

Dans un discours prononcé jeudi 14 octobre devant Jean-Louis Borloo, Monsieur Claudy LEBRETON, Président de l'ADF (Assemblée des départements de France), soulève les incohérences qui, selon lui, ressortent du plan défendu par le ministre. Ce document est une contribution intéressante au grand débat de la cohésion sociale.

Monsieur le Ministre,

J'ai plaisir à vous accueillir à notre 74e congrès de l'Assemblée des Départements de France. Vous connaissez notre association : elle regroupe les Présidents des 102 conseils généraux de France, de Métropole et d'Outre Mer, et les représentants des 4.200 conseillers généraux. Sont également conviés à nos débats, les principaux collaborateurs des exécutifs départementaux.

Comme vous le savez, je préside cette Assemblée depuis le mois de mai, à la suite du renouvellement triennal des Conseils Généraux, marqué par un changement de majorité au sein de l'ADF. Vous savez aussi que notre Assemblée est pluraliste, un pluralisme auquel nous sommes particulièrement attachés parce qu'il fait notre force et légitime notre représentativité.

Dès ma prise de fonction j'ai proposé à nos instances de retenir comme thème pour notre congrès «les Départements, acteurs majeurs de la cohésion sociale».

L'actualité nous incitait à opérer un tel choix.

Au lendemain des élections régionales et cantonales le Président de la République lui-même soulignait la nécessité de redonner la priorité à la cohésion sociale dans les missions qu'il assignait au gouvernement remanié de Monsieur RAFFARIN. C'est ainsi que vous avez été nommé à la tête d'un vaste ministère chargé de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale.

Ce changement de cap n'a pas échappé aux Présidents des Conseils généraux qui, depuis les premières lois de décentralisation en 1982-1983, sont devenus des praticiens expérimentés et reconnus de l'action sociale sur le terrain.

C'est bien parce que l'action sociale est notre première compétence, celle à laquelle nous consacrons chaque année l'essentiel de nos crédits (la moitié de nos budgets de fonctionnement) et la majeure partie de nos ressources humaines, que nous souhaitons en parler de manière approfondie en votre présence à l'occasion de ce congrès.

Comme je l'indiquais hier devant mes collègues, l'action sociale est devenue notre «cœur de métier». J'ai même employé une formule plus directe en déclarant «la cohésion sociale c'est le département» et j'ajoute «c'est le département avec ses nombreux partenaires».

A cet égard les chiffres sont parlants. Le plan de cohésion sociale que vous avez élaboré mobilisera, en 5 ans, 12,8 milliards d'euros. Ce montant est à rapprocher du total des crédits d'action sociale financés par les départements et qui s'élèvent, au plan national, à 16,9 milliards d'euros par an, soit près de 85 milliards d'euros sur 5 ans dans l'hypothèse, basse et improbable, où ces charges n'augmenteraient pas. J'aurai l'occasion de revenir sur les aspects financiers à la fin de mon propos.

Dès que vous avez présenté votre projet, nous avons été particulièrement attentifs à son contenu. De la même façon nous avons examiné avec sérieux les propos de Monsieur le Président de la République qui présidait, avec vous, une réunion de mobilisation de services de l'Etat le 30 septembre dernier.

Très honnêtement, je dois vous dire que, toutes sensibilités politiques confondues, nous partageons bon nombre des constats que vous faites dans l'exposé des motifs de votre projet :

- L'augmentation inquiétante depuis 3 ans du nombre des chômeurs, notamment chez les jeunes non diplômés ;
- L'accroissement du nombre des familles confrontées au surendettement (+ 20% en un an) ;
- L'augmentation préoccupante du nombre de bénéficiaires du RMI qui est passé, je le souligne, de 1,1 million fin 2003 à 1,2 million en septembre, soit plus 10 % en moins d'un an ;

- La crise du logement qui affecte de grandes zones urbaines et périurbaines ;
- Les difficultés scolaires que rencontrent de nombreux enfants et adolescents, etc...

Nous sommes également d'accord avec vous lorsque vous soulignez que les publics en difficulté cumulent les handicaps (chômage, santé, logement, ruptures familiales, échec scolaire, etc...) et qu'il convient de décloisonner l'action des services sociaux, au sens large, et d'apporter des réponses globales prenant en compte tous les aspects non pas d'un dossier mais d'une personne, d'une famille, c'est-à-dire des êtres charnels, nos compatriotes.

