

**Le centre social
intercommunal :**

**un acteur collectif
partenaire
du projet de territoire**

Octobre 2011

Préambule

De nombreuses communautés de communes s'investissent dans le domaine social. Très souvent, la pertinence de cette intervention se manifeste par la qualité des liens tissés entre ces collectivités locales et les associations, dont de nombreux centres sociaux. Agréés par les caisses d'allocations familiales, les projets des centres sociaux participent bien à l'intérêt général. La réforme des collectivités territoriales produira des évolutions en termes de périmètres et de compétences intercommunales. Dans cette perspective de recomposition des territoires, le présent ouvrage s'efforce de valoriser les éléments-clés de coopération entre les acteurs locaux concernés par le devenir des centres sociaux.

Cette publication est aussi le résultat d'un partenariat engagé depuis plusieurs années entre les deux structures. Elle pourra être utile aux dynamiques sociales locales qui devront évoluer dans un espace intercommunal de plus en plus intégré.

Annie Blanchard
Directrice de Mairie-conseils
Caisse des Dépôts

Pierre Garnier
Président de la FCSF

Ont contribué à cet ouvrage

Franck Darty – CCMSA – direction de l'action sociale, **Yves Delaire** – avocat associé – bureau Francis Lefebvre à Lyon, **Pierre Garnier** – président de la Fédération des centres sociaux et socioculturels de France, **Gérard Guieze** – professeur de philosophie et de sciences sociales – Université de Clermont-Ferrand, **Colette Legat** – Cnaf – direction des politiques sociale et familiale, **Marc Vandewynckele** – sociologue – expert associé à la Fédération des centres sociaux et socioculturels de France, sous la direction/coordination de **François Vercoutère** – délégué général de la Fédération des centres sociaux et socioculturels de France, et de **Bernard Saint Germain** – chargé de mission à Mairie-conseils – Caisse des Dépôts.

Le présent ouvrage constitue la mise à jour d'une précédente publication de Mairie-conseils réalisée en 2003.

Sommaire

Préface	7
Bernard Saint Germain, chargé de mission à Mairie-conseils - Caisse des Dépôts	
Contributions des partenaires institutionnels	
Investir l'espace social intercommunal	10
Pierre Garnier, président de la Fédération des centres sociaux de France	
Les caisses d'allocations familiales et les centres sociaux intercommunaux	13
Colette Legat, direction des politiques sociale et familiale de la Cnaf	
Quelle complémentarité entre l'action sociale des centres sociaux et de la Mutualité sociale agricole ?	16
Franck Darty, directeur adjoint, direction de l'action sociale de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole	
Centre social et communauté de communes	
Centres sociaux et intercommunalités : nouveau contexte et nouveaux enjeux	22
Bernard Saint Germain, chargé de mission à Mairie-conseils - Caisse des Dépôts	
Expérimentation avec la Fédération départementale des centres sociaux du Lot	26
En Savoie et dans la Nièvre, des centres sociaux dans l'intercommunalité	42
Communautés et centres sociaux, un besoin réciproque	50
Françoise Gatel, vice-présidente de l'Assemblée des communautés de France	
Centre social et intercommunalités : une aventure humaine	52
Marc Vandewynckele, sociologue, expert associé à la Fédération nationale des centres sociaux	

Centre social et démocratie participative

Expérimentation avec l'Union régionale des centres sociaux de Poitou-Charentes 56

Le centre social participatif 65

François Vercoutère, délégué général de la Fédération des centres sociaux et socioculturels de France

Démocratie participative : deux exemples de bonnes pratiques 67

Centre social et collectivités locales : valoriser des liens de coopération

Les pactes de coopération territoriale : une innovation dans les relations entre associations et pouvoirs publics 74

Par la Fédération des centres sociaux et socioculturels de France

Les centres sociaux participatifs, une plus-value sociale à conforter 76

Patrick Braouezec (député de la Seine-Saint-Denis, PC),

Jean-Yves Le Bouillonnet (député du Val-de-Marne, PS) et Thierry Lazaro (député du Nord, UMP)

CIAS et associations partenaires de la dynamique sociale intercommunale 78

Par l'Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale

Centre social et collectivités locales : clarifier des liens juridiques

La convention d'objectifs 80

Yves Delaire, avocat associé au cabinet CMS bureau Francis Lefebvre, Lyon

Prendre le temps d'une réflexion plus globale...

Les nouvelles exigences de l'action sociale 90

Gérard Guieze, professeur de philosophie et de sciences sociales à l'Université de Clermont-Ferrand

Utilité sociale, mais aussi utilité politique 96

Bernard Saint Germain, chargé de mission à Mairie-conseils - Caisse des Dépôts

Annexes

Méthodologie de l'expérimentation 100

Exemple de pacte de coopération territoriale : la convention de l'Ardèche 102

Mission et rôle respectifs des centres sociaux et des CIAS 113

Préface



Par Bernard Saint Germain,
chargé de mission à Mairie-conseils – Caisse des Dépôts.

Par sa situation d'écoute quotidienne des élus locaux¹ et par sa mission d'accompagnement des structures intercommunales², Mairie-conseils est un observateur permanent des territoires ruraux. Cette fonction lui permet de mettre en évidence les nouveaux champs de préoccupation des élus en fonction de l'évolution des territoires. Marquée par l'existence de fortes similitudes entre les modes de vie urbain et rural, cette évolution se traduit notamment par une forte demande de services de la part des populations. Par ailleurs, les difficultés issues des mutations économiques de notre société n'épargnent pas le milieu rural où, là comme en milieu urbain, il faut veiller à la cohésion sociale.

L'engagement des communautés de communes se traduit par des créations, toujours plus nombreuses, de centres intercommunaux d'action sociale (CIAS)³. A côté de cette action publique, on ne peut ignorer la réalité et la richesse des initiatives associatives. D'où l'investigation menée par Mairie-conseils auprès des centres sociaux ruraux. Dans un secteur associatif riche et multiple, ces derniers occupent une place singulière : dotée de conseils d'administration où siègent de droit des élus locaux, ces structures associatives sont donc très proches du monde des collectivités locales garantes de l'intérêt général. Rappelons que le centre social n'obtient l'agrément CAF et un financement pérenne qu'au regard de critères précis évaluant l'utilité sociale de son projet.

Le présent ouvrage s'inscrit dans la dynamique entre l'intérêt général porté par les collectivités et l'utilité sociale du monde associatif. Il met en évidence les atouts propres aux centres sociaux dans un processus territorial de développement social. Ainsi, un centre social inscrit volontairement son fonctionnement dans une démarche participative dont on sait la difficulté mais aussi la richesse. Pour cela, il doit rechercher une constante proximité avec la population sur des territoires intercommunaux qui se révèlent de plus en plus vastes. A cette exigence de proximité est liée la nécessité d'être une structure la plus lisible possible pour ses partenaires. Enfin, et comme l'évoque cette publication, le centre social doit aussi être ouvert sur son environnement et favoriser le développement d'activités utiles aux habitants. Il concentre des critères d'utilité sociale qui sont autant d'indicateurs de progrès humain à l'échelle d'un territoire.

Cette publication est construite à partir de l'investissement d'acteurs sociaux sur leurs territoires. Elle est aussi ordonnée autour de contributions des principaux partenaires institutionnels et associatifs des centres sociaux : la Caisse nationale d'allocations familiales et la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole en tant qu'organismes de sécurité sociale depuis toujours impliqués dans la réalité quotidienne des centres sociaux. La Fédération nationale des centres sociaux apporte sa réflexion en tant que mouvement associatif d'éducation populaire. A ces contributions institutionnelles et associatives s'ajoute le point de vue d'associations d'élus : l'Assemblée des communautés de France (AdCF) exprime l'attention qu'elle porte aux centres sociaux et l'Union nationale des CCAS (UNCCAS) note tout l'enjeu du partenariat local entre centre social et CCAS-CIAS. Plusieurs témoignages de terrain illustrent encore des coopérations en cours entre communautés de communes et centres sociaux, dont une partie de cet ouvrage s'efforce de situer le cadre juridique. Enfin, la réflexion d'un universitaire nous invite à prendre en compte, dans nos pratiques quotidiennes, les nouvelles exigences de l'action sociale.

1. Le service de renseignements téléphoniques de Mairie-conseils reçoit plus de 10 000 questions par an, posées par des élus d'intercommunalités (communautés de communes, d'agglomération, syndicats mixtes, Sivom...) et des élus de communes de moins de 3 500 habitants

2. Chaque année, 150 à 200 structures intercommunales participent aux journées d'échanges et d'information organisées par Mairie-conseils.

3. « Le CIAS : un acteur public pour la vie sociale des territoires », novembre 2010, www.mairieconseils.net

Contributions

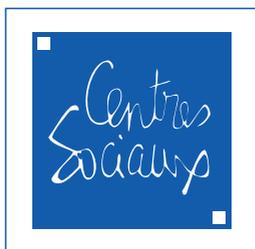


Pierre Garnier, président de la Fédération des centres sociaux (FSC), **Colette Legat**, direction des politiques familiale et sociale de la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf), et **Franck Darty**, directeur adjoint, direction de l'action sociale de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), apportent leur contribution à la réflexion sur l'inscription du centre social dans le paysage intercommunal.

Investir l'espace intercommunal
Le centre social, une interface utile dans l'intercommunalité

Les caisses d'allocations familiales
et les centres sociaux intercommunaux

Quelle complémentarité entre l'action sociale
des centres sociaux et de la mutualité sociale agricole ?



INVESTIR L'ESPACE INTERCOMMUNAL

Le centre social, une interface utile dans l'intercommunalité

Par Pierre Garnier, président de la FCSF

Des territoires en mouvement

Avec la loi du 16 décembre 2010, l'organisation des territoires va connaître, et commence déjà à connaître, une profonde recomposition. Au delà d'une reconfiguration administrative, ce sont demain les territoires de vie des habitants qui vont changer... et les centres sociaux !

Le centre social participatif n'est pas seulement une structure d'« offre de services ». C'est un foyer d'initiatives portées par des habitants associés, appuyés par des professionnels, capables de définir et de mettre en œuvre un projet de développement social pour l'ensemble de la population d'un territoire, et reconnu par un agrément délivré par les caisses d'allocations familiales.

Le territoire est la clé de voûte du centre social, ses évolutions auront des conséquences sur l'activité des centres sociaux.

Des tensions financières

Avec la réforme de la fiscalité, la montée en puissance des effets sociaux de la crise financière, l'augmentation de l'intervention des collectivités locales, etc., les budgets subissent des contraintes, atteignent des limites inédites, invitant leurs responsables à des économies potentielles, notamment par la mutualisation.

Les centres sociaux ne sont pas épargnés. Les services qu'ils peuvent proposer, répondant aux besoins exprimés par les habitants, ont un coût certain, pour lequel certaines collectivités verraient bien un passage en gestion intercommunale.

Entre la recomposition territoriale et les tensions financières, quel avenir pour le partenariat « centre social et intercommunalité » ? Entre avantages et inconvénients, atouts du centre social pour investir l'espace intercommunal et points de vigilance que nous portons, réseau fédéral des centres sociaux, voici quelques pistes de réflexion pour cet « avenir » autour de la coopération pour des projets de territoires intercommunaux.

De la commune à l'intercommunalité, entre avantages et inconvénients

Avec l'expérience, nous avons repéré tout d'abord des avantages et des inconvénients de cette tendance. Nous avons identifié trois avantages fréquents et deux inconvénients.

Premier avantage : la dimension intercommunale permet un portage du projet social plus large, des moyens assis sur une base plus solide. Le changement d'interlocuteur de la commune à l'intercommunalité fait porter le coût du centre social sur un budget plus largement pris en charge. Il représente ainsi proportionnellement une charge plus légère pour chacune des communes. Ce qu'une commune ne peut réaliser, plusieurs peuvent réussir à le faire.

Le deuxième avantage est lié à l'intérêt d'une plus grande diversité de population. L'extension du territoire d'influence permet d'imaginer des actions, des projets qui dépassent les frontières (frontières des communes, frontières des catégories de population : anciens et nouveaux arrivés, catégories socioprofessionnelles, différentes générations), de favoriser des rencontres inédites. Une commune peut avoir une spécificité historique, sociologique qui, tout en lui conférant une identité forte, peut l'emprisonner. La mosaïque d'une intercommunalité peut être mise à profit pour provoquer des ouvertures. Cela peut donner également l'opportunité de découvrir une plus grande diversité d'associations pour faire aboutir des projets différents au service du vivre-ensemble.

Le troisième avantage est celui de la production d'un projet social intercommunal. Pour obtenir un agrément de centre social intercommunal, il va falloir réfléchir à la dimension de projet de développement. De fait, ce projet va faire évoluer le sentiment d'appartenance des habitants, d'une communauté de vie communale à une communauté de vie intercommunale. Les élus intercommunaux témoignent de leur difficulté à faire accepter cette nouvelle entité comme un territoire de référence. La mise en place par l'équipe du centre social d'actions, de manifestations, de projets à cette échelle participe à la construction de cet espace mental commun et fait ainsi grandir une « citoyenneté intercommunale », une solidarité à cet échelon.

Nous avons identifié deux inconvénients liés au passage à une dimension intercommunale.

Le premier est le risque qu'un élargissement du champ de compétence du centre social n'éloigne les habitants de cet équipement réputé de proximité et éventuellement entame leur motivation. On observe que l'engagement d'habitants bénévoles au sein d'un centre social et socioculturel repose souvent sur une envie d'agir sur son environnement proche. L'élargissement de cet environnement peut les décourager.

Le deuxième inconvénient est que la prise de compétence « centre social » par une intercommunalité peut restreindre la relation spécifique pour certains projets entre chaque commune et le centre social. Ainsi, là où une municipalité trouvait, dans son dialogue avec le centre social, l'occasion d'élaborer ensemble des projets avec des habitants, le passage « obligé » par l'intercommunalité peut restreindre cette possibilité. Par exemple, des jeunes qui solliciteraient volontiers leur maire pour un soutien direct à une initiative peuvent être découragés s'il faut passer par la procédure plus longue et plus lourde d'une délibération intercommunale.

Après l'examen des opportunités ou difficultés liées au passage en intercommunalité, nous pouvons examiner l'adaptabilité du centre social dans cette évolution. Pour cela, nous avons repéré des atouts et des points de vigilance.

Les atouts d'un centre social pour intervenir sur un territoire intercommunal

Tout d'abord, on peut noter la capacité des équipes des centres sociaux à inventer de nouvelles formes d'animation de la vie sociale pour se rapprocher des différents pôles de vie au sein de l'intercommunalité. En effet, les exemples sont nombreux de solutions mises en place par les centres sociaux pour se rapprocher des habitants des différents bassins de vie. On peut citer les garderies ou centres de loisirs itinérants, l'utilisation de locaux dans toutes les communes pour la programmation des activités incitant les inscrits à se déplacer dans diverses communes au long de l'année, les moments festifs décentralisés, les réseaux d'échanges de savoir, de services poussant à la rencontre de personnes d'autres communes, l'organisation de navettes, les systèmes de covoiturage pour améliorer la mobilité sur le territoire.

On peut également repérer que la mission explicite d'un centre social - créer des liens sociaux, repérer des envies d'agir pour les fédérer et leur permettre d'aboutir, créer les conditions pour la rencontre et la coopération entre habitants de zones géographiques différentes, d'âges différents, de milieux sociaux différents - se concrétise par un diagnostic participatif régulier. Occasion d'aller à la rencontre des habitants, de mettre en valeur leur expertise, de les mobiliser. Cette obligation imposée par le renouvellement de l'agrément doit garantir la prise en compte du territoire dans sa totalité. Ces actions s'appuient sur la capacité de veille sociale des centres sociaux. Sur un vaste territoire, cette capacité de veille et de formulation d'un projet social adapté peut devenir un véritable appui pour les élus locaux.

Les points de vigilance pour réussir un projet de centre social à cette dimension

Passer d'une compétence communale à une compétence intercommunale avec les élus et les services de l'intercommunalité entraîne pour l'interlocuteur l'éloignement de l'instance où se décide le financement de l'action. Cet éloignement peut pousser les élus communautaires à envisager le centre social comme un « opérateur » qui met en œuvre la politique de l'exécutif intercommunal. Cette vision est mortifère pour la mission d'animation globale des centres sociaux. Il est plus facile de comprendre cette mission complexe lorsqu'on peut fréquenter de près le centre social. Il est donc important d'accorder une attention particulière au projet des citoyens reconnu par l'agrément de la CAF.

Un deuxième point de vigilance concerne la nécessité de conserver une proximité avec les habitants en proposant des actions déconcentrées, en utilisant les ressources de chaque commune, en adaptant les actions et projets à la diversité des réalités sur les différentes zones de l'intercommunalité.

La troisième alerte concerne le souci du centre social d'être attentif aux envies d'agir du plus grand nombre afin de conserver une vie associative riche par l'engagement des bénévoles. A une échelle géographique plus complexe, telle l'intercommunalité, cela nécessite sûrement d'inventer des formes de gouvernance adaptées : instances de dialogue local, groupe projet de proximité, appui à la vie associative locale sans chercher à tout prix à faire adopter une dimension intercommunale aux projets.

Le dernier point de vigilance est la nécessité de poursuivre un dialogue régulier avec les élus communaux et de maintenir des occasions de coopérer sur telle ou telle action. Acteurs de proximité sur les questions de cohésion sociale, fins connaisseurs des réalités de leur commune, ces élus sont des interlocuteurs indispensables pour un pilotage fin du projet social.

Une démarche préconisée pour le partenariat : le pacte de coopération

L'adoption de la dimension intercommunale pour le projet social nécessite un partenariat très clair. Pour cela, la Fédération des centres sociaux et socioculturels de France préconise les pactes de coopération. Comme décrit page 74 et suivantes, la dimension intercommunale est adaptée pour mettre au point ce pacte de coopération entre les différentes communes de l'intercommunalité, les autres partenaires agissant au titre de l'action sociale, éducative, sociopolitique, socio-économique du territoire.

En conclusion, nous pouvons affirmer que le centre social est un outil d'intervention sociale adaptable aux nouvelles configurations d'organisation des territoires à condition de ne pas l'enfermer dans un rôle de prestataire de services et d'activités. Avec lui, les intercommunalités peuvent devenir de véritables territoires de vie au sein desquels il fait bon vivre ensemble.





LES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES ET LES CENTRES SOCIAUX INTERCOMMUNAUX

Par Colette Legat,
direction des politiques familiale et sociale de la Cnaf

Pour les collectivités territoriales, il peut paraître étonnant que les caisses d'allocations familiales (CAF) soient un partenaire essentiel des centres sociaux. Cette situation résulte du rôle historique de notre institution¹, mais elle se fonde surtout sur la responsabilité des CAF en matière d'agrément et sur ses engagements en termes de moyens.

Un centre social porte avant tout un projet d'animation globale. Si le développement des intercommunalités est un phénomène majeur pour les collectivités territoriales, il n'a pas de conséquence spécifique sur les centres sociaux, structures au service de la population pour faciliter son insertion sociale et renforcer la cohésion sociale sur le territoire.

1. L'institution, dans la culture de la branche Famille, représente l'ensemble du réseau constitué par les caisses d'allocations familiales et la Caisse nationale d'allocations familiales.

Un partenariat des caisses d'allocations familiales avec les centres sociaux dès les années 1950

Très tôt, les caisses d'allocations familiales ont joué un rôle important voire déterminant pour les centres sociaux, seuls équipements collectifs reconnus dans la période d'élaboration des politiques sociales de l'après-guerre. Dès les années 1950 et 1960, les CAF soutiennent leur développement, elles en sont les principaux promoteurs et gestionnaires. A compter des années 1970, l'institution contribue fortement à la définition et à la valorisation des missions spécifiques du centre social. La création d'une prestation de service Cnaf consacre davantage l'engagement institutionnel ; cette prestation est attribuée sous réserve d'un agrément. C'est la période du VI^e plan qui incite fortement à la création de structures de voisinage et promeut l'animation de la vie sociale, le soutien à la vie associative et la participation des usagers.

En concertation avec les autorités de tutelle et avec la Fédération nationale des centres sociaux, la branche Famille a déterminé les critères d'agrément et de fonctionnement. En référence à ces critères explicités dans un corpus de circulaires et lettres circulaires², les conseils d'administration des CAF ont la responsabilité d'agrément ou non des structures d'animation sociale au titre de « centre social ».

L'agrément « centre social » valide un projet d'animation conçu dans une approche globale et s'appuyant sur le principe de participation

Animé par une équipe de professionnels et de bénévoles, le centre social est un lieu d'accueil et d'information, de rencontres et de solidarité. Il offre de nombreux services et activités, mais il s'agit surtout d'une structure où les habitants peuvent exprimer leurs difficultés et leurs attentes. Le centre social est alors un lieu-ressource où les personnes trouvent des réponses à des problèmes individuels, et où des actions collectives peuvent être mises en œuvre pour répondre à certains besoins. C'est un lieu d'apprentissage de la citoyenneté et de prise de responsabilités.

Le projet d'animation globale, parfois appelé « projet social », est le fil conducteur entre l'ensemble des services, activités, initiatives des habitants et grands projets collectifs du centre social ; il concrétise les finalités d'insertion sociale et de socialisation des personnes d'une part, de développement des liens sociaux et de cohésion sur le territoire d'autre part. Pour être opérationnel, le projet social privilégie des axes d'intervention (thématiques, publics cibles, etc.) dans lesquels s'inscriront des actions d'accompagnement individuel et des actions collectives.

Dans ce processus, la participation des habitants est un élément fondamental et constitue l'un des critères de l'agrément. La participation s'entend tant dans l'expression des besoins et la compréhension des problématiques sociales que pour la définition d'actions à conduire et la prise de responsabilités au sein des structures.

Acteur du développement social local, le centre social contribue à la synergie des acteurs et à la démultiplication des moyens

Concept de l'intervention sociale spécifique aux centres sociaux, l'animation globale repose sur une approche transversale des réalités d'un territoire, par opposition aux approches sectorielles ou segmentaires. Par ailleurs, comme évoqué précédemment, l'animation globale se fonde sur les principes de participation des habitants-usagers et de mise en synergie des différents types d'acteurs : les institutionnels financeurs, les professionnels de l'intervention sociale et des bénévoles.

Ainsi, le centre social, par sa fonction transversale d'animation globale et de coordination, permet de croiser les politiques descendantes et les besoins des habitants et du territoire. A ce titre, il est un outil du développement social local.

Ce mode opératoire permet d'adapter les dispositifs publics au plus près des besoins et des configurations des territoires pour une meilleure articulation des dispositifs, ce qui conduit à une plus grande cohérence et une meilleure efficacité de l'intervention sociale.

L'intercommunalité doit être considérée comme un atout pour les centres sociaux, en particulier en milieu rural

Après une croissance numérique, les intercommunalités connaissent une extension de leurs compétences et intègrent parfois l'animation globale. Du point de vue de la Cnaf ou des CAF, il n'y a pas de différences particulières lorsqu'il s'agit d'agrément et de financer un centre social intercommunal.

Néanmoins cette évolution peut déstabiliser les partenaires et les gestionnaires car l'intercommunalité constitue une entité géographique et politique, deux dimensions qui devront être prises en compte dans le projet du centre social.

2. Circulaire Cnaf n°32-71 du 2 juillet 1971, circulaire Cnaf n°37-79 du 20 mars 1979, la lettre Cnaf n°6867 du 28 septembre 1981, circulaire Cnaf n°56-85 du 31 décembre 1985, circulaire du ministère des Affaires sociales et de la Solidarité nationale du 12 mars 1986, circulaire Cnaf n°56-95 du 31 octobre 1995, lettres circulaires Cnaf n°267 et n°268 du 31 octobre 1995, n°195 et n°196 du 27 juillet 1998 et n°224 du 4 octobre 1999, circulaire n°07-2002 du 31 janvier 2002.

Sur le terrain, il convient de composer avec une pluralité d'approches, que l'on qualifiera de complémentaires, et avec des problématiques sociales d'un territoire étendu, constitué de plusieurs communautés de vie.

Aussi, au cœur de ces pluralités, le centre social et son projet d'animation globale constituent une opportunité pour fédérer les acteurs et leurs différents points de vue, et pour apporter de la cohérence entre les actions conduites sur l'ensemble du territoire. Enfin, l'intercommunalité permet de mobiliser davantage de moyens, financiers ou logistiques.

Concrètement - c'est le cas pour tout centre social -, un diagnostic du territoire doit mettre en évidence les problématiques sociales individuelles et collectives : l'isolement de certaines personnes, l'éloignement des centres d'activités, l'inactivité, la nécessité de services pour les plus jeunes ou les plus âgés, un besoin de relais administratif, des activités de loisir, des occasions de vivre des relations de voisinage. Ce diagnostic valorise également les ressources et le potentiel du territoire, il fait l'objet d'un regard croisé des partenaires.

Partant d'une réflexion collective, le projet d'animation globale peut ensuite être élaboré en intégrant une approche globale et en recherchant la cohérence pour que l'ensemble des actions répondent bien aux diverses dimensions des problématiques sociales repérées.

Lorsque le projet est agréé, en toute autonomie et en principe sans intervention intempestive des partenaires, le centre social développe simultanément son offre de services de proximité et le projet de vie collective pour le territoire, qui n'est que l'un des projets sur le territoire de l'intercommunalité.

Fin 2010, près de 2 100 centres sociaux ont un agrément CAF ; la branche Famille leur consacre à la fois des ressources humaines et des moyens financiers. Les dépenses institutionnelles, hors prestations de services pour activités particulières³, s'élèvent à un peu plus de 226 millions d'euros pour l'année 2009. A côté de ces moyens facilement identifiables, les CAF peuvent missionner des personnels. Des conseillers techniques et/ou des agents de développement social accompagnent les structures dans l'élaboration du projet social et dans le suivi de la mise en œuvre, ou encore la gestion des structures. Parfois, des travailleurs sociaux sont mis à disposition pour conduire des actions spécifiques (accompagnement des publics vulnérables, actions éducatives budgétaires, etc.).

Les centres sociaux ayant une intercommunalité pour collectivité territoriale de référence ont connu un certain essor ; ils forment 18 % de l'ensemble des centres sociaux et 60 % des centres sociaux ruraux.

3. L'accueil permanent ou temporaire des jeunes enfants (crèches, haltes-garderies), accueil de loisir sans hébergement, contrats locaux accompagnement scolaire, relais assistantes maternelles, lieux d'accueil parents-enfants, etc.



santé
famille
retraite
services

QUELLE COMPLÉMENTARITÉ ENTRE L'ACTION SOCIALE DES CENTRES SOCIAUX ET DE LA MUTUALITÉ SOCIALE AGRICOLE ?

Par Franck Darty, directeur adjoint, direction de l'action sociale de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)

Un partenariat naturel et historique

Les centres sociaux figurent en bonne place parmi les partenaires des caisses de la MSA. Avec d'autres acteurs du milieu rural, le partenariat peut être qualifié « d'obligé », en raison d'une interdépendance de fait. Or, avec les centres sociaux, il prend un caractère naturel, lié à sa richesse interactive. Une communauté d'idées existe sur différents thèmes (insertion, jeunesse, famille, vieillissement, etc.), sur des méthodes (actions collectives, développement social local) et, plus fondamentalement, sur des valeurs de référence (solidarité, promotion et autonomie des personnes, démocratie participative).

Depuis de nombreuses années, la MSA considère que les centres sociaux ruraux sont des lieux privilégiés d'animation sociale et culturelle qui jouent un rôle primordial dans l'analyse des besoins sociaux et la conception d'actions pour y répondre.

Ils sont liés par une longue histoire : dès la fin des années 1970, la MSA encourageait déjà la création de centres sociaux ruraux.

Depuis 2002, les relations caisse centrale de la MSA/ FCSF (Fédération des centres sociaux et socioculturels de France) font l'objet de conventions triennales structurées autour de trois axes d'intervention et d'objectifs précis :

- un dispositif d'échanges et d'information sur l'actualité des politiques publiques afin d'associer les interventions auprès des pouvoirs publics lorsque cela semble nécessaire,
- la participation conjointe à des rencontres et manifestations nationales,
- un engagement dans un programme d'action pluriannuel.

La convention 2008-2010, vise particulièrement deux objectifs :

- la promotion de la **fonction d'animation globale** des centres sociaux,
- le soutien des actions et services conçus selon **une démarche de développement social local (DSL)** pour le maintien des personnes âgées dans leur milieu de vie.

Caisses de MSA et centres sociaux peuvent s'appuyer sur ces conventions pour conclure des accords locaux.

Un dispositif expérimental de soutien au développement des territoires en lien avec les centres sociaux...

En 2006, afin de renforcer ces pratiques, la CCMSA, avec l'appui de Mairie-conseils — Caisse des Dépôts, a proposé aux CMSA de s'inscrire dans un dispositif expérimental de soutien à l'animation et au développement social des territoires en lien avec les centres sociaux.

Pour la CCMSA, il s'agissait d'encourager la fonction d'animation des centres sociaux en s'appuyant sur une conception partagée du développement social local. Au delà d'un soutien financier modeste, ce dispositif repose sur deux principes fondamentaux :

• La territorialisation du projet du centre social

Le projet s'appuie sur les caractéristiques du territoire et sur un diagnostic partagé prenant en compte le vécu des habitants, les points de vue des acteurs ainsi que des éléments plus objectifs sur la réalité sociale locale.

Comment mettre en œuvre un projet qui réponde à des besoins sociaux en s'appuyant sur des dispositifs et des politiques publiques et sur un système d'acteurs aux compétences diverses ?

La territorialisation de l'action sociale repose plus souvent sur une localisation des phénomènes sociaux, à travers des procédures ou programmes, que sur la mise en œuvre de projets dont les objectifs s'appuient sur des ressources propres du territoire. Il en résulte des politiques de compensation et de remise à niveau sans dynamique locale. Or, cette territorialisation s'inscrit dans un contexte aux caractéristiques toujours singulières. D'un territoire à l'autre, les questions ne se posent pas de la même manière et la perception des problèmes par les acteurs et les habitants n'est pas la même. Le dispositif s'appuie donc sur l'analyse collective de la situation sociale locale.

La MSA partage avec les centres sociaux une philosophie d'esprit mutualiste. Or, il s'agit bien de mutualiser les ressources sociales locales tant par la méthode que par le principe de solidarité.

• La participation des habitants et des acteurs locaux concernés

Les territoires, espaces de sociabilité, existent indépendamment des politiques qui y sont appliquées. La phase de diagnostic permet aux habitants de s'exprimer sur leur vécu, au delà d'une analyse objective qui pourrait être réalisée sans eux. Elle est très intéressante car elle permet de recueillir des réponses qui ne sont pas préétablies. Elle offre « la possibilité de faire de l'action sociale autrement », l'innovation résidant plus dans les projets proposés que dans l'expression de besoins nouveaux. Les habitants ne sont plus dans une posture consumériste, mais peuvent s'impliquer dans les réponses aux questions sociales. Au delà d'une participation/consultation, où sont souvent avalisées des actions pensées par d'autres, au delà d'une participation/expression, une participation/implication est recherchée aux côtés des centres sociaux, gage d'une dynamique nouvelle, mobilisable pour d'autres projets.

... dont le bilan s'avère positif...

61 centres sociaux dans 18 départements ont participé à l'expérimentation.

Au bout de dix-huit mois, un premier bilan a été établi à partir des échanges ayant eu lieu lors des deux réunions du comité d'accompagnement (représentants des caisses concernées, de la CCMSA, de la Fédération des centres sociaux et de Mairie-conseils) et de bilans écrits transmis par les caisses.

Pour pérenniser le dispositif, il fallait affiner l'analyse, le conseil central a donc décidé en 2008 de le prolonger de dix-huit mois (juillet 2008-décembre 2009).

Les restitutions des caisses ont permis de faire des constats suscitant de nouveaux échanges au sein du comité d'accompagnement :

- En premier lieu, l'utilisation de la subvention a différencié selon les caisses : elle a pu être allouée à une ou plusieurs actions ciblées, développées selon une démarche de DSL, faire l'objet d'une affectation précise en soutien à l'animation des centres sociaux (temps d'accueil des bénévoles, appui au développement de transversalités entre services et secteurs d'activité) ou encore être accordée sans critère précis, comme une participation de la MSA au financement de la fonction d'animation globale.
- Le partenariat s'est traduit par un travail conjoint

entre les techniciens et les élus de la MSA et des centres sociaux, plus ou moins axé sur le diagnostic, global ou ciblé sur une population ou une problématique, ou encore sur la conception de projets pour répondre aux besoins mis à jour.

- Pour certains centres, le dispositif a confirmé la nécessité d'actualiser leur diagnostic initial, d'autant plus que l'arrivée de populations nouvelles était constatée : le tourisme, le développement des résidences secondaires et l'urbanisation extensive entre les pôles urbains ont modifié l'occupation du territoire rural. Des entreprises s'y installent et des actifs des secteurs secondaires ou tertiaires y habitent avec leur famille. Cette nouvelle population est composée de retraités et de « périurbains », population qui échange du temps et des coûts de transport contre des conditions de logement plus favorables. On observe également l'arrivée de populations précarisées : personnes en difficulté, salariés saisonniers ou gens du voyage se sédentarisant, jeunes en situation d'errance, SDF. Ces mouvements sont à prendre en compte et l'action conjointe des centres sociaux et de la MSA, ainsi que d'autres partenaires, peut contribuer à mettre en place des services et actions répondant à des besoins insatisfaits ou imparfaitement satisfaits.
- L'expérimentation a également permis aux centres sociaux de porter un regard spécifique sur les populations agricoles. Là où leur participation préexistait, elle a été confortée ; dans d'autres cas, leur implication était un objectif.

