



# Les Maires et le lien social

Richard SENGHOR

Pierre-Antoine LÉGOUTIÈRE

*Sous la direction de*

Jean-Louis SANCHEZ

**Odas Éditeur**

# **LES MAIRES ET LE LIEN SOCIAL**

---

## LES AUTRES PUBLICATIONS DE L'ODAS

---

- **Santé et précarité : du droit à la réalité**  
Éditions ENSP, 1991
- **Grand âge et dépendance**  
Éditions ENSP, 1992
- **L'action sociale décentralisée : bilan et perspectives**  
Odas Éditeur, ed. 1992 et 1993 (épuisées)
- **L'observation de l'enfance en danger : constats et recommandations**  
Odas Éditeur, 1993 (épuisé)
- **Les mutations de l'action sociale communale**  
Les Cahiers de l'Odas, Odas Éditeur, 1993 (épuisé)
- **L'observation de l'enfance en danger : guide méthodologique**  
Odas Éditeur, 1994
- **L'action sociale, dix ans de décentralisation**  
Odas Éditeur, 1994 (épuisé)
- **Villes, personnes âgées et emplois de proximité**  
Les Cahiers de l'Odas, Odas Éditeur, 1994
- **Vieillesse et cohésion sociale : mieux observer pour mieux décider**  
Odas Éditeur, 1995
- **Villes et insertion**  
Les Cahiers de l'Odas, Odas Éditeur, 1995
- **Action sociale, la décentralisation face à la crise**  
Odas Éditeur, 1996
- **Travail social et surendettement**  
Les Cahiers de l'Odas, Odas Éditeur, 1997
- **RMI et SMIC : étude sur l'apport financier de l'accès à l'emploi par types de ménages**  
Les Cahiers de l'Odas, Odas Éditeur, 1997
- **Pouvoirs locaux : vers une nouvelle réponse sociale**  
Les Cahiers de l'Odas, Odas Éditeur, 1997
- **L'enfance en danger : signalements et réponses en 1996**  
Les Cahiers de l'Odas, Odas Éditeur, 1997
- **La PSD un an après : premières tendances**  
Les Cahiers de l'Odas, Odas Éditeur, 1998
- **Handicap et citoyenneté au seuil de l'an 2000**  
Odas Éditeur, 1998
- **Prestation spécifique dépendance et qualité du soutien au vieillissement**  
Les Cahiers de l'Odas, Odas Éditeur, 1998

# **LES MAIRES ET LE LIEN SOCIAL**

par

Jean-Louis SANCHEZ  
Richard SENGHOR et Pierre-Antoine LÉGOUTIÈRE

Avec la collaboration de

Claudine PADIEU  
François LE MERLUS et François QUÉLENNEC



**L**E THÈME du lien social constitue aujourd'hui la préoccupation majeure tant des élus que des observateurs de la vie publique. On ne compte plus les discours politiques ou les essais qui contribuent à décrire et dénoncer le phénomène de "déliasion sociale" qui affecte la société française.

Les élus locaux sont les mieux placés pour percevoir au quotidien les conséquences de ce bouleversement. C'est auprès d'eux que les citoyens expriment une demande sociale devenue aussi pressante qu'insaisissable.

Ainsi, un mouvement de fond se dessine, animé par la volonté de "replacer l'homme au cœur des politiques publiques". Face à ce défi lancé à l'action publique, quelle est la réaction des Maires ?

Comment évoluent leurs priorités ? L'organisation de leur équipe politique ? Celle des services municipaux ? Quels sont les gages de réussite des partenariats qu'ils entreprennent de mettre en œuvre ? Comment évoluent les modes de décision ?

C'est à l'ensemble de ces questions que les résultats des travaux de l'Odas rassemblés dans ce document apportent des éléments de réponse. Il illustre très concrètement l'ampleur du mouvement de restructuration des politiques en cours. Il interpellera les maires qui ne se satisfont plus de la résignation. Il stimulera ceux qui ont déjà renoncé au renoncement.

*Les Maires et le lien social* éclaire les perspectives d'une rénovation des promesses de notre contrat social

Jean-Paul DELEVOYE  
Président de l'Association des Maires de France  
Sénateur-Maire de BAPAUME



## Première partie : LES NOUVEAUX ENJEUX DES MAIRES

### Section 1 : DE NOUVELLES PRIORITÉS

<b>L'OBJECTIF PRIORITAIRE : RESTAURER LE LIEN SOCIAL</b> .....	p. 14
• S'investir dans le développement local .....	p. 14
• S'investir dans le développement social .....	p. 16
<b>LE PUBLIC PRIORITAIRE : LES JEUNES</b> .....	p. 17
• Réagir à la montée de la violence .....	p. 18
• Redéfinir les contours d'un projet commun .....	p. 19

### Section 2 : DE NOUVEAUX AXES D'INTERVENTION

<b>ADAPTER ET COORDONNER LES POLITIQUES SPÉCIALISÉES</b> .....	p. 21
• L'adaptation des réponses .....	p. 21
• La coordination des réponses .....	p. 22
<b>DÉMARGINALISER L'ACTION SOCIALE</b> .....	p. 22
• La prévention pour objectif .....	p. 22
• Un engagement progressif .....	p. 23

## Deuxième partie : LES STRATÉGIES D'ORGANISATION

### Section 1 : LES STRATÉGIES INTERNES

<b>L'ORGANISATION INTERNE</b> .....	p. 28
• L'organisation politique .....	p. 28
• L'organisation administrative .....	p. 29
<b>L'ÉTABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC</b> .....	p. 32
• Un intérêt soutenu pour la connaissance des besoins .....	p. 33
• Un déficit d'analyse prospective .....	p. 33

### Section 2 : LES STRATÉGIES EXTERNES

<b>CONSOLIDER LES PARTENARIATS</b> .....	p. 35
• La recherche d'une complémentarité de décision .....	p. 35
• La recherche d'une complémentarité de gestion .....	p. 38
<b>MOBILISER LES PROFESSIONNELS DE TERRAIN</b> .....	p. 39
• Une nécessité stratégique .....	p. 39
• Une complémentarité entravée .....	p. 40

<b>Conclusion</b> .....	p. 43
-------------------------	-------



---

## Avertissement

---

**E**N COLLABORATION AVEC l'Association des Maires de France, la ville de Marseille et le conseil général des Bouches du Rhône, l'Observatoire National de l'Action Sociale (Odas) a organisé à Marseille les jeudi 16 et vendredi 17 octobre 1997 les Premières Rencontres Nationales "Les Villes et l'Action Sociale".

Pour préparer ces journées, l'Odas avait réalisé quatre enquêtes en direction des villes de France - grandes et moyennes - sur les sujets suivants : les personnes âgées, l'accueil de la petite enfance, le logement des plus démunis et l'organisation de l'action sociale communale.

L'importance des évolutions constatées avait alors conduit l'Odas à réaliser une enquête complémentaire, plus qualitative, pour vérifier la pertinence des analyses des données chiffrées collectées. Il a ainsi été décidé d'interroger une centaine de maires et de maires-adjoints de villes de plus de 10 000 habitants afin de recueillir au cours d'entretiens individualisés leur opinion sur l'évolution de la situation sociale et des réponses qu'ils y apportent, tant en termes d'action que d'organisation.

L'ensemble de ces informations, validé par ailleurs à l'occasion des Rencontres de Marseille, permet ainsi d'obtenir une bonne connaissance de la vision stratégique que portent les élus sur les politiques locales. Elle permet aussi de déceler la manière dont les élus élaborent les termes d'une nouvelle réponse sociale car, chacun le pressent, sa reformulation à court terme est inéluctable.

*N. b. : sauf indication contraire, l'ensemble des phrases et locutions figurant dans cet ouvrage entre guillemets et en italiques sont extraites des entretiens menés auprès des élus (voir liste des principales personnalités rencontrées en annexe).*



**L**ONGTEMPS, notre société a su trouver les mécanismes d'adaptation à l'évolution de ses structures économiques. Ainsi, la dissociation progressive de la sphère économique et de la sphère sociale, provoquée par le développement et l'extension géographique des échanges, rompant les solidarités locales, a su être maîtrisée. L'État, devenu providence, a pu en effet imaginer des mécanismes de substitution. Depuis 1945, la solidarité nationale s'est chargée d'assurer la protection sociale des individus. *"L'ambition universelle de la sécurité sociale à la française"* qu'appelait de ses vœux son inventeur, Pierre LAROQUE, a eu notamment pour conséquence d'ériger la citoyenneté sociale en contrepartie de la citoyenneté économique. Le beau projet de réalisation d'une démocratie économique et sociale a connu sa part de succès pendant les années de croissance et de plein-emploi.

Sur un plan privé, la lente érosion des solidarités dites primaires (familiale ou de voisinage), notamment imputable à l'urbanisation, a été sinon compensée du moins équilibrée par le développement de la socialisation par l'entreprise. L'apprentissage, la formation, l'emploi et le déroulement de carrière étaient assurés. La sécurité était garantie. L'avènement de la société de consommation de masse offrait le double avantage d'ouvrir des perspectives d'expansion perpétuelle et une amélioration continue des conditions matérielles d'existence. L'ascenseur social monterait toujours plus haut.

Dans l'espace public, les mécanismes de socialisation secondaires (entreprise, syndicat, collectivités publiques) garantissaient cette ascension vers le progrès. Sans même évoquer le rôle de l'école ou celui des partis politiques, on insistera ici sur l'influence de la sécurité sociale. Outre le fait qu'elle débarrassait les Français des inquiétudes du lendemain, elle est devenue le levier de la redistribution et un outil de soutien à la consommation. Il était alors logique que l'action publique fût, dans le domaine social, exclusivement tournée vers les seules personnes exclues de cette situation de confort, telles que les personnes âgées, dont le niveau de revenus était sans commune mesure avec ce qu'il a atteint aujourd'hui, ou les ménages très précairés.

Mais la persistance de la crise a fait voler en éclats cette lente réconciliation entre l'économique et le social. Elle a rendu l'entreprise peu accessible, l'emploi moins durable. Partant, l'individu s'est retrouvé exclu de l'ultime structure active de socialisation. Pis, déchu de sa citoyenneté économique, par simple effet mécanique, il s'est retrouvé citoyen social passif et d'autant plus fragilisé que les flux spontanés de solidarité ont été perturbés par un excès de certitude dans la pérennité des acquis.

Le citoyen-consommateur-télespectateur contemporain, surprotégé, s'est peu à peu coupé des réseaux de solidarité traditionnels, ceux-ci ne paraissant plus offrir aucune valeur ajoutée au cadre de vie.

Crise économique, crise sociale, crise des valeurs, la fin d'un cycle en somme.

La gravité des enjeux est telle qu'il serait illusoire de penser que la reconstruction des conditions de préservation du contrat social puisse être mise en œuvre par la seule élaboration de normes nouvelles. La complexité d'une démarche tendant à restaurer la confiance dans la vie en collectivité nécessite bien évidemment, et peut-être même avant tout, l'action au quotidien et dans la proximité.

Et comme le "guichet" communal est considéré par la population comme le mieux à même de répondre aux préoccupations d'ordre sociétal, il était indispensable de percevoir leurs incidences sur les politiques municipales.

En conséquence, l'Odas s'est intéressé à décrypter la perception qu'avaient les élus des enjeux auxquels ils sont confrontés (première partie) et les stratégies d'organisation qu'ils tentent d'amorcer (deuxième partie).

# Première partie

## LES NOUVEAUX ENJEUX DES MAIRES

**S**OUS DES FORMULATIONS DIVERSES, le constat d'une crise de la société est unanime. Les maux dont elle souffre détruisent les fondements mêmes du "vouloir vivre ensemble". Il ne s'agit donc plus seulement d'appliquer des remèdes palliatifs pour répondre à des exigences ponctuelles.

La véritable urgence réside dans l'élaboration de modes de réponse appropriés aux attentes des citoyens. La dégradation globale du contexte politique et social a fait naître de nouvelles priorités, qui ont amené les élus à expérimenter des axes d'intervention novateurs.

## Section I

# DE NOUVELLES PRIORITÉS

**S'**IL EST APPARU, lors des entretiens conduits par l'Odas, que les notions de cohésion sociale ou de lien social étaient peu employées d'un point de vue littéral, le sens des propos tenus a toujours été très clair. À titre d'exemple, on rapportera ce propos tenu par un adjoint au maire d'une ville de 55 000 habitants qui déclarait : *"Il n'existe pas d'enjeux affichés en matière de cohésion sociale, néanmoins le projet municipal du maire et de son équipe, c'est de faire en sorte que dans notre ville les gens se parlent et se sentent chez eux"*.

Or, le constat d'une dégradation du tissu social est exprimé unanimement par les élus, indépendamment de la situation économique "objective" de leur commune. En effet, quelle que soit la taille de celle-ci, sa localisation ou l'importance de son potentiel fiscal, sans même se référer aux indicateurs de chômage ou de précarité, cette donnée est partout annoncée comme une tendance lourde.

C'est pourquoi on ne s'étonnera pas qu'apparaisse nettement l'évolution des priorités des villes (cf. tableaux pages suivantes). Confrontés à une véritable crise de société dont ils mesurent quotidiennement les effets, les maires ont placé au cœur de leurs priorités un objectif à leurs yeux primordial, la restauration du lien social. À ce titre, ils font d'abord peser tous leurs efforts sur le public le plus déstabilisé par cette situation, les jeunes.

## L'OBJECTIF PRIORITAIRE : RESTAURER LE LIEN SOCIAL

La crise sociale a mis à jour une crise des valeurs forgées au long de la maturation de notre société. La coïncidence de la crise économique avec l'achèvement d'un cycle de civilisation a encore affaibli les repères de la socialisation tandis que l'on découvrait l'épuisement de nos mécanismes de solidarité.

L'action publique est contrainte de s'adapter à ces profondes mutations sous peine d'être désavouée ou pire, ignorée. Les réponses purement gestionnaires ont fait long feu. Les élus se voient ainsi ramenés aux sources de leur engagement. Apporter des réponses formatées à des attentes individuelles ne résume pas leur rôle. Parce qu'à la somme des attentes individuelles se juxtapose un espoir collectif, les responsables politiques perçoivent la nécessité d'agir de plus en plus sur l'emploi par le développement local et sur l'ambiance du milieu de vie par le développement social.