Nous qui sommes d'abord des élus locaux, des conseillers généraux qui tenons des permanences régulières dans nos cantons, où nous accueillons ces personnes en difficulté, souvent déprimées, parfois même cassées, nous mesurons bien la nécessité de traiter globalement leurs problèmes pour leur permettre de se reconstruire et de retrouver au bout du compte, la dignité. Mais, forts de notre expérience, nous savons que, pour être efficace, cette mobilisation sociale doit être globale et territoriale. Or, sur ce second point, la territorialité, Monsieur le Ministre, nous avons le sentiment que votre projet demeure dans le flou et nous le regrettons.

Au fil des 20 programmes que vous déclinez dans les 3 piliers du plan (l'emploi, le logement, l'égalité des chances) les maîtres d'ouvrage, les opérateurs, changent. C'est parfois l'Etat, parfois les communes, ou leurs groupements, parfois le monde associatif et, au bout du compte, rarement les départements...

Nous ne revendiquons aucun monopole, je vous l'ai dit, mais nous regrettons que le plan que vous proposez, en vue d'une meilleure cohésion sociale, ne s'appuie pas plus résolument sur la collectivité dont c'est la mission première : le département.

Je vous ai dit ce sur quoi nous partageons unanimement vos constats et vos analyses.

Vous comprendrez qu'avec un certain nombre de mes collègues je vous indique aussi que nous avons, avec vous, des différences d'approche. Je vais prendre un exemple :

Vous dites, avec raison, que le nombre des personnes privées d'emploi est de l'ordre de 4 millions car, au-delà des chômeurs inscrits à l'ANPE, il y a tous ceux qui ont été radiés, ceux aussi qui ne connaissent que les agences d'intérim et tous ceux qui, découragés, déprimés, sont très éloignés de l'emploi ou d'une «employabilité» immédiate.

Comment pouvez-vous dire, dans le même temps, que ceux qui travaillent doivent pouvoir, selon l'expression de votre collègue Monsieur SARKOZY, Ministre de l'Economie, «travailler plus pour gagner plus» ? Comment pensez-vous que puisse réagir à ce type de propos le chômeur de longue durée, le bénéficiaire du RMI, le jeune sorti prématurément du système scolaire ? Il aura le sentiment que si la croissance repart, si de l'activité est créée ce sera d'abord pour celles et ceux qui sont déjà salariés dans les entreprises.

Nous avons sur ce point, nous les présidents de la nouvelle majorité de l'ADF, une vision différente, ce qui est naturel et même sain dans une démocratie, vous le comprendrez.

J'en viens maintenant au contenu de votre projet de plan quinquennal de cohésion sociale et aux points essentiels sur lesquels nous souhaitons obtenir des éclaircissements, des précisions et vous faire part de nos interrogations comme de nos propositions.

La mesure centrale de votre plan c'est la création des contrats d'avenir : 1 million de bénéficiaires en 5 ans permettant de remettre le pied à l'étrier à des allocataires du RMI ou de l'ASS. Je ne peux m'empêcher de vous dire, Monsieur le Ministre, que le Gouvernement redécouvre les vertus des contrats aidés après les avoir décriés pendant 2 ans... mais je reconnais que cette remarque est un peu perfide...

Ouverts dans le secteur non marchand ils seront créés à l'initiative des communes et de leurs groupements. Pourquoi limiter ainsi les collectivités qui vont mettre en œuvre ce nouveau dispositif ? Pensez-vous que cela sera suffisant alors que Monsieur le Président de la République, le 30 septembre, a indiqué aux Préfets que des objectifs chiffrés leur seront assignés et que les

services déconcentrés de l'Etat devront les respecter, le tout sous le regard attentif d'un comité de vigilance créé à vos côtés... ?

