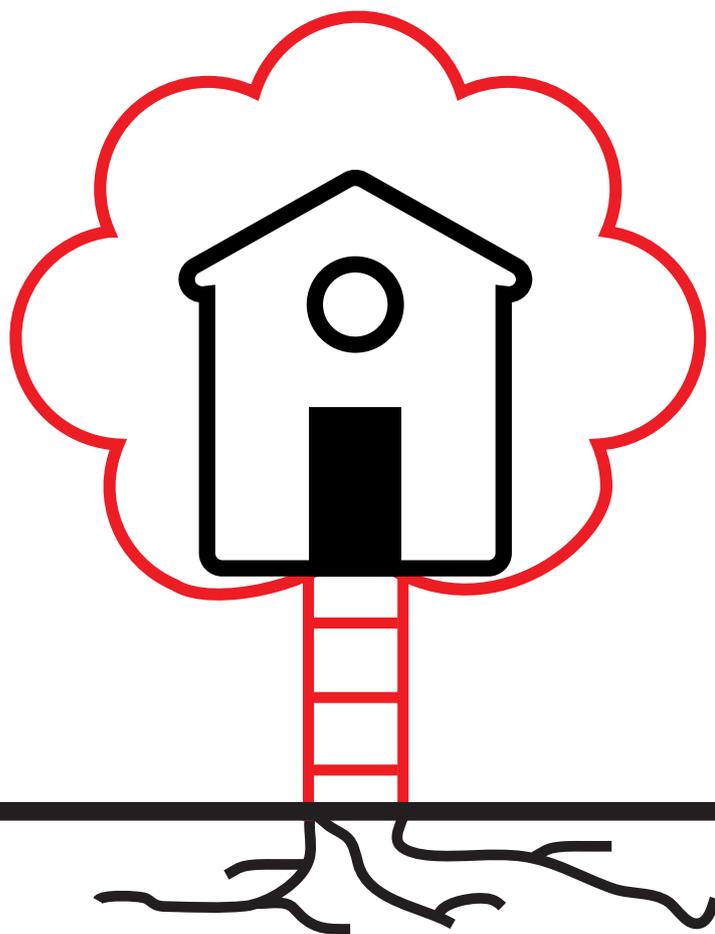


SOLIDARITÉ

PROTECTION SOCIALE : CONSTRUIRE UNE VISION À L'ÉCHELLE DES TERRITOIRES



Christine Olm
Juin 2020

GRANDLYON
la métropole

JUIN 2020
Métropole de Lyon

■ **Coordination**

Direction de la prospective et du dialogue public
Jean-Loup Molin

■ **Enquête, analyse, rédaction**

Christine Olm, membre du réseau de veille de la DPDP

■ **Réalisation**

Nathalie Joly (DPDP)

Illustration de couverture : d'après une création de Eliricon pour the Noun Project

PRÉAMBULE

LES FRANÇAIS SONT TRÈS ATTACHÉS À LEUR PROTECTION SOCIALE

Les enquêtes montrent qu'ils sont plutôt fiers du « modèle français », mais que celui-ci suscite pourtant de très forts clivages : « En tant que femme, j'ai dû élever mes enfants et ma retraite s'en trouve amoindrie. C'est injuste. » ; « Je travaille dur sur des métiers pénibles, est-il normal que des gens vivent presque aussi bien que moi avec les minima sociaux ? » ; « J'ai 22 ans, je ne veux plus dépendre de mes parents, mais je n'ai pas droit au RSA. Pourquoi ? » ; « Réduire le reste à charge sur les lunettes et les soins dentaires, c'est bien, mais si dans le même temps les mutuelles haussent leurs tarifs cela ne sert à rien ! » ; etc.

Chaque transformation dans le champ de la protection sociale suscite une forte conflictualité, et ce d'autant plus que nous sommes entrés dans une ère de croissance molle et que le levier du « partage des fruits de la croissance » peut bien moins qu'avant être mobilisé pour créer du consensus autour des réformes.

Pourtant, ces transformations sont fréquentes : la France ne cesse de faire évoluer son modèle de protection sociale. Notre fameux « modèle de 1945 » s'est considérablement modifié et complexifié au cours des dernières décennies.

Aussi, alors que la protection sociale se trouve au centre de nos vies et de nos choix collectifs, il faut se demander ce que nous en comprenons aujourd'hui : comment est-elle financée ? Quels risques et quels publics couvre-t-elle ? Qui la gère ? Où se situent les équilibres entre les droits et les devoirs ?

LA PROTECTION SOCIALE EST SOUVENT CONSIDÉRÉE COMME RELEVANT DU NIVEAU NATIONAL

Elle concerne pourtant pleinement les territoires, et cela ne va pas sans leur poser un ensemble de questions. Quelques exemples :

- Les collectivités locales mettent en place des stratégies tarifaires ou des taxes pour toute une série de services publics : cantines, bibliothèques, transports, collecte des déchets, distribution de l'eau...
Ces stratégies tarifaires doivent-elles amplifier ou corriger les effets de la protection sociale nationale sur les différents publics ? Comment se doter d'une vision d'ensemble de l'impact des différents prélèvements, allocations ou réductions qui s'exercent sur chaque catégorie sociale ?
- Grâce à la redistribution opérée par notre système de protection sociale, les écarts de revenus en France n'augmentent pas ou peu, et la part de la population dite « pauvre » reste inférieure à celle observée dans de nombreux pays. Mais le revenu « après redistribution » est un indicateur faible, qui ne tient pas compte de l'augmentation des dépenses contraintes, fortement liées au logement : loyers, énergies, transports, etc.
Comment les territoires peuvent-ils mieux identifier les vulnérabilités et contribuer à maintenir le revenu disponible de certains ménages en jouant sur leurs champs de compétences (logement, rénovation énergétique...) ? Cette question s'avère cruciale dans la perspective de la transition environnementale.
- Les communes et les départements (à Lyon, la Métropole) exercent d'importantes compétences sur le pilier de l'assistance (personnes âgées, personnes handicapées, insertion professionnelle, etc.).

Au-delà des missions sociales (garantir l'accès aux droits, distribuer des allocations...), comment mettre en œuvre d'authentiques politiques publiques dans ces domaines financièrement contraints ? Les territoires peuvent-ils contribuer à réinventer la protection sociale nationale par la manière dont ils la mettent en œuvre, et par les débats et les expérimentations qu'ils conduisent ? Le thème des contreparties (RSA), celui du revenu universel et/ou du RSA Jeunes, ou encore l'expérience des territoires zéro chômeur, sont autant de sujets où le local challenge les principes du modèle national.

- Sous la pression de l'Europe notamment, le champ de la protection sociale tend à se redéfinir et à s'élargir à partir de la notion d'investissement social, que la Commission européenne définit comme le fait « d'investir dans les personnes en adoptant des mesures pour renforcer leurs compétences et leurs capacités et leur permettre de participer pleinement au monde du travail et à la société ». Dans cette acception, les collectivités locales deviennent un acteur clé de la protection sociale via certaines des politiques publiques qu'elles exercent : éducation, formation, garde d'enfants, etc. Comment positionner cette action par rapport au cadre national ? Comment renforcer sur les territoires le lien entre les politiques d'assistance et les autres politiques publiques qui contribuent à l'investissement social ?

Il nous semble qu'investir ces différents questionnements pourrait permettre de construire une vision de la protection sociale à l'échelle des territoires, moins dispersée et peut-être avant-gardiste. Vision dont les territoires ont besoin pour dialoguer davantage avec le niveau national. La direction de la prospective a donc souhaité défricher ce sujet. Le résultat s'inscrit dans deux rapports.

Le premier « [Protection sociale : où va le modèle français ?](#) » présente les grandes lignes de transformation du modèle de protection sociale national ainsi que certaines controverses qui les accompagnent. Rendre intelligible notre protection sociale nous semble indispensable car sans compréhension la confiance est impossible.

Le deuxième « [Protection sociale : construire une vision à l'échelle des territoires](#) » aborde la place des collectivités locales dans le champ de la protection sociale et propose quelques pistes pour conforter leur rôle en articulation avec le niveau national.

Nous vous souhaitons une bonne lecture.

■ Jean-Loup Molin

SOMMAIRE

L'ESSENTIEL	p.7
INTRODUCTION :	p.8
DÉFINITIONS	
DE LA PROTECTION SOCIALE ET RÔLE DES COLLECTIVITÉS LOCALES	p.11
Protection sociale et comptabilité nationale	p.12
Réorientation de la protection sociale vers des collectivités locales	p.15
LES POSSIBILITÉS D'ACTION DES COLLECTIVITÉS :	
DE FORTES CONTRAINTES	p.19
Autonomie financière et dépenses contraintes :	
quelles marges de manœuvres financières pour les collectivités ?	p.20
Aux origines des inégalités territoriales	p.24
CONSTRUIRE DE VÉRITABLES POLITIQUES PUBLIQUES	
L'EXEMPLE DE LA VIEILLESSE	p.33
Des politiques nationales centrées sur la prise en charge de la dépendance	p.34
Des politiques du « bien vieillir » peu investies par les départements	p.35
Au niveau communal, une diversité des pratiques	p.35
Un champ laissé vacant investi par le privé	p.36
Quelle capacité des collectivités à construire des politiques transversales ?	p.36
TARIFICATIONS DES SERVICES LOCAUX	
DES CHOIX STRUCTURANTS POUR LE BUDGET DES MÉNAGES ET L'ACCESSIBILITÉ	
DES SERVICES	p.39
Emploi, pauvreté et exclusion sociale :	
les collectivités « amortisseurs » des dispositions nationales	p.40
Quel rôle des collectivités pour accompagner la transition écologique ?	p.46
EXPÉRIMENTER ET INNOVER	
DANS LE CHAMP DES POLITIQUES SOCIALES	p.51
L'expérimentation sociale : une possibilité d'innovation pour les collectivités	
encore à développer	p.50
Un cadre jugé trop contraignant, notamment par les limites temporelles qu'il impose ...	p.53
Droit à l'expérimentation : vers une profonde modification du pouvoir normatif	
des collectivités	p.54
CONCLUSION	p.57
PRINCIPALES RESSOURCES	p.61

L'ESSENTIEL

La définition de la protection sociale au sens strict ne laisse que peu de places à l'action des collectivités territoriales. Sous l'impulsion de l'Europe notamment, se développent d'autres conceptions fondées sur un accès aux droits élargis (culture, garde d'enfants, éducation, loisirs, mobilité...) invitant à d'autres définitions de la protection sociale.

⇒ Penser une protection sociale à l'échelle des territoires a-t-il un sens à l'aune de ces évolutions des définitions ?

Les dépenses d'action sociale des collectivités sont de plus en plus contraintes, notamment par le poids des dépenses obligatoires sur lesquels elles n'ont que peu de maîtrise. En parallèle, le poids des recettes issues de transferts ou d'impôts nationaux est croissant, diminuant l'autonomie des collectivités pour fixer leur montant.

⇒ Les collectivités disposent-elles de la marge d'action financière nécessaire à la mise en œuvre d'une protection sociale territoriale pensée comme accès aux droits élargis ? Quel impact de ces contraintes sur l'équité entre les territoires ?

Les compétences des collectivités sont relatives notamment à la **construction de politiques locales transversales**. Ces politiques sont l'opportunité de penser différemment les droits et services auxquelles peuvent accéder les habitants.

⇒ Les collectivités sont-elles en capacité de bâtir des approches plus systémiques de la protection sociale des habitants ?

Les collectivités fixent **les tarifs sociaux des services** qu'elles proposent. Elles peuvent également **mettre en œuvre des aides extra-légales ou facultatives**. Ces tarifs et ces aides peuvent avoir un impact important sur le budget des ménages. Les modalités selon lesquelles ils sont construits ou octroyés dépendent, en théorie, des conceptions locales de l'équité sociale.

⇒ Les collectivités s'approprient-elles cette possibilité de construire une vision territoriale de l'équité sociale ? Quelle anticipation de l'impact de la transition énergétique sur les dépenses contraintes des habitants, notamment sur celles des ménages à faibles revenus ?

Les collectivités ont la possibilité d'innover et de déroger temporairement aux droits communs, pour mener des expérimentations sociales.

⇒ Quelle appropriation de ce droit pour participer, via l'innovation sociale, à la construction des politiques publiques nationales ?

INTRODUCTION

Les collectivités territoriales, et notamment la métropole de Lyon qui associe les compétences d'un département et d'une intercommunalité, peuvent-elles réellement orienter localement les évolutions du modèle national de protection sociale ?

Construire une vision de la protection sociale à l'échelle des territoires suppose en premier lieu de s'interroger sur les contours de cette protection sociale. En effet, elle n'est, au sens strict, que pour une faible part du ressort des collectivités. En 2017, seules 6 % des dépenses de protection sociale provenaient des collectivités locales¹. Elles correspondaient majoritairement au versement des allocations individuelles de solidarité (RSA, Apa, PCH) à la charge des départements.

De la protection à l'investissement social, quelle action décentralisée ?

Dans une acception traditionnelle, la protection sociale regroupe l'ensemble des prestations versées aux ménages pour couvrir les différents risques sociaux, précisément inventoriés. Cependant, la protection sociale peut également être vue comme l'ensemble des prestations permettant l'accès aux droits fondamentaux (se nourrir, se loger, se soigner...), pour des populations qui ne peuvent pas ou plus y accéder du fait notamment de l'absence de revenus du travail. Ce changement de regard conduit à définir la protection sociale non seulement en termes de risques couverts, mais également de droits garantis.

Sous l'impulsion en particulier de l'Europe, se développe une vision de la protection sociale intégrant la notion d'investissement social et élargissant les acceptions de ce que sont les droits fondamentaux des citoyens, du droit à l'alimentation, à la santé, au logement, à l'éducation, aux droits intégrant l'accès à une vie sociale, à la culture, à la mobilité, etc. L'attention portée aux modalités selon lesquelles tous les ménages, au-delà des plus précaires, peuvent réellement accéder à ces droits relève en grande partie des compétences des collectivités, et notamment des communes et des départements. Elle leur confère en principe un rôle majeur dans l'exercice d'une protection sociale permettant l'accès à des droits dits fondamentaux. Ces compétences sont relatives d'abord à l'aide et à l'action sociale (protection de l'enfance, politiques à destination des personnes âgées et handicapées, politiques à destination des familles), dévolues principalement aux départements. Au-delà de l'aide et de l'action sociale, il peut aussi s'agir des compétences des départements et des communes, ou groupements de communes, en matière de logement social ou d'urgence, de mobilité, ou encore d'accès à la culture et aux sports.

Pierre Grosdemouge, dans son rapport sur le modèle français de protection sociale², présentait plusieurs leviers susceptibles d'être actionnés à l'échelle des territoires. Il démontrait ainsi le processus d'étatisation à l'œuvre dans la gouvernance de la protection sociale, relevait la banalisation du modèle, les transferts de protection sociale constituant un poids croissant des revenus des ménages les plus précaires. Il interrogeait la capacité de notre système de protection à tenir compte de l'appauvrissement des ménages à faibles revenus, dont les dépenses contraintes connaissent une hausse bien supérieure à leurs revenus...

1. « La protection sociale en France et en Europe en 2017. Les comptes de la protection sociale édition 2019 » -Drees - 2019.

2. Pierre Grosdemouge, « Protection sociale : où va le modèle français ? », 2020, disponible sur : <https://www.millenaire3.com/ressources/Protection-sociale-ou-va-le-modele-francais>

Gouvernance et autonomie des collectivités dans une acception large de la protection sociale

La gouvernance de la protection sociale à l'échelle du territoire pose deux questions : celle du rapport entre autonomie financière et pouvoir d'action des collectivités d'une part, et celle de la nécessaire prise de conscience du lien entre action des collectivités et protection sociale.

Dans l'acception habituelle de la protection sociale telle qu'énoncée ci-dessus, le rôle des collectivités se limite quasiment à la prise en charge d'allocations de solidarité sur lesquelles elles n'ont que très peu de pouvoir. Ces charges ne sont pas compensées entièrement et par ailleurs, les collectivités ont connu une réduction du poids des recettes qu'elles peuvent au moins en partie, décider (impôts et taxes locaux) au bénéfice de celui des transferts. Ces évolutions conduisent certains à considérer que « les collectivités sont parfois davantage pensées par l'État comme des courroies de transmission, des relais de ses propres réformes, que comme des centres de pouvoir autonomes »³.

Le premier rapport portant sur l'évolution du modèle de la protection sociale notait le processus d'étatisation à l'œuvre sur ce champ. Malgré les transferts de compétences aux collectivités, ce processus semble également les concerner.

Les contraintes pesant sur les finances des collectivités territoriales ont par ailleurs des répercussions sur les inégalités dans le niveau des services et des actions mis en place à l'échelle de chaque territoire. Ces inégalités peuvent se lire au travers de deux exemples. Le premier est relatif au montant des crédits d'insertion par bénéficiaires du RSA. Le deuxième concerne les équipements des communes en Établissements d'Accueil du Jeune Enfant et renvoie, à une protection sociale entendue comme accès à des droits élargis, dans une logique d'investissement social.

Se pose également la question institutionnelle de la possibilité d'adapter à l'échelle des territoires des politiques décidées au niveau national.

Les modalités de financement encouragent un renforcement des logiques nationales plutôt que la construction locale de politiques différenciées. Les actions à destination des personnes âgées en sont un exemple : comme beaucoup de dispositifs, elles sont conçues nationalement dans une logique réparatrice plutôt que préventive. Les départements comme les communes pourraient disposer des outils et des moyens pour définir une approche fondée sur la prévention de la dépendance. Peu de territoires ont finalement défini de politique du « bien-vieillir ». Les communes ou les départements agissent en direction des personnes âgées dépendantes (administration et financement d'établissements, portages de repas, transports adaptés ; adaptation des logements,...). Les seniors autonomes sont par ailleurs nombreux à utiliser les propositions culturelles des collectivités. Mais il n'existe que peu de réflexion globale par exemple sur une offre adaptée aux différents milieux socio-culturels, pensée pour rompre l'isolement des retraités qui ne se fréquentent pas les activités locales.

Pour les tenants de la décentralisation, le territoire est pourtant perçu comme l'échelon pertinent de l'innovation. En particulier, l'expérimentation sociale pourrait permettre aux collectivités de faire émerger de nouvelles politiques publiques et *in fine*, leur donner les moyens de participer à l'amélioration de politiques nationales. Cette appropriation reste faible du fait des conditions restrictives de leur mise en œuvre. Ces constats conduisent à interroger la pertinence du modèle français, limitant le pouvoir normatif des collectivités et restreignant de fait leurs possibilités d'actions.

3. Michel Verpeaux, Christine Rimbaud, Franck Waserman, 2018, « Les collectivités territoriales et la décentralisation », Découverte de la vie publique, la Documentation française – 11^e Édition.

Publics couverts et prise en compte des dépenses contraintes : d'autres approches de la redistribution et de la solidarité

Le système national de protection sociale suppose qu'il y ait deux populations distinctes : les populations précaires ou précarisées, sans revenus du travail, qui ne peuvent accéder à ces droits et des populations ayant des revenus, et y accédant. La conditionnalisation croissante pour l'accès aux prestations tend à creuser encore cette distinction. La baisse du niveau de vie des ménages à faibles revenus liée à la hausse des dépenses contraintes pose la question des réelles possibilités d'accès des ménages à l'ensemble des services. Les collectivités ont alors la possibilité d'agir sur les dépenses contraintes qui relèvent de leurs compétences en défendant une autre vision de la solidarité et de la redistribution que celle promue nationalement. Par exemple, en tenant compte dans la définition de leurs actions, des publics en voie de précarisation du fait de la hausse des coûts du logement, de la mobilité, de l'énergie ou, plus globalement, de ceux qui n'entrent pas dans les conditions d'accès des aides nationales, pour des raisons statutaires, de seuils, ou de parcours professionnels. L'exemple de la tarification des services publics montre que les modalités selon lesquelles les tarifs sont fixés ont un impact important sur le budget des ménages et peuvent donc constituer un réel levier d'actions pour les collectivités. Cette possibilité revêt un enjeu d'autant plus élevé que les contraintes écologiques risquent d'accroître les dépenses contraintes.

Ce rapport développe ces différents axes, pour dessiner les contours de ce que pourrait être une vision territoriale de la protection sociale.

DÉFINITIONS

DE LA PROTECTION SOCIALE ET

RÔLE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

POINTS CLÉS

- Les dépenses des collectivités territoriales ne pèsent que très peu dans la protection sociale au sens strict. Elles sont constituées quasi uniquement des dépenses des départements pour les allocations individuelles de solidarité.
- Les missions de la protection sociale ont évolué au fil du temps : initialement conçue pour assurer le droit à la subsistance, elle intègre désormais l'ensemble des droits fondamentaux définis par la déclaration universelle des droits de l'homme : santé, bien-être, alimentation, logement, soins médicaux...
- Cette notion de droits fondamentaux est elle-même en évolution. Sous l'impulsion de l'Europe, se développe une extension de l'élargissement de ces droits notamment, mais pas seulement, dans une logique d'investissement social. Le droit à la culture, à la vie sociale, à l'éducation, à la garde des enfants, entrent ainsi désormais dans le champ de la protection sociale.
- L'accès à ces droits élargis dépend en grande partie des compétences des collectivités territoriales, notamment des départements, des communes et groupements de communes.

Il n'existe pas d'acceptation unique de ce qu'est la protection sociale. Le premier paragraphe de cette partie montre que le champ pris en compte par la comptabilité nationale est restrictif et n'accorde que peu de place aux dépenses des collectivités locales. Le deuxième paragraphe revient sur les débats autour du rôle de la protection sociale notamment des modalités selon lesquelles elle peut s'inscrire dans une logique d'activation ou encore d'investissement social plutôt que de réparation. Cet élargissement du champ permet de porter un autre regard sur le poids de l'action locale dans le système de protection sociale.

PROTECTION SOCIALE ET COMPTABILITÉ NATIONALE

■ LE FAIBLE POIDS DES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LES DÉPENSES DE PROTECTION SOCIALE

Le champ de la protection sociale au sens de la comptabilité nationale est bien délimité. Certes, la définition proposée par la Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et de Statistiques (Drees) du ministère des Solidarités et de la Santé, dans les documents de présentation des comptes de la protection sociale, est relativement large : « La protection sociale couvre, dans un cadre de solidarité nationale, l'ensemble des transferts, en espèces ou en nature, en faveur des ménages pour les prémunir contre les différents risques sociaux. Ces transferts sont appelés prestations de protection sociale »⁴. Mais un peu plus loin, la Drees délimite le risque social par « un événement incertain, facteur d'insécurité, pouvant affecter les conditions de vie d'un ménage en provoquant une augmentation de ses besoins ou une diminution de ses revenus. Par convention, la protection sociale couvre l'ensemble des risques sociaux à l'exclusion de l'éducation, c'est-à-dire les six items suivants : santé, vieillesse-survie, famille, emploi, logement, pauvreté-exclusion sociale »⁵. Cette définition permet, pour chacun des risques, de lister l'ensemble des prestations qui s'y rapportent, elles-mêmes définies comme les « transferts en espèce ou en nature attribués personnellement à un ménage par l'activation d'un mécanisme de protection sociale, pour alléger la charge liée au risque social qui l'affecte »⁶.