L'un des effets majeurs constatés a été le suivant : « L'incitation des centres à faire une pause dans leur quotidien pour dresser un bilan et redécouvrir leur vocation et missions premières. »

Ce « recentrage » a reçu plus ou moins d'écho selon le profil des centres (gestionnaire de services ou agent de développement social). Mais c'est bien l'apport politique et technique des CMSA, la participation de leurs élus et agents, qui a permis aux centres de demeurer des « catalyseurs de projets, partenariaux et participatifs, sans pour autant concentrer leur réalisation en leur sein », malgré les risques d'instrumentalisation de la part d'autres acteurs. On peut souligner que, dans quelques départements, cette expérimentation a permis le développement d'un travail commun entre les centres.

Il apparaît clairement que les CMSA restent attachées au soutien de la fonction d'animation globale des

centres, sans que les centres sociaux ne soient instrumentalisés. En effet, plus que de simples outils ou moyens au service d'une politique prédéfinie, ils sont considérés comme des partenaires privilégiés. Commentant leur partenariat avec les centres sociaux, de nombreuses CMSA ont fait état de relations de qualité, notamment pour le montage de projets à partir d'une évaluation partagée des besoins sociaux locaux, et sur des préoccupations communes.

On peut certainement affirmer que les liens entre CMSA et centres sociaux reposent toujours sur des convergences de vue, des objectifs communs partagés.

... et qui s'inscrit aujourd'hui dans la durée

Au regard de ce bilan positif, une réunion spécifique entre les CMSA engagées a permis de cerner leurs attentes.

L'ensemble des CMSA souhaitent que le soutien financier accordé par la CCMSA permette de renforcer la fonction d'animation globale des centres sociaux. Le dispositif a donc été reconduit pour la période 2011-2013.

Certaines CMSA ont souhaité qu'un soutien soit apporté au développement d'actions et services conçus selon une démarche de DSL, pour le maintien des personnes âgées dans leur milieu de vie, en écho à l'une des orientations du partenariat CCMSA/FCSF.

En effet, certains territoires ruraux sont confrontés à un triple phénomène : vieillissement démographique massif, risque de diminution des services indispensables à la qualité de vie, accroissement de l'isolement et dilution du lien social.

De ce constat découlent trois enjeux :

- un enjeu démographique lié au vieillissement accru de la population, certains territoires étant caractérisés par une forte présence de retraités agricoles,
- un enjeu de cohésion sociale : dans de nombreux espaces ruraux, les personnes âgées sont victimes d'isolement géographique et social et de difficultés d'accès aux soins et aux services,
- un enjeu de politiques publiques : redynamiser les liens de solidarité (familiaux, de voisinage, générationnels, associatifs, etc.) autour et avec les aînés et s'appuyer sur les ressources sociales locales afin de faire évoluer les politiques publiques.

L'action concertée des CMSA et des centres sociaux devrait permettre de développer de manière combinée :

- le soutien au lien social et aux solidarités de proximité,
- le maintien d'une offre de services ou de structures de proximité de qualité dans divers domaines : prévention, accès aux soins, mobilité, accès aux services, aide aux aidants, hébergement... en valorisant les mutualisations et les maillages.

Au delà de ces dispositifs, et dans le but de promouvoir une conception commune du développement social des territoires ruraux, la CCMSA incitera les caisses

à s'inscrire dans les pactes territoriaux de coopération avec les centres sociaux, afin qu'ils continuent à faire émerger et à accompagner la demande sociale.

En dernier lieu, nous souhaitons attirer l'attention sur le fait qu'aujourd'hui, la logique de rationalisation budgétaire des services déconcentrés de l'Etat et des organismes de protection sociale entraîne de nouvelles organisations, restructurations, régionalisations... Elles portent en elles un grand risque : la perte de proximité pour l'utilisateur. Ce danger confirme, selon nous, l'impérieuse nécessité de tisser des liens avec des acteurs tels les centres sociaux ou les CCAS. Ils devront s'organiser, à l'échelle intercommunale notamment, pour jouer pleinement cette fonction relais.





Centre social & communauté de communes

Centres sociaux et intercommunalités :
nouveau contexte et nouveaux enjeux

Expérimentation avec la Fédération départementale
des centres sociaux du Lot

En Savoie et dans la Nièvre, des centres sociaux
dans l'intercommunalité

Communautés et centres sociaux, un besoin réciproque

Centre social et intercommunalités :
une aventure humaine



CENTRES SOCIAUX ET INTERCOMMUNALITÉS : nouveau contexte et nouveaux enjeux

Par Bernard Saint Germain,
Chargé de mission à Mairie-conseils — Caisse des Dépôts

A l'horizon du 1er juin 2013, toutes les communes devront appartenir à une communauté d'agglomération ou à une communauté de communes¹. En même temps, le périmètre actuel des communautés est presque partout appelé à évoluer vers des territoires plus vastes. De nombreux syndicats intercommunaux verront également leurs activités reprises par les communautés de communes ou d'agglomération. En milieu rural et périurbain, l'organisation des territoires sous l'unique modèle des communautés de communes fera de cet échelon un espace territorial d'élaboration de projets et de contractualisation avec de nombreux partenaires. Plus qu'une nouvelle organisation administrative, cette évolution aura une influence directe sur la vie quotidienne des habitants, en fonction des compétences intercommunales exercées. Pour les centres sociaux existants ou en devenir, ces nouveaux territoires de projet et de contractualisation constituent un nouveau contexte.

La loi de cohésion sociale de 2005 a institué un nouveau bloc de compétences intitulé « action sociale d'intérêt communautaire », donnant toute légitimité aux communautés de communes pour intervenir dans le domaine social. De plus en plus, les communautés de communes se saisissent de nouvelles compétences dans le champ de la vie sociale. Face à leur affirmation dans le paysage social, quelles seront les évolutions des relations entre les différents partenaires, notamment associatifs ? Quels liens tisser entre l'expression de cette maîtrise d'ouvrage sociale, que peuvent légitimement porter des élus, et l'action des nombreux acteurs et partenaires depuis longtemps présents sur le territoire ? Quelles sont les complémentarités à valoriser quand de plus en plus de communautés de communes se dotent d'un centre intercommunal d'action sociale (CIAS) ?

Si le CIAS² est bien un outil au service des communautés de communes, cette structure ne prétend répondre

1. Excepté Paris et la Petite Couronne (92, 93, 94)

2. Voir tableau comparatif missions Centre social/CIAS en annexe

seule aux différentes attentes sociales d'un territoire. En ce sens, il a semblé indispensable à Mairie-conseils de mener une investigation complémentaire dans le secteur associatif au sein duquel évoluent principalement les centres sociaux. Dans le large prisme du monde associatif, ces derniers ont retenu notre attention au regard de la situation particulière qu'ils occupent depuis toujours dans les territoires.

Acteurs associatifs à part entière, les centres sociaux sont très souvent dotés d'un conseil d'administration où siègent, de droit, des élus locaux. Cette structure associative est donc très proche du monde des collectivités locales.

Par ailleurs, le label « centre social » s'obtient sur la base d'un projet recevant l'agrément des caisses d'allocations familiales (CAF) au regard de certains critères, mais aussi de valeurs soucieuses de l'intérêt général : le projet d'un centre social devra porter une mission d'animation globale, développer des actions intergénérationnelles, offrir des services utiles à toute la population, garantir un accueil aux personnes rencontrant des difficultés et être un lieu d'expression et de participation des habitants.

Ainsi, leur proximité avec le monde des élus locaux et la dimension d'intérêt général de leur mission placent les centres sociaux dans une situation particulière au regard des politiques sociales publiques que souhaitent désormais développer les communautés de communes.

L'enjeu est de savoir comment positionner, sur un même territoire, le rôle respectif de la collectivité et du centre social dans un souci de respect des missions et fonctions de chacun. Comment un centre social pourra-t-il affirmer son rôle d'acteur collectif, partenaire du projet de développement social du territoire, dans un espace de dialogue et d'échanges ?

Les collectivités locales doivent apporter des réponses à ces questions. Or, certaines d'entre elles considèrent les centres sociaux comme des centres de dépenses ou comme de simples exécutants des procédures publiques : ces territoires ne prennent-ils pas le risque de tarir l'initiative et l'engagement associatif ? Pareillement, les centres sociaux, dont l'activité principale se résumerait à fournir et gérer des services, s'éloigne-

raient de leur mission confiée par l'agrément de la CAF. Enfin, est-ce que l'antériorité de son existence et de ses actions désigne automatiquement le centre social comme l'opérateur unique sur le territoire ?

Nous savons tous que la vie sociale des territoires ruraux n'est pas épargnée par les difficultés et les problèmes. Mais il existe aussi - et heureusement - des ressources et des projets. Ainsi, il serait dommage de faire l'impasse sur une nouvelle approche de l'intervention et du partenariat des centres sociaux. Ils sont tous appelés à développer des coopérations avec les communautés de communes. De nombreux et différents acteurs sont convaincus que leur longue expérience constitue une grande richesse et une chance pour l'intercommunalité à vocation sociale. Travailler l'articulation entre le projet de la communauté de communes et celui du centre social intercommunal renforcerait l'approche territoriale du développement social.

Quatre références pour articuler le projet social de l'intercommunalité et celui du centre social

Cette articulation peut être facilitée si l'on considère les quatre références que partagent les centres sociaux, les communautés de communes et les pays : le périmètre, le projet, le partenariat et la participation.

Le périmètre

La référence à la notion de périmètre révèle immédiatement l'existence d'un territoire. Cette approche spatiale amène les acteurs à développer leurs activités non plus à partir de filières verticales et cloisonnées, mais par des approches transversales. La notion de périmètre renvoie donc à une logique et à une pratique où les modes d'intervention sont territorialisés. L'extension des périmètres des communautés de communes constituera à très court terme une nouvelle donne pour presque tous les territoires. Ces extensions de périmètre des communautés de communes, souhaitées par les élus et/ou fortement attendues par la loi de décembre 2010, ne seront pas sans incidence pour les centres sociaux. L'intervention du centre social ne sera pas toujours « extensible » au nouveau périmètre intercommunal. Toute action sociale a besoin de proximité : il reviendra aux acteurs d'en décliner les nouveaux contours.

Le projet

Trop souvent réduit à un équipement ou à une offre d'activités, le centre social doit avant tout être reconnu par le projet qu'il porte, agréé par la CAF. De leur côté, les communautés de communes exercent des compétences sociales d'intérêt communautaire qui déclinent le projet politique des élus. En ce sens, il est fondamental de ne pas confondre la politique sociale que porte une communauté de communes et le projet du centre social agréé par la CAF. C'est par leur approche complémentaire que peut émerger un processus de développement social local.

Le partenariat

Centre social, communauté de communes et pays doivent chacun mettre en place un important partenariat pour voir aboutir leurs initiatives. Qu'ils soient à la fois et tour à tour maître d'ouvrage, maître d'œuvre ou bien encore lieu de réflexion et d'orientation, les acteurs ne peuvent agir seuls pour le développement social du territoire. Si chacun s'accorde sur le fait que plus personne ne peut répondre seul aux défis sociaux d'aujourd'hui, la notion de partenariat renvoie également à une bonne articulation entre les acteurs et les différents échelons territoriaux. Le partenariat revient aussi à répondre à la question : « Qui fait quoi ? » Le centre social ne peut pas être systématiquement le gestionnaire de toutes les activités d'utilité sociale sur le territoire.

La participation

Concernant la participation, les centres sociaux sont historiquement porteurs de cette valeur, même si elle correspond davantage à une recherche permanente qu'à une pratique profondément ancrée. La participation a été intégrée aux pays qui installent des conseils de développement, même si, là encore, beaucoup reste à découvrir. Enfin, les communautés de communes ouvrent des commissions de travail dans certains domaines et peuvent mettre en place, depuis 1999, des commissions consultatives ouvertes à des personnes qualifiées. Toutefois, l'originalité de la participation promue par les centres sociaux est de rechercher à associer des habitants à l'élaboration d'un projet et à sa mise en œuvre.

Ces quatre références communes sont autant de points de repère identiques et transversaux qui peuvent servir de base pour le développement des synergies entre centre social, communauté de communes et pays.

Pour Mairie-conseils, l'inscription du centre social dans le nouveau paysage intercommunal suscite les questions suivantes :

La place des élus intercommunaux

Même s'il s'agit très souvent d'une association loi de 1901, le centre social est lié aux collectivités locales, et ce sont les élus municipaux du bourg-centre et de communes ayant un lien avec le centre social qui siègent au conseil d'administration. Comment aujourd'hui créer un lien nouveau quand la communauté de communes, de par ses nouvelles compétences, est appelée à se substituer à ces communes ?

La place des bénévoles

Alors que de plus en plus de bénévoles sont prêts à s'engager pour porter des initiatives souvent ponctuelles, très peu souhaitent assurer des tâches de gestion toujours plus lourdes pour faire perdurer un service ou une activité au seul bénéfice d'usagers « consommateurs ». De leur côté, les militants associatifs qui continuent à assurer ces charges et les responsabilités qui y sont associées trouvent rarement des volontaires pour prendre la suite. Les phénomènes conjugués de la réglementation et de la professionnalisation, l'attitude de plus en plus consumériste des usagers imposent aux centres sociaux et aux communautés de communes d'intégrer ces nouveaux éléments de contexte dans leurs projets de développement social local.

Les missions

Comment identifier clairement la mission d'animation globale et intergénérationnelle du centre social quand, sur un même territoire, une communauté de communes investit dans la mise en place de services à la personne et développe des interventions sociales reposant sur des compétences d'intérêt communautaire ? Les communautés de communes sont aussi de plus en plus nombreuses à se doter d'un centre intercommunal d'action sociale (CIAS) qui doit procéder à une analyse des besoins sociaux. Comment CIAS et centre social peuvent-ils partager une vision des enjeux sociaux sur le même territoire ?

L'échelle territoriale

Si le centre social est bien un acteur collectif menant un projet territorialisé, comment doit-il décliner ses

relations avec les différentes communes du territoire et les compétences de la communauté de communes ? Sur un périmètre intercommunal de plus en plus vaste, la déclinaison opérationnelle d'un projet social devra prendre en compte les différentes caractéristiques sociales qui ne pourront jamais être appréhendées d'une manière uniforme.

A l'image de ce qui existe déjà dans certaines villes, peut-on imaginer, demain, la présence de plusieurs centres sociaux pour des communautés de communes

toujours plus étendues et pouvant compter plusieurs dizaines de milliers d'habitants ?

Le présent chapitre « Centre social et communauté de communes » n'a pas la prétention d'apporter des réponses exhaustives – qui pourrait y prétendre ? – mais plutôt d'accompagner une recherche qui s'impose de plus en plus aux acteurs locaux quant aux missions et aux rôles respectifs du monde associatif et des collectivités publiques : une recherche importante dont l'enjeu est l'enrichissement de la vie sociale des territoires.





EXPÉRIMENTATION AVEC LA FÉDÉRATION DÉPARTEMENTALE DES CENTRES SOCIAUX DU LOT

Une expérimentation a été menée en 2003 à l'initiative de Mairie-conseils et de la Fédération des centres sociaux. Elle a permis de cerner les principaux enjeux concernant les liens entre communautés de communes et centres sociaux. L'ensemble de ces enjeux demeure, même si les problématiques ont évolué.

Elle a été réalisée sur des terrains fortement mobilisés : un diagnostic d'évaluation a été mené sur des territoires volontaires situés dans le département du Lot, avec la Fédération départementale des centres sociaux, sur la problématique « centre social et communauté de communes ».

Objectif : cerner les interrogations majeures et les objectifs généraux. Les principaux acteurs concernés ont été réunis, les éléments constitutifs de leurs choix et de leurs engagements ont été analysés afin d'identifier les potentiels de coopération durable entre communauté de communes et centre social.

Pour cela, nous avons procédé en trois étapes animées par un comité de pilotage comprenant cinq à six

personnes représentant les élus, les centres sociaux et les institutions (CAF, MSA, service social du conseil général, etc.), en présence de Mairie-conseils. La méthode utilisée et le déroulement de la démarche ont été identiques dans le Lot et en Poitou-Charentes. Ils reposent sur un processus d'élaboration collective.¹

Centre social et communauté de communes

Les deux centres sociaux ruraux du Lot dressent globalement les constats suivants :

- Certains partenaires ne s'impliquent que dans l'action ou l'activité qu'ils financent. Cette attitude nuit à la mission « **d'interventions sociales concertées** »² que doivent assurer les centres sociaux.
- La mise en place de services destinés essentiellement aux personnes en difficulté n'éclaire pas les

1. Voir méthodologie en annexe.

autres missions du centre social qui doit avoir une « **vocation sociale globale** »². De ce fait, il ne peut valoriser les ressources et accompagner des projets qui enrichiraient la vie sociale du territoire : « Cette mission d'animation de la vie sociale ne nous est pas entièrement reconnue. »

- Le fonctionnement associatif reste encore trop méconnu : considéré davantage comme un outil au service de procédures, le centre social doit réaffirmer sa fonction de « **lieu d'expression et de participation des habitants** »².
- Le centre social est à l'écoute de la vie locale et inscrit son action dans la dynamique de développement local. Toutefois, il ne lui appartient pas de répondre à tout, et cela entraîne des interrogations sur les limites de son intervention. « **Lieu de coordination et de concertation** »², il doit pouvoir se positionner par rapport aux communautés de communes qui s'organisent sur le territoire. L'enjeu pour le centre social est d'animer un réseau entre les différents acteurs de la vie sociale plutôt que de chercher à être présent partout et pour tout.

Les interrogations majeures

De ces constats, découlent des interrogations majeures à travers lesquelles tous les centres sociaux ruraux peuvent se reconnaître.

Qu'est-ce qu'un centre social en milieu rural ?

- En quoi un centre social rural contribue-t-il à apporter une réponse pertinente aux questions sociales

dans la nouvelle organisation intercommunale des territoires ?

- Est-on dans un fonctionnement associatif ou dans une logique de prestataire, et pour quel niveau de participation des habitants ?

Quelle lisibilité les habitants et les partenaires du centre social rural ont-ils ?

- Quelle est la place du centre social dans l'évolution de l'organisation locale du territoire et, notamment, par rapport aux communautés de communes se dotant de compétences sociales ?
- Quels liens et quelles complémentarités existe-t-il avec les politiques des autres partenaires ?

Quelles sont les incidences du développement des services au public ?

- Quelles sont les fonctions d'un centre social : outil de gestion, instances de réflexion, lieu de services au public ?
- Quelle organisation mettre en place pour le centre social et quel rôle donner à chaque composante : rôle des élus, des partenaires, des habitants et des salariés ?

Pour tenter d'apporter des réponses à cette série d'interrogations, une photographie a été réalisée sur la manière dont les différents acteurs du territoire se positionnent dans la problématique du développement social local.

L'approche de la problématique « centre social et communauté de communes » s'est déroulée en trois étapes (voir pages suivantes).

2. Circulaire Cnaf 1995

Etape 1 : Diagnostic-évaluation réalisé par six groupes-tests

Issus des principales catégories d'acteurs intéressés et des territoires des deux centres sociaux, six groupes de douze personnes sont constitués. Ils représentent :

- des élus communaux, intercommunaux et cantonaux,
- des salariés et des responsables bénévoles des centres sociaux et des associations utilisatrices des centres sociaux,
- des usagers des services et des activités des centres sociaux,
- des associations présentes sur le territoire,
- des institutions sociales, du monde scolaire, des professions de santé, etc.,
- des socioprofessionnels (artisans, agriculteurs, commerçants, etc.).

Chaque groupe a travaillé séparément, pour une seule séance de trois heures organisée selon les mêmes modalités et sur la base d'une même question :

« Du point de vue qui est le vôtre, sur quoi et comment doit se faire le développement social local sur votre territoire ? »

Les temps forts de la contribution de chaque groupe-test²

Le groupe des élus

Ce double rôle est souligné par les élus au regard d'expériences de terrain concernant la création d'une crèche parentale et la mise en place d'un relais d'assistantes maternelles. Au delà de ces deux exemples, les élus mesurent bien la fonction d'espace intermédiaire du centre social dans lequel les acteurs locaux imaginent et construisent les réponses possibles aux attentes et besoins exprimés.

En l'absence d'autres opérateurs reconnus, le centre social doit souvent assurer la gestion de nombreuses activités et les élus soulignent que « *le poids des responsabilités est de plus en plus lourd pour les associations* » et que, par conséquent, « *il y a moins de bénévoles associatifs* ».

2. Les phrases entre guillemets sont extraites des débats tenus dans les groupes-tests.

Actuellement encore, beaucoup de maires disent qu'ils « *aimeraient bien savoir si au centre social, il y a quelqu'un de leur commune* », mais globalement le groupe des élus témoigne d'une évolution dans la perception de l'intérêt que représente le centre social pour les communautés de communes. Les élus des communautés de communes souhaitent que « *leur structure exerce des compétences en lien direct avec le centre social* », même si l'unanimité ne s'exprime pas encore à ce sujet. Aussi, les élus font le constat que « *l'absence de compétence sociale de certaines communautés de communes entraîne des difficultés réelles* » et que, concrètement et financièrement, « *les coopérations entre les communautés de communes et les institutions sociales sont essentielles* ». Concernant l'avenir de l'intervention sociale sur les territoires, les membres du groupe affirment que « *les réalisations devront être intercommunales* ».

Les élus expriment par ailleurs le problème de lisibilité du centre social tant pour leurs collègues éloignés des préoccupations sociales que pour la population qui n'utilise ni ne fréquente le centre.

Confrontés aux questions que pose la jeunesse sur leur territoire, les élus souhaitent que « *le centre social puisse jouer un rôle d'encadrement des adolescents* », ce qui traduit bien le souci grandissant des élus des communautés de communes pour appréhender ce secteur délicat de la vie locale.

« Le centre social peut jouer un rôle de médiateur et d'initiateur »

Enfin, c'est le groupe des élus qui s'est le plus interrogé sur la capacité des centres sociaux à agir dans le domaine de la création d'activités économiques.

Le groupe des salariés et des responsables bénévoles des centres sociaux et des associations utilisatrices

Les salariés et les bénévoles sont bien conscients du déficit d'image et de compréhension des actions qu'ils initient et pilotent, mais cette difficulté – même si on peut tenter de la réduire – sera toujours inhérente à la mission du centre social. En effet, ils réaf-

firmant fortement que « *le centre social doit être un lieu d'émergence de projets nouveaux* ». Pour cela, il doit demeurer ouvert et « *être un lieu d'écoute et de mise en relation* ». Cette mission d'animation de la vie sociale est difficile à cerner et le « *centre social rencontre donc des difficultés à se faire connaître auprès de toute la population* ».

« La variété des activités du centre social rend plus difficile sa lisibilité »

Cette situation est renforcée par le fait que « *le centre social compense l'absence de services publics en milieu rural* » alors que les salariés et les bénévoles s'accordent pour dire que « *le centre social ne doit pas être considéré comme une solution à tous les problèmes* ».

Cette question du manque de lisibilité de l'intervention des salariés et des bénévoles laisse également apparaître le sentiment d'un manque de reconnaissance du travail réalisé et de sa crédibilité. Cette situation prend une dimension particulière quand on sait la précarité financière des centres sociaux. « *La recherche permanente de subventions nous met dans une position de quémandeur vis-à-vis des institutions publiques* ». Pour quelques-uns le constat est quelque peu désabusé : « *On peut se demander si les élus et les pouvoirs publics ont bien conscience du rôle du milieu associatif dans la construction du lien social* ».

Enfin, si le groupe des élus s'interroge sur la capacité du centre social à être aussi un acteur économique, il est affirmé ici que « *le centre social est un créateur d'activités génératrices d'emplois* ».

Le groupe des usagers des services et des activités des centres sociaux

Par cette affirmation, les usagers mesurent bien le rôle d'initiateur du centre social en termes d'activités nouvelles. En évoquant la capacité à créer de nouvelles associations, ils pointent aussi la nécessité de trouver des **structures-relais** pouvant assurer le portage et la gestion de ces nouvelles activités.

Une fois cette mission identifiée, les usagers mettent en évidence que les propos récurrents sur la proximité des centres sociaux devraient être complétés par le degré d'accessibilité :

- accessibilité pratique : en milieu rural, l'engagement associatif est entravé en permanence par la question des déplacements qui exigent un moyen de transport individuel,
- accessibilité à la vie interne du centre social : les utilisateurs n'ont pas suffisamment de place dans la gestion et la direction des centres sociaux et ne sont pas suffisamment informés de ce qui s'y pratique.

« Les centres sociaux devraient soutenir les initiatives de création d'activités ou d'associations »

Ces remarques se veulent avant tout des critiques constructives dans la mesure où les usagers expriment leur attachement aux centres sociaux en formulant aussi le souhait suivant : « *Il faut trouver des solutions pour amener les gens à se sentir concernés et à participer* ».

Le groupe des associations présentes sur le territoire

La mission d'intérêt général qui leur est reconnue, leurs liens privilégiés avec les institutions, leurs rapports souvent étroits avec les élus locaux et les services de l'Etat donnent aux centres sociaux une dimension particulière dans le milieu associatif où ils évoluent.

« La vision globale des centres sociaux ne doit pas écraser les associations locales »

Aussi, et dans un milieu rural où les acteurs ne sont pas toujours très nombreux, le centre social peut donner l'image d'une structure incontournable comme l'évoque le constat suivant : « *Il est dommage que les*

3. Cette problématique à part entière de l'articulation entre le centre social et le reste du milieu associatif porteur de développement local a bien été mise en évidence mais dépasse largement les limites de notre travail approchant seulement les liens à tisser entre intercommunalité et centre social rural. Cette question d'articulation n'a pu être retenue et n'a donc pas fait l'objet d'un des groupes de travail mis en place dans le cadre de notre démarche de diagnostic-évaluation.

élus et les administrations ne nous prennent au sérieux qu'avec le relais du centre social ».

Par ailleurs, le groupe déplore que souvent « *les élus exigent des compétences professionnelles de la part des associations sans leur en donner les moyens* ». Les élus demanderaient autant aux simples associations qu'aux centres sociaux.

Mais au delà de ces remarques, les associations souhaiteraient bénéficier « *d'un centre de ressources et d'informations* », mais surtout affirment « *que des mécanismes de concertation permanente seraient nécessaires entre élus, associations et administrations* »³.

Le groupe des institutions⁴

Il est d'abord noté que « *la mission des centres sociaux a évolué dans les dernières années* ». Cette reconnaissance d'une évolution concerne notamment les actions d'insertion sociale et professionnelle de publics en difficulté. Ce constat est complété par plusieurs remarques visant à requalifier la présence des institutions et des financeurs dans la vie du centre social.

« Il y a un besoin de transparence sur la nature et l'objet des financements des centres sociaux »

Tout d'abord un regret s'exprime collectivement : « *Il n'y a pas d'accords d'objectifs entre les différents financeurs*. » Les membres du groupe pensent également que « *l'attente des financeurs vis-à-vis des centres est différente* ». Pour faire changer cette situation, « *il y a un besoin de transparence sur la nature et l'objet des financements des centres sociaux* ». Pour cela, la nécessité de trouver un mode de coordination entre les différents financeurs est jugée indispensable.

L'enjeu est bien de faire reconnaître par tous les financeurs que les activités qu'ils soutiennent dans le centre social ont pu s'y créer et se développer grâce à

4. CAF - MSA - Conseil général - DDTEFP - DAS - Jeunesse & Sports

l'existence d'une mission d'animation sociale globale. Cette mission n'est reconnue et financée que par une seule institution : la caisse d'allocations familiales.

Le groupe des socioprofessionnels

C'est sûrement ce groupe qui a le plus fortement affirmé le décalage entre les réalités du monde rural et la vision qu'en ont les institutions.

Les membres du groupe pensent que « *le centre social est identifié d'une manière réductrice à travers l'action menée en direction des personnes en difficulté* », même s'ils soulignent en même temps qu'il y a « *une déperdition des solidarités familiales dans le milieu rural* ». Il est donc suggéré aux centres sociaux de « *faire un effort particulier de communication sur ses actions* ».

« *Les institutionnels ne prennent pas suffisamment en compte les spécificités de la ruralité dans leur commande aux centres sociaux* »

Enfin, la situation de précarité financière est également pointée : « *Les salariés des centres sociaux dépensent beaucoup d'énergie à travailler à la survie de leur structure.* » Pour autant, le rôle d'animation des centres sociaux est jugé positif dans la mesure où il « *permet de faire des rencontres et de nouer des contacts* ».

Etape 2 : Synthèse des groupes-tests et constitution de quatre groupes de travail

Caractéristiques des centres sociaux

Une première observation avait été notée par tous les groupes et a été confirmée par les réponses consensuelles au questionnaire : le caractère de proximité des centres sociaux dans un contexte rural.

Tout le monde s'accorde pour dire l'importance de ce contexte caractérisé par une faible densité de population, par des déplacements rendus problématiques compte tenu des distances et des moyens de transport existants, et aussi par des changements significatifs dans le mode de vie en milieu rural qui bousculent les traditionnelles solidarités familiales.

Ces caractéristiques imposent aux centres sociaux une implantation la plus proche possible des habitants de façon à avoir une bonne écoute des besoins émergents. Mais cela multiplie les lieux d'intervention et donc les coûts, ce qui tend finalement à rendre difficile le maintien des activités proposées.

De ce point de vue, l'activité des centres est forcément différente en ville et en milieu rural. Sur cet aspect, la difficulté est accentuée par le fait que, dans leur commande aux centres sociaux, les institutionnels ne prennent pas suffisamment en compte les spécificités de la ruralité.

Intercommunalité et développement du territoire

L'inscription des centres sociaux et plus largement des associations dans le développement local fait également l'objet d'un consensus.

L'implantation intercommunale des centres, l'atout majeur que représente leur proximité, leurs interventions dans le domaine social en font des acteurs du développement des territoires (presque tout le monde reconnaît que les centres sociaux ont une action importante et pertinente d'accompagnement des personnes en difficulté).

Il y a un quasi-consensus pour affirmer que le développement du territoire nécessite de lier le développement du social avec celui de l'économie. De ce point de vue, les centres sociaux peuvent être des lieux d'émergence de projets créateurs d'activités nouvelles, elles-mêmes génératrices d'emplois.

Pour autant, les difficultés des centres, et plus largement des associations, ne sont pas ignorées. D'une manière générale, si les associations sont considérées comme des acteurs légitimes du développement local, la charge de gestion des dossiers de plus en plus com-

plexes est trop lourde pour les responsables bénévoles, et l'absence de moyens entrave le développement de leurs activités.

Plus directement, pour les centres sociaux, la précarité de leurs financements est un handicap pour leur propre développement.

Acteurs en jeu et concertation

Un troisième thème abordé dans les groupes-tests fait consensus : la qualification des acteurs et de leur niveau de concertation.

S'il est clair que les collectivités ont besoin d'être aidées pour mettre en place des infrastructures nécessaires à l'animation, il ne fait pas de doute que, de plus en plus, les réalisations devront être intercommunales, notamment dans le domaine social. Presque tous les participants affirment qu'en matière d'action sociale, les coopérations entre les communautés de communes et les institutions sociales sont essentielles et qu'elles doivent être complémentaires, ce qui suppose de bien connaître leurs champs d'intervention respectifs.

Pourtant, quelques obstacles à ces coopérations sont relevés de manière consensuelle : 93 % des participants pensent qu'il serait nécessaire que les communautés de communes et les pays précisent leurs compétences respectives dans le domaine social, et qu'une forme de concertation permanente entre élus, associations et administrations éviterait incompréhension, blocage et inefficacité. Lucidement, on sait aussi que la mise en place d'un système coopératif n'est pas innée et qu'elle doit se travailler.

Enfin, trois autres aspects moins consensuels peuvent être notés :

- les associations qui créent des services et des activités génératrices d'emplois prennent des risques que les élus ne prendraient pas (60 % des réponses),
- les associations comme les centres sociaux pallient l'absence des services publics et les carences des institutions (73 %). Les élus sont d'accord à 62 %, les institutionnels sont d'accord à 25 % et tout à fait contre également à 25 %,
- le centre social est identifié d'une manière réductrice à travers l'action menée pour les personnes en difficulté (66 % des réponses)

Au terme de cette seconde étape, il a été décidé de mettre en place quatre groupes de travail abordant les questions suivantes :

- 1. Comment identifier des facteurs de transparence et des critères de lisibilité au service des centres sociaux et de leurs partenaires ?**
- 2. Quelles capacités objectives possèdent les centres sociaux pour créer des liens entre le développement social et le développement économique ?**
- 3. Quels sont les éléments qui fondent la dimension de proximité des centres sociaux ?**
- 4. Comment préciser le positionnement des centres sociaux dans les nouvelles organisations du territoire engagées par les élus ?**

Ces groupes sont composés librement par les personnes ayant été membres des groupes-tests et par d'autres, intéressées par ce travail. En fonction de ses disponibilités et de ses centres d'intérêt, une même personne peut faire partie de plusieurs groupes de travail.

Etape 3 : Production des quatre groupes de travail

Groupe 1 : Comment identifier des facteurs de transparence et des critères de lisibilité au service des centres sociaux et de leurs partenaires ?

Le contexte

Chaque financeur exprime sa demande, voire sa commande, sans tenir compte de celles des autres. Cela engendre des problèmes de cohérence dans les interventions. Comment faire, en amont, pour que les financeurs et commanditaires des centres sociaux se rencontrent et cernent ensemble ce que chacun reconnaît dans le projet global du centre social ?

L'antériorité intercommunale des centres sociaux

Les centres sociaux ont toujours eu une pratique intercommunale et ils ont ainsi précédé, dans le domaine de la vie sociale, les politiques de développement aujourd'hui engagées par les communautés de communes. Ils ont rendu et rendent encore des services aux populations en palliant les carences du territoire. Ceci peut expliquer la perte de lisibilité pour les financeurs et les utilisateurs. Parfois, les centres sociaux agissent comme relais territoriaux des politiques publiques. La présence des communautés de communes doit permettre de les repositionner dans leur rôle associatif.

