****

**Confiance, Sobriété et Efficacité :**

**Pour un acte 3 de décentralisation durable et réussi**

Parce que notre système social s’est construit par empilements successifs de mesures et de dispositifs sans ne jamais en supprimer aucun, **il est devenu peu compréhensible par les personnes concernées,**

Parce que une grande majorité de françaises et de français attendent plus de services de proximité, paradoxalement ils ne supportent plus la pression fiscale qu’ils trouvent insupportable,

Parce que les enchevêtrements de compétences rendent inaudibles à la population voire aux acteurs les efforts des différentes institutions pour le rendre lisible et accessible,

Parce que de par leur complexité, l’avalanche de normes et de règlementations, les politiques de solidarité deviennent de moins en moins un enjeu politique au profit d’une technicisation accrue et normative, alors qu’elles concernent, aux différents âges de la vie la quasi-totalité  de la population,

**Parce que réduire le nombre de collectivités ne peut être qu’une conséquence de démarches de simplification, d’amélioration de la qualité du service public** et non un préalable à l’engagement de telles démarches,

Parce que la France connaît diverses initiatives dans le champ des rapprochements consentis entre collectivités,

Parce que la question de la place des Métropoles au sein des territoires pourraient opportunément tracer la voie de nouvelles opportunités de gouvernance et d’organisation, ou rater l’occasion de faire simple et efficace, à terme,

Parce que la réduction des inégalités sociales et territoriales demeure un enjeu du pacte républicain,

Parce que, bien que représentant 37 milliards annuels sur les 670 milliards de la protection sociale l’action des départements sur le champ des Solidarités suscite de grandes tensions avec l’État et semblent inhiber toute perspective d’évolution dans les modes de production et de gouvernance de ces politiques.

Parce que l’action publique des Solidarités est au **cœur des grandes transitions écologiques, numériques et démographiques elle doit participer à cette transformation,**

**Parce que nous portons l’ambition du développement social,**

**L’ANDASS** propose une approche rénovée de construction des politiques publiques au territoire. **Elle suggère un acte 3 centré sur la méthode** qui se substituerait aux habituels mécanismes peut-être dépassés de transferts de compétences.

Elle propose des scénarios pour un acte 3, inspirés de ses réflexions sur la loi NOTRe (2014), longuement mûris dans la confrontation permanente aux plans, stratégies et lois proposés par les gouvernements successifs. Ces réflexions découlent des principes déjà explicités dans le Manifeste intitulé « Comment produire une action publique sobre et de qualité » élaboré en juin 2018 en collaboration avec l’Institut de la Gouvernance territoriale et de la décentralisation, organisme dépendant directement du Premier Ministre.

**L’ ANDASS considère qu’ aujourd’hui** :

* **Le rôle de l’État est à préciser voire à redéfinir sur l’ensemble des compétences décentralisées**. Moins prescripteur, peut-être moins gestionnaire, plus facilitateur, plus garant des équilibres et des dynamiques entre territoires. Sa relation aux collectivités et les attentes qu’il formule à leur endroit pouvant en partie s’exprimer au moyen de contrats. L’État doit redéfinir ses apports et contributions dans une discussion équilibrée avec les associations d’élus et les territoires.
* **Le Pays et l’opinion ne supporteront pas les pesanteurs improductives** des mécanos et bouleversements administratifs, financiers et en ressources humaines qui se traduiraient au mieux par un ralentissement du service des prestations à l’usager, au pire le gripperaient sur des durées insoutenables.
* Au regard de la diversité des territoires, de la singularité de leurs ressources, de leur histoire, **la différenciation fait partie des gênes de la décentralisation**. Elle doit être affirmée et reconnue car elle constitue le meilleur moyen de réduire les inégalités territoriales et sociales. La contrepartie est d’en évaluer les impacts dans le temps. Rappelons – nous que l’État, dans sa forme déconcentrée n’a pas mieux fait en son temps dans la réduction des inégalités. L’intensité et la spécificité de l’action répondant au besoin du territoire.
* **Le département (nous n’évoquons pas ici la collectivité en tant qu’institution) est l’échelle minimale pertinente** pour piloter les politiques sociales dans une perspective de sobriété et d’efficacité.
* **Il existe un capital commun de services et de prestations**, riche et presque abondant en France, sur lequel il est possible et souhaitable de capitaliser en arrimant tout projet d’évolution.
* **La satisfaction des besoins et des attentes des usagers doit constituer l’objectif prioritaire**, partagé par tous les acteurs, tout en tenant compte de l’objectif de maîtrise de la dépense publique.