Cette définition est opérationnelle dans une logique de comptabilité nationale : elle permet de lister exhaustivement les différentes dépenses et recettes qui relèvent de la protection sociale, de manière stable, afin de suivre l'évolution des dépenses. Elle s'inscrit aussi dans une perspective européenne : cette définition est construite en cohérence avec le système européen de statistiques intégrées de la protection sociale, SESPROS, qui permet a priori la comparabilité des dépenses de protection sociale entre les pays européens.

Le poids des dépenses des collectivités sur l'ensemble de la protection sociale, selon cette définition, est faible. Il représente 4,6 % des dépenses totales de protection sociale.

4. « La protection sociale en France et en Europe en 2016. Les comptes de la protection sociale édition 2018 » -Drees. p. 26.

5. op. cité. p.27

6. op. cité. p.27 - <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/panoramas-de-la-drees/article/la-protection-sociale-en-france-et-en-europe-en-2017-resultats-des-comptes-de>

Dépenses de protection sociale selon les secteurs institutionnels en 2017

	Secteur public				Secteur privé			Ensemble
	Régimes d'assurances sociales	Organismes dépendant des assurances sociales	Administr. publique centrale	Administr. publiques locales	ISBLSM	Régimes de la mutualité et de la prévoyance	Autres SF & SNF	
En milliards d'euros	699,6	75,7	105,4	46,3	24,8	43,0	13,9	774,5
En % des montants totaux versés	69,4%	7,5%	10,4%	4,6%	2,5%	4,3%	1,4%	100,0%

Source : Drees, CPS (p.28)

Guide de lecture : La dépense « ensemble » n'est pas égale à la somme des dépenses de chaque institution. En effet, le total est net des transferts entre institutions alors que la répartition par institution correspond à des montants incluant les transferts versés aux autres organismes. Les pourcentages donnent la part des dépenses de l'institution considérée en colonne, sur l'ensemble des dépenses.

Régimes d'assurances sociales : Ensemble des régimes obligatoires auxquels les assurés sont affiliés pour la couverture de leurs risques), à l'exception des régimes directs d'employeurs (État ou entreprises comme la RATP par exemple).

Organismes d'assurances sociales : organismes divers dépendant des assurances sociales, dont le régime des hôpitaux publics.

Administration publique centrale : dépenses des prestations sociales de l'État à ses agents en tant qu'employeur et prestations sans condition de contribution ou d'affiliation financées par l'impôt.

Administration publique locale : Dépenses d'aides et d'actions sociales relevant de la protection sociale principalement.

Institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM) : associations caritatives, organismes humanitaires, institutions tournées vers la protection de publics fragiles.

Mutuelles et les institutions de prévoyance : Complémentaire santé et retraite supplémentaire principalement. L'activité des sociétés d'assurances est en revanche exclue du champ des comptes de la protection sociale.

Autres sociétés financières (SF) et non financières (SNF) : Interventions de certaines grandes entreprises en lieu et place du régime général, pour le risque vieillesse principalement, dans le cas des régimes directs d'employeurs. Interventions dans le cadre de conventions collectives ou d'accords d'entreprises : des prestations en complément des prestations légales (en particulier, des compléments d'indemnités journalières, des indemnités de licenciement et des indemnités de départ à la retraite).

Exemple de lecture : Les dépenses totales de protection sociale se sont élevées en 2017 à 774,5 milliards d'euros. Celles des administrations publiques locales pour la protection sociale étaient de 46,3 milliards d'euros, soit 4,6 % des dépenses de protection sociale de l'ensemble des institutions.

■ LA PRIMAUTÉ DU VOLET ASSISTANTIEL PORTÉ PAR LES DÉPARTEMENTS

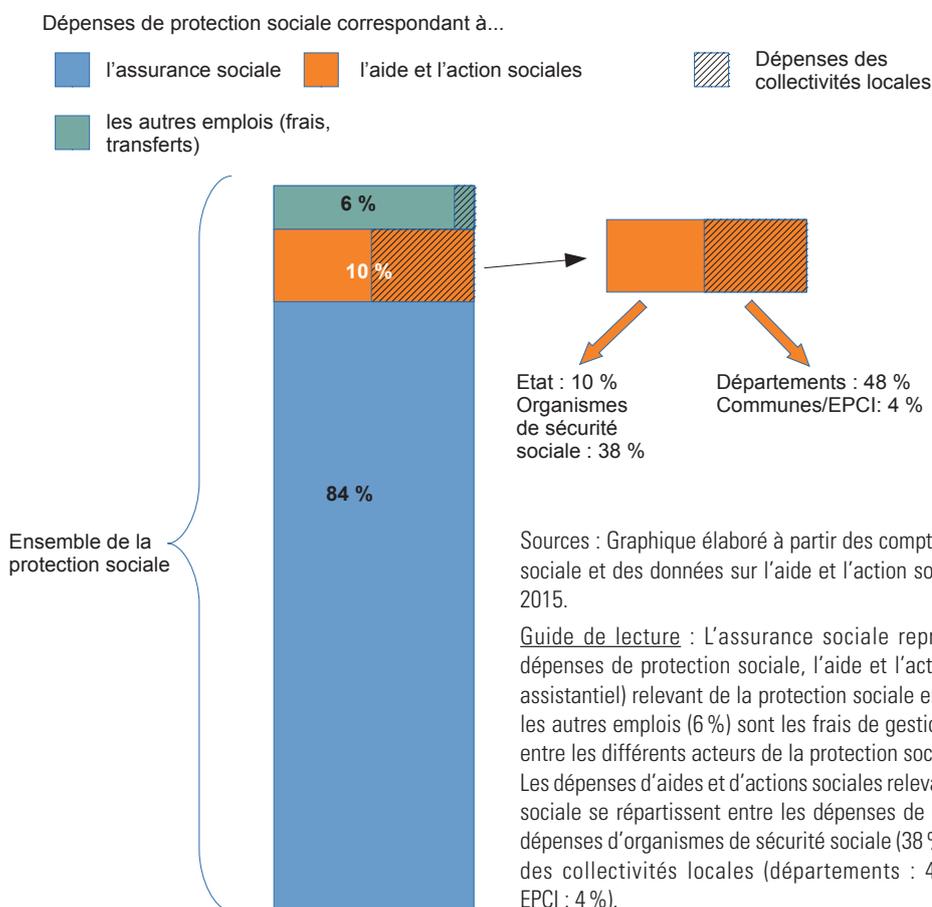
La protection sociale inclut deux types de prestations : celles d'assurances sociales, qui sont réservées aux cotisants (cotisations sur les revenus du travail), et les prestations d'aides et d'actions sociales, qui sont versées dans une logique assistantielle de solidarité et sont financées par l'impôt. Cette dernière forme d'intervention ne représente que 10 % de l'ensemble des dépenses de protection sociale, mais constitue 80 % de celles à la charge des collectivités locales : en 2017, les 46,3 milliards d'euros de prestations sociales versées par les administrations locales se répartissent entre l'aide et l'action sociales (34,4 milliards) et les transferts vers les autres institutions, telles que les cotisations vers les régimes d'assurance sociale dans l'exercice des fonctions employeurs des collectivités.

Si la part supportée par les collectivités locales est faible à l'aune de tous les emplois de la protection sociale, la mise en œuvre de la fonction assistantielle repose pourtant en grande partie sur l'administration publique locale. En 2015, 52 % des dépenses d'aides et d'actions sociales sont à leur charge⁷. Les autres dépenses sont celles des organismes de sécurité sociale (38 %) : assurance maladie pour le soutien des personnes âgées dépendantes et des personnes handicapées en institution, action sociale des Caisses d'allocations familiales, des Caisses d'assurance vieillesse, des Caisses primaires d'assurances maladie, etc. Les dépenses de l'État ne représentent que 10 % de ces montants (Aide médicale d'État, et, en 2015, volet activité du RSA).

7. « Le périmètre et les acteurs de l'aide et de l'action sociale en France » in « Aide et action sociales en France », Drees Édition 2018.

Les collectivités concernées sont principalement les départements : l'aide et l'action sociales départementales représentent 92 % des montants engagés par les collectivités locales, 8 % étant du fait des communes et intercommunalités (actions en faveur de la petite enfance principalement, mais aussi actions sociales des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale).

Répartitions selon les logiques des emplois et part des collectivités locales en 2015



Ces dépenses sont relativement bien réparties entre les différents risques. Parmi les dépenses d'action et d'aide sociales des départements comptabilisées au titre de la protection sociale, en 2015 :

- Le risque emploi, pauvreté et exclusion sociale en représente 30,4 % (10,4 milliards d'euros en 2015). Ces dépenses correspondent quasi exclusivement au versement de l'allocation du RSA (10,4 milliards d'euros également en 2015). Elles n'intègrent donc pas les dépenses en faveur des actions d'insertion (1,1 milliard d'euros en 2015).
- Le risque vieillesse-survie en représente 25,1 % (8,6 milliards d'euros). Parmi ces dépenses, la majorité correspond au versement de l'Apa (5,6 milliards d'euros), une proportion plus faible à l'ASH (1,3 milliard) ;
- Le risque santé représente 21,3 % (7,3 milliards d'euros). Ces dépenses correspondent principalement aux interventions des départements pour les personnes en situation de handicap, dont l'aide à l'accueil (5,5 milliards d'euros), le versement de l'ACTP et de la PCH.
- Le risque famille représente 22,8 % (7,8 milliards d'euros). Ces dépenses sont celles liées à l'aide sociale à l'enfance (80 % pour les mesures de placements).
- Le risque logement représente 0,3 % (0,1 milliard d'euros), qui correspond au financement du Fonds Solidarité Logement.

Répartition des dépenses des départements selon les risques de protection sociale en 2016

	Aides et actions sociales des départements correspondant aux dépenses de protection sociale	
	En Milliards d'euros	%
Dépenses d'aides et d'action sociale des départements	34,2	100,0%
Santé	7,3	21,3%
Veillesse – Survie	8,6	25,1%
Famille	7,8	22,8%
Logement	0,1	0,3%
Emploi, pauvreté, exclusion sociale	10,4	30,4%

Source : « Aide et action sociales en France », Drees Édition 2018.

Les dépenses des communes et intercommunalités sont principalement celles liées au risque famille, via l'accueil des jeunes enfants, à hauteur de 5 milliards d'euros en 2016 selon les comptes de la protection sociale.

RÉORIENTATION DE LA PROTECTION SOCIALE VERS LES COLLECTIVITÉS LOCALES

■ DE L'ASSISTANCE AUX INDIGENTS À L'INVESTISSEMENT SOCIAL, UNE REDÉFINITION EN COURS

Dans cette acception, la protection sociale est donc constituée des prestations versées aux ménages, classées par risques, dans une logique soit assistantielle, soit assurantielle.

Interroger le rôle des collectivités locales conduit à questionner la définition du volet assistantiel qui constitue leur champ d'action en termes de protection sociale.

De la Révolution française à nos jours : l'évolution de la conception de la protection sociale

L'assistance, au sens de la protection sociale, a pour objectif de permettre à des individus qui en seraient privés par manque de moyens financiers, d'accéder aux droits sociaux fondamentaux. Dès lors se pose la question de la définition de ces droits. Leur évolution permet de mieux comprendre la place des collectivités locales et le rôle croissant des départements⁸. Avant la Révolution française, le traitement de la pauvreté était réservé au secteur caritatif. La Révolution française a permis de faire émerger le lien entre pauvreté et accès aux droits, en définissant un droit à la subsistance. L'implication de la sphère publique pour la mise en œuvre effective de ce droit date cependant de la fin du XIX^e siècle, avec d'une part la prise en charge des « indigents » définis comme étant les personnes incapables de travailler et non prises en charge par la sphère familiale (personnes âgées, handicapées, enfants), et d'autre part, l'instauration d'un service public local (bureaux d'assistance des communes et services départementaux). Les jalons de l'organisation actuelle de l'action sociale sont ainsi posés dès cette période. Ils préfigurent le rôle central dévolu aux départements dans la mise en œuvre des politiques à destination des personnes âgées ou handicapées et de la protection de l'enfance. Ils dessinent les prémises de ce qui deviendra les Centres communaux d'action sociale, chargés notamment de l'instruction des dossiers et du traitement des situations d'urgence.

La mise en place en 1945 du système de sécurité sociale, dans un contexte de plein emploi, conduit à définir la protection sociale principalement d'un point de vue assurantiel, en centrant l'aide sociale, dans la continuité de la logique affirmée à la fin du XIX^e siècle, sur les personnes

8. Ce paragraphe est rédigé à partir du chapitre 3 « Droits et pauvreté » du rapport 2007-2008 de l'ONPES, « Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale », la Documentation française 2008.

ne pouvant s'inscrire dans ce système d'assurances, et donc ne pouvant accéder à l'emploi car « inadaptées ». Il faudra attendre les années 1970 et la survenue d'un chômage de masse, pour repenser l'assistance : les personnes devant être assistées ne sont pas seulement « inadaptées », mais des « citoyens dotés de droits fondamentaux qu'il s'agit de faire valoir »⁹. De cette affirmation découlent deux évolutions majeures dans le système de protection sociale et dans la place que peut prendre le niveau local.

La première est, avec la création du Revenu Minimum d'Insertion, le développement de la logique d'activation : dans la mesure où l'action sociale est étendue à des personnes en capacité de travailler, elle est conditionnée à la mise en œuvre d'actions d'insertion, qui repose dès la création du dispositif sur les départements.

La seconde est le questionnement de la notion de droits sociaux fondamentaux. Il ne s'agit plus seulement de droits à la subsistance, mais d'une réaffirmation de l'accès aux droits tels qu'ils ont été définis dans l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme : « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, le logement, les soins médicaux ainsi que les services sociaux nécessaires (...) ». En France, l'affirmation de ces droits est en particulier le fait de la loi de 1998 de lutte contre les exclusions. La mise en place de la couverture maladie universelle ainsi que le droit au logement opposable sont des exemples de la reconnaissance de ces droits.

Une définition remise en question : une nouvelle conception des « droits fondamentaux »

Le questionnement actuel sur les contours de la protection sociale, sur l'individualisation des droits et sur l'extension de la notion d'activation s'inscrit dans la continuité de ces évolutions. L'activation, au moins dans sa déclinaison française bien éloignée de celle par exemple mise en œuvre aux États-Unis, consiste à conditionnaliser le versement d'une prestation à la réalisation de démarches actives d'insertion, initialement centrées sur la recherche d'emploi et la formation. Cette définition évolue en Europe, sous l'impulsion entre autres de la Commission européenne. La recommandation de la Commission du 3 octobre 2008 préconise ainsi « de concevoir et d'appliquer une stratégie globale et intégrée en faveur de l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail, combinant un complément de ressources adéquat, des marchés du travail favorisant l'insertion et l'accès à des services de qualité. Les politiques d'inclusion active devraient faciliter l'intégration des personnes capables de travailler dans un emploi durable et de qualité, et apporter aux autres des ressources suffisantes pour vivre dans la dignité ainsi qu'une aide à la participation sociale »¹⁰. Elle étend alors l'activation vers ce que Robert Lafore définit comme étant le socle relevant des politiques d'activation : « Il s'agit des efforts entrepris en matière d'insertion et d'inclusion, en mêlant politiques de socialisation, d'éducation et de développement des personnes, de formation professionnelle, de gestion et de dynamisation du marché du travail. »¹¹. La recommandation européenne en appelle donc à la définition d'un « revenu suffisant » qui prend en compte les impératifs d'accès à un minimum de vie sociale. De cette définition, sont issus les travaux autour des Budgets de référence mis en œuvre dans plusieurs pays. En France, ce calcul s'initie sous l'impulsion de l'ONPES. Ces budgets de référence sont ainsi définis comme étant « un revenu minimum qui permet de disposer des ressources suffisantes non seulement pour faire face aux nécessités de la vie quotidienne (se loger, se nourrir, avoir accès à la santé,...), mais aussi pour avoir la possibilité de participer à la vie sociale »¹². Implicitement, définir un tel revenu minimum suppose de nouveaux droits sociaux liés à celui de participer à la vie sociale. Les budgets de référence contribuent ainsi à faire entrer par exemple dans le champ de l'action sociale l'accès au transport, aux sorties récréatives, à la pratique d'activités socioculturelles, aux activités périscolaires et à la restauration scolaire.

9. ONPES, op. cité p.148

10. Recommandation de la commission du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail [notifiée sous le numéro C(2008) 5737](2008/867/CE).

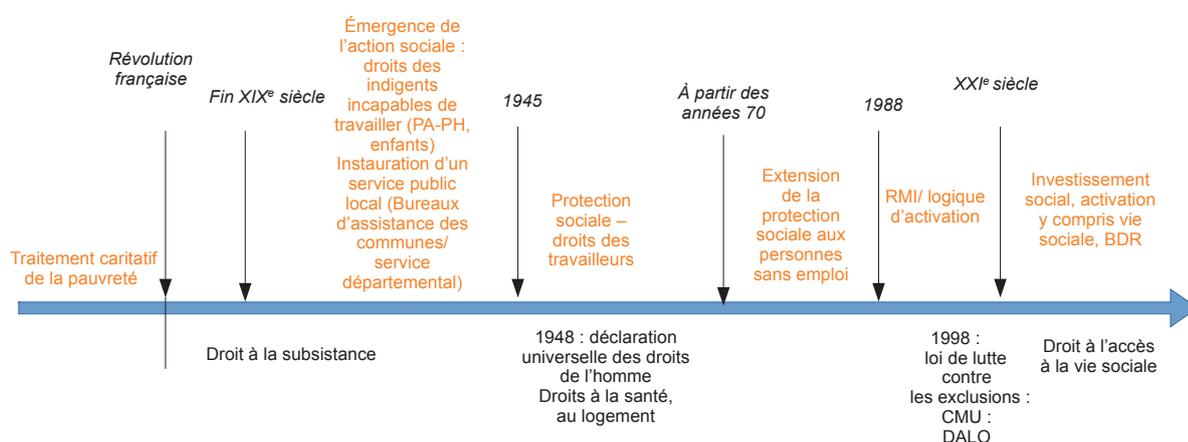
11. Robert Lafore, 2017, « Les caractéristiques du système français de protection sociale » Cahiers Français n°399, p.11.

12. « Les Budgets de référence, une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale », Rapport 2014-2015, ONPES 2015. p.18-19.

Cette logique d'activation sociale au sens large peut se poursuivre vers la notion d'investissement social : il ne s'agit plus alors de considérer la protection sociale comme une charge (ou des emplois, pour adopter une terminologie plus comptable), mais comme un investissement permettant d'éviter à moyen terme les coûts liés à l'exclusion et à la précarité. Elle est également portée par la Commission européenne, qui la définit comme consistant « à investir dans les personnes en adoptant des mesures pour renforcer leurs compétences et leurs capacités et leur permettre de participer pleinement au monde du travail et à la société. Les domaines prioritaires sont l'éducation, des services de garde d'enfants de qualité, les soins de santé, la formation, l'aide à la recherche d'emploi et la réinsertion ».

Les mesures prises ne sont plus centrées sur les plus précaires, mais peuvent inclure également un ensemble de publics tels que les enfants et les femmes. Elles peuvent concerner les demandeurs d'emploi, les personnes âgées ou handicapées, dans une logique d'inclusion sociale et de développement des compétences (offrir aux personnes âgées des opportunités de participer activement à la vie de la société)¹³.

Les évolutions des traitements de la pauvreté et de la protection sociale et les évolutions des droits sociaux



■ UNE DIVERSITÉ DES CHAMPS DE COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Les collectivités locales sont compétentes en termes d'aides et d'actions sociales, telles qu'elles sont définies dans la conception « restrictive » de la protection sociale. Élargir le champ dans une logique d'activation, voire d'investissement social, conduit à prendre en compte d'autres compétences, à différents échelons territoriaux : formation professionnelle mise en œuvre par les régions, ensemble des actions d'insertion destinées aux bénéficiaires du RSA portées par les départements, actions pour rendre accessible au plus grand nombre les pratiques sportives ou culturelles des différents échelons territoriaux, actions pour développer l'accueil de la petite enfance et de l'enfance des communes et intercommunalités, ou encore pour proposer des transports à tarifs différenciés (métropoles notamment pour les transports urbains, régions pour les transports interurbains).

13. Site de la Commission européenne : <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=1044>

PROTECTION SOCIALE, AIDE ET ACTION SOCIALES ET COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les Régions n'exercent pas de compétences en lien direct avec la protection sociale au sens strict. Sans exhaustivité, elles exercent des compétences dès lors que la vision de la protection sociale s'élargit à un accès aux droits :

- dans le domaine médico-social : formation des professionnels du secteur sanitaire et social, financement d'équipements sanitaires dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, aide à l'installation des professionnels de santé dans les zones sous-dotées ;
- dans le domaine de l'éducation et de la formation : définition et mise en œuvre de la politique d'apprentissage et de la formation professionnelle des jeunes, construction, entretien et fonctionnement des lycées,...
- dans le domaine de l'accès à la culture, aux loisirs et aux sports : soutien aux associations, aux manifestations, bibliothèques régionales, musées régionaux, ...
- dans le domaine du logement : participation au financement du logement, soutien à l'amélioration du logement et à l'habitat ;
- dans le domaine du transport : organisation des transports scolaires, organisations des transports routiers non urbains, organisation des transports ferroviaires régionaux,...

Les Départements, chefs de file de l'action sociale exercent des compétences diversifiées en lien avec la protection sociale, l'aide et l'action sociales, et l'accès aux droits élargis.

- Protection sociale au sens strict : le financement des allocations individuelles de solidarité et l'aide et l'actions sociales relevant de la protection sociale : aide sociale à l'enfance, Fonds Solidarité Logement principalement.
- Autres aides et actions sociales des départements : actions prévenant l'exclusion sociale, lutte contre la pauvreté et la précarité des familles, actions permettant l'accès aux droits et aux services des personnes vulnérables, actions menées dans le cadre de la Protection maternelle et Infantile dont agrément et contrôle des assistantes maternelles et des établissements d'accueil de la petite enfance, gestion du Fonds d'aide aux Jeunes, définitions de la politique d'insertion à destination des bénéficiaires du RSA...
- Autres actions dans le domaine médico-social : coordination des actions sociales et médico-sociales sur le territoire départemental, autorisation de création et contrôle des établissements médico-sociaux,...
- dans le domaine de l'éducation : construction, entretien et gestion des collèges ;
- dans le domaine de l'accès à la culture, aux loisirs et aux sports : soutien aux associations et aux manifestations, élaboration des schémas départementaux d'enseignements artistiques, bibliothèques départementales, musées départementaux, protection du patrimoine...
- dans le domaine du logement : participation au financement du logement, élaboration et mise en œuvre, avec l'État, du plan départemental d'action pour les logements des personnes défavorisée, ...