### • S'investir dans le développement local

Le chômage a cessé d'être une simple traduction mécanique de la crise économique. Sa prégnance a instillé une crise de confiance qui fragilise les processus traditionnels d'intégration des individus dans la société. Même si la lutte contre le chômage présente la particularité de n'être qu'un point d'entrée pour restaurer un indispensable climat de confiance, celui-ci constitue un point d'appui et un nouveau champ d'expérimentation qui éclaire le rôle nouveau des communes.

La majorité des élus rencontrés considèrent en effet la question de l'emploi comme la cause première, à défaut d'être la seule, de la désagrégation du lien social. Ce constat a conduit les maires à placer la lutte contre le chômage au cœur de leurs préoccupations en engageant de véritables politiques de développement local.

#### Une préoccupation commune

Cette tendance est directement vérifiable dans les communes où le taux de chômage est élevé (jusqu'à trois fois supérieur à la moyenne nationale). Mais on la retrouve également dans des collectivités *a priori* moins exposées du fait d'un taux d'activité convenable et de ressources potentielles importantes, au plan fiscal notamment. L'inter-

## QUELS SONT LES AXES PRIORITAIRES POUR VOTRE COMMUNE DANS LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION SOCIALE (hiérarchisation de 1 à 5 par ordre décroissant)

	1985		1989		1996		2000	
	Score	Rang	Score	Rang	Score	Rang	Score	Rang
Emploi	3,4	4	3,0	4	2,5	1	2,1	1
Suivi social	2,8	2	2,6	2	2,6	2	2,7	2
Logement	2,9	3	2,9	3	2,9	3	2,9	3
Urgence	2,4	1	2,5	1	3,0	4	3,3	4
Santé	3,6	5	3,9	5	4,0	5	4,0	5

*Nb : chaque ville devait classer par ordre décroissant de priorité les six types de population concernées. Le score est la moyenne des rangs. Une population placée par toutes les villes au premier rang aurait un score de 1. Ainsi, le score permet non seulement de classer les priorités des villes, mais aussi d'évaluer l'écart entre les priorités.*

prétation généralement portée sur ce phénomène insiste sur le fait que le spectre du chômage déstabilise également les actifs. Ceux-ci vivent le chômage par procuration, exposés qu'ils sont au travers de leurs proches et par l'incertitude qui pèse sur leur propre avenir professionnel.

Aussi, et sans préjuger des différents facteurs démographiques, géographiques, économiques ou sociaux qui peuvent venir singulariser localement telle ou telle situation, l'insuffisance de l'offre d'emploi est perçue comme la cause principale de tous les maux.

Il est donc naturel que la lutte pour l'emploi constitue l'une des principales préoccupations des maires. Une fois encore, on constate donc la forte réactivité des villes par rapport au contexte socio-économique. Le tournant des années quatre-vingt-dix est nettement perceptible à partir de 1992 et 1993, années de profonde dépression économique consécutive au ralentissement d'activité provoqué par la guerre du Golfe. L'accroissement des taux de chômage alors enregistrés (respectivement + 14 % et + 16 %) se traduit très vite par un net bouleversement des priorités communales. C'est une nouvelle démonstration de grande adaptabilité, alors même que le champ de compétence essentiel, en l'occurrence l'emploi, n'est pas du ressort des communes.

Quoi qu'il en soit, les élus communaux se trouvent spontanément interpellés sur ces thèmes par leurs habitants. Il faut sans doute y voir une contrepartie de la confiance jamais démentie par les sondages

que portent les citoyens à leurs édiles. En retour, le maire d'une petite ville n'hésite pas à affirmer trivialement que *"la priorité des élus est de trouver du travail aux gens qui habitent le pays"*.

Si l'on connaît bien l'évolution depuis le début des années quatre-vingt-dix des priorités des villes en matière d'action sociale en réaction à l'impact de la crise, on découvre donc aujourd'hui un phénomène nouveau : une mobilisation très offensive des maires en faveur de l'emploi, et plus largement du développement économique local.

### Des initiatives de plus en plus diversifiées

Ils sont de plus en plus nombreux à envisager des responsabilités dans ce domaine alors que la tâche est telle que l'État lui-même apparaît souvent désorienté. De ce point de vue, l'étude de l'Odas permet de constater cette évolution puisqu'à la question *"Sans implication financière, quels sont les domaines sur lesquels vous souhaiteriez avoir la responsabilité de pilotage"*, 50 % des maires répondent qu'ils accepteraient volontiers d'assumer le pilotage de la politique de l'emploi.

Plus concrètement, les maires ont dû s'impliquer en développant, sous des formes différentes et avec des résultats plus ou moins heureux, des modes d'intervention propres : en raison de l'absence de compétences légales, c'est la seule volonté qui a été à l'origine de multiples initiatives.

Dans de nombreuses communes, les maires sont devenus les pivots de véritables réseaux, mobilisant les partenariats les plus divers dans le seul but de favoriser ce qu'il est maintenant convenu d'appeler l'insertion par l'économie. Ainsi, alors qu'en 1995, 47 % des villes de plus de 30 000 habitants seulement avaient mis en place un plan local d'insertion par l'économie <sup>1</sup>, la quasi totalité d'entre elles l'ont maintenant réalisé.

En outre, pour l'ensemble des communes, une autre "valeur ajoutée" des maires dans le domaine de la lutte pour l'emploi se situe dans un registre beaucoup plus informel : relations suivies avec les entreprises locales pour faciliter l'insertion des demandeurs d'emploi, concertation avec l'Éducation nationale ou les organismes de formation professionnelle pour favoriser le développement de formations en adéquation avec les spécificités de l'économie locale... Parallèlement, des opérations ponctuelles peuvent être menées pour revitaliser l'environnement économique local lui-même : création ou reprise d'activité économique lorsque l'initiative privée fait défaut, mise à disposition de locaux au profit d'entreprises, développement des infrastructures ou des services...

Par tâtonnements successifs, avec des ambitions variables, les communes ont peu à peu élaboré ce qu'il faut bien appeler des politiques locales de l'emploi. Globalement, sur une période longue, on relève un pilotage de plus en plus fin de ces politiques, directement en prise avec les atouts et les faiblesses de leur environnement.

Seule ombre au tableau, ce n'est qu'après de nombreuses hésitations que les maires se sont engagés dans la création des emplois-jeunes. Ainsi constatait-on en septembre 1998, soit onze mois après le lancement du dispositif, que seuls 12 500 emplois, hors Éducation nationale et Police nationale, avaient été créés directement par les communes <sup>2</sup>. Le rythme semble s'accélérer, mais les résultats restent encore en retrait des espoirs affichés.

Ainsi, quasiment inexistante il y a vingt ans, l'action municipale dans le domaine de l'emploi a pris au fil des quinze dernières années des formes extrêmement variées. Schématiquement, on est passé d'une approche directe et massive comme l'intervention auprès des responsables économiques

pour favoriser l'implantation d'entreprises ou la pratique des incitations fiscales, à des actions plus ciblées, adaptées aux particularités du tissu socio-économique. Bien que ces deux approches ne soient pas exclusives l'une de l'autre, leur combinaison témoigne d'une maturité des acteurs et d'un professionnalisme accru dans un domaine inédit.

Et malgré le caractère novateur de ces démarches, la majorité des élus rencontrés estiment que leurs choix s'inscrivent dans le droit fil des missions normalement dévolues à la commune. De leur point de vue, il n'y a donc pas là rupture mais au contraire confirmation de sa vocation originelle telle que l'a fixée la loi de 1884. Ce texte, repris à l'article L-121.26 du Code général des collectivités territoriales, fixe une compétence générale qui n'est jamais que la reconnaissance au plan juridique d'un phénomène sociologique naturel : la solidarité de proximité.

## ● S'investir dans le développement social

La particularité de cette fin de siècle ne tient pas exclusivement à cette déstabilisation de l'emploi, même si son ampleur et ses causes fondamentales trouvent peu de précédents comparables. Ce qui fragilise la société toute entière, c'est la découverte que les autres mécanismes, traditionnels, de socialisation ont continué eux aussi de se déliter sous l'effet de la modernité. L'isolement, assumé au nom de l'individualisme, est devenu enfermement.

Ainsi la famille, au sens où elle fut entendue des siècles durant, n'a plus le même sens aujourd'hui en tant que norme de référence. La notion de famille ne peut plus revêtir de signification si elle n'est qualifiée de traditionnelle, monoparentale, éclatée ou recomposée. On assiste ainsi à *"un éclatement de la société puisqu'aux ruptures de couples s'ajoutent les ruptures familiales entre générations"*.

Ces nouveaux modes de vie consacrent une plus grande liberté de l'individu mais au prix d'une dangereuse instabilité de son environnement. Cela se vérifie tout particulièrement chez les enfants qui, lorsque la famille est pour une raison ou une autre "absente", se retrouvent privés des repères élémentaires qui conditionnent la structuration de la personnalité et donc la capacité à vivre en société. Cela se vérifie également chez les adultes - en particulier les personnes âgées - où la dispersion géographique des familles est synonyme de solitude, d'anonymat et d'exclusion.

1. Voir *Villes et insertion*, Odas Éditeur, 1995.

2. Source CNASEA et ministère de l'Emploi.

En eux-mêmes, ces phénomènes ne sont pas complètement nouveaux. Ils prennent cependant un tour dramatique dans la mesure où les manifestations de solidarité géographique ont aussi disparu. De ce point de vue, la désertification rurale et la surdensité urbaine ont produit des effets similaires. Les solidarités naturelles de voisinage se sont amoindries soit qu'elles aient carrément disparu, faute de voisins, soit qu'elles n'aient jamais pu s'enraciner dans les nouveaux centres urbains.

L'évolution des mœurs et les garanties d'une protection individualisée omniprésente ont entretenu un sentiment d'autosuffisance qui a produit de véritables comportements d'autarcie sociale. La mise à l'écart des valeurs d'assistance, de solidarité de proximité, de responsabilité à l'égard d'autrui, dévoilent une société en pleine crise d'identité, humainement appauvrie. La fragilité en somme.

L'indispensable restauration du lien social doit emprunter des chemins fédérateurs pour répondre à un besoin d'identité et de citoyenneté. *"Il faut faire comprendre aux gens qu'il y a en démocratie place pour l'intérêt collectif, l'action collective, que ce n'est pas dans le repli égoïste que réside la solution".*

Les élus sont donc appelés à mobiliser toutes les ressources disponibles et à impliquer un vaste réseau d'acteurs pour tenter de bâtir un projet collectif qui prenne en compte un enjeu d'évidence considérable.

Restaurer le "vouloir vivre ensemble", préoccupation éminemment politique, peut servir à formuler

un projet pour sortir de l'impasse dans laquelle l'action publique est enfermée. Elle peut, à tout le moins, constituer un message positif, à l'adresse des plus jeunes en particulier.

## LE PUBLIC PRIORITAIRE : LES JEUNES

L'enquête de l'Odas montre que, progressivement, le public "jeunes" s'est imposé comme le public prioritaire des politiques municipales. Il est ainsi passé depuis 1985 du cinquième au premier rang des priorités, à égalité avec les personnes démunies, publics de moins en moins exclusifs l'un de l'autre. Tous publics confondus, il s'agit de la plus forte progression sur la période observée.

Les 16-24 ans, "les enfants de la crise" cumulent en effet les handicaps économiques, sociaux et psychologiques.

Si les politiques de l'emploi et du développement économique local sont devenues des priorités, elles ciblent tout particulièrement ce public pour, à court terme, tenter aussi d'endiguer la montée de la violence, expression la plus visible du trop fameux "malaise social" avec l'espoir, à plus long terme, d'associer les plus jeunes de nos concitoyens à la redéfinition d'un projet commun.

### QUELLES SONT LES POPULATIONS PRIORITAIRES POUR VOTRE COMMUNE DANS LE PASSÉ, LE PRÉSENT, ET LE PROCHE AVENIR ?

	1985		1989		1993		1996		2000	
	Score	Rang								
Jeunes	4,3	5	3,9	4		2	2,5	2	2,4	1
Démunis	3,4	3	2,8	2		1	2,1	1	2,4	1 <sup>ex</sup>
Personnes âgées	1,9	1	2,4	1		4	3,5	3	3,2	3
Famille, enfance	3,6	4	3,9	5		5	3,8	4	3,7	4
Petite enfance	3,1	2	3,0	3		3	3,9	5	4,2	5
Handicapés	4,8	6	5,0	6		6	5,1	6	5,2	6

## ● Réagir à la montée de la violence

Agressions physiques, rackets, vols et délits en tous genres constituent autant de phénomènes de violence officiellement répertoriés. Leur répétition dans des lieux circonscrits provoque une exaspération croissante des populations qui y vivent. Celles-ci doivent en outre affronter des manifestations d'hostilité plus sourdes (agressions verbales, nuisances sonores, dégradations de biens...), pas nécessairement qualifiées pénalement, mais que les médias ont tôt fait de désigner sous le vocable d'incivilités.

Les entretiens avec des maires de villes moyennes ont révélé en outre leur forte préoccupation quant à l'extension de ce phénomène à des zones naguère réputées paisibles.

La multiplication de ces faits et leur répétition suscitent un climat d'insécurité - réelle ou supposée - généralisé. Elle pousse les victimes - concrètes ou potentielles - à s'installer dans une position défensive caractérisée par le repli, la méfiance et l'agressivité. Un tel climat est évidemment peu propice à la reconstitution d'un quelconque lien social.

Or, délinquance proprement dite et incivilités semblent être devenues au cours de ces dernières années l'apanage d'une jeunesse qualifiée de désespérée. Les statistiques officielles pointent la part croissante prise par les jeunes - les mineurs tout particulièrement - dans l'augmentation de ces violences aussi bien commises que subies.

Les pouvoirs publics cherchent à endiguer un phénomène qui apparaît cumulativement comme une conséquence et un facteur d'aggravation de la crise sociale. Au-delà des agressions classiques proprement dites, il est frappant de constater que les cibles privilégiées (bâtiments publics, transports en commun, tous représentants d'une quelconque autorité...) sont tout à fait symboliques d'une forme d'exaspération sociale nouvelle.

