



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE



CYCLE DE SÉMINAIRES ▼

La cohésion sociale par ses acteurs

↳ Questions sociales

Séance 4.

**Élus, dirigeants et travailleurs sociaux
Comment agir ensemble ?**

Les exemples du logement et de la petite enfance

**Mardi 24 janvier 2012
de 15h à 18h**

**Centre d'analyse stratégique
18, rue de Martignac - 75007 Paris**

↳ PROBLÉMATIQUE

Centre d'analyse stratégique
18, rue de Martignac
75700 Paris SP 07
Tél. 01 42 75 60 00

Direction Générale de la Cohésion Sociale
11, place des Cinq Martyrs du Lycée Buffon
75014 Paris
Tél. : 01 40 56 60 00

Élus, dirigeants et travailleurs sociaux Comment agir ensemble ?

Les exemples du logement et de la petite enfance

L'action des collectivités territoriales en matière de cohésion sociale repose sur la mobilisation de nombreux acteurs : les élus, les dirigeants administratifs, les travailleurs sociaux, mais aussi bien sûr les usagers. Leur collaboration est le gage de l'efficacité des politiques sociales au niveau local. Pour certains, la répartition des compétences entre l'État et les différents niveaux de collectivités nuirait à l'efficacité des politiques sociales. Le "mille-feuille" administratif rendrait délicate une prise en charge globale et cohérente des difficultés des publics vulnérables. Pour d'autres, au contraire, nombreux sont les exemples de coopération locale qui, dans un cadre juridico-administratif complexe, permettent néanmoins des formes d'innovation sociale. Cette séance sera précisément consacrée aux ressources que mobilisent au quotidien les multiples acteurs intervenant dans le champsocial. La question qui servira de fil rouge aux débats sera donc la suivante : **Comment mener une action publique concertée dans le cadre de la répartition actuelle des compétences ?**

Cette note montrera tout d'abord comment s'est opérée la répartition des compétences en matière sociale depuis le début des années 1980. Il est en effet nécessaire d'appréhender la situation actuelle avec le recul donné par 30 années de réformes de décentralisation⁽¹⁾.

À partir d'exemples locaux concernant le logement et la petite enfance, cette note mettra ensuite en lumière différentes modalités de collaboration. Il s'agira, en premier lieu, de présenter le fonctionnement concret des collectivités territoriales, à la fois dans les relations qu'elles entretiennent entre elles, sur des domaines de politiques publiques où leurs compétences sont partagées, et dans leur fonctionnement interne, qui repose sur la participation d'acteurs aux légitimités et aux pouvoirs d'action différents. On examinera, en second lieu, la variété des modes de coopération entre acteurs locaux. Si l'État peut imposer des formes de collaboration sur des domaines précis, il peut aussi inciter à la coordination à travers la mise en place de schémas locaux d'organisation ou d'instances consultatives impliquant toutes les parties. De leur côté, les collectivités peuvent décider d'inscrire leur action commune dans une dynamique allant au-delà du cadre d'obligation légale, en mettant au point des dispositifs spécifiques ou en promouvant des modes de gouvernance partagée sur un domaine de compétences particulier. ■

(1) Par décentralisation, on entend le transfert par l'État au profit des collectivités territoriales de certaines compétences et des ressources correspondantes.

► La répartition des compétences sociales est le fruit de 30 ans de décentralisation

