

INTERCOMMUNALITÉ

Vive la sociale... intercommunale

L'action sociale intercommunale s'est construite petit à petit, sur les besoins des populations et la montée en puissance de l'intercommunalité. Aujourd'hui, elle est plus que jamais nécessaire. Et elle est en passe de changer d'échelle avec les métropoles.

Alors même que la loi sur la modernisation de l'action publique et l'affirmation des métropoles et les débats actuels sur les suites à venir de la réforme territoriale réaffirment avec force le fait intercommunal, on constate qu'une dynamique intercommunale de l'action sociale est en marche depuis déjà quelques années. De nouvelles étapes sont en train d'être franchies, au détriment de la collectivité territoriale, chef de file en la matière : le département, dont l'avenir paraît s'assombrir. À moins que, comme nous le démontre l'exemple du territoire de l'Ardèche, le futur ne se construise selon un mode de coopération nouveau entre ces deux niveaux de collectivité.

La nécessité d'un partenariat intercommunal fort

La coopération intercommunale marque historiquement avant tout une intercommunalité dite de « réseaux », ou bien encore de « services publics ». Les objets de coopération choisis par les communes, concentrés sur des enjeux de réseaux d'eau ou d'électricité et axés sur des problématiques d'équipement, témoignent traditionnellement d'une logique d'intégration intercommunale peu développée. Cette situation est peu compatible avec l'émergence d'une logique



© TOUTENPHOTON - FOTOLIA

d'action sociale intercommunale. En effet, une condition préalable à une telle émergence réside bien dans un partenariat intercommunal fort. Une logique de solidarité intercommunale assez poussée est capable de mutualiser des moyens et des services, au profit d'un traitement

L'action sociale intercommunale passe par une volonté d'intégration forte des communes concernées.

globalisé de problématiques sociales que l'on retrouve sur plusieurs communes, telles que le logement social ou la politique de la ville. Assise sur un système de contributions communales en fonction d'un service rendu, cette intercommunalité de réseaux démontre alors des économies d'échelle et des résultats

fonctionnels aux communes. Ceci porte sur les investissements lourds que représentent les équipements d'adduction d'eau ou d'installation électrique, ou bien encore de ramassage des déchets. Les objets de coopération, même s'ils sont variés, sont principalement des actions ou des services qui témoignent avant tout d'une rentabilité économique et d'un retour sur investissements appréciables pour les communes. Ils sont supérieurs à toute hypothèse de développement de telles initiatives à l'échelle communale.

Une réflexion de fond

L'action sociale intercommunale passe par une volonté d'intégration forte des communes concernées. En effet, le passage d'une action sociale communale à une dimension intercommunale implique une réflexion de fond sur le recensement des actions, sur les aspirations des différentes communes dans le domaine social et sur la mise en

place d'une organisation adaptée tant en termes de fonctionnement (personnel, etc.), que d'investissement (équipements à vocation communautaires, etc.). L'intercommunalité étant assez peu intégratrice jusqu'au début des années 1990, celle-ci ne s'est que très peu intéressée à l'action sanitaire et sociale. Pour développer cette dernière sur un plan intercommunal, il faut une intégration suffisamment forte pour porter un projet de solidarité intercommunale. Cette solidarité nécessite en effet une démarche politique commune, que ce soit à l'attention des personnes âgées, de la petite enfance ou de la lutte contre l'exclusion. La coopération intercommunale, lorsqu'elle touche au social, se situe au-delà de la gestion d'équipements ou de la construction de réseaux.

Une démarche globale de projet social

Car si l'action sociale peut effectivement trouver sa traduction concrète dans ce type d'initiative, elle suppose une forte et étroite collaboration politique, au sens de politique sociale ; elle doit s'accompagner d'une démarche globale de projet social de territoire à assise intercommunale. Or, seul un contexte d'intercommunalité développée, intégrée et solidaire peut créer les conditions d'une approche intercommunale de l'action sociale. Ce contexte intercommunal n'existait que de façon très embryonnaire avant les années 1990. L'évolution du dispositif législatif lié à l'intercommunalité va faire émerger une coopération intercommunale plus intégrée. Ce renforcement va être propice à une prise en compte accrue de l'action sociale par les structures de coopération intercommunale. Traduction de cette évolution, les projets de territoires intercommunaux vont désormais intégrer pleinement la cause sociale.