Les maires, premiers exposés, ont grandement contribué à la mobilisation de la réflexion au niveau national. L'année 1998 a d'ailleurs commencé par la rencontre de douze maires avec le Président de la République pour évoquer devant lui les problèmes de sécurité. Durant cette même année, pas moins de trois rapports officiels ont

abordé ce sujet<sup>3</sup>, tandis que le ministre de l'Intérieur rappelait que le droit à la sûreté était consacré par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et que le 81<sup>e</sup> Congrès de l'Association des Maires de France devait y consacrer une importante partie de ses travaux.

Sur le terrain, les élus, en prise directe avec cette violence, ont réagi le plus souvent en adoptant des mesures de prévention en fonction des moyens dont ils pouvaient disposer, tels les clubs de prévention, les médiateurs de rue, les "grands frères", en procédant à l'installation de centres communaux de prévention de la délinquance (CCPD), en concluant des contrats d'action-prévention (CAP), et, plus récemment, des contrats locaux de sécurité (CLS).

Toutefois, médias obligent, ce sont les annonces de mesures répressives spectaculaires qui ont provoqué un débat national : création de polices municipales, instauration de couvre-feu pour les enfants de moins de douze ans, réclamation de sanctions financières à l'encontre des parents d'enfants fauteurs de troubles...

Fort heureusement, le débat a pu s'élargir au-delà de la seule sphère sécuritaire en réinscrivant notamment au cœur des enjeux les responsabilités essentielles de la famille et de l'ensemble de la société. Ainsi, au mois de juin 1998, à l'occasion de la réunion par le premier ministre d'un conseil de sécurité intérieur consacré aux moyens de renforcer la lutte contre la délinquance des mineurs, Denis SALAS, magistrat, ancien juge pour enfants, auteur d'essais sur la Justice expliquait, à propos de cette forme de délinquance : *"Il faut évaluer précisément les types de délinquance. Il y a d'abord la délinquance initiative, transitoire, où l'adolescent a besoin de se confronter à la loi (...) Et puis il y a la délinquance pathologique, lourde, liée à des troubles de la personnalité (...) Mais depuis les années quatre-vingt-dix, émerge un nouveau profil de la délinquance, que j'ai appelé la délinquance d'exclusion, qui coexiste avec les deux modèles antérieurs. C'est une délinquance massive, territorialisée, liée aux quartiers de la relégation et chronicisée par le*

3. Voir le rapport sur la prise en charge des mineurs délinquants (janvier 1998) commandé par les ministères de la Justice, de l'Intérieur et de l'Emploi et de la Solidarité, rédigé par les inspections générales des trois ministères ; le rapport parlementaire (avril 1998) sur les mineurs délinquants, rédigé par Christine LAZERGES et Jean-Pierre BALDUYCK ; le rapport sur les phénomènes de violence urbaine (mai 1998) commandé par le Premier ministre, rédigé par Sophie BODY-GENDROT et Nicole LE GUENNEC.

*chômage de longue durée. Elle se caractérise par des formes de survie, liées à la débrouille individuelle, aux lois du business et finit par former une manière de vivre. C'est la délinquance qui devient socialisante et non l'institution*"<sup>4</sup>.

De ces divers travaux, il ressort que les causes profondes de cette violence traduisent les multiples défaillances de notre organisation sociale dans son acception la plus large. Cette prise de conscience appelle une réponse globale, nécessairement ambitieuse.

## ● Redéfinir les contours d'un projet commun

La tâche paraît aussi rude que pressante tant la situation est perçue comme dégradée. *"À nous cependant de jouer le rôle d'aiguillon, d'inciter à un autre regard sur la fragilité des hommes, d'autant que demain c'est sur ce plan que seront jugés les élus. À l'avenir, et aux côtés de leur patrimoine architectural ou de leur réussite économique, les villes devraient pouvoir présenter à leurs visiteurs leur vie de solidarité, fleuron d'une véritable politique de la citoyenneté"*<sup>5</sup>.

Les phénomènes de désocialisation et de désaffiliation concernent tout particulièrement la tranche la plus jeune de la population. Parfois, certains observateurs n'hésitent plus à parler "d'a-socialisation", les intéressés n'ayant jamais pu s'insérer dans aucun processus traditionnel d'intégration sociale.

Derrière chaque parcours individuel, on relève un trait commun, celui de la précarité. Précarité économique d'abord, dont atteste l'accroissement des inégalités au détriment des plus jeunes<sup>6</sup> ou la baisse tendancielle de leur niveau de vie (de 15 à 20 % entre 1989 et 1994<sup>7</sup>). Précarité sociale ensuite, puisque le taux de chômage des jeunes augmente quel que soit leur niveau scolaire.

Cette "génération sacrifiée" rencontre toutes les

difficultés à réussir la transition école/travail, contrainte qu'elle est à d'incessants allers-retours entre emplois précaires et contrats aidés. Précarité familiale souvent, résultant pour partie d'une crise des valeurs et très directement du chômage. Précarité psychologique enfin, en raison de l'incertitude que ces données font peser sur l'avenir.

Face à ces réalités, les élus apparaissent aussi déterminés - l'un des maires interrogés déclarant avoir fait *"de l'intégration des jeunes la priorité de son mandat"* - que désarmés. Au-delà de la considération d'évidence suivant laquelle la jeunesse actuelle constitue le ferment de la société de demain, les maires ont pleinement conscience de la nécessité d'apporter des réponses immédiates pour freiner l'accélération du phénomène de dislocation sociale.

Les villes s'impliquent d'abord massivement dans les réseaux qui participent à l'orientation des jeunes en recherche d'emploi.

Ainsi, la quasi totalité des villes participent à une mission locale ou à une PAIO (95 %) alors que cette proportion n'était en 1992 que de 60 %. Seules quelques villes de la région parisienne n'y participent pas.

Cette mobilisation est d'autant plus remarquable qu'elle s'accompagne souvent d'un sentiment nuancé quant à l'efficacité de ce type de dispositifs. C'est peut-être ce qui explique que ce soit au travers du prisme de la délinquance qu'ont été engagées les réflexions méthodologiques - tant en termes de prévention que d'actions - permettant d'aboutir à des solutions concrètes : CCPD, CAP, CLS, groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD), opérations "été-jeunes"...

Dès lors que les causes profondes ont été identifiées, il est manifeste pour les élus que cette option, pour être nécessaire, ne pourra suffire sans s'appuyer sur un projet global.

Il s'agit de reconquérir l'adhésion au contrat social d'un public qui, d'un côté, manifeste sa défiance, voire son hostilité, à tout ce qui peut incarner "la chose publique" et de l'autre, peut se figer dans une position d'attente, de créancier à l'égard d'une société qu'il juge responsable de ses maux. Particulièrement délicate, cette mission relève de la responsabilité des élus, tant il est vrai que le

4. Entretien accordé au journal "le Monde", daté du 9 juin 1998.

5. Cette citation est extraite du dossier consacré par "Le Journal de l'Action sociale" au thème *Les villes et le lien social*, n° 31, novembre 1998.

6. Rapport du CSERC, décembre 1996.

7. Rapport INSEE, 1996.

malentendu ne pourra longtemps perdurer sans dommages irréversibles.



**L**A CRISE DE L'EMPLOI et ses conséquences ont considérablement modifié les formes d'intervention des communes qui ont appris à s'investir dans le développement local. Il est apparu que l'éradication du chômage, à supposer que cela soit possible, n'impliquerait pas pour autant un retour au statu quo ante. La lutte pour l'emploi est nécessaire mais insuffisante pour restaurer le lien social. Aussi, parallèlement, les élus ont-ils commencé à assigner aux politiques sociales, au delà de leur objectif initial, une mission nouvelle. Elles sont requises pour provoquer un effet d'entraînement susceptible de renouer une chaîne de solidarité. Perçues comme des outils précieux, elles constituent les seuls leviers dont les maires disposent a priori pour agir sur l'environnement global et mettre en œuvre une véritable politique de développement social.

L'extension continue des catégories de publics placés dans des situations délicates ne leur a pas fait perdre de vue qu'ils devaient accorder la priorité à la catégorie la plus vulnérable qui soit, celle des jeunes. Il revient à ces élus de fédérer les initiatives propres à rouvrir une perspective au contrat social qui, aujourd'hui, ne semble plus lier entre eux les habitants, les générations, les citoyens. Ce constat n'occulte cependant pas les difficultés d'appréhension qui subsistent pour ébaucher les contours d'une nouvelle réponse sociale car c'est bien ce dont il s'agit.

## Section 2

# DE NOUVEAUX AXES D'INTERVENTION

**L**A RÉAFFIRMATION de valeurs citoyennes clairement établies et partagées, la reconnaissance de la "valeur ajoutée" de l'autre, bref l'impératif de la refondation concertée d'une règle du jeu durable constitue la priorité. Le préalable est de restaurer la confiance en cherchant à identifier, sans tabou ni démagogie, une demande sociale aussi insaisissable que pressante pour identifier de nouvelles formes de socialisation.

Cette légitime ambition, pour être réalisée, suppose en effet une réorientation des modalités d'intervention des communes dans trois directions : l'adaptation et la coordination des politiques spécialisées et la mise en convergence de l'ensemble des politiques publiques autour de la cohésion sociale.

## ADAPTER ET COORDONNER LES POLITIQUES SPÉCIALISÉES

L'action sociale curative et spécialisée demeure pour l'ensemble des élus rencontrés une nécessité. L'accroissement numérique des populations traditionnellement fragiles, du fait de la solitude ou de la précarité, justifie à lui seul le renforcement de ce type d'interventions.

Pour autant, la donne nouvelle requiert une adaptation de cette approche, ce qui n'a pas manqué d'influer sur les contenus des politiques sectorielles dans les domaines classiques de compétence des communes.

Jusqu'à présent, pour les catégories les plus clairement repérées des populations à préserver, les politiques mises en œuvre se sont longtemps épanouies dans des opérations techniques balisées par des modes de financement et d'organisation : structures d'accueil d'urgence, lieux d'accueil pour la petite enfance, foyers-logements et maisons de retraite...

Outre que les besoins et les demandes de ces

publics ont évolué, les circonstances nouvelles précédemment évoquées ont conduit les municipalités à rénover leur offre de services.

### ● L'adaptation des réponses

Elles ont su tirer les leçons de l'expérience acquise dans la pratique des actions curatives : un savoir-faire incontestable mais un horizon limité, à la fois par l'inflation des coûts et par l'insuffisance de perspectives.

Les politiques sectorielles les plus classiques se sont donc vues assigner une ambition renouvelée : demeurer les garantes d'un soutien à des populations identifiées *a priori* comme fragiles tout en étant appelées à contribuer à une mission plus générale de prévention dans un environnement caractérisé par l'accroissement continu des publics en état de fragilisation.

La démarche qualitative qui est engagée depuis une quinzaine d'années mérite d'être appréciée sous ce nouveau jour.

Ainsi, dans le domaine de la petite enfance, la priorité est-elle donnée à l'adaptation des structures (souplesse des horaires, adaptation des tarifications, développement de lieux d'éveil et de médiation parents/enfants...) pour offrir à tous les enfants accueillis une chance égale d'engager, au sortir de la crèche, une scolarité normale. De même les communes initient-elles de plus en plus fréquemment des actions périscolaires telles que les classes de soutien, classes de nature ou les "plans lecture", créant ainsi un lien avec l'action en faveur de la jeunesse.

À l'autre bout de la chaîne de la vie, au delà d'une offre améliorée de logements adaptés, ce sont de véritables services professionnels (soins à domicile, téléalarme, portage de repas...) qui sont mis en œuvre pour permettre le soutien à domicile des

personnes âgées en leur procurant les conditions d'une vie sociale à part entière. On cherche de plus en plus à ce que le maintien à domicile facilite la sortie du domicile. Enfin, et simultanément, fleurissent nombre d'initiatives destinées à recréer un lien social intergénérationnel. Le même type de préoccupations anime les choix en matière de politique du handicap, lorsque les communes acceptent de s'en saisir en sus des collectivités normalement compétentes.

Même si cette adaptation ne répond encore qu'imparfaitement aux attentes qualitatives des publics, elle marque bien un changement stratégique caractérisé par une intégration des dispositifs mis au service d'une réponse globale.

On le vérifie à nouveau, les politiques traditionnelles d'action sociale sont de plus en plus influencées par les principes qui ont inspiré les concepts d'insertion et de développement social.

## • La coordination des réponses

Chronologiquement, c'est avec les premières dispositions arrêtées au titre de la politique de la ville que s'est imposée une démarche inédite délaissant une approche sectorielle et individuelle au profit d'une approche collective et territorialisée. Mais c'est avec l'entrée en force de l'insertion dans les politiques locales que la coordination des réponses s'est imposée comme une priorité.

De ce point de vue on citera d'abord ici la loi, emblématique, sur le RMI, mais aussi, dans le domaine du logement, la loi du 13 mai 1990 (loi Besson) qui a offert aux communes la faculté de participer aux fonds de solidarité pour le logement (FSL) dans le cadre d'un cofinancement département/État. Enfin, la loi d'orientation pour la ville (LOV) du 13 mai 1991 favorise la coopération entre les communes au sein des plans locaux de l'habitat et des plans d'occupation du patrimoine social (POPS). Progressivement, se vérifie dans les textes un souci plus affirmé de l'État d'insuffler une synergie entre les différents acteurs sur le plan local.

Les villes participent ainsi très activement à tous les dispositifs d'insertion même s'il est vrai que c'est autour de l'emploi que la notion de coordination s'est le plus développée, à travers notamment la réalisation des PLIE.

Il serait aisé d'additionner ainsi les exemples de dispositifs qui ensèrent l'action sociale communale dans un environnement de plus en plus complexe. On pourrait également évoquer une nouvelle fois ici la loi du 16 octobre 1997 créant les emplois-jeunes, qui consacre la commune comme partenaire obligé. Enfin, la récente loi sur la lutte contre les exclusions<sup>8</sup> implique définitivement l'ensemble des pouvoirs publics dans la mise en œuvre de ses principes en conférant *de facto* aux communes des responsabilités nouvelles.