Les communes (ou groupement de communes) sont les seules collectivités à détenir la clause générale de compétences. Elles disposent spécifiquement de compétences :

- en matière de protection sociale au sens stricte : financement et gestion d'établissements d'accueils des petites enfances principalement ;
- en matière d'aides et d'actions sociales : aides financières et prestations à destination des ménages précaires via les Centres communaux d'action sociale, en subsidiarité des interventions du département, domiciliation, possibilité de gérer des établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes, possibilité de construire et subventionner des équipements sanitaires,...
- en matière d'éducation : construction, entretien et gestion des écoles élémentaires, organisations des activités périscolaires et des accueils de loisirs,...
- en matière d'accès à la culture, aux loisirs et aux sports : construction, aménagement, entretien d'équipements sportifs et culturels, organisation d'activités socioculturelles, soutien aux associations, bibliothèques municipales, musées municipaux...
- dans le domaine du logement : participation au financement du logement, élaboration du programme local de l'habitat...
- dans le domaine du transport : organisation du transport urbain des personnes, organisations des transports publics, élaboration du plan de déplacement urbains...

Par rapport à cette organisation la Métropole de Lyon dispose de compétences spécifiques. Elles exercent celles dévolues aux départements, mais également une partie non négligeable des compétences des communes de son territoire (aménagement de l'espace métropolitain, politique locale de l'habitat, développement et aménagement social et culture, politique de la ville...). Elle peut également bénéficier de délégation de compétences de la part de l'État et de la Région.

LES POSSIBILITÉS D'ACTION DES COLLECTIVITÉS : DE FORTES CONTRAINTES

POINTS CLÉS

- La « libre administration » des collectivités, garantie par la constitution, n'implique pas une autonomie fiscale. Les collectivités sont peu décisionnaires sur le montant de leurs recettes, et la part des impôts nationaux et transferts, sur lesquels les collectivités n'ont pas de possibilité d'intervenir, est croissante. Les dépenses contraintes des départements que représentent les allocations individuelles de solidarité (AIS) représentent un montant très élevé au regard de leur budget d'action sociale. Ces dépenses qui dépendent principalement des orientations nationales et de la conjoncture socio-économique locale, s'imposent aux départements et sont en forte hausse.
- Ces contraintes engendrent des inégalités territoriales importantes. Les dispositifs de péréquation ne permettent pas de compenser l'ensemble des dépenses liées aux AIS. Or les départements les plus paupérisés sont ceux pour lesquels ces dépenses par habitant sont les plus importantes. Ces mêmes départements disposent donc des marges de manœuvre les plus réduites pour lutter contre la pauvreté. Par exemple, les départements les plus pauvres sont également souvent ceux dans lesquels les crédits d'insertion par bénéficiaire du RSA sont les plus faibles.
- Cette inégalité existe également au niveau des communes comme le montre l'exemple de la petite enfance. Développer des accueils collectifs, mode de garde préféré des parents, a un coût important pour les collectivités. Le reste à charge des frais de fonctionnement pour la collectivité est élevé et les élus hésitent à engager durablement leur commune dans de telles dépenses. Les objectifs nationaux de développement de ce mode d'accueil ne sont pas atteints, les structures privées occupent un poids croissant dans ces objectifs et le taux de couverture par les modes de garde collectif est plus élevé dans les communes les plus riches.

En théorie, les collectivités territoriales peuvent donc exercer un rôle important dans une protection sociale comprise comme accès à des droits élargis, ou définie dans une logique d'investissement social. En pratique, la contrainte financière limite fortement ce pouvoir d'action : les collectivités ont finalement peu de marge de manœuvre sur leurs recettes et sont soumises à des dépenses contraintes dont le poids est croissant. Cette contrainte engendre par ailleurs des inégalités entre les territoires.

Cette contrainte a également conduit les collectivités territoriales à une recherche accrue d'efficacité. Les débats qu'elle a entraînés (possibilité de diminuer le nombre d'agents territoriaux, recherche de partenariats publics privés, priorisation de l'action publique...) ne sont pas traités par ce rapport. Le propos de cette partie est principalement la question de l'autonomie des collectivités.

AUTONOMIE FINANCIÈRE ET DÉPENSES CONTRAINTES : QUELLES MARGES DE MANŒUVRES FINANCIÈRES POUR LES COLLECTIVITÉS ?

■ DES RECETTES EN BAISSÉ, DES INQUIÉTUDES EN HAUSSE

L'article 72 alinéa 3 de la Constitution prévoit la « libre administration des collectivités ». L'autonomie financière, précisée dans son article 72.2 est alors une des conditions de cette libre administration. Selon cet article :

« Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. »

Cependant, cet article laisse un flou certain dans la définition des recettes propres. *In fine*, la loi y inclut des ressources issues en particulier d'impôts nationaux sur lesquels les collectivités n'ont que peu de marge de manœuvre. Dans l'ouvrage « Les collectivités territoriales et la décentralisation »¹, les auteurs relèvent d'autres difficultés d'interprétation qui viennent interroger la concrétisation de la clause d'autonomie financière, notamment dans les difficultés pour fixer ce que serait « la part déterminante » que devraient représenter les ressources propres. Par ailleurs, la Constitution n'éclaircit pas ce qu'est le pouvoir financier local, entre gestion de ressources déterminées en amont, ou réel pouvoir de décisions sur le niveau des recettes.

En cohérence, le Conseil constitutionnel se prononçant sur la loi de finances 2010, a statué sur le fait que la Constitution ne s'interprétait pas comme énonçant l'autonomie fiscale des collectivités locales.

1. Michel Verpeaux, Christine Rimbaud, Franck Waserman, 2018, « Les collectivités territoriales et la décentralisation », Découverte de la vie publique, la Documentation française – 11^e Édition.

Les débats actuels sur la suppression d'une part importante de la taxe d'habitation, qui devrait être compensée en transférant aux communes la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) illustrent les difficultés que rencontrent les départements pour défendre à minima leur autonomie financière. Cette taxe a représenté en 2018 14,1 milliards d'euros², soit près de 22 % des recettes de fonctionnement des départements. Sa compensation est prévue en leur reversant une fraction de la TVA. La conséquence en est donc une nouvelle atteinte à la capacité des départements de maîtriser le montant de leurs recettes, en remplaçant une ressource sur laquelle ils étaient en partie décisionnaires via la fixation du taux, par une recette qu'ils ne peuvent maîtriser.

■ AUGMENTATION DES OBLIGATIONS LÉGALES MALGRÉ DES DÉPENSES COMPENSÉES PARTIELLEMENT

Dans le cadre de l'action sociale des départements, le montant des prestations légales (Allocations individuelles de solidarité), dont les conditions d'attribution sont définies nationalement, représente un poids très important. En 2017, elles atteignent ainsi 18,6 milliards d'euros, soit 48 % de l'ensemble des dépenses d'actions sociales. Dépenses d'aides sociales qui représentent elles-mêmes 65 % des dépenses de fonctionnement des départements³. Ces allocations individuelles de solidarité sont constituées du versement de l'allocation du Revenu de solidarité active (RSA) (10,8 milliards d'euros en 2017), de l'Allocation personnalisée d'autonomie (Apa) (5,9 milliards d'euros) et de la Prestation de compensation du handicap (PCH) (1,9 milliard d'euros).

Le montant de ces dépenses n'est pas maîtrisable par les départements. Il dépend des décisions nationales quant à leur modalité d'attribution et du nombre de bénéficiaires présents sur le territoire et donc des caractéristiques socio-économiques de ses habitants. Leur évolution s'impose aux collectivités : elle peut être liée à celle de la conjoncture socio-économique, ou encore à des changements de réglementation décidée par l'État, tels que des modifications des règles de l'assurance chômage par exemple, qui conduisent à terme vers le RSA des demandeurs d'emploi non indemnisés, ou encore l'adoption de la loi d'adaptation de la société au vieillissement, qui a provoqué une hausse des montants attribués au titre de l'Apa.

À ces allocations s'ajoutent des dépenses obligatoires dans leur nature, dont les départements peuvent maîtriser en partie le montant selon la manière dont ils les mettent en œuvre, mais dont l'évolution dépend fortement de la conjoncture. Le principal poste est l'Aide sociale à l'enfance (ASE), pour 8 milliards d'euros en 2017.

Ces dépenses obligatoires des départements et notamment le versement du RSA et de l'Apa sont théoriquement compensées par l'État. Cependant, l'article 72.3 de la Constitution cité ci-dessus prévoit que cette compensation ait lieu sur les montants constatés au moment du transfert (principe du « coût historique »). Il en résulte que « l'article 72-2 de la Constitution n'impose pas en revanche une compensation exacte et réévaluée dans le temps en fonction du coût d'exercice des charges transférées »⁴ (Décisions du Conseil constitutionnel n°2003-487 DC du 18 décembre 2003 et n°2003-489 DC du 29 décembre 2003).

La loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité a confié aux conseils généraux la pleine responsabilité de l'allocation RMI. Elle s'est accompagnée d'un engagement de l'État à compenser « à l'euro près » cette nouvelle charge départementale, via l'octroi d'une partie de la Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP). De même l'Apa est financée initialement par le fonds de financement de l'Apa, dont les ressources sont issues de la CSG, puis par la Caisse

2. DGFiP - Comptes de gestion 2018 présentés dans les comptes individuels des départements - DGCL.

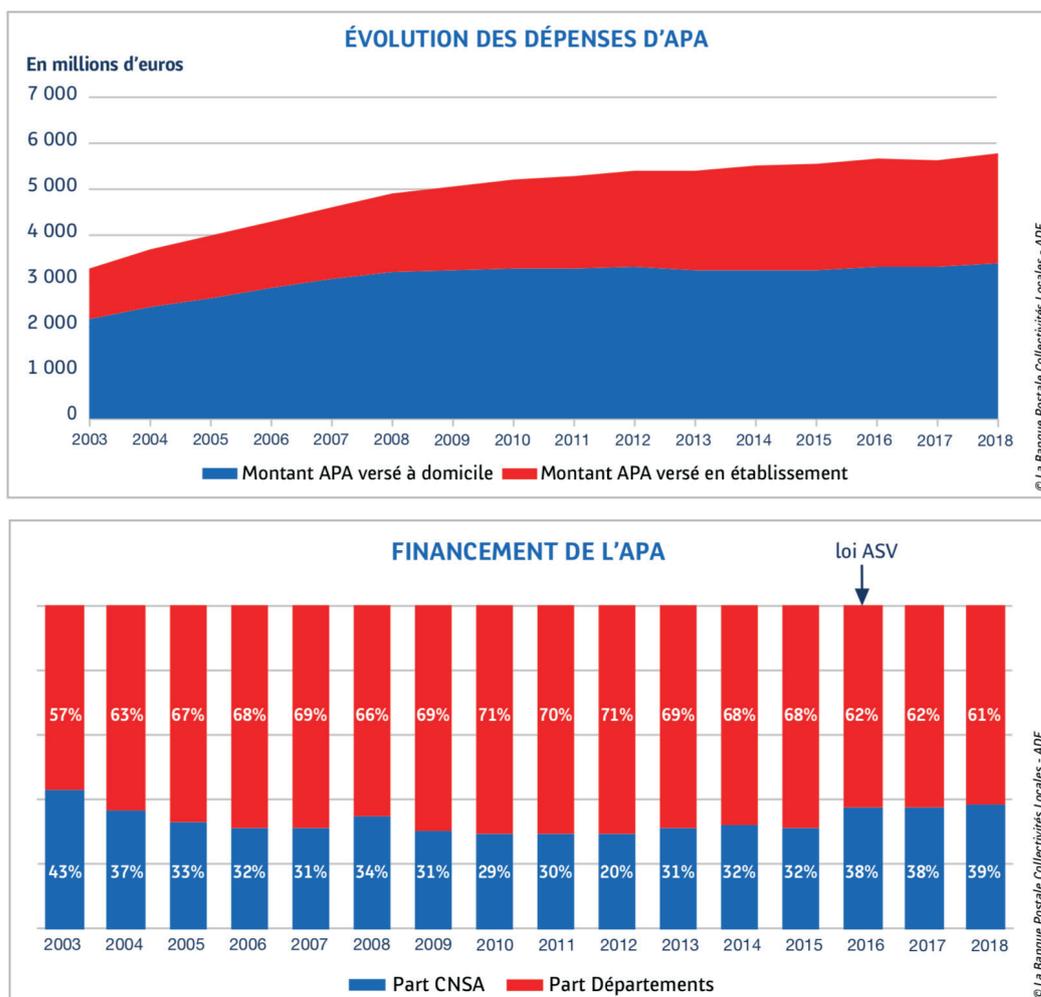
3. Drees, Enquête Aide sociale ; DGCL, extraits des comptes administratifs des départements dans « L'aide et l'action sociales en France - Perte d'autonomie, handicap, protection de l'enfance et insertion - Édition 2019 » Drees 2019.

4. Les principes généraux de la compensation financière des compétences décentralisées.

nationale de solidarité pour l'autonomie (financée par la CSG, la journée de solidarité ainsi que par des crédits de la Caisse nationale d'assurance maladie).

Dans les faits, cette compensation n'est que partielle. Le reste à charge des départements au titre des AIS (Allocations individuelles de solidarité, comprenant le RSA, la PCH et l'Apa) est estimé selon les territoires, à des montants variant en 2017 de 880 €/hab en Mayenne à 198 €/hab en Seine-Saint-Denis⁵. Les deux graphiques ci-après, mettant en regard l'évolution de l'Apa et celle de la part contribution de la CNSA, montrent la forte hausse des versements et le reste à charge important pour les départements.

Évolutions des dépenses de l'Apa et de la part restant à charge des départements



Sources : Graphique issu du rapport « Regard financier sur les départements » - Assemblée des départements de France – La Banque Postale – Octobre 2019.

Remarque : La part restant à charge des départements a diminué en 2016 suite à la loi ASV permettant des compensations financières supplémentaires suite à la revalorisation de l'Apa, sans que les montants restant à charge des départements soient finalement moindres.

L'État met régulièrement en œuvre des mesures ponctuelles pour combler ces déficits de compensation (fonds de soutien aux départements les plus en difficulté en particulier). En 2019 par exemple, la loi de finances initiale a instauré un fonds de 115 millions d'euros, abondé par l'État et réparti entre une trentaine de départements parmi les plus en difficultés. Ces fonds ne permettent pas de résoudre durablement ces déficits de reste à charge, surtout dans un contexte de vieillissement de la population laissant présager une forte hausse des montants versés au titre de l'Apa.

5. <https://www.lagazettedescommunes.com/481104/depenses-sociales-le-detail-du-reste-a-charge-par-departement/>

■ EFFET CISEAUX, LA MARGE DE MANŒUVRE DIMINUE

Afin de connaître le poids de l'évolution des dépenses locales sur l'effort de redressement des comptes publics, la Loi de programmation des finances publiques (LPPF) a instauré pour la période 2014-2019 un Objectif d'évolution de la dépense locale (Odedel). L'Odedel n'a pas de valeur contraignante, il s'agit d'un outil de suivi de l'effort des collectivités territoriales, affiché par la loi. Des objectifs dépendant du niveau géographique sont affichés dans chaque loi de finances annuelle. L'Odedel a été mise en œuvre dans un contexte de baisse générale des dotations de fonctionnements de l'État, et de hausse des dépenses d'action sociales. Entre 2012 et 2017, les concours de l'État à destination des départements (dotations et participations) ont ainsi diminué de 13,9 %⁶. Dans le même temps, les dépenses d'action sociale ont augmenté de plus de 12 %⁷.

De nombreux départements ont alors dénoncé « l'effet ciseaux », que constitue la baisse des recettes dans un contexte de hausse des dépenses. En parallèle, ils ont exprimé une forte inquiétude liée à l'Odedel, craignant que d'outil de pilotage il devienne une contrainte susceptible de contrevenir au principe de la libre administration des collectivités.

La LPPF pour les années 2018-2022 revient sur les baisses des dotations de l'État aux départements. L'Odedel est renforcé par une contractualisation proposée (et non imposée) aux 322 collectivités dont le budget dépasse 60 millions d'euros. Cette contractualisation permet de définir une trajectoire financière tenable pour l'État comme pour les collectivités. L'annexe au projet de loi de finances pour 2019 définit ainsi des relations État-collectivités « ne se caractérisant plus par des baisses unilatérales des dotations, mais par une approche partenariale reposant sur une responsabilisation et un mécanisme de contractualisation. L'État garantit en contrepartie de cet effort la prévisibilité et la stabilité des concours financiers aux collectivités territoriales, en renonçant aux baisses massives de DGF mises en œuvre entre 2014 et 2017 »⁸.

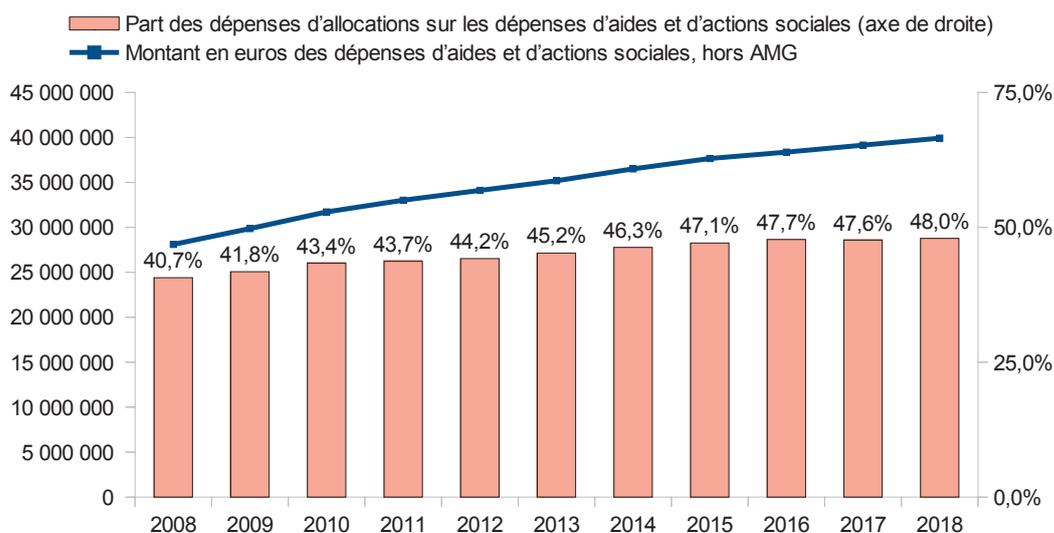
Un deuxième effet ciseaux est avancé par les départements, lié à la hausse de la part des dépenses d'allocations, donc des dépenses obligatoires, parmi l'ensemble des dépenses d'action sociale : ces dernières sont restées maîtrisées alors que les montants versés au titre des allocations ont augmenté. Le poids des dépenses d'allocation sur l'ensemble des dépenses d'action sociale est ainsi passé de 40 % en 2008 à 48 % en 2018.

6. Le financement des dépenses d'aide sociale des départements, dans « L'aide et l'Action sociale en France édition 2019 », Drees, novembre 2019

7. Données de la Drees – Enquête aide sociale - <http://www.data.drees.sante.gouv.fr/>

8. Annexe au projet de loi de finances pour 2019, « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales », p.22.

Évolution des dépenses d'aides et d'action sociale des départements depuis 2018 et poids des allocations sur ces dépenses (RSA/RMI – Apa et PCH)



Sources : Graphique construit à partir des données de la Drees – Enquête aide sociale - <http://www.data.drees.sante.gouv.fr/>

Les montants des dépenses hors allocations apparaissent ainsi de plus en plus contraints. Jean-Louis Sanchez, fondateur et délégué de l'Odas, relève ainsi que « l'équilibre n'est pas bon entre la solidarité "juridique" – allocations légales, hébergement, évolution des salaires – et la solidarité "inventive" ». Autrement dit, si les finances des départements retrouvent un peu de souffle depuis la loi de finances 2018, la hausse continue des dépenses obligatoires continue à contraindre fortement leur capacité d'action en matière de politiques sociales. En illustration, le même article note la baisse des crédits d'insertion (-10 % en 2018)⁹.

AUX ORIGINES DES INÉGALITÉS TERRITORIALES

Ces chiffres globaux masquent de fortes disparités selon les territoires. La pression exercée sur leurs dépenses relance alors les débats sur la décentralisation de l'action sociale, le rôle précis des collectivités et l'équité territoriale.

■ DÉPENSES PAR BÉNÉFICIAIRE ET TAUX DE COUVERTURE PAR DÉPARTEMENTS : UN INDICATEUR D'AUTONOMIE OU D'INÉGALITÉ ?

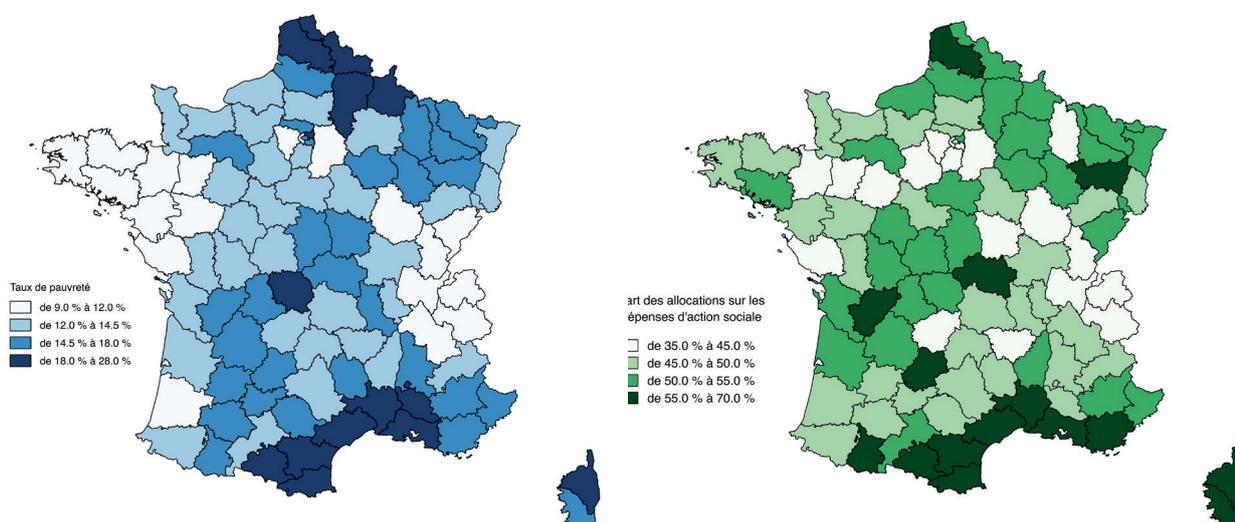
Chaque transfert de compétences (et de charges) aux collectivités, et plus spécifiquement aux départements, s'est accompagné de débats sur sa pertinence. Les opposants arguent du risque d'inégalités de traitements selon le lieu de résidence, et insistent sur le risque de paupérisation des départements les moins favorisés. L'analyse territoriale des dépenses par bénéficiaire ou encore des taux de couverture par les prestations peut être le signe ou bien de politiques sociales différenciées selon les lieux – et donc de l'exercice d'une réelle autonomie des collectivités – ou bien d'inégalités engendrées par des contextes socio-économiques différents.

