

**ST 39 / Peut-on parler de régions-providence ?**  
**Les politiques sociales entre européanisation et régionalisation**

Mehdi ARRIGNON

Maître de conférences en science politique à AgroParisTech – Métafort

Chercheur associé à l'UMR PACTE

mehdi.arrignon@agroparistech.fr

## **Peut-on parler de *modèles* de région-providence ?**

### **Introduction**

Parler de « modèles de région providence » n'aurait *a priori* pas de sens en France, dans la mesure où la compétence sociale est partagée entre l'Etat central et le niveau départemental – Conseils Généraux jusqu'à peu, Conseils Départementaux depuis les élections de Mars 2014. Si le niveau régional est fortement renforcé par la Réforme Territoriale en cours – fusion des régions en janvier 2016, compétences étendues – c'est surtout en matière économique, les prérogatives sociales restant aux départements. Mais si l'on pose la question des « modèles » de région providence au niveau européen, la réflexion vise à demander – à l'instar du chemin ouvert par Esping-Andersen dans la comparaison des modèles nationaux d'Etat-Providence<sup>1</sup> – si des types de politiques publiques, des régimes spécifiques de prise en charge des personnes pauvres ou certains modes de financements sont privilégiés dans des configurations politiques données. La réflexion amène alors à prendre en compte le type de collectivité locale qui a la responsabilité des politiques sociales – soit dans certains pays la municipalité (Pays-Bas), dans d'autres la région (Communautés autonomes espagnoles), dans le cas Français le département. Si on se focalise donc sur le cas français<sup>2</sup>, poser la question générique « Peut-on parler de modèles de région providence ? » revient à se demander s'il y aurait une manière spécifique de faire des politiques sociales suivant le lieu, la collectivité, le département où les actions sociales sont menées. Alors que les départements sont chefs de file en matière sociale en France, qu'ils distribuent la majorité des prestations sociales et qu'ils organisent les parcours d'insertion, peut-on dire que des manières de faire spécifiques se sont sédimentées, que des « traditions » locales en matière d'intervention sociale ont commencé à s'établir, que l'expertise sociale locale s'est professionnalisée au point que chaque collectivité aurait construit une approche spécifique ?

Une autre manière d'envisager la question serait de définir au sens étroit et institutionnel le terme « région », et de prendre au sérieux l'hypothèse d'une montée en puissance progressive du niveau régional en matière d'intervention sociale. Plusieurs évolutions en cours laissent en effet présager de changements d'ampleur en matière

---

<sup>1</sup> Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990.

<sup>2</sup> Pour une approche comparée en Europe, nous renvoyons à : Arrignon, M., « Changer la protection sociale : un bilan des stratégies d'activation et de leurs effets ambivalents en France, en Espagne et aux Pays-Bas (1997-2013) », *Revue d'Histoire de la Protection Sociale*, n°6, 2013.

d'expertise sociale territoriale. Les Conseils Régionaux sont devenus depuis peu les organismes de gestion des fonds européens en France – dont une partie du Fonds Social Européen. De manière concomitante, la volonté annoncée par Manuel Valls de supprimer l'échelon départemental – proposition amendée depuis – a posé la question du transfert de la compétence sociale du département vers un autre échelon territorial, éventuellement la région. Forte de ses nouvelles attributions économiques<sup>3</sup>, interlocutrice de l'Union Européenne en matière de fonds structurels, la région est-elle en train de s'imposer comme la collectivité renforcée en France, future chef de file éventuelle des politiques sociales ? Comment les changements institutionnels en cours affectent-ils l'organisation des politiques sociales ? Nous poserons ces questions en nous appuyant sur les résultats d'une thèse de science politique<sup>4</sup> confrontée aux derniers éléments d'actualité sur la réforme territoriale. Dans un premier temps, nous verrons que le niveau départemental a construit depuis une trentaine d'années une expertise spécifique en matière sociale en France, au point que l'on a pu parler de « *l'irrésistible ascension du 'département providence'* »<sup>5</sup> (1). Si les Conseils Généraux ont été rendus responsables du versement des prestations, plusieurs contraintes juridiques et financières les ont pourtant empêché de s'écarter du modèle d'intervention prescrit par les administrations centrales et de mener les politiques sociales à leur manière : des départements responsables financièrement mais peu outillés pour construire d'éventuels contre-modèles sociaux au niveau local (2). Dans une troisième partie enfin, nous nous projeterons dans l'avenir en analysant les changements institutionnels prévus et amorcés : les mouvements d'eupéanisation et de régionalisation en cours annoncent-ils des réajustements importants de l'action sociale territoriale ? (3).

---

<sup>3</sup> Le titre Ier de la loi NOTRE est consacré au renforcement des responsabilités des régions, qui deviennent responsables du développement économique, de l'innovation et de l'internationalisation des entreprises. Les articles 2 et 3 de la loi confèrent à la région le premier rôle dans le soutien au développement économique et la compétence exclusive dans la définition des régimes d'aides aux entreprises.

<sup>4</sup> Arrignon, M., « Inciter au travail. La convergence des instruments, cadres cognitifs et objectifs des réformes sociales 'actives' dans le contexte de la Stratégie Européenne pour l'Emploi (Espagne, France, Pays-Bas) », Thèse soutenue à l'IEP de Grenoble, dir. Sabine Saurugger, 2012.

<sup>5</sup> Lafore, R., « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du "département providence" », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, 2004.

# 1. Une providence territoriale ? L'expertise sociale des départements en France

## 1.1. La longue marche du « département providence »<sup>6</sup>

En France en matière de décentralisation les lois Defferre de 1982-1983 ont poursuivi plusieurs objectifs officiels : rapprocher les citoyens des centres de décision, donner de nouvelles compétences à des autorités locales élues et favoriser le développement des initiatives territoriales<sup>7</sup>. L'acte I de la décentralisation reposait sur trois principes : l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre ; le maintien des différentes structures d'administration locale existantes ; la compensation financière des transferts de compétences. Concernant les politiques sociales qui nous intéressent spécifiquement ici, c'est la loi du 22 juillet 1983 qui a décidé de l'attribution des compétences relatives à l'action sociale et à la santé. Les départements sont devenues alors les nouvelles autorités responsables : désormais, les Conseils Généraux auraient la compétence générale en matière de prestations et de services sociaux – compétence englobant l'aide médicale, l'aide sociale à l'enfance, aux familles et aux personnes âgées. Concernant la mise en œuvre, le préfet orchestrait jusqu'alors les politiques du département ; depuis l'Acte I de la décentralisation le Conseil Général élit l'autorité exécutive de ses décisions et la collectivité s'organise comme elle l'entend : aucune collectivité locale n'exerce de tutelle sur une autre, l'Etat seul arbitrant et réglant les conflits entre elles. Plus tard, la loi de 1988 sur le Revenu Minimum d'Insertion (RMI) élargira le champ légal d'intervention des départements en matière sociale<sup>8</sup> : les départements organiseront les parcours d'insertion pour les allocataires du RMI, mais sans être toutefois responsables du versement de la prestation. Il faudra attendre le second Acte de la décentralisation, en 2003/2004, pour que les départements deviennent aussi gestionnaires des prestations.

Si on se replace dans un temps historique plus long, l'ancrage territorial des politiques sociales est une relative nouveauté en France. Pour Palier, « jusqu'à la fin du XIXe siècle en France, dans une société territoriale où le problème des pauvres et des indigents était traité localement par la charité et l'assistance, les 'politiques sociales' n'existaient pas »<sup>9</sup>. L'Etat social construit depuis le XIXe siècle<sup>10</sup> et particulièrement depuis 1945<sup>11</sup> a offert à chaque

---

<sup>6</sup> Titre inspiré de : Barbier, J.C., *La longue marche de l'Europe sociale*, PUF, Paris, 2008. Dans l'article nous nous focalisons sur l'action publique locale et ne traitons qu'indirectement, dans la troisième partie, des enjeux liés à l'europanisation. Pour des développements complémentaires sur l'europanisation des politiques sociales nous renvoyons à : Arrignon, M., « Quand l'Europe s'active : effets et instruments de l'europanisation dans le secteur de l'emploi », *Revue Française de Science Politique*, vol.1, n°64, 2014 ; Jacquot, S., « Les effets de l'europanisation dans le domaine social », *Politique européenne*, n° 40, 2010, p. 9-21 ; Conter, B., *La stratégie européenne pour l'emploi : de l'enthousiasme à l'effacement*, Bruxelles, CRISP, 2012 ; Moreno Pestaña, J.L., Serrano Pascual A. « Europeización del Bienestar y activación ». *Política y Sociedad*, vol. 44, n° 2, 2007, p. 31-44 ; Serrano Pascual A, Magnusson L. (dir.), *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, Bruxelles : Peter Lang, 2007 ; Graziano, P., « The European Employment Strategy and National Welfare States : Italy and France Compared », *Les Cahiers européens de Sciences Po*, n° 2, 2008 ; Caune, H. « Expertiser, comparer, imiter : orienter sans contraindre les systèmes de protection sociale », communication au 10<sup>e</sup> congrès de l'AFSP, Grenoble, septembre 2009.

<sup>7</sup> Bagueard, J., *La décentralisation*, PUF, 2004.

<sup>8</sup> Cour des comptes, « La décentralisation en matière d'action sociale », rapport public particulier, 1995.

<sup>9</sup> Palier, B., « La référence au territoire dans les nouvelles politiques sociales », *Politiques et management public*, n° 3, vol. 16, 1998.