Cet état des lieux a nécessairement influé sur l'organisation interne des municipalités (infra). Il a par ailleurs conforté un mouvement de restructuration de l'action sociale en contraignant les responsables locaux à modifier leurs procédures d'instruction et de décision. Malgré des résistances inhérentes à tout changement, en dépit d'incohérences fonctionnelles telles que le maintien de procédures de financement compartimentées, ce renouvellement des procédés puis des comportements a sans conteste influé sur la recomposition de la réponse sociale.

## DÉMARGINALISER L'ACTION SOCIALE

Il est maintenant bien établi que le public de l'action sociale n'est plus un public traditionnel "d'assistés". Le phénomène de la "déstabilisation des stables" se vérifie en tous points du territoire. En conséquence, la place du social dans les politiques municipales évolue. La démarginalisation du public traditionnel est une donnée objective ; celle de l'action sociale demeure un choix.

## • La prévention pour objectif

Pour prévenir la précarisation du tissu social, l'action sociale ne peut plus rester une politique isolée, simplement accolée à d'autres politiques sectorielles : l'action sociale doit contribuer, par sa connaissance des besoins sociaux, à l'implication de l'ensemble des politiques publiques pour préserver la cohésion sociale. On assiste donc à une

8. Loi n° 98-657 du 27 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, JO du 31 juillet 1998.

transformation progressive de l'action sociale en une action plus vaste, de nature sociétale, qui initie le développement d'actions d'une portée nouvelle.

Le passage d'une action ciblée sur les publics traditionnels à une politique plus globale prenant en compte les difficultés de l'ensemble des membres de la cité est efficacement résumée dans cette phrase du maire d'une ville-préfecture de 50 000 habitants : *"Il y a 20 ans, au début de mon premier mandat, la priorité de l'action municipale me semblait être d'apporter le soutien de la collectivité publique aux tranches extrêmes - et donc les plus fragiles - de la vie : les plus de 70 ans, et les moins de 20 ans (...) Aujourd'hui, par nécessité, cette intervention de la commune concerne tous les âges. Avec l'augmentation de l'espérance de vie et la dégradation économique, il faut faire face aux besoins de quatre générations, et développer fortement les actions préventives, notamment dans le domaine de la dépendance et de la délinquance."*

Cette tendance est observable à travers l'orientation des politiques mises en œuvre et sous-jacente dans l'ambition manifestée par certains maires tel celui qui, tirant les conclusions des constats évoqués précédemment, déclarait : *"la cohésion sociale est un élément fondamental du bon développement d'une ville. On ne peut imaginer un développement qui laisserait sciemment de côté toute une catégorie de notre population. C'est en sens qu'il ne s'agit pas d'opposer une politique d'action sociale aux autres politiques développées dans une ville mais bien au contraire, de prendre en compte le volet social dans les projets conçus par les différentes délégations"*.

Il ne faut cependant pas se leurrer en imaginant que de tels propos refléteraient un point de vue unanime. Certes, la tendance est générale. Mais les élus locaux perçoivent différemment les conséquences pratiques à en tirer. La phase actuellement traversée est celle de la transition et donc de l'adaptation, caractérisée par un mouvement global, mais inégalement partagé, vers la démarginalisation du social.

## ● Un engagement progressif

À partir de l'ensemble des éléments d'information recueillis sur le terrain, on peut se risquer à classifier de manière plus fine en trois catégories les communes observées, correspondant à trois

étapes successives d'engagement dans le mouvement évoqué.

La première catégorie est composée de collectivités qui pratiquent surtout une politique "de la main tendue", offerte au coup par coup à tous ceux qui sont à la marge. Il s'agit de trouver les moyens de faire face aux besoins élémentaires de subsistance (bons alimentaires, libre service social, cantine scolaire...), de logement (centres d'hébergement d'urgence, centres d'hébergement et de réinsertion sociale, logements intermédiaires...), de santé (en liaison notamment avec les centres médico-sociaux et les hôpitaux). Il s'agit bien évidemment aussi d'instruire les demandes d'accès aux droits, mais sans aller au-delà. Pour l'essentiel curative, cette démarche s'inscrit dans l'urgence.

Les collectivités en question sont aujourd'hui minoritaires. En effet, axe prioritaire des communes dans la lutte contre l'exclusion sociale jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, l'intervention d'urgence a chuté, en tant que moyen d'action, au quatrième rang des priorités (voir tableau p. 15). Il convient de préciser que cela n'exclut pas une augmentation en volume des crédits consacrés à l'aide d'urgence, tant les situations d'extrême indigence se multiplient.

En revanche, la majorité des communes accèdent à un deuxième stade d'organisation de leurs moyens, plus élaboré. Il incarne une démarche plus globale en ce sens qu'il tente de prendre en considération simultanément les différents aspects des difficultés rencontrées par les familles vulnérables. Ainsi des familles victimes du chômage - et donc, de la précarité - pour lesquelles il s'agit de mettre en place des moyens leur permettant d'accéder à une offre d'insertion professionnelle et sociale.

Ces interventions tous azimuts exigent un investissement considérable en temps et en moyens de la part des élus, des agents administratifs, et des travailleurs sociaux, lorsqu'il y en a. Il leur faut en effet se consacrer au dépannage dans l'urgence, l'action curative demeurant une priorité. Mais aussi suivre des projets plus durables destinés à faciliter, grâce à un accompagnement individualisé constant, une réinsertion sociale plus achevée.

Cette deuxième catégorie de communes est donc engagée dans un processus qualitatif beaucoup

plus lourd mais aussi plus fécond, en termes de résultat, que les seules interventions ponctuelles d'urgence. Il reste que, occupés à réparer les blessures des personnes en difficulté, les acteurs de terrain peuvent difficilement conduire des actions préventives même s'ils tentent d'y parvenir dans le cadre de l'accompagnement individuel des personnes ou des familles qui leur sont connues.

De fait, l'essentiel de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques globales de prévention est réalisé dans des instances ou dans le cadre de dispositifs au sein desquels les acteurs sociaux traditionnels ont rarement leur place. Cette situation se vérifie dans le cadre de l'exécution des plans locaux d'insertion par l'économique, ou de dispositifs spécifiquement créés dans le cadre de la politique de la ville. Il est vrai que l'association des acteurs sociaux est difficile en raison de la complexité du paysage administratif dans ces divers domaines. À cet égard, les élus soulignent que la juxtaposition de dispositifs et le cloisonnement des structures troublent la définition des objectifs comme la lisibilité des actions (cf. infra, deuxième partie, deuxième section)

Se côtoient ainsi des intervenants aux formations et aux parcours hétéroclites, dotés de statuts différents, poursuivant des objectifs divers sinon contradictoires. On ne saurait *a priori* mettre en doute le souci commun qui les anime, à savoir le renforcement de la cohésion sociale. On doit cependant constater une très forte déperdition d'énergie et d'efficacité.

Ces situations, fréquentes, ont conduit certains élus à franchir une troisième étape. Considérant que la démarginalisation du social ne pouvait se résumer à une formule incantatoire ou à une multiplication désordonnée des initiatives, ils se sont astreints à reconsidérer la place de l'action sociale au sein des politiques publiques. D'aucuns n'ont pas hésité à proposer ni plus ni moins qu'une véritable refondation du sens à donner aux politiques locales.

Que l'initiative vienne du maire lui-même, ou plus souvent, de son adjoint en charge du secteur social, l'essentiel tient à ce qu'il s'agit d'un message politique fort dont l'ambition pourrait être résumée ainsi : *"placer l'homme au cœur de toute politique locale"*.

Dans cette perspective, le social doit irriguer les autres politiques en même temps qu'il doit être inspiré par celles-ci. C'est donc à une obligation réciproque de rapprochement que sont invités les acteurs locaux, tant il est vrai que la démarginalisation du social passe par la reconnaissance de son rôle mais également par le volontarisme de ses professionnels.

Au-delà du discours, il fallait des actes. À l'instar des méthodes "découvertes" par exemple dans le cadre de la politique de l'emploi, certains maires s'attachent à *"sortir le social du social"*, autrement dit à impliquer l'ensemble de la population dans des démarches de solidarité au quotidien. Les réactions sont toujours favorables tant le besoin de reconnaissance est grand. Les "exclus" souhaitent sortir de la stigmatisation dont ils sont parfois l'objet tandis que "les inclus" éprouvent le même besoin de recréer des liens de proximité.

Réciproquement, qu'il s'agisse d'environnement, de sport, de patrimoine ou de culture, les municipalités donnent à ces politiques une tonalité nouvelle, les utilisant comme nouveau moyen de fédérer les énergies en vue de faire resurgir les identités. L'importance du sport en tant que vecteur d'intégration des jeunes et comme moteur de développement d'un sentiment d'appartenance pour une population urbaine souffrant d'un manque de racines, a été soulignée avec récurrence par les élus rencontrés.

Autre témoignage de cette volonté de recréer des liens entre les habitants, la multiplication des événements conviviaux ou festifs. On multiplie - le cas échéant, on ressuscite - les fêtes traditionnelles, au besoin en inventant des traditions. L'important est de leur donner une forte coloration identitaire locale. Ici les vendanges ou la fenaison, la fête votive ou taurine. Là, le repas ou le bal de quartier.

En jouant sur les divers registres à sa disposition, le maire peut ainsi devenir (redevenir ?) un véritable médiateur. Il est en tout cas le mieux placé pour utiliser la gamme des moyens susceptibles de faire se rencontrer les divers publics concernés en s'attachant à décroisonner les champs d'intervention des politiques publiques.

Bien entendu, le mouvement ainsi amorcé et qui demeure l'exception n'est pas linéaire. Interventions d'urgence, actions spécifiques de solidarité et réponses à des besoins catégoriels cor-

respondant à des modes de vie continuent et continueront de cohabiter.

La nouveauté réside dans l'inspiration qui prévaut - ou doit prévaloir - dans la déclinaison de ces choix. La confrontation des points de vue, le décloisonnement des actions, participent de cette refondation du sens à donner à l'action publique.



***L**ES NOUVEAUX OBJECTIFS affichés majoritairement par les maires illustrent une perception aiguë des défis à relever. L'identification des maux qui fragilisent la société les conduit peu à peu à reconsidérer la place de l'action sociale dans le champ global de leur action publique.*

*Les politiques sectorielles s'y plient sous l'influence des divers acteurs locaux et un mouvement sans doute irréversible est engagé dans le sens d'une démarginalisation du social. Pratiquement toutes les communes, les villes en particulier, vivent ce phénomène d'attraction vers une démarche qualitative locale même si, comme on a tenté de le montrer, elles ont atteint des stades de développement encore différenciés.*



**P**LUS QU'UNE RÉALITÉ, la perception des enjeux constitue une évidence pour la quasi totalité des élus interrogés. À de rares exceptions près, chacun a tout à fait perçu l'accélération de la fragilisation du tissu social.

Quels que soient les termes employés - celui de "crise" revient le plus souvent - l'impression qui prédomine est celle d'une désagrégation des repères identitaires traditionnelles qui appelle en réponse un projet de nature civique.

Si divergences il y a, elles ne portent pas sur le choix des priorités. La volonté de restructuration des liens sociaux, le souci de protéger les plus jeunes sont vécus comme des engagements indispensables jugés de surcroît comme susceptibles de restituer une certaine noblesse à la fonction d'élu.

Les nuances sont davantage perceptibles lorsque sont abordées les formes de réponse à privilégier. Il est important d'insister sur le fait que ces différences de tonalité ne recourent aucun clivage partisan alors même que, dans tous les cas, la mise en avant d'objectifs à fort contenu politique paraît s'imposer. D'ailleurs, si césure il y a, elle est éminemment politique, au sens le plus noble du terme. En effet, celle-ci s'opère davantage entre ceux qui ont l'impression de subir et tentent de s'adapter sous la pression des faits à une demande sociale encore trop confuse, et les élus qui tentent d'anticiper en cherchant à définir les contours d'une nouvelle forme de réponse sociale.

Ces positionnements influent nécessairement sur les stratégies d'organisation mises en œuvre.

# Deuxième partie

## LES STRATÉGIES D'ORGANISATION

**S**UBIR OU ANTICIPER. Retenir ce simple clivage serait abusivement simplificateur tant il est vrai que la complexité des phénomènes à prendre en compte pèse nécessairement sur la détermination des stratégies d'organisation. Des entretiens réalisés par l'Odas sur l'évolution de l'organisation municipale et sur les relations avec les partenaires, il ressort que si les stratégies internes peuvent à court terme refléter l'expression d'un réel volontarisme, la mise en œuvre des stratégies externes se heurte aux difficultés inhérentes à toute démarche partenariale.

## Section I

# LES STRATÉGIES INTERNES

**L**A MISE EN ŒUVRE d'une stratégie de réponse à la crise passe, au sein de la mairie, par la définition d'une organisation interne appropriée et par l'élaboration d'outils d'évaluation pertinents.

*percevoir les enjeux sociaux. Même s'ils considèrent les dépenses sociales comme nécessaires et incontournables sur le principe, leur augmentation constante les inquiète. C'est le tonneau des Danaïdes. Les dépenses s'envolent, la pauvreté s'accroît".*

## L'ORGANISATION INTERNE

La traduction dans les faits d'une évolution de la stratégie interne engagée par un maire peut se mesurer en premier lieu à travers les choix qu'il effectue lors de la répartition des rôles au sein de son équipe municipale. Le volet organisation politique à lui seul serait insuffisant s'il n'était relayé en aval par une organisation administrative cohérente avec les orientations définies.

Dans ce contexte, communiquer sur la démargination du social s'avère un exercice aussi indispensable que délicat. "Il s'agit d'expliquer que le projet n'est pas d'accroître les dépenses sociales proprement dites mais d'interpeller les autres politiques pour qu'elles intègrent dans leur démarche une part de finalité sociale".