9. « Départements : des dépenses sociales mieux maîtrisées, mais de plus en plus contraintes », Assemblée des départements de France, 24 juin 2019, <http://www.departements.fr/departements-depenses-sociales-mieux-maitrisees-de-plus-plus-contraintes/>

Le versement du RSA : une contrainte forte, peu compensée par les dispositifs de péréquation

Les paragraphes précédents ont montré la part croissante des dépenses obligatoires des départements, parmi lesquelles le versement de l'allocation du RSA occupe une place prépondérante. Le montant par habitant des dépenses de RSA (allocation et insertion)¹⁰ varie fortement selon les territoires. En 2017, cette dépense était en moyenne de 162,5 € par an par habitant en France métropolitaine. Elle variait de 62,3 € par habitant en Haute-Savoie, à 291 € par habitant dans les Pyrénées-Orientales. Les départements les plus contraints par le versement de l'allocation du RSA sont bien évidemment les départements les plus paupérisés (288,1 € par habitant dans l'Aude, 288,1 € par habitant en Seine-Saint-Denis, 271,8 € par habitant dans le Nord)¹¹. Or les dépenses d'allocations du RSA expliquent une très grande partie des dépenses contraintes des départements. Il en résulte que les départements les plus pauvres sont également en général ceux pour lesquels le poids des dépenses liées au versement des allocations de solidarité est le plus élevé. Les cartes ci-dessous illustrent la concordance importante entre les taux de pauvreté dans la population, et le volume des dépenses contraintes sur le budget d'action sociale des départements.

Taux de pauvreté et poids des allocations dans les dépenses d'allocation sociale par département en 2017



Sources : Cartes construites à partir des données de la Drees – Enquête aide sociale - <http://www.data.drees.sante.gouv.fr/> et des données de l'enquête FiLoSoFi (Insee).

Pour l'Apa, la situation est plus complexe. Les règles de calcul sont a priori nationales. Le montant de l'Apa à domicile est calculé à partir d'un plan d'aide, dépendant du degré de dépendance évalué par les professionnels de l'équipe médico-sociale du département, selon une grille formalisée, la grille Aggir. Le montant de l'Apa en établissement varie également selon le degré de dépendance estimé, donnant lieu à des tarifs différents. L'Apa couvre une partie ou la totalité des montants ainsi déterminés, le reste à charge du bénéficiaire dépendant de ses revenus, selon un barème national.

Les montants versés par chaque département vont dépendre des tarifs pratiqués par les établissements (encadrés, mais pouvant varier selon le type d'établissement), du degré de dépendance, du montant des revenus des bénéficiaires, de la répartition entre Apa à domicile et Apa en établissement (et donc de l'offre), et enfin du montant du plan d'aide.

10. Les chiffres donnés ici intègrent les dépenses d'insertion, pour lesquelles les départements ont une marge de manœuvre dans les montants dépensés. Elles sont faibles par rapport aux dépenses d'allocations (moins de 10 % en moyenne), et leur prise en compte ne modifie pas les arguments développés ici.

11. Drees, Enquête Aide sociale, menée auprès des conseils départementaux / Insee, Estimations provisoires de population au 1^{er} janvier, <http://www.data.drees.sante.gouv.fr/ReportFolders/reportFolders.aspx>

Les différences dans les montants versés qui dépendraient des politiques départementales sont liées aux modalités de négociation des tarifs des EHPAD (les volets « dépendance » et « soin » de ces tarifs font l'objet de convention tripartite entre l'agence régionale de santé, le département et les établissements), au développement ou non de l'accueil en établissement, ainsi que des modalités de détermination du plan d'aide dont les différentes composantes peuvent-être plus ou moins coûteuses.

Aucune étude n'a pu encore déterminer quel était le poids des politiques départementales dans le montant total de l'Apa. La Drees a analysé à partir de l'enquête VQS 2014 (vie quotidienne et santé), les disparités départementales de l'Apa à domicile d'une part, et les disparités dans les niveaux de dépendance d'autre part. Les auteurs notent en introduction que « Les collectivités locales ont en charge l'aide et l'action sociales en direction des personnes âgées en perte d'autonomie. Ces politiques peuvent influencer, de façon directe, l'offre d'aide à destination des personnes âgées, mais aussi, indirectement, la demande d'aide ou le besoin que ce soit à domicile ou en institution : en effet, les départements orientant leur politique gérontologique vers le domicile, notamment avec des financements plus grands de la prise en charge ou une meilleure offre de service, peuvent induire un besoin plus fort à domicile lié à un moindre recours à l'institutionnalisation »¹².

L'étude met en évidence l'impact des caractéristiques sociodémographiques des départements et de l'offre présente sur les territoires. L'enquête VQS montre bien le lien entre précarité et dépendance : les personnes les plus précaires, les anciens ouvriers ou employés par exemple, sont plus dépendants que les retraités plus favorisés.

Par ailleurs, ces travaux montrent un lien entre offre de prise en charge et Apa versée : la présence de services de soins à domicile, par exemple, augmente mécaniquement la demande d'aide à domicile et donc les dépenses. L'analyse portant spécifique sur l'Apa à domicile, contrôlant les différentes caractéristiques des départements, aboutit au constat qu'il existe des différences selon les territoires y compris « à mêmes caractéristiques ». Cependant, les auteurs concluent que « ces différences ne doivent pas être interprétées comme des différences de politique en direction des personnes âgées ou de pratiques d'attribution de l'Apa entre départements ».

In fine, s'il peut exister des différences de politiques départementales pouvant avoir un impact sur les dépenses d'Apa, ces dernières sont en très grande partie contraintes par la sociologie de la population : les départements dans lesquels la population est moins favorisée sont aussi plus concernés par la prise en charge de la dépendance. Les montants versés augmentant lorsque les revenus diminuent, l'Apa totale y est donc beaucoup plus élevée, y compris en ramenant les montants au nombre de personnes de plus de 75 ans. La carte ci-dessous présentant les montants d'Apa par plus de 75 ans est ainsi très similaire à celle des taux de pauvreté.

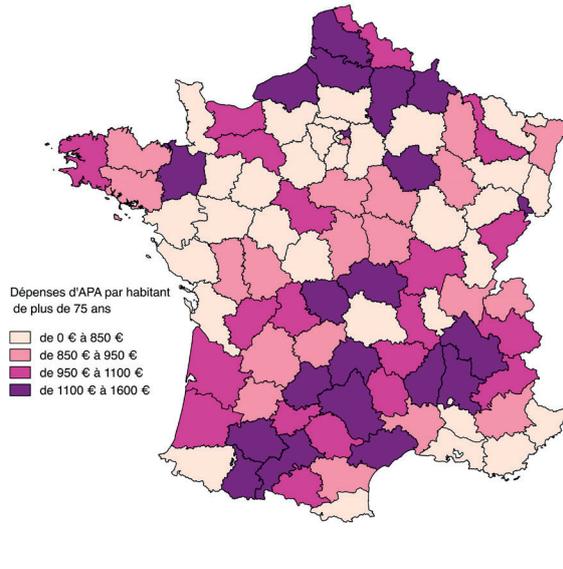
Quelles conséquences sur les autres politiques sociales ?

Les départements les plus défavorisés sont ainsi les plus touchés par le déficit de compensation des allocations de solidarité. Ils disposent également des marges de manœuvre les plus faibles pour construire leurs politiques d'action sociale, alors même que leur situation socio-économique dégradée nécessiterait le développement de projets locaux d'envergure.

L'octroi des crédits d'insertion, dévolus à financer les actions d'insertion des départements, peut constituer un exemple de ce risque d'inégalités. Les départements dans lesquels le poids des dépenses obligatoires sur l'ensemble des dépenses d'action sociale est le plus élevé, qui sont aussi les départements les plus pauvres, correspondent en général aux départements dans lesquels les dépenses octroyées à l'insertion des allocataires du RSA, par allocataire, sont les plus faibles. À noter qu'il existe des exceptions à ce constat, la plus notable étant les Bouches-du-Rhône qui

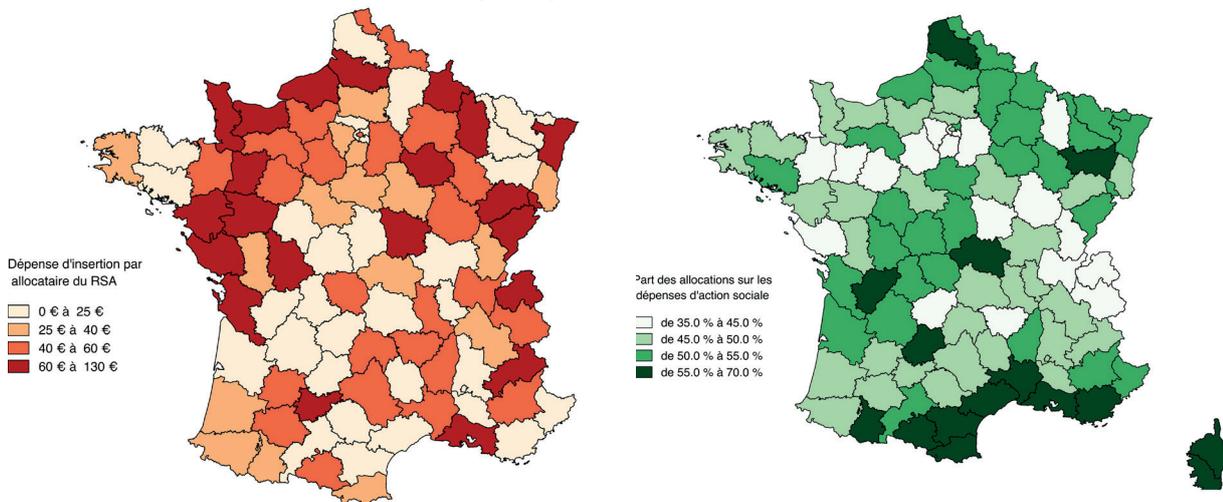
¹² Mathieu Brunel, Amélie Carrère, « La perte d'autonomie des personnes âgées à domicile. Quelles disparités entre départements ? », Les dossiers de la Drees n°34 – Avril 2019.

Dépenses d'Apa par habitant de plus de 75 ans, en 2017, par département



Sources : Cartes construites à partir des données de la Drees – Enquête aide sociale - https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/xlsx/les_depenses_d_aide_sociale_departementale_-_series_longues_1999_-2018_.xlsx <http://www.data.drees.sante.gouv.fr/> et des données du recensement de la population.

Dépenses d'insertion par allocataire et poids des allocations dans les dépenses d'allocation sociale par département en 2017



Sources : Cartes construites à partir des données de la Drees – Enquête aide sociale - https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/xlsx/les_depenses_d_aide_sociale_departementale_-_series_longues_1999_-2018_.xlsx et les données de la Cnaf sur le nombre d'allocataires du rsa.

se caractérisent par un poids important des allocations sur les dépenses d'action sociale, mais qui parviennent néanmoins à consacrer des montants importants à l'insertion.

■ CONTRAINTES FINANCIÈRES ET INÉGALITÉS TERRITORIALES :

LES COMMUNES ÉGALEMENT CONCERNÉES

Les communes sont également concernées par la baisse des dotations de l'État, et par la perte de possibilité de fixer le niveau des recettes. La diminution, puis la suppression de la taxe d'habitation, auront sur ce point un impact important.

L'exemple de la petite enfance éclaire les modalités selon lesquelles la répartition des possibilités de financement entre les niveaux local et national est à l'origine d'inégalités territoriales, entravant la mise en œuvre d'une politique définie nationalement.

Le rôle de l'accueil collectif du jeune enfant est souvent cité par les tenants de l'investissement social. Le coût des accueils collectifs pour les familles à faibles revenus est beaucoup plus faible que celui des assistantes maternelles. Lorsqu'ils ne peuvent accéder à un accueil collectif, les parents, et bien souvent les mères, font le choix d'interrompre leur activité professionnelle, notamment pour des raisons financières¹³. Ce choix qui concerne en particulier les femmes peu diplômées, peut conduire à une éviction durable du marché de l'emploi¹⁴. A plus long terme, différents travaux ont montré que l'accès à la collectivité pour les jeunes enfants, notamment de milieux défavorisés, avait un impact important sur leur socialisation, leur parcours scolaire et, finalement, la possibilité d'échapper à la pauvreté¹⁵.

Le développement des accueils collectifs de la petite enfance repose en très grande partie sur les communes. Leur coût important explique en partie un taux de couverture très inégale selon les territoires, les collectivités les moins favorisées étant les moins dotées.

Une volonté nationale de développer l'offre d'accueil de la petite enfance

En matière de protection sociale au sens strict, les communes – ou par délégation les intercommunalités – sont compétentes pour organiser l'accueil des jeunes enfants. Les disparités de l'offre de service et en particulier, des taux de couverture par l'accueil collectif sont alors le reflet de modalités très diverses dans l'exercice de cette compétence, des contraintes financières qui pèsent sur les communes, ainsi que de la crainte des élus quant aux possibilités de financement durables des établissements d'accueil collectif des jeunes enfants.

Plus précisément, la branche famille, via les Caisses d'allocations familiales, est en charge d'une partie du financement de ces équipements d'accueil, tant au niveau des dépenses d'investissement que de fonctionnement.

Au niveau national, le principe du libre choix des familles en matière d'accueil de la petite enfance s'est traduit par la mise en place de la Prestation d'Accueil du Jeune enfant, versée aux familles selon le mode de garde choisi : par les parents eux-mêmes, par une garde à domicile, ou par une assistante maternelle. L'aide à l'accès aux places en crèche est assurée par des subventions aux équipements. Mais ce principe se heurte à la faiblesse de l'offre en accueil collectif, et à son hétérogénéité selon les territoires, alors même que l'accueil collectif est le mode de garde ayant la préférence des parents. Le Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, dans un récent rapport à partir des baromètres d'opinions de la Drees, relevait que 46 des parents de jeunes enfants estiment que les accueils collectifs sont les modes de garde les plus bénéfiques pour les jeunes enfants, 24 % simplement mentionnant les assistantes maternelles¹⁶. La volonté nationale de développer l'accueil du jeune enfant, et en particulier l'accueil collectif, s'est déclinée sur la période 2013-2017 à travers l'affirmation d'un objectif chiffré de création de places dans la convention d'objectif et de gestion liant la Cnaf à l'État. La COG 2013-2017 prévoyait ainsi la création de 100 000 places en accueil collectif, en priorité dans les territoires peu couverts et dans ceux concentrant des familles à faibles ressources.

Un pilotage complexe, un reste à charge important pour les collectivités locales

13. Voir par exemple Laporte. C. « Attentes, besoins et contraintes des parents en matière de conciliation vie familiale et vie professionnelle, les premiers enseignements de l'enquête EMBLEME », Dossier d'étude n°208, collection des documents de travail de la CNAF, 2019.

14. Voir par exemple Jauneau P., Olm C., Van de Walle I. « Congé parental et carrière professionnelle des mères - Enquête auprès de 3 000 femmes ayant au moins deux enfants et le dernier né en 1998 », Dossier d'études de la Cnaf n°147, 2011.

15. Groupe de travail de Terra Nova présidé par Noblecourt O., « La lutte contre les inégalités commence dans les crèches », 2014.

16. Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, « L'accueil des enfants de moins de 3 ans » - Tome 1, état des lieux, Rapport adopté par consensus par le Conseil de la famille et le Conseil de l'enfance et de l'adolescence le 10 avril 2018., p.16., « Les autres modes de gardes cités sont les grands-parents (24 %) et les gardes à domicile (6 %) ».

Le pilotage de l'accueil du jeune enfant est complexe. Les départements sont en charge du suivi et de l'agrément des assistantes maternelles, ainsi que des délivrances d'autorisation d'ouverture et du contrôle des établissements collectifs d'accueil du jeune enfant. En tant que chefs de file de l'action sociale, ils partagent avec la Caf le pilotage global des dispositifs d'accueil. Les Commissions départementales de services aux familles (CDSF), dans la continuité des Commissions départementales d'accueil du jeune enfant (CDAJE) sont en charge du pilotage des dispositifs d'accueil du jeune enfant et de soutien à la parentalité. Elles définissent les objectifs départementaux et les orientations stratégiques, et déterminent les modalités à mettre en œuvre pour les atteindre. Elles sont présidées par l'État (préfet), la Caf et le Département.

Les CDSF élaborent les schémas départementaux de services aux familles : ils constituent un diagnostic de la situation dans le département et définissent des objectifs et des priorités. Ils n'ont pas de pouvoir contraignant, notamment parce que les financements associés ne peuvent suffire à ces objectifs.

Certes, les aides des Caisses d'allocations familiales à l'investissement comme au fonctionnement peuvent être relativement élevées. Plus précisément, selon l'inscription ou non dans un contrat (Contrat enfance jeunesse remplacé par les contrats territoriaux globaux), et selon l'implantation ou non dans des zones géographiques définies comme prioritaires, l'aide s'échelonne entre 7400€ et 17000€ par place. Le coût de création d'une place en crèche était estimé en 2013 à environ 34000 €¹⁷. Ces aides peuvent être abondées par les conseils départementaux, dans le cadre des contrats territoriaux.

En revanche, l'aide au fonctionnement repose sur des modalités de calcul complexe. Elle est octroyée dans le cadre de la prestation de service unique (PSU) et suppose que les établissements appliquent les tarifs définis nationalement selon le quotient familial des familles. Elle dépend du taux d'occupation des crèches : elle est d'autant plus élevée que ce taux est important. Les gestionnaires seront ainsi d'autant plus proches de l'équilibre financier qu'ils parviennent à optimiser l'occupation des places de crèches et donc qu'ils privilégient les familles biactives à la recherche de places à temps plein.

Le reste à charge pour les gestionnaires, après participation des familles et prestations de la Caf peut être important. Le coût de revient d'une place en crèche est en moyenne d'environ 10 € par heure par place, avec de fortes variations selon les lieux d'implantation et le statut des gestionnaires. Pour une occupation à temps plein (45h hebdomadaires), le coût mensuel est ainsi de 1800 €. La Caf estime à environ 29 % le reste à charge minimal pour les communes, après participation des familles et prestations de service de la Caf. Le coût de fonctionnement d'un équipement de 30 places net de la participation des familles et de la CAF est ainsi a minima d'environ 200000 € annuels, si la structure de remplissage permet bien d'atteindre le montant maximal d'aide au titre de la PSU.

Des objectifs nationaux non-atteints

Dans un contexte de fortes contraintes sur leurs dépenses, les collectivités hésitent à s'engager dans des investissements engendrant de tels coûts de fonctionnement. Et ce d'autant plus que ces investissements engagent les communes sur de nombreuses années, alors-mêmes qu'elles n'ont pas une telle visibilité sur les évolutions démographiques de leur population. De nombreux élus craignent également des modifications dans les règles d'octroi des subventions des Caf, augmentant encore l'incertitude. De plus en plus, ils préfèrent acheter des berceaux dans des structures privées, ou encourager la création de micro-crèches qui peuvent être hors champ de la PSU donc hors tarifs réglementés.

Conséquence de ce fonctionnement, les objectifs de la COG 2014-2017 ont été atteints à 66 % seulement en ce qui concerne la création de l'accueil collectif. Parmi les 61800 places créées,

17. Michele Foin, 2014, « Crèches : les collectivités territoriales sont priées d'investir, et vite » - La Gazette des communes.

22900, soit 37 % correspondaient à des micro-crèches « PAJE », soit hors champ de la PSU¹⁸. Ces équipements sont globalement fréquentés par les familles les plus aisées, leur coût pour les familles étant important. Par ailleurs, ces créations de place ont été plus le fait des structures privées que des communes. En 2013, les entreprises de crèches ne représentaient que 7 % des places, les collectivités en comptaient 66 %¹⁹. En 2017, les gestionnaires restent principalement publics : 63 % des places sont situées dans un établissement géré par une collectivité territoriale (les communes ou EPCI dans la très grande majorité des cas). 24 % le sont dans un établissement associatif. La part des places privées a fortement augmenté : 10 % des places appartiennent à une entreprise de crèches. Si celles-ci sont soumises aux mêmes tarifs que les établissements publics, les contraintes d'équilibre financier engendrent des positionnements différents quant aux pratiques de remplissage et à la place laissée aux familles ayant des besoins irréguliers.

Un déséquilibre territorial en faveur des communes les plus aisées

Enfin, l'offre reste très déséquilibrée dans sa répartition géographique, les territoires les plus défavorisés restant les moins couverts. L'offre en accueil collectif se concentre ainsi dans les communes ayant le potentiel financier le plus important et en lien, dans celles dans lesquelles le niveau de vie des familles est le plus élevé. Le Haut conseil de la famille et de l'âge relevait ainsi dans son rapport de 2018 que «le potentiel financier dont peuvent disposer les communes est déterminant dans le type d'offres de places d'accueil qu'elles peuvent proposer. Si le fait de s'installer en un lieu donné en tant qu'assistante maternelle repose avant tout sur l'initiative individuelle, l'ouverture et la gestion au cours du temps de places de crèches sollicitent beaucoup plus directement les finances locales. Il n'est donc pas surprenant de constater que l'importance de l'offre de places en EAJE est très fortement corrélée avec le potentiel financier de la commune »²⁰. Les deux tableaux ci-après issus de ce rapport illustrent ce constat.

À compter de 2019 et 2020, des bonus peuvent être octroyés : bonus mixité sociale lorsque le montant de la participation des familles est faible, bonus « inclusion handicap » en cas d'accueil d'enfants porteurs de handicap et bonus « territoire » en fonction de la contractualisation avec la Caf et de leur caractère prioritaire ou non. Cette évolution peut en théorie permettre une forte baisse du reste à charge des collectivités, à condition de pouvoir cumuler les différents bonus. Rien à ce stade ne permet d'envisager qu'elle sera suffisante pour convaincre les élus de créer des places dans les quartiers les plus en difficulté.

L'exemple des accueils collectifs des jeunes enfants est ainsi emblématique des difficultés et des inégalités territoriales engendrées par une politique nationale ambitieuse, assise sur un pilotage départemental cohérent, mais sans que les moyens accordés aux collectivités soient suffisants pour que sa mise en œuvre soit effective.

18. Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, «L'accueil des enfants de moins de 3 ans – Tome 1, État des lieux», Rapport adopté par consensus par le Conseil de la famille et le Conseil de l'enfance et de l'adolescence le 10 avril 2018, p.35.

19. « Atlas des établissements d'accueil du jeune enfant », éditions 2013 et 2017 – CNAF DSER- ONAPE <http://www.caf.fr/presse-institutionnel/recherche-et-statistiques/publications/atlas-des-eaje>

20. HCFEA, op.cité p.81.

L'offre d'accueil du jeune enfant selon le potentiel financier de la commune et le niveau de vie des familles

Potentiel financier par habitant de la commune	Taux de couverture de la commune en places d'accueil de jeunes enfants						Bénéficiaires CLCA		Enfants 0 à 2 ans
	Places totales		Places EAJE		Places assistantes maternelles				
	Au moins 40%	Au moins 60%	Au moins 20%	Au moins 30%	Au moins 30%	Au moins 50%	Au moins 20%	Au moins 30%	
	Inconnu	80,9%	53,0%	28,3%	11,0%	81,0%	41,0%	56,0%	
< 500€	73,9%	32,0%	2,4%	0,8%	77,8%	34,4%	34,6%	3,6%	98 160
de 500 à 599€	78,0%	39,5%	4,9%	1,7%	78,5%	40,6%	49,6%	8,7%	175 180
de 600 à 699€	80,0%	45,5%	8,9%	3,1%	77,4%	42,8%	56,3%	8,9%	193 242
de 700 à 799€	78,3%	48,2%	14,1%	4,9%	72,9%	39,7%	58,3%	10,9%	175 155
de 800 à 899€	79,8%	46,4%	21,9%	8,0%	66,1%	32,1%	55,5%	11,2%	181 250
de 900 à 1000€	68,0%	36,2%	33,7%	6,6%	48,8%	19,7%	39,8%	6,3%	262 807
de 1000 à 1499€	88,0%	38,8%	60,3%	19,3%	37,4%	8,9%	36,8%	2,9%	907 124
>= 1500€	86,6%	60,7%	71,7%	52,5%	20,8%	7,9%	27,6%	2,6%	253 811
Total	82,0%	42,7%	40,5%	15,9%	50,5%	20,9%	41,9%	5,5%	2 256 928

Note de lecture : Dans l'ensemble, 86,3% des enfants de 0 à 2 ans vivent dans une commune dans laquelle le taux de couverture en places d'accueil est supérieur à 40%.

Le taux de couverture en places d'accueil est le rapport entre le nombre de places d'accueil disponibles dans la commune, et le nombre d'enfants de 0 à 2 ans de la commune.

Niveau de vie annuel médian de la commune par habitant	Taux de couverture de la commune en places d'accueil de jeunes enfants						Bénéficiaires CLCA		Enfants 0 à 2 ans
	Places totales		Places EAJE		Places assistantes maternelles				
	Au moins 40%	Au moins 60%	Au moins 20%	Au moins 30%	Au moins 30%	Au moins 50%	Au moins 20%	Au moins 30%	
	Inconnu	66,5%	24,6%	7,9%	2,9%	66,5%	24,2%	7,0%	
<16 000€	16,6%	2,0%	12,6%	0,6%	4,3%	0,6%	10,0%	0,2%	131 877
de 16 000 à 17 999€	72,5%	18,0%	37,7%	4,0%	29,7%	6,9%	23,7%	1,1%	386 187
de 18 000 à 19 999€	86,5%	37,7%	35,8%	7,5%	55,6%	22,1%	42,6%	4,7%	674 353
de 20 000 à 21 999€	89,0%	55,7%	38,7%	16,9%	65,4%	32,6%	56,7%	9,3%	502 478
de 22 000 à 23 999€	91,3%	52,9%	41,0%	15,1%	72,4%	35,7%	63,5%	11,4%	239 981
>= 24 000€	93,5%	72,3%	68,4%	54,2%	43,5%	14,1%	37,0%	4,7%	315 368
Total	82,0%	42,7%	40,5%	15,9%	50,5%	20,9%	41,9%	5,5%	2 256 924

Note de lecture : Dans l'ensemble, 86,3% des enfants de 0 à 2 ans vivent dans une commune dans laquelle le taux de couverture en places d'accueil est supérieur à 40%.

Le taux de couverture en places d'accueil est le rapport entre le nombre de places d'accueil disponibles dans la commune, et le nombre d'enfants de 0 à 2 ans de la commune.

Source : Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge - « L'accueil des enfants de moins de 3 ans. Tome 1. État des lieux », p.21/82

CONSTRUIRE DE VÉRITABLES POLITIQUES PUBLIQUES : L'EXEMPLE DE LA VIEILLESSE

POINTS CLÉS

- Dans une logique d'investissement social ou d'accès aux droits, les collectivités ont un rôle important à jouer dans la construction d'une offre locale de services. Le type de services qu'elles développent peut venir rééquilibrer les choix nationaux, dans une logique interstitielle et systémique.
- La politique de la vieillesse est un exemple de choix d'orientation nationale (lutter contre la dépendance dans une logique curative), dans un champ structuré historiquement autour du secteur médico-social, sur lequel les collectivités peuvent défendre un modèle alternatif, multisectoriel, fondé sur la prévention de la perte d'autonomie et cohérent avec un accès aux droits élargis (assurer l'accès à la mobilité, aux loisirs, à l'alimentation de qualité, à un logement adapté pour un public en voie de fragilisation que sont les personnes en perte de dépendance).
- Les départements, chefs de file de l'action sociale, ont la possibilité et peuvent disposer de financements permettant de construire une politique du bien-vieillir. Une telle politique est également du ressort des communes.
- Des dispositifs préservant l'autonomie plutôt que traitant de la dépendance traversent plusieurs champs des politiques publiques : logement, santé, mobilité, accès à la culture et aux loisirs en sont des exemples. Si des actions se développent au niveau des communes, elles sont d'ampleur très variable et les collectivités dans leur ensemble peinent à construire de telles approches multisectorielles.
- La Métropole de Lyon est particulièrement bien positionnée pour s'emparer de tels dispositifs.

Les deux parties précédentes avaient pour objet de montrer à la fois l'importance du rôle des collectivités territoriales dans une conception élargie de la protection sociale, intégrant les possibilités de participer à la vie sociale, et la relative faiblesse de leurs marges de manœuvre dans l'exercice des compétences qui leur incombent.

La territorialisation des politiques sociales revêt plusieurs enjeux. Le plus souvent mentionné est l'adaptation des actions menées et des services proposés aux besoins des habitants. Elle est « un moyen d'adaptation des politiques sociales susceptible de rééquilibrer, en faveur du développement social, une approche orientée vers des publics ciblés. Afin d'améliorer l'efficacité des politiques d'action sociale, la décentralisation traduit la volonté de s'appuyer sur l'atout de la proximité. Elle incarne l'ambition d'une approche plus locale et partenariale des politiques publiques, afin de dépasser les approches verticales et sectorielles »¹. En théorie, elle doit donc également permettre de rompre avec la logique cloisonnée des politiques sociales.

Dans les contraintes déclinées précédemment, le rôle des collectivités locales se joue notamment sur leur capacité à proposer une offre de services, dans une logique d'accès aux droits. Cette partie décline l'exemple des actions en faveur des personnes âgées pour montrer comment, au-delà de leurs obligations réglementaires, les collectivités peuvent agir pour construire de véritables politiques publiques adaptées à leur territoire. Les politiques nationales structurent une offre orientée vers la prise en charge de la dépendance, mais les collectivités ont la possibilité de construire une offre pour maintenir l'autonomie. Cette partie interroge donc leur capacité à mener des politiques « interstitielles » par rapport aux publics pris en charge au niveau national.

DES POLITIQUES NATIONALES CENTRÉES SUR LA PRISE EN CHARGE DE LA DÉPENDANCE

L'analyse des actions nationales menées en faveur des personnes âgées montre qu'elles se situent quasi exclusivement dans une approche médico-sociale. À ce sujet, les travaux de Dominique Argoud² par exemple, constatent que, s'il existe une ambition nationale d'une politique vieillesse transversale, dans les faits, les financements de l'État sont fléchés vers la prise en charge de la dépendance. L'organisation de la politique vieillesse de l'État repose principalement sur la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) qui structure le financement des actions en faveur des personnes en perte d'autonomie et des personnes handicapées, ainsi que, au niveau local, sur les Agences régionales de santé qui de par définition leurs missions, se situent dans le champ médico-social. Ces outils participent donc quasi uniquement à un traitement de la politique vieillesse sous l'angle de la prise en charge de la dépendance.

Par ailleurs, la loi du 28 décembre 2015 appelée « loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement », assoit le principe d'une politique transversale des personnes âgées. Cependant, les actions prévues dans les différents chapitres de la loi restent centrées sur la dépendance, et la prévention y est définie dans un sens limitatif, qui est plus de l'ordre du maintien à domicile de personnes dépendantes, que de l'ordre de préserver le plus longtemps possible, une vie sans dépendance. Le titre 1^{er} « Anticipation de la perte d'autonomie » prévoit le développement de l'habitat inclusif, destiné aux personnes âgées dépendantes ou aux personnes handicapées, financé par la CNSA.

1. Avenel, Cyprien, 2013, « Introduction », Informations sociales, vol. 179, no5, pp. 4-5.

2. Dominique Argoud, 2017, « Territoire et Vieillesse, vers la fin de la politique vieillesse ? », Lien social et Politiques (79) p.17-34.

La définition et le financement d'autres actions de prévention sont remis largement aux mains des départements via une conférence des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie des personnes âgées, présidée par le président du conseil départemental. Ces actions de prévention, dont les contours sont à définir précisément à l'échelle départementale, sont listées par la loi avec là encore, un inventaire centré principalement sur la problématique de la dépendance : favoriser le maintien à domicile des personnes dépendantes, prise en charge d'un forfait autonomie, organisation des actions d'aide à domicile ou des services de soins à domicile, actions de soutien aux aidants. Seule la mention du développement « d'autres actions collectives de prévention » peut ouvrir le champ vers une acception plus large de la prévention de la dépendance.

LES POLITIQUES DU « BIEN VIEILLIR » PEU INVESTIES PAR LES DÉPARTEMENTS

Il existe ainsi une politique vieillesse nationale sectorisée, distinguant le champ de la dépendance traité dans une approche médico-sociale principalement et investi nationalement, et les autres champs d'une politique du « bien-vieillir » qui permettrait de lutter contre l'isolement social, la précarité des personnes âgées, ou encore l'adaptation des logements aux besoins particuliers de personnes vieillissantes non dépendantes. Ces autres champs sont alors investis ou non par les collectivités territoriales.

L'action des départements en faveur des personnes âgées s'inscrit globalement dans la lignée de ce centrage sur l'action médico-sociale. Le poids très important des dépenses pour le financement de l'allocation personnalisée d'autonomie explique en grande partie ce constat.

Les départements sont pourtant légitimes pour agir dans l'ensemble du champ de l'action sociale relatif aux personnes âgées. Via la conférence des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie, prévue par la loi de 2015, ils ont la possibilité de mobiliser tous les acteurs du secteur autour d'actions de lutte contre l'isolement social, de promotion du bien-être, ou encore des activités physiques... Dans la plupart des départements, cette conférence a permis de subventionner des actions associatives ou bien portées par les collectivités locales et les CCAS, de promotion de la santé, de pratiques sportives adaptées aux seniors et de luttes contre l'isolement. La métropole de Lyon par exemple, a signé la charte Monalisa permettant de mettre en réseau les acteurs de lutte contre l'isolement sur son territoire. Cependant, les financements accordés pour ces actions restent très faibles au regard de ceux octroyés à la prise en charge de la dépendance. Selon les données de la CNSA, les transferts aux départements pour les actions en direction des personnes âgées et handicapées représentaient au niveau national en 2017 3,154 millions d'Euros. 73,6 % correspondaient à la compensation de l'Apa et 4,4 % seulement, aux autres actions de prévention décidée par les conférences des financeurs³.

AU NIVEAU COMMUNAL, UNE DIVERSITÉ DES PRATIQUES

La politique communale en faveur des personnes âgées est le plus souvent portée par les CCAS. Elle se limite là aussi sur un grand nombre de territoires, à des actions pour compenser la perte d'autonomie : gestion de résidences pour les personnes âgées (en particulier EHPAD) ou de services à domicile, portages de repas à domicile, mise en place de transports adaptés pour les personnes dépendantes, etc. Si quasiment toutes les villes prévoient des temps festifs, pouvant rassembler un grand nombre de seniors (dîner de Noël par exemple), rares sont celles qui mettent en place des animations ou des actions régulières, destinées au plus grand nombre (lutte contre l'isolement social, accès au numérique, animations culturelles ou sportives). De plus en plus de

3. CNSA, 2017, « Les chiffres clefs de l'autonomie », p.20.

communes ont adhéré au réseau « Villes Amies des Aînés ». Ce réseau, initié par l'Organisation Mondiale de la Santé promeut le « vieillissement actif ». Il définit une ville amie des aînés par sa capacité à « encourager le vieillissement actif en optimisant la santé, la participation et la sécurité des citoyens. Concrètement, une ville amie des aînés adapte ses structures et ses services afin que les personnes âgées aux capacités et aux besoins divers puissent y accéder et y avoir leur place. ». À noter que, selon le site internet du réseau francophone de ces villes, 10 communes du Grand-Lyon sont adhérentes (Bron, Caluire-et-Cuire, Écully, Limonest, Lyon, Saint-Germain-au-Mont-d'Or, Saint Priest, Tassin-la-Demi-Lune, Vaulx-en-Velin et Villeurbanne). Dans les faits, les actions mises en place par les villes concernées sont d'ampleur encore très variable. La ville de Lyon par exemple met en place des actions très diversifiées (lutte contre l'isolement social via des visites de jeunes en services civiques, aides aux déplacements, gestion de résidence autonomie, animations ouvertes à tous, etc.). D'autres communes, bien que labellisées « Ville Amie des Aînés », proposent des actions quasi exclusivement destinées aux personnes dépendantes.

UN CHAMP LAISSÉ VACANT INVESTI PAR LE PRIVÉ

En conséquence de cette approche du vieillissement très centrée sur la prise en charge de la dépendance, y compris au niveau local, le bien-vieillir demeure un champ d'action peu investi par l'action publique, et l'est alors soit par les associations, soit par le privé. C'est le cas notamment en ce qui concerne le logement. La loi du 28 décembre 2015 acte la transformation des logements foyer en résidences autonomes. Ces dernières bénéficient de financements publics et leur fonctionnement est alors réglementé. Destinées à des personnes âgées autonomes, elles peuvent jouer un rôle important dans la prévention de la dépendance (offre de services étendus en termes à la fois de services assurant un maintien à domicile autonome, et d'activités de socialisation permettant de lutter contre l'isolement, ou encore de prévention santé). Elles restent peu nombreuses. En 2015, selon les données de l'enquête EHPA conduite par la Drees, 14 % des personnes âgées hébergées en établissement l'étaient dans un logement-foyer, 85 % dans un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes et 1 % dans un établissement pour personnes âgées non dépendantes⁴.

Se développe alors une offre privée de « résidences de services » destinée aux seniors, qui échappe au champ réglementé.

QUELLE CAPACITÉ DES COLLECTIVITÉS À CONSTRUIRE DES POLITIQUES TRANSVERSALES ?

Une des difficultés pour construire une politique de prévention de la dépendance est le caractère transversal d'une telle politique : elle concerne les actions de prévention en matière de santé et d'alimentation, les politiques publiques de mobilité, de logements, de lutte contre l'isolement, d'accès à la culture et aux loisirs.

Une recherche menée par Anne Eydoux, Lea Lima et Loïc Tabut⁵ et portant sur les conditions de déploiement de politiques transversales à l'échelle des territoires, s'intéressait, entre autres, au dispositif Paerpa (Parcours de soins des personnes âgées à risque de perte d'autonomie). Ce dispositif est national, et se met en place au niveau régional. Il consiste en la coordination autour des parcours de soins, de professionnels issus de secteurs différents. La capacité de mettre en œuvre cette transversalité dépend finalement des territoires, et en particulier des conditions historiques d'organisation des services. La recherche met également en exergue le coût important de coordination liée à la mise en œuvre de dispositifs transversaux, mobilisant de nombreux services et échelons territoriaux.

4. Muller M., Drees, « 728 000 résidents en établissements d'hébergement pour personnes âgées en 2015 », Études et Résultats, n°1015, Drees, juillet 2017.

5. Eydoux A., Lima L., Trabut L., « La transversalité dans les politiques sociales locales. Acteurs, représentations, normes et gouvernance », Les dossiers de la Drees, n°33 février 2019 – p. 48-52.

En ce sens, la Métropole de Lyon, qui bénéficie de ressources budgétaires plus importantes que les départements, mais surtout de compétences élargies, dispose sans doute des moyens permettant la construction d'une politique du bien vieillir : complémentaire aux orientations nationales, transversale à différents champs d'action des politiques publiques.

TARIFICATIONS DES SERVICES LOCAUX : DES CHOIX STRUCTURANTS POUR LE BUDGET DES MÉNAGES ET L'ACCESSIBILITÉ DES SERVICES

POINTS CLÉS

- Les collectivités disposent d'outils pouvant avoir un impact important sur le budget des ménages : la tarification sociale des services peut permettre de réduire les dépenses contraintes des habitants et d'améliorer l'accessibilité de l'offre (mobilité, garde d'enfants, restauration scolaire, accès à la culture et aux loisirs, voire factures d'eau comme l'expérimente la métropole de Nantes). En ce sens, les modalités selon lesquels les tarifs sont fixés constituent des choix normatifs en termes de conception de la protection sociale : elles peuvent conduire à avantager ou non la bi-activité par exemple, les familles proches des seuils ouvrant droit aux aides nationales, ou encore les plus précaires.
- Très souvent, les collectivités ne s'emparent pas de ces possibilités. Les tarifs utilisent des définitions de revenus nationales, définition qui repose sur des normes et qui ont des impacts parfois peu lisibles pour les élus. Utiliser le revenu fiscal de référence par exemple, conduit à ne prendre en compte que les revenus imposables et avantage les familles bénéficiant de la prime d'activité par rapport à d'autres, à même niveau de vie, qui ne sont pas bi-actives. Ce peut être un choix des élus, mais il s'agit souvent d'un fonctionnement perçu comme allant de soi.
- L'utilisation des mêmes définitions de revenus selon les différents échelons territoriaux conduit par ailleurs à des effets de seuil. Selon leur situation par rapport au travail, de mêmes ménages ayant des niveaux de vie très proches, pourront pour certains cumuler des aides nationales (chèque énergie, exonération de taxe d'habitation...) et des tarifs faibles pour accéder aux services locaux, alors que d'autres ne bénéficieront pas de telles aides et seront soumis à des tarifs plus élevés.
- La fixation des tarifs des services locaux est donc une opportunité pour les collectivités, de débattre sur leur conception de la justice sociale et de se positionner au regard des orientations nationales.
- La transition énergétique, avec son effet potentiellement inflationniste sur les dépenses contraintes des ménages à faibles revenus, accroît l'enjeu de cette réflexion quant à l'impact du choix des collectivités sur le budget des habitants. Les ménages à faibles revenus habitent souvent loin des centres urbains et sont dépendants des transports. Ils accèdent à des logements de moindre qualité, parfois mal isolés et ne disposent pas du budget leur permettant une alimentation de qualité, dans une logique de « circuits courts ». La nécessaire transition énergétique risque de fortement précariser ces habitants. Sur l'ensemble de ces postes, les collectivités ont les compétences pour intervenir : développement de modes de transport alternatifs à faibles coûts, des échanges de proximité, des modalités alternatives d'accession à la propriété, aides à l'isolation des logements, etc.

Les collectivités locales peuvent contribuer fortement à l'équilibre budgétaire des ménages. L'accessibilité financière des services, facturés à un coût inférieur au prix de revient, a un impact pouvant être important sur les dépenses et notamment sur les dépenses contraintes des ménages. À cette mise à disposition s'ajoutent l'ensemble des aides financières, qu'elles soient légales (RSA/Apa), extralégales – comme les aides mises en œuvre dans le cadre du fonds solidarité logement par exemple, ou celles distribuées aux familles dans le cadre de l'Aide sociale à l'enfance ou par les CCAS – ou facultatives.

Le premier paragraphe s'intéresse au rôle des collectivités dans la prise en charge, ou la diminution des dépenses contraintes des ménages (logement, transports, énergies, garde des enfants, voire accès à la culture dans la logique d'une participation effective à la vie sociale comme faisant partie des droits de chacun...). Il porte sur les modalités de détermination des tarifications sociales, et interroge la pertinence des modes de calcul utilisés au regard des objectifs des politiques locales.

Le deuxième aborde, dans une visée plus prospective, la question de la transition écologique et du rôle que pourraient jouer les collectivités pour en amortir le coût dans le budget des ménages.

EMPLOI, PAUVRETÉ ET EXCLUSION SOCIALE : LES COLLECTIVITÉS «AMORTISSEURS» DES DISPOSITIONS NATIONALES ?

La mise en œuvre de l'action sociale locale ne tient en général pas compte des modalités selon lesquelles elle peut venir amplifier, ou bien amortir, les conséquences, pour les usagers, des politiques nationales et de leurs évolutions. Dans le domaine de l'enfance et de la politique familiale par exemple, les services municipaux sont en général tarifés selon les ressources des familles, en s'appuyant le plus souvent sur des outils nationaux (revenu fiscal de référence ou quotient familial des Caisses d'allocations familiales). Dans le domaine des transports, les tarifs sociaux sont fréquemment accordés en fonction des statuts des familles, statuts correspondant à une définition nationale.

Dans tous les cas, les modalités selon lesquelles les tarifs sont fixés vont déterminer l'accessibilité de ces services, ou, pour les services les plus contraints (garde d'enfants, restauration scolaire), vont avoir un impact sur le budget des ménages. Ces modalités revêtent donc un enjeu important dans une acception large de la protection sociale : l'accès à des modes de garde, à des loisirs, à la mobilité, à la culture, fait partie des droits dans une logique d'investissement social et est valorisé comme nécessaire à une vie décente dans les budgets de référence. Leur détermination comprend donc, implicitement ou non, des choix normatifs en termes de protection sociale : par exemple, certains modes de calculs privilégient les familles biactives, d'autres sont plus favorables aux plus précaires. Les fixer suppose en théorie une réflexion politique sur ces choix normatifs et est une opportunité de construire une vision locale de la protection sociale. En pratique, ces tarifs sont souvent déterminés en utilisant des modèles nationaux (revenus fiscaux de référence, quotient familial de la Caf notamment).