On trouve dans cette loi du 12 juillet 1999 une nouvelle structure : la communauté d'agglomération. Destinées aux ensembles urbains d'une certaine importance (au moins 50 000 habitants avec une commune centre de 15 000 habitants au moins), ces communautés doivent exercer un ensemble de compétences obligatoires, regroupées en quatre groupes, ainsi que trois des cinq compétences optionnelles proposées par le législateur lui-même.

L'action sociale suppose une forte et étroite collaboration politique, au sens de politique sociale.

On trouve, parmi les groupes de compétences obligatoires, l'équilibre social de l'habitat, qui regroupe les actions et les aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire et les actions de constitution de réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat. Il y a aussi l'action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées, et également la politique de la ville, avec la gestion de dispositifs contractuels concernant le développement urbain, l'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire, la prévention de la délinquance.

Les nouveautés des métropoles

Le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dispose dans son article 31 de la création de la métropole, nouvel établissement public de coopération

intercommunale à fiscalité propre. Les grandes aires urbaines françaises sont caractérisées depuis plusieurs années par l'émergence de grandes agglomérations intégrées, soumises par ailleurs à une concurrence importante des autres métropoles européennes.

Aujourd'hui, plus de 60 % de la population réside dans ces aires urbaines de plus de 100 000 habitants et l'on assiste à un progressif rééquilibrage entre Paris et les grandes métropoles régionales. À partir d'analyses diverses et concordantes, de la Datar notamment, l'organisation métropolitaine des territoires montre une organisation « en système, structurée par des pôles (espaces urbains centraux, villes moyennes, etc.) et des liens fonctionnels efficaces » représentant aujourd'hui « les lieux essentiels de la croissance française ». La métropole rassemble des fonctions diversifiées, notamment des fonctions tertiaires supérieures. Elle rayonne sur son environnement régional, national et international et fonctionne en réseau avec les autres grandes villes et les villes moyennes qui l'entourent. Les villes françaises, malgré d'indéniables atouts, ont besoin d'affirmer leurs fonctions économiques afin de mieux s'intégrer dans la compétition économique des villes européennes. Depuis les années 1990, des lois successives se sont efforcées de proposer un cadre intercommunal adapté à la montée en puissance du fait urbain.

Adapter et renforcer les organisations

Toutefois, si le développement urbain s'inscrit depuis lors dans ce cadre intercommunal, les organisations retenues apparaissent encore inadaptées pour conduire les politiques de développement à une échelle européenne qui se caractérise par une concurrence en termes

d'attractivité. Aussi a-t-il paru opportun au gouvernement de développer les potentialités des grandes agglomérations françaises en refondant le statut de la métropole institué par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Cette nouvelle catégorie d'établissement public de coopération intercommunale est destinée à regrouper plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire. Le but est d'en améliorer la compétitivité et la cohésion à l'échelle nationale et européenne.

Sur le plan institutionnel, il s'agit d'un établissement public de coopération intercommunale disposant de larges compétences

transférées par les communes et l'État, et bénéficiant également de transferts facultatifs de compétences départementales et de compétences régionales, par voie de convention. Pour certaines compétences départementales, le transfert intervient de plein droit au 1^{er} janvier 2017 ; il s'agira des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale.

Afin de renforcer l'intervention des métropoles en matière de logement, un ensemble indissociable de cinq compétences de l'État peut, sur leur demande, leur être délégué : l'attribution des aides à la pierre, la garantie du droit au logement décent, la gestion du contingent préfectoral, le droit de réquisitionner des locaux vacants, la gestion des dispositifs concourant à l'hébergement des personnes sans domicile ou éprouvant des difficultés à se loger en raison de leurs ressources

(veille sociale, centres d'hébergement d'urgence, centres d'hébergement et de réinsertion sociale, pensions de familles, etc.). La réforme de la décentralisation engagée en 2013 poursuit donc le mouvement d'implication de l'intercommunalité dans le champ de l'action sociale. Cela pose la question de son articulation avec la collectivité départementale. Pour autant, certaines hypothèses existent et méritent d'être valorisées. Tel est le cas du territoire ardéchois. ♦

Alexis Baron

À LIRE



Alexis Baron,
INNOVATER DANS LES
POLITIQUES SOCIALES
PRATIQUES
DU CHANGEMENT
Presses universitaires
de Grenoble.
154 pages. 21 euros.