**L’Andass pense que la réflexion sur les Solidarités peut tracer la voie d’une réforme d’ampleur :**

Les politiques de solidarités sont de construction ancienne. L’enchevêtrement des compétences entre l’État, les organismes sociaux et les collectivités rend d’autant plus importante toute démarche de simplification et d’accessibilité. Ce niveau élevé de complexité (on l’a vu avec la loi NOTRe), peut suggérer de fausses solutions, aux effets collatéraux désastreux en terme de sobriété, et brider toute évolution institutionnelle au sein des différents niveaux de la République. Elles font, sur le plan organisationnel, trop souvent l’objet d’approximation et de très peu d’études d’impact. **Le faible niveau de confiance entre les différentes parties prenantes** en est certainement le principal générateur.

**L’Andass estime qu’une réforme de l’action sociale (et de santé) est en mesure de produire plus de performance et d’efficacité, plus de services à la population, tout en respectant le cadre national de maîtrise de la dépense publique :**

**Il faut pour cela non pas faire systématiquement plus, mais faire mieux, et ensemble** ! Les politiques en silo relèvent de « l’ébriété » (manifeste L Lémouzy IGTD). Elles coûtent en démultiplication de compétences, en gouvernances, en coordination transverses en tous genres. **Il faut ériger la construction de la confiance et du dialogue** entre les différentes parties prenantes au sommet des valeurs du « vivre » et du « faire »ensemble, rechercher les coopérations utiles, développer les articulations entre acteurs, s’affranchir du cadre rigide des compétences, apprendre à déléguer à une autre institution mieux placée, mieux équipée, et investir collectivement et en responsabilité partagée le projet social de territoire.

Il faut au sommet de l’Etat produire un système récompensant les territoires vertueux, capables de « laisser les armes », parfois de dépasser les clivages politiques au profit du projet.

La révision du Pacte de Cahors est en cela un moyen et une opportunité. Restituer au territoire et donc à ses habitants les économies qu’il a su réaliser par **l’investissement social,** la mutualisation de ressources, la mise en commun de dispositifs et de compétences, la délégation consentie, la gestion au niveau approprié de certaines politiques, parfois peu efficientes au niveau infra. L’Etat pourrait apporter une sorte de « prime » à **l’intelligence collective** permettant de consolider et de soutenir la démarche. 1 euro économisé par les acteurs locaux = 2 euros réinvestis au local.

**Au-delà des principes énoncés : 3 mouvements possibles, sur un mode expérimental de 3 à 5 ans.**

* l’un, très ambitieux questionnant l’ensemble des politiques sociales et le projet politique dans son ensemble
* Le deuxième plus prudent procédant d’une construction par élément.
* Le troisième, impliquant les autres acteurs que les seules collectivités

1. **Le premier, le plus ambitieux : consisterait à «** **changer d’échelle pour rendre compatible exigence de pilotage et proximité… »** le parti pris de s’associer à plusieurs Départements.

Ce scénario peut paraitre complexe de prime abord. **L’avantage est qu’il s’applique à tous les territoires et à toutes les configurations de collectivité et de territoire, du très rural au très urbanisé.** Il part du principe que le département peut s’avérer parfois trop petit ou parfois trop grand selon la compétence à développer. L’élasticité de la maille pour piloter ou/et agir devient un facteur de performance.

Le mouvement se déploie en plusieurs actes :

Acte 1 : Il consiste, dans le respect des institutions dont elles relèvent, à faire remonter par consentement, des blocs de compétences voire l’ensemble des compétences sociales départementales à un niveau supérieur, constitué de 2, 3 voire 4 départements. Une gouvernance spécifique est conçue pour le temps de l’expérimentation. Ce scénario s’adapte aussi bien à l’Ile de France qu’en province. Il a le mérite de considérer une compétence dans sa plénitude au lieu de la morceler en tranches de dispositif (tel l’article 90 de la loi NOTRe)

Acte 2 : la nouvelle entité détient le pouvoir d’agir et du pouvoir délégataire. Elle choisit soit de se donner les moyens de faire en direct en s’appuyant désormais sur une assiette de moyens mutualisés, soit d’organiser la délégation de compétences, de dispositifs sur ce nouveau territoire.