<sup>10</sup> Topalov, C., *Naissance du chômeur*, Albin Michel, 1994.

groupe social une place et une protection sociale indépendamment de son appartenance territoriale. Comme l'écrit Didier Renard, « *les assurances sociales marquent la transition d'une protection sociale organisée sur une base territoriale vers une protection sociale organisée sur une base professionnelle* »<sup>12</sup>. Si l'invention des grands systèmes d'Etat-providence beveridgiens et bismarckiens fut d'abord une construction nationale<sup>13</sup>, comment comprendre depuis les années 1980 le mouvement de re-territorialisation des politiques sociales en France ? Pour Palier, plusieurs raisons peuvent expliquer la montée en puissance, dans les années 1980 de la conviction selon laquelle les enjeux sociaux seraient mieux traités à un niveau local. Ce sont tout d'abord les réflexions sur les « nouveaux problèmes sociaux » qui émergent dans les années 1970 – « chômage structurel », « nouvelle pauvreté », « précarité » – dont « *la reformulation sur le registre de la nouveauté des problèmes sociaux souligne qu'ils ne s'inscrivent pas dans les cadres pré-établis de l'action publique* », et révélerait même « *l'inadaptation des modes d'intervention verticaux et cloisonnés de l'Etat-providence traditionnel* »<sup>14</sup>. Une des caractéristiques de cette « nouvelle pauvreté » serait en effet son caractère multidimensionnel : la disqualification étudiée par Paugam<sup>15</sup> et la désaffiliation analysée par Castel<sup>16</sup> soulignent le caractère cumulatif des problèmes sociaux – face auxquels des politiques catégorielles et sectorielles seraient moins pertinentes que des politiques locales, transversales, prenant pour centre l'individu et ses difficultés. Sans entrer dans le débat sur la pertinence des catégories de « nouvelle pauvreté », de « précarité » ou de « vulnérabilité » – qui personnalisent et tendent à présenter sous un vocable nouveau des enjeux de pauvreté et d'inégalités socio-économiques classiques dans les sociétés industrielles et postindustrielles<sup>17</sup> – force est de constater que le mouvement de pensée favorable à un ancrage local des politiques sociales a eu un effet performatif sur les politiques publiques : dans un contexte de « crise » annoncée de l'Etat-providence<sup>18</sup>, trois rapports importants (rapports Schwartz Bubedout et Bonnemaïson) militent pour que les politiques sociales s'adaptent davantage aux situations, qu'elles soient décentralisées et s'inscrivent dans un territoire particulier. Jobert et Muller ont montré que cet appel au territoire apparaissait alors comme la solution aux difficultés nées du développement des politiques sectorielles – l'Etat faisant face à un « *cercle vicieux : si l'on veut mettre en place des politiques efficaces, il faut créer de solides zones d'expertises et pour cela découper arbitrairement des fonctions sectorielles. Mais on s'interdit alors de prendre en compte la réalité sociale concrète et l'on s'expose à des choix en retour très violents* »<sup>19</sup>. Dès lors que cette réalité sociale est censée s'incarner dans le territoire, « *espace de mise en cohérence* »<sup>20</sup>, alors se développe « *la tentation de reterritorialiser les politiques publiques, avec l'espoir un peu mythique de pouvoir recréer de 'vrais' territoires comme auparavant, c'est-à-dire doués d'une capacité autonome de reproduction* »<sup>21</sup>.

---

<sup>11</sup> Castel, R., *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, 1995.

<sup>12</sup> Renard, R., « Une définition institutionnelle du lien social », *Revue Française de Science Politique*, vol. 39, n°3, 1995.

<sup>13</sup> Ewald, F., *L'Etat providence*, Grasset, 1986.

<sup>14</sup> Bruno, P., « La référence au territoire dans les nouvelles politiques sociales », *op. cit.*

<sup>15</sup> Paugam, S., *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, PUF, 1991.

<sup>16</sup> Castel, R., *Les métamorphoses de la question sociale*, *op.cit.*

<sup>17</sup> Thomas, H., *Les vulnérables. La démocratie contre les pauvres*, Editions du Croquant, 2010.

<sup>18</sup> Rosanvallon, P., *La crise de l'Etat-providence*, Le Seuil, 1981.

<sup>19</sup> Jobert B., Muller P., *L'Etat en action*, PUF, 1987, p.138.

<sup>20</sup> *Idem.*, p.139.

<sup>21</sup> *Idem.*, p.140.

L'Acte II de la décentralisation va poursuivre le mouvement de renforcement des compétences sociales des départements au début des années 2000. La loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 a délégué un ensemble de nouvelles compétences aux collectivités : les départements se sont vues attribuer le rôle de « chef de file » en matière d'action sociale, avec à leur charge l'ensemble des prestations d'aide sociale dont le versement du RMI et de l'Allocation Parent Isolé (API). La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 sur l'organisation décentralisée de la République a également étendu les responsabilités des collectivités en leur reconnaissant un droit à expérimentation<sup>22</sup> - ce qui a nécessité l'adoption de trois lois organiques relatives aux référendums locaux, à l'expérimentation et à l'autonomie financière des collectivités, nous y reviendrons. Finalement, à l'issue de l'acte II de la décentralisation, « *si l'on prend comme mesure la masse budgétaire, 95 % de l'aide sociale est décentralisée : la totalité de celle en direction des personnes âgées, l'hébergement et le soutien à domicile ; la totalité de l'aide sociale à l'enfance ; une part importante de l'aide aux personnes handicapées. L'État ne conserve plus que des compétences résiduelles, limitativement énumérées par la loi : centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), établissements et services financés par l'assurance maladie, centres d'aide par le travail (CAT). Au fil des années, le rôle du département dans le domaine social n'a cessé de s'amplifier* »<sup>23</sup>. C'est ainsi que l'on a pu parler d'une « *irrésistible ascension du 'département providence'* »<sup>24</sup> au milieu des années 2000 en France – le mouvement s'accompagnant d'une possibilité nouvelle : la possibilité juridique de mettre en place des expérimentations locales en matière de politiques sociales.

## 1.2. Des outils juridiques au service de l'expérimentation locale

Non seulement les compétences sociales ont été décentralisées, mais depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 les départements peuvent prendre des initiatives spécifiques en matière sociale. La loi constitutionnelle a en effet créé la catégorie de loi expérimentale, en insérant un article 37-1 dans la Constitution : « *La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* »<sup>25</sup>. La même loi a modifié l'article 72 de la Constitution relatif aux collectivités territoriales, en insérant notamment un alinéa 4 leur ouvrant la possibilité de « *déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences* ». Dans le prolongement de cette autorisation constitutionnelle, la loi organique n°2003-704 du 1 août 2003 a ajouté au Code général des collectivités territoriales un chapitre spécifique dédié aux expérimentations, et en détermine le cadre général : « *La loi qui autorise, sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales à déroger, à titre expérimental aux dispositions législatives régissant l'exercice de leurs compétences, définit l'objet de l'expérimentation ainsi*

---

<sup>22</sup> Voir sous-partie suivante.

<sup>23</sup> Janvier, G., « Bilan de trente ans de décentralisation en matière sociale », in Fourel C., Malochet G., « Les politiques de cohésion sociale. Acteurs et instruments », rapport pour le Centre d'analyse stratégique et la Direction Générale de la Cohésion Sociale, 2013, p.215-223.

<sup>24</sup> Lafore, R., « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du "département providence" », *op. cit.*

<sup>25</sup> Le Conseil constitutionnel se borne à vérifier que « le législateur a défini de façon suffisamment précise l'objet et les conditions des expérimentations en cause ». Conseil constitutionnel, 12 août 2004 - Décision n° 2004-503 DC.

que sa durée, qui ne peut excéder cinq ans, et mentionne les dispositions auxquelles il peut être dérogé. » (article L.O1113-1). C'est dans ce cadre que s'est inscrit le Revenu de solidarité active, qui a été expérimenté en 2007-2008 avant d'être généralisé en 2009 en remplacement du RMI<sup>26</sup>.

Avec la décentralisation les départements sont donc non seulement équipés juridiquement – ils ont des compétences accrues en matière sociale – mais ils peuvent depuis 2003 prendre une autonomie supplémentaire en revendiquant leur droit constitutionnel à l'expérimentation. Il faut toutefois que le législateur l'autorise ; la loi de finances pour 2007 a ainsi autorisé une première expérimentation auprès de départements volontaires, comportant des mesures d'intéressement et/ou des contrats aidés dits « d'activation »<sup>27</sup>. La loi TEPA du 21 août 2007 a permis aux départements d'expérimenter le RSA en dérogeant aux dispositions légales et réglementaires régissant le dispositif<sup>28</sup>. Enfin, la loi de finances pour 2008 a ajouté à l'architecture budgétaire de l'État un nouveau programme dédié aux « Expérimentations en matière de lutte contre la pauvreté », permettant d'engager les dépenses nécessaires à la mise en œuvre de l'expérimentation du RSA. Dans le cadre du RSA, le principe de l'expérimentation était simple : il s'agissait de « *comparer la situation des allocataires de minima sociaux sur les territoires d'expérimentation avec des territoires témoins le plus ressemblants possible, puis à en déduire les effets du dispositif expérimenté par simple différence* ». Même si l'expérimentation était voulue par Martin Hirsch, ministre en charge de la réforme, la loi a laissé aux départements la plus grande liberté dans la manière de mener l'expérimentation : le rapport de synthèse note ainsi que « *pour les allocataires du RMI, les modalités d'expérimentations ont été choisies par les Conseils Généraux et sont très variables d'un département à l'autre* »<sup>29</sup>. Gomel et Méda relèvent des différences nombreuses : les critères d'éligibilité changeaient d'un département à l'autre (tous les bénéficiaires en emploi étaient ciblés dans certains départements ; seulement ceux qui avaient repris un emploi ou augmenté leur temps de travail depuis le démarrage de l'expérimentation étaient ciblés ailleurs), le type d'emploi également (ouvert à tous les contrats de travail, excluant certains contrats aidés, réservé à certains contrats aidés...), le temps de travail (le RSA s'appliquait dès la première heure travaillée ou à partir d'un nombre d'heures donné)... Les modalités d'accompagnement étaient elles aussi différentes : certains départements ont conservé l'accompagnement existant pour les allocataires du RMI, d'autres ont développé un accompagnement davantage tourné vers le retour à l'emploi<sup>30</sup>. Sur ces bases 33 départements

---

<sup>26</sup> Arrignon, M., « Opportunités des crises pour les réformes sociales : Le cas du RSA », in Barbier J.C., Bresson M., Muller B. (dir.), *Solidarités : l'épreuve des crises*, L'Harmattan, 2012, p.153-170.

<sup>27</sup> Pour une présentation comparée des politiques sociales « actives », nous renvoyons à : Barbier J.-C., « L'«activation» de la protection sociale, existe-t-il un modèle français ? », in Guillemard, A.-M. *Où va la protection sociale ?* (dir.), PUF, 2008, p.165-182 ; Vielle P., Pochet P., Cassiers I. (dir.), *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?*, Bruxelles, PIE.-Peter Lang, 2005 ; Eichhorst W., Konle-Seidl R., « Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies », IZA Discussion Paper, n° 3905, 2008 ; Serrano Pascual, A., « Conclusion : towards convergence of European activation policies ? », in Serrano Pascual, A. (dir.) *Are Activation Models Converging in Europe ?*, Bruxelles, ETUI, 2004, p. 497-518 ; Arrignon, M., « Convergence des idées, divergence des résultats ? Les stratégies d'« activation » de la protection sociale et leurs effets comparés », *Working papers de Sciences Po Grenoble*, n°10, novembre 2013. Disponible sur le site de l'IEP de Grenoble : <<http://www.sciencespo-grenoble.fr/faire-de-la-recherche/working-papers/>>

<sup>28</sup> Gomel B., Serverin E., « Expérimenter pour décider ? Le RSA en débat », *Document de Travail du CEE*, n°119, juin 2009.