### • L'organisation politique

Dès les élections municipales de 1989 mais plus encore depuis le scrutin de 1995, le profil des élus en charge du secteur social a évolué. À l'instar des postes d'affectation ouverts pour les élèves à leur sortie de l'ENA au ministère des Affaires sociales, ce type de délégations a longtemps été considéré comme secondaire, offrant peu de perspectives mais promettant beaucoup de tracas quotidiens. Accompagnant l'aggravation des problèmes sociaux, un changement d'état d'esprit se dessine depuis le début des années quatre-vingt-dix.

C'est pourquoi la perception du caractère crucial de la question sociale, mais aussi de sa complexité, a conduit de nombreux maires à reconsidérer l'importance des responsabilités conférées au titulaire d'une telle délégation. Celle-ci est dorénavant le plus souvent assurée par des élus motivés, conscients des enjeux, susceptibles de s'investir pleinement dans cette mission. Sur ce retournement de situation, un maire constatait d'ailleurs que "le social n'est pas à la portée de tout le monde". Cette revalorisation du poste s'est traduite logiquement par un nouveau positionnement des adjoints en charge du secteur dans la hiérarchie municipale.

En effet, la place du social s'est progressivement revalorisée dans les préoccupations municipales. Le dossier social est jugé primordial ou important par trois quarts des élus interrogés. Les débats du conseil municipal ou internes au sein du bureau font d'ailleurs une large part aux thèmes sociaux.

La dimension politique au sens partisan du terme ne peut ici être occultée puisque la composition de la majorité municipale détermine fréquemment les principales attributions. Ainsi, en cas de coalition entre deux formations politiques, il n'est pas rare que le poste de premier adjoint soit confié au chef de file de la deuxième composante majoritaire.

Mais s'il est vrai que l'on entend de moins en moins que "le social coûte trop cher", le message reste encore difficile à faire passer. "Encore bien des élus, comme de nombreux habitants, ont du mal à

Ce paramètre mis à part - il n'entre d'ailleurs pas en contradiction avec le constat d'ensemble -, la délégation sociale est plus fréquemment que naguère confiée au premier ou au deuxième adjoint par choix délibéré du maire. L'un d'eux témoigne : "le premier adjoint est une personnalité sans délégation précise. Le deuxième adjoint, en charge du social, devait à la fois appartenir à la formation politique du maire, et sa délégation refléter les choix majeurs du mandat".

Dans cette hypothèse, le maire adjoint en charge du social dispose d'un pouvoir d'interpellation en direction de l'ensemble des élus et d'un domaine de compétence généralement étendu.

On peut également relever le cas de plusieurs villes grandes et moyennes où le premier adjoint est chargé du "lien social" : dans ce cas, la volonté d'affichage du symbole est double, puisqu'elle concerne non seulement le rang de l'adjoint mais également l'intitulé de la délégation.

Et s'il est établi que les démarches de très forte revalorisation de la délégation sociale restent encore minoritaires, le mouvement de démarginalisation du social se vérifie à travers d'autres évolutions.

Dans une majorité de communes, l'intitulé et le contenu de la délégation qui concerne directement les actions de solidarité ont changé.

On a ainsi constaté que le terme "affaires sociales" est en voie de disparition, ne subsistant plus que dans moins d'un cinquième des communes. Cette appellation est supplantée par celle "d'action sociale" (71 % des cas) ou de "solidarité" (15 %), lorsque ces deux concepts ne sont pas juxtaposés pour désigner une délégation "à l'action sociale et à la solidarité". Une telle évolution est justifiée par les élus au motif que le vocable "affaires sociales", en voie d'extinction, est par trop réducteur quant à la réalité du contenu de la mission. En outre, il encourage un processus de stigmatisation des publics concernés, tout en réduisant la marge de manœuvre de l'élu au sein même de l'appareil municipal.

Mais surtout, le nouvel intitulé permet de doter le titulaire de la délégation d'une plus grande influence. *"L'intitulé de ma délégation est utile car je peux interpellier mes collègues de l'urbanisme ou de la voirie en leur expliquant que la Solidarité, cela les concerne autant que moi. Je ne pourrais pas avoir cette facilité de contacts avec la seule délégation aux affaires sociales..."*

En ce qui concerne les autres mandats du champ social, on relève que ce souci de décloisonnement entraîne une grande variété de combinaisons dans le choix des intitulés. Dans une ville de banlieue parisienne, le maire-adjoint en charge de la "jeunesse" est ainsi également chargé du "lien social". Il s'agit en tout état de cause, à la fois sur un plan

fonctionnel et sur le plan de l'affichage, de traduire une volonté d'ouverture du social sur l'ensemble des politiques publiques.

Au final, on observe donc dans une majorité de communes deux types de réactions axées sur cette préoccupation. L'une, encore très minoritaire, conduit à regrouper le champ du social autour d'une grande délégation fréquemment qualifiée de délégation au lien social. L'autre, plus développée conduit à dissocier le champ du social en trois ou quatre délégations (définies par référence à des publics cibles) en veillant à les rendre très perméables entre elles.

Reste que dans une minorité de communes, pour des raisons diverses (volonté d'identifier tous les nouveaux dispositifs, d'élargir le nombre des délégations par souci d'équilibre partisan, ou tout simplement de maintenir le *statu quo* en rajoutant de nouvelles responsabilités), on a multiplié les délégations de façon cloisonnée.

Celles-ci concernent indistinctement des compétences définies par référence à des publics ou à des domaines d'intervention, malgré les risques de chevauchement (précarité, insertion économique, quartiers en difficulté, logement, intégration, famille, personnes âgées, santé, jeunesse, handicapés...). Dans cette hypothèse, il est difficile de construire une approche globale car cette inflation de responsabilités peut engendrer une parcellisation des tâches à la source de conflits de compétences.

## ● L'organisation administrative

La mise en place d'une équipe municipale permet de définir les perspectives du maire, exprimées en termes d'axes prioritaires. Leur traduction au jour le jour suppose que les services administratifs placés sous son autorité soient en mesure d'appliquer ses directives.

L'enquête réalisée par l'Odas a permis de souligner les progrès et les carences des administrations alors qu'elles se voient elles aussi interpellées au titre d'une approche globale de l'action sociale.

Ainsi, lorsqu'une réorganisation des services sociaux est entreprise, elle intervient conséquemment à l'application de dispositifs transversaux ini-

## ILLUSTRATIONS DE LA RÉÉVALUATION DES MISSIONS CONFÉES AUX SERVICES MUNICIPAUX

<p>■ <i>Service de l'emploi et de l'insertion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- maintien et éventuellement création d'emploi</li> <li>- suivi du contact avec les employeurs</li> <li>- médiation employeurs/demandeurs d'emploi</li> <li>- soutien aux demandeurs d'emploi</li> </ul> <p>■ <i>Service du logement</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- aménagement de lieux d'habitation pour les personnes à mobilité réduite, âgées ou handicapées</li> <li>- aménagement de locaux d'hébergement pour les populations en grande difficulté</li> <li>- réalisation de logements intermédiaires</li> <li>- développement du secteur social diffus</li> </ul> <p>■ <i>Service jeunesse</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- organisation des loisirs des jeunes</li> <li>- animations de quartier</li> <li>- prévention de la délinquance juvénile</li> </ul>	<p>■ <i>Service scolaire</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- accompagnement scolaire des enfants en difficulté</li> <li>- accès de tous à la restauration scolaire</li> </ul> <p>■ <i>Service des sports</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- extension de l'accès aux installations avec accueil adapté</li> <li>- création d'événements sportifs</li> </ul> <p>■ <i>Service culturel</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- élargissement de l'accès à la culture</li> <li>- promotion des initiatives culturelles émanant de la population</li> </ul> <p>■ <i>Service de l'urbanisme</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- adaptation au handicap social et physique</li> <li>- conception d'espaces dédiés aux jeunes</li> <li>- lien social et aménagement du paysage urbain</li> </ul>
---	--

tiés par l'État (RMI, politique de la ville, loi Besson...). Leurs modes de fonctionnement ne pouvant se satisfaire d'une approche compartimentée, ces dispositifs ont suscité le déclenchement de la réforme. Il s'agit là de processus probablement appelés à se développer.

La première étape est celle d'une sensibilisation des différents services. Il s'agit de leur faire percevoir que chacune des politiques publiques, quel que soit son objet, peut contribuer à converger vers un objectif commun. Sur fond de précarisation du tissu social, chaque administration peut être invitée à sortir de la logique interne de son pré carré. L'idée défendue par certains élus rencontrés est que le social puisse *"capitaliser le savoir-faire spécifique des différents services et le valoriser au profit d'une stratégie globale : la reconstitution du lien social"*. Pour chaque service, sont ainsi suggérées des orientations susceptibles d'inspirer leur action, ce qui suppose à tout le moins une modification de l'abord des problèmes. À travers l'échantillon des villes consultées par l'Odas, on peut évoquer une série de préconisations formulées par les élus qui vont au delà des missions traditionnellement dévolues. Elles sont souvent émises en direction des services plus traditionnellement dits "sociaux", et plus rarement en direction des autres services connexes au champ du social.

Insister sur la convergence des objectifs ne constitue qu'un point de départ. Le message politique doit être appuyé par une coordination au plan administratif en vue d'assurer, dans un premier

### LE CCAS EST-IL PILOTE SUR LES THÈMES SUIVANTS ?

(sur 167 villes ayant répondu)

Personnes âgées	87 %
Urgence	79 %
Personnes handicapées	49 %
Santé	40 %
Logement	37 %
Petite enfance	35 %
Emploi	23 %
Jeunes	20 %
DSU	10 %
Périscolaire	8 %
Prévention	5 %

## QUEL A ÉTÉ LE MOTIF DÉCLENCHEUR DE LA RÉORGANISATION DES SERVICES À VOCATION SOCIALE ?

(sur 167 villes ayant répondu)

	Oui, a eu une importance	Dont a eu une importance majeure
RMI	75 %	47 %
Politique de la ville-quartiers défavorisés	38 %	27 %
Logement des plus démunis	40 %	20 %
Convention avec la CAF	25 %	11 %
Changement de l'équipe politique	22 %	11 %
Conjoncture financière	13 %	8 %
Réorganisation du département	8 %	5 %

temps, la mise en œuvre effective des actions que sont chargés d'appliquer les services, puis, dans un second temps, la cohérence de leur exécution.

Cette coordination administrative est généralement confiée à un fonctionnaire d'autorité (secrétaire général adjoint, directeur de l'action sociale, directeur du CCAS). Dans une ville sur deux, l'action sociale est dorénavant regroupée sous la tutelle d'une seule personne. Celle-ci, généralement un secrétaire général adjoint, est placée dans l'organigramme des services au niveau où sont arrêtées les décisions à caractère stratégique.

La réalité d'un fonctionnement concerté et efficace s'apprécie en dernier lieu au regard des rapports effectivement entretenus par les différents services de l'administration. De ce point de vue, la place assignée au CCAS semble assez révélatrice. La

### EXISTE-T-IL UN REGROUPEMENT ADMINISTRATIF DU CCAS ET D'AUTRES SERVICES À VOCATION SOCIALE ?

Oui	31 %
Non	64 %
En cours	5 %
Total	100 %

palette des situations rend compte de choix extrêmement contrastés. En effet, on trouve encore certaines communes où subsiste un cloisonnement étanche entre le CCAS et les autres services de la ville : *"Le CCAS n'est absolument pas intégré à l'organigramme municipal. Il constitue une "république autonome", chargé de gérer ce qui ne va pas : vous faites du social, nous, on fait de la politique"*.

À l'inverse, l'intégration du CCAS peut sembler parfaitement aboutie. Cela peut se traduire par un regroupement fonctionnel du CCAS avec d'autres services à vocation sociale, ce qui est fait ou en voie de l'être dans 36 % des villes. Mais une intégration réussie peut également être attestée sous une forme plus anodine mais néanmoins significative, par la perception qu'en ont les différents fonctionnaires municipaux eux-mêmes. Les expressions en sont diverses : *"Le CCAS évolue en parfaite symbiose avec les autres services. Le menuisier qui vient faire une réparation à la maison de l'enfance ne sait pas ce que c'est que le CCAS, si ce n'est que c'est un service de la mairie comme un autre"*. Ou encore : *"Les services sont complètement impliqués dans la problématique du lien social. Ainsi, le directeur des services techniques a fait du chemin. Non seulement il ne se sent plus étranger par rapport à celle-ci, mais il estime avoir un rôle à jouer"*.

Pourtant, au-delà de ces deux cas extrêmes, l'enquête de l'Odas tend à démontrer que les réalités sont très nuancées selon les secteurs d'activité

## QUALITÉ DES RAPPORTS ENTRE LE CCAS ET LES AUTRES SERVICES MUNICIPAUX

En %	Bons	Moyens	Inexistants	Total
Logement	65	20	15	100
Politique de la ville	65	11	24	100
Mission locale/PAIO	60	24	16	100
Jeunesse	52	25	23	100
Culture	45	27	28	100
Emploi	41	25	34	100
Urbanisme	37	23	40	100
Caisse des écoles	33	11	56	100

concernés. En premier lieu, la diversité des organisations mises en place par les villes est frappante, de même que la disparité des niveaux de compétences des CCAS d'une commune à l'autre.

En second lieu, le contexte relationnel dans lequel intervient le CCAS représente un autre indicateur précieux de l'harmonie régnant ou non entre intervenants de l'action sociale. Tendanciellement, on peut constater que les rapports du CCAS sont plutôt étroits avec les services en charge du logement et de la jeunesse, avec les missions locales et les PAIO, ainsi qu'avec le service en charge de la politique de la ville lorsqu'il existe.

En revanche, les relations sont beaucoup plus lâches avec les services en charge de la culture et, fait notable, de l'emploi. Enfin, il faut signaler la carence manifeste de contacts avec les caisses des écoles. Ce trait est surprenant, alors que cette structure est normalement appelée à jouer un rôle sensible, notamment en matière d'aide au repérage des personnes en difficulté. Il est toutefois difficile d'apprécier si les résultats observés traduisent une simple, quoique regrettable, déconnexion de l'action des CCAS et de celle des écoles, ou bien l'inertie pure et simple de ces dernières dans le domaine de l'action sociale.