■ DÉFINITION DES REVENUS, UNE NORME NATIONALE

La tarification des services municipaux destinés aux enfants et aux jeunes se fait très majoritairement en utilisant un système de quotient familial. Dans la plupart des collectivités, cette tarification s'appuie soit sur le quotient familial de la Caf, soit sur un système construit par les municipalités et utilisant les revenus fiscaux des ménages. Ces choix permettent de simplifier le traitement des dossiers des usagers et la facturation : les communes peuvent, avec l'autorisation des usagers, accéder aux quotients familiaux de la Caf des utilisateurs de leurs services. Les revenus fiscaux de références sont par ailleurs aisément vérifiables à partir des avis d'imposition. Enfin, ces définitions sont relativement consensuelles et peuvent permettre une certaine acceptabilité sociale des tarifications utilisées. Ils ont cependant comme conséquence de construire une norme de ce que sont les revenus, norme qui s'impose alors aux différents échelons territoriaux.

Cette définition des revenus n'est pas neutre. Elle est décidée nationalement en fonction des objectifs et des fonctionnements de l'État. Par exemple, le calcul du revenu fiscal de référence n'intègre que les revenus imposables et ne prend en compte ni les prestations familiales ni les minima sociaux. Ce mode de calcul est tout à fait cohérent au niveau national, puisque les impôts comme les prestations familiales ou les minima sociaux s'ancrent dans une logique redistributive. Il s'agit de ne pas « reprendre d'une main ce qui est donné de l'autre ». Mais sa pertinence peut être interrogée au niveau local lorsque les ressources sont mobilisées pour tarifier des services au plus près des capacités financières des familles. Le caractère non imposable de la prime d'activité entraîne de fortes différences dans l'accès aux droits sociaux à chaque échelon territorial.

Un exemple comparant les situations de trois familles, biparentales, avec deux enfants âgés de 6 à 11 ans, permet d'illustrer ce propos. Ces familles disposent d'un revenu mensuel de 2 500 euros, ce qui les situe un peu au-dessus du seuil de pauvreté (1 026 euros mensuels par unité de consommation en 2016, ce qui correspond à 2 155 euros pour une famille avec deux enfants de moins de 13 ans). Les revenus de la première famille (famille A) sont composés des allocations familiales (131 euros par mois), des revenus salariaux (salaires répartis entre les deux conjoints) et de la prime d'activité, qui atteint un montant de 465 euros mensuels. Les revenus de la seconde famille (famille B) sont composés d'allocations familiales et de revenus non salariaux (allocations chômage). Les revenus de la troisième famille (famille C) sont constitués des allocations familiales et de revenus salariaux issus de l'emploi d'un seul des deux conjoints. Ni la famille B, ni la famille C, ne bénéficient de la prime d'activité. La famille B parce qu'elle n'a pas de revenus salariaux, la famille C parce que le niveau de salaire du conjoint en emploi excède le seuil d'attribution.

Le revenu fiscal de référence n'intègre pas la prime d'activité. Il en résulte qu'il est beaucoup plus élevé pour la deuxième et troisième famille, que pour la première. Les droits sont alors différents. La première famille bénéficie par exemple du chèque énergie et de l'exonération de la taxe d'habitation. Elle peut également bénéficier de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS). Les ressources imposables des deux autres familles, ne leur permettent ni l'octroi de chèque énergie ni l'accès à l'ACS. Elles bénéficient actuellement d'une réduction de la taxe d'habitation, et non de la suppression totale.

Ces différences, dans l'octroi des aides nationales, existent également au niveau local. La ville de Vaulx-en-Velin par exemple, utilise le quotient familial de la Caf pour tarifier les services municipaux. La ville de Lyon mobilise le revenu fiscal de référence.

Droits sociaux pour des familles ayant des revenus faibles, selon leur situation par rapport à l'emploi

	Famille A	Famille B	Famille C
Situation familiale et activité	Biparentaux, 2 conjoints en emploi, 2 enfants.	Biparentaux, 2 conjoints en recherche d'emploi indemnisée	Biparentaux, 1 conjoint en emploi à temps plein, 1 conjoint en recherche d'emploi non inscrit à pôle emploi
Revenus mensuels	2500 €, dont 131 € d'allocations familiales et 465 € de prime d'activité	2500 € dont 131 € d'allocations familiales	2500 € dont 131 € d'allocations familiales
Revenu fiscal de référence annuel	21 362 €	26 557 €	26 557 €
Aides Nationales	Allocation de rentrée scolaire, chèque énergie, ACS	Allocation de rentrée scolaire	Allocation de rentrée scolaire
Taxe d'habitation	Exonération	Réduction	Réduction

Sources : site « service-public.fr » - site « primeactivite.fr » et code de la sécurité sociale livre 8 – titre 4 : modalités de calcul de la prime d'activité

Si ces familles habitent à Vaulx-en-Velin, une utilisation de la restauration scolaire, des accueils périscolaires du soir et du centre de loisirs du mercredi sera facturée 191,60 € par mois quelle que soit la situation par rapport à l'emploi de la famille : les tarifs sont calculés en utilisant le quotient familial de la Caf, qui intègre la prime d'activité. Si elles habitent à Lyon, le montant de la facture atteindra 233 euros pour la première famille, et 321 euros pour les deux autres, soit 38 % de plus. Les tarifs y sont calculés en fonction du revenu fiscal de référence qui lui, ne prend pas en compte la prime d'activité, non imposable.

Parmi les activités dans le champ de compétences de la Métropole de Lyon, des différences dans le traitement des familles selon leur situation existent également. La facturation du conservatoire à rayonnement régional mobilise le revenu fiscal de référence des ménages. Le coût mensuel d'utilisation du conservatoire pour les deux enfants sera de 56 € pour le ménage A, de 67 € pour les familles B et C. Par ailleurs, les abonnements au réseau de transport ou encore les accès aux musées proposent un tarif social, accordé en fonction du statut des familles (âge, bénéficiaire d'un minimum social, demande d'emploi indemnisée ou inscription à Pôle emploi). Dans notre exemple, seule la famille B, dans laquelle les deux parents sont au chômage indemnisé et inscrits à Pôle emploi, entre dans les conditions d'octroi de ces tarifs sociaux. À noter qu'ici, les écarts de tarifications liés à la définition des revenus, se cumulent pour la famille C, avec les écarts de tarification liés à la prise en compte du statut des familles.

Tarifs de prestations municipales ou métropolitaines, pour des familles ayant des revenus faibles, selon leur situation par rapport à l'emploi

	Famille A	Famille B	Famille C
Situation familiale et activité	Biparentaux, 2 conjoints en emploi, 2 enfants	Biparentaux, 2 conjoints en recherche d'emploi	Biparentaux, 1 conjoint en emploi à temps plein, 1 conjoint en recherche d'emploi non inscrit à pôle emploi
Revenus mensuels	<i>2500 €, dont 131 € d'allocations familiales et 465 € de prime d'activité</i>	<i>2500 € dont 131 € d'allocations familiales</i>	<i>2500 € dont 131 € d'allocations familiales</i>
Revenu fiscal de référence annuel	21 362 €	26 557 €	26 557 €
Coût mensuel d'une utilisation à temps plein de la restauration scolaire, centre de loisirs du mercredi et accueil périscolaire du soir à Vaulx-en-Velin (utilisation du quotient familial de la CAF)	191,60 €	191,60 €	191,60 €
Coût mensuel d'une utilisation à temps plein de la restauration scolaire, centre de loisirs du mercredi et accueil périscolaire du soir à Lyon (quotient familial municipal calculé à partir du revenu fiscal, taux d'effort par tranche)	233 €	321 €	321 €
Coût mensuel pour les deux enfants, d'une inscription au conservatoire de Lyon	56 €	67 €	67 €
Entrée au musée des Confluences pour la famille	18 €	12 €	18 €
Pass mensuel transports en commun pour la famille	36,80 €	36,80 €	73,60 €

Sources : site Internet de la ville de Lyon et de la ville de Vaulx-en-Velin , du musée des Confluences, du conservatoire de la ville de Lyon et du réseau de transport en commun TCL.

Les différences selon la situation par rapport à l'emploi des familles et donc la composition de leurs revenus, ne sont pas toujours importantes. Cependant, leur impact est quasi systématiquement dans le même sens, quel que soit l'échelon territorial considéré (national, métropolitain, communal). Le cumul peut aboutir à des différences conséquentes en termes de niveau de vie.

■ DES EFFETS DE SEUILS QUI SE CUMULENT AUX DIFFÉRENTS NIVEAUX GÉOGRAPHIQUES

Par ailleurs, utiliser les mêmes définitions de revenus aux différents échelons territoriaux conduit à cumuler les effets de seuil.

Le deuxième exemple concerne deux familles biparentales avec deux enfants également. La première (famille A) dispose d'un revenu de 3450 euros mensuels, dont 131 euros d'allocations familiales. La seconde (famille B) dispose d'un revenu de 3550 euros mensuels dont 131 euros d'allocations familiales. Le niveau de vie par unité de consommation de la famille A est de 1643 euros par mois, celui de la famille B de 1691 euros par mois. La médiane des niveaux de vie sur la population française s'élevait en 2016 à 1710 euros par mois, les deux familles de cet exemple en sont proches. En ce sens, il s'agit de familles de la classe moyenne.

La deuxième famille est imposable (20 euros par mois), la première ne l'est pas. Cet effet de seuil lié aux impôts se cumule sur Vaulx-en-Velin, à un effet de seuil lié aux tranches utilisées : la famille B n'appartient pas à la même tranche que la famille A pour la tarification des activités municipales et est donc soumise à un tarif plus élevé qui, cumulé sur deux enfants et sur l'utilisation

à temps plein des activités municipales correspond à une différence relativement importante, de 23 euros par mois. Le fait d'être soumis à l'impôt s'ajoutant aux effets de seuils sur Vaulx-en-Velin conduit à des dépenses pour la famille B correspondant quasiment à la moitié du revenu supplémentaire dont elle bénéficie.

Cet effet de seuil ne se vérifie pas à Lyon, du fait des revenus choisis dans notre exemple et du lissage que permet la mise en place d'une tarification « en taux d'effort ». Il ne se vérifie pas non plus pour les tarifs des transports en commun sur la métropole, ou pour l'accès aux musées, aucune de ces familles n'étant éligible aux tarifs sociaux. En revanche la famille A aura droit aux aides de l'Anah pour la lutte contre la précarité énergétique, aides abondées par la Métropole, selon les mêmes critères que ceux utilisés par l'Anah. La famille B est légèrement au-dessus de ces seuils et ne bénéficiera ni des aides nationales, ni des aides métropolitaines. Là encore, le cumul des différences d'accès selon la situation peut potentiellement avoir des impacts importants.

Droits sociaux et tarifs des prestations municipales pour des familles ayant des revenus moyens

	Famille A	Famille B
Situation familiale et activité	Biparentaux, 2 conjoints en emploi, 2 enfants	Biparentaux, 2 conjoints en emploi, 2 enfants
Revenus mensuels (y compris allocations familiales)	3450 €	3550 €
<i>Exemple de coût mensuel d'une utilisation à temps plein de la restauration scolaire, centre de loisirs du mercredi et accueil périscolaire du soir</i>		
Vaulx-en-Velin (à partir du quotient familial de la CAF, par tranche de quotient)	191,6 € Tranche E (grille de A à G)	214,40 € Tranche F
Lyon (quotient familial municipal calculé à partir du revenu fiscal, taux d'effort par tranche)	381 € Tranche 2 (grille de 1 à 7)	384 € (tranche 2 grille de 1 à 7)

Sources : site Internet de la ville de Lyon et de la ville de Vaulx-en-Velin – site « service-public.fr »

■ DES STATUTS DÉFINIS TROP LOIN DES SITUATIONS COMPLEXES DES MÉNAGES

Le premier exemple a montré que les tarifs sociaux utilisés au niveau métropolitain pour les transports notamment, sont fondés non sur des critères de revenus, mais sont liés aux statuts par rapport à l'emploi des ménages.

Or ces critères catégoriels ne correspondent pas toujours aux situations complexes que connaissent certaines familles. Une famille bénéficiaire du RSA sera soumise à des tarifs très faibles pour les prestations municipales, notamment à Lyon : ses ressources étant constituées uniquement de minima sociaux et prestations familiales, son revenu fiscal de référence est nul. Elle aura également droit aux tarifs sociaux des transports, ou encore de réductions pour les entrées au musée. Une famille ayant des revenus très proches, légèrement supérieurs au RSA, avec des allers-retours entre des situations d'activité et de chômage, aura des difficultés à faire valoir ses droits, et pourra être dans des situations de non-recours notamment au regard de la prime d'activité. Ses revenus étant imposables, elle sera soumise à des tarifs plus élevés que la famille bénéficiaire du RSA. Par ailleurs, l'absence de recours aux droits aura pour conséquence de l'exclure également des tarifs sociaux des transports.

■ REPRODUCTION AU NIVEAU LOCAL DE CHOIX NATIONAUX : QUELLE POSSIBILITÉ D'UNE RÉFLEXION DÉCENTRALISÉE SUR L'ÉQUITÉ ?

Plusieurs facteurs expliquent ces résultats. Le premier tient à la volonté des politiques locales, de protéger les populations les plus défavorisées, tout en permettant un égal accès aux services et en préservant les ressources de la commune. La résolution de cette équation conduit souvent à fixer des tarifs bas pour les populations à faibles et très faibles revenus, puis à augmenter assez fortement ces tarifs dès lors qu'ils concernent les classes moyennes. C'est ce qui conduit à des effets de seuils pouvant être importants, y compris pour la ville de Lyon, qui tarifie ses activités selon un taux d'effort (en pourcentage du revenu fiscal de référence ramené au nombre de parts fiscales), mais qui fait varier ce taux selon des tranches de revenus.

La seconde explication provient de l'utilisation d'une définition nationale des ressources ou encore des statuts, qui a pour conséquence de conserver, au niveau local, des différences dans l'accès aux droits liés non au montant des revenus, mais à la composition de ces derniers.

L'utilisation au niveau local d'instruments nationaux aboutit ici au constat suivant. La conception de la prime d'activité, ainsi que sa défiscalisation, se situent dans une logique d'activation. Son objectif est « d'inciter les travailleurs aux ressources modestes, qu'ils soient salariés ou non salariés, à l'exercice ou à la reprise d'une activité professionnelle et de soutenir leur pouvoir d'achat »¹. Par rapport à ces objectifs, le fait que la prime d'activité ne soit pas intégrée au calcul du revenu fiscal de référence et que les ménages bénéficiaires aient potentiellement, plus de droits sociaux, que des ménages non bénéficiaires, peut être cohérent.

Par ailleurs, les différences entre la famille A (couple biactif éventuellement à temps partiel) et la famille C (couple mono-actif, 1 personne à temps plein, 1 inactif) montrent un autre effet de la prime d'activité : dans certaines configurations, elle encourage l'activité professionnelle des femmes en octroyant à la biactivité un avantage financier pouvant être important (dans notre exemple, près de 400 euros). S'il ne s'agit pas d'un objectif posé ainsi par le législateur, il est souligné notamment par le rapport d'évaluation de la prime d'activité : « La prime d'activité a été conçue pour soutenir l'activité et renforcer la biactivité au sein des foyers modestes. La prime d'activité a élargi l'éligibilité des couples biactifs avec la création de bonus individuels, versés à chaque membre du foyer dont les revenus sont supérieurs à 0,5 Smic »². En ce sens, la différence entre la situation des familles A ou C dans le bénéfice de la prime d'activité ou l'accès aux autres droits sociaux, trouve sa légitimité.

Le traitement différencié dans l'accès aux services communaux ou métropolitains, selon que les familles sont ou non bénéficiaires de la prime d'activité, conduit à creuser encore le différentiel entre les niveaux de vie des familles selon l'activité des parents. Il peut conduire à exclure des services les enfants dont les parents ne sont pas en emploi ou encore à privilégier l'accès pour des enfants dont les deux parents sont à temps partiel, plutôt que pour des enfants dont un parent est au foyer. Ce peut être un choix des politiques municipales, si les services dédiés ont principalement un objectif de « mode de garde » ou encore s'il existe un choix politique marqué pour lutter contre la pauvreté des personnes en emploi. Ce peut également être un effet non voulu de politiques de tarification utilisant un outil national.

Ce peut enfin être un facteur d'inefficacité de l'action sociale, y compris dans une logique d'activation : les parents de la famille B disposent de moins de temps pour accéder à la formation, ou pour chercher un emploi dans le cas où ils ne recourraient pas aux accueils périscolaires par exemple. En outre, le parent sans emploi de la famille C ne bénéficie pas des tarifications solidaires des transports qui favoriseraient pourtant la mobilité nécessaire à une recherche d'emploi.

1. Code de la Sécurité sociale, article L.841-1.

2. Ministère des solidarités et de la santé - Direction générale de la cohésion sociale « Rapport d'évaluation de la prime d'activité », Drees / CNAF - 2017 – p.24.

La seconde conséquence est le sentiment d'injustice sociale. La famille A de l'exemple 1 cumule les aides nationales ou locales, là où les familles B et C n'ont que peu de droits. La famille A de l'exemple 2, non imposable, bénéficie de tarifs plus faibles que la famille B, imposable. Ce type d'écart alimente la perception d'une injustice entre les ménages qui cumulent les droits, et ceux qui, tout en payant plus d'impôts, n'en ont que peu.

La troisième conséquence en est une aggravation des situations d'exclusion pour des familles qui peinent à faire valoir leur droit au niveau national, du fait de la complexité des situations notamment, et qui n'accèdent pas alors non plus aux tarifications solidaires métropolitaines. Sur ce dernier point, les débats en cours sur le revenu universel d'activité peuvent conduire à interroger les modalités locales d'octroi des tarifs solidaires. Un des points d'attention sur ce revenu est qu'il peut engendrer une situation dans laquelle les ménages, lorsqu'ils perdent une aide les perdent toutes à la fois. Si les tarifs sociaux sont localement accordés en fonction du statut et donc du droit aux aides nationales, la perte des droits va également concerner ceux octroyés au niveau local.

QUEL RÔLE DES COLLECTIVITÉS POUR ACCOMPAGNER LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ?

Dans une approche sans doute plus prospective, les modalités d'organisation de la transition écologique peuvent laisser une large place à l'action des collectivités. Les décisions nationales peuvent avoir un impact important sur le budget des ménages, notamment sur les postes logements et transports, mais aussi sur celui de l'alimentation. Le chapitre portant sur les « liens ambivalents des Français à leur protection sociale » du rapport de Pierre Grosdemouge décrivait comment les ménages à faibles revenus, sans être en situation de pauvreté monétaire, connaissent une précarisation croissante due à la hausse des dépenses contraintes. L'enjeu pour les collectivités est sans doute d'anticiper l'aggravation de ces trajectoires de paupérisation, en mettant en œuvre des mécanismes d'amortissement de ces impacts. Plus globalement, pour recentrer sur la thématique de la protection sociale, ces évolutions peuvent venir compromettre l'accès aux droits fondamentaux élargis tels qu'évoqués dans la première partie de ce rapport : droits au transport, au logement, ou encore à une alimentation saine et de qualité.

À moyen terme, une anticipation des changements plus structurels induits par des modes de consommer, de se déplacer, d'habiter différents interrogent également les modalités selon lesquelles les territoires peuvent s'emparer de ces changements dans l'élaboration de leurs politiques sociales.

■ LOGEMENT ET TRANSPORTS : QUELLES AIDES POUR LES MÉNAGES À FAIBLES REVENUS ?

La plupart des départements proposent des aides locales à la rénovation énergétique à destination des bailleurs privés ou publics, plus rarement à destination des propriétaires occupants. Ces aides restent très limitées. Elles sont en général pensées en complément des aides de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) dans le cadre des programmes « Habiter mieux » et sont accordées en partie sur fonds propres, en partie sur délégation de l'Anah. En conséquence, l'ensemble des aides sont ciblées sur les mêmes ménages, les propriétaires occupants disposant des ressources les plus modestes, avec des effets de seuil cumulatifs potentiellement importants. Les seuils de l'Anah permettant d'accéder à ces aides sont par ailleurs faibles (revenu fiscal de référence inférieur à 19074 € pour une personne seule en province). Le nombre de ménages concernés est finalement limité.

Ces programmes ne bénéficient donc pas aux ménages qui, sans être en situation de pauvreté, disposent de faibles revenus. Or le chapitre portant sur les « liens ambivalents des Français à leur protection sociale » de l'étude de Pierre Grosdemouge pointait les difficultés croissantes qu'ils rencontrent pour l'accès au logement, avec en parallèle un éloignement des centres urbains.

Les coûts croissants liés à l'habitat sont dus à une diminution de l'exigence quant aux logements achetés (logements éloignés des centres-villes, ou/et logements demandant des travaux importants notamment de rénovation énergétique). Par exemple, 45 % des ménages du premier quartile de niveaux de vie et 32 % de ceux du second quartile connaissent des difficultés de logements, parmi lesquelles celles à chauffer le logement sont les plus importantes³. Dans un contexte dans lequel la pression pour parvenir à une bonne isolation de l'habitat est croissante, les possibilités d'apporter des aides supplémentaires à celles de l'Anah et au crédit d'impôt pour la transition énergétique peuvent incomber aux collectivités.

Ces constats interrogent la politique de logement d'une manière plus globale, ainsi que les politiques de transports. Le désir de propriété des classes moyennes les conduit à investir des zones géographiques éloignées des centres d'emploi et engendre donc des besoins de mobilité importants. En parallèle, si le mouvement des Gilets jaunes a contraint le gouvernement à reculer sur les possibilités d'augmenter les taxes sur l'essence, la raréfaction des ressources pétrolières⁴, et les objectifs en termes de réduction des émissions polluantes se traduiront par une hausse des coûts des transports motorisés individuels.

Les inégalités engendrées par un accès différencié à la mobilité ont souvent été étudiées. Elles interrogent en particulier l'obligation de mobilité, ou le caractère désormais normal de la mobilité. Ce questionnement est synthétisé dans un article de C. Gallez⁵ « C'est donc bien dans l'articulation entre capacité à se positionner et capacité à se déplacer, et plus spécifiquement dans le rapport entre mobilité-capacité, mobilité-déplacement et mobilité-positionnement qu'il devient possible d'évaluer non seulement les inégalités sociales face à la mobilité, mais aussi les conséquences sociales des politiques publiques orientées vers l'amélioration des déplacements. Il me semble en particulier que l'énoncé d'un droit à la mobilité, s'il se limite au déplacement, ne remet pas en cause la tendance à régler les problèmes d'accès aux ressources essentiellement par l'amélioration des systèmes de transport, sans affronter le problème du positionnement résidentiel des populations les plus pauvres, qui constitue pourtant une condition cruciale du "droit à la ville" ».