La place du conseil général

De son côté, le conseil général, qui possède la compétence globale d'action sociale, réorganise actuellement son fonctionnement et procède à la territorialisation de son intervention : désormais, les circonscriptions d'action sociale auront le même périmètre que celui choisi par les pays. Chacun espère que cette territorialisation modifiera un mode d'intervention qui est encore aujourd'hui trop vertical et cloisonné par services. Ce nouveau mode de fonctionnement devrait favoriser un rapprochement avec les centres sociaux, dans un souci de complémentarité et non de concurrence.

L'engagement des partenaires

La fonction d'animation globale définie par le projet du centre social agréé par la caisse d'allocations familiales doit déboucher sur des conventions entre les centres sociaux et les différents partenaires. Un partenaire financier peut-il seulement se considérer comme le client du centre social, celui-ci ne devant qu'assurer le service demandé et payé ?

Il faut que les partenaires se rencontrent pour situer leur propre engagement et leur action dans la démarche globale du centre social. Parmi ces partenaires, les collectivités locales doivent aussi clarifier leur engagement et préciser ce qui relève encore des communes et ce qui est de la compétence intercom-

munale. Cet engagement de chaque partenaire pourrait s'ordonner autour des points suivants :

- apporter des éléments de diagnostic,
- énoncer clairement ses critères et ses règles de financement,
- partager le diagnostic global,
- préciser la place des habitants, des usagers,
- alimenter le contenu du projet du centre social.

Le rôle des centres sociaux pour une meilleure lisibilité

Les conseils d'administration des centres sociaux doivent prendre l'initiative de rassembler les financeurs et de travailler pour donner un sens à l'intervention de chacun. Siégeant dans ces conseils d'administration, les élus doivent accompagner politiquement cette initiative.

Au moins peut-on imaginer qu'un engagement de même durée que le projet social soit conclu par les communes, les communautés de communes, la MSA et la CAF. Il s'agit d'un acte de partage, tant du diagnostic que des orientations stratégiques du projet social, que d'autres partenaires pourront alors difficilement ignorer. Ainsi, les centres sociaux doivent pouvoir modifier leur image de simples prestataires de services et ne plus pallier systématiquement l'absence d'autres opérateurs : initier, sûrement ! gérer peut-être, mais pourquoi et pour combien de temps ?

Pour cerner le niveau d'engagement des partenaires institutionnels et financiers, le conseil d'administration du centre social peut poser à ses partenaires une série de questions et proposer des réflexions afin d'établir de nouvelles relations. Le groupe de travail propose les points-clés suivants :

- Chaque financeur doit préciser la finalité des subventions ou prestations qu'il propose et distribue aux centres sociaux. En finançant un des objectifs du centre social, chacun des différents financeurs a-t-il l'impression de partager un projet plus global ?
- Il faut identifier ce que chacun souhaite financer dans un centre social (projets et activités).
- Le centre social est acteur du développement social local et agit à partir d'un diagnostic. Aussi, plusieurs questions sont à poser aux partenaires financiers :

- Quels sont les éléments du diagnostic qui sont partagés entre les partenaires financiers ?

- Dans leurs financements, peuvent-ils préciser la part dédiée au coût de l'animation globale dont dépend l'existence même du centre social ?

- Un centre social se réfère à une démarche d'éducation populaire qui tend à favoriser les capacités de progrès des personnes. Dans le domaine particulier qu'il subventionne, quelle place chaque partenaire financier entend-il donner aux usagers et acteurs locaux ? Peut-on, du point de vue des partenaires financiers, définir ensemble un projet, entre habitants, acteurs locaux et institutions ?
- Comme cela se fait déjà dans d'autres départements, les partenaires financiers des centres sociaux souhaitent-ils participer à un comité « d'avant agrément » avec la CAF ? Celle-ci continue à décider ou non d'un agrément « centre social », mais en consultant les différentes institutions.
- Les différents partenaires financiers doivent aussi partager des critères d'évaluation. Peut-on travailler collectivement à une grille d'évaluation ?

Principales propositions pour identifier des facteurs de transparence et des critères de lisibilité :

- la mise en place des intercommunalités de projet doit permettre de repositionner les centres sociaux dans leur rôle associatif,

- il faut que les partenaires se rencontrent pour situer leurs propres engagement et action dans la démarche globale du centre social.

- la fonction d'animation globale du centre social doit être reconnue par les différents partenaires.

Pour mettre en œuvre ces propositions, le conseil d'administration du centre social doit prendre l'initiative de rassembler les financeurs et de travailler pour donner un sens à l'intervention de chacun.

Groupe 2 : Quelles capacités objectives les centres sociaux possèdent-ils pour créer des liens entre le développement social et le développement économique ?

Le groupe de travail établit tout d'abord une typologie des actions engagées tissant le lien entre le domaine social et le domaine économique.

Promouvoir les services de proximité :

- Un projet de halte-garderie, créateur d'emplois, a été porté par le centre social, ce qui a favorisé l'implication des communes et a permis sa pérennisation. Le centre social a pu établir le lien entre le projet et les élus.
- Dans le domaine des services de proximité, le centre social intervient directement dans le secteur de l'enfance et dans celui du vieillissement.

Promouvoir des actions de formation :

- Au niveau de la coordination gérontologique, le centre social porte un projet de formation. Il en est de même au niveau du relais-assistante maternelle. Il faut que les centres sociaux mettent en évidence la dimension économique de ce type d'action de formation qui relève de la création d'activité, de services rendus à la population et de qualification des personnels.

Accueillir des porteurs de projet :

- L'accueil d'un porteur de projet comprend des facettes économiques mais également sociales et humaines : un centre social accueille sans tri préalable des projets encore fragiles.
- Le centre social se donne le temps de l'écoute alors que les consulaires sont généralement dans le « faire » : le projet d'un garage associatif a ainsi été compris puis soutenu par le centre social.
- Le centre social est un lieu où les porteurs de projet peuvent se rencontrer, se confronter et être en relation avec le pays et l'association de développement.

Une action originale en direction des entrepreneurs :

- Suite à un repas permettant la rencontre d'une quinzaine d'« entrepreneurs » à l'échelle d'un canton, un club d'investisseurs est en projet, tout comme l'adhésion des communautés de communes, des consulaires et du centre social à une charte pour l'accueil d'actifs en milieu rural.
- Il faut trouver les moyens pour que les gens de milieux professionnels différents se retrouvent et échangent : c'est un enjeu préalable à la création d'emplois partagés.
- Si le centre social peut démarrer une activité, il est souvent nécessaire de passer le relais à un autre acteur qui n'est pas forcément une association. Mais il faut savoir transférer : passer le relais nécessite aussi de transférer « l'esprit » du projet.

Autre action engagée :

Le centre social est intervenu là où les autres acteurs ne veulent pas ou plus se positionner, par exemple sur un projet pour créer des liens entre les familles, les jeunes et les artisans pour faciliter l'accès à l'apprentissage ou pour intervenir dans le domaine culturel en soutenant des artistes locaux.

Le groupe de travail retient deux orientations majeures du centre social en matière de développement économique et social :

Le centre social est un accompagnateur de projets associatifs

Le centre social a une fonction d'accueil des porteurs d'idée, d'activité. La personne qui porte une idée ne sera pas forcément celle qui portera le projet et l'activité qui en découleront, mais l'accueil au centre social est libre, non normatif par rapport à ce qui existe déjà ailleurs.

Par sa proximité, le centre social peut être à l'écoute et attentif à des microprojets exprimés sur des micro-territoires (proximité) pour les accompagner, les mutualiser, les aider à se mettre en forme, fournir le cas échéant des services communs (par exemple comptabilité et recherche de financement). Ainsi, le groupe de travail affirme que les centres sociaux peuvent valoriser plus facilement les projets relevant du monde associatif.

Le centre social est un accompagnateur de microprojets d'activité économique

Il existe des lieux d'accueil et de conseil publics : les chambres consulaires, l'association de développement de pays, les communautés de communes et des conseils privés, essentiellement les experts-comptables.

Pour les porteurs de projet, la multiplicité des lieux-ressources est un obstacle, notamment pour une première écoute pour les projets qui sont encore au stade de l'idée. De plus en plus de porteurs de projet économique souhaitant être reçus et accompagnés vont au centre social. De plus en plus de demandes de conseil en développement y arrivent aussi. Le centre social doit travailler en complémentarité avec le conseil de développement et se rapprocher des communautés de communes.

Il faut donc que soient clairement identifiés les différents lieux, compétences et complémentarités dans le domaine de l'accompagnement, pour améliorer l'efficacité et éviter les interférences entre acteurs et institutions locales.

Pour le centre social, il faudrait passer le relais après avoir réalisé le premier accueil. Il est indispensable de repérer les différents acteurs qui peuvent poursuivre l'accompagnement du porteur de projet. Il est aussi possible qu'il manque certains relais sur le territoire.

Très fréquemment, le projet vise la création de son propre emploi. Il est donc nécessaire de resituer la demande par rapport à l'existant et d'être au clair avec le porteur de projet en lui expliquant à quel stade s'arrête le rôle du centre social.

La volonté de création d'activité doit être écoutée par le centre social : il s'agit d'entendre une attente et de répondre à une dynamique personnelle et, suivant le cas, d'apporter une aide à la construction de la personne ou à sa reconstruction. En ce sens, le centre social favorise la capacité à entreprendre et renforce la logique de création d'activité. Ce rôle du centre social participe à la dynamique du territoire.

Le centre social pourrait avoir la mission de travailler avec les porteurs de projet allocataires du RMI : un travail de groupe est possible, où il pourrait favoriser la mise en relation avec les autres opérateurs.

Principales propositions sur les capacités objectives des centres sociaux pour créer des liens entre le développement social et le développement économique :

- Faire un état des lieux avec les autres acteurs pour savoir qui fait quoi et proposer une organisation en fonction du niveau d'avancement des projets et du type de projet.
- Avoir un rôle de première écoute, peu normative, qui soit plus une écoute sociale que technique et une fonction d'orientation selon les besoins et le degré d'avancement des projets.
- Organiser des groupes de parole et d'entraide pour éviter la solitude des porteurs de projet et leur permettre de se mettre en réseau.

Groupe 3 : Quels sont les éléments qui fondent la dimension de proximité des centres sociaux ?

Contrairement aux représentations qu'en ont les financeurs, les habitants ne connaissent plus les liens de forte interconnaissance qui ont, un temps, caractérisé le milieu rural. Pour de multiples raisons, les « solidarités » familiales et villageoises se sont appauvries. Par ailleurs, l'espace rural qui a longtemps connu le départ de ses habitants doit se transformer en territoire d'accueil et d'intégration pour de nouvelles populations. Ce travail d'intégration ne doit pas être confondu, parce que de nature totalement différente, avec l'accueil touristique pour lequel il est exact de constater que les ruraux possèdent un réel savoir-faire. Ainsi, il existe de nombreuses situations d'isolement en zone rurale.

L'animation sociale du territoire est un enjeu de cohésion, y compris en milieu rural, alors que le comportement des financeurs fait apparaître un certain manque de perception de cette réalité.

Les diverses approches de la notion de proximité cernées par le groupe de travail :

Une présence

- En milieu rural, le centre social est très souvent le seul service ouvert tous les jours de la semaine : cette permanence renforce le sentiment de proximité.
- Pour les habitants, la proximité, « c'est de savoir qu'il existe un lieu d'écoute, de prise en considération ».
- L'image que donne le centre social contribue ou non à créer une dimension de proximité.

Un accueil

- Les activités du centre social ne sont pas une fin en soi : « Le centre social, c'est avant tout un accueil. » La dimension de proximité est acquise quand la population peut savoir qu'elle peut être accueillie et qu'elle va pouvoir obtenir des réponses.
- Il faut se donner les moyens d'un véritable accueil : écouter et répondre au « tout-venant » est une condition créant la proximité.
- Les gens se sentent proches d'un centre social quand celui-ci développe un accueil où est prise en compte la globalité de la personne. La proximité n'est pas obtenue par un accueil spécialisé.
- Le centre capte des demandes autres que dans le domaine du social d'assistance et enregistre des préoccupations dans des domaines variés (logement, emploi, enfance, jeunes, etc.). Ainsi, il est proche des multiples attentes des habitants.

Un lien

- Le centre social répond rarement tout seul. Très souvent, il oriente : ainsi, il rapproche les gens de ce qu'ils attendent, de ce qu'ils souhaitent.
- Le mode d'accueil d'un centre social produit un sentiment de reconnaissance chez la personne : ce sentiment de reconnaissance la rapproche encore plus du centre social.

Un réseau

- La proximité d'un centre social, c'est également le contact avec chaque secrétaire de mairie et la bonne connaissance des acteurs locaux.

- La proximité n'est pas seulement définie comme un lieu mais aussi par une action qui se déplace.
- Le centre social est aussi en relation de proximité avec les acteurs locaux (liens fonctionnels, partenariat, sollicitation, circulation de l'information). La proximité, c'est aussi cette capacité du centre social d'animer un réseau d'acteurs.

Une pratique

- Le centre social ne « distribue » pas des réponses toutes faites : par son accueil, il donne un rôle à la personne, la mobilise. Il fait comprendre à la personne qu'elle peut se prendre en charge. En l'impliquant et parfois en assurant un suivi ou un accompagnement, il crée une relation directe et donc de proximité.
- C'est une plate-forme d'information généraliste, une table d'orientation qui crée un lien entre la personne accueillie et le service qui répondra effectivement à sa demande.
- Il produit sa propre information : un groupe de personnes rédige tous les trimestres une lettre d'information envoyée aux adhérents et déposée en mairie. Certaines communes affichent cette lettre sur le panneau d'information municipale.
- En plus de leurs propres outils d'information, les centres sociaux doivent insérer leurs propres informations dans des supports existants : affichages municipaux, bulletins municipaux et intercommunaux, etc.

Coût & contrainte de la proximité

Par leur éclatement géographique, les centres sociaux ruraux supportent des charges fixes importantes. Par exemple, plusieurs loyers pour les locaux utilisés, plusieurs abonnements aux différents réseaux (EDF, eau, téléphone).

Aux critères professionnels requis pour chaque poste, il s'ajoute pour tous les salariés – même vacataires – l'indispensable possession du permis de conduire et d'un véhicule personnel assuré pour les déplacements professionnels.

Remarques et propositions à propos de la dimension de proximité des centres sociaux :

- C'est le niveau d'accessibilité du centre social dans tous les domaines (temps, espace, problème, projet) qui fonde la notion de proximité.
- La proximité, c'est la quotidienneté, la présence pour les questions de tous les jours.
- La proximité se révèle aussi par un travail relationnel, ce qui est différent et complémentaire du travail d'information.
- Il faut des actions « prétextes » qui permettent de créer une relation entre le centre social et les personnes curieuses de connaître le centre social.
- Il faut créer des événements. L'organisation d'une fête se déroulant chaque année dans une commune différente permet, par exemple, d'aller à la rencontre de la population et de renforcer les liens avec les élus de cette commune.
- Il faut cultiver les contacts avec les secrétaires de mairie et les personnels des intercommunalités.

Groupe 4. Comment préciser le positionnement des centres sociaux dans les nouvelles organisations du territoire engagées par les élus ?

Après la rencontre des trois autres groupes de travail ayant respectivement abordé les questions de proximité, de lisibilité et des liens entre développement social et développement économique, le groupe intercommunalité – uniquement constitué d'élus – se retrouve pour analyser le travail fourni par ces autres groupes. Ce groupe ne comprenant que des élus, il s'est permis d'engager une réflexion très libre quant au rôle et au positionnement des centres sociaux à travers les différents échelons territoriaux, les communautés de communes et les pays, qui prolongent l'implication des communes.

Les réflexions et les constats formulés par les élus :

Un enjeu territorial

- L'échange et la complémentarité entre la ville-centre et l'espace rural de chaque communauté de communes passent aussi par le soutien accordé au centre social qui rayonne sur l'ensemble du territoire.

Les liens entre collectivités publiques et centre social

- Avant les communautés de communes, les communes constituaient le seul niveau de contact avec les centres sociaux. D'autres échelons interviennent désormais : les communautés de communes qui ont la capacité de créer un centre intercommunal d'action sociale (CIAS).
- Les nouvelles formes d'organisation des territoires imposent de mener une réflexion sur le positionnement des centres sociaux et des communes membres de la communauté de communes. En effet, les communautés de communes du territoire d'intervention des centres sociaux ont ou auront des compétences pour être partenaires de ces centres sociaux : quels liens directs faut-il maintenir entre les centres sociaux et les communes ?
- Les centres sociaux, tout en conservant un rôle d'animateur, sont sollicités comme opérateurs

pour le compte des communautés de communes et des pays. Ils se retrouvent parfois, dans leur partenariat avec certaines administrations, à la limite d'une situation de délégataire d'une mission de service public.

- La création d'une communauté de communes ou la prise de nouvelles compétences sociales par une communauté existante aura des conséquences en termes de gestion d'activités et de mise en œuvre du projet social du centre. Et il n'est pas simple de transférer une activité issue d'une démarche associative dans le cadre du fonctionnement d'un service public.
- Sur la base d'une expérience vécue entre un centre social et une communauté de communes, il semble nécessaire que des débats aient lieu fréquemment (3 à 4 fois par an) au sein du conseil communautaire sur les activités et projets du centre social. Notamment sur l'évaluation de la mise en œuvre du contrat pluriannuel entre le centre social et la communauté de communes.

Les liens entre élus et centre social

- Les élus attendent du centre social rural l'apport d'une technicité dans le domaine social et une mise en réseau des différents acteurs du territoire.
- Les liens entre le monde des élus et le centre social sont différents selon qu'ils concernent la gestion d'activités ou la mise en œuvre de projets. Le centre social est un lieu de gestion d'activités, mais c'est aussi un lieu d'échange d'idées, de découverte et d'innovation. Ainsi, le niveau du risque engagé par les élus est différent selon qu'il s'agit de la gestion d'une activité bien repérée ou d'une innovation à peine cernée.

Financement et centre social

- Les idées sont là, mais pas les aides financières en dehors des opérations ponctuelles : cela entraîne une fuite en avant pour faire vivre le centre social. On saisit toutes les opportunités qui se présentent.
- Les élus craignent une contractualisation trop formelle : les communautés de communes n'ont pas toujours les moyens de mener une politique contractuelle. Au bout du compte, quels que soient les dispositifs, elles se retrouvent seules à devoir « payer ».

- Cette faiblesse des moyens financiers des communautés de communes fait obstacle à l'inscription du projet dans la durée autour d'objectifs clairement identifiés et revendiqués.
- Faute de moyens financiers suffisants, la possibilité d'innover reste limitée : les recettes d'exploitation issues des services rendus par le centre social ne peuvent financer son développement.

L'accueil et l'écoute de la population

- Le centre social n'est pas la seule structure de proximité assurant l'animation sociale du territoire : certaines communautés de communes se sont également organisées pour accueillir le public.
- Les élus communaux sont en situation de proximité et d'écoute mais ils reconnaissent que si la commune est bien l'endroit où s'expriment des attentes, elle est rarement le lieu où se trouvent les réponses.

Logique de projet et participation des habitants

- Les élus soulignent que les récentes lois imposent la mise en œuvre de processus participatifs. Les textes font également référence au projet de développement des territoires. Potentiellement, le centre social n'est plus le seul acteur animé du souci participatif et d'une logique de projet. Toutefois, il possède un savoir-faire dans le domaine des pratiques participatives qui pourrait être utile à l'animation des travaux du conseil de développement d'un pays, par exemple.
- En milieu rural, les projets sont et seront désormais portés par des communautés de communes dans le domaine social.

Un problème d'image

- Les élus reconnaissent que pour beaucoup d'entre eux, le centre social n'est destiné qu'aux seuls « cas sociaux ». Il faudrait travailler sur cette image pour lui donner sa juste dimension.
- L'animation de la vie sociale ne se réduit pas à la seule prise en compte des difficultés, des « cas sociaux », mais il s'agit bien d'une approche de la vie sociale du territoire dans son ensemble et en direction de toutes ses composantes.

Recomposer la présence des élus dans les conseils d'administration

Au regard des nouvelles organisations intercommunales, les communes ne peuvent plus être le seul échelon territorial désignant des élus locaux au sein des conseils d'administration des centres sociaux. Il faudra vraisemblablement bâtir un système de délégation permettant la représentation des communautés de communes exerçant des compétences les autorisant à s'investir dans le centre social intercommunal.

Contribuer au diagnostic initial

- Les élus souhaitent être associés étroitement à l'élaboration du diagnostic territorial qui conditionne le contenu du projet social du centre social intercommunal. Ils affirment pouvoir apporter des éléments de connaissance concernant la vie sociale du territoire et les attentes exprimées par la population.
- Les communautés de communes connaissent un effet de seuil en termes de moyens et de capacité d'action, mais pas en termes d'apport d'éléments de diagnostic du territoire.

Prises de position et orientations pour le positionnement des centres sociaux dans les nouvelles organisations du territoire :

- Etant donné l'évolution constante de l'organisation des territoires, il faut veiller à la répartition des rôles entre les centres sociaux et les communautés de communes.
- Les communautés de communes et les pays portent et porteront des projets dans le domaine social.
- Les élus des communes et des communautés sont aussi dans une situation d'écoute de proximité de la population.
- Les élus doivent être étroitement associés à l'élaboration du diagnostic territorial car ils sont porteurs de connaissances et possèdent une certaine expertise.
- Les élus doivent participer au suivi et à l'évaluation des actions et du projet du centre social.





EN SAVOIE ET DANS LA NIÈVRE, DES CENTRES SOCIAUX DANS L'INTERCOMMUNALITÉ

Propos recueillis par Catherine Monnier, journaliste

Certaines constantes s'affichent dès lors que l'on enquête sur le terrain des centres sociaux. Terrain est d'ailleurs le mot juste tant le territoire s'impose comme LA référence première. Rien d'étonnant pour qui s'intéresse de surcroît aux centres sociaux ruraux pour lesquels l'on pourrait penser que la terre au sens de terreau est matière première.

Sous le vocable territoire, les centres sociaux mettent bien autre chose, et notamment les habitants et leurs strates administratives : communes, communautés de communes, cantons, département, voire bassin de vie...

Tout part du territoire, défini comme une communauté d'habitants dans un lieu délimité, et tout y revient. Non seulement le centre social lui-même, mais aussi les relations avec les partenaires, les projets communs : ce sont les habitants qui, dans la mesure du possible, sont les instigateurs, les acteurs et les bénéficiaires de ces projets.

Et parce qu'une communauté d'habitants, ce sont d'abord des hommes et des femmes, l'histoire et la géographie des territoires jouent un rôle essentiel

pour comprendre ce qui s'y passe. C'est pourquoi nous nous y attacherons. Nos interlocuteurs ont toujours eu à cœur de commencer par là leur description du territoire.

Les deux Savoie

La Fédération des centres sociaux des deux Savoie regroupe les centres sociaux de la Savoie et de la Haute-Savoie, territoires très différents.

En Haute-Savoie, département enrichi par le grand nombre de stations de ski renommées, sources de tourisme et de développement économique, on constate peu d'intérêt pour les projets sociaux et un repli sur la commune, lieu des intérêts particuliers. Certes, il existe bien quelques communes oubliées du tourisme et l'on trouve en Haute-Savoie treize centres sociaux de création récente, puisqu'en 2002, on n'en comptait que deux.

En Savoie, où l'histoire des centres sociaux a plusieurs dizaines d'années, l'action de ces structures se conjugue volontiers avec l'émergence des communautés de communes.

Les premiers centres sociaux voient le jour dans les années 1970. Pendant une vingtaine d'années, ils vont surtout pousser dans les villes. Ce n'est qu'à partir des années 1990 qu'ils vont apparaître et se développer en zone rurale.

Entretien avec Didier Jupin, responsable adjoint du service action sociale de la CAF de Savoie

Didier Jupin est très enthousiaste sur la capacité des centres sociaux ruraux à créer de l'animation et du développement social : « *Le point fort des centres sociaux ruraux, c'est la construction ensemble et dans la durée d'actions culturelles et éducatives avant d'être purement sociales. Ici, les campagnes n'ont jamais été désertes et les "néoruraux" arrivent avec des demandes fortes de services. Ils veulent bien venir à la campagne mais s'attendent à y trouver ce qui allait de soi en ville : transports, accueil des jeunes enfants, loisirs...*

« *Ils ne cherchent pas du "social" à proprement parler, et beaucoup de centres ont gommé ce terme de leur appellation. C'est d'ailleurs une chance quand on voit comme certains centres sociaux urbains se sont ghettoïsés sur le social : ils sont confrontés à l'urgence et sont souvent assimilés à des dispositifs de remédiation en raison des commandes institutionnelles. Les centres sociaux ruraux se concentrent sur le lien social, ce ne sont pas des bureaux d'aide sociale. En Savoie, les centres sociaux maillent véritablement le territoire et, même si le dialogue n'est pas toujours aisé entre élus et associations, le développement social par l'initiative locale vit vraiment.*

« *En Savoie, la création par le conseil général de contrats cantonaux d'animation et de contrats cantonaux jeunesse a fortement contribué à développer des projets, à ouvrir des horizons. Les centres sociaux ont ainsi pu, dès leur création, s'appuyer sur ces pratiques et ces professionnalismes. C'était naturel d'aller à la rencontre des bénévoles engagés dans les associations cantonales d'animation, et c'est ce qui s'est passé.*

« *Pourquoi la structuration s'est-elle faite autour du canton ? Parce que, depuis la Révolution, les cantons structurent la vie locale et qu'actuellement, ils se superposent aux bassins de vie, constituent des relais politiques puisqu'un conseiller général siège dans chaque canton. En Savoie, il y a cinq communes de*

plus de 10 000 habitants, huit de plus de 5 000 et les quelque 300 communes restantes comptent moins d'un millier d'habitants. Ces dernières ne peuvent rien toutes seules, c'est évident pour tout le monde. Le développement social local en Savoie passe donc par l'intercommunalité : d'ailleurs, la carte des cantons et celle des intercommunalités se superposent. Mais de toutes façons, personne ne peut rien tout seul, ni les associations ni les collectivités territoriales ni la CAF. C'est tous ensemble qu'il faut construire. Et cela ne peut se faire qu'à partir de diagnostics qui permettent de convaincre les politiques et servent de point d'appui aux dispositifs.

« *Entre 1993 et 2005, notre travail a consisté à maintenir les services publics et à créer les services au public indispensables. Les centres sociaux apportent une touche supplémentaire : leur capacité à associer les acteurs, c'est-à-dire les habitants. Concrètement, c'est à la présence d'un atelier de langues ou d'un point d'accueil jeunes qu'on prend conscience des conséquences de l'implantation d'un centre social. C'est cela qui fait vivre un territoire et pas les grands événements annuels programmés d'en haut. »*

L'exemple des communes de Meythet et de Cran-Gevrier

Ce qui s'est passé à Meythet et à Cran-Gevrier illustre bien ce propos : la commune de Meythet a fait construire un immense centre social de 4 500 m² pour y regrouper « tout le social » dans un souci de cohérence et d'efficacité. Mais cette bonne volonté municipale ne s'accompagnait d'aucune participation des habitants, condition sine qua non de l'agrément CAF. Les lieux, tout beaux, tout neufs, restaient déserts. La commune de Meythet fait appel à la Fédération des centres sociaux des deux Savoie qui propose une première solution toute simple : mettre à disposition, dans le hall d'accueil, une table, des chaises et une cafetière, et recruter une personne salariée pour l'accueil. Très vite, le centre a fonctionné et la commune a été convaincue qu'il fallait associer des bénévoles à la définition des actions.

A Cran-Gevrier, l'histoire est différente : la création du centre social a été confiée au CCAS qui avait bien mis en place un comité de pilotage avec des élus, des habitants et des représentants de la CAF. Mais ce comité de pilotage ne se réunissait qu'une fois par an ! Certes, il existait parallèlement de nombreux bénévoles, mais

il a fallu multiplier les réunions et donner au comité de pilotage des objectifs précis pour que le lien entre les uns et les autres se crée.

L'histoire et le fonctionnement exemplaire de trois centres sociaux de Savoie

En termes de relations partenariales et d'animation du territoire, ces trois exemples sont intéressants à relater.

L'Association d'animation du Beaufortin (AAB)

Entretien avec Jeanine Sochas, directrice de l'AAB

La structure est antérieure à la création (en 1996) du centre social qui s'y est d'ailleurs fortement adossé. L'AAB était alors une association de développement local à but touristique dont le rôle s'est modifié au fur et à mesure des besoins et des demandes.

Le territoire de l'AAB recoupe les limites du canton du Beaufortin : trois communes de 7 à 800 habitants chacune et Beaufort qui en compte 2 600.

L'ensemble, sur une surface très étendue, avec un habitat dispersé en hameaux, connaît des problèmes importants de transport pour relier les communes entre elles et des clivages qui s'expliquent par les différences économiques entre villages et stations (Les Saisies, par exemple, qui disposent de 16 000 lits en hiver). « *C'est à la fois une richesse et un défi de faire travailler ensemble des habitants pour le bien commun* », confie Jeanine Sochas.

Voici en quelques mots l'histoire de l'AAB : la première demande provient de familles qui cherchaient des modes de garde pour leurs enfants. L'organisation intercommunale, un Sivom qui existait bien avant le centre social, se saisit de cette demande et réalise un premier diagnostic qui conduit à la signature d'un contrat de cinq ans avec la CAF pour l'extension du centre de loisirs et la création d'un centre multi-accueil et d'un relais d'assistantes maternelles avec l'appui du conseil général.

Les enfants devenant des collégiens, des adolescents,

des jeunes, cette préoccupation sera la deuxième. Le Sivom mandate l'AAB pour un diagnostic auprès des jeunes. Cela se traduit par un grand élan participatif autour d'un comité de pilotage très actif et mène à la signature de plusieurs contrats entre le Sivom et le conseil général sur la jeunesse, entre le Sivom et la CAF sur le temps libre, entre le Sivom et l'Etat pour le contrat éducatif local. On est alors à la croisée des chemins entre services à la population et réponses effectives à des besoins.

« *C'est à la fois une richesse et un défi de faire travailler ensemble des habitants pour le bien commun* »

Avant d'en venir à ce qui se vit aujourd'hui dans la communauté de communes Beaufort-Confluences (quatre communes, 4 500 habitants, créée en 2002), il faut rendre hommage à la revue cantonale trimestrielle « Ensemble », qui existe depuis près de cinquante ans et fonde sans doute l'unité et l'histoire du canton. Créée à l'origine par des directeurs d'écoles Freinet pour y tenir le journal des enfants, le faire connaître aux parents, elle est aujourd'hui animée et rédigée par une équipe de bénévoles. Ce formidable outil de communication témoigne de la vitalité de la vie associative. C'est « la voix des gens d'ici ». On y trouve l'état civil, les comptes rendus du conseil municipal, des nouvelles des associations et même un dossier thématique. La rédactrice en chef, Pascale Boulicaut, est membre de l'équipe salariée du centre social.

Le fonctionnement du comité de pilotage est exemplaire : constitué d'élus et de parents de chaque commune, du principal du collège, du président de la communauté de communes et d'élus associatifs de l'AAB, il est ouvert à qui veut s'y engager, fût-ce quelques temps. Il se réunit tous les deux mois pour débattre des orientations et fonctionne sur des projets en commissions. Il s'y trouve toujours un élu de l'AAB et un élu de la communauté de communes, même si, comme l'affirme la directrice de l'AAB Jeanine Sochas, « *ce n'est pas un principe, cela se fait tout naturellement* ». Une fois par an, le comité de pilotage se réunit dans l'une des communes. Si Beaufort reste le lieu où se trouvent la plupart des services et des actions

proposées par l'AAB, la volonté de faire bénéficier toutes les communes des services de l'AAB est évidente. C'est notamment le cas avec les rencontres entre enfants et assistantes maternelles dans les différentes communes.

Ce qui fédère tout cet enthousiasme, c'est une priorité forte donnée à l'axe culturel avec des temps de rencontre, les ateliers de l'école de musique et leur spectacle de fin d'année présenté dans chaque village, des projets qui drainent beaucoup de monde. Cela se fait sans doute au détriment du « social », ce que déplore la directrice : « *Certes, le président de la communauté de communes nous fait une entière confiance en nous confiant tout ce qui concerne le social. La communauté de communes est encore récente dans la tête des gens. Il faut sans cesse remettre l'ouvrage sur la table. D'autant que les élus changent, les bénévoles aussi, rien n'est jamais acquis. Nous avons la chance cependant d'avoir une convention d'objectifs qui intègre les différents contrats et fonde les engagements entre les associations et la communauté de communes. Elle définit les priorités à partir du projet que le centre social définit tous les quatre ans, lequel s'appuie sur un diagnostic de territoire réalisé par les salariés et les bénévoles du centre social, en collaboration avec les habitants.* »

L'Association cantonale d'animation et la communauté de communes Combe de Savoie

La communauté de communes, créée en 2003, est constituée de quatre communes pour un total de 6 200 habitants, dont plus de la moitié sur Saint-Pierre d'Albigny. Elle connaît une forte arrivée de nouveaux habitants. L'Association cantonale d'animation (ACA) vient d'y fêter ses dix ans en 2011. Là encore, l'histoire éclaire le présent.

L'association s'est créée autour d'une opportunité : le conseil général finançait un diagnostic sur l'enfance et la jeunesse, et parallèlement l'Etat, la CAF et le département finançaient des dispositifs croisés. Pour suivre ces propositions, l'association a travaillé avec trois collègues : les collectivités (six représentants), les associations du territoire (six représentants) et les habitants, au nombre de neuf, dont deux jeunes de moins de 25 ans.