Acte 3 : Dans ces conditions, la nouvelle entité décide de manière collégiale de ce qui doit relever utilement d’une gestion et d’un pilotage supra départemental (le médico-social PA et PH par exemple), de ce qui relève pertinemment de la proximité (services sociaux, PMI..) et d’un acteur mieux positionné au local (intercommunalité, ville, association). **L’entité peut assumer ainsi une capacité d’intervention subsidiaire,** nécessaire par exemple en cas de délégation de compétences importantes à une Métropole, qui capterait des dynamiques centrifuges dans l’intérêt de sa population au détriment de zones rurales périphériques, par exemple.

* L’avantage de cette proposition est que, dans un cadre d’expérimentation, elle rebat les cartes de manière non définitive, permet des ajustements réguliers, maintien les effectifs de proximité en place, assure la continuité du service à l’usager, tout en mutualisant certaines fonctions à fort levier prospectif et de gestion : (pilotage, expertise, évaluation, contrôle, reporting, support,..)
* **Elle conduit à définir politiquement le sens de la reforme envisagé, à se mettre d’accord sur les résultats sociaux espérés, en associant l’État dans sa forme représentative et dans sa diversité** à l’objectif commun dans une logique de négociation des apports mutuels au projet.

Une variante serait de donner la possibilité aux collectivités anciennement gestionnaire de conserver de droit, à condition de le formuler, tout ou partie des compétences qu’elle gérait antérieurement. Ce qui aurait le merite d’ouvrir des options et hypothèses ou les mettre à l’étude sans contraindre puisque chacun pourrait conserver ses compétences.

En outre, **Elle permet de dé - technocratiser le social au profit du projet politique** en amenant les exécutifs à expliciter leur choix de conserver, de prendre une nouvelle compétence ou de déléguer.

Enfin elle met **la responsabilité** au sommet des engagements en faveur du territoire.

1. **Le deuxième parti-pris : la construction par touches progressives, en « bottom-up ».**

Il réside dans la volonté de deux départements par exemple, ou d’un département et d’une intercommunalité (Métropole, CA, CC, Ville…) soit de s’associer pour mettre en œuvre une compétence, soit de regrouper leurs services dans un esprit de mutualisation, ou encore que le département délègue une partie à la Métropole pour qu’elle agisse en son nom. Ces mécanismes sont déjà à l’œuvre sur le territoire national mais ne s’inscrivent pas dans une ambition nationale impliquant l’État au tour de table, en qualité de garant des équilibres nationaux et territoriaux..

Ce parti-pris offre de multiples possibilités de rythme et de périmètre dans la délégation et la mise en commun. Suscite moins l’électrochoc que le premier, permet d’appréhender « step by step » dans une logique d’essai et d’apprivoisement progressif et semble donc par là même plus adapté au rythme réformateur de la France.

Sauf si l’Etat apporte des mesures d’intéressement majeures à l’engagement de ces évolutions. (Pacte de Cahors, levier de la trajectoire financière, capacité de réinvestissement locale des marges récupérées par le « faire » ensemble).

**Quelques exemples de compétences qui gagneraient, selon la configuration territoriales toutefois, à être gérées à un niveau inter- départemental : (ce ne sont que des exemples, et non hierarchisés en importance)**

* L’évaluation et la mise à l’abri des MNA
* Les dispositifs d’accueil en urgence en protection de l’enfance et les services experts associant du soin et du médico-social
* Le réseau des MDPH
* Les Centres de lutte contre la tuberculose
* Le pilotage des centres de santé anonymes et gratuit et tout service spécialisé dans la lutte contre les addictions, les violences faites aux femmes et aux enfants
* L’offre en établissements spécialisés pour les personnes en situation de handicap et pour les personnes âgées dépendantes
* L’organisation et la répartition des services de proximité sur les zones limitrophes à plusieurs départements. (décloisonnant ainsi la séparation administrative)
* L’offre d’insertion à destination des jeunes et des Bénéficiaires du RSA ( à l’instar des offres d’emploi en IAE)
* Toutes les fonctions d’expertise : AAP (appels à projets), inspections, contrôle de gestion, évaluation, innovations managériales, évolution des pratiques…