<sup>29</sup> Comité d'évaluation du RSA, « Rapport final sur l'évaluation des expérimentations rSa », Mai 2009.

<sup>30</sup> Comité d'évaluation du RSA, « Rapport d'étape sur l'évaluation des expérimentations rSa, septembre 2008, p. 2-3.

ont démarré l'expérimentation fin juin 2008 pour un total de 13 250 ménages au titre du RMI/RSA.

Contrairement aux attentes formulées au début de l'expérimentation<sup>31</sup>, l'évaluation n'a pas montré de résultat significatif du nouveau dispositif RSA sur le retour à l'emploi des allocataires<sup>32</sup>. Mais pour cet article l'intérêt n'est pas là : il est de constater une montée en puissance des compétences des départements à la fois dans les attributions qui leurs sont conférées depuis le premier Acte de la décentralisation (organisation des parcours sociaux d'insertion, attribution des aides sociales) puis une ouverture juridique inédite à partir des années 2000, permettant à des départements de déroger au droit commun pour certaines expérimentations en matière sociale. Ce cas d'expérimentation informe alors sur la capacité juridique des départements à prendre des initiatives variées territorialement en matière sociale. Le RSA a ouvert une voie mais la loi de 2003 indique que les collectivités volontaires peuvent aussi mener des expérimentations dans d'autres domaines – dont la gestion des fonds structurels européens, la résorption de l'insalubrité, le financement de l'équipement sanitaire, l'assistance éducative... Financièrement, des conventions peuvent être passées avec l'Etat pour l'attribution des moyens nécessaires à ces expérimentation.

Forts de nouvelles compétences sociales, les départements sont donc prêts juridiquement pour mener des expérimentations. Se serviront-ils de cette capacité juridique pour déroger encore davantage au droit commun en matière de politique sociale à l'avenir ? Les dernières élections départementales ont été l'occasion de poser cette question de la compétence sociale et de l'autonomie dont peuvent faire preuve les présidents de Conseils Départementaux. Ainsi, sur la question du RSA, le Mouvement Français pour un Revenu de Base (MFRB) en a appelé aux nouveaux Conseils Départementaux pour « *proposer sur leur territoire d'expérimenter un RSA inconditionnel* »<sup>33</sup>. Jean-Eric Hyafil, économiste et membre fondateur du MFRB, a demandé également au Ministère des Affaires Sociales et le Secrétariat d'Etat à la Réforme de l'Etat de « *soutenir cette démarche d'expérimentation nécessaire et opportune* »<sup>34</sup>. La capacité juridique d'expérimentation est alors mise en avant pour porter une proposition politique favorable au revenu inconditionnel<sup>35</sup>. Sur le même sujet des revenus minimums, au cours des mêmes élections départementales mais à sur l'autre bord du champ politique, Nicolas Sarkozy a encouragé les nouveaux élus départementaux à combattre « *l'assistanat* » en imposant sept heures de travail hebdomadaires obligatoires pour les allocataires du RSA. Pour pouvoir le faire, Nicolas Sarkozy a lui aussi mis en avant le droit des collectivités à l'expérimentation sociale : « *Des sujets aussi importants que l'expérimentation que nous avons faite sur le nouveau contrat d'insertion de 7 heures hebdomadaires obligatoires pour les bénéficiaires du RSA-socle, qui avait été refusé par tous les élus de gauche, moi je ne verrais que des avantages à ce que vous puissiez le reprendre* », a-t-il ainsi avancé aux élus de son parti<sup>36</sup>. La proposition de Nicolas Sarkozy et celle de Jean-

<sup>31</sup> Anne, D., L'Horty, Y., « Les effets du revenu de Solidarité active (rSa) sur les gains du retour à l'emploi », *EPEE*, vol.08, n°11, 2008.

<sup>32</sup> Anne D., L'Horty Y., « Le RSA : un premier bilan », *Cahiers français*, n°358, 2010.

<sup>33</sup> Voir l'appel du Mouvement sur le site : <http://revenudebase.info/2015/03/09/experimenter-rsa-inconditionnel-departements/>

<sup>34</sup> *Idem*.

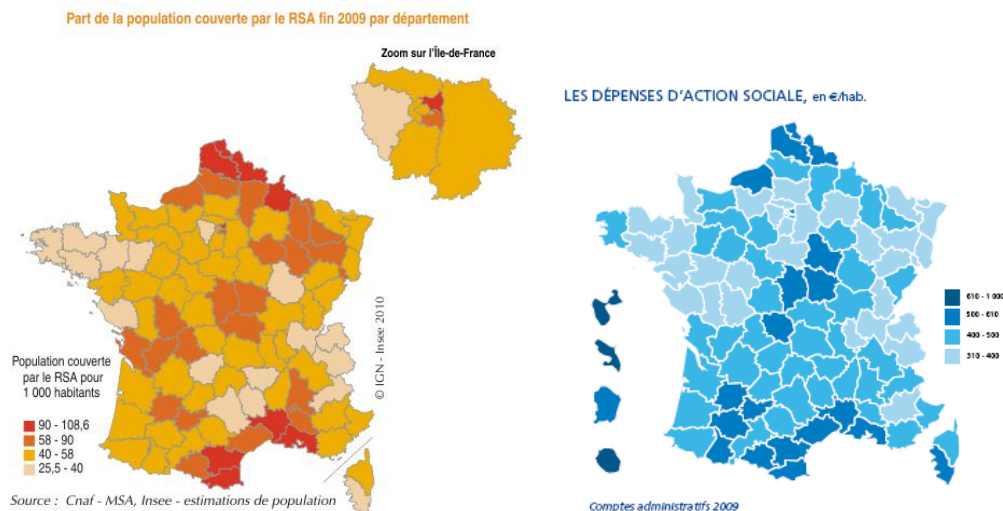
<sup>35</sup> Sur les propositions pour un revenu universel inconditionnel, voir notamment les travaux d'Alain Caillé (Caillé, A., « Engagement sociologique et démarche idéaliste-typique », *Sociologie du travail*, vol. 41, n°3, 1999) et les publications nombreuses de la revue du MAUSS sur le même thème (<[www.revuedumauss.com](http://www.revuedumauss.com)>).

<sup>36</sup> Ollivier, C., « Nicolas Sarkozy : "7 heures de travail obligatoire pour les bénéficiaires du RSA" », *Le Journal du dimanche*, 8 avril 2015.

Eric Hyafil sur le revenu minimum sont opposées dans l'espace politique, mais il est étonnant de noter que les deux font directement appel aux présidents des Conseils Départementaux pour prendre des initiatives spécifiques et expérimenter des modèles différents en matière sociale. Est-ce à dire que les politiques sociales locales seraient, pour l'instant, peu différenciées d'un territoire à l'autre ?

### 1.3. Des traditions sociales différentes selon les départements ?

La question de la mesure du changement des politiques sociales selon les territoires et les variables politiques traditionnelles (couleur politique des assemblées locales, degré de conflictualité et de compétition politique...) n'est pas aisée à informer. C'est que les départements ne sont pas égaux face à la pauvreté : la géographie sociale permet d'analyser les inégalités entre départements selon la part de la population bénéficiant d'aides à l'insertion ou d'aides à destination des personnes âgées en regard des indicateurs de contexte démographique, économique ou social<sup>37</sup>. À travers l'axe relatif à la précarité, ces études montrent qu'il est possible de proposer une typologie des territoires sur le thème de la précarité à un niveau départemental ; on sait par exemple que les dépenses d'action sociale se situent entre 610 et 1000 euros par habitant et par an dans les départements du Nord et sur la côte méditerranéenne, mais qu'elles sont inférieures à 400 euros dans la plupart des départements de Bretagne ou d'Alsace<sup>38</sup> – ce qui confirme les données sociales sur la géographie de la pauvreté en France (voir tableaux ci-dessous).



La première variable qui peut expliquer la différence d'investissement dans le social selon les départements est bien l'intensité des problèmes sociaux à traiter : « *Les départements où les bénéficiaires du RSA sont proportionnellement les plus nombreux ont un taux de chômage élevé. Mais ce sont également ceux où les jeunes en situation de pauvreté sont les plus nombreux et où la proportion de la population vivant dans les pôles urbains est*

<sup>37</sup> INSEE, « Connaître pour agir : des indicateurs au service des politiques sociales », *Profils*, n° 92, juin 2011.

<sup>38</sup> Janvier, G., « Bilan de trente ans de décentralisation en matière sociale », *op. cit.*



la plus forte. Dans neuf départements, la part de bénéficiaires du RSA est supérieure de 50 % à la moyenne nationale : huit sont septentrionaux (Nord, Pas-de-Calais, Ardennes) ou situés sur le littoral méditerranéen (Pyrénées-Orientales, Aude, Bouches-du-Rhône, Gard, Hérault). En Seine-Saint-Denis, la part de la population couverte par le RSA est deux fois supérieure à la moyenne nationale (8,3 %, contre 4,3 %) et le taux de pauvreté est de 22 %. 38 départements se situent entre 15 % et 45 % en dessous de la moyenne métropolitaine. [En revanche] en Haute-Savoie, dans la Marne et dans les départements situés dans le bassin parisien (les Yvelines, l'Essonne, les Hauts-de-Seine, la Seine-et-Marne et l'Eure-et-Loir), la proportion de personnes couvertes par le RSA et de personnes âgées bénéficiaires de prestations est inférieure à la moyenne nationale »<sup>39</sup>. Peut-on dire alors qu'il y a des différences de traitement des publics cibles selon les traditions de politiques locales ? Les variables politiques changent-elles la manière de gérer les politiques sociales ?