Entretien avec John Bouvier, directeur du centre social, et Sylvie Bouvet, présidente de l'ACA

« *Conscients des besoins, nous avons construit un projet à mettre en œuvre sur trois ans. Nous avons embauché au fur et à mesure, ouvert des actions petite enfance (lieux d'accueil, relais d'assistantes maternelles) et loisirs (informatique, sentiers pédestres), et surtout, nous avons prévu des actions d'animation globale, explique John Bouvier, directeur du centre social. La communauté de commune n'avait pas encore véritablement de projet. Nous avons donc lancé un diagnostic de territoire, avec un groupe ouvert à tous les habitants. Les idées ont émergé en vrac, et de là s'est construit le projet. Les élus de la communauté de communes ont pu utilement s'en inspirer. Notre rôle au sein du territoire est clairement défini : l'ACA joue un rôle d'animation de la vie locale et de proposition d'action sociale.* »

« **Le centre social n'est pas gestionnaire du développement social du territoire** »

En 2005, le premier agrément « centre social » est attribué par la CAF, une convention est passée avec la communauté de communes et un contrat d'animation avec le conseil général. « *L'engagement des trois partenaires est capital, dit John Bouvier. Nous jouons un rôle important dans la recherche de financements.* » « *Un élu de chaque commune siège au conseil d'administration, ajoute Sylvie Bouvet, présidente de l'ACA. C'est une chance et ça simplifie : on travaille ensemble.* »

Dès l'agrément « centre social » accordé, l'ACA adhère à la Fédération des centres sociaux des deux Savoie.

« *Un an avant le renouvellement du projet du centre social (2008), nous avons proposé à la communauté de communes de délibérer. Nous avons invité le conseil général, la CAF, la fédération, et proposé une méthode de travail permettant aux habitants de s'exprimer : les arbres à palabres, poursuit John Bouvier. Lors de l'assemblée générale, les objectifs et les grands axes ont été votés, le projet a été symboliquement remis aux partenaires et une nouvelle convention a été signée, précisant les rôles de chacun et les modalités des partenariats.* »

L'ACA ne s'est pas contentée de réunir les habitants dans une salle pour discuter. Elle a utilisé des techniques professionnelles d'animation pour dynamiser la démocratie participative en lui donnant un aspect ludique, nouveau, intéressant. Cette capacité à « savoir faire parler les gens entre eux » n'est pas spécifique de l'ACA, c'est une compétence reconnue aux centres sociaux.

L'ACA ne déroge pas à quelques principes : « *Le centre social n'est pas gestionnaire du développement social du territoire. Il est un acteur important qui se situe dans une logique de conseil, d'animation et d'appui technique*, affirme avec force la présidente Sylvie Bouvet. *Par exemple, nous avons contribué activement à la recherche de financement aux côtés de la communauté de communes pour la crèche, mais nous n'en serons pas les gestionnaires* ».

« *Autre principe : ne jamais entrer en concurrence. Pour faire vivre la vie locale, mieux vaut plusieurs petites associations qu'une seule : l'ACA fait émerger les initiatives locales (par exemple, le transport des personnes handicapées, la création d'entreprises, les jardins familiaux), mais d'autres associations les font fonctionner.*

« *Enfin, dernier principe : l'égalité des quatre communes, avec un même nombre d'élus au conseil d'administration, un par commune, et quatre représentants de l'association dans les communes.*

« *Les actions que nous mettons en place fonctionnent très bien, même s'il faut surmonter des obstacles, et parfois se casser la tête pour que ça marche, sans baisser les bras. Le relais d'assistantes maternelles fait le plein, les habitants bougent, les élus apprécient que l'on se déplace chez eux, le conseil d'administration est toujours au complet et des jeunes y siègent. Financièrement, on se débrouille bien avec les 30 % de prestations de la communauté de communes qui abondent la prestation CAF. Tout le monde y gagne. L'associatif, c'est vraiment de la formation pour les gens.* »

Agir ensemble localement et la communauté de communes du lac d'Aiguebelette

Agir ensemble localement (AEL) est situé sur la communauté de communes du lac d'Aiguebelette (créée en 1998) qui regroupe neuf communes et environ 5 000 habitants. Le territoire a beaucoup changé notamment avec l'autoroute et le développement touristique

et économique qu'elle a apporté. La population a elle aussi changé. Autrefois composée presque exclusivement de familles d'agriculteurs, elle est aujourd'hui plus jeune, plus urbaine. Beaucoup de gens de l'extérieur sont venus s'installer près du « troisième lac naturel de France » qui fait la fierté des habitants, et ces néoruraux sont demandeurs...

Entretien avec Danièle Somveille, présidente d'Agir ensemble localement, et Bernard Veillet, président de la communauté de communes du lac d'Aiguebelette

Ici, l'association et la communauté de communes marchent main dans la main. Les deux présidents, Danièle Somveille, à l'initiative de l'association et présidente de la Fédération des centres sociaux des deux Savoie, et Bernard Veillet, président de la communauté de communes et maire de Nance, nous ont accueillis et ont choisi de répondre ensemble à nos questions.

Un peu d'histoire : celle-ci remonte à 1991, date de la création de l'association par un groupe de femmes, une toute petite association qui entretient dès le départ des relations de proximité avec les communes et les syndicats intercommunaux et fonctionne avec des budgets très modestes. En 1997, préoccupé par la nécessité de donner du grain à moudre aux jeunes, le syndicat embauche des animateurs sportifs (notamment grâce aux financements Jeunesse et Sports) et en confie la gestion et l'encadrement à l'AEL qui crée des liens avec les groupes scolaires. Un an après, naissance de la communauté de communes qui reprend à son compte toutes les compétences des syndicats et le social intercommunal (en particulier, quand les subventions Jeunesse et Sports diminuent, c'est la communauté de communes qui prend le relais).

« **Quand on met un euro, ils en trouvent trois** »

L'idée de transformer l'association en centre social est venue à un moment où, l'AEL prenant de l'ampleur, les bénévoles s'essouffaient... ainsi que les financements !

Le diagnostic de territoire a été fait en commun, beaucoup d'habitants y ont participé et cela a permis aux

uns de comprendre les priorités et les limites des autres et réciproquement. « Traduire en termes financiers une action sociale permet aux habitants de grandir en responsabilité, de même que comprendre la nécessité des changements induits par la mutation énorme qu'était en train de vivre le territoire. Il valait mieux agir en amont plutôt qu'une fois les problèmes présents », dit Bernard Veuillet.

Depuis, l'AEL a grandi, riche de neuf permanents et de nombreux vacataires. Et elle va bientôt quitter ses locaux, situés dans le magnifique (mais bien peu fonctionnel) château de Novalaise, pour des locaux spécialement aménagés pour elle par la communauté de communes.

Le centre social est installé sur Novalaise, qui n'est pas la commune la plus centrale, en raison de la présence des commerces, des services, du collège et des écoles qui regroupent les enfants de cinq communes. Mais toutes les activités sont décentralisées dans les communes, qui mettent des locaux municipaux à la disposition du centre social. Le covoiturage est devenu monnaie courante.

Au niveau du fonctionnement, la communauté de communes siège au conseil d'administration mais pas au bureau. Ses délégués sont membres de droit sans voix délibérative. Un diagnostic est réalisé dès qu'une décision doit être prise. Par exemple, quand il a été envisagé une minicrèche et que des désaccords apparaissaient sur le choix de l'emplacement, le diagnostic a permis de prévoir deux microcrèches, une à chaque extrémité du canton.

Une fois de plus, la capacité du centre social à aider la communauté de communes à trouver des financements ainsi qu'à concevoir, analyser, animer est une compétence très appréciée des élus : « Quand on met un euro, ils en trouvent trois », reconnaît Bernard Veuillet. Danièle Somveille complète : « Nous travaillons sur la transversalité : une personne qui met son enfant à la crèche peut avoir besoin d'autres services ou conseils qu'elle ne trouvera pas forcément au centre social. A nous de l'aiguiller. Savoir qui fait cela reste secondaire, comme est secondaire de savoir si nous offrons du service ou autre chose. Certains habitants resteront toujours consommateurs, malgré les temps d'accueil et de discussion que nous leur réservons systématiquement pour chaque activité... et pourtant il y a toujours du monde dans les six commissions du centre social qui sont ouvertes à tous, et

pas seulement aux adhérents. Elles aussi « tournent » d'un village à l'autre, témoignant d'un vrai système participatif qui a créé de l'engagement et de l'investissement. »

La Nièvre

La Nièvre est l'un des plus petits départements de France et l'un des dix plus pauvres.

Trente trois centres sociaux, dont trente-et-un associatifs, y sont implantés partout, sauf sur un canton. Le maillage du territoire y est fort et ancien puisque le premier centre social a soixante ans. De même que le partenariat avec les communes et le département, ainsi qu'avec la Mutuelle sociale agricole (MSA).

Au début, il s'agissait surtout de centres médicosociaux dont l'activité portaient surtout sur les services à la personne. Ils étaient reconnus comme des acteurs répondant aux besoins des habitants et bénéficiaient d'un financement par habitant.

De fil en aiguille, les communautés de communes ont signé des conventions avec la CAF et sont devenues les interlocuteurs privilégiés des centres sociaux qui se sont spécialisés dans l'animation globale.

Entretien avec Jean-Paul Fallet, délégué départemental de la Fédération des centres sociaux de la Nièvre

« Il faut comprendre que, sur certains de nos territoires, si on enlève le centre social, il ne restera qu'un grand vide »

« Aujourd'hui, dit Jean-Paul Fallet, nous commençons à travailler avec les territoires, communautés de communes notamment, sur des diagnostics partagés à partir des contrats de projets des centres sociaux. La communauté de communes Les portes du Morvan, par exemple, a signé une convention avec le centre social du territoire, qui formalise le lien. En même temps, l'idée de l'animation globale progresse, et malgré des effets de balancier, les habitants restent toujours au centre de la réflexion. D'une manière générale, on peut affirmer que le partenariat fonctionne bien sur le

diagnostic territorial et la réponse aux besoins. Cela se confirme à l'échelle de l'ensemble du département. La CAF, la MSA et le conseil général soutiennent ces partenariats, ils siègent d'ailleurs à titre consultatif dans les conseils d'administration. Et leur présence est loin d'être virtuelle ! Ils viennent ! Il est vrai que nous avons beaucoup œuvré pour que tout le monde se comprenne, avec la MSA, par exemple, en organisant des journées d'information sur le rôle d'administrateur de centre social. Eux aussi ont pu expliquer leur rôle et présenter leur institution.

« Chez nous, les structures gèrent des budgets relativement importants (500 000 euros en moyenne) et les bénévoles sont confrontés à des responsabilités financières et de gestion de personnel auxquelles ils ne sont pas forcément préparés. C'est un point sur lequel nous devons rester vigilants et que nous accompagnons en tant que fédération. Cela n'empêche pas nos conseils d'administration d'être très vivants, avec une forte participation. Les habitants ont la parole et font pencher la décision, ils le savent et s'en servent.

« Il faut comprendre que, sur certains de nos territoires, si on enlève le centre social, il ne restera qu'un grand vide. Si on ne pense pas le développement social local, des pans entiers de vie vont disparaître.

« La question de notre plus-value, de notre utilité sociale coule de source. Dans les milieux ruraux, travailler sur les besoins des familles permet souvent d'amorcer le dialogue. Après, ça fait tache d'huile. Ainsi le multi-accueil qui crée du lien social et de l'initiative. Exemple : à Châtillon-en-Basois, le centre social a porté la réflexion sur la Maison de l'enfant. Maintenant, les habitants vont plus loin et réfléchissent à la création d'une maison de santé. Il y a beaucoup de personnes âgées dans notre département, aussi travaillons-nous prioritairement sur l'intergénérationnel. En fin de compte, les personnes âgées sont un atout car autour d'elles se nouent des rencontres et se créent des emplois.

« En principe, le centre social est implanté sur son chef-lieu, mais le travail rayonne sur les autres communes, soit avec des systèmes de ramassage, soit par une décentralisation des activités. Nous travaillons en réseau pour acquérir une véritable dimension d'animation territoriale. Enfin, certains centres mettent en place des actions culturelles où se côtoient habitants, animateurs et artistes. Cela fait entièrement partie de notre rôle d'éducation populaire : l'aspect transversal d'un projet culturel contribue à la citoyenneté, à

l'émancipation, et la preuve est faite que les gens se mobilisent énormément sur ce type de projet. »

Entretien avec Jean-Sébastien Halliez, président de la communauté de communes Les portes du Morvan

« Sans le centre social,
nous administrerions
le développement social
au lieu de l'animer »

La communauté de communes Les portes du Morvan, avec ses 3 800 habitants, regroupe les dix communes du canton de Lormes, commune qui en compte 1 400. C'est un large territoire de 330 km², plus de trois fois la ville de Paris. Une densité très faible, 14 habitants au km², un revenu par habitant de 40 % inférieur à la moyenne nationale, 65 % des habitants non assujettis à l'impôt...

En termes économiques comme en termes d'isolement géographique, il est clair que les besoins en matière sociale sont importants. Pour le président de la communauté, les liens avec le centre social sont essentiels à la vie du canton : « Pour dire vite, si la communauté de communes n'avait pas investi largement, il n'y aurait plus, à l'heure qu'il est, de centre social. Mais sans le centre social, nous administrerions le développement social au lieu de l'animer. C'est dire que nous nous complétons et sommes indispensables l'un à l'autre.

« Un peu d'histoire explique cela. En 1997, les communes finançaient le centre social à hauteur de 10 francs par habitant. Aujourd'hui, la communauté de communes participe à hauteur de 12 euros par habitant. C'est une évolution considérable, qui se traduit en services nouveaux et en liens de plus en plus forts.

« Pour les services nouveaux, je citerai toute l'action entreprise autour de l'enfance, l'organisation de l'aide aux devoirs, ce qui a été mis en place pour les personnes en difficulté... Mais l'action ne se limite pas à des services. Les administrateurs et les bénévoles du centre social sont pourvoyeurs d'idées au départ et rendent lisibles les actions de développement à l'arrivée, ils participent complètement à l'animation du territoire : la communauté de communes ne dicte pas.

Par exemple, le Discut'café, un lieu où se retrouvent les personnes en difficulté, n'aurait jamais vu le jour sans les bénévoles du centre social. Les permanents du centre social, ses salariés, apportent compétences et énergie à toutes les initiatives des usagers.

« Nous nous répartissons les rôles ainsi : les élus communautaires sont plutôt sur la stratégie, les grandes masses financières. Le centre social connaît nos exigences, nos financements, nos limites. Nous avons signé une convention identifiant objectifs et coûts sur trois ans. Cela simplifie et stabilise nos relations et nos projets dans le temps, comme un contrat de développement social.

« Deux délégués communautaires siègent au conseil d'administration du centre social avec droit de vote sur les décisions. Ils ne représentent pas leur commune, mais bien la communauté de communes.

« Le centre social intervient principalement sur deux sites. Il a mis en place l'aide aux devoirs sur toutes les écoles du canton et le transport avec deux minibus de neuf places mis à disposition pour les activités périscolaires et les associations des dix communes.

« Il arrive tout de même que certains projets viennent de nous. Les idées s'ajoutent aux idées et le travail des élus, c'est bien d'identifier des priorités. Pour être réalistes et répondre aux besoins de la population, nous devons être dans une écoute quotidienne. Les meilleurs arbitrages se font en amont, c'est-à-dire dès la conception d'un projet. C'est à ce moment-là que le financement doit être pensé si l'on veut une action cohérente.

« Tous les trois ans, le conseil général et la communauté de communes signent un contrat de territoire identifiant toutes les données. On réfléchit alors avec les habitants à la définition des priorités. C'est cela la démocratie participative.

« Le système en place ne tient que par l'engagement de tous les partenaires : le conseil général a de moins en moins de moyens, la caisse d'allocations familiales est de plus en plus exigeante, bref les financements sont instables. La communauté de communes est de plus en plus sollicitée : notre contribution au développement social est passée en un an de 23 000 à 47 000 euros. Elle a plus que doublé ! »





COMMUNAUTÉS ET CENTRES SOCIAUX, UN BESOIN RÉCIPROQUE

Par Françoise Gatel, vice-présidente de l'Assemblée des communautés de France (AdCF) chargée de l'action sociale et présidente de la communauté de communes du pays de Châteaugiron

Introduction du suffrage universel direct, instauration d'une fiscalité mixte pour l'ensemble des communautés, etc. Les réformes en cours tendent de plus en plus à rapprocher l'intercommunalité des citoyens. Au delà de ces évolutions de fond, les communes transfèrent un nombre croissant de compétences de proximité à leurs communautés, au titre desquelles figure l'action sociale. Selon une enquête réalisée par l'AdCF, en partenariat avec l'Unccas et la Caisse des Dépôts, en 2010, en dépit d'actions très hétérogènes, 33 % des communautés disposaient de la compétence optionnelle « action sociale d'intérêt communautaire » et 31 % d'une compétence facultative.

Par le biais de ces transferts, les communautés sont principalement invitées à agir en matière d'accueil de la petite enfance et de l'enfance (68 %), d'aide aux personnes âgées mais également, notamment pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, dans le domaine de l'insertion. Ne disposant pas automatiquement de l'expertise technique nécessaire et de la proximité avec la population, beaucoup de communautés exercent cette compétence en partenariat avec d'autres acteurs, au premier rang desquels se situent les communes, permettant d'avoir un

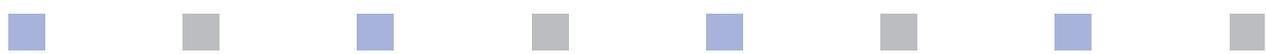
relais de proximité, et les caisses d'allocations familiales, en tant que partenaires techniques et financiers. Les centres sociaux demeurent également des partenaires privilégiés pour les communautés. Connaissant précisément les besoins du terrain et permettant une appropriation, voire une définition des actions directement par la population, les partenariats sont nombreux. Certaines communautés portent directement ce type de structure.

Néanmoins, s'il est vrai que les réformes institutionnelles et fiscales en cours vont probablement avoir un impact sur la relation entre les citoyens et leur communauté, ces dernières vont également connaître des évolutions importantes. Ainsi, la réforme de la fiscalité, la limitation des cofinancements et les nouveaux principes de répartition des compétences entre les différents échelons territoriaux vont inciter les communautés à redéfinir leurs actions et leurs partenariats. De même, les évolutions de périmètre auront probablement des impacts sur les périmètres des centres sociaux eux-mêmes. Or, si les moyens évoluent, les besoins perdurent. Ces réformes doivent donc nous inciter à redéfinir la répartition des rôles entre les différents acteurs locaux en matière d'action sociale.

Alors que le cloisonnement des acteurs a longtemps été dénoncé dans le champ de l'action sociale, dans un contexte financier de plus en plus contraignant, les acteurs ont vocation à accroître leurs échanges et à clarifier leurs partenariats. En d'autres termes, si les

communautés et les centres sociaux sont voués à évoluer, leur coopération sera de plus en plus indispensable dans les prochaines années, permettant d'associer plus étroitement la population à la définition du projet de territoire.





CENTRE SOCIAL ET INTERCOMMUNALITÉS : une aventure humaine

Par Marc Vandewynckele,
sociologue, expert associé à la Fédération nationale des centres sociaux

Essayer d'imaginer, de construire ou de restaurer un « centre social intercommunal » est une aventure à laquelle Mairie-conseils nous convie, grâce à ce guide pour l'action. Il constitue en même temps, pour les acteurs locaux que nous sommes, une occasion de remettre un peu d'ordre dans nos idées et de nous reposer les bonnes questions, si nous voulons découvrir les bonnes réponses.

Quel sens chacun(e) donne-t-il à toute une série de mots qui apparaissent dans cet ouvrage, comme dans nos écrits ou nos discours : intercommunalité ? territoire(s) ? communauté(s) ? milieu rural ? pays ? projet ? développement ? local ? durable ? social ? économique ? culturel ? politique ? associations ? citoyenneté ? démocratie ? éducation populaire ? partenariat ? conseil de développement ? diagnostic partagé ? contrat ? charte ?...

Si seulement nous pouvions, après avoir parcouru personnellement cet ouvrage, faire une pause communautaire, avec l'aide d'un « tiers instruit », afin de nous entendre et de nous comprendre, dans la diversité de nos représentations, avant de (re)programmer quoi que ce soit.

Inter

Parmi tous les mots qui reviennent comme un leitmotiv pour qualifier les centres sociaux, un préfixe peut les définir à lui seul : « inter »... Intergénérationnel... interculturel... intermédiaire. Rien de plus normal que d'imaginer qu'ils puissent être intercommunaux.

S'ils se présentent comme des espaces d'accueil, de libre expression et d'animation de la vie locale, tout en offrant des services et des activités de qualité, ils vont attirer des personnes et des groupes de tous âges, de tous milieux et cultures bien au delà de leur proximité immédiate, si ce qui est offert correspond à leurs attentes.

Ils peuvent aussi bien venir d'un autre quartier, d'une autre commune et parfois d'un autre département.

L'intercommunal, un esprit

Dans le but de constituer une cartographie départementale faisant ressortir l'impact territorial des centres, les fédérations de l'Essonne et du Val-de-Marne ont ainsi demandé à chacun de reporter sur plan

l'origine géographique des participants. La synthèse manifeste clairement que leur rayonnement déborde largement les limites du territoire inscrit dans les « contrats de projet », et qu'ils sont pratiquement tous transfrontaliers.

Nous pouvons affirmer qu'avant même que les intercommunalités s'instituent, celles-ci existent de fait par les échanges de toutes natures (matériels et immatériels) que les habitants entretiennent en fonction de leurs centres d'intérêt et de leurs réseaux. Si seulement ces limites coïncidaient !

Comme l'explique Castoriadis¹, la société instituante (qui se constitue) préexiste à la société instituée. Ce qui est baptisé pompeusement « communauté de communes » risque de rester une coquille vide s'il y a inattention ou ignorance de cette organisation sociale vivante ou encore si les responsables désespèrent de la capacité des gens à vivre ensemble, en décrétant la fin des solidarités, là où il y a plutôt modification des modes de vie. C'est avec de tels regards que se diffuse la mésestime de soi, la mésestime collective, alimentant la dépendance et l'assistanat.

Or, c'est bien par la reconnaissance publique de toutes les formes d'échange mutuel, de convivialité et de créativité qu'un « esprit de pays » peut voir le jour et fonder le développement local.

Dans un espace intermédiaire...

C'est l'objectif majeur d'un centre social d'être, parmi d'autres intervenants, un espace intermédiaire d'observation, de prise en considération, de conscientisation, permettant la maturation d'une « communauté humaine » qui va progressivement s'affirmer et donner forme à l'espace politique appelé « communauté de communes ».

On peut alors y voir un espace pédagogique dans le champ de l'éducation populaire.

... social...

Cet espace est « social » parce qu'il contribue à la cohésion d'une société locale en constante évolution : avec des gens d'ici et des gens venant d'ailleurs ; des résidents principaux et secondaires ; des producteurs de biens et de services (agriculteurs, artisans, travailleurs dans les entreprises locales ou dans des

1. Cornelius Castoriadis, *L'Institution imaginaire de la société*, Le Seuil, 1975.

zones d'activités extérieures, intervenants institutionnels ou associatifs) ; des chômeurs et des allocataires... de tous âges et de toutes origines...

Le centre social n'est spécialiste d'aucun groupe social, culturel ou spirituel, d'aucun territoire particulier ou catégorie spécifique, et le plus grand mal qui puisse lui arriver serait d'être instrumentalisé en ce sens par la commande publique.

... laïc...

Par contre, il ne peut ignorer aucune de ces parties qui constituent le tout et doit même faire en sorte qu'elles puissent exister et être reconnues à part entière dans l'espace public, sans qu'aucune ne prétende régenter les autres (c'est le b.a.-ba de la laïcité).

... polycentrique et transfrontalier...

De ce point de vue, faut-il rappeler qu'il ne peut y avoir « communauté de communes » que si chaque commune qui la compose peut afficher et faire reconnaître par les autres sa propre personnalité. Le centre (comme le territoire lui-même) est polycentrique, transfrontalier, au centre des centres, chacun annonçant ce qu'il peut « donner » et ce qu'il souhaite « recevoir » afin que l'ensemble se développe harmonieusement.

Nous sommes là au cœur même de sa mission d'« animation globale » éminemment politique, au sens que lui donnait Platon, « *la confection royale du tissu social* ».

... en développement, sans adjectif

En comprenant cela, nous saisissons mieux que le social ne peut être considéré comme un simple « volet » du développement.

C'est son cœur même... Certains ont pu regretter que dans le texte de loi sur les communautés de communes, le législateur n'ait pas cru bon de faire référence au domaine social.

Faut-il ajouter cet adjectif, quand on a la conviction que la communauté de communes est congénitalement sociale comme l'est le développement lui-même ?

Il en est de même pour la dimension économique basée sur les échanges de toutes natures.

De façon plus évidente en milieu rural, un territoire se développe d'abord grâce aux ressources humaines et

naturelles qui s'y trouvent et au potentiel de créativité de la communauté.

La production de richesses est autant d'ordre matériel qu'immatériel, à partir du foisonnement des initiatives prises pour améliorer localement la convivialité, la qualité de vie et les moyens d'existence de tous.

Il n'est pas plus « digne » de travailler dans le secteur « marchand » que dans le « non marchand » ou le « non monétaire » (le bénévolat).

C'est bien le développement des activités humaines qui va d'abord mobiliser les énergies au delà du seul objectif de création d'« emplois » ou de parachutage d'entreprises.

En effet, personne ne peut prétendre développer un territoire de l'extérieur. Il se développe par un lent processus historique sociétal qu'il faut pouvoir décoder. Ce sont les gens d'hier et d'aujourd'hui, venus l'habiter, qui l'ont formé ou déformé, et nous ne pouvons décréter ce qu'il doit devenir sans cette analyse partagée.

« On peut dans une certaine mesure influencer l'histoire, mais nullement la brusquer... et ce n'est pas en tirant sur l'herbe qu'on fait pousser le gazon. »²

Par la reconnaissance d'une histoire en mouvement...

Avant de se demander vers quoi doit s'orienter le développement, c'est donc le fil historique qu'il s'agit de retrouver avec les témoins d'hier et d'aujourd'hui. C'est le sens d'un diagnostic « partagé ». Rien à voir avec une approche technologique d'inventaire des « problèmes sociaux » dans le but de ressortir quelques vieilles recettes inefficaces. Il s'agit, avec le maximum des ressources humaines présentes sur le territoire, dans la diversité de leurs représentations – les politiques, les producteurs de biens et de services (acteurs économiques et institutionnels) et les habitants – de se réapproprier la mémoire vivante. Comme les mots ont leur importance, il semble juste d'abandonner celui de « diagnostic » avec sa connotation médicale de problèmes à identifier par des experts, pour lui préférer celui de « bilan de personnalité du territoire » reflétant surtout ses ressources.

2. Valclav Havel, fait docteur honoris causa de Sciences Po, Le Monde, 1er et 2 novembre 2009, p.16.

... relancée dans un débat démocratique...

La restitution des dires va justement permettre, dans un débat élargi avec l'ensemble des témoins qui se sont exprimés, d'aller au cœur de la question ou des questions de vie ou de mort qui apparaissent comme des défis à relever pour l'avenir du territoire (ce qu'on appelle la problématique). C'est cette prise de conscience d'une identité qui est mobilisatrice, dessinant un « inédit possible », comme dit Paulo Freire (c'est-à-dire un projet...), et déclenchant une envie d'agir à partager entre acteurs potentiels (ce que devrait être le partenariat...). C'est au « conseil de développement », représentatif de toutes les forces en présence, de l'organiser en termes de contractualisation, d'en assurer le suivi et l'évaluation, et surtout de veiller à ce que la société instituée ne se substitue pas à la société instituante.

Il s'agit bien de permettre d'abord aux habitants d'aller ensemble, par eux-mêmes, jusqu'au bout de leurs possibilités d'agir, avec l'assistance technique nécessaire.

Il n'y aura guère de développement sans reconstitution et reconnaissance de ce pouvoir des citoyens.

... et dans l'interdépendance

Les centres sociaux sont évidemment les premiers concernés et les mieux préparés pour ce type de démarche qui est inhérente à leur « contrat de projet », qu'ils doivent élaborer en vue de leur (ré)agrément par les caisses d'allocations familiales, et de leur reconnaissance par les autres financeurs.

Encore faut-il redire que c'est le projet qui fait le territoire, et le projet de territoire qui commande celui du centre et des autres partenaires.

En tout cas, il est clair que dans cette merveilleuse aventure de l'intercommunalité, le destin de la communauté de communes et du centre social sont intimement liés.

La communauté « structurelle » ne peut pas vivre sans communauté vivante et « structurante », comme le cerveau ne peut pas vivre sans le cœur (et réciproquement...) dans un rapport d'interdépendance et non de dépendance.

Le statut associatif pour le centre apparaît alors comme une évidence, à formaliser dans un contrat de partenariat.

Centre social & démocratie participative

Expérimentation avec l'Union régionale
des centres sociaux de Poitou-Charentes

Le centre social participatif

Démocratie participative :
deux exemples de bonnes pratiques



EXPÉRIMENTATION AVEC L'UNION RÉGIONALE DES CENTRES SOCIAUX DE POITOU-CHARENTES

Contexte

La mission du centre social comprend la forte préoccupation de la participation des habitants. L'organisation intercommunale des territoires porte un souci de participation de la société. Ce contexte conduit le centre social à réfléchir sur son positionnement et son rôle dans la dynamique participative engagée sur le territoire. Il existe des similitudes dans les fonctions d'un conseil de développement d'un pays et d'un centre social : rôle de prospective, de proposition et de mobilisation des acteurs. De même, centre social et conseil de développement peuvent/doivent être des lieux de régulation de conflits, des lieux de non-concurrence.

Il s'agit ici de comprendre et de cerner la dynamique participative qui se développe à l'échelon intercommunal.

Pour aborder cette question, Mairie-conseils a travaillé avec l'Union régionale des centres sociaux de Poitou-Charentes.

Cette région, largement couverte de communautés de communes, a vu émerger des pays. Pour l'Union régionale de Poitou-Charentes, l'objet de la démarche engagée est « d'apprendre à travailler ensemble »

dans le cadre de territoires en évolution : « *Les centres sociaux se doivent d'avoir beaucoup d'humilité sur l'idée qu'ils se font de leur approche territoriale, tout en restant fermes sur les valeurs qu'ils défendent. Ils doivent être réalistes et sans démagogie quant à la participation des habitants, dont certains ne s'autorisent pas à construire quoi que ce soit puisqu'ils ne savent pas que c'est possible. Le danger serait que les représentants associatifs s'improvisent porteurs de la parole des habitants.* »

Les objectifs généraux recherchés ont été les suivants :

- déterminer le positionnement des centres sociaux à partir de leur mission d'animation sociale globale, dans les nouvelles pratiques d'organisation intercommunale,
- cerner le rôle du centre social, en tant qu'association d'éducation populaire, dans l'émergence et le développement de processus participatifs locaux,
- favoriser et accompagner la mise en œuvre de processus participatifs s'engageant sur les territoires où sont implantés des centres sociaux.

La méthodologie mise en œuvre est identique à celle utilisée avec les centres sociaux du Lot¹. Ainsi, six groupes-tests rassemblant respectivement des élus, des professionnels, des habitants, des partenaires de terrain, des institutions et des administrateurs de centre social ont tous travaillé à partir de la même question :

« En quoi les centres sociaux peuvent-ils affirmer être des associations d'éducation populaire et, à ce titre, s'inscrire dans les processus participatifs des territoires ? »

Sur la base de la production des six groupes-tests, une synthèse est réalisée et soumise pour validation sous forme de questionnaire adressé personnellement à chacun des participants de chacun des groupes.

L'analyse permet de dégager les éléments de la problématique qui sont partagés par l'ensemble des acteurs consultés et d'identifier ceux qui sont spécifiques à chaque catégorie d'acteurs. Elle permet également au comité de pilotage de formuler un certain nombre de propositions d'orientation pour la suite de la démarche. Celles-ci sont présentées au cours d'une séance de restitution à l'ensemble des personnes qui ont participé aux groupes-tests pour mise en débat et validation.

On lira, ci-après, la synthèse des résultats issus du questionnaire et les orientations de travail pour la suite de la démarche engagée par la Fédération régionale des centres sociaux de Poitou-Charentes.

Centre social, pays et démocratie participative : synthèse et orientations

Globalement, la lecture des résultats de la consultation montre que les différents acteurs interrogés soulignent la complexité de la situation dans laquelle se trouvent les centres sociaux et, de fait, indiquent qu'il n'y a pas de réponse standard immédiate, positive ou négative, à la question de départ.

1. Voir fiche méthodologie en annexe.

Les réponses aux 48 points du questionnaire, consentuelles ou non, sont regroupées en trois thèmes principaux :

- Les centres sociaux sur leur territoire : missions, implantation, image
- Les centres sociaux, l'intercommunalité et le développement du territoire
- Les centres sociaux : un fonctionnement à réinterroger

Les centres sociaux sur leur territoire : missions, implantation, image

Missions

Le centre social est défini comme un lieu de débat, d'intégration et d'éducation, proche et à l'écoute des habitants. Il révèle les préoccupations des habitants et les difficultés du territoire.

Le centre social est reconnu comme un lieu de brassage social et générationnel. Une de ses missions, peut-être la principale, est de favoriser l'intégration, l'éducation et l'implication citoyenne des usagers.

C'est un lieu où les personnes ont la capacité de se mobiliser autour d'un projet, même si les situations varient d'un territoire à l'autre. Il est jugé porteur d'une démarche d'éducation populaire.

Ecoute, information, débat, action collective, intégration, implication citoyenne sont des termes qui qualifient des démarches d'éducation populaire. Le consensus que suscitent ces termes lorsqu'ils sont utilisés par les différents acteurs pour exprimer la mission des centres sociaux montre certainement que les centres sociaux sont, explicitement ou implicitement, toujours inscrits dans cette mouvance.

Toutefois, il convient d'observer que les points de vue sont plus différenciés quand il s'agit de savoir si les centres sociaux remplissent certaines de ces missions d'une façon satisfaisante ou si ces missions sont spécifiques aux centres sociaux. Il faut donc vérifier la réalité des pratiques et considérer que les centres sociaux ne sont pas toujours les seuls acteurs de l'éducation populaire sur le territoire. D'autant que les centres sont très différents les uns des autres en raison de l'histoire, de la réalité du territoire, de la volonté des responsables, des financements.