En ce sens, l'accès à la mobilité interroge à la fois la capacité des populations à se déplacer (capacités financières à posséder une voiture, à accéder aux transports en commun, compétences pour se déplacer), l'aménagement du territoire (zones d'achalandages éloignées des zones d'emploi elles-mêmes éloignées des zones résidentielles des plus précaires) et la politique du logement.

■ DÉVELOPPEMENT DES POSSIBILITÉS D' ACTIONS EN FAVEUR DES MÉNAGES À FAIBLES REVENUS

Les collectivités locales n'ont que peu marges de manœuvre sur le développement d'une offre d'accession à la propriété à destination des ménages à faibles revenus, hors logement social. Jusqu'à récemment, le seul outil était les prêts à l'accession sociale, dont les seuils d'octroi sont relativement faibles.

La loi Alur a posé les premières étapes d'une réforme des droits immobiliers, en dissociant propriété du sol et du bâti. Le Bail réel solidaire ou BRS a été créé en juillet 2016. Les acquéreurs du logement n'achètent que les murs et versent une redevance pour l'occupation du sol, ce qui ré-

3. Insee, Enquête statistiques sur les ressources et conditions de vie (SRCV), dans Céline Arnold, Maxime Levesque, Lise Pontié « Une personne sur dix connaît des difficultés de logement durables » Insee première n°1743 – mars 2019.

4. « Pourquoi l'Europe risque de manquer de pétrole d'ici à 2030 », article du Monde du 23 juin 2020.

5. Gallez, Caroline. « Accès et mobilités : les nouvelles inégalités, Jean-Pierre Orfeuill et Fabrice Ripoll, Gollion (CH) : Infolio Éditions, 2015. », Flux, vol. 103-104, n°1, 2016, pp.119-122.

duit le prix d'achat de 15 à 30 %. Les programmes sont mis en œuvre par des Organismes de foncier solidaire, (ESH, coopératives d'HLM ou sociétés mixtes), financés sur fonds publics. Ils bénéficient par ailleurs d'un certain nombre d'avantages : TVA à taux réduit, exonération de la taxe de publicité foncière et des droits de mutation, possibilité d'abattement sur la taxe foncière, accès au prêt à taux zéro, possibilité pour une collectivité locale de se porter garante des prêts contractés. Le dispositif suppose de respecter les plafonds de ressources du secteur social et ne concerne que peu les classes moyennes. Fin 2019, 19 OFS étaient agréés pour environ 200 premiers baux signés. Les OFS agréés s'inscrivent souvent dans un projet de territoire porté par les blocs communaux. C'est le cas par exemple à Lille (pérenniser l'accès à la propriété dans un secteur tendu, requalifier l'habitat existant dégradé), à Rennes (garantir la mixité sociale du cœur de ville), ou encore à Gennevilliers (habitant individuel à faible consommation d'énergie).⁶

En novembre 2019, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture une proposition de loi « visant à réduire le coût du foncier et à augmenter l'offre de logements accessibles aux Français ». Son objectif principal est de redonner du pouvoir aux élus locaux pour maîtriser les coûts du foncier notamment dans les zones tendues. Selon l'exposé des motifs, « lutter contre la spéculation foncière et renforcer le pouvoir des élus locaux est impératif pour limiter l'augmentation du prix de vente et permettre à chacun de pouvoir se loger librement, tant en location qu'en accession à la propriété, en zones tendues comme en zones détendues ». Elle acte la création des Offices fonciers libres, dont le fonctionnement est très proche des OFS, et des Baux réels libres (BRL). Le foncier sera donc détenu par les OFL, qui peuvent disposer de capitaux publics comme privés. En parallèle seront créés des observatoires fonciers locaux, analysant les opérations de vente. La présentation des OFL par la Banque des territoires note ainsi que « en pratique, la création des offices fonciers libres doit permettre de généraliser la dissociation entre le foncier et le bâti, engagée à petite échelle par les OFS pour le logement social. Les collectivités territoriales pourraient créer un OFL, ouvrant ainsi la possibilité de proposer des baux réels libres (BRL) sur les fonciers qu'elles aménagent (domaine privé des collectivités, de l'État ou de ses établissements publics). Ces baux seraient rechargeables, transmissibles et cessibles et les prix de cession seraient préconisés par l'observatoire du foncier, sur le modèle du dispositif d'encadrement des loyers »⁷. L'outil manquant aux collectivités pour aider les ménages à faibles revenus à accéder à la propriété existe désormais.

Les aides à la mobilité et aux transports sont également ciblées sur les ménages les plus précaires, dans une logique catégorielle. Il existe ainsi de nombreuses aides portées par les collectivités, destinées à aider les personnes en difficultés financières ou d'insertion : aides au permis de conduire, garages solidaires, location sociale de véhicules, tarifs très réduits des transports en commun, etc.

Les possibilités de soutenir les dépenses des ménages à revenu intermédiaire renvoient aux constats du chapitre précédent, sur les pratiques de tarification sociale des transports en commun. Si les collectivités proposant des tarifs selon les revenus sont de plus en plus nombreuses, beaucoup sont restées sur des tarifs « catégorisés » : tarifs sociaux destinés aux bénéficiaires du RSA, de la CMU-C, aux demandeurs d'emploi, aux étudiants boursiers, dont ne bénéficient pas les ménages en emploi à faibles revenus ou à revenus moyens.

6. Ces différents éléments sont issus d'une étude du Cerema « loger et habiter – Un nouveau dispositif pour produire du logement abordable : les organismes de foncier solidaire et le bail réel solidaire ». Collection l'Essentiel - Octobre 2019.

7. Jean-Noël Escudé / P2C pour Localtis, « Dans la foulée du rapport Lagleize, l'Assemblée vote la création des offices fonciers libres », Localtis Banque des territoires décembre 2019 - <https://www.banquedesterritoires.fr/dans-la-foulee-du-rapport-lagleize-lassemblee-vote-la-creation-des-offices-fonciers-libres>

■ TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET COHÉSION SOCIALE, QUELLE RESPONSABILITÉ DES COLLECTIVITÉS ?

Ces différents constats sous-tendent un même risque : celui de la diminution de la cohésion sociale. Le mouvement des Gilets jaunes est issu des « classes moyennes inférieures ». Ces ménages sont soumis à des coûts de transport importants, ont des difficultés à accéder à un logement de qualité, sont peu aidés et seront les premiers impactés par le coût de la transition écologique.

Or les outils existent ou se développent pour permettre aux collectivités d'amortir les conséquences de la transition écologique pour ces ménages.

■ VERS UNE APPROCHE GLOBALE DE LA PRISE EN COMPTE DES IMPACTS DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Au-delà de la problématique transport/logement, la transition écologique peut venir bouleverser les modes de vie et de consommation. Si elle est parfois vue comme une opportunité, elle ne peut l'être que si ses objectifs sont inscrits dans une réflexion globale, incluant actions sociales et environnementales. Dans une dynamique de subsidiarité encouragée par les institutions européennes, les collectivités, autorités décentralisées permettant a priori une mise en place facilitée de politiques transversales, semblent alors être le bon échelon pour mener cette réflexion. C'est d'ailleurs ce niveau qui était privilégié pour mettre en œuvre les actions préconisées dès leur élaboration en 1992 par les Agendas 21, ayant vocation à construire des projets de développement durable associant volets environnementaux, économiques et sociaux.

Un exemple peut montrer l'importance de cette anticipation. L'appétence pour des pratiques de consommation alimentaire durable se confirme. La période de confinement sanitaire a favorisé l'émergence de circuits locaux, souvent improvisés : livraisons à domicile, points de livraison, groupement de producteurs pour proposer des commandes. L'expérience montre que les sociétés du numérique sont à l'affût pour organiser ce type de pratiques dès lors que la demande existe, avec des réponses provoquant des impacts sociaux négatifs, tels que l'organisation de ce qui était de l'échange de logements entre particuliers pour les périodes de vacances avec le développement d'Airbnb, et son impact sur l'accessibilité du logement locatif dans les villes, ou encore la pratique de livraisons à domicile par des livreurs à vélo en contrat précaire. Déjà, Amazon a lancé une « boutique des producteurs », permettant aux vendeurs de valoriser leur production dans une logique de « circuit court »... avec le risque, si cette initiative a « trop » de succès, que les producteurs soient captifs de cette plateforme.

Ces constats posent la question de la responsabilité des pouvoirs publics quant au choix de laisser ou non le secteur privé s'emparer de problématiques ayant potentiellement un impact important sur le niveau de vie des ménages, mais aussi sur l'organisation du travail et *in fine*, la cohésion sociale.

EXPÉRIMENTER ET INNOVER DANS LE CHAMP DES POLITIQUES SOCIALES

POINTS CLÉS

- Depuis la réforme constitutionnelle de 2003, les collectivités ont la possibilité de porter des expérimentations sociales. De telles expérimentations favorisent l'innovation et permettent à l'échelle locale de déroger, pendant un temps limité, au droit commun. Elles sont en théorie une opportunité de tester des politiques publiques, pour permettre *in fine* leur généralisation et, dans une logique de co-construction des politiques nationales.
- En pratique, les collectivités ne se sont que très peu emparées de ce droit et sont peu porteuses d'innovation par le biais de l'expérimentation sociale. Ce constat s'explique en particulier par les contraintes qui pèsent sur cette démarche. À l'issue de la durée d'expérimentation, ces projets locaux sont soit abandonnés, soit généralisés, ce dernier cas restant exceptionnel.
- La loi « Décentralisation, différenciation et déconcentration » (3D), en cours d'élaboration, permettrait de nouvelles issues à l'expérimentation et notamment, de déboucher sur des modifications locales pérennes du droit commun. Il s'agit ici d'un bouleversement important des compétences des collectivités locales, qui disposeraient donc de pouvoirs normatifs.

L'article 72 de la Constitution modifiée par la réforme constitutionnelle de 2003 notamment pour permettre l'expérimentation précise dans son alinéa 4 que « 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 ». Ce droit est finalement peu mobilisé par les collectivités. L'innovation se fait « dans le cadre du droit commun », et dans leurs compétences respectives, mais ne mobilise que peu les possibilités de déroger aux normes nationales.

La construction des politiques sociales repose encore majoritairement sur l'ensemble des normes, définies nationalement, et auxquelles les collectivités territoriales ne peuvent pas déroger». Ce système a vocation à assurer « l'indivisibilité » de la République et l'égalité des droits des citoyens.

En parallèle, les collectivités territoriales, qui ont vu augmenter, et l'importance des missions qui leur sont confiées, et les contraintes financières, sont pour beaucoup des lieux d'innovation. Ces innovations viennent sous impulsion de la société civile via le tissu associatif, ou de l'inventivité des techniciens et des élus.

La réforme constitutionnelle de 2003 inscrit le droit à l'expérimentation dans la Constitution. Les collectivités comme l'État ont la possibilité, à partir de cette date, d'expérimenter pendant une durée limitée, des actions dérogatoires au droit commun.

Cette partie revient sur la réalité de l'exercice de ce droit.

L'EXPÉRIMENTATION SOCIALE : UNE POSSIBILITÉ D'INNOVATION POUR LES COLLECTIVITÉS ENCORE À DÉVELOPPER

Après la réforme constitutionnelle de 2003 et l'expérimentation du RSA, le point de départ de l'expérimentation sociale à petite échelle a probablement été la constitution de deux fonds dédiés à l'expérimentation créés par l'État. Le Fonds d'innovation et d'expérimentation sociale (FIES) a été créé en 2006, le fonds d'expérimentations pour la jeunesse (FEJ), en 2008. Le FEJ a en particulier financé de très nombreux appels à projets. Sur le site du FEJ, on peut compter ainsi une quarantaine d'appels à projets depuis 2009 et plus de 700 projets financés¹.

Ces fonds d'expérimentation s'inscrivent dans la lignée du rapport de la commission Famille, Vulnérabilité et Pauvreté, présidée par Martin Hirsch : « Au possible, nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale. 15 résolutions pour combattre la pauvreté des enfants »². Ce rapport dénonçait comme facteurs d'inefficacité les modalités de construction des politiques de lutte contre la pauvreté, définies nationalement et s'imposant aux acteurs locaux. Il constatait la faiblesse de l'expérimentation en France alors même que de nombreux acteurs, collectivités ou sociétés civiles, étaient porteurs de créativité. La résolution 13 de ce rapport portait alors sur le lien entre innovation et expérimentation « Résolution n°13 : Audace, innovation, expérimentation : les

1. <https://www.experimentation-fej.injep.fr/16-les-experimentations.html>

2. Commission Famille, vulnérabilité, pauvreté, « Au possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale : 15 résolutions pour combattre la pauvreté des enfants », Paris, Ministère des Solidarités, de la Santé et de la Famille, 2005.

interventions publiques ».

La création du FEJ a alors comme vocation de faire émerger des projets innovants, puis de les évaluer de façon rigoureuse pour faire la preuve de leur efficacité en vue d'un essaimage éventuel. Les appels à projets portent sur des thématiques globales (« apprentissage », « orientation active », « lutte contre le décrochage universitaire », « permis de conduire »...) et les porteurs de projets disposent d'une forte latitude pour proposer des actions innovantes répondant à ces thématiques. Le FEJ semble ainsi ancrer de nouvelles modalités de construction des politiques publiques, du « bas vers le haut ».

Les appels à projets ont eu un succès important, comme le montre le nombre de projets financés. Ils ont été de taille très variable, avec parfois des difficultés à trouver leurs publics. Le travail de compilation des enseignements de ces innovations s'est révélé très complexe, et si le FEJ a incontestablement contribué à un foisonnement de l'innovation locale, peu de ces projets ont été essaimés. La durée d'expérimentation dérogatoire étant d'au maximum 5 ans, de nombreux projets se sont arrêtés.

Enfin, les collectivités locales se sont très peu emparées de ces appels à projets. Les projets financés dans le cadre du FEJ étaient portés par des missions locales, des associations, quelques fois par des CCAS et rarement par des communes ou des départements.

Depuis 2012, de nombreux ministères se sont intéressés aux possibilités d'expérimentations sociales. Il ne s'agit plus alors de créer des fonds permettant de faire émerger des innovations locales, mais de tester à petite échelle des innovations définies nationalement, parfois sous l'impulsion de la société civile. Cela a par exemple été le cas de la Garantie jeune ou de l'expérimentation « Territoires zéro chômeur ». Si les collectivités territoriales s'inscrivent dans ces expérimentations, elles le sont comme partenaires, mais finalement peu comme porteurs d'innovations.

UN CADRE JUGÉ TROP CONTRAIGNANT, NOTAMMENT PAR LES LIMITES TEMPORELLES QU'IL IMPOSE

L'expérimentation est donc peu utilisée comme outil d'innovation par les collectivités locales. Dans un article publié par la Fondation Jean Jaurès, Nicolas Bouillant et Emmanuel Duru³ relie cette frilosité aux contraintes trop importantes qui pèsent sur l'expérimentation. La loi organique du 1er août 2003 précise ainsi qu'à l'issue d'une durée d'au maximum 5 ans, le Parlement doit se prononcer sur l'abandon ou la généralisation de l'expérimentation (éventuellement ajustée), au vu des résultats qu'elle a produits. Il n'y a donc que deux issues possibles. Ce « verrou » lié à la formulation de l'article 72 de la Constitution s'explique par le débat non encore tranché entre « égalité des citoyens » et « acceptation des différences entre territoires pour une meilleure adaptation des politiques aux besoins des habitants ». De plus en plus de voix s'élèvent pour demander de supprimer cette limitation dans le temps des expérimentations et ce choix binaire. Les auteurs notent que « Accepter des expérimentations de long terme, différentes d'un territoire à l'autre, reviendrait à permettre la différenciation territoriale, c'est-à-dire la meilleure adaptation des politiques publiques aux réalités des territoires, sans pour autant basculer vers un système fédéral. L'État unitaire peut se marier sans problème avec la diversité juridique, surtout quand cet État s'affirme décentralisé et utilise la voie de l'expérimentation ».

Ce postulat, qu'étendre les possibilités d'expérimentation ne remettrait pas en cause l'État unitaire, reste discutable. Il renvoie aux tensions entre le pouvoir législatif et le principe constitutionnel de libre administration des collectivités, dans les conditions prévues par la loi. Ces liens sont par exemple explicités par Estelle Brosset⁴.

3. Nicolas Bouillant, Emmanuel Duru « Réformer le droit à l'expérimentation locale, un enjeu public majeur », site de la Fondation Jean Jaurès février 2018. <https://jean-jaures.org/nos-productions/reformer-le-droit-a-l-experimentation-locale-un-enjeu-public-majeur>

4. Estelle Brosset « L'impossibilité pour les collectivités territoriales françaises d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République », *Revue française de droit constitutionnel*, 2004/4 (n° 60), p. 695-739.

L'auteure montre que l'article 3 de la Constitution « affirme l'unicité de la souveraineté qui appartient au peuple dans son ensemble et non à une section de celui-ci ». Ainsi, « dans un État unitaire, le pouvoir législatif ne peut pas faire l'objet de divisions⁵. Dans ce contexte, la libre administration des collectivités se faisant dans le cadre défini par la loi, le pouvoir législatif détermine « le statut des collectivités territoriales ; mais en aucun cas, les collectivités territoriales n'exerceraient un quelconque pouvoir législatif, excepté de manière indirecte, par l'intermédiaire du Sénat »⁶. Ce constat est résumé par B. Faure « Le pouvoir normateur décentralisé est le produit d'une répartition législative de compétences, non pas d'une répartition des compétences législatives ». L'expérimentation sociale permise par la révision constitutionnelle de 2003 ouvre une brèche dans ce principe. L'auteure note ainsi que « le texte constitutionnel prévoit désormais une possibilité remarquable, celle de déroger, de façon expérimentale, non pas seulement à un règlement, ce qui n'est rien d'autre qu'exercer une compétence réglementaire, mais de déroger à une loi. Or, pouvoir déroger à la loi, c'est clairement exercer le pouvoir législatif »⁷. Cette révision est « de grande importance, car (elle) consiste bien à donner, même si c'est le temps de l'expérimentation – une part du pouvoir législatif (...) aux collectivités concernées »⁸. Étendre les possibilités d'expérimentation en ce sens constitue une remise en cause de l'État unitaire.

DROIT À L'EXPÉRIMENTATION : VERS UNE PROFONDE MODIFICATION DU POUVOIR NORMATIF DES COLLECTIVITÉS ?

Or cette évolution du droit à l'expérimentation et la modification de l'article 72 de la Constitution sont en cours. Le président Emmanuel Macron s'est engagé dans ce sens en novembre 2017, lors du centième congrès des maires de France. Le fondement de l'organisation du territoire, qui a présidé à toutes les lois de décentralisation, est que la norme est définie nationalement et s'impose sur l'ensemble du territoire. Le discours du président de la République ouvre la voie à la remise en question de ce fondement et donc à la refonte de l'article 72. : « L'égalité républicaine est un de nos grands principes, mais elle ne doit pas se traduire en une uniformité de la norme parce que les territoires ne sont pas plongés dans les mêmes situations. Nous avons donc besoin d'adapter aujourd'hui les normes, les capacités normatives pour répondre aux défis de nos territoires. Qu'y a-t-il de commun entre un centre-bourg, une métropole, une commune qui relève de la loi Montagne ou celle qui relève tout entière de la loi Littoral de manière parfois totalement inadaptée ? Des rigidités pensées pour parfois toute une catégorie alors que ça ne correspond pas à la réalité locale ! Des spécificités qui parfois créent d'autres contraintes, cela aussi, nous devons le changer. Ce qui n'a pas été fait depuis plus d'un siècle le sera sous ce quinquennat avec une modification de la Constitution. J'ai pris devant le Congrès en juillet dernier un engagement, celui de réviser notre Constitution. Je souhaite donc que dans ce cadre – les travaux se poursuivront avec le gouvernement, les présidents des Assemblées – l'article 72 puisse être modifié pour permettre aux collectivités de pérenniser une expérimentation réussie, sans que celle-ci ait vocation à être généralisée au plan national »⁹.

Le nouvel acte de décentralisation qui s'annonce se fera dans la continuité de ce positionnement. Le projet de loi « Décentralisation, Différenciation et Déconcentration » (3D) n'est pas un simple nouveau transfert de compétences, mais une modification des relations État-collectivités. Dans son discours de lancement de la première concertation régionale autour de ce projet de loi, le 6 janvier 2020, Madame Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, a ainsi formulé les principes de différenciation : « Cette nouvelle relation entre l'État et les collectivités territoriales devra également s'ap-

5. Op cité, p. 697

6. Op. cité p. 698

7. B. Faure, *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, LGDJ, 1998, p. 137., cité par Brosset E., op cité p.699

8. Op.cité p. 707

9. J.-B. Auby, *La loi constitutionnelle relative à la décentralisation*, Droit administratif, avril 2003, p. 8., cité par B. Faure, op cité, p.707.

puyer sur un principe fort de différenciation. Le Gouvernement porte la conviction qu'à des situations différentes doivent être apportées des réponses différentes. Car au fond : c'est l'essence même de la décentralisation, que de reconnaître la diversité de la France et des besoins locaux. Mais c'est aussi – et c'est un changement majeur de paradigme – accepter que pour accompagner et encourager cette diversité, des outils particuliers soient développés à tel endroit et pas à un autre. Ainsi, en fonction de la maturité des gouvernances locales, des configurations géographiques, historiques ou des besoins locaux, le Gouvernement souhaite que des réponses adaptées puissent être trouvées. L'époque n'est plus à l'uniformité de l'application des politiques publiques sur le territoire, mais au soutien des initiatives, des expériences, des innovations. C'est la raison pour laquelle je souhaite que ce projet de loi puisse permettre l'autorisation de nouvelles expérimentations sur le fondement des articles 37-1 et 72 de la Constitution. (...) Je souhaite également que vous puissiez formuler des propositions en matière de dévolution du pouvoir réglementaire aux collectivités territoriales. En effet, dans bien des cas, à des règlements nationaux pourraient être substituées des délibérations de collectivités territoriales, pour une meilleure adaptation du droit aux spécificités locales. »¹⁰. Cette modification aurait un impact très important sur le pouvoir d'action des collectivités locales et sur les possibilités qu'elles auraient de faire vivre différemment sur leurs territoires, les évolutions du modèle de protection sociale telles qu'ont été décrites dans la première partie.

5. Discours de Madame Jacqueline Gourault lors du lancement de la première concertation régionale pour l'élaboration du projet de loi « décentralisation, différenciation et déconcentration » (3D) le 6 janvier 2020. <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/discours-de-madame-jacqueline-gourault-lors-du-lancement-de-la-premiere-concertation-regionale-pour>

CONCLUSION

Ce rapport esquisse les contours d'une vision de la protection sociale redessinée à l'échelle locale, axée sur la pérennité de l'accès aux droits dans une acception large, comprenant le droit au logement, à la mobilité, à la santé, à la culture, à l'éducation, portée en partie par les collectivités en complémentarité d'un modèle national fondé sur la prise en charge des risques sociaux. Il repose la question de la soutenabilité du modèle de protection sociale, tout en mettant l'accent sur les contraintes qui pèsent sur les collectivités et qui peuvent limiter leurs possibilités d'actions.