La décentralisation mise en œuvre depuis une trentaine d'années pourrait apparaître comme une "anomalie"⁽²⁾ dans un pays marqué par le mot d'ordre jacobin d'unité et d'indivisibilité. Pourtant, avant même 1982 et ce qui sera qualifié *a posteriori* d'acte I du processus de décentralisation, nombreuses ont été les velléités décentralisatrices. Ainsi a émergé l'idée, après 1945, que les territoires avaient des ressources propres dont aucune organisation administrative moderne ne pouvait faire l'économie. C'était l'ambition du référendum du 27 avril 1969 qui proposait la transformation des circonscriptions régionales en collectivités territoriales se superposant aux départements et disposant d'un organe délibératif. Mais c'était également le sens de la dynamique portée, sur le plan économique, par les régions. Dès 1954, une Direction de l'aménagement du territoire avait été créée pour généraliser les comités de défense des intérêts régionaux initiés conjointement par des élus locaux et des chefs d'entreprise (par exemple le Centre d'études et de liaison des intérêts bretons ou le Comité d'études et de liaison de la région Bas-Rhône-Languedoc). Le décret du 14 mars 1964 met l'accent sur le poids économique des régions, en en faisant le niveau d'action pertinent pour la rénovation économique du pays⁽³⁾. Les années 1970 voient quant à elles fleurir les initiatives locales, inscrivant dans les faits des pratiques décentralisatrices qui deviendront le droit commun au début de la décennie suivante.

Le processus de décentralisation est traditionnellement appréhendé en trois temps, qui ont donné lieu à l'adoption de nombreux textes⁽⁴⁾.

► L'acte I de la décentralisation intervient par la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Elle permet une transformation profonde de la répartition des pouvoirs

entre l'État et les acteurs locaux. Trois évolutions majeures méritent d'être notées. En premier lieu, la tutelle administrative et financière *a priori* exercée jusque là par le préfet est supprimée. Cela permet aux collectivités de ne plus voir leurs actes censurés pour cause d'inopportunité. Le préfet exerce désormais une tutelle *a posteriori* et n'a plus de pouvoir de censure, le contrôle de légalité étant de la prérogative du juge administratif. En second lieu, la loi transfère l'exécutif départemental et régional au profit d'un élu local, le préfet n'étant plus que le représentant de l'État dans le département ou la région. En dernier lieu, la région devient une collectivité territoriale de plein exercice, le statut d'établissement public instauré par la loi du 5 juillet 1972 étant abandonné. Leur mode de fonctionnement rejoint celui des départements.

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a également joué un rôle non négligeable dans le processus de décentralisation puisqu'elle consacre le rôle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Au 1^{er} janvier 2011, les EPCI à fiscalité propre regroupaient 95,5 % des communes et près de 90 % de la population française⁽⁵⁾. Cette loi, dite loi Chevènement, a donc permis à la réforme communale de franchir un pas décisif.

Dans le domaine de l'aide et de l'action sociale, la décentralisation apparaît très marquée. La loi du 22 juillet 1983 confie ainsi aux départements une compétence de droit commun dans l'aide sociale légale (aide sociale à l'enfance, aide aux personnes handicapées adultes, aide aux personnes âgées) et la prévention sanitaire (lutte contre les fléaux sociaux et protection sanitaire de la famille). La loi du 1^{er} décembre 1988 sur le Revenu minimum d'insertion (RMI) élargit le champ légal d'intervention des départements. L'État conserve néanmoins le pouvoir de réglementation et de définition de la politique sociale. Les

[2] S. Berstein (2011), "Centralisme et décentralisation en France, *Cahiers français*, n° 362 : Les collectivités territoriales, trente ans de décentralisation, p. 3-7.

[3] Décret n° 64-250 du 14 mars 1964 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation des services de l'État dans les départements et à la déconcentration administrative.

[4] À titre d'illustration, retenons qu'entre 1982 et 1986, ce n'est pas moins de 40 lois et 300 décrets qui ont concerné la décentralisation. Cf. Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation (2011), *Contribution à un bilan de la décentralisation*, Rapport présenté par M. Edmond Hervé.

[5] G. Marcou (2011), "La réforme des collectivités territoriales : pourquoi ?", *Cahiers français*, n° 362 : Les collectivités territoriales, trente ans de décentralisation, p. 30-35.

communes ne se sont vues déléguer aucune compétence nouvelle mais elles continuent à exercer des missions traditionnelles, notamment à travers les Centres communaux d'action sociale (CCAS).