La question est controversée dans la littérature scientifique ; des économistes l'ont posée par le prisme des choix fiscaux locaux : « La littérature [économique] propose deux modèles concurrents qui ont été récemment confrontés aux comportements observés des collectivités locales: d'une part, le modèle de comportement opportuniste, dans lequel les élus tirent des avantages du fait d'être au pouvoir et cherchent à être réélus ; d'autre part, le modèle de comportement partisan, dans lequel les élus maximisent le bien-être de leurs seuls électeurs ou partisans et mènent une politique motivée par des objectifs idéologiques. Ces modèles concurrents fournissent deux prédictions opposées quant aux effets de la concurrence politique sur les budgets publics. Les modèles d'élus opportunistes suggèrent que plus la concurrence politique est faible, plus les budgets sont élevés, et cela quelle que soit l'appartenance partisane de l'élu. Au contraire, les modèles d'élus partisans prédisent qu'une concurrence politique forte contraint différemment les élus dans la mise en œuvre de leurs programmes partisans, et donc que l'effet de la concurrence sur les budgets publics doit être différent selon l'appartenance partisane des élus »<sup>40</sup>. En introduisant dans le modèle de choix spatial des déterminants politiques — cumul des mandats du président du Conseil général, appartenance politique, mesure de l'intensité de la concurrence politique au sein de l'assemblée départementale – Dubois, Leprince et Paty montrent que ces variables ont peu d'effet sur les décisions prises *in fine*<sup>41</sup> : « nous rejetons l'hypothèse d'un comportement opportuniste d'élus locaux cherchant mettre à profit une faible concurrence politique pour voter des taux élevés de taxe [...] Cet article offre un premier aperçu sur données locales françaises de l'intérêt à élargir, comme le fait depuis quelques années la littérature internationale, la gamme des facteurs explicatifs des comportements publics locaux, et à considérer le pouvoir explicatif de variables caractérisant les élus ou l'ampleur de la concurrence politique à l'échelon local »<sup>42</sup>. La majorité politique n'a pas d'effet univoque sur les politiques locales. Des pistes d'explications théoriques sont avancées dans la littérature : « Dans les arènes politiques locales, qui nous concernent au premier chef, la place des idéologies partisans semble des plus congrues. Paradoxalement, l'une des conséquences des lois de décentralisation (1982-1986) semble avoir été de restreindre sensiblement la politisation des politiques locales, alors même que l'accroissement des ressources et des compétences des collectivités territoriales leur offrait de nouvelles marges de manœuvre.

---

<sup>39</sup> Mansuy M., Lacroix S., « Aides sociales à l'insertion et aux personnes âgées. Les situations contrastées des départements », *INSEE première*, n° 1346, avril 2011.

<sup>40</sup> Dubois E., Leprince M., Paty S., « Les déterminants politiques des choix fiscaux locaux », *Revue de l'OFCE* vol. 3, n°94, 2005, p. 317-349.

<sup>41</sup> *idem.*

<sup>42</sup> *idem.*

*Confrontés à la fin de 'la liberté d'inaction' caractéristique de la période précédente, les élus locaux ont dû privilégier la mise en œuvre d'actions souvent peu originales, mais relativement aisées à mettre en place, correspondant à des attentes de rôle nouvelles, et dont ils pouvaient s'imputer les résultats plus ou moins symboliques. Il ne s'agit pas ici de considérer comme acquis l'avènement d'un consensus, mais bien de prendre acte du désencastrement idéologique de la compétition politique locale. [...] Le credo de l'élu local contemporain, assurément, c'est le pragmatisme gestionnaire »<sup>43</sup>.*

N'ya-t-il donc aucune variable politique qui permette de classer les politiques sociales locales ? Le fait d'avoir décentralisé l'action sociale n'a-t-il amené ni à une course en avant, ni à une concurrence ou une tentative de limiter les dépenses sociales ? Pour Swank, la décentralisation et la fragmentation des systèmes de prise de décision produiraient des alliances pro *welfare* fractionnées et plus faibles : dans les pays fédéraux ou très décentralisés, les groupes organisés au niveau régional domineraient les groupes progressistes et égalitaires situés au niveau national – les stratégies de ces derniers étant moins cohérentes et leurs ressources plus dispersées que dans les systèmes unitaires<sup>44</sup>. Pour Spank, plus la décentralisation est forte plus le soutien aux politiques sociales se distendrait<sup>45</sup> ; pour ces raisons, l'organisation fédérale ou décentralisée serait plutôt défavorable aux politiques sociales d'après lui. Pour d'autres auteurs à l'inverse, les effets de la décentralisation sur les politiques sociales sont indécidables sur le plan théorique, mais plutôt positives sur un plan empirique : des politiques sociales plus généreuses auraient été adoptées en Italie au gré de la plus forte décentralisation<sup>46</sup>. Il est donc difficile de répondre de manière univoque, que ce soit théoriquement ou empiriquement, à la question des « modèles » de politiques sociales locales – et de faire de la variable politique une variable déterminante. Ainsi que le conclut Dupuy : « *L'exploration des recherches portant sur les effets de la régionalisation des politiques sociales sur les inégalités entre les territoires a permis d'évacuer certaines réponses infondées et de poser quelques nouvelles questions. Nous avons d'abord vu que contrairement à ce que laissent supposer nombre de travaux, aucun lien a priori ne peut être établi entre un type d'institution politique et les effets des politiques sur les territoires subnationaux* »<sup>47</sup>. Il est aussi difficile d'apprécier la question des pratiques sociales du fait des modalités de comparaison : les professionnels du social travaillent-ils selon des modalités fortement variées d'un département à l'autre, et reçoivent-ils des instructions typiquement différentes selon les départements ? Une étude d'Agnès Gramain et Samuel Neuberg indique qu'une « *lecture d'ensemble des réponses fournies par les professionnels de terrain à nos interrogations sur la réponse publique apportée localement à différents cas-types est très instructive : pour la plupart des cas-types utilisés, il est impossible de trouver deux professionnels ayant donné*

---

<sup>43</sup> Desage F., Godard J., « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, vol.55, n°4, 2005, p. 633-661. Dans un tout autre contexte territorial, Parizet conclut sur la même tonalité: la dépolitisation de l'action publique territoriale – par l'appel au « pragmatisme » et la mise en place de dispositifs participatifs de régulation du conflit – serait la conséquence d'une tentative, par les élites locales, de contrôler et d'éloigner de la scène politique locale les registres de contestation (Parizet, R., « La fabrique dépolitisée des élites locales », *Revue internationale de politique comparée*, n°4, vol.20, 2013, p.77-101).

<sup>44</sup>Dupuy, C., « Régionalisation, politiques sociales et inégalités territoriales en Europe », *Cahiers de recherche du Programme Villes & territoires*, n°1, 2009.

<sup>45</sup> Swank, D., *Global Capital, Political Change in Developed Welfare States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

<sup>46</sup> Bonoli, G., « Political Institutions, Veto Points and the Process of Welfare State Adaptation », in Pierson, P.(dir.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, p. 238-264, 2001.

<sup>47</sup> Dupuy, C., « Régionalisation, politiques sociales et inégalités territoriales en Europe », *op. cit.*

des réponses similaires. Des différences sont perceptibles jusque dans les aspects des dispositifs les plus encadrés par la loi, d'un territoire à l'autre mais tout autant d'un professionnel à l'autre, en fonction de la place qu'il occupe dans l'architecture d'ensemble des dispositifs. Dans une perspective comparatiste, la tentation est grande d'homogénéiser les réponses obtenues à la lumière des textes et définitions officielles »<sup>48</sup>. Il faut alors se baser plutôt sur des monographies et des témoignages de professionnels pour comprendre, de l'intérieur, la montée en compétence au cours d'une carrière au service du travail social départemental<sup>49</sup>. Des études géographiques tendent à attester que les politiques sociales locales, parce qu'elles prennent en compte la variabilité et la multiplicité des situations, prendraient plus finement en compte les inégalités socio-spatiales<sup>50</sup>. Un bilan de trente ans de décentralisation en matière sociale<sup>51</sup> permet d'informer sur cette véritable « *expertise sociale* » construite patiemment dans les départements<sup>52</sup>. Dans la pratique quotidienne des décisions sociales, des recherches collectives renseignent sur la manière dont, au jour le jour, se prennent des décisions sociales dans les Maisons départementales des Personnes Handicapées, dans les commissions des droits et de l'autonomie et autres cellules des contrats de transition professionnelle<sup>53</sup>... L'interaction régulière favoriserait au niveau départemental la circulation de catégories entre les professionnels du social – catégories qui fonderaient en retour des critères communs d'appréciation et une professionnalisation des « *experts du social* »<sup>54</sup>. Pourtant, ces travaux ne permettent pas de monter fortement en généralité et de répondre à la question des « traditions » : existe-t-il des modèles de politiques sociales différentes selon les territoires en France ? La comparaison des différentes « modèles » territoriaux de politiques sociales en France requerrait un protocole comparatiste exigeant<sup>55</sup>, et il n'est pas sûr qu'une telle étude sur l'ensemble des départements apporte des résultats attestant une variabilité forte des pratiques sociales selon des variables simples. En effet, nous allons montrer dans la seconde partie qu'il ne faut pas surévaluer la capacité d'autonomie dont disposent les collectivités lorsqu'elles mettent en œuvre les politiques sociales : des contraintes juridiques et budgétaires limitent *de fait* leur marge de manœuvre et leur capacité à construire des « contre-modèles » sociaux au niveau local.

---

<sup>48</sup> Gramain A., Neuberg S., « Réagencements territoriaux et conduites des politiques sociales à l'échelle locale », *Travail et Emploi*, n°119, 2009, p.77-87.

<sup>49</sup> Autès, M., *Les paradoxes du travail social*, Dunod, 1999.

<sup>50</sup> David, O., « Agir à l'échelon des territoires : une évidence, des risques », *La santé de l'homme*, n°383, 2006.

<sup>51</sup> Janvier, G., « Bilan de trente ans de décentralisation en matière sociale », in Fourel C., Malochet G., « Les politiques de cohésion sociale. Acteurs et instruments », *op. cit.*

<sup>52</sup> Guignot, C., « Ne pas perdre l'expertise sociale des départements – entretien avec Christophe Béchu, Président de l'ODAS », *Gazette Santé Sociale*, 23 décembre 2014.

<sup>53</sup> Lima L.(dir.), *L'expertise sur autrui. L'individualisation des politiques sociales entre droit et jugements*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2013.

<sup>54</sup> *idem.*

<sup>55</sup> Pasquier, R., « Comparer les espaces régionaux : stratégie de recherche et mise à distance du nationalisme méthodologique », *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 19, n°2, 2012.

## 2. L'autonomie très contrainte du « département-providence »

Depuis trente ans l'expertise sociale territoriale s'est renforcée, les compétences juridiques se sont accrues, des transferts financiers ont été assurés entre l'Etat et les Conseils Généraux. Est-ce à dire que les départements ont aujourd'hui la possibilité de gérer les politiques sociales comme ils le souhaitent ? S'ils le peuvent de plus en plus en théorie – équipés par des équipes professionnalisées, chefs de file du social – il restent tenus par des contraintes budgétaires et des cadres juridiques qui limitent la constitution de « modèles » ou de « contre-modèles » providence au niveau local. Dans quelle mesure le niveau local est-il réellement en mesure de compenser, d'équilibrer, de contrarier des orientations politiques nationales par une capacité d'autonomie et de réallocation des ressources – et ce dans un contexte permanent d'austérité<sup>56</sup> ?