Implantation

Une représentation urbaine de l'implantation des centres sociaux est largement exprimée : les centres sociaux se sont implantés dans les villes moyennes et les quartiers dits « difficiles », et puis dans les territoires ruraux.

Image

Les centres ont aussi, et peut-être surtout, l'image assez forte d'un prestataire de services et d'opérateur social. Cette façon de les voir ne rend pas très lisible leur rôle d'acteurs du développement du territoire.

Missions, implantation, image : en croisant cette série d'observations, on note :

- une réelle diversité des centres sociaux,
- un écart entre leur vocation reconnue et leur action observée,
- l'idée qu'ils seraient plus urbains que ruraux,
- qu'ils s'adressent davantage à des catégories spécifiques de personnes, notamment celles en difficulté.

On a donc tendance à faire apparaître les centres sociaux comme des opérateurs agissant en prestataires de services dans le cadre des politiques publiques, plus que comme des lieux réels d'auto-organisation et de mixage des populations.

Les centres sociaux, l'intercommunalité et le développement du territoire

Les difficultés de compréhension sont réelles, tant du fait de la législation que du fonctionnement des intercommunalités, mais aussi parce que les acteurs internes des centres sociaux n'ont pas tous la même perception des réalités territoriales et de l'enjeu qu'elles représentent.

L'implication dans le développement des territoires, un challenge pour les centres sociaux

Très majoritairement, l'ensemble des acteurs considère que l'évolution des territoires est un challenge positif pour les centres sociaux, mais tous ceux qui en perçoivent les implications pensent que l'intercommunalité remet en question leur espace de proximité, avec toutes les conséquences que cela peut entraîner.

La question de l'intercommunalité insuffisamment comprise dans un contexte mal connu et peu maîtrisé

Les élus et les institutions affirment que l'avenir des centres sociaux passe presque inévitablement par l'intercommunalité, mais l'avis des autres acteurs est plus partagé.

Il existe un consensus général où chacun reconnaît que professionnels, administrateurs et usagers des centres sociaux perçoivent mal les enjeux et les apports possibles de l'intercommunalité.

Les élus sont d'accord sur le fait que la prise en compte du développement social est bien liée au développement économique, compétence obligatoire des communautés de communes. De leur côté, des représentants d'institutions et des partenaires émettent un avis mitigé sur cette remarque. D'autres acteurs manifestent une certaine méconnaissance des faits. On comprend mieux alors que le positionnement des centres sociaux pour leur développement, dans le cadre de l'intercommunalité, soit difficile à maîtriser.

Les différences d'appréciation sur l'importance de l'intercommunalité sont aussi très nettes et varient selon les territoires. Les acteurs ruraux pensent que l'intercommunalité conditionne l'avenir des centres, contre seulement un tiers des acteurs urbains. De même, les territoires ruraux pensent que la notion de proximité est à reconsidérer avec les structures intercommunales, contre un tiers des acteurs urbains.

L'échelon communal et intercommunal

Très majoritairement, habitants, administrateurs, institutions et salariés pensent que les communes ne perçoivent pas toujours l'importance du centre social pour le développement du territoire, que son activité doit être pensée globalement et non pas comme divers services aux communes prises individuellement.

Cette difficulté est pointée par l'ensemble des acteurs

lorsqu'ils indiquent que les élus devront penser le social au niveau intercommunal et moins au niveau de leur commune, et, en conséquence, repenser les missions qu'ils délègueront aux centres sociaux.

Démocratie participative

En ce qui concerne l'aspect participatif, et plus spécifiquement l'élaboration de la charte de pays, les élus et les institutions pensent que les conseils de développement peuvent favoriser la participation des acteurs locaux si « *les élus sont des démocrates* ». Les autres acteurs sont majoritairement de cet avis ou avouent leur méconnaissance des missions et fonctions d'un conseil de développement.

Si l'efficacité participative des conseils de développement, qui sont légalement consultatifs, dépend pour une bonne part des convictions des élus, elle dépend également de l'engagement des autres acteurs, car le développement social local est aussi une affaire de valeurs.

Constats

Intercommunalité et développement du territoire :

- Les difficultés liées aux incompréhensions ou au manque de connaissance des différents acteurs sur les règles de l'intercommunalité et sur les possibilités d'intervention dans le développement des territoires rendent la tâche des centres sociaux difficile.
- Face à l'essor de l'intercommunalité, la posture actuelle des centres sociaux reste floue et le besoin de clarification est indispensable à leur avenir. En l'état actuel des choses, n'y a-t-il pas une vraie contradiction pour les centres sociaux à vouloir se poser en tant qu'acteurs du développement local sans pouvoir mieux maîtriser leurs propres conditions de développement ?
- Dans ce nouveau cadre, les centres sociaux ont des difficultés à donner une véritable légitimité à leur projet et à faire reconnaître leur statut d'acteur et de partenaire social à part entière.
- Dans le contexte intercommunal qui se veut porteur de développement local, mais qui reste mal compris, les centres sociaux et leurs partenaires vont devoir se repositionner.

Les centres sociaux : un fonctionnement à réinterroger

Il devient nécessaire de réduire l'écart entre l'intention et la pratique

Si les centres sociaux veulent participer démocratiquement au développement des territoires, il leur faut certainement travailler en interne leur propre système participatif et démocratique.

La démocratie participative n'étant pas spontanée, les centres sociaux doivent créer les conditions de la participation des habitants. De même, tous les acteurs pensent que les centres sociaux doivent fournir un effort constant de communication pour intéresser les usagers, les habitants, les élus. Cet effort est d'autant plus indispensable qu'il est très difficile, lorsque les habitants sont exclusivement usagers, de les impliquer dans une démarche de citoyenneté active.

Réunir les conditions du changement

Pour autant, réinterroger ses fonctionnements, pour quelque structure que ce soit, suppose que certaines conditions soient réunies, celles de la sécurité et du droit à l'erreur notamment. De ce point de vue, il n'est pas sûr que l'environnement et les contingences en offrent suffisamment, notamment sur la pérennité structurelle des centres sociaux. Ainsi, la reconnaissance de la légitimité des centres sociaux et de leur capacité à inscrire leur pratique dans une démarche participative passe par un financement structurel de leur fonctionnement.

Mais tout le monde reconnaît que les centres sociaux doivent souvent se battre pour obtenir des moyens suffisants pour mener leurs actions et que le manque de financement les contraint à embaucher sur des contrats de travail aidés qui, malgré un effort de qualification, les obligent à maintenir certains de leurs salariés dans l'emploi précaire.

Des difficultés repérées incombant aux dispositifs publics

Des éléments explicatifs sont avancés sans toutefois faire l'unanimité. Ils touchent aux questions des dispositifs publics, de responsabilités du service public.

Ainsi, le statut associatif, qui offre une souplesse d'action, peut inciter les collectivités publiques à se défausser de leurs responsabilités sur les centres sociaux.

Des tensions entre projet et gestion mais aussi des atouts

Lorsque les moyens sont significatifs, des problèmes de fonctionnement demeurent tout de même : à partir d'une certaine taille, le centre social crée des tensions entre les logiques de projet et celles de gestion. Le risque est que les centres sociaux perdent le sens de leurs interventions.

Malgré tout, les centres ne sont pas totalement dépourvus d'atouts. La prise en charge des problèmes sociaux a poussé à une professionnalisation positive, ce qui est un atout par rapport aux associations composées exclusivement de bénévoles.

Le partenariat avec la CAF est pleinement mesuré dans sa double composante, à la fois financière mais aussi de conseil. Toutefois, cette affirmation est plus vive de la part de centres sociaux ruraux, et moins forte pour les centres sociaux urbains.

La question du fonctionnement des centres sociaux comme de la plupart des associations est aussi celle de la place et du rôle respectifs des bénévoles et des professionnels.

Toutefois, il est reconnu par tous que le bénévolat est indispensable à la vie des centres sociaux et que la responsabilité des bénévoles, entre professionnels et usagers, est difficile à assumer mais enrichissante. Il est aussi à noter que « le jargon des professionnels du social » et le manque de formation sont des freins puissants à l'accession et à l'exercice de la responsabilité d'administrateur bénévole : « *Souvent, les responsables associatifs bénévoles ne font pas le poids face aux professionnels.* »

De leur côté, les directeurs des centres sociaux ont des difficultés à assumer leur rôle d'interface entre administrateurs bénévoles devenus gestionnaires et professionnels de plus en plus techniciens.

Constats

Un fonctionnement à réinterroger

- Le centre social doit travailler en interne son propre système participatif.
- La présence d'une menace financière permanente entrave toute démarche participative qui demande à s'inscrire dans la durée : la précarité crée l'urgence.
- L'obligation et la nécessité d'une bonne gestion sélectionnent les compétences. La gestion demande des capacités techniques. L'élaboration de projet demande des capacités d'imagination.
- Les professionnels sont une ressource, mais leurs connaissances doivent s'exprimer dans un système d'élaboration et de décision qui considère la différence entre bénévoles et professionnels comme une richesse et non comme une difficulté.

Deux enjeux pour être acteur du développement du territoire

La démarche

Le fruit du travail des groupes-tests et le résultat du questionnaire montrent que les centres sociaux sont confrontés au moins à deux enjeux qui vont peser sur leur capacité à se positionner en tant qu'acteurs du développement de leur territoire :

- **réduire l'écart entre le projet participatif déclaré et la réalité de l'action,**
- **comprendre ensemble l'intercommunalité pour agir ensemble sur le territoire.**

L'Union régionale des centres sociaux de Poitou-Charentes a installé deux groupes de travail avec les personnes ayant participé précédemment aux groupes-tests.

Premier enjeu : réduire l'écart entre le projet participatif déclaré et la réalité de l'action

Certaines causes de l'écart :

Une nette majorité d'acteurs affirme qu'en pratique, les centres sociaux donnent plutôt une image de prestataire de services pour personnes en difficulté, même s'il est convenu qu'il y a, en ce domaine, des différences entre les centres notamment ruraux et urbains.

Or, l'usage de services par les habitants, surtout s'ils sont en difficulté, n'induit pas automatiquement leur implication citoyenne qui est souvent le résultat d'une démarche conduite dans la durée.

De plus, beaucoup des services offerts par les centres s'inscrivent dans le cadre de dispositifs publics qui financent l'acte plus que le fonctionnement du centre social. Lorsque le volume d'activité est susceptible de garantir convenablement le fonctionnement, sa gestion crée des contraintes qui heurtent la logique même du projet des centres.

Les atouts pour répondre

Toutefois, les centres sociaux sont toujours reconnus comme des structures d'éducation populaire au sens où ils représentent bien un espace d'écoute, d'information, de débat, d'action collective, d'intégration et d'implication citoyenne. Cette vocation est reconnue par tous, à l'interne comme à l'externe. De plus, les élus, les institutions et les partenaires reconnaissent leur capacité à mobiliser les personnes dans des actions collectives, conférant à cette vocation une légitimité particulière.

Au delà de leur référence à l'éducation populaire, les centres sociaux peuvent être considérés comme des lieux d'expérimentation sociétale. En effet, ils trouvent et assument des modes d'organisation qui intègrent dans un cadre démocratique :

- l'affirmation et le respect de valeurs,
- l'écoute et la pluralité,
- l'éducation et l'action collective,
- l'offre de services, les contraintes extérieures et la bonne gestion,
- le militantisme et le professionnalisme.

Cette situation qualifie les centres sociaux pour participer à l'élaboration des décisions utiles au développement des territoires.

Comment répondre ?

Il faut démontrer que les centres sociaux sont capables de vivre en interne ce qu'ils souhaitent pour leurs territoires.

Il s'agit de travailler sur les mécanismes de la démocratie participative interne des centres sociaux et sur la façon dont elle s'articule avec leur propre système de délégation : confier au conseil d'administration, avec l'aide des techniciens, la prise de décisions susceptibles d'assurer le fonctionnement du centre et la mise en œuvre du projet.

Second enjeu : comprendre ensemble l'intercommunalité pour agir ensemble sur le territoire

Partager le fait et l'essor intercommunaux

Pour la grande majorité des acteurs des centres sociaux, la perception de la réalité et des apports possibles de l'intercommunalité n'est pas claire.

Certains ne perçoivent pas les enjeux parce qu'ils ne se sentent pas concernés, d'autres parce qu'ils n'ont pas étudié la question.

Les élus ont tendance à considérer le social au niveau de leur commune et peu au niveau intercommunal. En conséquence, ils ont du mal à penser les missions des centres sociaux à cet échelon.

De leur côté, des organismes sociaux et le conseil général déclinent peu à peu leurs interventions dans un cadre territorialisé : quelle rencontre possible avec l'organisation intercommunale mise en place par les élus ?

Pour des acteurs partenaires

Le développement participatif des territoires, particulièrement des pays, repose sur les convictions des élus en termes de démocratie participative et sur des valeurs partagées avec les autres acteurs concernés.

Le centre social, en se révélant partenaire du projet de développement du territoire, peut activement contri-

buer à sortir le domaine social de son isolement, encore patent malgré tous les débats autour du développement durable.

L'intercommunalité au service du développement des territoires est une construction inachevée. C'est un mouvement qui engendre des déstabilisations structurelles, fonctionnelles, culturelles. Une meilleure connaissance collective des enjeux et des mécanismes de cette construction peut éviter des craintes, notamment en termes de prérogatives, et permettre de dépasser les résistances aux changements en créant des situations de coopération.

Comment faire ?

Il faut organiser une formation/confrontation entre les différents acteurs sur les questions liées à l'évolution de la construction intercommunale et au développement du territoire.

Il s'agit de permettre aux acteurs des centres sociaux, aux partenaires associatifs, aux élus locaux et aux représentants des institutions de confronter leurs connaissances, d'acquiescer ensemble celles qui leur manquent. Il s'agit également de débattre en amont des possibilités qui leur sont ouvertes dans la construction intercommunale et la territorialisation des interventions institutionnelles. Il s'agit enfin de révéler, voire de prévenir ensemble, les obstacles que peuvent rencontrer les uns et les autres.

Les premières propositions

Au delà des spécificités de chaque territoire, l'organisation intercommunale s'affirme et comporte des éléments favorables et défavorables pour les centres sociaux. Ces éléments cernent des enjeux et permettent d'engager un échange préalable entre les acteurs s'engageant dans la formation/confrontation :

Les éléments favorables

- La dynamique intercommunale de mise en place des communautés de communes interroge le centre social et lui ouvre de nouvelles perspectives. Les élus ne pensent plus le social au seul niveau de leur commune.
- L'intercommunalité est porteuse de projets en termes d'aménagement du territoire, de développement économique et de services, ce qui constitue un challenge positif pour le centre social.

- Une intervention plus intercommunale du centre social lui demande de redéfinir ses pratiques en termes de proximité.
- L'inscription du centre social dans la logique de développement du pays va lui permettre de préciser son rôle, son champ d'action et les complémentarités avec les autres acteurs locaux.
- Le conseil de développement du pays permet au centre social de côtoyer d'autres partenaires hors de son champ d'intervention. Cette ouverture plus large sur les enjeux du territoire permet au centre social de faire connaître les valeurs portées par ses militants et ses professionnels.

Les éléments défavorables

- Dans les communautés de communes n'exerçant pas expressément des compétences sociales, les élus communaux chargés des questions sociales sont très rarement désignés pour siéger au conseil communautaire.
- L'intercommunalité considère le centre social comme un lieu d'activités et de services et rarement comme un acteur de l'animation globale du territoire.
- Le centre social peut être considéré comme un intervenant de qualité mais il est rarement reconnu en tant que partenaire social légitime. Par ailleurs, sa fragilité financière ne le positionne pas comme un acteur pérenne du développement.
- Les professionnels, les administrateurs et les usagers perçoivent mal les enjeux du développement social local et les apports possibles de l'intercommunalité. Ce sentiment est renforcé quand le périmètre de la communauté de communes n'est pas le même que celui du centre social.

En fonction de ces éléments, et à partir des axes prioritaires du développement social, le centre social et ses partenaires doivent ensuite déterminer vers quelles compétences évolue la construction intercommunale et dans quelles perspectives territoriales s'inscrivent les institutions :

- en fonction de chaque composante : communes, communauté de communes, pays, centre social, acteurs associatifs et institutions,
- et sachant que chacune porte des projets, des problèmes, des actions, une pratique interne et un partenariat privilégié.

Il s'agit de mesurer ainsi les pratiques actuelles de la dynamique intercommunale et celles qui seraient à mettre en œuvre. **Il revient aux partenaires de se projeter d'ici à trois ou cinq ans** et d'évaluer leur réciproque et futur positionnement.

Pour le centre social, cet exercice permet de mesurer les incidences de la présence des élus locaux au sein de son conseil d'administration sur l'élaboration de

son projet d'agrément par la CAF, sur ses modalités de décision, sur l'évolution de ses actions, de ses activités et de ses financements, etc.

Chaque composante est dans la situation de donner et de recevoir des informations. Il doit être rendu à chacun les perspectives d'évolution de la dynamique intercommunale du territoire et de ses incidences pour l'avenir (voir schéma page suivante).



Comprendre ensemble pour agir ensemble

1. COMPRENDRE ENSEMBLE POUR AGIR ENSEMBLE

Communauté de communes

- Historique et compétences
- Projet, problème
- Pratique participative
- Partenariat

Communes

- Compétences non transférées
- Rôle du CCAS
- Projet, problème, partenariat

Pays

- Volet social de la charte
- Commission sociale
- Partenariat
- Pratique participative

Institutions, administrations, collectivités publiques

- CAF, MSA, Jeunesse et sport, Conseil général, etc.
- Mode de territorialisation des interventions
- Programmes, procédures, dispositifs
- Projet, problème

Centre social

- Charte des centres sociaux
- Historique
- Eléments figurant dans le projet social
- Actions, activités
- Pratique participative

Autres acteurs associatifs

- Historique et objet
- Projet, problème
- Partenariat

2. SE CONNAITRE

Positionnement des acteurs du territoire

Mise en commun de la situation des différentes composantes

3. METTRE EN PERSPECTIVE

Stratégie des acteurs

Identification des enjeux des évolutions souhaitées en interne ou demandées par un tiers

4. METTRE EN ŒUVRE

Cerner les incidences financières, matérielles et humaines

Définir les nouveaux liens conventionnels avec les acteurs

Créer, si nécessaire, la ou les structures manquantes

Arrêter le calendrier des réalisations

Se donner des critères d'évaluation.

D'aujourd'hui à ...



3 ans



..... 5 ans



LE CENTRE SOCIAL PARTICIPATIF

Par François Vercoutère,
délégué général de la Fédération des centres sociaux et socioculturels de France

La Fédération des centres sociaux et socioculturels de France (FCSF) utilise dans son vocabulaire depuis plusieurs années l'expression « centre social participatif ».

Pourquoi rajouter cet adjectif ? Des partenaires nous ont fait remarquer qu'il y avait là matière à pléonasmisme.

Dans les textes, une structure obtient un agrément « centre social » par la caisse d'allocations familiales de son département lorsque le « projet social » déposé montre, entre autres critères, comment la participation des habitants va être recherchée, suscitée pour agir sur les questions sociales du territoire concerné.

En utilisant ce terme, la FCSF veut attirer l'attention sur les dimensions de cette ambition. D'un territoire à l'autre, les populations vivent des situations très différentes, elles s'inscrivent dans des contextes sociaux, historiques, culturels, politiques très divers. Rechercher leur participation nécessite une forte capacité d'adaptation.

Dans cette diversité, il existe pourtant des invariants :

- la conviction d'une meilleure adéquation des actions lorsqu'elles sont menées au minimum en concertation

avec la population concernée et au mieux initiées puis gérées avec elle,

- la capacité de repérer les atouts et qualités des habitants d'un territoire, leur envie d'agir et leur analyse des situations locales.

Des repères dans la complexité

Les centres sociaux sont habitués à manier la complexité. Ils conjuguent deux séries de trois repères pour mener à bien ces démarches participatives.

La première série de repères concerne l'objectif de produire, grâce à ces démarches participatives, des dynamiques de cohésion sociale en proposant à chacun des postures qui lui font « trouver sa place » dans le milieu où il existe.

Ces trois premiers repères sont les suivants :

- La manière dont le centre social, dans ses pratiques, dans sa capacité d'écoute et d'accueil permet à chacun d'être reconnu dans son histoire personnelle et des capacités qu'elle lui a permis d'acquérir.

- La façon dont le centre accompagne des dynamiques collectives et permet à chaque individu qui le désire de trouver sa place dans une « communauté » (groupe d'amis, groupe d'action, groupe d'activités, relations de voisinage). Au cœur de ces dynamiques collectives, chacun peut trouver un rôle, une fonction, une façon d'exister. Dans ce groupe, si vous n'êtes pas là, vous manquez...
- La mission d'interface du centre avec d'autres structures, institutions et administrations du territoire, élus locaux, qui permet l'expression citoyenne pour que les points de vue de différentes catégories de la population soient entendus.

La deuxième série de trois repères (sous forme de questions) concerne l'apprentissage que procure le centre social à ceux qui participent.

- Est-ce que la façon dont les activités, actions, projets sont menés permet aux personnes fréquentant le centre social de mieux appréhender les « systèmes » et leur fonctionnement ? Le centre social est-il un lieu de décryptage du mode de fonctionnement de la société dans toutes ses composantes ? Quelques exemples : comprendre comment est organisé l'office bailleur qui vous loge, comment le système scolaire fonctionne entre instituteurs, directeur de l'école, rectorat, responsabilité de la commune ? Qui gère la caisse d'allocations familiales ou l'association qui accueille mon enfant et comment ? Cette prise de conscience de la façon dont le monde s'organise permet de repérer les façons d'agir, d'influer sur des décisions, d'être plus partie prenante du projet.
- Le deuxième repère répond à la question : est-ce que la façon dont les actions, activités, projets sont menés au centre social permet à chacun d'élargir son champ et ses raisons de se mobiliser ? Chacun se mobilise d'abord pour soi-même et son entoura-

ge proche, et demande au centre social de répondre d'abord à sa question. La fréquentation du centre social permet-elle d'élargir ce champ de préoccupations, de découvrir des personnes ayant le même type de questionnements, de problèmes à résoudre, d'envies à réaliser ? C'est dans cet échange et la découverte de ressemblances avec d'autres que naît la capacité de se mobiliser. L'envie de participer grandit avec le sentiment de solidarité.

- Le troisième repère est celui de la capacité à organiser une démarche collective. La relation au pouvoir dans un groupe nécessite la clarté sur le mode d'organisation. Qui prend les décisions et comment ? Cette transparence, cette démocratie est une condition indispensable pour que chacun puisse prendre une responsabilité, assumer un rôle, développer un pouvoir d'agir au sein d'un collectif. Au sein du projet du centre social, un temps suffisant est-il consacré à l'explicitation du modèle d'organisation, aux rôles et responsabilités de chacun, aux lieux de décision ? Qu'est-ce qui se décide ? par qui et dans quelle instance ?

Un centre social « participatif » va conjuguer ces différentes dimensions en prenant une place au sein de ce qui s'invente pour l'avenir du territoire et des habitants. La participation se développe dans la perspective d'améliorer le quotidien de chaque habitant. C'est cette perspective qui est la raison la plus souvent citée pour la participation.

Le centre social crée donc d'autant plus de participation qu'il est engagé dans les questions du quotidien, qu'il est attentif au plus grand nombre d'habitants, engagé dans un partenariat en bonne connaissance du fonctionnement de ceux-ci et assumant un objectif d'amélioration du quotidien autrement que par la gestion d'activités.

La dimension intercommunale vient dans ce cas complexifier et enrichir les raisons et les moyens d'agir.





DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE : DEUX EXEMPLES DE BONNES PRATIQUES

Le centre social et la communauté de communes Entre Nièvres et Forêts

Entretien avec Jacques Legrain, président de la communauté de communes Entre Nièvres et Forêts

Jacques Legrain est président de la communauté de communes Entre Nièvres et Forêts (13 communes, 4 000 habitants autour de la commune la plus importante, Prémery, 2 080 hab.). Il est aussi élu au conseil général où il est délégué à la commission solidarité, particulièrement chargé de l'insertion.

La communauté de communes Entre Nièvres et Forêts était il y a une dizaine d'années un territoire semi-industriel, semi-rural que la chimie du bois, du charbon de bois et des arômes alimentaires faisait vivre. Toutes ces petites usines ont fermé. Beaucoup d'emplois ont été perdus.

L'implantation de l'autoroute a profondément modifié le territoire. Elle a « boosté » notamment l'immobilier secondaire. Les prix ont grimpé et la population locale n'a plus les moyens d'acheter.

Pour Jacques Legrain, les relations entre la communauté de communes, le centre social et les habitants reposent sur la démocratie participative.

« C'est notre pratique et c'est notre histoire. Cela a commencé il y a une quinzaine d'années, au moment où notre territoire a subi toutes ces transformations.

Les bénévoles du centre social ont souhaité mieux connaître les besoins de la population et ils ont rencontré la pleine adhésion des élus des communes qui, parallèlement, ont décidé de se constituer en communauté de communes, mais à durée limitée¹.

« A la même période, la politique du conseil général était d'accompagner le développement des territoires à partir de diagnostics. Nous sentions tous une immense attente de la population, même si elle n'était encore faite que d'espoirs individuels qu'il faudrait tôt ou tard (et plutôt tôt que tard si nous ne voulions pas susciter des déceptions) confronter aux réalités collectives.

« Pour formaliser cette relation entre population, élus et associations, nous avons constitué en association loi de 1901 le comité de développement du territoire avec, comme principe de fonctionnement, la démocratie participative. Cela afin que tout le monde puisse suivre et critiquer les réalisations mises en place par la

¹. Article L.5214-4 de la loi 96-142 du 21 février 1996, JO du 24 février 1996.

communauté de communes et participer à la réflexion. Le comité de développement fonctionne comme un comité social et économique aux champs d'action très larges, de l'environnement à l'habitat, avec un conseil d'administration, une assemblée générale... Il travaille aussi bien avec la communauté de communes qu'en propre (il peut donc s'autosaisir de sujets).

« Afin d'éviter des malentendus et des déceptions, et parce qu'aujourd'hui encore il existe des gens qui ne peuvent pas se déplacer, nous nous rendons tous les trois ans sur toutes les communes du territoire, pour faire le bilan avec les gens en réunions publiques.

« De la même façon que nous avons sondé les gens en amont d'un projet, nous rendons compte et analysons ensemble. Cela permet à tous de faire de nouvelles suggestions.

« Le comité est surtout constitué d'habitants et de quatre ou cinq élus dont le rôle essentiel est d'expliquer les contraintes budgétaires. Le travail en commission est élargi à tous ceux qui ont des compétences spécifiques dans un domaine.

« Tout cela participe à l'éducation à la citoyenneté : côté élus, nous arrivons à faire comprendre nos limites. Nous avons compris que les habitants expriment des souhaits afin que nous y réfléchissions comme à des projets possibles. Ils n'attendent pas forcément des moyens financiers tout de suite. »

L'exemple emblématique des chantiers d'insertion

« Le centre social et le comité de développement du territoire ont monté conjointement un projet de chantier d'insertion. Avec la disparition des usines et, donc, des emplois, il fallait réagir. Au début, nous avons fait une expérience peu satisfaisante avec des chantiers-écoles car peu de projets avaient abouti. On s'est aperçu que notre territoire n'offrait pas de halte-garderie, pas de transports ni d'activités culturelles, en bref qu'il n'était pas attractif pour de nouveaux salariés arrivant avec des familles.

« Le conseil général a financé des études, avec le concours des chambres consulaires, pour évaluer les besoins des artisans et des commerçants du territoire. Ces derniers recherchaient des personnes qualifiées. Parallèlement, on avait des chômeurs. Les chantiers

d'insertion pouvaient offrir une réponse à ces deux problématiques. Il a fallu un an pour convaincre, à cause de cette mauvaise expérience qui avait fait douter les élus. Le centre social a mené la réflexion avec rigueur et dynamisme. Aujourd'hui, aucun élu ne voudrait supprimer ces chantiers d'insertion tant ils ont prouvé leur efficacité : au début, le chantier d'insertion a pris en charge des personnes peu éloignées de l'emploi, pouvant s'intégrer facilement. Puis le centre social a embauché un éducateur technique pour les personnes en grande difficulté. Aujourd'hui, dans chaque canton, un chantier d'insertion propose des salariés aux entreprises du coin. 40 % des personnes quittent le chantier d'insertion avec un emploi stable...

« **Aujourd'hui, aucun élu ne voudrait supprimer ces chantiers d'insertion** »

« Bien sûr, c'est une réussite pour les entreprises et pour les chômeurs, mais cela a aussi permis de changer les mentalités : les habitants savent que les chômeurs et les gens en situation précaire peuvent s'en sortir. Nos chantiers n'offrent pas une véritable formation professionnelle, mais ils préparent à la culture de l'entreprise et au retour à l'emploi. Nous avons signé une convention avec la chambre de métiers, et les artisans jouent vraiment le jeu. Tout cela entraîne de la sous-traitance, de petits chantiers que les entreprises n'ont pas le temps de suivre sont pris par les personnes en insertion. Nos chantiers travaillent à 70 % pour les communes, sur la revalorisation du patrimoine par exemple, et pour les 30 % restants sur des activités de services aux particuliers, mais aussi aux entreprises. De plus, les personnes sont évaluées et peuvent progresser.

« Si nous avions pris le problème uniquement sous un angle économique, cela n'aurait pas été intéressant. Dans notre cas, il fallait une réponse sociale et culturelle pour aider les familles. Par exemple, nous ne proposons pas seulement la garderie après l'école, nous proposons également l'aide aux devoirs et l'éveil culturel. Avec les personnes âgées, nous portons les repas, mais en même temps nous faisons de la veille sociale et accordons une attention particulière aux équilibres alimentaires grâce à la compétence d'une diététicienne.

« Sur notre territoire, il y a beaucoup de personnes âgées, mais cela évolue. Dès qu'il y a une école et des commerces, des familles s'installent. Nous faisons un important effort pour leur proposer de l'éducatif et du sportif. Nous faisons cela avec le centre social, en constante concertation. »

Die, le Diois, le centre social et la démocratie participative

Propos recueillis par Catherine Monnier

A 60 kilomètres de Valence, 90 de Gap, au pied du Vercors, éloigné de la vallée du Rhône et de ses possibilités en termes de déplacements, de création d'entreprises et d'emplois, régnant sur un territoire de 1 200 km² répartis sur quatre cantons dont elle draine la moitié des habitants, Die fait figure de petite capitale...

Il faut dire qu'avec 20 habitants au km² dans le canton de Die, entre 5 et 6 pour ceux de Luc-en-Diois et Châtillon-en-Diois, la densité de population est une des plus faibles de France. Le Diois, c'est 1/5e de la superficie de la Drôme, mais seulement 2 % de sa population ! A Die même (4 300 habitants), on peut très bien passer à côté de cette réalité, aveuglé par la présence d'un collège, d'un lycée, d'un hôpital, d'un théâtre, d'un cinéma, d'une piscine... un taux de services publics digne d'une ville de 20 000 habitants !

Une petite capitale dans son fief

Entretien avec Alain Cantarutti, directeur du centre social de Die

Ancien bastion protestant, Die fut aussi un haut lieu de la Résistance... Ses habitants en sont fiers, qui se retrouvent parfaitement dans les qualificatifs de protestants et résistants. Tout un programme déjà... On y aime l'action et on a appris à se débrouiller seuls, sans la grande ville, si loin... Le tissu associatif (250 associations sur l'ensemble du territoire) y est d'ailleurs très serré, deux à trois fois plus que la moyenne nationale, preuve de la vitalité et des engagements.

Dans ce vaste territoire très rural qui accueille aussi le plus petit village de France, au climat rude de novembre à avril, au réseau de petites routes départementales, délaissé par les transports en commun (la gare

de Die n'est plus que l'ombre d'elle-même), on vit très mal sans voiture, et quand on n'a pas de travail, c'est l'isolement !

Et nombreux sont ceux qui n'ont ni voiture ni travail. Si le territoire est très dynamique, il présente aussi de grosses inégalités sociales. On observe ainsi un nombre non négligeable de personnes âgées, propriétaires de leur logement, qui viennent vivre leur retraite, des fonctionnaires, qui représentent 45 % des emplois de la commune (c'est considérable). Des jeunes de 18 à 25 ans partent faire leurs études à Valence, Lyon ou Grenoble et les autres ne trouvent pas facilement de travail : Die cumule les plus forts taux de chômage et de RMI en Rhône-Alpes. Certes, quelques petites entreprises novatrices utilisent internet, mais il y a un vrai déficit de population d'adultes de 20 et 50 ans, partis sous d'autres cieux chercher des emplois. Un signe : les maisons de Châtillon-en-Diois sont en majorité des résidences secondaires.

A Die, la concentration des commerces et des services publics et l'enclavement du territoire expliquent que la question des transports publics est vitale et sensible, entraînant des mobilisations comme on n'en voit plus beaucoup. En 2009, par exemple, une cinquantaine d'élus se sont couchés sur les rails pour éviter la fermeture de la gare de Luc-en-Diois ! Et l'on se souvient de la bataille acharnée pour conserver l'hôpital de Die !

Mais ces résistances sont aussi des résistances au changement et permettent l'expression de conservatismes : on est bien entre soi et pas vraiment prêts à vouloir un élargissement de la route qui désenclaverait mais apporterait des nuisances en favorisant le transit vers l'Italie. « *Un peu comme une réserve indienne*, dit Alain Cantarutti, directeur du centre social, avec ses ambiguïtés... »

L'espace social et culturel du Diois

L'histoire du centre social est révélatrice. Elle permet de comprendre les enjeux et les contradictions de ce territoire.

