



DOSSIER

DÉPARTEMENTS LE TEMPS DES ÉPREUVES

PAR JEAN-LOUIS SANCHEZ ET CHRISTOPHE ROBERT

En novembre 2014, *Le Jas* organisait un colloque national sur l'avenir des départements. Grâce à la participation de nombreux élus départementaux et cadres administratifs, ce colloque pouvait s'achever en dégagant quelques orientations stratégiques pour consolider la légitimité des départements dans le paysage de la solidarité. Et l'on pouvait alors affirmer que cette ambition était réaliste et que, donc, l'avenir des départements s'avérait plutôt serein. Sept ans plus tard, à la veille d'élections importantes dans un contexte de crise sanitaire, économique et sociale très préoccupante, il est encore plus utile de s'interroger sur la place des départements dans le paysage de la solidarité, et ce avec d'autant plus d'intérêt que le projet de loi "4D", qui devrait ressurgir prochainement, prévoit d'étendre les compétences départementales (voir *Jas* n°252, décembre 2020). C'est donc avec le souci de clarifier les enjeux que notre mensuel ouvre ce dossier. Le titre "Le temps des épreuves", est déjà, en soi, révélateur des inquiétudes qui se précisent dans deux directions : celle de l'ancrage démocratique, car le taux de participation des citoyens aux élections risque d'être faible ; celle de l'action sociale et médico-sociale, qui risque d'être confrontée à des enjeux sans précédent avec l'extension de la vulnérabilité.

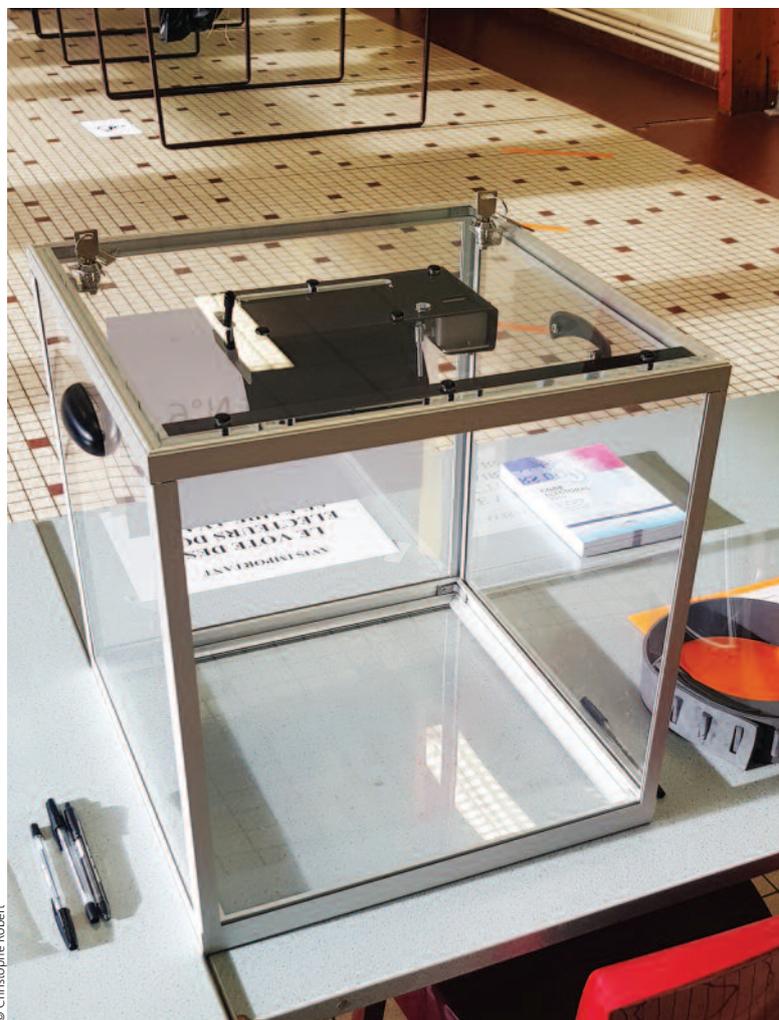
I. L'ÉPREUVE DES URNES

Les conseillers départementaux qui seront élus lors des scrutins des 20 et 27 juin prochains auront à décider de la mise en œuvre des politiques sociales de demain. C'est une responsabilité qui contribue de façon considérable à la cohésion nationale. Sur le terrain, chacun s'organise donc, conscient de l'ampleur de la tâche qu'il reste à accomplir pour relever cette nouvelle épreuve des urnes, dans un contexte de participation électorale préoccupant, car les élus départementaux souffrent d'un déficit important d'intérêt auprès des Français.