### 2.1. Des compétences obligatoires énoncées par l'Etat : le cas du RSA

Non seulement les départements doivent s'acquitter du versement des prestations sociales et de la mise en place de parcours d'insertion, mais ces pratiques sont très encadrées – et elles sont plus strictement délimitées aujourd'hui qu'aux premiers temps de la décentralisation. Dans le système RMI par exemple, les allocataires étaient liés par un contrat d'insertion stipulant des « exigences institutionnelles d'autonomie<sup>57</sup> ». Aujourd'hui, la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 sur le RSA a repris le principe du contrat d'insertion mais en insistant sur l'« orientation prioritaire vers l'emploi » des allocataires<sup>58</sup>. La loi demande aux départements de diriger chaque allocataire, « de façon prioritaire », vers le marché du travail. Les départements ne peuvent pas décider eux-mêmes des critères pour évaluer l'employabilité des publics qu'ils suivent : la loi sur le RSA renvoie au droit commun de l'assurance chômage pour déterminer si l'allocataire est « immédiatement disponible » pour occuper un emploi : « Est considéré comme immédiatement disponible pour occuper un emploi la personne qui n'exerce aucune activité professionnelle, qui ne suit aucune action de formation professionnelle et dont la situation personnelle lui permet d'occuper sans délai un emploi<sup>59</sup>. » S'il est jugé disponible, l'allocataire doit être adressé à Pôle Emploi ou à un autre organisme de placement et doit se conformer aux obligations d'un « simili chômeur indemnisé<sup>60</sup> ». L'allocataire est alors assujéti aux règles communes, invariables d'un département à l'autre, concernant la recherche active d'un travail : signer un « projet personnalisé d'accès à l'emploi » et ne pas « refuser plus de deux offres raisonnables d'emploi » telles que définies – de manière plus stricte qu'auparavant – par la loi du 1<sup>er</sup> août 2008 sur l'assurance chômage. Dans le cas où ces conditions ne seraient pas respectées, l'allocataire serait « signalé » au président du Conseil Général pour suspension du versement du RSA<sup>61</sup>. La loi laisse certes au président du Conseil Général la possibilité de créer et d'organiser un parcours d'insertion sociale ; mais dans ce cas, les allocataires qui ne sont pas dirigés vers le marché du travail au

---

<sup>56</sup> Pierson, P. « Coping With Permanent Austerity: Welfare State Restructuring en Affluent Democracies », in Pierson, P. (dir.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, p. 410-456.

<sup>57</sup> Duvoux, N., *Le RMI et les dérives de la contractualisation*, PUF, 2007.

<sup>58</sup> Morvan, P., « La loi généralisant le RSA », *Droit social*, n° 2, 2009, p. 189.

<sup>59</sup> Code du travail, art. R. 5411-9.

<sup>60</sup> Morvan, P., *op. cit.*, p. 189.

<sup>61</sup> Code de l'Action Sociale et des Familles, art L. 262-35 et s.

bout de 6 à 12 mois doivent voir à nouveau leur situation réexaminée par les services du Conseil Général. La loi demande maintenant au Conseil Général qu'elle mette en place une équipe pluridisciplinaire qui devra prendre les mesures nécessaires pour la réinscription la plus rapide possible de l'allocataire dans une « démarche de recherche d'emploi<sup>62</sup> » – les difficultés sociales étant conçues par la loi comme ne pouvant faire que « temporairement obstacle » à l'« engagement » des allocataires dans l'emploi<sup>63</sup>. En somme, les services sociaux des départements peuvent toujours décider quels parcours mettre en place pour ramener les allocataires vers l'emploi ; mais l'objectif est fixé par la loi, les procédures et les contraintes de calendrier s'imposent aux services sociaux locaux de manière très descendante. D'après l'Assemblée des départements de France, « concrètement, pour la protection de l'enfance, ou pour le versement des prestations sociales que sont l'APA, la PCH ou le RSA, les marges de manœuvre n'existent pas. En la matière, l'action sociale et médico-sociale des départements n'a donc guère de place dans l'actuel débat électoral. Depuis l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (Odas), d'ailleurs, le délégué général Jean-Louis Sanchez le relève : les appartenances partisans n'ont jusqu'ici que peu pesé sur les politiques menées<sup>64</sup> ». Si les départements n'ont que peu de marge de manœuvre c'est à la fois sur un plan juridique – contraints par des procédures, des calendriers et des objectifs fixés par la loi – mais aussi et surtout parce qu'ils sont tenus par des contraintes budgétaires particulièrement fortes.

## 2.2. Des marges budgétaires limitées

Outre le cadre réglementaire, les problèmes budgétaires finissent de limiter l'autonomie des collectivités locales en matière de politiques sociales. Gardons le cas de l'assistance : au moment où elles ont été confiées aux départements, en 2004, les prestations d'assistance représentaient un budget total de 5,5 milliards d'euros<sup>65</sup>. Ces nouvelles dépenses pour les départements devaient être théoriquement couvertes par des dévolutions en provenance de l'État, une partie de la Taxe d'Imposition sur les Produits Pétroliers étant attribuée aux conseils généraux pour couvrir le paiement des allocations. Mais ces derniers ont dû dépenser davantage pour assumer le transfert de compétences : les ressources accordées par l'Etat ont été calculées en fonction de frais de fonctionnement centralisés, sans prendre tenir compte des besoins locaux d'investissement ainsi que des gains d'échelle moindres au niveau local par rapport à une organisation centralisée. Si le RMI a ainsi coûté 5,5 milliards d'euros aux départements en 2004 ceux-ci n'ont reçu de l'Etat qu'un budget de 4,3 milliards, soit 1,2 milliards à autofinancer. Avec la prise en charge du versement de l'allocation sociale, la part des dépenses départementales nettes liées à l'assistance est ainsi passée de 6% en 2003 à 30% en 2004<sup>66</sup>. Les allocations versées, le RMI puis le RSA, mais aussi l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la Prestation de compensation du handicap (PCH), sont à l'origine de cette évolution de la dépense, leur poids ayant décuplé en

---

<sup>62</sup> *idem*.

<sup>63</sup> Code de l'Action Sociale et des Familles, art L. 262-29.

<sup>64</sup> Association des Départements de France, citée in : TSA, « Elections départementales : l'action sociale fait débat », 03/03/2015. Disponible en ligne sur : [www.tsa-quotidien.fr](http://www.tsa-quotidien.fr).

<sup>65</sup> DREES, « Les dépenses d'aide sociale départementale en 2004 », *Etudes et résultats*, n°453, 2005.

<sup>66</sup> *ibid.*, p.5.

dix ans<sup>67</sup>. Les dépenses pour l'hébergement social ont connu aussi une progression forte, passant de 6 milliards d'euros à 10,9 milliards pendant la même période. Or, face à ces augmentations massives, les ressources ne suivent pas, tant du côté des dotations versées par l'État que de la fiscalité locale, très peu dynamique<sup>68</sup>.

Avec la crise économique le poids du RMI puis du RSA sur les finances départementales s'est encore alourdi. Après une baisse du nombre des allocataires en 2007 et 2008, les besoins sont repartis à la hausse en 2009 et 2010 : en seulement trois mois (de décembre 2009 à mars 2010) 9 000 personnes supplémentaires sont devenues allocataires de l'assistance en France<sup>69</sup>. Parce qu'il dépend directement de la conjoncture économique, le coût total du dispositif d'assistance a augmenté fortement depuis 2009 alors que le niveau des transferts financiers de l'État restait lié, lui, à une estimation antérieure des besoins et des ressources. Comme le résumait Gilbert et Guengant, « *les ressources des départements présentent une forte cyclicité et un adossement peu dynamique aux compétences transférées* »<sup>70</sup>. Lorsqu'il s'était avéré en 2004 que les dotations ministérielles ne permettraient pas de couvrir les besoins des départements, le Premier ministre s'était engagé à financer le déficit de l'année au-delà des prescriptions légales<sup>71</sup>. Mais c'était une mesure exceptionnelle et l'effet de ciseau (hausse du coût de l'aide sociale, rigidité des dotations) s'est révélé de plus en plus difficile à soutenir pour les Conseils généraux. En 2008, les prestations d'assistance leur ont ainsi coûté 11 milliards d'euros, ce que l'État n'a compensé qu'à hauteur de 7,5 milliards – soit une charge nette de 3,5 milliards. En 2010, cet écart s'est élevé à 5,3 milliards d'euros, puis à 6 milliards en 2011, au point que 28 départements « *ruraux ou urbains, de droite comme de gauche* » se sont déclarés dès 2010 dans une « *situation financière dramatique* »<sup>72</sup>. En désindexant les dotations des besoins effectifs des départements, l'État a limité les ressources et incité les collectivités locales à diminuer leurs charges. Or quelle autre solution les départements pouvaient-ils trouver pour limiter les dépenses sociales – majoritairement dédiées au paiement des allocations – sinon s'approprier les indications du gouvernement et faire diminuer ou réguler le nombre d'allocataires sur leur territoire ? Comme l'écrivaient aux tous débuts du RSA Patrick Gianfaldoni et Frédéric Rostaing, les départements ont connu une « *Une politique de rationalisation budgétaire descendante* » : « *la territorialisation de l'action publique s'est traduite avant tout par deux grandes vagues de réformes de décentralisation. Celle qui est en cours pousse les collectivités territoriales à adopter de nouveaux principes de gestion des services [...] La loi instaurant la mise en œuvre du RSA devrait accentuer le phénomène de rationalisation des budgets d'insertion. Elle place les départements au cœur du pilotage des politiques d'insertion à l'échelle territoriale, leur responsabilité couvrant l'accompagnement social et professionnel (définition des objectifs et conception des processus), les besoins et l'offre locale d'insertion (rapports de coordination*

---

<sup>67</sup> Portal E., « Quelle soutenabilité des budgets départementaux au regard du poids des compétences sociales, en particulier en matière de vieillissement ? », *Revue française des finances publiques*, n° 120, 2012, p. 203 ; Observatoire décentralisé de l'action sociale, 2012, « Dépenses départementales d'action sociale en 2011 : se poser les bonnes questions », *Lettre de l'Odas*, juin 2012.

<sup>68</sup> Lafore, R., « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du "département providence" », *op. cit.*

<sup>69</sup> Source : CNAF - Direction des statistiques, des études et de la recherche.

<sup>70</sup> Gilbert, G., Guengant, A., « Prospective des budgets des départements (2011-2015) », Rapport pour l'Assemblée des départements de France, Centre régional d'études et de formation économiques, Rennes, 2010.

<sup>71</sup> Observatoire de la décentralisation, Rapport d'information n° 316, 2005.

<sup>72</sup> Garat, J.-B., « Budget : les départements sonnent l'alarme », *Le Figaro*, 07/04/2010.

entre sphère publique et sphère privée) ainsi que les actions d'insertion à planifier (programmation) »<sup>73</sup>.

