un partenariat avec l'État pour mieux contrôler le développement des groupements intercommunaux et éviter certaines incohérences. Cette

position est adoptée par des CAF qui semblent plus méfiantes vis-à-vis de la constitution de projets intercommunaux dans la mesure où ils sont considérés comme « marqués » politiquement. Certaines CAF mettent ainsi en avant la nécessaire neutralité politique de l'Institution, et revendiquent ainsi un positionnement sinon en retrait, plutôt « à côté », de la part de l'État. Il s'agit avant tout pour elles d'éviter toute forme d'instrumentalisation des structures intercommunales naissantes. Il s'agit aussi de garder plus de souplesse afin de pouvoir se positionner différemment selon le groupement ou le territoire considéré.

Une hétérogénéité croissante des interlocuteurs légitimes

D'une façon générale, la question du positionnement politique semble se révéler problématique pour la plupart des CAF. Dans le contexte de recomposition des territoires, qui s'accompagne d'une hétérogénéité croissante des interlocuteurs légitimes, elles semblent être en recherche de positionnement. Même si, globalement, les CAF affirment la nécessité d'un certain pragmatisme en la matière (adapter un positionnement à chaque territoire considéré, voire à des types d'action différenciés), elles sont en demande de cohérence et de lisibilité à travers des attentes fortes vis-à-vis de la CNAF.

Ces attentes s'expriment principalement en terme de positionnement politique : il est en particulier attendu de la caisse nationale qu'elle exprime clairement une doctrine nationale au regard des mutations actuelles (intercommunalités mais également décentralisation), à la fois en terme d'action sociale et en terme d'approche territoriale. La même clarification du positionnement national est réclamée sur le plan opérationnel : une adaptation et une simplification des outils (par exemple, certaines CAF proposent de fusionner les dispositifs contractuels proposés) sont revendiquées dans la mesure où les outils constituent le principal mode d'entrée en relation avec les partenaires.

Dans ce contexte, le principal enjeu pour les CAF renvoie moins au registre juridique qu'au registre politique. En effet, au-delà des transformations actuelles de l'Institution sur les plans de l'organisation et des modes d'action, les CAF sont souvent amenées à affirmer leur position dans le jeu d'acteur local, en bénéficiant d'une image et d'une reconnaissance renouvelée. Dans le cadre de la mise en oeuvre de leurs outils ou à travers la participation aux instances consultatives des groupements intercommunaux, les CAF sont incitées à se positionner différemment selon le type d'interlocuteur ou le type de problématique à considérer. La logique d'expérimentation dans le champ du social dans laquelle sont engagées les structures intercommunales, et que la nouvelle vague de décentralisation vient renforcer, devrait fournir aux CAF l'occasion d'affirmer leur fonction d'expertise sociale territoriale tout en adoptant des positions souples adaptées aux types de groupements intercommunaux et, plus largement, à leurs différents interlocuteurs.

Cet article s'appuie sur une étude financée par la Caisse nationale des allocations familiales réalisée par l'auteur, « Intercommunalité et action sociale. Aspects juridiques – Synthèse des connaissances », août 2003.

(1) Articles L. 123-4 à L. 123-9 et article 137 du Code de l'action sociale et des familles ; décret du 6 mai 1995, articles 27 à 30.

(2) Lipanski V. et Noyé C., 2003, *Politique de l'habitat : les ruraux aussi*, **Intercommunalités**, n° 67.

(3) Une enquête de l'Assemblée des communautés de France (ACDF) et de l'Institut de développement des activités de proximité (IDAP) sur les services de proximité, menée auprès des communautés de communes, montre que 9 % de ces dernières disposent d'un CIAS – IDAP, 2002, « Les services de proximité et l'intercommunalité », en partenariat avec l'ACDF.

(4) Les éléments qui suivent sont fondés sur une lecture des principaux bilans disponibles sur les intercommunalités et sur l'action sociale, mais également sur des documents et notes recueillis au cours de réunions internes à la CNAF.

(5) IDAP, « Les services de proximité et l'intercommunalité », en partenariat avec l'Assemblée des communautés de France.

(6) « Les contrats enfance et temps libres : des outils pour les pays », site Internet www.intercommunalites.com/communautes, avril 2003.

(7) Le conseil de développement a été créé par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite « Loi Voynet » (loi du 25 juin 1999, article 25) et modifié par la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003 (Titre V, Dispositions relatives aux pays). Le Conseil de développement constitue un lieu de travail, de réflexion et d'échanges sur le développement du pays. Il comprend notamment des représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs du pays. Il est organisé librement par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou les communes. Il est associé à l'élaboration et au suivi de la charte de développement.