En juin 2019, une enquête Opinion Way menée pour l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (Unccas) relevait que, pour 68 % des Français, l'élu qui comprenait le mieux leurs préoccupations au quotidien était leur maire, très loin devant les conseillers départementaux (6 %) et les parlementaires (5 % pour les députés et 1% pour les sénateurs). Quelques mois plus tard, un autre sondage Odoxa réalisé pour *France Info* montrait que seuls 35 % des Français avaient une bonne opinion de leur président de département, contre 63 % s'agissant des maires. Très révélateur, 45 % des sondés indiquaient ne pas connaître le président de leur conseil départemental.

UN SCRUTIN DE MOINS EN MOINS ATTIRANT

Cet état de fait se traduit par un constat : les scrutins départementaux peinent de plus en plus à mobiliser les électeurs. Pour preuve, moins d'un électeur sur deux (49,98 %) s'est déplacé à l'occasion du second tour des scrutins départementaux lors des précédentes élections départementales en 2015. Pourtant, ils étaient plus des deux tiers (66,48 %) à avoir voté pour leurs représentants départementaux lors des élections de 2004. Que s'est-il passé pour expliquer une telle démobilisation en l'espace d'une dizaine d'années du côté de l'électorat ? Faut-il y voir un désintéressement des Français à l'égard des questions départementales ou bien une incompréhension du mode de scrutin ? Sans doute les deux. Il est vrai qu'en ce domaine, entre la détermination des compétences de chaque échelon territorial (régions, départements, communes et intercommunalités) et les réformes électorales successives, les évolutions législatives ne brillent pas vraiment par leur simplicité et leur clarté aux yeux des électeurs. Car, faut-il le rappeler, depuis 2015, l'élection des



© Christophe Robert

Ce sont un peu plus de 4 100 conseillers départementaux que les électeurs seront invités à choisir lors des scrutins des 20 et 27 juin.

conseillers généraux a été remplacée par de nouveaux scrutins départementaux avec la mise en place des binômes de conseillers "femme-homme". En outre, cette importante modification prévue par la loi du 17

mai 2013 a également été l'occasion d'un redécoupage strict des cantons historiques. L'argument invoqué à l'époque était de répondre "au besoin d'un ancrage territorial et à l'exigence de parité". Reste qu'au final, la réforme a surtout abouti à diviser par deux le nombre des cantons, passant d'un peu plus de 4 000, avant la réforme, à 2 054 aujourd'hui. Sans doute les habitants se reconnaissent-ils moins dans ces nouvelles circonscriptions électorales élargies. À l'instar du redécoupage des régions agrandies et des intercommunalités XXL, l'élargissement des circonscriptions et des territoires ne fait décidément pas bon ménage avec l'indispensable proximité qu'il conviendrait pourtant de préserver entre les habitants et leurs élus.

