

COHÉSION SOCIALE LES ACTEURS LOCAUX NE BAISSENT PAS LES BRAS

Craintes d'effacement des communes, d'étranglement des départements, d'instrumentalisation des associations, d'asphyxie des CAF... Depuis plusieurs années, les acteurs locaux ne s'y retrouvent plus ni dans les réformes territoriales, ni dans la prolifération des normes. Au risque d'éloigner chaque jour un peu plus les citoyens de leurs représentants, qu'ils émanent des collectivités locales, des associations ou des autres institutions. Mais fort heureusement, cette régression de la démocratie de proximité suscite dorénavant des réactions de plus en plus efficaces d'opposition et de propositions. De nouvelles ambitions démocratiques naissent dans les communes, les CCAS font de la résistance, une nouvelle vision du social se construit dans les départements, et les Caf s'efforcent de renforcer leur rôle stratégique (*cette dernière question étant traitée en rubrique décryptage p. 34*).

COMMUNES : FAIRE BARRAGE À LA TECHNOCRATIE

Depuis une vingtaine d'années le paysage communal ne cesse d'être bouleversé par des réformes qui se suivent sans se ressembler, et dont certaines contribuent à déstabiliser la fonction municipale, pourtant si précieuse pour entretenir la confiance des habitants dans leurs représentants politiques. Dorénavant c'est à l'intercommunalité que s'attaquent les pouvoirs publics.

XXL AU DÉTRIMENT DE LA PROXIMITÉ

En effet, après la diminution du nombre des régions, c'est à la réduction du nombre des intercommunalités que s'est attaché le législateur. En effet la loi NOTRe du 7 août 2015 est venue réduire drastiquement le nombre des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en imposant de nouveaux seuils minimum de population (15 000 habitants). Mais ce qui peut parfois s'avérer utile présente aussi le risque de métamorphoser la nature-même de la coopération intercommunale. Alors que celle-ci était jusqu'à présent issue d'une volonté de quelques communes qui avaient appris à vivre ensemble, on a maintenant de très grands ensembles réunissant une multitude d'acteurs sans véritable aspiration partagée.

Et le mouvement est bien en marche, puisque par exemple, depuis le 1^{er} janvier 2017, la France compte un peu moins de 1 300 groupements à fiscalité propre (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles), contre plus de 2 000 il y a un an, soit une réduction de près de 40 %, du jamais vu. Or l'instauration de ces nouvelles collectivités au format XXL aboutit souvent à éloigner encore davantage les citoyens de leurs représentants. C'est l'opinion de Vanik Berberian, président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF), qui n'hésite pas à évoquer "un rouleau compresseur

pour détruire l'échelon communal". De même, Pierre-Yves Collombat, sénateur du Var, enfonce le clou : "Au fil des dix dernières années de réformes, nous sommes passés de la mobilisation des acteurs à une logique d'administration". Déplorant la "modernisation par le haut", l'élu varois s'inquiète ainsi du passage des intercommunalités démocratiques à des EPCI technocratiques "vidant les communes de leur substance au profit d'ensembles souvent incohérents".

QUAND LES MAIRES RÉINVENTENT LA DÉMOCRATIE

Et les faits semblent lui donner raison, car cet immense chantier provoque une mobilisation des énergies sur des questions d'organisation au détriment du suivi des problèmes rencontrés par la population. Il reste que la loi NOTRe a eu le mérite d'atténuer certains effets de la massification des agglomérations, en favorisant la représentation de toutes les communes composant l'agglomération au détriment de la ville centre. Et certains n'hésitent pas à s'emparer de cette opportunité, à l'instar des communes de la périphérie de Mulhouse qui viennent d'élire Fabian Jordan, maire de la petite commune de Berrwiller (1 200 habitants), président de Mulhouse Alsace agglomération (M2A). Un événement d'une portée considérable, car ce dernier a obtenu le soutien spontané d'une très grande majorité des maires pour ses qualités éthiques. Elles ont pesé bien davantage que les jeux d'influence habituels. Ce qui a été déterminant dans son élection est sa volonté de démocratiser la gouvernance (voir encadré ci-contre) et d'avoir été l'initiateur et le développeur de la Journée citoyenne. Cette démarche dont *Le Jas* s'est fait l'écho à plusieurs reprises, vise à impliquer tous les habitants dans la réalisation d'un projet commun pour leur territoire.