Avant même que le Parlement ait achevé l'examen de votre plan nous tenons à vous faire part des questions que nous nous posons sur la mise en œuvre des contrats d'avenir :

- Le risque de concurrence de ce dispositif avec l'existant : CES et CEC qui doivent fusionner, contrats d'insertion du RMI, contrats RMA, etc...
- L'effet de concurrence entre collectivités : les communes et les intercommunalités contre les départements qui sont les chefs de file de l'action sociale ;
- La complexité administrative avec la multiplication des circuits de décision, l'enchevêtrement des dispositifs, la redondance des commissions, etc...
- Enfin l'incohérence d'ensemble avec les textes qui fixent les répartitions de compétences et qui aboutissent à des contradictions : l'acte II de la décentralisation confirme le bloc de compétence de l'action sociale aux départements et à ce titre, le gouvernement leur confie depuis quelques mois la gestion complète du dispositif RMI-RMA. Puis survient votre projet de loi qui «enjambe» le département pour traiter directement avec les communes et leurs groupements.

Très concrètement, Monsieur le Ministre, sans esprit polémique, nous vous proposons de sortir de cette incohérence en confiant aux départements le soin de piloter la mise en œuvre des contrats d'avenir.

Nous connaissons bien l'essentiel du public concerné, celui des bénéficiaires du RMI et nous disposons sur tout le territoire, d'un maillage bien rodé : les Commissions locales d'insertion, les Conseils départementaux d'insertion, les travailleurs sociaux spécialisés, etc...

Sur les aspects particuliers de l'insertion professionnelle des jeunes, vous prévoyez la désignation d'un référent individuel pour 800.000 jeunes et le développement de l'apprentissage en entreprise, mission qui incombe désormais aux Régions... C'est bien, mais vous ne précisez par comment cela va se mettre en œuvre sur le terrain, alors que, là aussi, il faut conjuguer des dispositifs existants :

- Le CIVIS (contrat d'insertion dans la vie sociale) géré par les Régions via les Missions locales et les PAIO ;
- Le programme TRACE ;
- Le Fonds d'Aide aux jeunes en difficulté (FAJ) pour les 18-25 ans dont les départements seront gestionnaires et pilotes uniques à compter du 1er janvier 2005.

Dans de nombreux départements nous confions la mise en œuvre concrète de ces dispositifs aux missions locales et PAIO, structures qui fédèrent les élus locaux, les CAF, les Chambres consulaires, les organisations syndicales, et qui constituent un guichet unique facilement identifiable pour les jeunes. Allez-vous conforter ces structures dans ce rôle pivot ?

S'agissant du service public de l'emploi, nous approuvons votre démarche visant à rapprocher les principaux acteurs du service public de l'emploi : ANPE, AFPA, UNEDIC. Voilà des années qu'on en parle et nous vous souhaitons de réussir. Cela pourra prendre concrètement la forme de Maisons de l'emploi. Vous fixez l'objectif de 300 en 5 ans. Nous voyons bien l'intérêt de développer les synergies en jouant sur l'unité de lieu. A cet égard nous connaissons des expériences en cours sur le terrain, parfois à l'initiative des départements, et qui fonctionnent bien.

Mais pour généraliser ce dispositif et cette expérimentation il faut régler certaines questions qui ne manqueront pas de se poser :

- Quelle place pour les collectivités dans ces Maisons de l'Emploi ?
- Qui finance quoi ? Ces structures coûtent cher surtout en fonctionnement.
- Quels organismes seront accueillis dans ces Maisons de l'Emploi ? Les trois piliers du SPE mais aussi les missions locales, les organismes de formations, etc ?

A propos du coût prévisible de ces Maisons de l'Emploi, j'attire votre attention sur le fait que les Conseils généraux financent déjà, pour partie, les services de l'ANPE, à hauteur de 45 millions d'euros, au titre de l'insertion pour les bénéficiaires du RMI.

Par ailleurs vous avez le projet de mettre en concurrence l'ANPE avec d'autres opérateurs sur le marché du travail. Comment cela se traduira-t-il dans le fonctionnement des Maisons de l'Emploi ?

S'agissant de l'augmentation sensible du nombre de logements sociaux, nous ne pouvons que souscrire à votre proposition : 500.000 nouveaux logements sur 5 ans avec l'objectif de 120.000 par an en 2009. Nous savons qu'il s'agit d'un élément-clé d'une politique de cohésion sociale.