DE NOUVEAUX ENJEUX

C'était nécessaire hier, et encore bien plus aujourd'hui avec les effets prévisibles de la crise sanitaire sur la cohésion sociale. Car, depuis les scrutins des 22 et 29 mars 2015, plusieurs chamboulements importants sont intervenus, qui mériteraient que l'on prenne encore plus au sérieux les prochaines élections Départementales. À commencer par la loi relative à la Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015. En effet, cette loi a non seulement maintenu l'échelon départemental, contrairement à ce que proposait le Premier ministre de l'époque, Manuel Valls, dans son discours de politique générale du 8 avril 2014, mais elle a aussi consolidé le champ de leurs compétences sociales et médico-sociales. Et pour rendre encore plus opérationnelles ces responsabilités, elle a retiré aux départements la clause de compétence générale qui leur permettait de pouvoir agir dans les domaines de leur choix, pour recentrer leurs attributions autour des solidarités territoriales et humaines. Quant au projet de loi 4 D actuellement en cours de discussion au Parlement, il devrait consolider le lien entre départements et cohésion sociale dans trois directions : clarifier leur rôle en matière d'insertion, quitte à leur attribuer des compétences économiques; mieux les impliquer en matière de médecine scolaire; et renforcer leur rôle de protecteurs des enfants (voir dossier du *Jas* n°252 de décembre 2020 "Décentralisation sociale: le grand saut"). C'est dire si c'est bien la question de l'action sociale au sens large et de ses déclinaisons opérationnelles au plus près des besoins des habitants qui constituera plus que jamais le cœur du travail des futurs conseils départementaux. Et il serait peu dire qu'en ce domaine la tâche est immense, dans un contexte de pauvreté croissante et de fragilisation sociale sans

POINT SUR L'ÉLECTION

Pour l'heure, ce sont un peu plus de 4 100 conseillers départementaux que les électeurs seront invités à désigner lors des scrutins des 20 et 27 juin. Près de 16 000 candidats, regroupés au sein de 7 894 binômes, sont en lice. Soit un recul d'environ 15 % par rapport aux élections de 2015. Parmi eux figurent 2 200 maires, 85 députés et 71 sénateurs. Fait notable, la majorité (55 %) des conseillers départementaux sortants n'ont pas souhaité se représenter. Une moyenne qui reste cependant à tempérer dans certains départements ruraux, comme les Hautes-Alpes ou encore le Gers où respectivement 93 % et 85 % des conseillers sortants sont prêts à remplir pour un nouveau mandat. Du côté des présidents sortants, une vingtaine ont décidé de ne pas se représenter.

précéder avec cette crise sanitaire dont nous avons tant de mal à sortir.

POUR UNE MOBILISATION MASSIVE DE L'ÉLECTORAT

Comment concevoir dès lors de ne pas conforter la légitimité de cet échelon départemental vital grâce à une participation massive de l'électorat ? Une mobilisation d'autant plus souhaitable qu'il existe un risque bien réel, de voir un abstentionnisme important favoriser l'élection de représentants hostiles à notre modèle de solidarité. Une réalité qui n'a d'ailleurs pas échappé au président de l'Assemblée des départements de France (ADF), Dominique Bussereau. "La démocratie, qui est parfois en danger aussi à cause de certaines forces extrémistes, a besoin d'être confortée", a-t-il ainsi souligné lors de récentes rencontres organisées en visio-conférence le 28 avril, en ajoutant : "Aller choisir ses conseillers départementaux et la politique de solidarité de son département, c'est très important". Gageons qu'il soit entendu, car aux dernières élections on avait échappé de peu au danger. Et quelle que soit la couleur politique et le nombre de présidents (62 pour la droite et 28 pour la gauche) des consensus pouvaient être bâtis autour des valeurs républicaines sur l'adaptation des politiques nationales au terrain local.

II. L'ÉPREUVE DU SOCIAL

L'argumentaire évolue peu. Depuis quarante ans, les détracteurs de la décentralisation évoquent deux risques majeurs : d'une part, que les départements ne prennent pas la mesure de l'utilité de leur rôle pour sauvegarder la cohésion sociale ; d'autre part, qu'ils contribuent par leurs choix aux inégalités de traitement des personnes. Or, sur les deux points l'analyse des faits démontre le contraire. Et l'on peut affirmer que, globalement, le bilan de l'action sociale des départements s'avère positif. Ce qui ne veut pas dire qu'il ne soit pas perfectible sur certains points. Mais surtout, l'ampleur de la crise sociale qui se dessine risque de les voir mal préparés à l'affronter. L'épreuve sera difficile.