1. **Le troisième qu’on pourrait qualifier de « décloisonnement transversal historique»** consiste à impliquer les autres acteurs. Notons que ce scénario est compatible avec les 2 premiers et **peut s’inscrire dans la dynamique collaborative de construction en ouvrant le champ des compositions locales.** Il est également assez proche dans la philosophie de celui ( Département pilote des Solidarités intégrant les politiques qui participent à l’inclusion et à l’insertion dans la société) proposé par Mathieu Klein (président du CD 54 et Joëlle Martinaux, présidente de l’ UNCCASS) co-pilotes du groupe sur la Gouvernance au sein des ateliers concernant la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté (O. Noblecourt). Il rejoint également le projet à l’étude impulsé par le CD 28 et relayé par l’ADF autour du concept d’agence départementale des solidarités susceptible de mobiliser des institutions telles que CAF, Pôle emploi, les CCAS, les services de la DDCS autour du Département.

**Ce principe se retrouve dans l’esprit de l’article 51 de la LFSS 2018 en ce qu’il permet de souplesse et de dérogation au cadre classique appelant à l’inventivité.**

**Il épouse la dynamique de l’article 72 de la Constitution qui ouvre droit à expérimentation.**

« Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. »

**Un nécessaire accompagnement de la démarche :** Dans un scenario laissant un peu de temps au temps, autrement dit à la négociation et à l’appropriation, l’Etat pourrait diligenter un vaste marché public national de prestations d’accompagnement pour faciliter l’émergence et l’aboutissement de ces projets territoriaux. **Il incarnerait de ce fait une place rénovée de son action, en qualité de facilitateur et de soutien.**

Cette action de vaste ampleur pourrait être pilotée par une Agence Nationale des Territoires, impliquant des représentants des trois associations d’élus à sa gouvernance.

Elle pourrait prendre appui sur les entités régionales de l’Etat, regroupées et consolidées sur les fonctions d’ingénierie et aptes à mobiliser les différentes composantes sur leurs compétences au profit des projets territoriaux (ARS, Rectorat, Hauts –Commissariats, représentants JS, DRPJJ …)

Dans l’hypothèse où le Pacte de Cahors serait enrichi, dans une nouvelle version, de contrats spécifiques (autonomie, protection de l’enfance, lutte contre la pauvreté), cette agence et ses relais régionaux pourraient en assurer la cohérence et le suivi par une forte intégration au projet global dans un pilotage conjoint avec les Départements ou entités délégataires)

**En conclusion :** ces scenarios sont certes ambitieux mais **ils sont dans l’air du temps**. Beaucoup y pensent, certains s’y essayent. La complexité apparente de l’architecture sociale, médico-sociale et de santé sera toujours un frein aux évolutions et aux projets les plus audacieux. Sans compter que les professionnels du secteur social sont très sensibles au sens et aux impacts sur leur métier et sur les usagers de tout projet d’organisation ou affectant le cœur de la mission.

**La délégation et l’exercice des compétences doit s’adapter à la réalité et à la diversité des territoires. C’est le projet construit et partagé, expérimenté et évalué qui doit guider l’action. La participation des personnes et des corps intermédiaires à la construction de ces projets doit être organisée. L’investissement social, méthodique et organisationnel doit être accompagné par l’Etat (le modèle d’intervention de l’État dans le programme beta.gouv est inspirant) et être récompensé en partageant les bénéfices produits par l’intelligence collective, la coopération et le co-développement plutôt que la compétition des territoires.**

**Espérant beaucoup dans une révolution du mode de penser et de faire l’action publique,** l’**ANDASS** n’a pas souhaité développer plus avant la question des transferts classiques d’autres compétences. Elle est cependant en capacité de s’associer le moment venu à la réflexion sur des sujets qui le mériteraient tels que (et sans hierarchisation):

Le handicap enfant, la gestion des enveloppes d’assurance maladie sur le champ du grand-âge et de l’autonomie, le travail social en faveur des élèves de collège, la gestion des ESAT, les enveloppes soin déléguées sur la tuberculose, le RSA et les politiques d’insertion, l’IAE, la partition entre PJJ et ASE (les doubles habilitations de services d’hébergement et de milieu ouvert..) etc…**L’ ANDASS** peut également faire des propositions sur les améliorations souhaitables dans des mécanismes nationaux à rénover, incarnant les survivances d’une époque révolue.

Contacts : JP Raymond président de l’Andass et Roland Giraud Délégué aux partenariats