AGGLOMÉRATION DE MULHOUSE : UNE RÉVOLUTION TRANQUILLE S'EST ENGAGÉE

Le territoire de Mulhouse ne sera plus connu seulement pour avoir largement contribué au développement de la Journée citoyenne. Il devient aussi un territoire d'expérimentation d'une nouvelle forme de gouvernance, plus démocratique, plus participative. En effet, parmi ses premières décisions, Fabian Jordan, maire de Berrwiller et nouveau président de Mulhouse Alsace Agglomération (M2A) entend désormais mettre en place une gouvernance plus participative au sein de l'agglomération, au travers notamment d'ateliers-projets, ouverts non seulement aux élus communautaires et municipaux, mais aussi aux fonctionnaires territoriaux, aux membres du conseil de développement de la région mulhousienne, au monde associatif ainsi qu'aux habitants. "Je considère comme important

de tenir compte de toutes les compétences, explique-t-il, de l'élaboration du projet à sa réalisation." Cette démarche résulte d'un travail préparatoire mené par plusieurs élus. Jo Spiegel, maire de Kingersheim, qui faisait partie de cette commission, explique que "le processus de décision doit se faire à travers trois fonctions : la fonction initiale d'orientation qui relève du président, et des vice-présidents notamment ; la fonction décisive où l'on co-construit grâce aux ateliers-projets ; la fonction décisionnelle qui relève du conseil d'agglomération".



Le conseil d'agglomération de M2A

© M2A

"L'État n'est plus en mesure de piloter seul le vivre-ensemble"



PHILIPPE LAURENT,
Maire de Sceaux, Secrétaire
général de l'Association des
maires de France (AMF)

"Sur l'état de la société, je pense que les divisions qui la traversent témoignent des doutes qu'expriment les Français sur nos capacités collectives. Ces doutes renvoient largement à une crise de confiance dans les institutions, alors que les Français attendent d'elles qu'elles les protègent et les mobilisent. La conjoncture exacerbe ces ambiguïtés : les attentats ont un impact sur le sentiment d'insécurité, la hausse du chômage alimente les craintes sur l'efficacité et la soutenabilité des services publics de solidarité, des décisions de justice entretiennent les questionnements et les inégalités de plus en plus marquées exacerbent la prégnance des déterminismes sociaux. Ce qui est frappant c'est de constater à quel point les jeunes ont peur. Victimes de "l'illusion égalitaire" ils ont le sentiment d'être les perdants de toutes les réformes. Pourtant, nos services publics et nos mécanismes de redistribution très développés ont permis de stabiliser la situation économique et de faire de notre pays l'un de ceux ayant le mieux résisté à la crise, en Europe et en Occident. Mais il manque la confiance.

Sur le rôle des élus locaux je pense l'État n'est plus en mesure de piloter seul le "vivre-ensemble". D'ailleurs, la quasi-totalité des compétences en matière d'action sociale, mais aussi de vie quotidienne, sont aujourd'hui exercées par les territoires. Les élus locaux s'inscrivent par nature dans une proximité aujourd'hui de plus en plus recherchée par les habitants. La mairie, c'est bien souvent le premier point de contact avec "l'administration". C'est même parfois le seul pour des personnes isolées ou dépendantes, notamment en milieu rural."

LE DESSIN DU MOIS

PAR XAV

LA LOI NOTRE, C'EST
COMME LE RECHAUFFEMENT
CLIMATIQUE...
... ON VA TOUS COULER !!



CCAS : UNE RÉSISTANCE VITALE

Contrairement à ce qui se dit à Paris, les plus grandes institutions sont attachées aux centres communaux d'action sociale (CCAS), notamment du fait de leur proximité avec les usagers. À commencer par France urbaine, dont le président et maire de Toulouse, Jean-Luc Moudenc, n'hésite pas à insister sur "l'utilité de l'expertise des CCAS mais aussi sur leur proximité avec les habitants à un moment où il est indispensable de rapprocher les administrations le plus près possible de celles et ceux qui en ont le plus besoin".

C'est ce type de reconnaissance qui a encouragé l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (Unccas) à faire entendre la résistance et la détermination des CCAS lors de son dernier Congrès qui se déroulait à Clermont-Ferrand en septembre. Un enjeu de taille car les CCAS malmenés par la loi NOTRe, pourraient disparaître dans les communes de moins de 1 500 habitants. C'est pourquoi l'Unccas n'hésite pas à soutenir la construction de centres intercommunaux d'action sociale. Mais à condition que l'intercommunalité ne soit pas trop éloignée des habitants.

D'autant qu'il est plus que jamais indispensable

de laisser de la souplesse aux territoires si l'on veut leur permettre de s'adapter au mieux aux situations locales.