Entre 1996 et 2000, Die a mis en place un contrat de développement social qui a fait naître l'idée d'un centre social. La ville et la Fédération des centres sociaux de la Drôme ont conclu un partenariat sur la base d'un diagnostic qui est toujours bon. Il constate

une grande diversité d'initiatives atomisées, sans transversalité ni lien entre elles. De ce constat émerge le premier objectif : créer des partenariats et du réseau pour accompagner des initiatives sociales. Il relève également un manque criant de dialogue entre acteurs et élus. De là va émerger la volonté de créer de la démocratie participative, de favoriser le dialogue entre élus, associations et habitants, d'initier des débats.

Il existait une MJC très active qui n'était pas perçue comme acteur de développement social mais plutôt comme un centre de loisirs. La ville ne voulait qu'une seule structure. Aussi, à la naissance du centre social, la MJC a-t-elle été en quelque sorte « avalée ».

« Nous sommes des animateurs très... professionnels »

« Dès le début, on assiste à une très forte mobilisation des habitants pour faire vivre le centre social sur l'ensemble du territoire », explique Alain Cantarutti.

« En 2001, poursuit le directeur du centre social, la communauté de communes du Diois est créée (49 communes, 11 400 habitants). Tout le monde travaille au projet de créer du dialogue et des actions communes. Le centre social commence par faire un diagnostic à travers des rencontres thématiques, que nous appelions "carrefours", auxquelles nous avons invité les habitants de toutes les communes du Diois. Les groupes de travail d'une quinzaine de personnes se réunissaient sur des projets tels que : "un réseau de cinéma dans les villages" ou "la semaine de l'écologie", très vite devenue un événement-phare sur le territoire.

« Notre première stratégie a été de rassembler. Quelques élus ont commencé à venir sur des questions qui les intéressaient comme celle des tarifs de l'école de musique (les habitants des différentes communes ne payaient pas le même prix), et très vite, l'idée d'une intercommunalité s'est imposée pour résoudre ce genre de problèmes.

« Ici, au centre social, nous avons très vite compris intuitivement que pour que ça marche, il fallait garantir la qualité des échanges, imposer des conditions de débat, des méthodes de travail. Des règles du jeu ont permis de faire avancer les projets et les microréussites ont été portées à notre crédit. Nous sommes perçus

comme garants du cadre et de la qualité de la parole, c'est notre rôle primordial. Par exemple, quand la ville et les associations sportives ont été en conflit, les uns campant sur un budget immuable, les autres demandant toujours plus d'équipements, nous nous sommes positionnés comme intermédiaires. Cela a pris un avant que les gens acceptent de se parler mais nous y sommes arrivés !

« Ces questions financières représentaient une véritable épine dans la vie locale qui polluait toute discussion.

« Nous avons identifié quelques questions très importantes. La ville de Die a accepté d'être partenaire à condition que les actions aient une dimension intercommunale et que soient représentés à égalité dans les commissions les habitants de Die et ceux des autres communes. Nous avons été soutenus par le maire de l'époque qui était aussi vice-président de l'intercommunalité.

Le fait que la municipalité ne soit pas notre seul financeur garantit notre rôle de tiers, ce qui est un élément important en démocratie.

« Ensuite, nous sommes allés vers l'organisation d'assises de la vie sportive et nous avons progressé tout doucement, en restant dans notre rôle de facilitateur et de garant des débats.

« A chaque fois, on définit la place de chacun, les règles du jeu, qui prendra les décisions, jusqu'où on va. Nous sommes des animateurs très... professionnels. Nous avons inventé des outils d'animation, par exemple pour permettre à chacun de s'exprimer.

« Les petits projets qui ont réussi ont permis des mobilisations importantes sur des questions très difficiles, comme la sauvegarde de l'hôpital de Die où s'affrontaient des points de vue très opposés, de vrais conflits.

« Au sein du centre social, les salariés sont les animateurs de processus, des arbitres aussi, mais les administrateurs restent les garants du projet politique.

« Depuis 2007, le centre social fonctionne avec des financements intercommunaux. Il a maintenant acquis une certaine assise, une reconnaissance. Comme il est moins nécessaire de se battre, les militants ont peu à peu quitté le navire, remplacés par des adeptes du vivre-ensemble, un changement de génération sans doute... »

Les points de vue de Lyliane Orand, membre du bureau du centre social, et de Gérard Szostak, vice-président chargé de l'enfance, de la jeunesse et du centre social de la communauté de communes du Diois.

« Ce qui se passe aujourd'hui, dit Lyliane Orand, s'inscrit dans une histoire. Les administrateurs qui étaient là au départ avaient un sens beaucoup plus politique que la nouvelle génération dont je fais partie. C'étaient des anciens de 68 avec une pensée sociale de gauche plutôt écolo. Moi, je suis venue au centre social pour travailler sur l'intergénérationnel et au début, seules les activités du centre m'intéressaient.

« Là dessus s'est greffée la bataille de l'hôpital. L'intervention du centre social a été capitale dans la mobilisation. J'ai commencé à voir les choses autrement, et depuis deux ans, je suis administratrice. Quand on est impliqué dans un groupe de réflexion, forcément, on voit mieux ce qui relève de l'animation territoriale et du politique.

« Néanmoins, je ne suis pas persuadée que le centre social ait à organiser la marche contre la pauvreté ou la journée de la femme par exemple. Il a par contre beaucoup à faire avec l'évolution du territoire. Et cela dépasse les propositions d'activités à la population de type MJC, qui peuvent parfaitement être gérées par une secrétaire de mairie.

« Nous sommes un aiguillon qui aide à ce que se développent les activités, à ce que naissent les initiatives, à ce que les gens réfléchissent ensemble à ce qu'ils

veulent pour eux-mêmes, mais il n'est pas nécessaire que nous soyons aux commandes.

« Toutes nos décisions sont précédées d'enquêtes sur le bassin de vie. Cette année, nous avons défini les priorités pour quatre ans à partir d'une enquête de territoire : la parentalité, la précarité et l'emploi. Dans chaque commune, des fêtes ont été organisées autour du compte rendu de l'enquête. L'an dernier, le conseil d'administration du centre social s'est réuni une fois sur deux en dehors de Die. Il était précédé d'un apéritif convivial. A Die, nous aimons beaucoup les fêtes, les bals, les festivals... », conclut Lyliane Orand.

« Pour nous, poursuit Gérard Szostak, le centre social est bien plus qu'un partenaire. Bien entendu, tout le monde n'est pas d'accord dans les communes. Certaines se posent la question de la visibilité du centre social et n'entendent qu'une réponse en termes d'activités. Selon moi, par le petit bout de la lorgnette. Toutes n'acceptent pas que nous nous mêlions du débat citoyen. Mais dans l'ensemble des projets de l'intercommunalité, l'entente se fait sur des objectifs et des perspectives communs et sur la défense de l'Espace social du Diois.

« Il faut confier les choses aux gens compétents, c'est ma conviction. Vouloir faire à la place des associations a toujours des effets désastreux, y compris pour les collectivités elles-mêmes. Et puis j'aime bien avoir en face de moi des gens qui ont du répondant. Dans l'intercommunalité, ce qui est intéressant, c'est qu'on essaie de faire vivre le territoire, droite et gauche confondues... »





Centre social & collectivités locales : valoriser des liens de coopération

Les pactes de coopération territoriale :
une innovation dans les relations entre associations
et pouvoirs publics

Les centres sociaux participatifs, une plus-value sociale
à conforter

CIAS et associations partenaires de la dynamique sociale
intercommunale



LES PACTES DE COOPÉRATION TERRITORIALE : une innovation dans les relations entre associations et pouvoirs publics

Par la Fédération des centres sociaux et socioculturels de France

Le contexte dans lequel les centres sociaux agissent est en profond bouleversement. La Fédération des centres sociaux et socioculturels de France (FCSF) anime depuis plusieurs années une démarche de promotion et d'explication sur la spécificité du travail d'un centre social sur son territoire. Au cœur de cette démarche, il est apparu que le mode de contractualisation entre les structures porteuses de l'agrément « centre social » et les institutions leur apportant un concours financier nécessitait une attention particulière. En effet, ces modalités pouvaient faciliter ou à l'inverse contrarier la réalisation du projet. Forte de cette réflexion, la FCSF propose aux partenaires de faire progresser leurs relations vers ce que nous avons appelé les « pactes de coopération ».

Reprenons l'argumentaire :

Le centre social, projet pertinent aujourd'hui et demain

Le centre social est un mode d'intervention sociale volontaire qui croise des éléments de politique publique et des besoins sociaux.

Il développe l'engagement des personnes elles-mêmes dans des dynamiques collectives de transformation des situations vécues et des territoires.

C'est une forme d'action sociale qui a fait ses preuves dans des contextes historiques divers et qui est reconnue officiellement par un agrément.

Des pactes de coopération pour que chaque acteur d'un accord puisse maîtriser son développement

Le pacte est un accord politique :

- autour des valeurs partagées entre pouvoirs publics et centres sociaux (démocratie, solidarité, etc.), il recherche la responsabilisation des acteurs et des territoires,
- autour d'un diagnostic partagé permettant d'identifier les enjeux sociaux prioritaires pour le territoire.

Chaque partie s'engage, à partir d'une analyse partagée, sur les fondamentaux du projet participatif des centres sociaux et sur les conditions générales de leur mise en œuvre.

Le pacte de coopération sert de cadre à des conventions opérationnelles et financiers.

Une coopération autour de quelques grands principes

- Reconnaissance par les partenaires publics de la fonction d'animation globale du centre social recherchant la participation dans les processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation du projet.
- Reconnaissance des partenaires publics du projet de développement social local porté par le centre social et validé par l'agrément de la CAF.
- Connaissance par les associations du cadre à l'intérieur duquel ses partenaires peuvent, doivent agir.
- Engagement pluripartenarial pour un cofinancement de la fonction d'animation globale.
- Développement des actions de coopération de terrain entre les acteurs du projet « centre social » et les acteurs des politiques publiques des partenaires.

Une nouvelle étape pour la reconnaissance du projet « centre social »

Après les financements unilatéraux par des subventions ou les financements sous conditions de réalisation d'objectifs dans le cadre de conventions, le pacte correspond à une nouvelle étape dans la reconnaissance des possibilités de coopération de l'ensemble des acteurs d'un territoire autour du projet « centre social ».

La place particulière des CAF dans cette démarche

La FCSF pense que, comme le prévoit la convention d'objectifs et de gestion signée entre l'Etat et la Cnaf, les CAF peuvent être pivots dans cette démarche de coopération. Elles ont mission (cf. la convention d'ob-

jectifs et de gestion signée avec l'Etat) de s'inquiéter de la pérennisation du projet social qu'elles ont agréé.

Des modalités d'accord qui varient en fonction du contexte

Les pactes peuvent prendre des formes différentes :

- Des pactes de coopération pluripartenariaux uniques pour lesquels la CAF joue un rôle de « pilier » en rendant possible les autres partenariats avec les collectivités locales et/ou l'Etat : des préfigurations de ces pactes existent aujourd'hui sous la forme de conventions-cadres, de chartes. Par exemple en Charente-Maritime, dans les Bouches-du-Rhône, dans le Pas-de-Calais, en Ardèche¹, à Paris, etc.
- Des pactes de coopération bilatéraux multiples : des préfigurations de ces pactes existent aujourd'hui sous la forme de protocoles d'accord, de conventions d'objectifs et de gestion, dans le Nord, dans le Rhône, etc.

En synthèse, un pacte de coopération passe par :

- une reconnaissance par les pouvoirs publics de l'intérêt d'une approche globale recherchant le développement social des personnes et des territoires ; dans les centres sociaux, cette approche est repérée au sein de la fonction de pilotage du projet,
- une analyse partagée du contexte, la priorisation des enjeux sociaux, l'accord sur les enjeux sur lesquels les parties prenantes du pacte vont coopérer,
- la recherche d'un accord pluripartenarial et pluriannuel,
- l'identification des méthodes employées et des moyens apportés pour la mise en œuvre concrète du projet social : financements, lieux et cadres de la coopération.

1. Voir document en annexe.



Assemblée Nationale, le 5 septembre 2008

Objet : les centres sociaux participatifs, une plus-value sociale à conforter

Chers/es collègues,

Nous prenons l'initiative de vous alerter sur le devenir des Centres sociaux en France. Alors qu'ils fêtent leurs 100 ans d'existence, ils n'ont jamais été autant utiles à notre société !

Bien plus que des lieux de rencontre et d'activités, **les centres sociaux sont des projets d'action mûris collectivement avec les habitants et des partenaires institutionnels**, projets pluriannuels agréés par les Caisses d'Allocations Familiales. Ils ont pour objet de répondre localement aux problèmes concrets des personnes et des familles et aux enjeux du mieux vivre ensemble sur un territoire.

La méthode qu'ils pratiquent est participative associant des démarches individuelles à des actions collectives. C'est pour cela que les centres sociaux sont pilotés par des administrateurs bénévoles quand ils sont associatifs ou co-pilotés par des comités d'usagers ou des conseils de maison quand ils sont municipaux, CCAS ou en gestion directe CAF. En coopération avec des professionnels qualifiés, ces bénévoles agissent d'abord « avec » plus que « pour » les habitants. Cette méthode non assistancielle est complémentaire de l'action sociale réparatrice.

Les centres sociaux deviennent ainsi des lieux d'échanges, de formation pour les individus, d'éclosion et d'expérimentation d'idées utiles au développement local et plus généralement à la société. Ils sont des espaces de citoyenneté active.

Il devient urgent et possible de considérer les personnes comme des ressources et des acteurs : urgent au regard de la permanence de la précarité, de l'affaiblissement des structures de protection collective, de l'enjeu d'articulation entre l'autonomie des individus et la cohésion sociale, de l'enjeu éducatif ; possible au regard du développement des capacités citoyennes et au potentiel d'action non utilisé qu'elles constituent.

Les centres sociaux appellent à la constitution d'une politique du développement social local participatif (développement des personnes et des territoires) fondée sur la valorisation des capacités d'actions collectives des individus. Ils souhaitent apporter leur contribution à cette nouvelle politique de plus en plus nécessaire, car les principes et les modes d'action qu'ils mettent quotidiennement déjà en pratique génèrent une plus-value sociale effective.

Nous partageons cette ambition.

Un projet de cette ampleur ne peut prendre forme que s'il met en coopération concrète les acteurs de la société civile et ceux qui conduisent les politiques

publiques. Il s'agit de co-construire territorialement avec les centres sociaux et les pouvoirs publics les dispositifs institutionnels et pratiques adéquats.

Pour ce faire, nous pouvons nous appuyer sur plus de vingt ans de pratique de mises en œuvre par les centres sociaux, avec les CAF et les Mairies, de projets de développement social construits de manière participative et partenariale, référés aux besoins et attentes des populations. Sur cette base, sont négociées et contractualisées les conditions politiques, réglementaires et financières qui permettent la mise en œuvre d'objectifs partagés.

De manière plus récente et plus exceptionnelle ont pris corps des conventions territoriales, pluri-partenariales (centres sociaux et fédération, CAF, conseil général, municipalité, intercommunalité, conseil régional) et pluriannuelles en référence à l'agrément délivré par la Caisse d'Allocations familiales.

Pour que de telles démarches puissent se généraliser **il convient que soient établies à l'échelle nationale des pactes de coopération**, entre la Fédération des centres sociaux de France et les organisations représentatives nationales des collectivités territoriales, des EPCI ainsi qu'avec l'Etat et la CNAF. Ces pactes réaffirmeront l'utilité sociale du projet centre social, la pertinence de sa démarche globale et participative et la nécessité de le protéger des logiques de découpage et de morcellement qu'induisent la multiplication des dispositifs à durée déterminée et les appels d'offre concurrentiels. Ils poseront les principes d'action propices au développement social des personnes et des territoires. Ils énonceront la nécessité de garantir l'autonomie négociée du projet centre social et sa stabilisation financière.

Ces pactes nationaux de coopération serviront de référence politique et technique pour l'élaboration et la mise en œuvre **des Conventions locales, départementales ou régionales** qui pourront ainsi se développer dans une optique commune. Ces conventions pluri partenariales et pluriannuelles définiront les engagements communs et le soutien financier apporté à la fonction d'animation globale des centres sociaux et à leurs activités concrètes en s'inspirant, par exemple, de la formule des prestations de service initiée par la CNAF il y a plus de 20 ans.

Un tel dispositif aura pour effet de généraliser cette politique de développement social des personnes et des territoires dont nous avons besoin.

Patrick Braouezec (Seine Saint Denis, PC) Jean-Yves Le Bouillonec (Val de Marne, PS)
Thierry Lazaro (Nord, UMP)



CIAS ET ASSOCIATIONS PARTENAIRES DE LA DYNAMIQUE SOCIALE INTERCOMMUNALE

L'Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (Unccas) accorde depuis plusieurs années une attention particulière au développement de l'intercommunalité en matière sociale.

Ce sujet est d'autant plus d'actualité que le Parlement vient d'adopter une réforme des collectivités territoriales ayant notamment pour objectif de parachever la carte intercommunale d'ici 2013. Pour l'Unccas, l'un des intérêts de cette couverture territoriale consiste à renforcer potentiellement les opportunités de développement de l'action sociale publique de proximité.

D'ailleurs, les élus locaux ne s'y trompent pas. Lorsqu'ils sont interrogés sur l'intérêt d'une prise en compte des questions sociales au niveau intercommunal, ces derniers évoquent le plus souvent une plus grande cohérence d'intervention, l'égalité de traitement des usagers, sans oublier la mutualisation des moyens entre les communes membres.

Dans ce cadre, le centre intercommunal d'action sociale (CIAS) apparaît comme un outil privilégié. Grâce à un gain d'échelle et d'efficacité, le CIAS permet en effet de gérer de nouveaux équipements et services sociaux de proximité et ainsi de contribuer à l'attractivité et au maillage du territoire.

Mais cette dynamique intercommunale est également de nature à approfondir le dialogue avec les partenaires associatifs. Parmi ces derniers figurent naturellement les centres sociaux avec lesquels les CCAS, au plan communal, partagent déjà un certain nombre de valeurs et de points communs : proximité, prévention, participation des usagers, approche globale des besoins de la personne, recherche de l'intérêt général... Autant de préoccupations communes que l'on retrouve naturellement au niveau intercommunal, notamment au travers de la mise en œuvre de l'intérêt communautaire.

Ces interconnexions entre les compétences, plus particulièrement sociales, des intercommunalités, et les missions des centres sociaux peuvent donc être renforcées. Non pas pour elles-mêmes mais pour que la richesse du tissu associatif soit pleinement intégrée aux logiques de développement social et territorial des intercommunalités. Des logiques qui, pour être véritablement durables, doivent nécessairement être fondées sur la complémentarité de chacun des acteurs guidés par une même volonté de consolidation du lien social dans notre pays.



Centre social
collectivités
locales :
clarifier les liens
juridiques

La convention d'objectifs



LA CONVENTION D'OBJECTIFS

Par Yves Delaire,
avocat associé au cabinet CMS bureau Francis Lefebvre, Lyon

Quel est l'intérêt de la convention d'objectifs pour les centres sociaux ?

La convention d'objectifs reste le mode de relation privilégié entre les collectivités territoriales et les associations loi de 1901. Elle leur permet de bénéficier de l'appui des collectivités publiques pour assurer les missions d'intérêt général dont elles prennent l'initiative. C'est le premier et principal intérêt de la convention d'objectifs.

Le second intérêt, qui résulte aussi du caractère non lucratif des activités concernées, tient à la nature juridique des conventions d'objectifs qui ne relèvent pas du champ d'application de la commande publique et de ses principes. Dès lors, la conclusion des conventions d'objectifs n'intervient pas au terme d'une procédure préalable de publicité et de mise en concurrence à l'instar des marchés publics et des délégations de service public.

Ces deux caractéristiques principales des conventions d'objectifs soulignent l'intérêt de cette procédure pour

les centres sociaux. En effet, la pratique des conventions d'objectifs leur permet d'élaborer un projet associatif d'intérêt général et de bénéficier du soutien, notamment financier, des collectivités territoriales sans pour autant se comporter en prestataires de services au regard des règles de la commande publique.

Pour l'heure, si les conventions d'objectifs ne bénéficient pas d'un statut légal ou réglementaire comme les multiples contrats de la commande publique, elles n'en sont pas moins reconnues par la doctrine administrative et par la jurisprudence.

En permettant aux centres sociaux de porter un projet associatif qui répond à des besoins d'intérêt général, les conventions d'objectifs sont aujourd'hui l'instrument de leur partenariat avec les collectivités territoriales.

Qu'est-ce qu'une convention d'objectifs ?

Il s'agit d'un contrat conclu entre une association loi de 1901 et une collectivité territoriale, hors du cadre de la commande publique.

Quelle est la définition de la convention d'objectifs ?

La convention d'objectifs est une convention conclue entre une personne publique et une association pour l'attribution d'une subvention ou de moyens matériels (locaux, matériels, etc.). Elle définit l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée ou des moyens mis à disposition. Si la signature d'une convention est obligatoire pour une subvention supérieure à 23 000 euros, en dessous de ce seuil, aucune forme particulière de contractualisation n'est exigée par la réglementation interne, la subvention pouvant être attribuée par simple délibération ou décision. Il est toutefois toujours recommandé de conclure une convention en dessous de ce seuil afin de préciser les obligations réciproques de l'association bénéficiaire et de la commune.

Comment distinguer la convention d'objectifs des contrats de la commande publique ?

Au regard de la réglementation nationale relative à la commande publique, la subvention caractérise la situation dans laquelle la personne publique apporte un concours financier à une action initiée et menée par une personne publique ou privée, poursuivant des objectifs propres auxquels l'administration, y trouvant un intérêt, apporte soutien et aide. Il s'agit donc d'une contribution financière ou d'une aide matérielle attribuée par une personne publique pour une opération présentant un caractère d'intérêt général, initiée et menée par le centre social et répondant aux besoins qu'il a préalablement définis.

La délégation de service public est un contrat conclu par une personne publique pour confier la gestion d'un service public qu'elle a décidé de créer ou dont elle a la responsabilité à un délégataire et dont la rémunération doit être substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service.

Le marché public de services est un contrat conclu à titre onéreux, c'est-à-dire avec une contrepartie économique résultant du versement d'un prix ou de tout autre avantage, voire d'un abandon de recettes. Ce marché est passé entre une personne publique et un opérateur économique afin de répondre aux besoins définis par la personne publique.

En résumé, si la personne publique est à l'initiative du projet, on se situe dans le cadre de la commande publique. Ce besoin est identifié par la personne publi-

que et le contrat de commande publique qui en résulte répond aux besoins de la personne publique.

Lorsque l'initiative de l'action, ainsi que sa définition, appartiennent au centre social qui sollicite une contribution financière ou matérielle d'une collectivité territoriale, alors cette contribution pourra être qualifiée de subvention.

Quels sont les avantages de la convention d'objectifs pour les centres sociaux ?

La conclusion d'une convention d'objectifs implique un engagement ferme et précis de la personne publique qui apporte son soutien et constitue une reconnaissance du caractère d'intérêt général de l'action du centre social.

La contractualisation de l'engagement de la personne publique par une convention d'objectifs permet également de sécuriser les relations financières et juridiques entre les parties qui expriment leur volonté de se situer hors du champ de la commande publique. Ainsi, une convention d'objectifs pluriannuelle peut sécuriser le financement d'une opération sur plusieurs exercices budgétaires.

La convention d'objectifs permet enfin à la collectivité de s'assurer que l'aide apportée au centre social sera bien affectée à l'activité d'intérêt général identifiée dans la convention et d'encadrer les modalités de versement et d'utilisation de cette aide.

Quelles sont les conditions à remplir pour bénéficier de la convention d'objectifs ?

La possibilité de conclure une convention d'objectifs repose prioritairement sur l'autonomie du centre social et de son projet associatif.

Quelle autonomie du centre social ?

La forme associative des centres sociaux les autorise à intégrer, parmi leurs membres, des représentants des pouvoirs locaux, et notamment des membres des collectivités ou entités publiques susceptibles d'apporter un soutien à la mise en œuvre de leur projet d'animation globale du territoire.

Toutefois, si la liberté d'association n'interdit pas une telle forme de « coopération intégrée », y compris pour les personnes publiques, la participation d'une collec-

tivité territoriale à une association doit être envisagée avec prudence et ne doit pas aboutir à remettre en cause l'autonomie et l'indépendance du centre social.

Le recours à la formule associative peut en effet représenter une tentation, pour la collectivité associée, de se décharger en partie sur l'association de la mise en œuvre de l'une de ses compétences, de manière à s'affranchir des règles de la commande publique, de la comptabilité publique et de la fonction publique.

Une telle démarche n'est pas sans risque, tant pour l'association que pour la collectivité.

En effet, si les actions effectivement menées par le centre social relèvent en réalité de la compétence de l'une de ses collectivités membres (notamment du département s'agissant de l'action sociale), et que le centre ne dispose, du fait des aides accordées par cette collectivité et de son implication dans sa gestion, d'aucune autonomie, celui-ci pourrait apparaître comme un démembrement de la collectivité et être qualifié d'« association transparente ». En découlerait alors l'obligation, pour le centre social, de se soumettre aux mêmes obligations et à la même réglementation que celles applicables à la collectivité : commande publique, comptabilité publique, transparence, etc.

Plus encore, la prise en charge par un centre social d'une mission de service public relevant de la compétence d'une collectivité membre conduirait à qualifier les fonds maniés par le centre social de deniers publics. Cette situation, prohibée par la réglementation, porte atteinte au principe de séparation des fonctions d'ordonnateur (l'exécutif de la collectivité) et de comptable public (le comptable du Trésor). En conséquence, toute personne qui, au sein du centre social, serait amenée à manier ces fonds publics en serait tenue responsable personnellement et pécuniairement et serait qualifiée de comptable de fait.

En outre, une telle confusion entre les organes de la collectivité et du centre social pourrait conduire à qualifier certains membres de l'association d'« entrepreneurs de service municipal » au sens de l'article L. 231 du Code électoral. Une telle qualification frapperait d'inéligibilité les conseillers concernés.

En tout état de cause, il importe de rappeler que les spécificités des centres sociaux en font des acteurs très proches des pouvoirs publics, de par leur agrément par les caisses d'allocations familiales et leur financement qui repose principalement sur les fonds publics.

Dans ces conditions, il importe que les centres sociaux conservent la plus grande autonomie dans leur gestion quotidienne, confiée en grande partie à des intervenants bénévoles et exempte de toute confusion qui serait liée à l'association, en leur sein même, de collectivités territoriales.

Quelle autonomie du projet du centre social ?

L'autonomie attachée à la gestion du centre social doit également apparaître lors de la définition et de la mise en œuvre de son projet. Les spécificités, qui se traduisent essentiellement par leur caractère participatif et leur vocation globale d'animation du territoire, impliquent souvent que leurs projets soient conçus en étroite coopération avec les pouvoirs publics locaux. Il importe toutefois que le projet d'intérêt général qui sera présenté à une personne publique en vue d'obtenir son aide matérielle ou financière traduise l'indépendance et l'initiative du centre social, et n'ait pas pour effet de le transformer en simple prestataire répondant aux besoins de la collectivité.

Pour autant, il s'avère nécessaire, voire indispensable, que le projet présente un caractère d'intérêt général local pour la personne publique à laquelle il sera soumis et qu'il s'inscrive, soit dans une politique sociale qu'elle aura décidé de poursuivre, soit dans le cadre de l'exercice de l'une de ses compétences propres. Cet enchevêtrement de « compétences » et d'initiative publiques et privées doit être démêlé afin de ne pas entrer dans le champ de la commande publique.

Aussi, il reviendra au centre social d'apporter sa propre définition de l'action ou du programme d'actions qu'il souhaite mettre en œuvre sur un territoire donné (public visé, objectifs des actions, modalités, périmètre géographique, etc.).

Il devra en outre conserver une part de financement propre afin que son action ne soit pas entièrement financée par des fonds publics et conserve son caractère associatif de droit privé.

Enfin, si la personne publique dispose de certains pouvoirs de contrôle, notamment de l'affectation de la subvention à l'action prévue, ainsi que du respect des engagements pris par le centre social dans le cadre de la convention d'objectifs, l'action envisagée n'a pas vocation à être mise en œuvre sous sa responsabilité et selon des conditions détaillées qu'elle aurait imposées à l'association. Le centre social doit conserver une pleine indépendance dans la réalisation de son projet.

La collectivité ne doit pas interférer dans les modalités concrètes de sa mise en œuvre. Pas plus qu'elle ne doit contrôler l'action menée en fixant, par exemple, des objectifs précis à atteindre en termes qualitatifs ou quantitatifs.

Ces principes essentiels que sont l'autonomie et l'initiative doivent ressortir des différents échanges entre la collectivité et le centre social, et devront apparaître dans la convention d'objectifs afin de garantir la sécurité juridique du subventionnement.

Comment préparer la conclusion d'une convention d'objectifs ?

Comment préparer et rédiger un projet de convention d'objectifs ?

Quels sont les documents à produire par les centres sociaux ?

De manière générale, les documents qu'un centre social est amené à produire à une collectivité en vue d'obtenir son soutien doivent préciser : la nature de l'action envisagée, les modalités de sa mise en œuvre, ses objectifs et le public visé, son coût, le budget dont dispose le centre social, ainsi que la forme et le montant du soutien espéré.

Un formulaire Cerfa a été édité en 2010 à cet effet, visant à simplifier et à harmoniser les demandes de subventions des associations à l'Etat, pouvant également être utilisé pour les collectivités territoriales. Le centre social devra alors se présenter en termes administratifs et juridiques, puis décrire l'action pour laquelle un soutien est sollicité. D'un point de vue financier, le centre social devra communiquer à la personne publique son budget prévisionnel global, indiquant les charges et ressources directes escomptées, ainsi qu'un budget prévisionnel par action envisagée. Enfin, il devra remettre diverses attestations sur l'honneur et déclarations à l'appui de son dossier. Celui-ci pourra être amené à attester qu'il ne bénéficie pas d'un montant de subvention supérieur au seuil de 200 000 euros sur trois exercices.

La liste qui ressort de la circulaire du 18 janvier 2010 n'est toutefois pas limitative, et le centre social sera

fondé à communiquer tout autre document susceptible de présenter son action et d'explicitier l'intérêt général qui y est attaché.

En tout état de cause, ces différents documents devront permettre à la collectivité de décider ou non d'apporter son soutien à la lumière du « tronc commun » d'agrément identifié par la circulaire du 18 janvier 2010 : présence d'un intérêt général, mode de fonctionnement démocratique de l'association, transparence financière, respect des obligations sociales et fiscales.

Quelle procédure de négociation mettre en œuvre pour proposer et négocier une convention ?

Le projet émanant du centre social, l'initiative pour obtenir une subvention auprès de la personne publique lui revient. Il lui appartient de se rapprocher de la ou des collectivité(s) dont il souhaiterait obtenir le soutien. Très concrètement, il devra effectuer les premières démarches afin de se rapprocher de la collectivité, lui présenter son action et lui exposer ses éventuels besoins en termes financiers ou matériels.

Si les critères de la subvention présentés ci-avant sont satisfaits, et que l'initiative et la définition de l'action relèvent bien du centre social, rien ne s'oppose à ce que des discussions et des négociations soient engagées avec la collectivité dans une logique partenariale.

Sous ces mêmes réserves, même si l'octroi de subventions a donné lieu à plusieurs échanges avec la personne publique, aucune procédure de publicité ou de mise en concurrence préalable n'est imposée par le droit communautaire dès lors qu'un acte, juridiquement appelé « mandatement », et qui peut résulter de la conclusion de la convention d'objectifs préconisée par la circulaire du 18 janvier 2010, reconnaît le caractère d'intérêt général de l'activité et encadre les conditions de versement de la subvention (réglementation communautaire dite « paquet Monti-Kroes » du 28 novembre 2005).

Quelles mentions insérer dans la convention d'objectifs ?

L'identité des deux parties, l'objet de la convention – qui est de subventionner une action présentant un intérêt général pour la population de la collectivité concernée –, sa durée, la description de l'activité sub-

ventionnée, la nature et les modalités de versement de la subvention, et les moyens de contrôle dont dispose la personne publique devront à titre minimal figurer dans la convention d'objectifs

Devront également être annexés à la convention les formulaires et documents remis par le centre social à la collectivité, ainsi que la délibération ou la décision par laquelle la collectivité a décidé de soutenir l'action considérée.

Il peut s'avérer utile de s'inspirer du modèle de convention d'objectifs proposé par la circulaire du 18 janvier 2010, qui comporte les mentions suivantes : conditions de détermination du coût de l'action et de la contribution financière, sanctions susceptibles de peser sur les parties en cas de non-respect de leurs engagements contractuels, modalités d'évaluation de l'action, conditions de renouvellement, avenants éventuels, modalités de résiliation de la convention.

La rédaction de la convention devra faire ressortir la volonté des parties de se situer dans le champ du subventionnement et mettre en avant l'initiative du centre social dans la définition et la mise en œuvre de l'action.

Peut-on utiliser le modèle figurant à l'annexe de la circulaire du 18 janvier 2010 ?

La circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations encourage les collectivités territoriales et leurs établissements publics à utiliser le modèle de convention d'objectifs qui y est annexé ou à s'en inspirer. L'utilisation de ce modèle n'est pas obligatoire, mais il est tout à fait possible de s'en inspirer afin de contractualiser les engagements pris par la personne publique et le centre social. Quelques adaptations seront nécessaires afin de tenir compte de la spécificité du champ d'action du centre social, notamment de la notion d'animation globale du territoire, qui peut rendre plus difficile une définition précise et préalable de l'action subventionnée.

Comment déterminer le montant de l'aide financière ?

Quelle peut être la ou les forme(s) de l'aide ?

L'aide apportée au centre social peut prendre la forme d'une subvention en espèces et/ou d'aides en nature,

telles que des mises à disposition gratuites de personnel, de matériel ou de locaux. A noter, également, que d'autres formes d'aides « immobilières » (mise à disposition de terrains, rabais sur le prix de vente ou de location) peuvent être envisagées et faire l'objet d'une convention entre le centre social et la collectivité.

En tout état de cause, il conviendra de comptabiliser toutes les formes de subventions perçues, et ainsi procéder à une évaluation financière des aides apportées en nature afin de déterminer le montant global de la subvention accordée.