Responsables des actions à mener, les Conseils Généraux sont doublement incités financièrement à accélérer la sortie des allocataires vers l'emploi. Les départements sont en effet responsables du versement du RSA pour les personnes sans emploi mais ils sont délestés de cette charge dès que les allocataires reprennent un travail. Cette incitation financière n'est pas totalement nouvelle dans la mesure où les départements versaient les prestations depuis 2004 : davantage de reprises d'emploi impliquent, mécaniquement, moins de minima sociaux à verser. La subtilité apportée par la loi sur le RSA concerne la modulation des responsabilités financières en fonction des performances et de la bonne volonté des Conseils généraux. En 2008, un « *Fonds National des Solidarités Actives* » a ainsi été créée ; abondé par l'Etat, il est mis à contribution et prend le relais du Conseil général dès que l'allocataire de l'assistance reprend un travail – même en cas de salaire très faible. Si la personne pauvre ne retrouve pas d'emploi, le fonds étatique n'est pas mis à contribution et le paiement de l'allocation reste de la responsabilité entière du département<sup>74</sup>. Si l'allocataire reprend un contrat à temps très partiel et très faiblement rémunéré, le Conseil général ne paie plus le RSA et c'est le fonds national qui prend le relais. Ainsi l'Etat incite-il financièrement tous les Conseils généraux à accélérer le retour à l'emploi des allocataires de minima sociaux ; certes les départements peuvent être moins regardants sur l'orientation rapide à l'emploi, mais alors ils doivent alors assumer financièrement. Or en période de disette budgétaire, « *le contrôle de la dépense locale par la désindexation des dotations nationales* » se révèle de plus en plus « *contraignant* »<sup>75</sup>.

Les services sociaux locaux n'ont qu'une autonomie toute relative en matière sociale : la loi fait des politiques sociales une compétence obligatoire et elle précise strictement les cadres de l'insertion des allocataires. Elle limite également la possibilité pratique, financière, de faire autrement : obligés d'équilibrer leur budget, les Conseils généraux ont des ressources peu élastiques et ne peuvent agir que sur la ventilation de leurs dépenses – les prestations sociales, et singulièrement le RSA, représentant la plus grosse charge de leur budget. Les départements initialement opposés à la création du RSA en 2008 – tels le département de l'Isère par exemple – ont ainsi fini par appliquer la réforme et modifier leurs pratiques de guidage social, en réduisant le temps moyen des parcours sociaux d'insertion et en augmentant le volume de personnes dirigées immédiatement vers le marché du travail<sup>76</sup>. D'autres départements, pourtant eux aussi opposés à la majorité politique nationale – tels le Pas-de-Calais, l'Eure, les Bouches-du-Rhône ou la Haute-Corse – avaient même choisi d'expérimenter le RSA avant sa généralisation afin de bénéficier le plus rapidement possible des subventions nationales associées. Ces éléments conduisent alors à minorer les capacités de création d'un « contre modèle » social au niveau local : tenus réglementairement, contraints financièrement, les départements sont aujourd'hui peu capables de contrarier les orientations

---

<sup>73</sup> Gianfaldoni P., Rostaing F., « L'insertion par l'activité économique comme espace d'action publique : entre politique publique et gouvernance », *Politiques et management public*, vol. 27, 2010.

<sup>74</sup> Cazalet A., De Montgolfier A., « Rapport sur le projet de loi de finances pour 2011 : Solidarité, insertion et égalité des chances », Rapport général fait au nom de la commission des finances du Sénat, n° 111, 2010.

<sup>75</sup> Gilbert, G., Guengant, A., « Prospective des budgets des départements (2011-2015) », *op.cit.*

<sup>76</sup> Arrignon, M., « Les allocataires du Revenu de Solidarité Active face aux nouvelles injonctions de l'Etat social », in Warin P., Ertul S., Melchior J.-P. (dir.), *Les parcours sociaux à l'épreuve des politiques publiques*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2012.

politiques nationales par une hypothétique capacité de réallocation différentielle des ressources au niveau local.

### **3. Du département à la région-providence ? Les politiques sociales perdues au milieu de la réforme territoriale**

Arrivés à ce point de l'article nous avons pu analyser les ressources juridiques et financières dont disposent les départements en matière de politique sociale. Qu'en est-il des régions : peut-on considérer qu'à côté des départements, les régions seraient en passe de s'imposer dans l'organisation territoriale des politiques sociales en France<sup>77</sup> ? La région a déjà été retenue comme échelon pertinent pour les politiques de santé : depuis la décennie 1970, le niveau régional est le niveau opérationnel des décisions relatives à l'organisation de l'offre hospitalière – l'hôpital constituant le segment majeur d'une politique publique de santé elle-même centrée sur l'offre de soins<sup>78</sup>. Depuis 2010 ce sont les agences régionales de santé qui organisent les politiques touchant à la santé publique<sup>79</sup>. Au-delà du seul secteur médical, des incursions plus sporadiques dans le secteur social ont été tentées par les Conseils Régionaux, en marge de politiques qui constituaient le cœur de leur intervention : par le biais des formations, les régions financent des bourses pour étudiants en carrières sanitaires et sociales<sup>80</sup> ; par le biais du soutien au tissu socio-économique, des régions soutiennent la création d'entreprises sociales et solidaires – notamment les structures d'insertion par l'activité économique<sup>81</sup> ; des colloques et publications sur des enjeux sociaux sont régulièrement financés par les Conseils Régionaux<sup>82</sup>... Ces interventions restent éparées et n'empiètent pas sur le cœur des politiques sociales – prestations, parcours d'insertion – dont le département reste « chef de file ».

En cas de disparition des départements toutefois, à quel échelon serait transférée la compétence sociale ? Si l'annonce de la disparition des départements a été nuancée depuis le premier discours de Manuel Valls en avril 2014, l'hypothèse d'une montée en puissance de « régions providence » est devenue plus sérieuse à l'issue de deux changements institutionnels récents : la constitution des régions comme nouvelles autorité de gestion des fonds structurels européens et surtout la réforme territoriale, qui a renforcé le fait régional à plusieurs titres.

---

<sup>77</sup> Auby J.-B., « Le système français de décentralisation en matière sociale : un état des lieux », in Fourel C., Malochet G., « Les politiques de cohésion sociale. Acteurs et instruments », *op. cit.*, p.219.

<sup>78</sup> Inspection générale des affaires sociales, « Politiques sociales de l'Etat et territoriales », rapport annuel de l'IGAS, 2002.

<sup>79</sup> Belorgey, N., *L'hôpital sous pression*, La Découverte, 2011.

<sup>80</sup> Le Conseil des Pays de la Loire a ainsi décidé de rendre gratuites toutes les formations sanitaires agréées d'aide-soignant, ambulancier, auxiliaire de vie sociale, moniteur éducateur, technicien en intervention sociale et familiale ; voir à ce propos le site de la région : < [www.paysdelaloire.fr/politiques-regionales/sanitaire-et-social/actu-detaillee/n/la-gratuite-des-formations-de-niveaux-v-et-iv-copie-1/](http://www.paysdelaloire.fr/politiques-regionales/sanitaire-et-social/actu-detaillee/n/la-gratuite-des-formations-de-niveaux-v-et-iv-copie-1/)>

<sup>81</sup> Voir par exemple le site de la région Rhône-Alpes à cet égard : <[www.rhonealpes.fr/100-economie-sociale-et-solidaire.htm](http://www.rhonealpes.fr/100-economie-sociale-et-solidaire.htm)>

<sup>82</sup> Voir la page « politique sociale » de la région Ile de France par exemple : <[www.iledefrance.fr/competence/politique-sociale](http://www.iledefrance.fr/competence/politique-sociale)>



Alors que les départements devraient disparaître d'ici 2020, la région est-elle en train de s'imposer comme le nouvel acteur fort des politiques sociales en France ?

### **3.1. Le renforcement financier des Conseils Régionaux via la gestion des fonds européens**

Avec la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014, l'Etat a confié aux conseils régionaux la gestion d'une partie des fonds européens en France. Jusqu'à la génération de programmes 2007-2013, c'était l'Etat qui était l'autorité de gestion de ces fonds<sup>83</sup>. A partir de 2014, les conseils régionaux sont devenus autorités de gestion du FEDER, du FEADER et du FSE ; certes tout le FSE ne sera pas géré par les Conseils Régionaux (seules les mesures relatives à la formation seront de leur responsabilité) mais le volet géré par les régions correspondra tout de même à 35% de l'enveloppe FSE pour la France<sup>84</sup>. Ce changement est important car l'autorité de gestion est responsable de la programmation des projets cofinancés par les fonds européens, du respect des règles d'éligibilité dans la sélection des projets, de la régularité de la gestion financière, du contrôle des résultats et du versement des aides européennes – ainsi que de l'évaluation de l'impact des programmes<sup>85</sup>. Le Préfet de région – autrefois autorité compétente – pouvait déjà confier à des partenaires institutionnels la gestion d'une partie des fonds européens<sup>86</sup> ; mais depuis la loi MAPTAM tous les Conseils Régionaux deviennent automatiquement autorités de gestion. En pratique, un accord de partenariat est fixé au niveau national, puis les priorités régionales sont déclinées dans des programmes régionaux : Programme Opérationnel FEDER-FSE, Programme de Développement Rural pour le FEADER et volets régionaux de programmes pour le FSE. Avec quelles conséquences ? La région rendra désormais ses comptes directement à la Commission européenne concernant l'utilisation des fonds ; la région définira des objectifs à atteindre d'ici la fin de la programmation, fixera les moyens et devra mettre en place des indicateurs de performance. En contrepartie, l'article 78 de la loi MAPTAM rend les régions responsables financièrement – avec une « *possibilité d'engagement de la responsabilité pécuniaire des collectivités en cas de corrections ou sanctions financières* »<sup>87</sup>. Ce transfert renforce donc la responsabilité et les ressources financières des Conseils Régionaux pour les projets locaux ; il implique également une montée en compétence des services et agents des régions en matière de politiques sociales<sup>88</sup>.

Pourquoi et comment en est-on arrivés à confier aux régions la gestion de fonds sociaux européens ? C'était une revendication des régions depuis plusieurs années<sup>89</sup> ; le 12

---

<sup>83</sup> Sauf en Alsace et pour les programmes de coopération territoriale européenne.

<sup>84</sup> DATAR-CGET, « Programmation des fonds européens 2014-2020 », janvier 2014.

<sup>85</sup> Plus d'informations sur : <www.europa.eu>.

<sup>86</sup> Circulaire du 13 avril 2007 sur le dispositif de gestion des fonds européens 2007-2013.

<sup>87</sup> Gerbeau, D., « Les 9 principales dispositions de la loi 'métropoles' dans le détail », *La gazette des communes*, 30/01/2014.