► **L'acte II** du processus de décentralisation est marqué par plusieurs textes essentiels. La **loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République** renforce le cadre constitutionnel de l'action des collectivités territoriales de métropole et d'outre-mer. Ce texte reconnaît ainsi leur rôle dans la modernisation du pays, la réforme de ses structures administratives, l'instauration d'un lien de proximité entre les services publics et les citoyens, donc le renouvellement de la vie démocratique. L'organisation décentralisée de la République devient un principe constitutionnel. Le **principe de subsidiarité** doit s'appliquer, c'est-à-dire que les collectivités territoriales (ce qualificatif est préféré à celui de "locales") ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui seraient les mieux mises en œuvre à leur échelon. La loi fixe par ailleurs le **principe de la compensation financière des compétences transférées** par l'État aux collectivités territoriales. Les **lois organiques du 1^{er} août 2003** relatives, pour l'une, à l'expérimentation par les collectivités territoriales et, pour l'autre, au référendum local, s'inscrivent dans le nouveau dispositif issu de la loi constitutionnelle. La loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation du RMI et création du revenu minimum d'activité (RMA) est le premier exemple de transfert de compétences intervenu après la révision constitutionnelle. En application du principe de subsidiarité, le législateur confie au département le pilotage du RMI et du RMA. Cette disposition est tout à fait cohérente avec l'histoire du processus de décentralisation de l'action sociale, qui confie au département le pilotage de l'aide aux personnes en situation de précarité/vulnérabilité. L'acte II est enfin marqué par le vote de la **loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales**. Étant responsables des politiques qu'elles mettent en œuvre, les collectivités doivent en effet avoir la maîtrise de leurs ressources et la garantie d'une compensation financière des compétences transférées.

L'acte II de la décentralisation s'accompagne d'une **réforme de l'administration territoriale de l'État**. C'est en particulier le rôle du préfet comme représentant territorial de l'État qui est affirmé dans plusieurs textes législatifs (loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales) et réglementaires.

Cette dernière loi du 13 août 2004 reconnaît par ailleurs au département un rôle de chef de file en matière sociale et médico-sociale. C'est à cette collectivité que revient la définition et la mise en œuvre de la politique d'action sociale, à travers l'élaboration du schéma départemental de l'organisation sociale et médico-sociale, le financement et la gestion des fonds d'aide aux jeunes en difficulté et des fonds de solidarité pour le logement, l'autorisation et le financement des Centres locaux d'information et de coordination (CLIC) pour les personnes âgées.

► **L'acte III** de la décentralisation est marqué par le vote de la **loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales**, dont les principales mesures seront effectives à partir de 2014. Cette réforme s'est appuyée sur les travaux du Comité pour la réforme des collectivités territoriales, installé en octobre 2008 sous la présidence de l'ancien Premier ministre Edouard Balladur. Le diagnostic était clair : il fallait **d'abord simplifier les structures** si l'on voulait clarifier la distribution des compétences⁽⁶⁾. Les propositions du Comité concernaient donc davantage la rationalisation des différents niveaux de collectivités que la répartition des compétences. Il s'agissait ainsi de **mettre fin au "mille-feuille" administratif français**, qui voit se superposer plus de 36 000 communes, 101 départements, 26 régions et 15 900 syndicats intercommunaux. Maintenant l'existence de la région et du département, la loi prévoit le **remplacement des conseillers régionaux et généraux par un nouvel élu local, le conseiller territorial**, élu au scrutin majoritaire à deux tours au niveau du canton. Les effectifs des conseillers territoriaux seront limités (environ 40 % de moins que les conseillers régionaux et généraux, actuellement au nombre de 5 660). Le texte prévoit par ailleurs un ensemble de **mesures de rationalisation administrative : renforcement et simpli-**

[6] Comité pour la réforme des collectivités territoriales (2009), *Il est temps de décider*, Rapport au Président de la République, Paris, La Documentation française.

fication de l'intercommunalité (avec des processus de fusion plus simples entre communes, dans la suite logique de la loi de 1999), création de "métropoles" pour les zones urbaines de plus de 500 000 habitants par substitution aux collectivités préexistant sur le territoire, autorisation de fusion entre départements et régions sous réserve d'un avis favorable des assemblées concernées et de la population consultée par référendum⁽⁷⁾.