Lors de la décentralisation, en 1984, on pouvait craindre que les élus départementaux soient principalement intéressés par les questions de développement local et beaucoup moins par les questions de solidarité. Cette inquiétude était alimentée par ailleurs par la diversité des sensibilités politiques, qui pouvaient faire craindre des traitements inégalitaires. Or, ces craintes se sont avérées largement injustifiées.

DES ARGUMENTS FALLACIEUX

Selon l'Odas, aux tout débuts de la décentralisation, l'effort net des départements métropolitains en faveur de l'action sociale, c'est-à-dire une fois déduits les concours de l'État, représentait moins de 6 milliards d'euros, contre 31 milliards aujourd'hui. Même si on tient compte de l'inflation, cet effort a été multiplié par 4. Et ce ne sont pas les dépenses les plus influentes sur l'électorat qui ont augmenté le plus, mais celles affectées aux personnes en situation de handicap. En 1984 cet effort s'élevait à 884 millions d'euros, contre près de 7,5 milliards aujourd'hui.

De même, contrairement aux idées reçues, la décentralisation a réduit les inégalités entre départements en ce qui concerne l'offre de services. En effet, durant ces presque quarante ans, les départements qui avaient du retard dans leurs réponses sociales ont progressivement comblé celui-ci sur les départements les mieux lotis. Une réduction des inégalités mesurée par l'Odas et la Drees à hauteur d'environ un tiers. Ce qui montre bien que, sous la pression des besoins, la proximité régule autant que la norme.

Ces résultats quantitatifs ont été par ailleurs complétés par une réorganisation profonde des services départe-

tementaux. On a rapproché les services du public par une forte déconcentration territorialisée de l'administration et du service social. Et on a développé, un peu partout dans les départements, des outils d'observation, ce qui fait de cette collectivité l'une des plus impliquées dans l'établissement d'un lien étroit entre diagnostic et décision. C'est ce qu'affirmait d'ailleurs récemment le président du Conseil départemental de Seine-et-Marne Patrick Septiers, qui a fait de l'observation une priorité de son mandat, pour pouvoir mieux accompagner les mutations rapides qui caractérisent le monde moderne. Pour lui, l'observation n'est pas un outil technocratique, mais bien un outil politique,



© Pixabay

En 1984, les dépenses affectées par les départements aux personnes en situation de handicap s'élevaient à 884 millions d'euros, contre près de 7,5 milliards aujourd'hui.



qui a deux vertus : mieux connaître les territoires infra-départementaux, les besoins et leur évolution afin de les adapter régulièrement et faciliter le dialogue entre élus et professionnels grâce à des éléments d'information objectifs et qualitatifs.

UNE LECTURE FINANCIÈRE INQUIÉTANTE

Pourtant les départements ne sont pas au bout de leurs peines. Car, selon l'Odas, la vague de paupérisation qui va déferler sur le pays après la crise sanitaire engendrera des besoins immenses en matière de soutien à une jeunesse fortement déstabilisée, à des familles de plus en plus fragilisées comme les familles monoparentales, et aux personnes en quête d'insertion. Dès à présent, l'Odas a observé que, dans les budgets primitifs 2021 des départements, ceux-ci anticipent une forte évolution des dépenses d'allocations du RSA allant jusqu'à +15% (voir *Lettre de l'Odas* sur les finances départementales de décembre 2020. Des évolutions d'autant plus inquiétantes qu'elles rompent le cercle vertueux avec de la baisse, ces 5 dernières années, du nombre de bénéficiaires du RSA (1,644 million en 2019 contre 1,709 million en 2015) et du nombre de jeunes majeurs soutenus par l'aide sociale à l'enfance, hors MNA (11 400 en 2019 contre 12 700 en 2015).