<sup>88</sup> Lebrou, V., « Devenir porteur de projet européen ou la (con)formation progressive à un impératif gestionnaire : une analyse 'par le bas' des bénéficiaires du Fonds social européen », Communication au Congrès annuel de la Société Québécoise de Science Politique, Ottawa, 23 Mai 2012.

<sup>89</sup> Kis, M., « Fonds européens : l'Etat cède la place aux régions », *Le courrier des maires et des élus locaux*, 10/09/2013.

septembre 2012, le Premier ministre s'était engagé dans une déclaration commune avec les régions à confier à celles-ci « la *gestion des fonds européens de la prochaine génération aux régions* »<sup>90</sup>. Dans le même temps, la Commission préparait une révision des règles de la programmation 2014-2020 ; la concentration thématique serait renforcée ; l'Union européenne afficherait un niveau d'exigence accru en matière de résultats ; il faudra non seulement atteindre les objectifs quantitatifs et qualitatifs, mais aussi démontrer les changements obtenus<sup>91</sup>. Dans le cadre d'un troisième acte de la décentralisation en France qui visait à dégager des marges de manœuvre budgétaires, la mise en avant d'un rapport insistant sur la plus grande efficacité financière de la région dans la gestion des fonds européens a pu porter également comme argument d'efficacité budgétaire auprès du gouvernement<sup>92</sup>. Faire des régions les autorités de gestion des fonds européens revenait aussi à systématiser des expériences déjà menées lors de l'ancienne programmation : depuis 2007 le Conseil régional d'Ile-de-France était déjà responsable de la gestion d'une partie du fonds social européen, le Préfet de région pouvant confier à certains partenaires la gestion d'une partie du programme<sup>93</sup>.

Le transfert de cette compétence n'est pas sans poser problème – en particulier en matière de ressources humaines. Sur la période antérieure, c'était en effet un service de la préfecture de région, le Secrétaire Général pour les Affaires Régionales (SGAR), qui exerçait la fonction de suivi des dossiers européens. Désormais cette activité devra être transférée au Conseil régional : « *Les régions devront aussi désormais informer, instruire les dossiers, assurer suivi, animation, contrôle, remontée des factures. La qualité de l'instruction apparaît décisive pour programmer des projets cohérents et pertinents. Or, les services européens actuels des régions seront insuffisants. D'où la nécessité de transférer le personnel des secrétariats généraux à l'action régionale des préfectures* »<sup>94</sup>. Tous les services du SGAR ne pourront pas être transférés, puisque l'Etat reste compétent pour les projets européens portant sur les affaires maritimes et pour une partie du FSE. Il y a donc eu une « *bagarre avec les préfets et les SGAR pour savoir combien de personnes nous seront transférées* » a indiqué en 2013 René Souchon, président de la région Auvergne – ajoutant par la suite : que « *ma plus grande inquiétude est qu'il n'y ait pas assez de personnel transféré pour faire le travail* »<sup>95</sup>. Par la suite c'est la loi MAPTAM de janvier 2014 qui a clarifié les conditions du transfert des ressources humaines dans la fonction publique : une convention de mise à disposition est signée entre l'Etat et les Conseils Régionaux, qui « *recense les services ou parties de service de l'Etat mis à disposition (volume d'emplois, leur catégorie et statut) [...] La mise à disposition des parties de service entraîne la mise à disposition de plein droit, à titre individuel et gratuit, des agents concernés pour la totalité de leur activité* »<sup>96</sup>. Les Conseils Généraux n'étaient pas favorables à ce que les régions obtiennent des compétences nouvelles

---

<sup>90</sup> « 75 engagements pour la croissance et pour l'emploi », déclaration commune Etat-Régions, Palais de l'Elysée 12 Septembre 2012.

<sup>91</sup> Kis, M. « Financements européens : communes et régions préparent la grande concertation », *Le courrier des maires et des élus locaux*, 7/7/2012.

<sup>92</sup> Brassens B., Thiard P.-E., Subremon P., Coustin H., Tregoat J.P., Dole P. « Le risque de dégageant d'office des fonds structurels européens », Rapport de l'Inspection générale des finances, 2010.

<sup>93</sup> Circulaire du 13 avril 2007 sur le dispositif de gestion des fonds européens 2007-2013.

<sup>94</sup> Kis, M., « Fonds européens : l'Etat cède la place aux régions », *Le courrier des maires et des élus locaux*, 10/09/2013

<sup>95</sup> *idem*.

<sup>96</sup> Ministère de l'égalité des territoires et du logement, « Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles n°2014-58 du 27 janvier 2014. L'organisation du transfert des fonds européens », présentation Powerpoint au Ministère, 2014.

sur les fonds européens et les politiques sociales<sup>97</sup> ; dans la résolution finale adoptée par les présidents des conseils généraux lors du Congrès des départements de France en septembre 2012, les départements demandaient en effet que leur soit attribuée « *la gestion du FSE dès 2014, avec la possibilité d'une expérimentation dès le 1er janvier 2013, car les départements assurent l'insertion sociale et professionnelle des personnes les plus fragiles* ». A cette demande, les régions ont répondu que la réglementation européenne ne connaissait la programmation qu'aux niveaux NUTS 1 et 2, c'est-à-dire, pour la France, le niveau national ou régional. « *On ne peut avoir de programmation départementale* », soulignait-on alors à l'Association des Régions de France<sup>98</sup>. Au terme de l'arbitrage l'Etat a décidé de garder au niveau national une partie de la gestion des fonds : par l'intermédiaire de la Délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle, l'Etat reste autorité de gestion de 65% de l'enveloppe du FSE, correspondant aux mesures « *Emploi et inclusion sociale* ». Par convention, ce sont les conseils généraux ou les Plans Locaux pour l'insertion et l'emploi qui pourront gérer le volet « *inclusion* » du programme. Mais les Conseils Régionaux gèreront bien un tiers des projets FSE : le transfert d'une partie du social vers les régions est bien enclenché en France par l'intermédiaire des fonds européens.

La réforme tend à renforcer le niveau régional en développant le volet social : assisterait-on alors à une montée en puissance de grandes régions sociales françaises ? Les éléments présentés ci-dessus nourrissent les courants de recherche qui travaillent depuis longtemps sur les effets de la construction européenne sur l'échelon régional<sup>99</sup>. La création de régions européennes plus impliquées en matière d'innovation sociale serait d'ailleurs justifiée pour certains auteurs : « *Il y a eu, au cours des vingt dernières années, une transformation de la vision de l'innovation dans les régions de l'Europe. Cette vision, qui avait commencé par être technologique (ou même technique), s'est transformée en une vision où non seulement l'innovation technologique a été élargie pour inclure ses dynamiques organisationnelles et sociales, mais où l'innovation sociale est également considérée en raison de sa dynamique propre, c'est-à-dire une transformation des rapports sociaux et de gouvernance du développement et des régions* »<sup>100</sup>. L'argument ici mis en avant par Hillier, Moulaert et Nussbaumer reprend le concept « *d'engrenage* » devenu classique en études européennes – à la suite des travaux précurseurs de Haas et Lindberg : la délégation de certaines compétences (notamment économiques) à une institution amènerait cette institution à étendre progressivement son action à des domaines liés – ce qui impliquerait en cascade de nouveaux

---

<sup>97</sup> Kis, M., « Les régions, futures autorités de gestion, attendent les décisions du gouvernement », *Le courrier des maires et des élus locaux*, 28/09/2012.

<sup>98</sup> *idem*.

<sup>99</sup> Sur la politique régionale européenne et l'europanisation « par le bas », nous renvoyons à : Jouve B., Balme R., « L'Europe en région : les fonds structurels et la régionalisation de l'action publique en France métropolitaine », *Politiques et management public*, n°13, 1995 p. 35-58 ; Laborie J.P., Taulelle F., « Etat et acteurs locaux face à la politique régionale européenne », *Sciences de la société*, n°34, 1995 ; Pasquier, R., « *Quand l'Europe frappe à la porte des régions* », *Politique européenne*, vol.3, n°7, 2002, p. 159-177 ; Capron, H. (dir.), *Politique régionale européenne. Convergence et dynamique d'innovation*, Bruxelles, De Boeck, 2006 ; Mesclier F., *La politique régionale européenne: Vers une remise en cause de l'objectif de convergence*, L'Harmattan, 2007 ; Pasquier, R., *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Presses de Sciences Po, 2012 ; Lebrou, V., « Devenir porteur de projet européen ou la (con)formation progressive à un impératif gestionnaire: une analyse 'par le bas' des bénéficiaires du Fonds social européen », *op. cit.* ; Arrignon, M., « Jouer le jeu du 'projet' pour dynamiser le territoire ? Le financement des projets locaux par le Fonds Social Européen », in Martouzet, D., (dir.), *Le projet appliqué au territoire*, PUF (2016 : à venir).

<sup>100</sup> Hillier J., Moulaert F., Nussbaumer J., « Trois essais sur le rôle de l'innovation sociale dans le développement territorial », *Géographie, économie, société*, vol.6, n°2, 2004, p. 129-152

transferts de compétences, en matière de politiques publiques, et singulièrement de politiques sociales<sup>101</sup> ... On peut noter que la coexistence au niveau régional de la compétence sociale et la gestion des fonds européens est déjà le cas dans certains pays d'Europe : en Espagne, les Communautés Autonomes sont les collectivités compétentes en matière de politique sociale (revenu minimum notamment) et ce sont elles qui gèrent également les fonds européens<sup>102</sup>. Assisté-t-on dans le contexte hexagonal à une double dynamique de renforcement des régions en matière sociale – par le biais à la fois des transferts liés à l'eupéanisation, et par le biais également de la réforme territoriale pilotée par l'administration centrale ? Déjà en 2002 Borghetto concluait son article sur les compétences sociales locales en s'interrogeant sur « *l'opportunité de le maintenir [le département] comme un acteur des politiques sociales locales. Faut-il dès lors déplacer d'un cran les compétences qui sont les siennes et les confier aux régions ? La réponse n'est certes pas évidente, même si il y a fort à parier que les impératifs d'efficacité économique induits par la construction européenne deviendront, dans les années qui viennent, de plus en plus prégnants. Nul doute, cependant, que le temps où l'on pouvait, comme il y a vingt ans, rejeter cette question d'un revers de la main est désormais révolu : aujourd'hui et à plus forte raison demain, cette question risque fort de hanter, avec plus ou moins de bonheur, le débat politique sur les compétences sociales des collectivités locales...* »<sup>103</sup>. La prévision de Borghetto s'est confirmée une dizaine d'années plus tard, si l'on en croit les difficultés posées par le transfert des compétences sociales au cours de la dernière réforme territoriale en France.