Avec nos partenaires privilégiés, les offices départementaux de HLM, nous sommes confrontés aux problèmes quantitatifs et qualitatifs du logement social dans nos départements.

Mais pour construire beaucoup il faut beaucoup d'argent et compte tenu de la règle du vote annuel du budget par le Parlement, nous savons, par expérience que les crédits du logement comme les crédits routiers sont souvent les variables d'ajustement du budget de l'Etat. Et surtout là où les besoins de logement sociaux, à rénover ou à construire, sont considérables, c'est généralement là où le coût du foncier est prohibitif.

Comment pensez-vous surmonter cette difficulté ?

La politique du logement nécessite de grands travaux de construction et de réhabilitation mais ne peut se passer de l'accompagnement social. A compter du 1er janvier 2005 les Conseils généraux vont gérer seuls les Fonds de Solidarité Logement (FSL) qui interviennent auprès des familles en difficulté pour leur faciliter le maintien et l'accès au logement.

Dans de nombreux départements cette perspective suscite quelques interrogations :

- De quels volumes de crédits allons-nous disposer, les participations de l'Etat ayant été amoindries au cours de ces dernières années ?
- Comment allons-nous faire face aux frais supplémentaires que va générer la gestion du FSL du fait que nous allons devoir mettre en oeuvre des moyens supplémentaires en terme d'accompagnement social et d'aide éducative ?
- Le FSL englobant les impayés d'eau, d'électricité et de téléphone, sommes-nous assurés de la pérennité des fournisseurs, comme EDF, qui jusqu'à présent participaient financièrement à cette prise en charge ?

L'examen des programmes 15 et 16 de votre plan soulève également un certain nombre d'interrogations.

Le programme 15 «Accompagner les enfants en fragilité» prévoit la mise sur pied de «750 équipes de réussite éducative» au sein des 900 ZEP ou REP. Votre projet indique que ces équipes pourront être créées à l'initiative, entre autres des départements, mais aussi des chefs d'établissement, des communes, des intercommunalités, des Caisses d'allocations Familiales, voire de l'Etat.

La non désignation d'un chef de file nous fait craindre que cette mesure demeure dans les limbes pendant fort longtemps !

Vous avez, depuis, précisé que ces équipes pourront être pilotées par les caisses des écoles. Je vous rappelle que ces structures légères, purement municipales, souvent spécialisées dans la gestion de la restauration scolaire, sont parfois devenues «virtuelles» notamment là où le service de restauration a été confié à un opérateur extérieur, public ou privé.

Si ces «équipes de réussite éducative» doivent jouer un rôle privilégié de prévention, elles vont chevaucher nos services départementaux d'aide sociale à l'enfance (ASE) et de protection maternelle et infantile (PMI). On est là dans le champ d'intervention principal des départements qui y consacrent 37% de leurs budgets d'action sociale et l'essentiel de leurs ressources humaines.

Là encore pourquoi ne pas confier aux départements un rôle prépondérant, cohérent avec leur compétence globale sur l'action sociale, en relation étroite avec les services déconcentrés de l'Education Nationale, dans la continuité des missions qu'ils exercent actuellement
?

Le programme 16 «Accompagner les collégiens en difficultés» nous interroge de la même façon. Vous prévoyez notamment la création d'une trentaine «d'internats de

réussite éducative» et de 150 collèges devenus «pôles d'excellence éducative». Sans mettre en cause le bien fondé de votre démarche, les départements en charge des collèges depuis plus de 20 ans, attendent de savoir à quoi ils devront s'engager.

Qui décidera la création d'un nouvel internat et surtout qui le financera ?

Votre plan prévoit-il des crédits spécifiques, pour la construction et pour leur fonctionnement ?

Je me permets de vous le dire avec courtoisie. Notre conception de la décentralisation ce n'est pas un Etat «donneur d'ordres» et des collectivités en position de «sous-traitants», chargées de surcroît de financer les réalisations qu'on leur impose. Tout cela nous paraît bien éloigné des discours officiels que nous avons entendus depuis deux ans et demi sur l'acte II de la décentralisation et les garanties d'autonomie offertes aux collectivités locales.