À ces charges nouvelles viendront s'ajouter les conséquences prévisibles d'un accroissement des efforts en faveur des personnes en perte d'autonomie, car le gouvernement veut faire de cette problématique une priorité politique de la fin du mandat présidentiel. Or les départements ne disposent pas de recettes exten-

sibles. Et elles sont très largement inégalitaires selon les départements, comme l'affirme Marie-Sophie Desaulle, présidente de la Fehap: "La situation du département des Hauts-de-Seine n'a rien de semblable à celle d'autres départements qui cumulent faiblesse des ressources et explosion des besoins sociaux dus soit à la pauvreté, soit au vieillissement, soit aux deux". C'est une réalité que reconnaissent les élus départementaux, comme Patrick Septiers en Seine-et-Marne. Lui, de son côté, affiche sa sérénité pour l'avenir, car son département bénéficie de nouvelles ressources dues à sa forte attractivité qui crée un flux démographique d'actifs favorable.

Cette différence d'atouts financiers pour répondre aux besoins sociaux constitue aujourd'hui le véritable talon d'Achille de la décentralisation. En effet, l'une des charges les plus lourdes en matière de solidarité a trait au RSA. Elle représente pour les départements métropolitains plus de 10 milliards d'euros, qui ne sont remboursés par l'État qu'à hauteur de la moitié. Or, généralement, ce sont les départements ayant le plus de bénéficiaires qui ont le moins de ressources financières. Si l'on veut que tous les départements soient en capacité de surmonter les conséquences de la crise économique qui se profile, il faut très vite s'attaquer à cette difficulté. C'est pourquoi on suivra avec intérêt la suite donnée par le projet de loi 4D au profit d'une renationalisation du financement des allocations du RSA à titre expérimental dans les départements les plus affectés par la précarité. Mais selon Claudine Padiou, directrice scientifique de l'Odas : "Ce premier pas devra très vite être suivi d'une extension

générale de la mesure, pour éviter de créer une nouvelle complexité dans la relation entre l'État et des départements. Comment distinguer les uns des autres ? Comment effectuer une sélection ? Et surtout, pourquoi maintenir une disposition particulièrement inappropriée, car le RSA est une allocation définie par l'État au titre de la solidarité nationale". Didier Lesueur, directeur général de l'Odas complète en relevant que "Cette allocation de subsistance est essentielle pour la vie des ménages, pour la protection de l'enfance, et il convient donc comme aujourd'hui que ses conditions d'attribution relèvent de l'État". Ce qui lui permet de rappeler l'opportunité de respecter en conséquence le principe "qui décide paie".

La renationalisation du RSA est donc bien l'axe de soutien financier aux départements le plus prometteur. Et pourtant, il continue d'être rejeté par de nombreux départements, qui craignent de perdre le contrôle de l'insertion en perdant celui du financement de l'allocation. Or c'est exactement l'inverse qui se produit depuis plusieurs années. En effet, asphyxiés par les dépenses d'allocations, les départements ne cessent de diminuer les dépenses consacrées aux parcours d'insertion. Alors que ces dernières s'élevaient à 700 millions d'euros en 2015, elles ne représentent aujourd'hui que 525 millions d'euros. C'est un processus particulièrement anormal, car il atteint une des compétences les plus utiles en



"Les départements pourraient être bien plus efficaces s'ils n'étaient pas confrontés au caractère chronophage de dispositifs de plus en plus complexes", Didier Lesueur, directeur général de l'Odas.

matière de décentralisation, celle d'accompagner dans des itinéraires personnalisés les personnes en insertion.

UNE ÉVOLUTION STRATÉGIQUE DÉROUTANTE

Ce dernier constat s'inscrit dans une tendance particulièrement déroutante quant à l'avenir des départements. En effet, à l'issue du colloque de novembre 2014 organisé par l'Odas et *Le Jas*, en partenariat avec l'Assemblée des départements de France (ADF) (voir ci-dessus), deux élus départementaux en avaient synthétisé les conclusions.

Pour Frédéric Bierry, alors président de la commission des affaires sociales de l'ADF et président du Bas-Rhin, la départementalisation du social devait se poursuivre, mais en laissant aux départements davantage de souplesse dans la mise en œuvre des grands objectifs, définis par l'État. Ce qui permettrait aux élus départementaux de mieux prendre en compte les initiatives des habitants. Car, insistait-il, "c'est par *le bottom-up* qu'on pourra avoir des politiques concrètes et efficaces. Il est temps que tous les élus en conviennent, tant sur le plan national que local". Il prônait alors une décentralisation libérée des contraintes excessives posées par les dispositifs et les normes pour favoriser plus de participation et d'engagement des citoyens.