### **3.2. Le statut très incertain du social dans la réforme territoriale en cours**

La loi NOTRE, adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale le 12 mars 2015, a supprimé la clause de compétence générale qui permettait jusqu'alors à chaque échelon territorial de développer toute action lui semblant pertinente. En matière économique, les aides aux entreprises deviennent une compétence exclusive de la région ; en matière environnementale, les compétences sur l'eau et l'assainissement vont aux intercommunalités ; au département reste le social. Pour combien de temps ? Le 8 avril 2014, le premier ministre avait en effet annoncé la fin des départements lors du son premier discours de politique générale. Devant l'Assemblée nationale il avait indiqué que les conseils départementaux seraient supprimés à l'horizon 2021. Le 6 mai, en interview pour les deux ans de son élection, François Hollande allait dans le même sens en déclarant sur BFMTV : « *je pense que les conseils généraux ont vécu* ». Mais une suppression du département exigeait une révision de la Constitution, et donc de pouvoir trouver en Congrès une majorité des trois cinquièmes des députés et sénateurs. L'exécutif n'ayant trouvé aucun moyen de contourner une révision constitutionnelle, la suppression des départements a été repoussée et François Hollande devait finalement indiquer dans une tribune le 3 juin : « *Le département en tant que cadre d'action publique restera une circonscription de référence essentielle pour l'Etat [...] mais il devra renoncer à exercer les compétences reconnues aux collectivités* ». Pour Claudy Lebreton, président de l'Assemblée des départements de France, l'exécutif serait allé « *de recul en recul* » : « *Les conseils généraux devaient être supprimés au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Ils ont*

<sup>101</sup> Saurugger, S., *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Presses de Sciences Po, 2010.

<sup>102</sup> Arrignon, M., « Les politiques de l'emploi s'eupéanisent-elles ? Une analyse comparée des réformes d'activation en Espagne, en France et aux Pays-Bas », *Politique européenne*, n° 35, 2011.

<sup>103</sup> Borghetto, M. « Les compétences en matière sociale », in *Annuaire des collectivités locales*, tome 22, 2002, p. 202.

*finalement été maintenus jusqu'en 2020 »*. Le problème est repoussé mais la question se posera de manière redondante dans les cinq années à venir : à qui transférer les politiques sociales si les départements n'existent plus en 2020 ?

Les Départements, lassés de voir leurs budget grevés par des dispositifs sociaux en hausse constante<sup>104</sup>, indiquaient fin 2014 dans une déclaration de l'Assemblée des Départements de France être favorables pour une « *recentralisation* » du RSA<sup>105</sup> : « *Nous participons à la maîtrise de la dépense publique. Pour preuve, les Conseils généraux ont financé 48 milliards d'euros pour compenser le reste à charge du RSA et de l'Allocation individuelle de solidarité depuis que celles-ci leur ont été transféré* »<sup>106</sup>. Contraints financièrement, les départements seraient donc prêts à se séparer d'une compétence centrale – pour des raisons financières. La région récupérerait-elle le social ? Ce n'est pas sûr : lorsqu'à la suite du discours de politique générale de Manuel Valls au printemps 2014 le sort des départements semblait scellé, le JDD croyait savoir que la compétence sociale reviendrait finalement non pas à la région mais à l'Etat central : « *Qui récupère les compétences des conseils généraux? C'est l'âpre négociation qui a lieu en ce moment en coulisses, entre le gouvernement et les associations d'élus locaux. Rien n'est encore définitif mais la région, qui gère déjà les lycées, hériterait des collèges ainsi que des routes, des transports (cars scolaires et interurbains), des maisons de retraite et des structures d'aide aux handicapés. Le RSA reviendrait à l'État ou aux caisses d'allocations familiales, c'est-à-dire à la Sécurité sociale* »<sup>107</sup>. La Ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique, Marylise Lebranchu, avait en effet avancé l'idée au Sénat le 10 avril 2014: « *Il a été proposé de faire remonter le RSA au niveau national*, a déclaré, *elliptique, Marylise Lebranchu* »<sup>108</sup>. Début 2015 le débat sur la loi NOTRE au Sénat a finalement réaffirmé le rôle central des départements en matière sociale : « *le groupe PS du Sénat s'est abstenu... Michel Delebarre ( Sénateur PS du Nord) s'est même félicité que le département soit "préservé dans son rôle de solidarité avec les plus fragiles* »<sup>109</sup>. La réforme territoriale en cours met alors en scène une tension pour les départements : d'un côté des difficultés financières, de l'autre le risque de perdre ce qui fait le cœur de leur mission. En contexte d'austérité et de crise économique, le débat sur la compétence sociale territoriale se focalise alors sur la question budgétaire. Les dernières élections départementales l'ont montré : en Bourgogne, la candidate Laetitia Jacob a proposé de lutter davantage contre la fraude au RSA pour faire des économies au niveau départemental : « *Nous souhaitons que la solidarité de la société aille vraiment à ceux qui en ont réellement besoin. On ne peut pas se permettre, dans ces temps de crise, d'avoir des bénéficiaires qui ne sont pas réellement bénéficiaires* »<sup>110</sup>. Comme le note la gazette des communes, « *dans un contexte d'austérité budgétaire et de pauvreté accrue, les attributions sociales des départements ne provoquent pas forcément une forte appétence de la part des autres échelons...* »<sup>111</sup>. Sauf peut-être à Lyon, où l'agglomération a récupéré les compétences

---

<sup>104</sup> Voir partie précédente de l'article : « L'autonomie très contrainte du département-providence ».

<sup>105</sup> « Les départements de gauche redisent "non" à la réforme territoriale », Le Point, 25/06/2014.

<sup>106</sup> Cité in : Schaller A., « A politique nationale, budget national ? », La Marseillaise, 7 novembre 2014.

<sup>107</sup> Prissette N., « Comment Hollande et Valls vont dissoudre les conseils généraux », *Le Journal du dimanche*, 11/05/2014.

<sup>108</sup> Forray, J.B., « Réforme territoriale : Supprimer le département, et après ? », *La gazette des communes*, 18/04/2014.

<sup>109</sup> Chanut J.C., « Quel avenir pour les départements, stop ou encore ? », *La tribune*, 29/01/2015.

<sup>110</sup> Reportage audio sur France bleu ; disponible sur : <[www.francebleu.fr/politique/elections-departementales-1-10-le-rsa-dans-le-canton-de-chenove-2200827](http://www.francebleu.fr/politique/elections-departementales-1-10-le-rsa-dans-le-canton-de-chenove-2200827)>.

<sup>111</sup> Forray, J.B., « Réforme territoriale : Supprimer le département, et après ? », *op. cit.*

du Conseil Général sur son territoire... mais pour aussitôt mettre en avant, là aussi, un souci d'économie: « *Si je réussis, nous remettrons au travail un certain nombre d'allocataires du RSA et nous diminuerons les dépenses* » indiquait même Gérard Collomb au moment de récupérer les compétences du département sur le territoire de la ville<sup>112</sup>. Dans une Tribune sur Rue 89, Olivier Rouquan analyse : « *Derrière l'argument de la disparition du département, les néolibéraux auront du mal à cacher leur souhait de tailler dans les dépenses – RSA, handicap, personnes âgées, famille – largement à la charge de ce niveau territorial – 35 milliards d'euros. Leur parade est alors de dire qu'il faut transférer ces aides aux intercommunalités et que cela sera gage de bonne gestion. Le problème est alors le suivant : chaque transfert passé a coûté de l'argent et a peu contribué à la rationalisation des moyens. En quoi dès lors l'évolution recommandée est-elle à priori efficiente ?* »<sup>113</sup>. A l'issue de la réforme territoriale en 2020 le social ira-t-il finalement aux intercommunalités, à l'Etat, aux Régions ? Des « régions-providence » sont-elles en train de se renforcer en France ? Quelle que soit l'issue de la réforme, il ne faudrait pas surestimer le « *duel organisé* »<sup>114</sup> entre niveaux de collectivités pour récupérer à tout prix la compétence sociale – une compétence apparemment vue de tous côtés comme un coût supplémentaire, dans un moment de crise économique et budgétaire historique pour l'Etat central comme pour les collectivités.

## Conclusion

Comment les changements institutionnels en cours affectent-ils l'organisation territoriale des politiques sociales ? Dans un premier temps, nous avons vu que les deux premiers actes de la décentralisation avaient conforté le niveau départemental en tant que chef de file des politiques sociales en France. Mais si les Conseils Généraux ont été rendus responsables de l'organisation des parcours sociaux et du versement des prestations sociales – notamment du RSA – plusieurs contraintes juridiques et financières les ont empêchés de mener les politiques sociales à leur manière et de se constituer en tant que « modèles » ou « contre-modèles providence » : les politiques sociales locales sont cadrées à la fois par des indications réglementaires et de stricts régimes de transferts financiers. Finalement, après trente ans de montée en compétence des conseils généraux en matière sociale<sup>115</sup> l'annonce par Manuel Valls en avril 2014 de la disparition des départements a inquiété des acteurs locaux quant à la perte d'une expertise sociale patiemment constituée au niveau départemental<sup>116</sup>. A l'issue du nouvel acte de décentralisation, les régions seront-elles les nouvelles collectivités fortes en matière sociale ? Entre régionalisation et européanisation, plusieurs signes attestent bien d'une montée en puissance du niveau régional en matière sociale. Mais en laissant temporairement la responsabilité des politiques sociales aux départements – qui se plaignent pourtant des transferts financiers insuffisants pour les assumer – tout en autorisant de manière expérimentale le transfert du RSA au niveau métropolitain à Lyon, le gouvernement hésite sur le scénario à privilégier en matière de politique sociale locale. L'avenir des politiques sociales

---

<sup>112</sup> Feltin-Palas, M., « "Grand Lyon la métropole": la face cachée de la transformation », *L'Express*, 01/01/2015.

<sup>113</sup> Blog d'Olivier Rouquan publié sur : <rue89.nouvelobs.com>.

<sup>114</sup> Auby J.-B., « Le système français de décentralisation en matière sociale : un état des lieux », *op. cit.*, p.219.

<sup>115</sup> Lima Léa (dir.), *L'expertise sur autrui. L'individualisation des politiques sociales entre droit et jugements*, *op. cit.*

<sup>116</sup> Caroline Guignot, « Ne pas perdre l'expertise sociale des départements – entretien avec Christophe Béchu, Président de l'ODAS », *op. cit.*

territoriales semble donc plus que jamais incertain – au point que la crainte de finances plombées par des dépenses sociales en hausse amène les élus locaux à se décharger d'une compétence particulièrement coûteuse en période de crise, et à demander la recentralisation et la fin de trente ans de décentralisation des politiques sociales ?