En outre, bien que la circulaire du 18 janvier 2010 ne le prévoit pas expressément, il apparaît possible de distinguer deux types de subventions : celles qui ont vocation à couvrir une action déterminée, précisément identifiée et définie dans la convention d'objectifs, et celles qui ont un objet plus large et visent à apporter une aide globale à une association pour l'ensemble de ses actions.

Cette seconde forme d'aide, couramment appelée « subvention de fonctionnement », permet d'apporter un soutien à une action qui ne peut être préalablement définie, et surtout qui est susceptible d'évoluer pendant la durée de la convention. L'octroi d'une subvention forfaitaire pourrait dès lors être justifié par la volonté de la collectivité de soutenir un programme global répondant à un intérêt local commun.

Comment calculer le montant de la contribution ?

Le centre social doit au préalable déterminer le coût de son action et le communiquer à la collectivité afin que puisse être évalué le coût total estimé éligible au subventionnement du programme d'actions ou de l'action sur la durée de la convention.

Pour ce faire, la circulaire du 18 janvier 2010 préconise d'établir un budget prévisionnel pour chaque action menée, y compris si elle s'inscrit dans un programme d'actions, et pour chaque année. L'objectif de ce budget est de faire ressortir les montants des charges directes et indirectes engendrées par l'action, ainsi que le montant des ressources escomptées par le centre social pour chaque action considérée (ressources directes ou liées aux contributions).

S'agissant des subventions globales de fonctionnement, il est conseillé de prendre en compte le budget du centre social concerné afin que le montant forfaitaire de la subvention corresponde à une réalité éco-

nomique et ne vienne pas « surcompenser » le coût de l'action soutenue.

Une telle exigence s'explique, au delà de la volonté d'assurer la meilleure transparence vis-à-vis des administrés de la collectivité, par l'interdiction qui est faite aux collectivités de venir « surcompenser » le coût de l'action aidée. La réglementation, notamment communautaire, fait obstacle à ce qu'une subvention excède le montant des dépenses réalisées par l'organisme. C'est pourquoi toute quote-part de subvention qui viendrait « surcompenser » le coût de l'action doit en principe être immédiatement restituée à la collectivité. La collectivité est toutefois autorisée à permettre à l'association de reporter sur l'année suivante une quote-part égale à 10 % du montant de la « surcompensation ». Le montant de l'aide peut aussi porter, au delà des actions mises en œuvre par le centre social, sur un soutien au fonctionnement général de l'association, lequel contribue à la réalisation du programme d'intervention (aide à l'administration générale de l'association).

Enfin, il est possible de prévoir une adaptation des budgets prévisionnels de l'action soutenue, à la hausse ou à la baisse, sans que cette réévaluation paralyse les effets de la convention. Cette modification des budgets prévisionnels ne doit toutefois pas être substantielle, et il est conseillé aux parties d'inscrire dans le corps même de la convention un pourcentage autorisé de modification.

Quelles modalités de versement de la contribution ?

Ces modalités sont librement fixées, dans le respect des règles budgétaires et de la comptabilité publique, par la convention d'objectifs dont elles constituent l'un des éléments essentiels. Ainsi, en cas de convention annuelle, la personne publique peut effectuer, soit un versement unique, soit un versement fractionné. Dans cette hypothèse, le centre social pourra percevoir une avance dont le montant ne devrait représenter plus de 50 % du montant global de la subvention, le solde devant être versé sur production des justificatifs comptables liés au dernier exercice clos (compte rendu financier, comptes annuels, rapport du commissaire aux comptes et rapport d'activité). Dans le cas d'une convention pluriannuelle, le versement fractionné sera privilégié dès lors qu'il permet à la collectivité de s'assurer, à travers la mise en œuvre des différents moyens de contrôle dont elle dispose, que l'action prévue a bien été mise en œuvre par l'organisme subventionné.

En cas de convention pluriannuelle, le même mécanisme de fractionnement pourra être mis en œuvre pour les années suivantes, la circulaire de 2010 précisant toutefois que l'avance maximale de 50 % devrait être versée avant le 31 mars de chaque année.

Le mécanisme de fractionnement – et notamment la limite des 50 % – annoncé dans la circulaire du 18 janvier 2010 ne prend pas en compte la spécificité des subventions en nature, qui, naturellement, sont attribuées aux organismes dès la signature de la convention d'objectifs.

En outre, bien qu'aucune clause en ce sens ne figure dans le modèle de convention proposé par la circulaire, il apparaît possible de réévaluer tous les ans, en cas de convention pluriannuelle, le montant de l'aide accordée en fonction de l'évolution des actions et/ou des charges du centre social.

Il est enfin loisible de fixer des montants différents selon les années, permettant une augmentation des sommes versées au fur et à mesure du développement de l'action ou du programme d'actions.

Comment exécuter une convention d'objectifs et se préparer aux contrôles ?

Quels sont les contrôles de l'action des centres sociaux et de l'utilisation de l'aide publique ?

Bien respecter les obligations contractuelles d'une convention d'objectifs pour mieux faire face aux contrôles

Afin d'établir et de préserver de bonnes relations entre les parties, il s'avère indispensable que chacun respecte les obligations fixées par la convention.

Le centre social devra être tout particulièrement attentif à fournir à la collectivité tous les documents que celle-ci lui demande dans le cadre de ses pouvoirs de contrôle et, le cas échéant, à respecter le formalisme qu'elle entend lui imposer (documents ou attestations-types, etc.).

En effet, le non-respect des engagements du centre social et le refus de se soumettre aux contrôles de

la collectivité permettent à cette dernière de résilier la convention d'objectifs et de refuser de verser au centre social le solde de la subvention. Il importe de noter que le non-respect des engagements peut simplement être constitué par le fait de ne pas respecter exactement le formalisme ou les délais imposés par la collectivité dans le cadre de ses contrôles, et n'exige pas nécessairement une véritable intention du centre social de refuser de se soumettre aux contrôles.

Enfin, la collectivité pourrait exiger du centre social le remboursement des sommes versées qui n'auraient pas été affectées à l'objet prévu dans la convention ou qui auraient été irrégulièrement reversées à d'autres organismes ou associations sans l'accord de la collectivité. Il appartient à la collectivité de proportionner sa demande de justificatifs en fonction du montant de l'aide attribuée afin de ne pas alourdir inutilement les modalités de gestion de l'association ni créer une situation conflictuelle pour des raisons purement administratives.

Quels peuvent être les différents contrôles de l'exécution de la convention d'objectifs ?

Les contrôles pouvant être mis en œuvre par la collectivité qui apporte son soutien à un centre social sont de deux sortes : un contrôle qualitatif, visant à vérifier la conformité de l'action par rapport à ce qui est prévu dans la convention d'objectifs ; et un contrôle économique et financier.

Le premier contrôle est en principe organisé dans la convention elle-même, qui permet à la collectivité d'évaluer l'action subventionnée afin de s'assurer qu'elle répond bien au motif d'intérêt général qui l'avait justifiée. Les modalités de contrôle devront être précisées dans la convention et permettre à la collectivité de s'assurer de la conformité de l'action par rapport aux objectifs fixés avec le centre social. Toutefois, afin de conserver l'indépendance nécessaire du centre social, l'évaluation doit en principe être réalisée conjointement par le centre social et la collectivité.

Le second moyen de contrôle dont dispose la collectivité lui permet de s'assurer que la subvention accordée a bien été affectée à l'action identifiée dans la convention d'objectifs, et qu'elle ne vient pas « surcompenser » les coûts de cette action. Si tel devait être le cas, le centre social serait tenu de rembourser les sommes non affectées à l'objet pour lequel elles ont été accordées ou de restituer le montant équivalent à la « surcompensation ».

Concrètement, le centre social sera tenu de produire un compte rendu financier attestant de la conformité des dépenses effectuées selon l'objet de la subvention auprès de la collectivité attributaire dans un délai de six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée (le modèle Cerfa de convention en donne un exemple). Un contrôle annuel sera également mis en œuvre par la collectivité, comme l'y autorise le Code général des collectivités territoriales. En effet, le centre social qui a reçu dans l'année en cours une ou plusieurs subventions est soumis au contrôle de la collectivité qui lui a apporté son concours, et est tenu en conséquence de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de ses budgets et de ses comptes de l'exercice écoulé ainsi que tout autre document faisant connaître les résultats de son activité (CGCT, art. L. 1611-4).

En outre, tout centre social qui recevra une subvention d'une collectivité publique d'un montant supérieur à 1 500 euros pourra être soumis à un contrôle de la chambre régionale des comptes (CJF, art. L. 211-4).

Comment préparer et se préparer aux différents contrôles ?

C'est essentiellement par une bonne tenue des documents de gestion propres à l'association que celle-ci fera face dans les meilleures conditions aux contrôles externes qu'elle implique nécessairement la perception d'une aide financière publique.

Il est important de tenir une comptabilité qui permette une « traçabilité » des actions et de l'emploi de la subvention attribuée. Cette comptabilité devra permettre de retracer les dépenses engagées par le centre social pour l'action considérée, ainsi que l'origine des recettes utilisées pour y faire face, et identifier ainsi l'utilisation qui aura été faite de la subvention.

Outre l'aspect purement comptable, il importe que le centre social conserve tous les documents de nature à justifier la mise en œuvre effective de l'action, les modalités concrètes de sa mise en œuvre et enfin les résultats de cette action sur le territoire local (indicateurs de satisfaction, listes d'inscription, documents et instruments utilisés, etc.).

Rappelons enfin que toute association qui perçoit chaque année des subventions d'un montant global de 153 000 euros est tenu d'établir un bilan et un compte de résultat, et de nommer un commissaire aux comptes.

La bonne tenue des différents registres des décisions et des délibérations du centre social ainsi que des rapports annuels ne peut que faciliter les contrôles et la résolution des litiges qui peuvent intervenir entre l'association et la collectivité.

Comment gérer les renouvellements de la convention d'objectifs par le maintien de l'autonomie du projet associatif ?

Comment éviter la requalification en marché public ou délégation de service public à l'occasion des renouvellements de convention ?

Les justifications de l'initiative associative et de l'autonomie du centre social, critères essentiels permettant de rester hors du champ de la commande publique, seront souvent plus difficiles à apporter en cas de renouvellement d'une convention d'objectifs avec une même collectivité, pour un même programme d'actions.

Comme dans la conclusion d'une première convention d'objectifs, il conviendra que la convention renouvelée fasse à nouveau expressément ressortir l'initiative du centre social et son autonomie dans la définition du projet subventionné.

Il importe de ne pas redouter les discussions auxquelles peuvent donner lieu les renouvellements de convention, qui s'expliquent naturellement par un désir commun de poursuivre une action d'intérêt général sur un territoire. Ces échanges peuvent permettre de consolider le partenariat local et d'adapter l'action aux besoins locaux ainsi qu'à la politique générale menée par la collectivité dans le domaine social, par exemple.

En présence d'actions conventionnées depuis plusieurs années, au cours desquelles les principes d'initiative et d'autonomie ont pu laisser place à des actions fortement encadrées par les collectivités dispensatrices d'un soutien financier, la remise à plat des actions concernées doit être opérée dans le cadre d'une analyse critique au regard du risque de qualifi-

cation de contrat de marché de service ou de délégation de service public. Il appartiendra à la collectivité et à l'association, au regard du constat dressé, de choisir clairement la voie de la commande publique ou au contraire d'opter pour la convention d'objectifs.

Comment préparer le renouvellement d'une convention d'objectifs ?

Concrètement, il appartiendra au centre social de formuler une nouvelle demande de subvention auprès de la collectivité, en produisant des informations similaires à celles déjà communiquées lors de la première convention d'objectifs, c'est-à-dire son nouveau projet associatif.

Le modèle Cerfa destiné aux demandes de subvention a également été conçu pour les demandes de renouvellement de subvention et allège le formalisme devant être suivi. Ainsi, certains documents tels que les statuts de l'association, la liste des personnes chargées de son administration ou le relevé d'identité bancaire ne devront être produits à nouveau que dans l'hypothèse où ces informations auraient changé depuis la première demande. Pour le reste, la procédure à suivre sera identique et le centre social devra de nouveau décrire l'action envisagée et produire ses budgets prévisionnels dans le cadre d'un projet dont il gardera l'initiative et dont il assumera la gestion dans le cadre d'une structure associative indépendante de la collectivité intéressée.

En complément de cette note sur la convention d'objectifs, un autre document réalisé par Yves Delaire est également à la disposition des acteurs : Analyse et préconisations concernant les procédures de sélection et de contractualisation des opérateurs des interventions sociales des collectivités territoriales entre les collectivités territoriales et les associations.

Ce document est téléchargeable sur le site de la Fédération des centres sociaux (www.centres-sociaux.fr) et sur www.mairieconseils.net.



Prendre le temps d'une réflexion plus globale



Les nouvelles exigences de l'action sociale



PRENDRE LE TEMPS D'UNE RÉFLEXION PLUS GLOBALE : les nouvelles exigences de l'action sociale

Par Gérard Guieze,
professeur de philosophie et de sciences sociales à l'Université de Clermont-Ferrand

Les nouveaux défis de l'action sociale

La société contemporaine va connaître de nouvelles configurations. Par exemple, un nombre croissant de personnes ne vont plus être inscrites dans les structures de l'emploi sur lesquelles reposait leur protection historique. La vie sociale se couvre de « zones grises ». Par suite, notre société devient de plus en plus hétérogène. Il y a toute une singularité des situations, toute une spécificité des trajectoires.

L'action sociale ne peut donc plus procéder par des régulations générales, en se contentant de poser des droits à vocation universelle. Un nombre croissant de gens va se trouver hors travail (tout en étant aptes à travailler) et former des populations en deçà de l'emploi, sans assurance du retour à l'assistance. Une telle attitude contiendrait le risque de les enfermer dans leur condition, autant de raisons pour instituer une action sociale plus active, afin d'éviter d'entretenir ses bénéficiaires dans une attitude de dépendance et de passivité possible.

L'action sociale, aujourd'hui, est ainsi placée face à une double injonction :

- se rapprocher des usagers, car ils se trouvent dans des situations spécifiques, ce qui prescrit un impératif de **proximité**,
- impliquer les bénéficiaires, ce qui prescrit un impératif de **participation**.

Ce qui devient nécessaire, c'est bien de rendre l'action sociale **active** en redéployant ses modes d'intervention.

Ainsi, la décentralisation administrative peut permettre une territorialisation de l'action : le territoire devient alors l'espace où peut s'inscrire l'action publique et sociale (le quartier, la commune, la ville, la région). Car désormais, un problème social se pose en situation et dans un contexte.

Le territoire devient le lieu qui contient les paramètres où peut s'élaborer une action de proximité et d'implication.

Ce défi exige la suspension d'une simple logique de la prestation afin d'ouvrir des pratiques actives de contrat ou de projet.

Toutefois, ces innovations portent la possibilité de nouveaux risques, celui d'un dessaisissement de l'Etat, celui d'une disparité des ressources suivant les régions ou les communes, celui de la contrepartie apportée par l'usager. Que peut donner un bénéficiaire quand il a si peu de ressources ?

Il faut donc toujours se rappeler qu'un service social n'est pas un service marchand, mais la mise en acte d'une citoyenneté possible et soutenue.

Aujourd'hui, l'intégration sociale devient difficile en raison d'un chômage durable et massif. On commence alors à s'interroger sur ce que peut bien vouloir dire « être intégré » dans un monde mobile, incertain et aléatoire. Lire à ce sujet les belles analyses de Robert Castel dans *La Montée des incertitudes*.

Par suite, le travail social serait placé face à de nouveaux défis qui l'affectent de l'intérieur.

L'action sociale s'est affranchie, nous l'avons vu, d'une longue tradition d'assistance, d'aide sociale, qui avait en vue une possible adaptation sociale. La relation d'aide était conçue comme une relation personnalisée entre un professionnel et un usager. Promouvoir une intégration sociale par un service individuel. Telle était bien la finalité recherchée.

L'action sociale suivait là un schéma de réparation : aider des individus anormaux à combler un déficit d'intégration afin de les réintégrer dans des collectifs stables : le travail, la famille, le voisinage, etc. En effet, dans la société salariale, l'intégration se faisait par l'inscription des individus dans des collectifs structurés avec leurs règles de protection et d'assurance.

Or, ces régulations ont bien changé. Les relations de travail se recomposent autour d'exigences nouvelles de compétitivité, d'adaptation, de mobilité qui mettent en crise les conditions traditionnelles de l'intégration. On peut prendre pour exemple le fait que la famille traditionnelle aujourd'hui n'est qu'une forme de famille parmi d'autres. Elle connaît des expressions multiples au gré des alliances et des recompositions.

Le modèle de l'intégration change : il ne consiste plus à inscrire des individus dans des structures sociales stables, parce qu'on assiste à une mise en **mobilité** généralisée à la fois des structures et des trajectoires individuelles.

Arrivent donc dans le champ de l'action publique et sociale de nouvelles populations : celles marquées par la **précarité**. Désormais, des risques sociaux affectent des populations autres que celles qui se définissaient par des déficits personnels. On les appelle « les naufragés de la société salariale ».

Il y a tous ceux qui ont perdu des protections antérieures et ceux qui ne parviennent pas à en obtenir (les jeunes).

Le défaut d'intégration ne vient plus alors d'une déficience, mais d'obstacles objectifs. Par suite, l'action sociale peut se trouver démunie devant de telles situations qui ne relèvent pas d'une relation de service entre un professionnel et un individu déficient.

Il faut donc bien recomposer les interventions sociales sous d'autres registres.

La territorialisation

C'est là l'un des vecteurs de la recomposition de l'action publique et sociale. Elle relève d'une gestion **locale**, engage la participation d'acteurs locaux et la mobilisation de partenaires. Elle exige alors le redéploiement des modalités d'intervention de la puissance publique et l'implication de différents acteurs.

Il s'agirait même d'une nouvelle philosophie de l'action sociale fondée, non plus sur la recherche d'une intégration à travers des régulations collectives et des droits généraux, mais sur des opérations ciblées, localisées, appelant la participation active des partenaires et des usagers.

Il s'agit bien d'un véritable défi, car comment un Etat, instance du collectif par excellence et représentant un intérêt général, peut-il être localisé et se déployer à travers des modes d'actions ajustés à des populations placées dans des situations particulières ?

On perçoit que les notions participatives de contrat et de projet deviennent les références de l'action sociale et que l'on ne peut effectivement plus en rester à une pure distribution de prestations car ce serait à la fois manquer la singularité des situations et installer les bénéficiaires dans l'assistance passive.

Il devient préférable d'instituer des modes de participation, de proximité, de prévention. Bien des usagers aujourd'hui ont besoin d'un service social parce qu'ils sont dans une situation sociale intenable et non parce qu'ils souffrent d'abord d'un déficit personnel. L'action

sociale doit désormais éviter de se référer seulement à des normes internes, c'est-à-dire à chercher dans l'individu les raisons de sa situation ou les ressources à mobiliser.

Cette problématique est sans doute au cœur de l'action collective : localiser les interventions sur un territoire, un quartier, une ville, de façon à déborder la relation de face à face centrée sur l'individu et sur sa seule histoire. Prendre appui sur des collectifs et s'éloigner d'une pratique d'individualisation qui risque d'enfermer dans une dépendance et dans une assistance.

Le redéploiement de la puissance publique sur les territoires ne doit cependant pas se doubler de son affaiblissement sinon l'action publique et sociale risquerait d'être exposée à des rapports de force locaux souvent rencontrés.

Et puis, le public qui relève des interventions sociales n'est plus seulement constitué de personnes défavorisées : ce sont des sujets de droit, ayant droit aussi à des mesures qui peuvent restaurer ou maintenir leur citoyenneté sociale (pensons ici à bien des personnes âgées...).

Nous pouvons saluer les transformations actuelles de l'action sociale dans le sens de l'environnement, de l'enracinement local, de la multiplicité des trajectoires, à condition toutefois de ne pas oublier que nous ne sommes jamais en présence de simples clients avec lesquels on négocierait comme dans un échange de nature marchande...

Une nouvelle éthique de l'action sociale

Elle est exigée puisque le modèle traditionnel s'épuise. Le concept de risque a lui-même perdu de sa pertinence et de sa suffisance : il nécessitait des distinctions simples entre :

- la validité et l'invalidité,
- la santé et la maladie,
- les actifs et les inactifs.

Les risques pouvaient alors être répartis et ils restaient aléatoires et circonstanciels.

Or, le social ne peut plus aujourd'hui s'appréhender seulement en termes de risque. Le chômage, l'exclusion économique et sociale peuvent définir des états

stables et de rupture, qui peuvent même aller jusqu'à faire sortir les victimes de **l'assurance**.

C'est aussi bien le propre des phénomènes d'exclusion que le problème de la dépendance pour des personnes âgées. Elle n'est pas, en effet, un simple risque, car elle ne relève pas d'un phénomène aléatoire, mais d'un problème de vulnérabilité et de précarité irréversibles.

Nous sommes conduits à rentrer dans une vision plus **déterministe** du champ social en rencontrant des causes qui ne sont pas de simples facteurs de risques. Evoquons, par exemple, le taux de chômage élevé des jeunes !

L'action sociale doit donc se tourner vers la citoyenneté, vers les liens sociaux eux-mêmes, et aller progressivement de **l'obligation à l'implication**.

Nous devons valoriser cette éthique d'une action sociale **civique**, c'est-à-dire à partir de droits civils et pas seulement à partir d'une affirmation de droits sociaux.

Il nous faut donc modifier l'exercice de la solidarité sociale puisque la question sociale s'est déplacée : d'une logique globale des prestations à une approche centrée sur des populations vulnérables et menacées d'exclusion sociale, phénomène social majeur de notre temps.

Il n'est donc plus question d'une simple assistance à la pauvreté ; certes, la solidarité consiste bien à organiser la sécurité sociale de tous, mais elle implique aussi d'agir en tenant compte de la disparité des statuts et des situations dans une société **mobile** où des différences sont liées à l'âge, à la formation, à l'appartenance culturelle, au milieu de référence.

L'état ne peut plus rester une « machine à indemniser ». Il faut se diriger d'une logique de la réparation vers une logique de **l'action**. Les réponses classiques n'étant plus à la hauteur des enjeux.

Ainsi, par exemple, se préoccuper d'insertion sociale suppose la conscience qu'il faut dépasser le seul point de vue juridique des droits sociaux classiques. On quitte bien ici la forme traditionnelle de l'aide sociale qui prend en charge des « cas sociaux ». On quitte le seul registre classique de la protection de l'assistance.

On intervient pour développer une socialisation, une citoyenneté plus active.

En mettant l'accent sur ces principes, la société pourrait s'engager vers ce que devrait être un bon usage de la solidarité.

L'insertion se rapporte bien à une logique de la différence : elle cible des populations et des situations particulières, lorsque l'intégration n'a pas réussi... Elle vise donc à éviter l'exclusion sociale. Les politiques d'insertion se situent dans cette zone intermédiaire, incertaine, pour tous ceux qui vivent dans la précarité. Ainsi, les jeunes (de quartiers défavorisés) interrogent toutes les instances de la socialisation : le travail, la justice, l'éducation, la famille. Ils ne peuvent relever de l'assistance sociale classique...

Toutefois, nous nous devons de rester lucides : pour beaucoup de sujets, l'insertion n'est pas une véritable étape, elle peut devenir un état transitoire durable ! Une situation « permanente » et non la visée d'une intégration possible.

L'action publique et sociale s'occupe désormais des valides « invalidés » par le marché. Elle œuvre dans cette zone intermédiaire entre :

- une aide sociale « à l'ancienne »,
- et une intégration réussie.

Elle ne s'adresse donc plus à la **marginalité**, mais elle concerne tous ceux qui ne parviennent pas ou plus à s'intégrer socialement, même lorsqu'ils le désirent et le souhaitent.

Le point important, c'est que l'on ne peut plus tracer des **frontières** étanches entre les problèmes sociaux :

- une situation stable peut très vite être déstabilisée,
- on peut rapidement passer de la protection à la précarité,
- une incertitude s'installe dans nos sociétés marchandes...

Nous savons tous que bien des jeunes aujourd'hui sont contraints d'avoir recours à plusieurs types de ressources :

- une solidarité familiale,
- une aide sociale,
- un travail précaire.

Nous rentrons bien dans une culture de l'**incertitude** et dans le développement d'**espaces intermédiaires** (l'insertion, entre l'exclusion et l'intégration, de même

toute une partie de la population flotte entre l'emploi et le chômage, l'activité et l'inactivité).

Bien des sujets, malgré une intégration présente, peuvent devenir vulnérables à court terme.

Nous nous sommes éloignés des usagers classiques de l'action sociale...

Si l'action sociale ne peut pas se réduire à présenter des prestations sociales, alors elle doit devenir plus **active** en direction des **territoires**.

La question sociale doit pouvoir se déplacer vers le territoire et ses populations.

L'histoire du mouvement ouvrier remplissait trois conditions nécessaires pour défendre sa condition (cf. Robert Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale*. Nous recommandons vivement la lecture de cet ouvrage) :

- des militants,
- des institutions,
- des projets d'action.

Or, les personnes menacées aujourd'hui ne présentent aucune de ces conditions. Elles ne forment pas un mouvement social autonome.

Par suite, nous assistons, soit à une véritable résignation à subir la situation qui leur est donnée, soit à une **anomie** pouvant susciter l'errance ou la violence.

De même, historiquement, il y eut le poids de la culture rurale, d'une organisation des métiers avec leurs statuts et des protections rapprochées (une institution familiale).

Aujourd'hui, nous constatons un déclin de l'organisation du travail et de l'emploi salarié, une modification des liens familiaux et de la structure familiale et, par suite, moins d'inscription sociale.

Dans la société salariale qui nous a précédés, le monde du travail ne formait pas une société d'individus, mais un ensemble de régimes généraux, de droits et de solidarités, de collectivités, même la vie en dehors du travail était elle-même structurée par la participation à des cadres communautaires : le quartier, la famille, le syndicat, etc. La classe ouvrière avait su se fabriquer des formes de sociabilité intenses. Chacun pouvait exister individuellement à titre privé, mais son statut était prioritairement public et collectif.

C'est cette articulation qui, aujourd'hui, est mise en

crise, cet effacement des repères collectifs. Toute une déliaison traverse l'ensemble de la vie sociale, ce qui la menace d'insécurité.

La notion de citoyenneté se complique : de nouvelles modalités d'action collective sont à penser. Nous avons donc à transformer l'action citoyenne, son implication, sa participation, pour éviter sa désaffection et son désenchantement. La citoyenneté d'aujourd'hui parvient à se manifester par sa puissance de refus ou de rejet. Elle doit aussi devenir un espace d'expériences et de pratiques actives. Nous ne pouvons plus nous contenter de réponses établies. Essayons alors de multiplier les formes d'action sociale en valorisant l'exercice de la citoyenneté. Pour cela, il nous faut nécessairement activer l'impératif de **participation** en développant au mieux les formes d'implication des citoyens dans les situations qui les concernent.

Nous venons d'essayer d'établir une réflexion critique

sur la solidarité présente et sur ses principes possibles. Sans doute nous faut-il dépasser ce qui a fondé l'Etat-providence jusqu'à nos jours : l'indemnisation des risques sociaux, une assurance pour les prévenir. Sinon, notre société va continuer à courir vers sa **dis-sociation** entre :

- l'activité économique,
- et l'assistance sociale.

Le problème est donc bien d'effectuer le passage difficile d'une société d'indemnisation à une société d'insertion. Car des droits sociaux sans citoyenneté ne sont que des secours... nécessaires mais provisoires.

Ce projet peut nous fournir un modèle dont il nous faudra tracer les contours en suivant les initiatives de tous ceux qui œuvrent sur les territoires qui les convoquent.



Conclusion

Utilité sociale,
mais aussi
utilité politique





UTILITÉ SOCIALE, MAIS AUSSI UTILITÉ POLITIQUE...

Bernard Saint Germain, chargé de mission à Mairie-conseils — Caisse des Dépôts

Les centres sociaux se sont vu confier des interventions de plus en plus importantes et ont développé de véritables services au public. Au fil du temps, ils ont vu glisser leur rôle d'animateur vers celui de gestionnaire, et n'ont atteint leur équilibre budgétaire qu'au prix d'une activité toujours plus importante exercée par des salariés. Cette situation est bien connue et n'est satisfaisante pour personne. Elle explique, pour une part, le désintérêt des habitants pour un engagement bénévole réduit à des tâches d'exécution et de gestion d'un programme d'action décidé ailleurs et par d'autres. Pour autant, chacun sait que l'**utilité sociale** des associations et l'investissement des bénévoles et des habitants contribuent largement à la richesse de la vie sociale d'un territoire.

Il convient également de s'interroger sur la reconnaissance de l'**utilité politique** – au sens propre du terme – de la mission d'animation globale des centres sociaux. Globalement, il y a toujours progrès quand un acteur intermédiaire peut enrichir la décision des élus parce qu'il a qualifié l'expression des habitants. Ce rôle d'espace intermédiaire devrait être celui du centre social. Les centres sociaux doivent être ou redevenir ces espaces d'accueil et de parole, très souvent une « parole

brute à décoder » émanant de groupes divers et qu'il faudra inscrire dans une démarche soucieuse de l'intérêt général. Comme l'écrit Marc Vandewynckele¹ : « *Cela suppose qu'une volonté de lecture commune de la réalité sociale entre élus, institutions, techniciens et habitants existe localement. Il s'agit en même temps de distinguer pour mieux les unir, la réalité vécue dans sa complexité, la vision de l'avenir, les énergies potentielles, les changements concrets proposés.*

Il ne peut exister de projet de développement sans ce préalable à la construction d'une intelligence collective. Un vrai débat démocratique peut s'installer si les habitants ont pu préalablement prendre conscience des limites de leur perception de la réalité, dépasser les contradictions ou les conflits d'intérêts, intégrer le particulier dans le global, et restituer le présent dans une histoire et une perspective d'avenir.

« *Ceci n'émousse en rien l'esprit critique et la faculté d'indignation. Ils peuvent alors "dire le monde", expri-*

1. Marc Vandewynckele, *Les Passeurs de frontières*, éditions Adels.

mer à égalité une parole publique, entendre le point de vue des autres, comprendre les différences d'approche en fonction des responsabilités, sans nier qu'opposition et conflit puissent émerger à propos de cette lecture.

« Ainsi, le débat change de nature. On passe de l'écoute des habitants justifiant l'intervention publique à un "parler ensemble" où l'expertise n'est plus seulement du côté des élus, des institutions ou des techniciens mais aussi du côté des citoyens, reconnus dans leur capacité partenariale. A partir de ce diagnostic partagé de la demande sociale, les défis peuvent être posés ensemble et entraîner l'adhésion du plus grand nombre. Le politique peut alors annoncer les finalités, mettre en perspective, discuter les priorités, imaginer la mise en œuvre en partant des possibilités d'agir des habitants eux-mêmes. Dans des débats de cette nature, les délibérations peuvent être construites sans rien enlever au pouvoir de décision qui sera le fait de la collectivité élue. Il appartiendra alors au pouvoir local de revenir s'expliquer sur le choix final du projet puis de construire solidairement son évolution. »

Dans ce processus où il est question de démocratie participative, de découverte, de compréhension et d'action collective, on voit bien se dessiner le contenu de l'utilité politique du centre social dans sa mission d'éducation populaire et d'animation sociale du territoire. Une utilité politique où, dans la construction

du projet du territoire, le centre social agit comme un espace intermédiaire et non comme un simple prestataire.

Communauté de communes et centre social : différents mais ensemble sur le territoire

Aujourd'hui, les communautés de communes s'interrogent fortement sur leur rôle et leur intervention dans le domaine social. Il s'agit d'une chance à saisir pour repositionner sur chaque territoire ce qui est du ressort de la collectivité et ce qui appartient au centre social. En même temps, il est probablement indispensable aux centres sociaux de revisiter leur fonctionnement interne pour se rapprocher de leur mission fondatrice. Les CAF y seront d'ailleurs de plus en plus attentives. Pour certaines de leurs activités, les centres sociaux devront probablement apprendre à passer le relais, et les collectivités publiques pourraient être ce relais ou contribuer à le faire émerger.

L'essentiel réside bien dans la mission d'animation sociale du territoire et donc dans le fait de permettre au centre social de jouer pleinement son rôle d'espace intermédiaire dans un cadre participatif. Et de s'affirmer ainsi pleinement comme un acteur collectif partenaire du projet du territoire.





Annexes



Méthodologie de l'expérimentation

Exemple de Pacte de coopération
territoriale : la convention de l'Ardèche

Mission et rôle respectifs
des Centres sociaux et des CIAS

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES ET CENTRE SOCIAL MÉTHODOLOGIE ET DÉROULEMENT DU DIAGNOSTIC - ÉVALUATION

Première étape

Construction d'une « photographie » de la situation du centre social à partir de la perception qu'en ont les différents acteurs.

Cette « photographie » est réalisée avec des « groupes-test », panels représentatifs des différentes catégories d'acteurs concernées (élus ; administrateurs ; institutions ; salariés ; présidents d'association ; socioprofessionnels ; etc.). Chaque groupe-test travaille séparément dans les mêmes conditions et sur la base d'une même question. Chaque séance est conduite avec le support d'un logiciel de sondage délibératif¹ et animée par l'association Connecter² spécialisée dans les processus de délibération collective. Ces séances ont pour but de déterminer les préoccupations, remarques et propositions partagées par les membres de chaque groupe.

Comparaison des différents champs de préoccupations

A l'issue du travail de chaque groupe, une comparaison est établie entre les différents champs de préoccupations pour faire apparaître les aspects abordés par tous les groupes et ceux abordés spécifiquement par un groupe.