La réforme votée en 2010 n'épuise pas le débat sur la décentralisation. On peut considérer que **deux grandes questions demeurent**. La première peut se formuler ainsi : si l'on considère qu'un des niveaux existants de collectivités est superflu, **comment trancher entre le département et la région ?** "La suppression du département paraît politiquement impossible, celle de la région rétrograde, Et pourtant le maintien de ces deux niveaux semble à la fois anachronique et coûteux, en moyens et en procédures, et les réformes successives ont même renforcé le département par l'étendue et le poids budgétaire des compétences qui lui ont été transférées"⁽⁸⁾. Si certains ont pu envisager la suppression des départements au profit d'une organisation reposant sur les régions et les intercommunalités⁽⁹⁾, c'est plutôt la prudence qui a présidé à la réforme de 2010. Ainsi, le Comité Balladur a indiqué qu'il fallait maintenir les deux niveaux, tout en renforçant le rôle de la région. Mais le mode d'élection des futurs conseillers territoriaux rend les pronostics incertains. Selon certains analystes, la réforme pourrait tout aussi bien renforcer le poids des départements. La seconde question ouverte par la réforme territoriale a trait à la clarification des compétences : **comment rendre la répartition des compétences plus simple pour les administrés et plus efficace pour les différents niveaux de collectivités ?** Depuis 1982, les collectivités territoriales ont vu leurs champs de compétences respectifs s'accroître à un point tel qu'il est parfois difficile d'y voir clair dans la répartition entre les niveaux. La loi du 16 décembre

2010 a considéré que cette problématique de l'enchevêtrement des compétences pourrait être dépassée, d'une part, par la suppression de la clause générale de compétence des départements et des régions⁽¹⁰⁾ et, d'autre part, par l'attribution de compétences à titre exclusif à certaines collectivités, ce qui interdirait aux autres d'intervenir dans ces domaines. Mais le législateur a conservé des possibilités de déroger à l'interdiction faite aux conseils généraux et régionaux de délibérer sur des matières pour lesquelles la loi ne leur a pas donné compétence. La délibération doit être "spécialement motivée" et concerner "tout objet d'intérêt régional [départemental] pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique" – ce qui est précisément la définition de la clause générale de compétence.

Au final, après trente ans de décentralisation, la réforme des collectivités territoriales apparaît encore inachevée dans son ampleur (certains plaident pour l'instauration d'un système fédéraliste, à l'instar de plusieurs de nos voisins européens) et perfectible dans son organisation. Il faut pourtant se garder de poser un diagnostic abrupt. L'enchevêtrement des compétences entre les différents niveaux de collectivités peut en effet aussi être vu comme un espace laissé aux innovations locales, à la participation citoyenne. La première condition pour faire une force de la complexité du paysage administratif territorial, c'est donc avant tout la capacité à agir ensemble, à mettre au point des partenariats de projet mobilisant tous les acteurs : agents chargés d'une mission de service public, élus, usagers, associations... Les rapports les plus récents sur la décentralisation relèvent précisément ce point. Dans le rapport qu'il a rédigé au nom de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Edmond Hervé recommande ainsi de "valoriser les atouts de la coopération entre collectivités"⁽¹¹⁾. Dans le rapport qu'il a remis en septembre 2011

[7] C'est l'option prise par les départements du Bas et du Haut Rhin, d'une part, et le Conseil régional d'Alsace, d'autre part, qui entendent fusionner à terme en un Conseil d'Alsace.

[8] G. Marcou (2011), p. 32.