Si l'on veut tenter de synthétiser cette approche, l'adhésion CCAS/services paraît plus aisément spontanée avec les structures de création récente,

plus volontiers empreintes d'une culture d'échange et de transversalité.

L'ensemble de ces évolutions fait en effet appel à un volontarisme dans la constitution des schémas d'organisation. Toutefois, la mise en ordre de bataille n'a de sens que si les décideurs disposent d'informations opportunes pour agir.

## L'ÉTABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC

Une organisation adéquate sera d'autant plus efficace qu'elle disposera des outils propres à lui conférer les moyens d'assurer le suivi et l'évaluation des politiques engagées. En outre, les notions d'observation et de diagnostic qui précisent les choix sont de mieux en mieux connues et admises par les acteurs politiques. À l'instar du monde de l'entreprise, le monde de l'action sociale apprécie la valeur stratégique de l'information.

Tout particulièrement dans une période où les besoins sociaux se complexifient, les collectivités locales manifestent un intérêt soutenu pour la connaissance approfondie des attentes. Mais dans la mesure où le diagnostic social requiert à la fois des moyens et une méthodologie éprouvée, cette

ambition n'est encore que très rarement réalisée, cantonnant les acteurs locaux dans une vision de court terme.

## ● Un intérêt soutenu pour la connaissance des attentes

La conquête d'un mandat local repose sur la capacité du candidat à écouter, puis à intégrer dans un discours d'ensemble les aspirations des populations. Mais l'établissement d'un diagnostic social axé sur la reconstruction du lien social requiert un questionnement systématique et une méthodologie adaptée.

Spontanément, les élus rencontrés déclarent détecter une information à la fois fiable et conséquente sur les principaux besoins de la population.

Ils arguent en effet de l'évidente relation de proximité entre les élus et les habitants. Ils n'hésitent pas à évoquer *"la vigilance de l'équipe municipale"* qui permet de *"tisser un véritable maillage"* sur tout le territoire de la commune, et qui permet de recueillir l'information. *"La température"* est ainsi prise régulièrement, via les militants politiques et *"les relais d'opinion locaux"*, commerçants et parents d'élèves en particulier. L'informel est la règle.

Par ailleurs, les différents circuits de remontée de l'information appartiennent au dispositif traditionnel de l'exercice de la démocratie locale. Il s'agit des rencontres directes avec les habitants au travers des manifestations locales, des rendez-vous et des permanences, des contacts avec les associations, et des rencontres avec les représentants de quartiers, de rues ou d'immeubles. Plus récemment, la mise en place depuis le milieu des années quatre-vingt d'instances spécifiques (comités économiques et sociaux communaux, conseils municipaux de jeunes, "conseils des sages") ont permis l'expression d'attentes et de positions collectives dépassant les revendications individuelles ou catégorielles.

En revanche ils sont peu nombreux à envisager comme une priorité la mise en place de dispositifs d'observation plus élaborés des besoins et des attentes des populations. Cette position trouve dans les villes les moins peuplées son explication

dans la permanence de rapports de très forte proximité entre la population et les élus. On pense détecter les éléments suffisants pour assurer au quotidien le pilotage des politiques sectorielles.

Dans les villes les plus peuplées, cette position trouve son origine dans le scepticisme ambiant sur la faisabilité d'un dispositif d'observation. Or, les maires de villes importantes sont bien convaincus que si l'on veut rechercher le niveau d'adéquation des réponses aux attentes qualitatives des publics, l'observation ne peut plus être seulement de nature empirique. Il faut organiser l'observation des évolutions socio-démographiques et mettre en place des enquêtes permettant de comprendre les aspirations de l'ensemble de la population et non pas seulement des seuls consommateurs de services. *"L'enthousiasme, la curiosité, ou la recherche aléatoire de l'information ne sauraient suppléer des instruments éprouvés"*.

Le besoin d'observation est donc bien ressenti et la réglementation invitant les CCAS à établir chaque année des diagnostics sur les besoins est perçue positivement.

Mais, cette vision prospective supposant un investissement non négligeable, notamment sur le plan méthodologique, la plupart des villes doutent de leur possibilité d'y parvenir.

## ● Un déficit d'analyse prospective

Une seule voie semble concevable pour dépasser cet obstacle : celle du partenariat d'observation. L'addition des moyens financiers et techniques ainsi que la mise en commun de l'information détenue par chaque partie peut permettre en effet de mettre en place les conditions d'un diagnostic social de qualité.

Mais pour l'heure, le jugement très majoritairement porté est que *"l'information reste trop parcellaire, spécialisée et cloisonnée entre institutions"*, interdisant toute exploitation commune de celle-ci. En outre, les élus s'interrogent sur l'intérêt de ce type de démarche *"dans la mesure où les institutions susceptibles de détenir les éléments permettant d'éclairer les décisions (CAF, INSEE, conseil général...) ont un temps de réaction incompatible avec nos exigences"*.

Il est donc urgent de trouver les modalités permettant de répondre à l'appel des maires concernant l'articulation entre l'observation et l'action.



Cela passe nécessairement par une forte implication des élus dans la définition des outils de diagnostic, pour que ceux-ci soient d'abord orientés vers la recherche de réponses politiques.

Cela passe aussi par une large association des professionnels de terrain pour que le dispositif d'observation aide à l'adaptation des pratiques.

L'ampleur de la tâche est donc bien réelle et ses conditions de réussite sont d'ordre non seulement méthodologique mais aussi stratégique. C'est la raison pour laquelle le mouvement de mise en place d'outils de diagnostic partagé reste d'une ampleur modeste et ne concerne que de façon très inégale les différents secteurs d'intervention.

On relève ainsi que c'est dans le secteur de la petite enfance que les initiatives ont été à la fois les plus nombreuses et les plus abouties. Sans doute parce qu'il s'agit là du secteur où l'analyse quantitative reste relativement aisée à mettre en place et où les partenariats, notamment avec la CAF, débouchent, lorsqu'ils existent, sur une collaboration contractualisée et tangible.

En revanche, on peut dès à présent souligner que le domaine de la définition des politiques de soutien au vieillissement révèle un grave déficit de collaboration avec le principal partenaire institutionnel que constitue le conseil général.

Les rares initiatives relevées, si elles illustrent un intérêt manifeste pour la généralisation d'un diagnostic préalable à la décision, ne compensent nullement le déficit d'outils de prospective.

Une fois de plus, si ce manque est parfois imputable à l'insuffisance des moyens matériels et humains disponibles, c'est encore trop souvent un déficit de partenariat qui est mis en avant.

**L'**ÉLABORATION de stratégies internes propres à relever les défis soulevés par la dislocation du lien social suppose une clarification des choix éthiques, politiques et organisationnels. Et, parce que ces choix ne peuvent être fait sans observation, les élus locaux sont soucieux de disposer d'informations exploitables. Quoique encore trop ponctuelles, on observe certaines initiatives spontanées qui vont dans cette direction. Cependant, la nature des problèmes à traiter comme le souci d'être efficace requièrent, au delà du territoire communal, l'instauration de partenariats externes.

## Section 2

# LES STRATÉGIES EXTERNES

**M**ÊME SI ELLES SONT REVENDIQUÉES au nom de l'urgence et de la légitimité que confère le mandat municipal, les initiatives solitaires sont, sinon vouées à l'échec, en tout cas cantonnées à des actions ponctuelles. La complexité, le coût et la démarginalisation de l'action sociale sont des freins sérieux à l'efficacité d'une politique en vase clos. De fait, la coopération entre acteurs repose moins sur un choix que sur une nécessité.

Alors que l'État lui-même s'est résolu à s'appuyer de plus en plus sur des relais locaux devenus au fil des projets des partenaires obligés, il va sans dire que les communes ont besoin de développer des stratégies externes. Or, qui dit partenariat dit réciprocité.

Dans ce jeu à somme non nulle, les élus locaux disposent de la maîtrise de l'information locale indispensable à la cohérence de l'action publique. Il leur appartient de la valoriser au mieux pour être en mesure d'engager un partenariat équilibré, qui sache fédérer les structures amenées à intervenir dans les divers champs du social et susciter la mobilisation des professionnels de terrain quelle que soit leur institution de rattachement.

## CONSOLIDER LES PARTENARIATS

La reconstruction de l'action sociale, comme on l'a vu, est sous-tendue par l'harmonisation des politiques conduites au niveau de chaque service municipal. Cette complémentarité doit être également recherchée avec l'ensemble des acteurs œuvrant sur le territoire de la ville en vue d'approcher une harmonisation des fonctionnements, pour coordonner au mieux les interventions.

- **La recherche d'une complémentarité de décision**

De prime abord, on constate que le partenariat de proximité avec les communes voisines est très faible : il demeure inexistant dans 58 % des cas. En outre, lorsqu'il émerge, il est jugé de faible qualité.

Dans le domaine social, le partenaire le plus naturel devrait être le conseil général. Or, une très forte majorité des élus interrogés constatent que les conseils généraux exercent leurs compétences sans se soucier des politiques engagées par les com-

### APPRÉCIATION GLOBALE PORTÉE PAR LES VILLES SUR LA QUALITÉ DE LEUR PARTENARIAT EXTERNE

TYPE DE PARTENAIRE	PARTENARIAT DE QUALITÉ	PARTENARIAT MOYEN	PARTENARIAT INEXISTANT
Intercommunal	20 %	22 %	58 %
Conseil général	47 %	44 %	9 %
DDASS	54 %	36 %	10 %
CAF	75 %	18 %	7 %

## APPRÉCIATION PORTÉE PAR LES VILLES SUR LA QUALITÉ DE LEUR PARTENARIAT EXTERNE DANS DEUX SECTEURS

### Relations avec le département en matière de politique en direction des personnes âgées

OBJET	PARTENARIAT DE QUALITÉ	PARTENARIAT MOYEN	PARTENARIAT INEXISTANT
Diagnostic	10 %	32 %	58 %
Orientations	5 %	26 %	69 %

*N.b. : Il est intéressant de relever que malgré le fait qu'un schéma départemental gérontologique ait été élaboré dans les trois quarts des départements, l'association de la commune reste inexistante dans la majorité des cas. On peut légitimement s'interroger sur la pertinence de cette démarche au regard des finalités assignées à ces schémas. Il en résulte qu'un nombre important de villes élaborent ou envisagent d'élaborer leur propre plan sans s'appuyer sur les réflexions arrêtées au niveau départemental.*

### Relations avec les différents intervenants en matière de politique de la jeunesse

TYPE DE PARTENAIRE	PARTENARIAT DE QUALITÉ	PARTENARIAT MOYEN	PARTENARIAT INEXISTANT
Conseil général	41 %	42 %	17 %
DDASS	48 %	36 %	16 %
DDJS	54 %	27 %	19 %
DDTE	57 %	28 %	15 %
Conseil régional	23 %	36 %	41 %
Associations	81 %	17 %	2 %

*N.b. : On constate ici que les partenariats engagés avec les services déconcentrés de l'État sont globalement tous d'une meilleure qualité que ceux conduits avec le conseil général ; s'il faut par ailleurs relever la qualité des relations entretenues avec les associations, il faut souligner la dépendance (financière au premier chef) de certaines d'entre elles à l'égard des municipalités, qui relativise l'appréciation qualitative que l'on peut porter sur ce phénomène.*

munes. Ces mêmes élus reconnaissent en général que la réciprocité est vraie... Mais on semble se satisfaire de la situation. L'appréciation positive que les villes portent sur la qualité de leurs relations avec le conseil général reflète donc bien davantage la qualité des échanges institutionnels que l'intensité des relations fonctionnelles<sup>1</sup>. Ce que permet de vérifier le niveau de partenariat sur les politiques gérontologiques (cf. tableau ci-dessus).

En outre, il apparaît qu'un peu moins d'une ville sur deux semble voir une cohérence entre le découpage de son action sociale et les périmètres d'intervention du service social départemental ou

les commissions locales d'insertion du RMI. De fait, très peu d'entre elles ont été associées aux redécoupages territoriaux de ces structures. La confrontation de stratégies territoriales autonomes a largement obéré les chances d'un partenariat réussi entre les communes et les autres acteurs de terrain. Dès lors, on ne saurait attendre aujourd'hui

1. On a ainsi relevé dans une précédente étude de l'Odas que, alors que plus des deux tiers des communes ne participaient pas à la réalisation des schémas des services et des établissements médico-sociaux, elles se déclaraient globalement satisfaites de leurs rapports avec les conseils généraux (relations qualifiées de "bonnes" ou "très bonnes"). In *Les mutations de l'action sociale communale*, Les Cahiers de l'Odas, Odas Éditeur, 1993.

d'hui des communes une implication pour agir de manière coordonnée dans le cadre d'une géographie fonctionnelle qui leur échappe <sup>2</sup>.

À défaut de pouvoir coopérer avec les conseils généraux, ou en complément de cette collaboration, les communes n'hésitent pas à s'appuyer sur d'autres types de partenaires pour mener à bien leur politique d'action sociale. Il s'agit en premier lieu des services déconcentrés de l'État : les directions départementales de l'action sanitaire et sociale (DDASS), de la jeunesse et des sports (DDJS), du travail et de l'emploi (DDTE), de l'équipement (DDE), voire la direction régionale de l'action culturelle (DRAC) sont fréquemment sollicitées pour initier et cogérer certains dispositifs.

En second lieu, de nombreux projets sont réalisés en partenariat avec les institutions du secteur social : caisses primaires d'assurance maladie (CPAM), mutuelles (notamment la Mutualité Sociale Agricole), caisses d'allocations familiales (CAF).

Enfin, il est indispensable d'évoquer le rôle des partenaires associatifs. En 1995, une étude conjointement menée par le laboratoire d'économie sociale de l'université Panthéon-Sorbonne et le CNRS révélait que les associations du secteur santé-action sociale (soit 22 % des associations) percevaient 40 % du financement public local ou national, sachant par ailleurs que, tous secteurs confondus, les collectivités locales y avaient consacré 53 milliards de francs au titre des subventions, près de 70 % des communes y ayant contribué <sup>3</sup>.