Seconde étape

Diffuser un questionnaire de synthèse

A partir de la comparaison des différents champs de préoccupations, un questionnaire de synthèse est réalisé et envoyé à chaque participant des six groupes afin que toutes les personnes consultées puissent donner leur point de vue sur les aspects abordés par les autres groupes. Le résultat permet de mettre en évidence un champ de préoccupations partagées plus large qui intègre une partie des préoccupations spécifiques à chacun des groupes.

Elaborer des préconisations

La mise en lumière du champ des préoccupations partagées par l'ensemble des groupes permet alors l'élaboration de préconisations pour la suite de la démarche.

Les résultats du questionnaire de synthèse et les préconisations sont ensuite présentés lors d'une réunion de restitution ouverte à tous les participants des « groupes-test ».

Troisième étape

Constitution des groupes de travail

Cette restitution permet de valider les préconisations et débouche sur la mise en place de groupes de travail chargés de faire des propositions précises et ciblées. Au nombre de 2 à 4 au maximum, ces groupes de travail se constituent par la libre adhésion des membres ayant formé les groupes-test. En fonction de sa disponibilité et de ses centres d'intérêt, une personne peut être membre de plusieurs groupes de travail.

1. Voir encadré

2. Association Connecter – 14, avenue Salvatore Allende – 92000 Nanterre.

Identification des enseignements et les acquis transférables.

La production de chaque groupe de travail permet d'identifier des enseignements en terme d'évaluation des situations vécues sur le territoire, mais aussi en terme de nouvelles perspectives. Chaque groupe de travail s'efforcent également de mettre en valeur les acquis transférables à d'autres territoires. Enfin, une rencontre rassemble les membres des différents groupes pour faire la présentation des travaux de chacun et engager un échange entre tous.

Description de logiciel de délibération collective utilisé lors de la première étape

Le logiciel informatique de sondage délibératif est destiné à faciliter la production collective. On peut, dans un temps relativement court (2h30 à 3h) parvenir à un échange à parité et obtenir des constructions communes entre des personnes en situations sociales ou culturelles différentes ou de capacités de conceptualisation inégales.

Le principal intérêt de cet instrument est de permettre à un groupe de personnes de points de vue différents voire opposés sur une question donnée, d'identifier rapidement leurs zones de consensus et de désaccord. Il faut et il suffit pour cela que la question posée les intéresse tous à titre institutionnel ou personnel et qu'elles aient la volonté de coopérer. La question est soumise aux participants qui sont invités à dire la façon dont elle se pose à eux. Leurs remarques ou propositions sont transcrites à l'aide d'un ordinateur portable relié à un vidéo projecteur. Chacun peut ainsi visualiser sa production.

Le groupe produit une liste d'idées (items) la plus exhaustive possible. Ensuite, chacun est appelé à donner son opinion sur chacun des items produits en fonction d'un code couleur :

vert foncé : je suis tout à fait d'accord, cette idée est très importante

vert clair : je suis plutôt d'accord, cette idée me semble assez importante

orange : je suis mitigé, il y a du pour et du contre, j'hésite

rose : je suis plutôt contre, cette idée ne me semble pas très importante

rouge : je suis tout à fait contre, cette idée n'est pas importante

blanc : je n'ai pas assez d'informations, je ne sais pas répondre

noir : la question ne me concerne pas, je ne veux pas répondre

Les résultats sont présentés instantanément à l'écran sous forme d'une image qui reflète l'opinion générale du groupe tout en laissant visible le point de vue de chacun. La hiérarchisation des idées s'effectue en quelques secondes, définissant la zone de consensus favorable, c'est-à-dire là où les participants s'accordent sur ce qui est le plus important à leurs yeux, là où il y a nécessité à agir en priorité.

L'image sert ensuite de support à un débat entre les participants, destiné à expliciter leurs différences d'opinion, chacun étant appelé à préciser ou défendre ses positions ou à les modifier compte-tenu des arguments des autres. Il ne s'agit pas de rechercher le consensus pour le consensus, mais de parvenir d'une manière raisonnée à déterminer les champs de préoccupations ou de propositions partagés.

**CONVENTION LIANT
LE DÉPARTEMENT DE L'ARDÈCHE,
LA CAISSE D'ALLOCATIONS FAMILIALES D'ANNONAY,
LA CAISSE D'ALLOCATIONS FAMILIALES D'AUBENAS,
LA MUTUALITÉ SOCIALE AGRICOLE DE L'ARDÈCHE
ET
LA FÉDÉRATION ARDÉCHOISE DES CENTRES SOCIAUX**

Entre d'une part,

Le Département de l'Ardèche, représenté par son Président, Monsieur Pascal TERRASSE, agissant en vertu d'une délibération du Conseil Général en date du 1^{ER} mars 2010, et désigné ci-après "**le Département**",

Et

La Caisse d'Allocations Familiales d'Aubenas, représentée par son Directeur,

Et

La Caisse d'Allocations Familiales du Haut Vivarais, représentée par son Directeur,

Et

La Mutualité Sociale Agricole Ardèche Loire, représentée par son Directeur,

Et d'autre part,

La Fédération Ardéchoise des Centres Sociaux (FACS), dont le siège social est au centre social du Pouzin, représentée par sa Présidente, Madame Anne-Catherine BARTHELON,

Il est convenu ce qui suit :

PREAMBULE :

Les partenaires signataires, reconnaissent les avancées permises par les conventions 2001-2003, 2004-2006 et 2007-2009 ; par cette nouvelle convention, ils affirment leur volonté de poursuivre et de renforcer le travail engagé et conviennent d'adapter le dispositif selon les modalités précisées ci-dessous.

La FACS, Fédération Ardéchoise des Centres Sociaux et socioculturels, assure, dans le cadre de sa mission fédérale, une mission de veille et de diffusion de formation et d'information auprès de ses adhérents.

Par cette convention, les partenaires signataires reconnaissent l'importance de cette mission mise en œuvre progressivement depuis quelques années. Ils souhaitent aussi conforter la FACS dans la fonction de médiation entre les centres et leurs partenaires institutionnels.

Cette convention a donc pour objectifs, outre de préciser les modalités d'intervention du Département, des CAF du département et de la MSA auprès de la FACS et des centres sociaux :

1. de soutenir la fonction fédérale de la Fédération Ardéchoise des Centres Sociaux et socioculturels (FACS) afin de permettre aux centres sociaux du département de mieux remplir leurs missions et leurs fonctions en s'appuyant sur une structure fédérale de plein exercice,
2. de favoriser le dialogue et les échanges, entre les CAF, la MSA, le Département, la FACS, les centres sociaux et les autres associations adhérentes à la fédération pour partager les analyses, croiser les pratiques, voire construire des réponses collectives.

Par son implication dans ce dispositif, **le Département** :

- S'inscrit dans une logique partenariale au côté des CAF du département, de la Mutualité Sociale Agricole et du réseau fédéral des centres sociaux pour accompagner les équipements locaux dans leur démarche de développement concrétisée par un projet social global, établi à partir d'un diagnostic de territoire. Le pilotage de ce diagnostic est confié au réseau des centres sociaux qui s'appuient pour son élaboration sur les organismes signataires, ceux-ci sont associés à la définition du projet et des actions à mettre en œuvre pour répondre aux besoins ou problèmes révélés par ce diagnostic.
- Reconnaît les centres sociaux comme des acteurs du développement local et s'engage à les soutenir notamment par leur fonction "d'animation globale", cette fonction permettant l'analyse des problématiques et l'élaboration des stratégies à mettre en œuvre pour conduire les actions ou les projets avec les habitants et notamment les jeunes de leur territoire dans un objectif de participation citoyenne et de cohésion sociale.

Par leur implication dans ce dispositif, **les Caisses d'Allocations Familiales** du département et la **Mutualité Sociale Agricole Ardèche Loire** reconnaissent :

- le Département comme un partenaire des centres sociaux, des CAF, de la MSA et des collectivités territoriales dans ce dispositif,
- l'importance de l'implication des habitants et des jeunes dans la vie des centres sociaux et socioculturels,
- les centres sociaux comme acteurs du développement local et du développement social.

OBJET DE LA CONVENTION :

La présente convention a donc pour objet de définir au niveau départemental :

- le soutien de la Fédération aux Centres Sociaux du département de l'Ardèche par le financement des missions d'appui, conseil, information, formation en direction des centres (titre 1),
- dans le cadre du dispositif mis en place par cette convention (titre 2), un soutien départemental direct aux centres sociaux du département et associations adhérentes à la FACS par un cofinancement de la fonction d'animation globale et un appui pour des actions spécifiques en lien avec les politiques départementales et d'un financement des investissements liés aux projets définis avec les partenaires, à partir de diagnostics de territoire,
- l'organisation du dispositif partenarial ayant pour but de clarifier les niveaux d'intervention (titre 3),
- la durée de la présente convention, les modalités de financement ainsi que les critères de suivi et d'évaluation (titre 4).

TITRE 1 : DEVELOPPEMENT D'UN SOUTIEN FEDERAL AUX CENTRES SOCIAUX

ARTICLE 1 : Appui départemental à la fonction fédérale :

Le Département de l'Ardèche, la Caisse d'Allocations Familiales d'Aubenas, la Caisse d'Allocations Familiales du Haut Vivarais et la Mutualité Sociale Agricole Ardèche Loire apportent un appui financier à la Fédération Ardéchoise des Centres Sociaux (FACS) afin de mener à bien les missions définies ci-après auprès des centres sociaux.

De ce fait, les partenaires souhaitent que la Fédération Ardéchoise des Centres Sociaux se dote d'un personnel permanent pour mener à bien les missions définies en commun et mettre en œuvre le dispositif partenarial.

ARTICLE 2 : Cadre de référence de la fonction fédérale :

La Fédération Nationale des Centres Sociaux et Socioculturels et son échelon régional "Rhône-Alpes Centres Sociaux", par des textes de référence*, son centre de ressources, des séminaires, congrès, assemblées, et par des interventions départementales, définissent et actualisent le "cadre de référence" d'un projet global de fédération départementale de centres sociaux. Par des conventions cadres nationales, l'État et la Caisse Nationale d'Allocations Familiales précisent l'intérêt des Départements, des autres collectivités locales, et des Caisses d'Allocations Familiales à soutenir financièrement le réseau fédéral des centres sociaux, tant pour les projets fédéraux globaux que pour les interventions spécifiques des fédérations.

La FACS, échelon ardéchois de ce réseau national, s'inscrit dans cette dynamique. Son assemblée générale annuelle est l'espace-temps où s'ajuste le projet fédéral par évaluation des actions annuelles entreprises et la définition des réajustements pour l'avenir.

* voir charte fédérale

ARTICLE 3 : Les missions confiées à la Fédération départementale :

Les institutions signataires reconnaissent la légitimité de la FACS et sa capacité associative à énoncer des projets en réponse à ce qu'elle perçoit et analyse de "la demande sociale" de ses adhérents pour prendre en compte leurs attentes en matière de formation, information, accompagnement, représentation collective, etc ...

Les institutions signataires précisent les modalités de leur appui au projet fédéral de la FACS en identifiant les fonctions à mettre en œuvre :

Fonctions générales :

- promotion de la fonction fédérale départementale :
 - mise en réseau des centres sociaux et des associations adhérentes par développement des liaisons entre eux, (outils de communication interne et externe),
 - animation de la vie fédérale (fonctionnement des instances, participation et articulation avec le réseau fédéral régional et national),
 - promotion des valeurs du "centre social" (charte fédérale) et représentation collective des centres sociaux,
 - participation aux politiques départementales (territoriales, jeunesse ...).

- appui technique au développement ou au maintien des centres sociaux existants sur l'ensemble du territoire (apports méthodologiques, veille par rapport aux évolutions internes (des partenaires) et externe (de la société), travail mutualisé ...),
- poursuite de la politique fédérale de formation des administrateurs et bénévoles des centres sociaux, appuyés aux habitants qui se mobilisent sur des logiques de développement social local,
- appui technique à la création de centres sociaux dans les territoires dépourvus d'équipements (méthodologie de projet, mise en place des ressources humaines, techniques de gestion ...) en lien avec les groupes d'habitants et en concertation avec les acteurs de terrain,
- poursuite du développement, en complément de l'outil régional, de la fonction départementale de "centre ressources" de la FACS (formation et information) pour les acteurs des centres sociaux et leurs partenaires en cohérence avec les partenariats conventionnels mis en place par le Département.

Fonction spécifique expérimentale :

- le travail collectif ayant pour objectif l'évaluation des projets sociaux sera poursuivi tout au long de la convention pour être pleinement efficace lors des prochains renouvellements des contrats de projets ; cette démarche ne se situe pas dans une logique de contrôle mais dans une logique qualitative dont la finalité centrale est l'amélioration des projets, donc le service rendu aux habitants,
- ce travail sera réalisé à partir de l'outil d'évaluation réalisé par le cabinet CIRESE, validé par la Caisse Nationale d'Allocations Familiales,
- la FACS assurera l'organisation et la coordination de ce travail commun d'appropriation,
- un travail de développement des actions enfance-jeunesse sera entrepris par la Fédération. Ce travail vise à développer une forme d'animation enfance-jeunesse plus en lien avec les projets d'animation globale des centres sociaux, une montée en qualification des animateurs, le développement des actions inter-centres ainsi qu'une plus grande implication dans les dispositifs partenariaux.

TITRE 2 : DEVELOPPEMENT DU SOUTIEN DEPARTEMENTAL AUX CENTRES SOCIAUX POUR FAVORISER UN DIALOGUE INTER INSTITUTIONNEL

ARTICLE 1 : appui fédéral en direction des centres sociaux :

La FACS apporte pour la durée de la présente convention son concours aux centres sociaux adhérant à cette fédération, ainsi qu'à leurs partenaires institutionnels maîtres d'ouvrage du dispositif :

- pour élaborer les diagnostics de territoire, permettant de définir les orientations qui conduiront le projet social des centres sociaux, la programmation des étapes et les moyens du projet,
- pour participer à la préparation du tableau financier de répartition des enveloppes financières selon les principes établis à l'article 2 du présent titre et selon les règles fixées à l'article 2.2 du titre 4.

ARTICLE 2 : "Cadre de référence" et objectifs opérationnels :

Des circulaires (circulaire CNAF du 27 juillet 1998 et du 8 décembre 1998) de la Caisse Nationale des Allocations Familiales définissent "le centre social", et confient aux Caisses d'Allocations Familiales, la responsabilité d'attribuer un agrément au gestionnaire d'un centre social.

Dans le cadre de cette procédure d'agrément, le Département, partenaire institutionnel du dispositif est consulté, ainsi que la MSA pour les centres dans lesquels elle est engagée.

Les partenaires souhaitent que cette convention soit mise à profit pour étudier les conditions de mise place autour des agréments 2013-2016 des "«pactes de coopération" réunissant l'ensemble des financeurs de centres sociaux;

L'élaboration de ce projet de centre social s'appuie sur l'énoncé d'un diagnostic de territoire partagé, autant que possible, par l'ensemble des acteurs de ce dernier, notamment les habitants, les associations locales, les collectivités locales, les unités territoriales du Département, les CAF, la MSA et les organismes de protection sociale, les services déconcentrés de l'État, etc ...

Ces projets sont construits en réponse aux besoins ou problèmes clairement identifiés par les habitants et autres acteurs dans une logique de territoire.

Ces projets des centres sociaux font l'objet d'une convention pluriannuelle de financement entre les CAF et les centres sociaux.

Les centres sociaux qui, de plus, s'engageront dans la démarche de travail partenariale et concertée mise en place par cette convention, pourront bénéficier de financements du Département, selon deux axes :

2.1. Financement annuel du fonctionnement des centres et des associations affiliées (en préfiguration de centre social ou non) :

- Dans le cadre de la présente convention, les associations et structures adhérentes et définies comme "centre social" pourront bénéficier d'une subvention de fonctionnement qui contribuera au financement de la " fonction de l'animation globale et coordination" :
 - cette fonction est constituée par la fonction de pilotage du projet d'animation globale (la conception du projet) et un prorata (lié au volume d'activité du centre) de la fonction logistique (les moyens du projet),
 - cette fonction repose sur l'application budgétaire du cadre comptable de référence de la branche famille applicable aux centres sociaux,
 - les dépenses liées à cette fonction sont plafonnées.
- La FACS fédère également d'autres associations avec lesquelles elle partage des valeurs et une forme d'action centrée sur le développement social local. Elle apporte pour la durée de la présente convention son concours à ces dernières adhérant à cette fédération, ainsi qu'à leurs partenaires institutionnels maîtres d'ouvrage du dispositif :
 - pour élaborer les diagnostics de territoire, permettant de définir les orientations qui conduiront le projet associatif, la programmation des étapes et les moyens du projet,
 - les associations qui, de plus, s'engageront dans la démarche de travail partenariale et concertée mise en place par cette convention, pourront bénéficier de financements du Département au titre et en application de règlements relatifs au fonctionnement et de l'investissement,
 - les dépenses liées à cette fonction sont réparties entre les associations adhérentes.
- Compte tenu de la diversité du réseau des centres sociaux et des modes de gestion, d'intervention, les partenaires de la convention conviennent de la nécessité d'intégrer dans le calcul de l'aide départementale des éléments dédiés à des actions ponctuelles :
 - pour soutenir financièrement un équipement à un moment de son existence,

- pour mettre en œuvre en étroite liaison avec les politiques départementales une action expérimentale.
- Ce financement est susceptible d'être pondéré selon les résultats budgétaires et comptables avec une attention particulière à la recherche de la diversité des financements.
- Dans le cas de nouvelles créations de centres, l'enveloppe financière dédiée au financement de la fonction pilotage des centres sociaux pourra être réévaluée pour prendre en compte ce développement.

"Cadre de référence" et objectifs opérationnels :

Des circulaires (circulaire CNAF du 27 juillet 1998 et du 8 décembre 1998) de la Caisse Nationale des Allocations Familiales définissent "l'animation locale", et confient aux Caisses d'Allocations Familiales, la responsabilité d'attribuer un agrément au gestionnaire d'une association.

L'élaboration de ce projet "d'animation local" s'appuie sur l'énoncé d'un diagnostic de territoire partagé, autant que possible, par l'ensemble des acteurs de ce dernier, notamment les habitants, les associations locales, les collectivités locales, les unités territoriales du Département, les CAF, la MSA et les organismes de protection sociale, les services déconcentrés de l'État, etc ...

Ces projets sont construits en réponse aux besoins ou problèmes clairement identifiés par les habitants et autres acteurs dans une logique de territoire.

Ces projets "d'animation locale" font l'objet d'une convention de financement par les CAF dont le Département est systématiquement destinataire.

2.2. Financement de l'investissement des centres :

La FACS, comme l'ensemble des fédérations gérant des équipements sociaux culturels est susceptible d'émarger sur le règlement d'aide aux associations gestionnaires d'équipements sociaux et/ou socioculturels sur le volet investissement.

TITRE 3 : Organisation du dispositif partenarial

ARTICLE 1 - Les Comités de bassin (niveau des acteurs de terrain) :

- les comités de bassin sont organisés sur la zone de compétence du centre social (ou de l'association d'animation locale adhérente), ils sont animés par le directeur du centre social (ou de l'association d'animation locale adhérente), ils fédèrent l'ensemble des acteurs locaux (au-delà des signataires de la convention) : commune, mission locale, établissements scolaires ...
- les comités de bassin ont pour rôle :
 - de contribuer à l'élaboration du diagnostic et de participer à la construction du contrat de projet,
 - d'identifier les évolutions du territoire, partager les problèmes rencontrés et présenter les évolutions envisagées dans la mise en œuvre du contrat de projet,
 - les comités de bassin ont pour objectif d'accroître l'efficacité des interventions sociales en créant une sorte de réseau local des professionnels.
- les comités de bassin se réunissent une fois par an (au premier trimestre) et deux fois l'année de renouvellement du contrat de projet,
- le secrétariat des comités de bassin est assuré par l'animateur du comité (direction du centre social).

ARTICLE 2 - Le Comité de concertation (niveau des cadres des institutions) :

- le comité de concertation est organisé sur l'ensemble du département, il est co-animé par un cadre responsable des organismes de protection sociale et le délégué de la FACS, il regroupe l'ensemble des signataires de la convention, et les responsables des unités territoriales du Conseil Général,
- le comité de concertation a pour rôle :
 - de repérer les besoins et les problématiques des territoires non pourvus d'équipements sociaux,
 - d'identifier et partager les problèmes rencontrés par les équipements existants,
 - de rechercher la mise en cohérence avec les politiques territoriales des EPCI,
 - d'inventorier les pratiques culturelles du territoire.
- le comité de concertation a pour objectif de connaître, partager et échanger autour des politiques institutionnelles et d'identifier les cohérences à développer ...,
- le comité de concertation se réunit une fois par an (au deuxième trimestre),
- le secrétariat du comité de concertation est assuré par l'animateur du programme (délégué FACS).

ARTICLE 3 - Le Comité départemental de Pilotage (niveau des directeurs/présidents des institutions) :

- le comité départemental de pilotage est animé par le Département, il regroupe l'ensemble des signataires de la convention,
- le comité départemental de pilotage a pour mission :
 - de dresser l'état des lieux du partenariat, et d'identifier les évolutions sociales,
 - de vérifier l'adaptation des politiques institutionnelles respectives, définir l'adaptation des politiques financières (avenants à la convention) ...,
 - le comité départemental de pilotage a pour objectif général d'assurer le suivi de la convention et de vérifier la bonne exécution des objectifs définis, de formuler un avis sur les réajustements éventuels.
- le comité départemental de pilotage se réunit au moins une fois par an (troisième trimestre),
- le secrétariat du comité départemental de pilotage est assuré par le pilote du dispositif partenarial (DESVAT/SJVA),
- pour garantir (et conduire) le projet partenarial inscrit dans la présente convention deux instances transversales opérationnelles sont à identifier.

ARTICLE 4 - le "groupe technique" :

- le groupe technique est composé d'un représentant de la DESVAT/SJVA et du délégué de la FACS, il est chargé de piloter techniquement la convention :
 - élaboration du calendrier,
 - conception des éléments de communication (documents préparatoires, compte rendus et rapports),
 - le groupe technique se réunit dès que nécessaire.

ARTICLE 5 - le "groupe de suivi" :

- le groupe de suivi est composé des cadres des institutions signataires, il est chargé :
 - d'observer, d'analyser, de coordonner et éventuellement d'infléchir le travail des "comités de bassin" et des "comités locaux de concertation",
 - de suivre le travail collectif ayant pour objectif l'évaluation (titre 1, article 3) et de formuler remarques et propositions pour permettre l'adaptation de ce programme,
 - d'examiner et de proposer à la Commission permanente de l'Assemblée départementale : le tableau de répartition de l'aide annuelle départementale relative au fonctionnement des centres sociaux (titre 4, article 2.2-a) dans lequel est intégré la répartition du financement annuel aux associations d'animation locale et celui des politiques conjoncturelles,
 - de préparer le "comité de pilotage".
- le groupe de suivi se réunit au minimum deux fois par an (premier trimestre et troisième trimestre),
- le secrétariat du groupe de suivi est assuré par l'animateur du programme (FACS).

La participation de chacun des membres signataires aux différentes instances du dispositif inter institutionnel se fera dans un esprit constructif permettant au centre social de piloter un projet partagé le plus largement possible. L'objectif est de parvenir à long terme à un véritable "travail social collectif" entre les acteurs associatifs et les acteurs des institutions.

Les comités de bassin et les comités locaux de concertation sont des lieux où est officialisée l'explicitation du projet. L'intention s'y affine ; on y construit les passerelles complémentaires si nécessaire, avant que les cadres des institutions concernées missionnent éventuellement des acteurs de leurs services pour participer au projet ou aux actions.

Le fonctionnement des comités de bassin et des comités locaux de concertation sont de la responsabilité collective des participants.

TITRE 4 : Durée de la convention, financement, suivi, évaluation

ARTICLE 1 : Durée de la convention :

Compte tenu de la volonté des différents partenaires d'inscrire leur action dans une logique pluriannuelle, la présente convention s'étend jusqu'au 31 décembre 2012 et prend effet à la signature par le dernier partenaire.

ARTICLE 2 : Financement :

2.1. Financement de la FACS :

- Le financement apporté à la FACS pour la mise en œuvre des objectifs définis au titre 1 s'établit comme suit :
 - Département : 50 000 €
 - CAF d'Aubenas : 10 000 €
 - CAF Haut Vivarais : 10 000 €

- MSA Ardèche	:	4 000 €

Total		74 000 €

- Les versements seront effectués de la manière suivante, par chacun des financeurs :
 - 50 % à la signature de la présente convention,
 - 30 % au bout de 6 mois de l'année considérée,
 - 20 % après validation par le comité de pilotage départemental, d'un bilan écrit fourni au 1^{er} septembre de chaque année.

2.2. Financement des centres sociaux et association adhérentes :

- Conformément au titre 2 – article 2 de la présente convention, sous réserve de l'implication de centres sociaux dans le dispositif partenarial et concerté défini ci-dessus, les centres sociaux de l'Ardèche agréés et adhérents à la fédération départementale pourront bénéficier :

a) D'un financement annuel pour les centres sociaux et associations adhérentes: fonctionnement basé sur la fonction d'animation globale et de coordination et les autres associations adhérentes :

- L'Assemblée départementale a inscrit un crédit de 150 000 € à cet effet, dans son Budget Primitif de 2010 pour l'ensemble des équipements affiliés. Les versements sont effectués par le Département sur décision d'attribution de la Commission Permanente
- Les Caisses d'Allocations Familiales financent cette fonction à hauteur de 40 % de dépenses plafonnées (montant de référence fixé par la CNAF) pour les structures agréées centres social.
- La Mutualité Sociale Agricole, peut selon les territoires et de manière complémentaire cofinancer cette fonction.
- Les parts relatives aux associations adhérentes mais non labellisées "centre social" et aux politiques conjoncturelles sont présentées et proposées pour validation au comité départemental de pilotage.

b) D'un financement sur l'investissement pour les associations adhérentes :

Les modalités de financement sont définies au titre 2, article 2.2 de la présente convention.

c) D'un accompagnement financier de postes d'agent de développement associatif :

Les postes suivants font l'objet d'un co-financement par la DESVAT/SJVA au 1^{er} janvier 2010 :

- centre social du Pouzin : un poste,
- centre social de Villeneuve-de-Berg : un poste,
- centre social de Valgorge : deux postes,
- centre social de Saint Agrève : un poste,
- centres sociaux d'Annonay : un poste,
- centres social Animation Sociale Aubenas : un poste.

Le **montant** du co-financement est de 5 100 € par poste et par an.

L'évaluation de ces postes se fera de manière partagée avec les services de l'État, du Conseil Général et la Fédération Ardéchoise des Centres Sociaux.

Il est à noter que pour le volet emploi, des conventions spécifiques liant le Conseil Général et l'association concernée sont mises en place.

ARTICLE 3 : Suivi - Évaluation :

3.1. Suivi de l'engagement fédéral :

La FACS rend compte aux institutions signataires, en comité de pilotage, de la mise en œuvre de la présente convention à l'appui de deux rapports (rapport d'activités et rapport financier) ; la production de ces derniers conditionne la signature des avenants financiers de l'année suivante.

Le rapport d'activité devra notamment mettre en évidence :

- les actions conduites par la fédération pour répondre aux objectifs définis par la présente convention,
- les actions conduites par le réseau fédéral régional et/ou national qui répondent aux objectifs définis par la présente convention,
- les évolutions sociales et les problématiques repérées sur les territoires,
- les évolutions du réseau et les problèmes de développement.

La Fédération devra adresser aux financeurs tous documents comptables et financiers (budgets prévisionnels, comptes de résultats, comptes de bilans etc ...), les comptes rendus d'exercice, les rapports d'évaluation et leurs annexes au plus tard le 30 juin de l'année N - 1. Elle tient à disposition du Département, à son siège social, les justificatifs de dépenses.

Au plus tard le 1^{er} juin de chaque année, la FACS s'engage à fournir à l'ensemble des partenaires financeurs les documents de sa dernière Assemblée générale fédérale, pour témoigner du fonctionnement démocratique et du travail accompli par les instances fédérales.

Ces bilans feront l'objet d'une évaluation et détermineront la poursuite de la convention.

3.2. Suivi de l'engagement des centres sociaux :

Les centres sociaux rendent compte aux institutions signataires, en groupe de suivi, de la mise en œuvre de la présente convention à l'appui du compte rendu de leur assemblée générale (ou comité d'animation) complété par deux rapports (rapport d'activités et rapport financier) ; la production de ces documents conditionne le versement de la contribution du Département et la signature des avenants financiers de l'année suivante.

La FACS assurera la collecte des documents et leur transmission aux institutions signataires.

ARTICLE 4 : Extension de la convention :

La présente convention peut être étendue à tout autre partenaire du secteur social ou socioculturel qui en ferait la demande, sous réserve :

- d'adhésion aux objectifs de la convention,
- d'un avis favorable du comité de pilotage,
- d'un apport financier.

Au niveau du Département, les éventuelles extensions seront examinées par la Commission Permanente.

ARTICLE 5 : Résiliation :

La convention peut être résiliée par le Département, l'une des CAF ou la MSA et cela sans indemnités, en cas d'inexécution par la FACS de l'une de ses obligations.

Cette résiliation prend effet trois mois suivant la notification par lettre recommandée avec accusé de réception. Cette résiliation ne peut être décidée par tel ou tel financeur sans qu'un comité de pilotage n'ait statué après avoir entendu les explications fournies par la Fédération.

ARTICLE 6 : Contrôle :

La Fédération Ardéchoise des Centres Sociaux adresse aux institutions tous documents comptables, financiers et administratifs (budgets prévisionnels, comptes de résultats, les comptes rendus d'exécution, etc ...).

Conformément au Code Général des Collectivités Locales, la FACS adresse avant le 30 juin le compte de résultat et le bilan certifiés de l'année précédente. Elle tient à disposition des institutions signataires, à son siège social, les justificatifs de dépenses.

A PRIVAS, le

La CAF du Haut Vivarais,

La CAF d'Aubenas,

La MSA de l'Ardèche,

La Présidente de la FACS,

Le Président du Conseil Général de l'Ardèche,

UN SERVICE



> Mairieconseils

Etat comparatif des missions et fonctions respectives des Centres sociaux & des CCAS / CIAS.

CENTRE SOCIAL INTERCOMMUNAL

Un acteur local, partenaire du projet de développement social du territoire

Principe d'animation

Principe d'innovation

OBJECTIFS

Un projet à vocation sociale globale

Un projet à vocation pluri générationnelle

Un lieu d'animation de la vie sociale

Un lieu d'interventions sociales concertées et novatrices

Intervention dans le cadre de la Circulaire CNAF

ATTRIBUTIONS ET FONCTIONS

Support d'animation globale de l'action sociale et du développement rural

Contribuer à la mise en place de politiques (enfance, petite enfance, emploi, personnes âgées...) avec les partenaires.

Situer l'action du Centre social dans des ensembles plus larges (communautés de communes, pays...). Travailler avec des populations spécifiques (en difficulté) en ayant une vue globale de leur situation (emploi, santé, loisirs, formation...) et en prenant en compte les interdépendances (entre les difficultés, les âges...).

Gérer les actions dans le temps, prendre en compte la durée, les évolutions lentes des personnes, des situations, des politiques,

Lieu de coordination et de concertation avec les partenaires

Conjuguer les compétences et travailler en collaboration permanente.

Mutualiser les moyens en finances et personnels pour démultiplier l'action de chacun.

Développer des politiques coordonnées autour des élus locaux.

Lieu d'expression et de participation des habitants à la vie sociale locale

Développer une connaissance approfondie, une écoute permanente du territoire dans la diversité de ses habitants, ses évolutions, ses problèmes, ses dynamismes, ses réseaux.

Réfléchir à une animation, une pédagogie dans l'action, dans les réponses apportées par le Centre social dans les domaines social, économique, culturel, environnemental, permettant de multiples formes d'implication des habitants.

Engager « une gestion politique » associative impliquant le plus grand nombre de personnes autour du conseil d'administration/bureau, en favorisant différents modes de participation.

Offre des soutiens utiles à toute la population

Être en mesure d'évaluer qui fréquente le Centre social, mais aussi les clivages, les déséquilibres, les inégalités qui traversent un territoire rural, dans ses différences.

Avoir la volonté politique de réintégrer les actions spécifiques, spécialisées sur tel ou tel public, dans une politique d'ensemble.

Mettre en place, au-delà des réponses immédiates à l'urgence, des réponses qui s'attaquent aux causes profondes et véritables des inégalités ou exclusions.

CENTRE INTERCOMMUNAL D'ACTION SOCIALE - (CIAS)

Un outil au service des élus

Principe d'action / Principe de gestion

Intervention dans le cadre du Code de l'action sociale et des familles

OBJECTIFS

Analyse des besoins sociaux

Cette analyse peut être un outil de mobilisation des élus et des acteurs locaux.

Coordination avec les acteurs

Les CIAS sont tenus « d'animer une action générale de prévention et de développement social, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées ».

ATTRIBUTIONS ET FONCTIONS

Création/gestion d'équipements et de services

Maison de retraite, foyer 3e âge, portage des repas ...

Halte garderie, crèche, relais assistante maternelle (RAM) ...

CLSH, garderie périscolaire ...

Relais Emploi, Plan local d'insertion par l'économique (PLIE), Espace rural emploi formation (EREF)...
(avec la possibilité d'animer des conseils d'établissement et des commissions de suivi des services du CIAS pour associer les usagers).

Signer ou gérer des conventions de partenariat avec :

Les associations ;

Les institutions ;

Les organismes sociaux ;

Le Conseil Général

Animer des commissions thématiques

Commissions de consultation, de concertation ou d'études.

Le CIAS décide du rôle et de la composition de ces commissions.

Ces différentes commissions peuvent être dotées de moyens par le CIAS.

Ces commissions permettent d'animer le partenariat local.

Instruction des demandes d'aides sociales et d'accès aux droits

Par exemple, instruction des dossiers RSA

Prestation en nature ou en espèces, avances remboursables

Distribution alimentaire ;

Prise en charges d'impayés ;

Cautions locatives, etc.