[9] Commission pour la libération de la croissance française (2008), *300 décisions pour changer la France*, Rapport sous la présidence de J. Attali, Paris, La Documentation française.

[10] La clause générale de compétence autorise les collectivités territoriales [commune, département, région] à "régler par leurs délibérations les affaires de leur compétence" (Article L1111-2, Code général des collectivités territoriales), indépendamment des compétences qu'elles tiennent par la loi. Les collectivités disposent donc d'un pouvoir d'initiative dans l'intérêt de leur territoire. La clause générale de compétence complète le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

[11] Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation (2011).

au Président de la République, *La liberté de s'organiser pour agir*, Jean-Jacques de Peretti considère que les collectivités doivent mettre en place des schémas d'organisation des compétences et de mutualisation des services. Cet outil prévu par la loi du 16 décembre 2010 permettrait aux collectivités de mettre en œuvre des projets portant une ambition commune.

Dans le domaine de l'aide et de l'action sociale, le constat dressé par l'Inspection générale des affaires sociales en 2009 demeure d'actualité : "Le paysage issu de la décentralisation des politiques sociales engagée depuis 1983 est aujourd'hui complexe, marqué par une grande diversité d'acteurs (État, collectivités territoriales, organismes de sécurité sociale, associations) aux compétences croisées, en décalage avec le modèle implicite des blocs de compétence généralement invoqué"⁽¹²⁾. La décentralisation s'est en effet opérée par étapes successives, en renforçant l'enchevêtrement des compétences entre les différents niveaux. L'État conserve aujourd'hui les aspects réglementaires liés à la définition des politiques sociales, en même temps que la prise en charge des publics les plus démunis. Les régions n'apparaissent pas très mobilisées en matière sociale, sinon par le biais de la formation professionnelle lorsque celle-ci s'adresse aux publics éloignés de l'emploi. Mais les départements disposent pour leur part de nombreuses compétences sociales déléguées par la loi, comme on l'a vu. Les communes, enfin, investissent tous les domaines de l'aide et de l'action sociale, avec des délégations possibles au niveau de l'intercommunalité.

► Comment agir ensemble avec la meilleure efficacité ?

Cette séance propose de se pencher sur les modalités concrètes du travail partenarial mené au quotidien dans les collectivités. Quelles sont les conditions de réussite

des projets lancés à l'échelle locale ? Il y a sans doute lieu de distinguer selon que la focale est réglée sur les relations au sein d'une même collectivité ou sur la coordination entre différents niveaux territoriaux.

► Dans le premier cas, ce qui doit être mis en avant, c'est essentiellement la **qualité de la relation personnelle et professionnelle entre les élus et les personnels administratifs**. Si les recherches portant sur la fonction publique territoriale demeurent peu nombreuses⁽¹³⁾, on peut néanmoins constater que l'étude du couple élus – dirigeant territorial a fait l'objet d'un vif intérêt. La fonction de directeur des services tend à **se professionnaliser**⁽¹⁴⁾ et ses titulaires prennent une place de plus en plus centrale dans la gouvernance des collectivités, faisant d'eux de véritables "managers", relais des élus auprès de l'administration. La création en 1990 d'une école destinée à former les hauts fonctionnaires territoriaux a accompagné ce mouvement⁽¹⁵⁾. En parallèle, la professionnalisation des élus s'opère par le biais des formations qui leur sont spécifiquement destinées. Mais le rapprochement entre élus et dirigeants s'explique aussi par l'**évolution des fonctions** occupées par ces derniers dans l'administration territoriale. Les directeurs généraux des services occupent en effet des emplois dits "fonctionnels", c'est-à-dire dont ils peuvent être révoqués à tout instant⁽¹⁶⁾. Ainsi, "ce qui est à l'œuvre dans les gouvernements locaux ce n'est pas un processus de technocratisation mais une mutation du registre professionnel des cadres dirigeants. D'une fonction de simple exécutant, ils ont acquis un rôle de coproducteur des politiques"⁽¹⁷⁾. Ce système permet de concilier la recherche d'excellence des personnels avec le respect de la libre administration des collectivités territoriales.