"L'action sociale ne saurait en aucun cas être déshumanisée et encore moins être gouvernée par des contraintes budgétaires", considère Joëlle Martinaux, présidente de l'Unccas. Et de rappeler que "les CCAS sont la petite lumière vers laquelle les plus précaires se dirigent quand ils n'ont plus d'espoir". Alors, du côté de l'Unccas, on continue de se battre pour défendre la nécessité d'établir des diagnostics territoriaux, au travers notamment de l'analyse des besoins sociaux (ABS). On n'hésite pas non plus à "faire remonter aux politiques ce que cela coûte de ne pas intervenir et expliquer le surcoût du non investissement social", comme l'explique Alexandra Siarri, vice-présidente de l'Unccas et adjointe au maire de Bordeaux. Enfin, l'association a bien compris la nécessité de faire travailler ensemble les différents acteurs sociaux de manière transversale, en co-construction, en suggérant par exemple d'intégrer des représentants du secteur médical dans les conseils d'administration des CCAS. Une convention est d'ailleurs prévue en ce sens entre l'association et SOS Médecins.

"Combattre les fractures territoriales"

"La crise économique que nous connaissons depuis plusieurs décennies a généré la crise de confiance que nous connaissons aujourd'hui. Un monde dans lequel les jeunes générations ne bénéficient plus autant que leurs aînés de l'ascenseur social ne peut que susciter de la défiance. Le "bien vivre ensemble" est un objectif partagé par tous les élus locaux qui œuvrent au quotidien pour le bien commun et pour assurer à la population un niveau de services publics locaux de qualité : un habitat digne, un bon niveau d'éducation et de formation, un accès à la santé... Chacun doit pouvoir vivre de son travail, occuper sa place dans la société et exercer sa citoyenneté. Les nombreuses politiques publiques locales contribuent à renforcer ce lien social.

Les six cents Villes de France qui avec leurs agglomérations maillent le territoire national, sont des points de repère pour tous les habitants ; elles constituent un atout irremplaçable pour faire obstacle aux fractures territoriales qui se creusent entre les métropoles et les territoires ruraux. Les élus des villes de France ont un rôle à jouer pour concrètement faire vivre dans tous les territoires et dans tous les cœurs la devise républicaine de liberté, d'égalité et de fraternité."



CAROLINE CAYEUX,
Sénateur-maire de Beauvais,
présidente de Villes de France

DÉPARTEMENTS : LA NOUVELLE VOIE

De leur côté, les départements ne sont pas mieux lotis que les communes ou les CCAS. Bien qu'ils aient échappé à une disparition souhaitée par de nombreux dirigeants politiques, ils continuent d'être sur la corde raide. En effet, les pouvoirs publics encouragent fortement le transfert des compétences départementales vers les métropoles. Même si jusqu'à présent celles-ci paraissent plutôt réticentes à solliciter des compétences départementales, l'exemple de la métropole de Lyon qui s'est engagée dans cette direction indique que le cheminement est possible. Or ce mouvement se dessine au moment où les départements sont particulièrement fragilisés par un effet de ciseaux dévastateur, avec des finances qui se tarissent tandis que les besoins sociaux ne cessent de s'accroître. "La loi NOTRe est une grande hypocrisie si on ne règle pas la question du financement des départements", soulignait Vincent Descoeur, président du Conseil départemental du Cantal, lors du dernier congrès de l'Assemblée des départements de France (ADF) qui se tenait le 5 octobre 2016 à Poitiers. Et pour cause, rien qu'en 2015, les dépenses sociales des départements ont augmenté de 3,1 %. De quoi sérieusement inquiéter quand on sait que l'action sociale représente les deux tiers de la dépense de fonctionnement des départements (66 %). On mesure que les acteurs

départementaux ont effectivement bien des raisons de tirer la sonnette d'alarme, faute de quoi ils devront peut-être un jour sonner le glas.

UN PLAIDOYER POUR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

C'est pour cette raison que le dernier congrès de l'ADF a été largement consacré aux questions de solidarité, grâce à la production par Frédéric Bierry, président de la Commission des affaires sociales, d'un rapport particulièrement novateur (voir *Le Jas* n° 210, octobre 2016). Ce rapport recommande fortement aux départements de reconfigurer leurs priorités pour s'engager plus activement dans des politiques de prévention. De fait il s'agit d'un large plaidoyer pour le développement social, allant jusqu'à évoquer des changements de postures et de regards dans la mise en œuvre des politiques sociales. Il reste que, bien qu'approuvé par la majorité du congrès (les socialistes n'ayant pas participé au vote), ce rapport ne sera opérationnel que si les administrations s'en emparent, alors qu'elles sont aujourd'hui essentiellement mobilisées sur des problèmes de gestion. C'est pourquoi l'avenir des départements va largement dépendre de l'évolution des dispositifs RSA, APA et PCH, en faveur d'un allègement des tâches administratives des cadres et professionnels de l'action sociale départementale.