La même enquête montrant que 6 % seulement des associations se partagent les quatre cinquièmes de ces versements, on en déduit que derrière l'appellation générique d'association, on trouve des situations très différentes. La représentativité, le poids financier ou les compétences sont autant de paramètres qui vont déterminer le type de relations entretenues avec les élus.

En ce qui concerne les associations reposant avant tout sur le bénévolat, les maires, d'une manière générale, ne semblent pas manifester de prévention particulière à l'égard de ce type de collaboration. Au contraire, on souhaite l'encourager.

2. Sur ces aspects, voir *Action sociale, la décentralisation face à la crise*, pp. 78 et s., Odas Éditeur, 1996.

3. Voir le compte rendu paru dans "Les Échos" daté du 27 juillet 1995.

En revanche, en ce qui concerne les associations intervenant de façon professionnelle dans le champ du social, les positions sont nettement plus nuancées.

Certes, on n'est pas défavorable au recours aux associations. Ainsi le maire d'une commune d'Ile-de-France déclarait-il à l'Odas que *"si par essence la ville n'a plus les moyens de tout faire, elle a en revanche vocation à faire faire"*. Un autre abondait dans le même sens, précisant : *"le maire ne doit pas nécessairement avoir seulement un rôle de gestionnaire, il lui faut favoriser l'action des associations"* dès lors que *"le rapport qualité-prix est correct"*. Cette reconnaissance spontanée du rôle du secteur associatif s'explique notamment par ses capacités de réaction rapide et sa souplesse de gestion dans un environnement de proximité.

Toutefois, cette tendance ne s'affirme pas sans rencontrer certaines difficultés. Tout d'abord, il convient de restituer une attitude aussi négative que minoritaire, celle d'une méfiance affirmée à l'égard des associations, en général justifiée par l'incertitude sur leur représentativité, et donc sur leur légitimité, ainsi que par leur tendance à l'auto-enfermement. Ce type de dénonciation, pour être parfois caricatural, caractérise néanmoins de potentiels risques de dérive.

Ensuite, la présence d'un nouvel acteur peut s'avérer perturbante dans la mesure où elle suscite une forme de concurrence avec les CCAS qui n'est pas forcément productive. Représentées au sein de leurs conseils d'administration, les associations peuvent être amenées à occuper une place ambiguë. Ainsi, dans certains cas, leur dépendance financière et leurs faibles moyens les transforment en un simple outil au service exclusif de l'administration municipale ou des élus. À l'extrême inverse, certaines structures associatives jouissent de ressources conséquentes et d'une réelle notoriété qui leur confèrent une indépendance telle que les heurts sont inévitables lorsqu'il s'agit de déterminer une stratégie, au risque de paralyser l'action.

Enfin, en tout état de cause, la formule de la coordination implique un investissement supplémentaire de la part des collectivités publiques en termes de temps et de moyens dans le but d'assurer *"un contrôle de l'effectivité et de la qualité des missions réalisées ou des prestations offertes"*.

Par ailleurs, le développement de partenariats

durables entre collectivités locales et associations, comme certains abus constatés, sont à l'origine d'un renforcement des dispositifs réglementaire, légal et jurisprudentiel qui ont considérablement alourdi les procédures de contrôle<sup>4</sup>. Leur application plus (trop ?) ou moins (pas assez ?) rigoureuse ne semble pas toujours correspondre aux nécessités du terrain. Fréquemment, le partenariat est handicapé soit par les craintes des élus redoutant de se voir accusés de gestion de fait, soit par les hésitations des partenaires à devoir remplir des exigences toujours plus contraignantes, perçues comme autant de renoncements à leur indépendance.

Au plan des principes, la clarification des règles de collaboration s'avère salutaire tant il est vrai que l'engouement, par choix ou par résignation, pour ce mode de gestion a été la source de malentendus. À défaut d'ouvrir un débat sur l'évolution de la loi de 1901, les évolutions récentes favorisent une contractualisation pluriannuelle des objectifs. Cette procédure favorise l'évaluation, en même temps qu'elle permet de préciser les obligations réciproques des signataires et d'assainir les conditions de délégation du service public. Simultanément, cette clarification a provoqué la réintégration en régie de certaines activités confiées à des associations paramunicipales, renforçant ainsi les maires dans leur rôle, traditionnel, de prestataire de services.

Or, on le sait, les villes sont de plus en plus souvent appelées à jouer un rôle de coordination de l'offre de services, alors qu'il est difficile d'être à la fois juge et partie

Les maires perçoivent d'ailleurs parfaitement l'ambivalence de cette position, l'inévitable pragmatisme lié à des situations conjoncturelles pouvant interférer avec l'obligation de neutralité.

---

4. Voir les jurisprudences récentes du Conseil d'État en matière de choix des associations à subventionner, d'information des élus, de contrôle *a posteriori*, de conventionnement, de délégation... ainsi que les nombreux commentaires autour de la loi du 29 janvier 1993 modifiée (dite "loi Sapin", codifiée aux articles L.1411-1 à L. 1411-18 du Code général des collectivités territoriales).

## ● La recherche d'une complémentarité de gestion

On ne saurait toutefois évoquer les difficultés auxquelles se heurte la mise en place de stratégies externes sans faire mention d'une certaine ambiguïté dans l'attitude des élus au regard de la dévolution de nouvelles responsabilités de gestion.

S'ils sont évidemment tout à fait favorables à la complémentarité des interventions, ils ne souhaitent pas nécessairement pour autant bénéficier de nouveaux transferts de compétences en provenance du département.

S'agissant tout particulièrement d'une éventuelle extension de la délégation en matière d'aide sociale, les réactions sont fortement marquées par la défiance. Rares sont en effet les élus qui revendiquent, au nom de leur connaissance précise des besoins, la maîtrise complète de l'attribution de prestations. Ainsi, la plupart des villes sont favorables au *statu quo*.

D'une manière générale, on oppose à toute velléité de développement du mandat deux séries d'arguments. De façon générale, les maires ne voient aucun avantage à une telle perspective : le développement du mandat serait plutôt "*une source de nouveaux problèmes et une nouvelle charge administrative pour le personnel*". De façon plus conjoncturelle ils estiment que "*les difficultés actuelles sont déjà assez nombreuses pour ne pas en rajouter*".

Cette approche traduit avant tout la crainte de ne pouvoir en pareil cas maîtriser l'évolution des dépenses à l'instar des situations vécues par les conseils généraux eux-mêmes.

Il est vrai que l'augmentation des dépenses sociales des conseils généraux (+ 105 % en 15 ans)<sup>5</sup> menace l'exercice de leurs autres champs de compétence. Les communes et leurs CCAS craignent

---

5. La dépense annuelle nette d'action sociale des départements est passée de 38 milliards de francs en 1984 à 78,5 milliards en 1997, soit une progression globale de + 105 %, et devrait dépasser le seuil des 80 milliards en 1998. Concernant la progression et la ventilation de ces dépenses, voir *La Lettre de l'Odas : 1983-1998, quinze ans de décentralisation*. Odas Éditeur, n° spécial, mai 1998.

donc d'être confrontés au même type de problématique : la dépense de développement concurrencée par la dépense sociale.

Contrairement à une opinion largement répandue, le faible développement des délégations d'aide sociale au profit des villes ne trouve donc pas son origine dans la seule prudence financière des départements mais aussi dans celle des communes.

Cette tendance semble constante dans le temps puisqu'en 1993 déjà on observait que 10 % seulement des villes de plus de 30 000 habitants bénéficiaient d'une délégation en matière d'aide sociale, le principe de subsidiarité prévu à l'article 33 de la loi du 22 juillet 1983 n'ayant manifestement pas rencontré de succès auprès des élus locaux.

En outre, certains élus avancent la nécessité d'un certain recul dans la gestion de l'aide sociale, notamment dans le domaine de l'aide sociale à l'enfance : *"L'éloignement relatif du conseil général et des usagers est à cet égard salutaire"*. D'ailleurs, la plupart des élus reconnaissent pleinement et spontanément la légitimité du conseil général. Il semble communément acquis que *"l'aide légale relève d'une politique à l'échelon départemental"*. In fine, le département *"reste une bonne échelle pour l'organisation des politiques sociales traditionnelles"* alors que, a contrario, *"il ne faudrait surtout pas confier de compétences en la matière au conseil régional compte tenu de la trop grande disparité des territoires regroupés dans son aire géographique"*.

Pour autant, aucun blanc-seing n'est accordé au département. Sa légitimité, une fois reconnue, ne préjuge pas de la qualité de son intervention. Aussi, à défaut de transférer aux maires des responsabilités supplémentaires, convient-il à tout le moins de les associer *"au nom d'une plus grande efficacité"*.

Une évolution associant la ville à l'attribution des prestations d'aide sociale légale pourrait être judicieuse tout d'abord *"par souci de proximité"*. Ainsi, l'un des maires rencontrés a-t-il par exemple suggéré que l'on introduise *"une procédure d'appel"* auprès de la mairie lorsqu'une demande adressée au conseil général reçoit un avis défavorable. Elle serait fortement souhaitable ensuite du fait de l'ampleur du contingent communal. À ce titre, il serait normal de concéder aux villes un *"droit de regard"* sur l'attribution des prestations.

Il est sur ce point important de relever que l'existence du contingent communal est souvent perçue comme un levier pour le partenariat, en constituant l'occasion d'une concertation plus poussée, voire d'une contractualisation des objectifs entre le département et les villes.

Si les difficultés financières constituent souvent un frein pour le partenariat, elles peuvent aussi en être un atout.

La persistance des logiques de pouvoirs n'est donc pas seulement entretenue par des impératifs essentiellement financiers. Elle est souvent due à l'absence de démarches de concertation engagées autour de diagnostics établis préalablement de façon consensuelle. Cette attitude est souvent regrettée par les acteurs de terrain, tant ils mesurent que l'optimisation de la réponse sociale passe nécessairement par une cohérence des interventions.

## MOBILISER LES PROFESSIONNELS DE TERRAIN

En complément aux observations formulées sur les difficultés de mise en œuvre de partenariats entre structures, il est indispensable d'examiner la question du partenariat d'action externe au regard des exigences découlant des missions du travail social.

En effet, la nécessité d'apporter des réponses adaptées à la nouvelle donne sociale implique une réorientation des modalités de l'accompagnement social. Dans cette perspective, le repositionnement du travail social apparaît comme une nécessité stratégique. Il reste que, là encore, des archaïsmes doivent être surmontés.

### ● Une nécessité stratégique

Dès lors qu'il s'agit d'apporter des réponses pertinentes prenant en compte à la fois l'aspect curatif individuel - "réparation" de la personne - et l'aspect préventif collectif - "mobilisation" de l'environnement - autrement dit de procéder à un découplage des interventions, les premiers à

impliquer sont les travailleurs sociaux, situés en première ligne sur le terrain.

Les travailleurs sociaux ont en effet vocation à être associés à l'ensemble des politiques locales pour y témoigner des préoccupations qu'ils auront su détecter sur le terrain, au plus près des populations fragilisées. Compte tenu de la démarginalisation déjà soulignée du public de l'action sociale, leur point de vue est représentatif des attentes ou des projets d'une partie croissante de la population.

Concrètement, il semble indispensable d'amener le travail social à contribuer à l'articulation entre l'accompagnement social proprement dit et les autres dynamiques qui doivent contribuer à la restructuration du lien social.

Ce rôle d'impulsion doit être admis, car c'est à travers la mise en œuvre de ces actions collectives que pourront émerger de nouveaux modes d'intervention et d'organisation du travail social, propres à le réorienter vers une mission plus adaptée aux exigences du contexte : le développement social. On peut le définir comme *"la mise en œuvre d'une dynamique de revitalisation du tissu social par une mobilisation en ce sens de toutes les politiques publiques et le développement d'initiatives favorisant la prise en compte collective, par la population, des problématiques sociales dans un cadre de très grande proximité"*<sup>6</sup>.

Plusieurs initiatives attestent le besoin éprouvé par les communes de s'engager sur cette voie. Le repositionnement des villes en matière d'action sociale, au sens le plus large du terme, est illustré par le fait qu'elles n'hésitent plus à s'engager seules en recrutant leurs propres travailleurs sociaux, ou en confiant des missions d'intérêt social à de nouvelles catégories d'agents municipaux.

Ainsi, depuis une dizaine d'années, la prise en considération de la situation sociale a produit des effets non négligeables en termes de personnel dans 70 % des communes. Outre les redéploiements de postes, des secteurs traditionnels vers des missions axées sur l'insertion, ou de l'aide sociale légale vers l'aide sociale facultative, intervenus dans 15 % des cas, la donnée la plus significative est celle du recrutement de nouveaux travailleurs

6. Cette définition est empruntée à l'ouvrage collectif *Pouvoirs locaux : vers une nouvelle réponse sociale*, Odas Éditeur, 1997.

sociaux dans les trois quarts des villes. Il s'agit en général d'assistantes sociales, de conseillers en économie sociale et familiale, d'agents sociaux ou d'animateurs auxquels sont confiés la gestion et le suivi du RMI, des PLI, de la politique de la ville et de la lutte contre les exclusions.

Ces éléments quantitatifs doivent être confrontés à la qualité de la démarche engagée. Celle-ci peut s'apprécier par rapport à la réorganisation territoriale qui s'en est suivie. En effet, soit les structures sont demeurées centralisées et la ressource supplémentaire est simplement venue épauler les agents déjà en poste confrontés à une demande (quantitative) croissante, soit, à l'occasion de ces nouveaux recrutements, une nouvelle organisation est advenue, permettant d'améliorer l'offre qualitative.

Des éléments recueillis au cours de l'enquête conduite par l'Odas, il ressort que le territoire communal a fait l'objet d'un découpage en quartiers pour l'action sociale dans 60 % des villes de plus de 30 000 habitants. Plus des trois quarts de ces dernières ont mis en place dans ces quartiers des formules d'animation spécifique assurées par différentes catégories de personnels.

Ainsi, la territorialisation de l'action sociale constitue aussi une réalité locale bien en deçà de la sectorisation des circonscriptions d'action sanitaire et sociale. Si cette situation confirme l'institutionnalisation de la dimension de proximité comme échelon pertinent d'intervention, ces mêmes éléments témoignent de l'inégalité des relations construites entre le département et l'environnement institutionnel municipal. Ils confirment les réticences qui restent à surmonter pour généraliser la mise en commun des moyens humains.