Mais il ne faut pas négliger les différences existant d'une collectivité à l'autre. Les collectivités urbaines, et *a fortiori* celles dont la population est nombreuse, sont en effet dans des situations incomparables sur le plan des ressources financières par rapport aux territoires ruraux.

[12] IGAS (2009), *Les politiques sociales décentralisées*. Rapport annuel 2007-2008, Paris, La Documentation française.

[13] E. Biland (2012), *La fonction publique territoriale*, Paris, La Découverte.

[14] D. Lorrain (1990), *Les mairies urbaines et leurs personnels*, Paris, La Documentation française.

[15] Il s'agit de l'Institut d'études supérieures de la fonction publique territoriale (IESFPT), qui deviendra en 1998 l'Institut national des études territoriales (INET).

[16] D. Roubieu (1994), "Le modèle du « manager ». L'imposition d'une figure légitime parmi les hauts fonctionnaires des collectivités locales", *Politix*, n° 28, p. 35-48.

[17] R. Le Saout (2008), "Intercommunalité et mutation des liens entre directeurs des services municipaux et maires", *Revue française d'administration publique*, n° 128, p. 766.

► La coordination entre les différents niveaux de collectivités peut passer soit par des dispositifs obligatoires (l'État souhaitant dans ce cas organiser la collaboration des différents acteurs), soit par des programmes développés sur le mode du partenariat volontaire, en dehors de toute obligation ou incitation.

Sur le plan juridique, notons que la coordination peut se différencier de la "coopération locale", au sens où celle-ci est définie dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT). Le CGCT prévoit ainsi, dans sa première partie, la possibilité pour les collectivités de prendre part à des initiatives de coopération dite "décentralisée", avec des collectivités étrangères ou des organismes internationaux intégrant des collectivités. Dans sa cinquième partie, le CGCT définit la coopération locale comme résultant soit de la création d'"organismes publics de coopération", pour l'exercice des compétences des collectivités (EPCI), soit de la conclusion de conventions ou d'ententes. L'entente interrégionale dispose de la personnalité morale, à la différence de l'entente intercommunale ou interdépartementale. Cette dernière "se présente sous la forme d'un accord (et non d'un établissement public) entre deux ou plusieurs organes délibérants portant sur les objets d'utilité locale (communale, intercommunale ou départementale selon les parties) compris dans leurs attributions et qui intéressent leurs collectivités respectives"⁽¹⁸⁾.

Pour illustrer le cas de la coordination impulsée par des dispositifs obligatoires, cette séance donnera notamment la parole aux membres de la Commission départementale d'accueil du jeune enfant (CDAJE) des Hauts-de-Seine. Mise en place à la suite de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale (article L. 214-5), la CDAJE est une "instance de réflexion, de conseil, de proposition et de suivi concernant toutes questions relatives à l'organisation, au fonctionnement et au développement des modes d'accueil des jeunes enfants et à la politique générale conduite en faveur des jeunes enfants dans [chaque] département". Présidée par le président du Conseil général, la commission réunit des représentants des collectivités territoriales, des services de l'État, des caisses d'allocations familiales (CAF), d'associations, de professionnels et d'usagers des modes d'ac-

cueil du jeune enfant. Elle se réunit une fois par trimestre dans les Hauts-de-Seine et s'appuie un travail de pilotage partenarial entre le Conseil général et la CAF

D'autres exemples auraient pu être mobilisés dans le même esprit. Ainsi, les Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), créées par la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, sont chargées de l'accueil et de l'accompagnement des personnes handicapées et de leurs proches. Animées par le Conseil général, elles associent les services de l'État, les organismes de protection sociale et des représentants des associations de personnes en situation de handicap. C'est une commission unique, la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), qui décide de l'orientation des personnes handicapées et de l'attribution de l'ensemble des aides et prestations, notamment la Prestation de compensation du handicap versée par le Conseil général. Ce guichet unique permet de mettre l'usager au cœur de l'action des différents organismes et collectivités intervenant dans le champ du handicap.