**DOMINIQUE
BUSSEREAU,**

Député, Président du Département de la Charente-Maritime
Président de l'Assemblée des départements de France (ADF)

"Retrouver le chemin de la confiance"

"Les lecteurs du *Journal des acteurs sociaux* mesurent bien à quel point notre modèle de société est malmené : un Etat impuissant à répondre aux défis actuels, des discordances constatées avec les situations vécues par nos concitoyens, une parole publique régulièrement discréditée. Les départements l'observent chaque jour : les Français ne croient plus en leur modèle social qui, de surcroît, n'est plus financé. Pour retrouver le chemin de la confiance, il faut revoir ce modèle de fond en comble. Nous avons pour cela adopté des pistes concrètes lors de notre dernier Congrès de Poitiers à l'automne 2016. Nous attendons maintenant celles des candidats à l'élection présidentielle. Nous les entendrons, notamment sur ce sujet, lors du rendez-vous que nous leur donnons le jeudi 2 février prochain au Sénat.

Sur le rôle des élus départementaux, il est indiscutable qu'ils sont proches de nos concitoyens dans leur quotidien, et face aux nombreuses difficultés qu'ils rencontrent (chômage, insécurité, situations de précarité). C'est l'une des raisons pour lesquelles je considère que les Départements sont aujourd'hui, en collaboration avec les communes et les partenaires associatifs et institutionnels, les garants des solidarités territoriales et humaines. L'exercice de cette responsabilité est crucial. Nous luttons pour que les marges de manœuvre des élus locaux ne soient pas réduites à peau de chagrin. Il y va de l'intégrité de notre pacte républicain."

ASSOCIATIONS : RETROUVER L'ESPRIT DE LA LOI DE 1901

Les risques évoqués de technocratisation fragilisent aussi les associations. Or celles-ci sont incontournables lorsqu'une collectivité territoriale s'engage dans un processus de consolidation du vivre-ensemble. On retrouve au niveau local l'intuition prophétique d'Alexis de Tocqueville qui écrivait au XIX^e siècle dans *De la démocratie en Amérique* : "Dans une société démocratique les hommes peuvent se perdre au lieu de se voir. Il faut donc, pour que les hommes s'humanisent, parvenir à développer l'art de s'associer."

Or ces dernières sont de plus en plus confrontées à de lourdes préoccupations de gestion, qui tendent à déplacer leur centre d'intérêt de la recherche de sens à la recherche de moyens. Et force est de constater qu'un certain nombre de ces grandes associations ont progressivement fait passer le projet politique derrière le projet d'activité, le militantisme derrière le professionnalisme. Une évolution qui a considérablement fragilisé leur raison d'être.

LE RETOUR AUX FONDAMENTAUX

Mais aujourd'hui un grand nombre d'associations se repositionnent sur leurs vocations premières : le bénévolat et l'innovation. La plupart des derniers congrès des grandes institutions associatives comme le Cnas, la Fehap, le Nexem (ex.Fegapei et Synés), l'ADMR... ont orienté leur travaux vers les questions de finalité et d'éthique. C'est prometteur, car ces associations impliquées dans la gestion d'activités de service public constituent souvent un terreau d'expérimentations sociales remarquable et offrent des chances uniques de coopération avec les usagers et les habitants. Et c'est à l'aide de ces critères que les collectivités pourront les reconnaître, non pas comme prestataires mais véritablement comme force de proposition. Mais pour que ce mouvement s'amplifie dorénavant, il faut aussi encourager toutes les collectivités publiques à redéfinir leurs relations avec les associations. Avec comme première obligation celle de renoncer autant que faire se peut à la procédure d'appel à projet, qui réduit considérablement les capacités d'initiative des acteurs de terrain.



LA FCSF CHANGE DE POSTURE

C'est parce qu'elle croit à la nécessité de revenir aux fondamentaux de la vie associative, que la Fédération nationale des centres sociaux et socioculturels de France (FCSF) a choisi de redéfinir son projet fédéral pour les huit prochaines années à partir de trois orientations nouvelles déclinées de façon opérationnelle : "favoriser l'apprentissage de nouveaux savoir-faire, changer nos façons d'être ensemble et de faire société, promouvoir notre projet politique et nos façons de faire". Il s'agit bien tout à la fois d'intensifier les liens entretenus avec les habitants des quartiers, de les accompagner vers une citoyenneté plus active, sans omettre de s'interroger sur d'autres postures des bénévoles et des professionnels, si elles sont perçues comme nécessaires. François Vercoutère, délégué général de la FCSF précise : "Aujourd'hui, les pouvoirs publics n'ont plus la capacité de répondre à tous les besoins sociaux. C'est pourquoi nous voulons poursuivre les mêmes objectifs que les élus locaux au service de l'intérêt général". Et il appelle de ses vœux un renforcement du pouvoir d'agir des habitants dans le cadre d'un travail commun entre élus locaux, techniciens et citoyens : "Nous faisons le pari de l'intelligence collective et de la mise en œuvre de réponses locales pour faire bouger le global", conclue-t-il.