## ● Une complémentarité entravée

Les départements, qui détiennent pour l'essentiel la maîtrise d'œuvre de l'action sociale à travers leurs responsabilités sur les travailleurs sociaux engagés dans la polyvalence de secteur, ont considérablement rénové leurs moyens d'action pour les territorialiser davantage. Ils demeurent cependant réticents à envisager un pilotage véritablement conjoint avec les communes. Même si, à l'occasion du redécoupage des zones du service social départemental, les départements se sont attachés à prendre en compte l'expression de la diversité

locale, le fait que 16 % seulement des villes aient été consultées est significatif en lui-même.

Conséquence directe du manque de coopération interinstitutionnelle, les élus déplorent souvent *“l'absence de concertation sur la définition des missions du travail social”*, alors que cette coopération *“permettrait de définir une meilleure adéquation entre découpage départemental et réalité des quartiers”*.

Cette situation est extrêmement dommageable, puisqu'elle entretient une frontière de plus en plus artificielle entre intervenants, notamment dans l'hypothèse d'un repositionnement du travail social sur le développement social.

Ces obstacles dans la coordination paralysent grandement l'élaboration et la mise en œuvre des initiatives de terrain. Cela se traduit aussi par une absence de complémentarité entre les interventions sur l'habitat et sur la vie sociale, souvent constatée dans le cadre de la politique de la ville où certains échecs sont directement imputables à un manque d'implication ou un rejet du travail social.

Or, malgré ces constats, l'articulation du travail social départemental et des politiques municipales ne semble toujours pas être à l'ordre du jour.

Bien que les travailleurs sociaux soient de moins en moins nombreux à se méfier de “l'activisme” des élus, ce sont les maires qui, majoritairement, restent soupçonneux à l'égard de personnels qui ne sont pas placés sous leur responsabilité et dont ils ne maîtrisent pas les missions. En outre, ils les assimilent fréquemment à *“des infirmiers de la vie”*, et préfèrent de ce fait s'appuyer sur leurs propres agents pour concevoir les dispositifs d'animation sociale locale.

Le cloisonnement entre actions de réparation et actions de développement reste donc prédominant, alors que l'on sait que le développement social s'épanouit avec une forte articulation des actions individuelles et collectives.

À la multiplicité des employeurs et à la diversité des filières professionnelles, il conviendrait d'opposer la globalisation reconnue de la demande sociale et la nécessaire coordination concertée des interventions croisées.

Enfin, il conviendra de prendre garde que les nouvelles perspectives offertes au travail social n'entraînent pas vis à vis des élus de querelle de légitimité : si la connaissance approfondie des publics propre aux travailleurs sociaux doit conférer à ceux-ci une véritable force de proposition, leur irruption dans la sphère de la chose publique devra logiquement s'inscrire en harmonie avec les choix et les priorités propres à chaque collectivité.



*L* RESSORT DE CET ÉTAT DES LIEUX que, s'il est indiscutable que l'on observe une prise de conscience sur une nécessaire articulation du travail social départemental et communal, l'approche stratégique reste encore aléatoire.

*Le légitime et nécessaire repositionnement des villes dans l'action sociale ne saurait faire l'économie d'une réflexion partagée sur la complémentarité des interventions et des moyens disponibles. Cela appelle aussi probablement la définition d'un cadre éthique commun à tous les intervenants.*



**L**ES DIFFÉRENTS CAS DE FIGURE rencontrés en matière de stratégie interne illustrent de manière assez précise la réalité de l'engagement des élus dans le renforcement de la cohésion sociale au sein de leur commune. L'importance des adaptations en ce qui concerne les modes d'intervention et d'organisation confirme bien la réalité du changement, même si celui-ci s'exprime de façon encore inégale selon les rapports de force et les traditions locales.

Si la cohérence des interventions peut généralement s'accommoder de ces paramètres dans le cadre de l'institution communale, il n'en va pas de même lorsqu'il s'agit d'élaborer des stratégies externes. En substance, l'enquête de l'Odas montre que les partenariats externes sont jugés comme bons pour le suivi des dossiers individuels, mais notoirement insuffisants sur le plan du diagnostic et de l'observation comme sur celui de la définition des politiques.

Il apparaît ainsi que l'absence de connaissance et de reconnaissance mutuelle des partenaires obèrent les chances de succès d'un développement social local prenant en compte l'ensemble des phénomènes collectifs et structurels qui animent un territoire déterminé indépendamment des champs de compétences politico-administratifs.

À la démarginalisation du public qui appelle une démarginalisation de l'action sociale, doit nécessairement répondre un affranchissement des rigidités institutionnelles entre partenaires.

---

## Conclusion

---

**L**ES MAUX DE NOTRE SOCIÉTÉ (crise identitaire, perte des valeurs, chômage, exclusion, isolement...) ont bouleversé les certitudes les mieux établies. Les maires, conscients de ce que les processus traditionnels de socialisation sont grippés, doivent mesurer leur privilège d'être à la source de toute possibilité de recomposition du tissu social.

Toutes les observations réalisées démontrent que l'une des pistes les plus prometteuses est celle des liens de proximité pour retrouver le chemin de la solidarité.

Dans ce contexte, passer du simple constat à une action politique d'envergure suppose un volontarisme certain pour adopter une nouvelle forme de réponse sociale.

La complexité des dispositifs, l'hétérogénéité des acteurs, peuvent être perçues comme autant d'opportunités dès lors que les maires acceptent d'abandonner une posture d'administrateur pour devenir de véritables "entrepreneurs publics".

Les richesses et les difficultés de l'expérimentation doivent être partagées, adaptées. Ainsi qu'en attestent les retards ou les échecs relevés ici et là, seule la prise en compte de l'environnement immédiat à travers la synergie des politiques publiques permet de dépasser la vaine parcellisation des approches.

De nombreux élus ont mis en avant leur responsabilité et leur légitimité spécifique. Il est vrai que le sondage réalisé en novembre 1997 à l'occasion du 80e Congrès de l'Association des Maires de France, confirmait la confiance sans pareille que les citoyens accordent à leurs édiles.

Cette confiance est précieuse. Elle demeure l'unique point d'appui à partir duquel pourra être restaurée cette sociabilité aujourd'hui défaillante qui fait tant défaut au renouveau de notre contrat social.

La reconstruction du lien social peut sans conteste être qualifiée de "nouvelle frontière" de l'action publique.



## LISTE DES PRINCIPALES PERSONNALITÉS RENCONTRÉES

M. Jean-François PICHERAL, Maire d'AIX-EN-PROVENCE  
M. Max ROUSTAN, Maire d'ALÈS  
Mme Raymonde VALIBOUSE, Adjoint au Maire d'ALFORTVILLE  
M. Hervé CARRÉ, Adjoint au Maire d'ANGERS  
M. Jean-Armel LE GALL, Adjoint au Maire d'ANNECY  
Mme Adry MERLI, Adjoint au Maire d'ANTIBES  
M. Michel VAUZELLE, Maire d'ARLES-SUR-RHÔNE  
Mme Liliane BOUDIA, Premier Adjoint au Maire d'AUBAGNE  
Mme Jeanne RENAULT, Adjoint au Maire d'AULNAY-SOUS-BOIS  
M. Yvon BEC, Maire d'AURILLAC  
M. Yves MICHEL-BECHET, Adjoint au Maire d'AVIGNON  
M. Bertrand PANCHER, Maire de BAR-LE-DUC  
M. Christian MILLET-BARBÉ, Adjoint au Maire de BAYONNE  
M. Robert SCHWINT, Maire de BESANÇON  
M. Raymond COUDERC, Maire de BÉZIERS  
M. Jean-Pierre FOURCADE, Maire de BOULOGNE-BILLANCOURT  
M. Jean GUEGUENIAT, Adjoint au Maire de BREST  
M. Jean-Marie GIRAULT, Maire de CAEN  
M. Louis NÈGRE, Maire de CAGNES-SUR-MER  
M. Christian HORVILLE, Adjoint au Maire de CALAIS  
M. Jean-Paul ROULE, Adjoint au Maire de CALUIRE-ET-CUIRE  
M. Maurice DELAUNEY, Maire de CANNES  
M. Robert SARDA, Adjoint au Maire de CARCASSONNE  
M. Maurice GIRO, Maire de CAVAILLON  
Mme Christiane RAMPHT, Adjoint au Maire de CERGY-PONTOISE  
M. Georges LEMOINE, Maire de CHARTRES  
M. Jean-Claude DANIEL, Maire de CHAUMONT  
M. Jean-Pierre AUFFRET, Adjoint au Maire de CLICHY-LA-GARENNE  
M. Didier BÉGUIN, Maire de COSNE-COURS-SUR-LOIRE  
M. Jean-Pierre FOUGERAT, Maire de COUËRON  
Mme Vincelette AUDOUIN, Adjoint au Maire de CREIL  
M. Laurent CATHALA, Maire de CRÉTEIL  
M. Jacques FORTÉ, Maire de DAX  
M. Jean-Louis BIANCO, Maire de DIGNE-LES-BAINS  
M. Christian MARTIN, Maire de DRAGUIGNAN  
M. Bruno LE ROUX, Maire d'ÉPINAY-SUR-SEINE  
M. Jacques GUYARD, Maire d'ÉVRY  
M. Philippe MOUGIN, Adjoint au Maire de FRÉJUS  
M. Pierre BERNARD-REYMOND, Maire de GAP  
Mme Nelly ODIN, Maire de GARGES-LES-GONESSE  
M. André LEJEUNE, Maire de GUÉRET

M. Henry BLANCHET, Adjoint au Maire de GRASSE  
M. Raphaël LASSALLETTE, Maire d'HENDAYE  
M. Hubert GAUDEMARD, Adjoint au Maire de HYÈRES  
M. Marie-Auguste GOUZEL, Adjoint au Maire d'ISSY-LES-MOULINEAUX  
M. Jacques SIFFRE, Maire d'ISTRÈS  
Mme Rosy SANNA, Maire de LA CIOTAT  
M. Bernard DOUMEIZEL, Maire de LA FERTÉ-SOUS-JOUARRE  
M. Charly BLOT, Adjoint au Maire de LA SEYNE-SUR-MER  
Mme Liliane BOURILLON, Adjoint au Maire de LE CANNET  
M. André BOURGOGNE, Adjoint au Maire de LYON  
Mme Marie-Roberte CHATELET, Adjoint au Maire de MÂCON  
M. Robert HONDE, Maire de MANOSQUE  
M. Jean-René LECERF, Maire de MARCQ EN BARCEUL  
M. Jean-Claude SAUTEL, Adjoint au Maire de MARTIGUES  
M. René SEZILLE, Adjoint au Maire de MENDE  
Mme TIMBERT, Adjoint au Maire de MONTEREAU-FAULT-YONNE  
M. Jean-Marie BOCKEL, Maire de MULHOUSE  
M. Alain ETTORE, Maire des MUREAUX  
M. André ROSSINOT, Maire de NANCY  
M. Alain ROBERT, Adjoint au Maire de NANTES  
Mme Irène BÉNARD, Adjoint au Maire de NARBONNE  
M. Charles HOCHART, Maire de NEMOURS  
Mme Éliane SLAMA, Adjoint au Maire de NICE  
Mme Sylvette FAYET-FRANCOU, Adjoint au Maire de NÎMES  
Mme le Dr Lydie LABORDE, Adjoint au Maire de PAU  
M. Jean-Paul ALDUY, Maire de PERPIGNAN  
M. Alain ROUSSET, Maire de PESSAC  
M. Gérard LETAILLEUR, Maire de LE PETIT-COURONNE  
M. Georges ASPROMONTE, Adjoint au Maire de PONTOISE  
M. Bernard POIGNANT, Maire de QUIMPER  
Mme Marie-Annick ROGER, Adjoint au Maire de REIMS  
M. Jean AUROUX, Maire de ROANNE  
Mme Marie-Geneviève LECLUSE, Adjoint au Maire de ROUBAIX  
M. Pierre CHAMPION, Maire de SAINTE-GENEVIÈVE DES BOIS  
M. André VALLET, Maire de SALON-DE-PROVENCE  
Mme Janine HADDAD, Adjoint au Maire de SARCELLES  
M. Jean MORIGNY, Adjoint au Maire de SAVIGNY-SUR-ORGE  
M. François LIBERTI, Maire de SÈTE  
Mme Marie-Hélène GILLIG, Adjoint au Maire de STRASBOURG  
M. Christian DUPUY, Maire de SURESNES  
Mme Élisabeth CARRÈRE, Adjoint au Maire de TARBES  
M. Pierre PAVEC, Maire de VANNES  
M. Guy JANVIER, Maire de VANVES  
Mme Bernadette DUPONT, Adjoint au Maire de VERSAILLES  
M. Maurice CHARRIER, Maire de VAUX-EN-VELIN  
M. Pierre MÉHAIGNERIE, Maire de VITRÉ  
M. Jean-Marie SORY, Adjoint au Maire de WATTRELOS



**P**ROFITANT de la neutralité que lui confère son statut, l'Odas identifie les caractéristiques de l'action sociale des communes et mesure les évolutions de leurs politiques sociales.

Face à la mutation de la demande sociale, il a ainsi été constaté l'adaptation des priorités communales.

On observe aussi un changement profond des modes d'intervention des villes. Grâce à diverses enquêtes et à l'interview de cent maires, on note le passage progressif du discours aux actes.

Deux évolutions majeures sont particulièrement sensibles : la poursuite de l'adaptation des politiques aux nouvelles attentes qualitatives des publics, et la démarginalisation de l'action sociale.

Les communes innovent et deviennent par là même des interlocuteurs incontournables de tous les acteurs de l'action sociale.

L'approche globale de la réponse sociale ne sera en effet opérante que dans un cadre partenarial et toujours plus décentralisé.



Pierre MÉHAIGNERIE

*Pierre MÉHAIGNERIE, ancien Ministre, Président de l'Odas, est Député-Maire de Vitré et Président du conseil général d'Ille-et-Vilaine.*