SOUTENABILITÉ DU MODÈLE DE PROTECTION SOCIALE ET ACTIONS TERRITORIALES : UNE FORTE COMPLÉMENTARITÉ ?

Le rapport de Pierre Grosdemouge traitant des évolutions du modèle français de protection sociale concluait en s'interrogeant sur ce que pourrait être un système de protection sociale soutenable dans un contexte de croissance économique faible, voire nulle. Il proposait comme objectif de sécuriser « réellement les parcours de vie (...), en améliorant les conditions de vie plutôt que les niveaux de vie ». Penser l'action locale comme échelle pertinente – mais bien entendu non exclusive – pour une protection sociale fondée sur les conditions de vie est aussi une des voies pour permettre sa soutenabilité.

En premier lieu parce que cette conception d'une protection sociale définie comme permettant l'accès à un ensemble de droits rejoint la proposition de fonder la sécurisation des parcours en termes de conditions de vie plus que de niveaux de vie. Là où l'enjeu de la protection sociale nationale est de compenser les pertes de revenus liées à la survenue de risques ou encore d'assurer la possibilité de se soigner, l'action locale se situe notamment dans l'objectif de permettre l'égal accès aux services : garde d'enfants, mobilités, logements de qualité, activités sociales pour permettre la préservation de l'autonomie, accès à l'eau... les exemples des possibilités d'actions en ce sens sont nombreux. L'ensemble de ces services participe à assurer des conditions de vie décentes. Les travaux conduits par l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale, portant sur les budgets de référence et sur l'impact de l'action locale pour permettre de les atteindre, explicitent d'ailleurs ce lien entre protection sociale, conditions de vie et action locale. En réunissant des groupes de consensus pour définir les besoins nécessaires à une vie décente incluant la participation sociale, ces travaux ont permis de définir ce que pourraient être ces conditions de vie. L'analyse en cours de l'impact de l'aide et de l'action sociales locales pour permettre l'atteinte des budgets de référence met en évidence l'importance en particulier de la tarification sociale pour assurer une vie décente¹.

Cette conception d'une protection sociale permettant d'accéder à des droits élargis positionne également les collectivités locales dans la définition de la notion de justice sociale. Affirmer que les collectivités doivent permettre l'égal accès aux services suppose qu'elles soient en capacité de déterminer des critères d'accessibilité assurant cette « égalité ». Elle constitue une opportunité de tenir compte des impératifs locaux de solidarité. Dans la trajectoire de décroissance aboutissant à une nécessaire « sobriété sociale » décrite en conclusion du premier rapport, les collectivités locales détiennent une responsabilité importante pour parvenir à assurer cette forme de sobriété tout en préservant la cohésion sociale : attention portée aux populations qui peuvent être fragilisées par la hausse des dépenses contraintes (mobilité, alimentation durable...), développement de nouvelles formes de consommation et d'échanges locaux, en sont des exemples.

1. ONPES, 2015, « Les Budgets de référence, une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale », Rapport 2014-2015.

En second lieu, parce que cette vision de la protection sociale rejoint la notion d'investissement social, promue notamment par l'Europe. Cette notion est cependant fortement débattue, et peut être ou non cohérente avec le concept de soutenabilité et de faible croissance selon le paradigme dans lequel elle s'inscrit. La définition de l'investissement social repose sur l'intergénérationnalité et en cela, rejoint les notions de soutenabilité : « Le cœur de la perspective de l'investissement social repose sur la théorie du capital humain et sur la nécessité d'un investissement tout au long de la vie, dès la petite enfance. L'objectif est alors de réduire la transmission intergénérationnelle des inégalités. »² Cependant, des critiques de la notion d'investissement social reposent sur une vision très capitalistique de la solidarité, à rebours de l'humanisme ayant légitimé le développement de la protection sociale. Avec l'investissement social s'opère un glissement de la nécessité de lutter contre la pauvreté dans un objectif de solidarité, à celle de développer le capital humain dans un objectif de rendement économique. Certains auteurs invitent toutefois à dépasser cette vision en considérant l'investissement social non seulement par son rendement économique, mais aussi par ses apports en matière de progrès social. Nathalie Morel et Joakim Palme, en revenant sur la notion de capacités d'Amartya Sen montrent par exemple que, dans une certaine mesure, l'investissement social peut aussi être considéré par ses impacts sur le développement des capacités de chacun à participer à la vie citoyenne, à faire ses propres choix et à être facteur de changement social. « Plus encore que sur la redistribution des revenus, la perspective d'investissement social met l'accent sur la mise en place de services dits « capacitants ». En permettant aux individus de renforcer leurs aptitudes et leurs compétences, ces services doivent contribuer à l'épanouissement individuel mais aussi favoriser la participation de tous au plan économique comme au plan social »³. Les auteurs réconcilient l'investissement social avec la notion d'accès aux droits et aux services ou encore de revenus permettant des conditions de vie décentes. L'apport de cette notion est d'insérer cette vision de la protection sociale dans une logique transgénérationnelle. Elle permet également de prendre en compte les bénéfices collectifs du développement individuel des capacités et donc de prendre en compte les apports pour la société des politiques d'égalité hommes-femmes par exemple.

Regarder ce que peut être un modèle de protection sociale pensé à l'échelle des territoires ouvre donc de nombreuses pistes d'actions pour les collectivités. Ce regard invite à renforcer les actions esquissées pour construire des « villes inclusives », ou « villes apprenantes » ou encore pour construire des modèles de justice sociale à l'échelle des territoires.

Les spécificités de la métropole de Lyon en font un niveau territorial particulièrement adapté à l'exploration de ces pistes. Au sein de sa troisième partie dédiée au département, c'est à noter, l'article L.3611-2 du Code général des collectivités territoriales actant la création de la métropole de Lyon est rédigé ainsi : « La métropole de Lyon forme un espace de solidarité pour élaborer et conduire un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, sportif, culturel et social de son territoire, afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion. ». Il reprend finalement un grand nombre des concepts sur lesquels sont fondées les notions d'investissement social et de solidarité vues par le prisme de l'accès aux services et aux droits.

QUELLES CONDITIONS POUR AMÉLIORER LES POSSIBILITÉS D'ACTION DES COLLECTIVITÉS ?

Dans un contexte de contraintes financières, deux voies complémentaires sont possibles pour améliorer les possibilités d'actions des collectivités.

Repenser la protection sociale à l'échelle des territoires signifie que les collectivités soient

2. Morel, Nathalie, et Joakim Palme, 2016, « Fonder l'investissement social d'un point de vue normatif : l'apport de l'approche par les capacités d'Amartya Sen », Informations sociales, vol. 192, n°1, pp.102-111.

3. Morel N., Palme J., op.cité

en capacité d'innover. Or l'apparition d'innovation sociale est, selon certains, freinée par le système normatif français : le droit commun est défini nationalement et si les collectivités ont depuis 2003 la possibilité de mettre en œuvre des expérimentations sociales, celles-ci restent limitées dans le temps à moins d'être généralisées.

La future loi de décentralisation, dite 3D, dessine une évolution majeure pour le pouvoir d'action des collectivités. Le projet de loi organique relatif à la simplification des expérimentations a été présenté lors du conseil des ministres du 29 juillet par Madame Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales. L'objectif affiché de cette loi est de « donner corps au principe de différenciation territoriale »⁴. Elle prévoit une simplification de l'accès aux expérimentations, mais surtout, elle propose que les expérimentations puissent se traduire par une modification des normes régissant l'exercice des compétences locales. Les collectivités seraient donc en capacité de porter des innovations ou des politiques différenciées de la norme nationale. Elles disposeraient par ailleurs d'un pouvoir réglementaire et normatif.

Cette future loi contribue à présager d'une différenciation qui s'accroît, entre une protection sociale « au sens strict », dont les évolutions sont déterminées nationalement, qui est de plus en plus étatisée, de plus en plus centrée sur certaines populations, et une action sociale comprenant l'accès à des droits élargis, portés par les collectivités, qui disposeraient de pouvoirs d'actions (y compris réglementaires et normatifs) étendus.

La modification constitutionnelle de 2003 avait représenté une première brèche dans l'État unitaire et dans le principe d'un pouvoir législatif centralisé au niveau national. La possibilité d'expérimenter suppose que les collectivités pouvaient, pour temps limité, disposer d'un pouvoir législatif. La loi 3D ancre dans le temps ce pouvoir législatif ce qui constitue une remise en cause majeure du principe selon lequel le pouvoir législatif ne peut être fragmenté. Elle s'inscrit dans un processus de décentralisation à l'œuvre dans la plupart des États européens. Or le débat sur la pertinence de cette décentralisation – et donc sur une application stricte du principe de subsidiarité selon lequel les décisions doivent être prises par l'échelon territorial le plus adapté – au regard de l'équité territoriale et de l'égalité des citoyens devant la loi, est loin d'être tranché. Cette évolution ouvre par ailleurs un vaste champ d'interrogations en termes de financements des expérimentations ainsi pérennisées (et donc de moyens financiers des collectivités) mais aussi en termes de rôle du législateur et de contrôle de ces évolutions législatives locales.

Le deuxième axe est relatif au serpent de mer de la transversalité. La possibilité de décroiser les politiques publiques et de lutter contre le mille-feuille des dispositifs est un des objectifs affichés de la décentralisation. Parvenir à construire une vision de la protection telle que décrite ci-dessus suppose en préalable de pouvoir appréhender les politiques sociales dans leur globalité. Or les collectivités territoriales peinent à construire de telles approches transversales. Certes, les contrats de territoire et l'instauration de directions territoriales par les départements sont autant d'outils qui se développent et qui doivent permettre le décroisement, au niveau local, des politiques. Cependant, sa mise en œuvre se heurte très souvent à un ensemble de difficultés. Jean-Luc Outin et Sandrine Dauphin, dans le texte d'un appel à projets de recherche sur les politiques sociales, mentionnent par exemple des compétences relevant de champs différents, des définitions de priorité hétérogènes selon les directions impliquées ou encore complexité de la mutualisation des ressources⁵. Dans le même dossier de la Drees,

4. « Différenciation territoriale : présentation du projet de loi organique relatif à la simplification des expérimentations », <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/differentiation-territoriale-presentation-du-projet-de-loi-organique-relatif-la-simplification-des>

5. Outin J.L., Dauhin S., « Les politiques sociales locales : fondements, dispositifs, acteurs et régulations », Texte de l'appel à projet. Les dossiers de la Drees, n°33 février 2019 – p.4 à 16.

Anne Eydoux, Léa Lima et Loïc Trabut⁶ relèvent les apports de la transversalité tout en notant la complexité de la gouvernance et les temps importants de coordination qu'elle engendre. Ils notent en conclusion que « Si (...) la proximité constitue un registre de légitimation de l'action publique, la portée transformatrice des dispositifs apparaît limitée par la persistance d'une division sectorielle des politiques publiques »⁷.

Cette difficulté ne serait pas tant liée à un manque de volonté politique, qu'à un cloisonnement engendré par la structuration des financements et par les modalités de mise en œuvre de la décentralisation : elle a finalement conduit à plaquer au niveau local l'organisation nationale entre directions chargées de l'insertion, de l'enfance, de l'éducation, du développement économique, du logement..., organisation qu'il est désormais complexe de remettre en cause pour la mise en œuvre de politiques transversales. Face à ces constats, Robert Lafore⁸ note cependant des mutations en cours. La notion de parcours par exemple, conduit à mettre l'utilisateur au centre des dispositifs. Par ailleurs, les opérateurs eux-mêmes, pour construire les réponses les plus adaptées aux réalités locales, développent des logiques de réseaux et d'interconnexions. Pour Robert Lafore, ces mutations participent à une désinstitutionnalisation permettant d'adopter une vision « systémique et non plus fonctionnelle », dans laquelle « le système est plus important que la fonction propre de chaque opérateur ». Il accorde alors une place potentiellement importante aux associations dans ce mouvement, comme permettant de « déconnecter les politiques sectorielles et apporter une vue plus générale et transversale ». Sur ce point également, la Métropole de Lyon, de par ses spécificités, la possibilité qu'elle a d'acquérir différentes compétences, paraît en mesure d'accompagner cette évolution vers des politiques sociales systémiques plutôt que sectorielles.

6. Eydoux A., Lima L., Trabut L., « La transversalité dans les politiques sociales locales. Acteurs, représentations, normes et gouvernance », Les dossiers de la Drees, n°33 février 2019 – p.48-52.

7. op.cité p.52.

8. Lafore R., « Politiques sociales, quelles perspectives d'évolution pour les territoires ? » dans « Des enjeux renouvelés pour les politiques sociales, 30 ans après leur décentralisation » acte du colloque du 26-27 mars 2013, INSET d'Angers – le CNFTP p.71-77.

PRINCIPALES RESSOURCES

- Assemblée des départements de France, La Banque Postale, 2019, « Regard financier sur les départements », https://www.labanquepostale.com/content/dam/groupe/actus-pub/pdf/etudes/finances-locales/2019/Regard_financier_departements_ADF_LBP_oct_20110.pdf
- Assemblée des départements de France, 2019, « Départements : des dépenses sociales mieux maîtrisées, mais de plus en plus contraintes », <http://www.departements.fr/departements-depenses-sociales-mieux-maitrisees-de-plus-plus-contraintes/>
- Argoud Dominique, 2017, « Territoire et Vieillesse, vers la fin de la politique vieillesse ? », Lien social et Politiques (79) p.17-34.
- Arnold Céline, Levesque Maxime, Pontié Lise, 2013, « Une personne sur dix connaît des difficultés de logement durables » Insee Première n°1743 – mars 2019, <https://insee.fr/fr/statistiques/3899237>
- Avenel, Cyprien, 2013, « Introduction », Informations sociales, vol. 179, n°5, 2013, pp.45.
- Blanc Sabine, 2015, « L'innovation territoriale sur un fil d'équilibriste », La Gazette des Communes, <https://www.lagazettedescommunes.com/370157/linnovation-territoriale-sur-un-fil-dequilibriste/>
- Boisson-Cohen Marine, Collombet Catherine, 2016, « Séminaire : l'investissement social, quelle stratégie pour la France ? Éléments pour le débat », France Stratégie 2017, https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/cnaf_linvestissement_social_web.pdf
- Borgetto Michel, Lafore Robert, 2007, « Le droit de l'aide et de l'action sociales à l'épreuve de « l'acte II de la décentralisation » In: Recherches et Prévisions, n°87, 2007. La nouvelle administration. Le social administré. pp.17-24.
- Borgetto Michel, 2010, « La décentralisation du "social" en débat(s) », Informations sociales, 2010/6, n°162, p.14-20.
- Bouillant Nicolas, Duru Emmanuel, 2018, « Réformer le droit à l'expérimentation locale, un enjeu public majeur », site de la Fondation Jean Jaurès, <https://jean-jaures.org/nos-productions/reformer-le-droit-a-l-experimentation-locale-un-enjeu-public-majeur>
- Brunel Mathieu, Carrère Amélie, 2019, « La perte d'autonomie des personnes âgées à domicile. Quelles disparités entre départements ? » Les dossiers de la Drees n°34 – Avril 2019.
- Brunel Mathieu, Latourelle Julie, Roy Delphine, 2019, « Les disparités d'Apa à domicile entre départements », Les dossiers de la Drees n°37, juillet 2019.
- Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, 2019, « Loger et habiter – Un nouveau dispositif pour produire du logement abordable : les organismes de foncier solidaire et le bail réel solidaire ». Collection l'Essentiel - Octobre 2019.
- Commission Européenne, 2008, « Recommandation de la commission du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail [notifiée sous le numéro C(2008) 5737](2008/867/CE) », <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:32008H0867>
- Commission Famille, vulnérabilité, pauvreté, 2005, « Au possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale : 15 résolutions pour combattre la pauvreté des enfants », Paris, Ministère des Solidarités, de la Santé et de la Famille.

- Damon Julien, 2015, « L'investissement social : contenu et portée d'une notion en vogue », Droit de la protection sociale, n°4 2015
- Douillet Anne-Cécile, 2015, « Chapitre 13 - Trois regards sur les politiques publiques vues du local », In: Laurie Boussaguet éd., Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?, Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2015, p.319-348.
- Drees, 2019, « La protection sociale en France et en Europe en 2017. Les comptes de la protection sociale édition 2019 », <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/panoramas-de-la-drees/article/la-protection-sociale-en-france-et-en-europe-en-2017-resultats-des-comptes-de>
- Drees, 2019, « L'aide et l'action sociales en France - Perte d'autonomie, handicap, protection de l'enfance et insertion - Édition 2019 », <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/panoramas-de-la-drees/article/l-aide-et-l-action-sociales-en-france-perde-d-autonomie-handicap-protection-de>
- Drees, 2018, « La protection sociale en France et en Europe en 2016. Les comptes de la protection sociale édition 2018 », <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/panoramas-de-la-drees/article/la-protection-sociale-en-france-et-en-europe-en-2016-resultats-des-comptes-de>
- Drees, 2018, « L'aide et l'action sociales en France – édition 2018 », <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/panoramas-de-la-drees/article/l-aide-et-l-action-sociales-en-france-edition-2018>
- Elbaum Mireille, 2010, « La politique familiale : des « retours sur investissement » qui dépendent de choix économiques et sociaux ». In: Politiques sociales et familiales, n°102, 2010. Dispositifs publics et construction de la jeunesse en Europe. pp.79-97;
- Eydoux Anne, Lima Léa, Trabut Loïcn, 2019, « La transversalité dans les politiques sociales locales. Acteurs, représentations, normes et gouvernance », Les dossiers de la Drees, n°33 février 2019 – p.48-52.
- Eydoux Anne, 2013, « Du RMI au RSA, la gouvernance de l'insertion en question », dans Informations sociales, vol. 179, Cnaf 2013 p.128-135.
- Féré Cécile, 2013, « Vers un droit au transport ciblé et un droit à la mobilité conditionnel. L'évolution de la prise en compte des inégalités de mobilité dans les politiques urbaines », Flux, 2013/1, n° 91, p.9-20.
- Foin Michèle, 2017, « Crèches : les collectivités territoriales sont priées d'investir, et vite » - La Gazette des communes, <https://www.lagazettedescommunes.com/264517/creches-les-collectivites-territoriales-sont-priees-dinvestir-et-vite/>
- Foin Michèle, 2018, « Accueil de la petite enfance : le casse-tête du financement » - La Gazette des communes, <https://www.lagazettedescommunes.com/564063/accueil-de-la-petite-enfance-le-casse-tete-du-financement/>
- Gallez Caroline, 2016, « Accès et mobilités : les nouvelles inégalités », Jean-Pierre Orfeuil et Fabrice Ripoll, Gollion (CH) : Infolio Éditions, 2015, Flux, vol. 103-104, n°1, 2016, pp.119-122.
- Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, 2018, « L'accueil des enfants de moins de 3 ans - tome 1 État des lieux », Rapport adopté par consensus par le Conseil de la famille et le Conseil de l'enfance et de l'adolescence le 10 avril 2018, https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/hcfea-tome_i_etat_des_lieux_accueil_des_jeunes_enfants_adopt_10_avril_vf.pdf
- Hervé Loïc, 2019, « Projet de loi de finances pour 2019 : Relations avec les collectivités territoriales », rapport législatif du Sénat, <https://www.senat.fr/rap/a18-153-12/a18-153-121.pdf>

- Joumard Isabelle, Kongsrud Per Mathis, 2003, « Les relations financières entre l'État et les collectivités locales », Revue économique de l'OCDE, 2003/1, n°36, p.169-254.
- La Gazette des communes, 2018, « Les départements et l'État face au défi du RSA », <https://www.lagazettedescommunes.com/dossiers/les-departements-et-letat-face-au-defi-du-rsa/>
- Lafore Robert, 2017, « Les caractéristiques du système français de protection sociale » Cahiers Français n°399.
- Lafore Robert, 2013, « Politiques sociales, quelles perspectives d'évolution pour les territoires ? » dans « Des enjeux renouvelés pour les politiques sociales, 30 ans après leur décentralisation » acte du colloque du 26-27 mars 2013 INSET d'Angers – le CNFTP p.71-77.
- Lafore Robert, 2013, « Où en est-on du département providence ? », In: Informations sociales, vol. 179, Cnaf 2013 p.128-135.
- Lafore Robert, 2011, « Le cadre politico-administratif local : terroirs, circonscriptions administratives et territoires », Vie sociale, 2011/2 (N°2), p.57-73.
- Lafore Robert, 2007, « La pauvreté saisie par le droit : la construction juridique de l'assistance en France », contributions issues du séminaire ONPES et Drees-MiRe, 2007, p.17-37, https://onpes.gouv.fr/IMG/pdf/droit_et_pauvrete_web.pdf
- Ministère des solidarités et de la santé - Direction générale de la cohésion sociale, 2017, « Rapport d'évaluation de la prime d'activité », Drees / CNAF.
- Morel Nathalie et Palme Joakim, 2016, « Fonder l'investissement social d'un point de vue normatif : l'apport de l'approche par les capacités d'Amartya Sen », Informations sociales, vol. 192, n° 1, 2016, pp.102-111.
- Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale, 2008, « Le rapport de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale 2007-2008 », La Documentation Française.
- Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale, 2015, « Les Budgets de référence, une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale », Rapport 2014-2015, ONPES.
- Outin Jean Luc, Dauphin Sandrine, 2019, « Les politiques sociales locales : fondements, dispositifs, acteurs et régulations » Texte de l'appel à projet. Les dossiers de la Drees, n°33 février 2019 – p.4 à 16.
- Palier Bruno, 2014, « La stratégie d'investissement social », Les études du Conseil économique, social et environnemental, les éditions des journaux officiels
- Rimbaud Christine, Verpeaux Michel, Waseman Franck, 2018, « Les collectivités territoriales et la décentralisation », Découverte de la vie publique, la Documentation française – 11^e Édition.
- Vérité Catherine, 2013, « Accueil de la petite enfance : quelles régulations locales? », In: Informations sociales, vol. 179, Cnaf 2013, p.105-118.
- Wittver Jérôme, 2019, « Décentralisation de l'action publique et inégalités territoriales dans l'aide aux personnes âgées à domicile », Les dossiers de la Drees, n°33 février 2019 – p.29 -34.

WWW.
MILLENAIRE3.
COM

RETROUVEZ
TOUTES LES ÉTUDES SUR

MÉTROPOLE DE LYON
DIRECTION DE LA PROSPECTIVE
ET DU DIALOGUE PUBLIC
20 RUE DU LAC - 69399 LYON CÉDEX 03