De même, Mathieu Klein, alors président du conseil départemental de Meurthe-et-Moselle, affirmait que "le rôle d'une collectivité territoriale doit consister à mettre en mouvement la société au service d'un certain nombre de valeurs, dont la fraternité. C'est la logique du développement social, inspiré du développement local, qui vise à mobiliser toutes les ressources et énergies humaines d'un territoire pour mieux répondre à ses besoins". Pour ces deux élus, l'avenir des départements se projetait donc bien à travers des compétences stratégiques et non pas gestionnaires, concrétisées par des actions de prévention et d'animation des territoires. Et cette option était souhaitée en direction de toutes les populations et de tous les risques sociaux.

Or ces dernières années, les départements semblent de plus en plus confrontés à une prégnance de leurs responsabilités gestionnaires et leurs missions réparatrices plus que sur le développement social. C'est l'analyse qui ressort de multiples enquêtes menées par l'Odas.

DES RÉFORMES DÉVASTATRICES

Selon cet observatoire, ce mouvement aurait été déclenché par les réformes successives de ces dernières



© Pixabay

Les départements ont montré leurs capacités à répondre à de nouveaux enjeux, comme celui de la prise en charge d'un nombre croissant de mineurs non accompagnés (MNA).

années, sur le financement du RSA, sur le redécoupage des cantons par la loi NOTRe, et la multiplication des dispositifs et entraves bureaucratiques. Pour Didier Lesueur, “la nouvelle définition géographique des cantons ne favorise guère le lien de proximité avec les habitants, de même que la complexité des organisations, comme par exemple celle des MDPH dont l'autonomie nuit à la cohérence de l'action départementale”. Quant à Claudine Padieu, elle met surtout en relief l'importance prise dans les budgets départementaux par le financement des diverses allocations, RSA, Apa, PCH..., qui “déséquilibrent les responsabilités départementales de la prévention des risques sociaux vers la gestion d'aides personnalisées”.

Cela est d'autant plus préoccupant que les départements ont su montrer leurs capacités à répondre à de nouveaux enjeux, comme celui de la prise en charge d'un nombre croissant de mineurs non accompagnés (MNA), avec des solutions innovantes et efficaces. Ce souci d'innovation est d'ailleurs aussi très productif en matière d'autonomie des personnes fragilisées, avec la création de nouvelles formules d'accueil ou de services d'accompagnement sociaux ou médicosociaux. Les départements offrent donc, selon l'Odas, une image contrastée entre une volonté d'agir autrement et plus efficacement, et un contexte institutionnel de moins en moins favorable à l'adaptation des politiques

locales aux territoires. Situation que Didier Lesueur résume en une phrase : “Les départements pourraient être bien plus efficaces s'ils n'étaient pas confrontés au caractère chronophage de dispositifs de plus en plus complexes”.

En conclusion, l'avenir des départements va donc dépendre étroitement de ce qui ressortira de la loi 4D, dont le Sénat voudrait se servir pour accroître le rôle des départements en faveur de l'économie de proximité. C'est d'ailleurs le point de vue qui ressort d'un rapport d'information daté du 18 décembre 2019 de la commission des lois de l'Assemblée nationale relatif à l'évaluation de l'impact de la loi NOTRe. La commission appelait de ses vœux “le rétablissement de la clause générale de compétence des départements” afin de “rendre à ces collectivités des capacités d'action en matière économique”. Et ses rapporteurs Bruno Questel et Raphaël Schellenberger précisait: “Il paraît en particulier souhaitable de redonner au département la possibilité d'accorder des aides aux entreprises”.

On est donc bien loin l'époque où s'affichait de façon récurrente la volonté des uns et des autres de mettre fin aux départements. Pour autant ils ne bénéficieront d'une reconnaissance pérenne et générale que si la représentation nationale parvient à clarifier et simplifier l'architecture administrative de notre pays. ■