La coordination des acteurs peut également reposer sur leur initiative propre. Celle-ci peut prendre différentes formes, soit la mise au point d'outils partenariaux sur des domaines de compétences partagées, soit la recherche d'une gouvernance locale plus large.

Pour illustrer le premier cas, le séminaire présentera l'expérience du **dispositif d'intermédiation locative "Solibail"**. Lancé en novembre 2008 en Île-de-France sur le modèle de "Louez solidaire", le dispositif parisien, étendu depuis la mi-2010 à cinq autres régions, Solibail vise à faciliter l'accès au logement de ménages hébergés jusque-là dans des hôtels ou des centres d'hébergement, en garantissant en contrepartie aux propriétaires une assurance contre les impayés. Le logement fait l'objet d'un loyer minoré et les familles bénéficient d'un accompagnement social adapté à leurs besoins. Ce dispositif mobilise l'État, les collectivités et des associations pour des résultats intéressants. Fin octobre 2011, plus de 1750 logements (4900 places) étaient loués dans le cadre de Solibail.

[18] M. Thoumelou [2011], *Collectivités territoriales, quel avenir ?*, Paris, La Documentation française, p. 194-195.

Toujours dans le domaine du logement, certaines collectivités ont montré qu'il était possible d'agir ensemble en posant les bases d'une gouvernance partagée. C'est le cas d'agglomérations comme Rennes ou Nancy. Ainsi, "la réalité de marchés locaux évoluant (...) de manière de plus en plus contrastée selon les « bassins d'habitat », la volonté d'élus précurseurs (Rennes, Nancy) a rapidement entraîné une dynamique de « territorialisation » des politiques locales d'habitat. Ainsi, les Programmes locaux de l'habitat (PLH) instaurés en 1983 se multiplient à l'initiative des intercommunalités et l'État donne des marges de

manœuvre à ses services déconcentrés et leur permet de contractualiser les financements sur la base des PLH. Depuis 30 ans se développe donc une politique parfois qualifiée de « déconcentration » [J.-P. Brouant] : un double mouvement de déconcentration et de contractualisation de l'État avec les collectivités locales, principalement les intercommunalités⁽¹⁹⁾. Les représentants de la **Communauté d'agglomération de Rennes Métropole** expliqueront à l'occasion de ce séminaire les modalités de coordination mises en œuvre sur leur territoire sur la question du logement.

► Guillaume Malochet,
département Questions sociales

[19] P. Lanco (2011), "Logement : pour un acte III de la décentralisation", *Métropolitiques*, 10 janvier.
www.metropolitiques.eu/Logement-pour-un-acte-III-de-la.html

► Fiche technique sur la répartition des compétences

► Petite enfance

Les départements ont une compétence obligatoire en matière de protection maternelle et infantile (PMI). Pour le reste, les actions, mesures, prestations et services dédiés à l'accueil des jeunes enfants (0-3 ans) relèvent de l'aide sociale facultative des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale (branche famille), qui sont très présents dans ce champ. L'Éducation nationale est un acteur également important pour ce qui concerne la scolarisation obligatoire à 3 ans et la préscolarisation à 2 ans.