Dans les relations entre l'Etat et les Collectivités les sujets financiers sont souvent ceux qui fâchent. Très courtoisement je veux vous faire part de notre inquiétude sur deux sujets : le RMI et l'APA. Ils ne sont pas directement liés au plan de cohésion sociale mais ils font partie des préoccupations fortes des Présidents de Conseils Généraux.

S'agissant du financement du RMI transféré depuis le 1er janvier, certains de nos collègues nous font observer un décalage financier important entre les acomptes qu'ils versent aux caisses (CAF et MSA) et les recettes de TIPP perçues mensuellement. Le décalage peut avoisiner un mois de trésorerie. En septembre on estimait ce décalage globalement, à 200 millions d'euros.

Il nous paraît nécessaire que l'Etat prenne en compte cette réalité à l'occasion de l'examen de la loi de finances, pour 2005 et retrouve rapidement un équilibre de financement afin de soulager la trésorerie des départements.

Nous souhaiterions également obtenir la confirmation des engagements pris par le Gouvernement sur la pérennité de la prime de Noël versée aux bénéficiaires du RMI. Un an après le transfert de cette compétence il nous paraît difficile d'imaginer qu'elle puisse être remise en cause.

Puisque j'évoque à nouveau le RMI, je veux me faire l'interprète auprès de vous des préoccupations particulières de mes collègues Présidents des Conseils Généraux de l'Outre-mer. Comme vous le savez ces départements sont confrontés à des situations sociales spécifiques, liées à des taux de chômage élevés et à une accumulation de difficultés qui peuvent conduire à des risques d'explosion.

C'est ainsi que le département de La Réunion, avec 71.000 allocataires du RMI est le premier département français confronté au problème de l'insertion et que les départements des Antilles - Guyane sont dans les 10 premiers pour leurs effectifs de bénéficiaires du RMI. Cette situation exige, vous le comprendrez, des efforts de solidarité nationale pour faire face à des problèmes qui dépassent les capacités de ces collectivités départementales.

S'agissant de l'APA, vous connaissez la situation. En 2003 les dépenses d'APA se sont élevées à 3,245 milliards d'euros. Pour 2004 on constate une progression de la montée en charge et on pense que ces dépenses d'APA se situeront dans une fourchette de 3,6 à 3,8 milliards d'euros.

Face à ces chiffres la participation de l'Etat, par le Fonds de Financement de l'APA (FFAPA), initialement fixée à 50 % lors du lancement du dispositif a été, en réalité de 43% en 2002, de 40% en 2003 et devrait tomber à 37% pour 2004.

Vous comprenez notre inquiétude et je vous renouvelle notre demande de mise en place d'une répartition pérenne des dépenses entre l'Etat et les départements, sachant que nos collectivités ne sont pas en situation d'égalité en ce qui concerne les ressources comme face aux effets du vieillissement de la population.

Pour conclure, Monsieur le Ministre, vous avez devant vous, au sein de l'ADF, des élus responsables, des hommes et des femmes qui savent conjuguer l'expression de leurs convictions, dans leur diversité, et le pragmatisme nécessaire quand il s'agit de gérer des collectivités.

Chacun et chacune d'entre nous est attaché à son département, comme à l'unité de la République,

et donne parfois le sentiment de le défendre avec âpreté. Comprenez bien qu'au-delà de l'institution, ce que nous défendons, individuellement et collectivement, c'est un territoire et des populations.

Si la décentralisation engagée depuis plus de 20 ans, a donné de bons résultats, a fait preuve de son efficacité, notamment dans les départements, si elle continue à être approuvée par plus de 60% de la population, comme l'indiquent régulièrement les sondages d'opinion, c'est parce que nos concitoyens ont bien compris que le département constitue un territoire de proximité et de solidarité.

C'est parce que nous incarnons ces deux termes complémentaires que nous revendiquons avec force une place d'acteur privilégié, majeur, dans le maintien ou le rétablissement de la cohésion sociale.

Puisque cela n'ôte rien aux prérogatives de l'Etat et ne réduit pas les compétences des autres niveaux de collectivités, puisque, pour parler clair, vous devez désormais compter avec nous pour reconstruire cette cohésion sociale dont le pays à besoin, alors Monsieur le Ministre, faites-nous confiance !