Échelons territoriaux	Compétences
<i>Communes et intercommunalités</i>	Gestion et financement des établissements et services accueillant des enfants de moins de 6 ans (crèches, garderies, haltes garderies, centres de loisirs, relais assistantes maternelles...)
	Participation aux travaux de la Commission départementale d'accueil du jeune enfant
<i>Départements</i>	Agrément, suivi et formation des assistantes maternelles
	Suivi et contrôle des structures d'accueil de la petite enfance (crèches, garderies, haltes garderies, relais assistantes maternelles...)
	Participation aux travaux de la Commission départementale d'accueil du jeune enfant
	Protection des mineurs de moins de 6 ans accueillis hors du domicile parental, à l'exception des accueils organisés à l'occasion des vacances scolaires, congés professionnels et des loisirs
<i>Caisses d'allocations familiales</i>	Versement des aides financières individuelles (Afi) directement aux familles sous forme de prêts ou de subventions. PAJE (Prestation d'accueil du jeune enfant)
	Financement de partenaires pour la mise en place de services aux familles (crèches, relais assistantes maternelles, lieux d'accueil parents enfants, centres de loisirs, etc.). PSU (Prestation de service unique) ; CEJ (Contrat enfance jeunesse)
	Interventions non financières auprès des familles (soutien à la parentalité : accompagnement individuel, groupe de paroles, etc.)
	Participation aux travaux de la Commission départementale d'accueil du jeune enfant
<i>Éducation nationale</i>	Scolarisation obligatoire à 3 ans Préscolarisation à 2 ans

► Logement

L'État a souhaité conserver un poids fort dans la régulation du secteur du logement, en considérant que le logement social devait rester du ressort de la solidarité nationale. C'est seulement en 2004 que les intercommunalités créées par la loi Chevènement de 1999⁽²⁰⁾, et subsidiairement les départements, ont obtenu le droit de se faire déléguer la gestion des aides à la pierre (programmation des logements sociaux et subventions à l'habitat privé). Cette réforme a consacré le rôle de ces collectivités mais elle n'a pas empêché une appropriation inégale de ces nouvelles compétences. Par ailleurs, les départements peuvent également être très investis, notamment avec le Fonds de solidarité logement (FSL) et le Plan départemental d'aide au logement des personnes défavorisées (PDALPD). Les régions, quant à elles, interviennent dans la politique foncière, dans la politique du développement durable et de l'énergie. L'Île-de-France se distingue des autres régions par son souhait de jouer un rôle de chef de file en matière de logement et d'être délégataire des aides à la pierre.

Échelons territoriaux	Compétences
<i>Communes et intercommunalités</i>	Attribution de logements sociaux du contingent de réservation préfectoral, dans le cadre d'une délégation dont les contours sont précisés par convention entre le préfet et la commune ou l'établissement public de coopération intercommunal (EPCI) concerné
	Construction, reconstruction, réparations et équipements des locaux destinés au logement des étudiants (lorsque la commune ou l'EPCI en font la demande)
	Définition des priorités en matière d'habitat
	Grands projets de ville
	Participation aux commissions d'attribution des logements sociaux
	Compétence exclusive des EPCI : programme local d'habitat (action en faveur des personnes mal logées et défavorisées)
	Autorité de rattachement des OPHLM
	Financement du FSL
<i>Départements</i>	Autorité de rattachement des OPAC
	Création, gestion et financement du FSL
	Copilotage avec l'État pour l'élaboration et la mise en œuvre du PDALPD
<i>Régions</i>	Construction, reconstruction, réparations et équipements des locaux destinés au logement des étudiants (cette compétence doit faire l'objet d'une demande dans le cas de la région Île-de-France ; elle n'est accordée que si la commune ou l'EPCI y ont renoncé)
	Schéma de la politique du logement étudiant en Île-de-France
État	Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)
	Copilotage avec les départements pour l'élaboration et la mise en œuvre des PDALPD
<i>Caisses d'allocations familiales</i>	Versement des aides au logement pour le compte de l'État

Compétences transversales à l'ensemble des échelons : Par convention entre l'État et la collectivité ou l'EPCI concerné, délégation de l'attribution des aides à la pierre (construction, acquisition, réhabilitation de logements sociaux).

Compétences transversales aux communes ou EPCI et aux départements : Par délégation de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat à l'EPCI ou au département, attribution des aides en faveur de l'habitat privé.

[20] Cf. Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.