

**MODERNISATION D'UN CCAS AU TRAVERS D'UN
PROJET DE SERVICE JEUNESSE DANS UN AXE DE
DEVELOPPEMENT LOCAL.**

Marie-Pierre CLAVENAD

CAFDES Talence

2000

SOMMAIRE

	Pages
Préambule.	3
PREMIERE PARTIE	
<hr/>	
1. L'étonnante modernité du plus ancien outil d'action sociale : le CCAS.	5
Historique	
1.1 Evolution des CCAS depuis le décret de 1953.	6
1.1.1 Les CCAS au travers des textes.	6
1.1.2 Le CCAS est défini comme un établissement public , opérateur des politiques locales.	9
1.2 Le CCAS de Saint Jean de Luz.	10
1.2.1 l'organisation du CCAS : Le CCAS est géré par un conseil d'administration qui garantit la représentativité des usagers.	10
1.2.2 Les attributions du CCAS : du légal au facultatif.	12
1.2.3 Les moyens du CCAS : un budget et une équipe.	18
1.3 Les nouvelles missions du CCAS : observatoire , opérateur et promoteur de l'action sociale locale.	22
1.3.1 Des outils de diagnostic des besoins sociaux : mise en œuvre d'un observatoire.	22
1.3.2 Le CCAS, opérateur ou coordinateur d'un réseau de partenaires ? Analyse de ses modes d'interventions.	23
1.3.3 Le CCAS , promoteur de l'action sociale locale.	24
 DEUXIEME PARTIE	
<hr/>	
2. Vers une politique locale de la jeunesse.	26
2.1 Prise en compte de la jeunesse à l'échelon local.	26
2.1.1 Que signifie être jeune ?	26
2.1.2 Politique publique et jeunesse.	31
2.1.3 Les jeunes et les pouvoirs locaux.	33
2.1.4 La prévention primaire : le champ d'intervention de l'échelon communal.	34

2.2 Le Territoire, espace de l'action sociale communale.	35
2.2.1 Qu'est-ce le territoire ?	35
2.2.2 Le CCAS ancré sur un territoire à géométrie variable.	37
2.2.3 Un enjeu : la démocratie locale.	41
2.3 Le Développement social local.	43
2.3.1 Qu'est que le développement local ?	43
2.3.2 Le CCAS est-il agent ou acteur du développement local ?	44
2.3.3 L'intercommunalité : les communes doivent imaginer une nouvelle représentation de l'espace.	45
2.3.4 Le Directeur d'un CCAS devient un agent de développement local.	46
TROISIEME PARTIE	
<hr/>	
3. Le directeur du CCAS missionné pour la conception et la gestion d'un service jeunesse.	48
3.1 Un diagnostic social partagé.	48
3.1.1 Le cadre du diagnostic.	
3.1.2 L'analyse de l'existant en matière d'action sociale envers les jeunes.	49
3.1.3 Intervention d'un cabinet conseil.	51
3.2 Un projet de Service Information Jeunesse.	54
3.2.1 Elaboration du projet avec le Conseil Communal des Jeunes.	55
3.2.2 Une commande politique qui se révèle une opportunité pour moderniser le CCAS.	57
3.2.3 Les moyens mis en œuvre.	57
3.3 Une évolution du poste de direction .	62
3.3.1 Une gestion participative.	62
3.3.2 L'animation d'un réseau de partenaires.	63
3.3.3 Un rôle de régulation entre les usagers, les élus et les services communaux.	65
3.3.4 Le cadre intercommunal, un nouveau défi pour la direction.	66
CONCLUSION	68
BIBLIOGRAPHIE	71

PREAMBULE

Jean Paul DELAVOYE¹, Président de l'association des Maires de France², lors d'un interview pour le Journal de l'Action Sociale en novembre 1998 déclare : « Après avoir été régulés par des normes collectives, religieuses ou publiques, nous connaissons depuis 30 ans une montée de l'individualisme telle, qu'elle interroge même sur la validité du concept de société. Désormais les élus sont confrontés à la question suivante : comment faire vivre ensemble des personnes aux projets différents, voire sans projet ? »

L'ODAS constate que, depuis les années 90, les villes ont modifié leurs priorités : l'aide aux personnes âgées et à la petite enfance cède le pas aux personnes démunies et aux jeunes.

En effet, face à la montée du chômage, et face au déclin de l'Etat Providence, les élus ont dû se saisir de la problématique liée aux phénomènes de l'exclusion, s'ils ne voulaient pas mettre en péril la cohésion sociale dans leur commune.

Le groupe « jeunesse » illustre particulièrement la notion de cohésion sociale : ce sont eux qui remettent en cause le plus violemment la paix sociale, ce sont eux qui expriment si douloureusement ce « no futur ». Ces conflits sont le reflet d'un problème d'inscription et de reconnaissance au plan social, au plan local.

Ceci a entraîné un certain nombre de communes à s'interroger voire redéfinir le « social » au niveau local.

Une commune fait naturellement du social : l'action périscolaire, les tarifs bas d'une cantine scolaire, les subventions aux clubs sportifs, les manifestations culturelles, l'aménagement d'une zone industrielle ou d'un lotissement communal, sont des champs d'intervention communale où se mêlent économique, social et urbanisme.

Mais cela est-il suffisant aujourd'hui pour que l'espace local fonctionne comme un lieu collectif multigénérationnel, espace créateur de normes collectives ?

Et pourtant, l'échelon local est un incontournable maillon de la mise en œuvre de l'action sociale car c'est là que, prenant appui sur les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS), peuvent se décliner les politiques sociales au plus proche des habitants.

En effet, les CCAS, opérateurs sociaux des villes, de par la Loi de 1986 sont en charge « d'animer une action sociale générale de prévention de développement social dans la

¹ Jean Paul DELAVOYE, sénateur maire de Bapaume, Journal de l'Action Sociale Novembre 1998

² Association des Maires de France 41, quai d'Orsay 75343 Paris cédex 07.

commune. ». Or les CCAS semblent s'être peu mobilisés dans cet axe de développement : leur ancienneté sur le champ de la lutte contre l'exclusion serait-elle la cause de ce manque de réactivité ?

Devenue directrice d'un CCAS, après avoir assuré pendant quelques années la direction du centre social associatif de la commune, il m'a semblé d'entrée de jeu que ce service devait être l'animateur naturel de l'action sociale locale.

Figé dans un fonctionnement que l'on peut qualifier d'administratif, face à une montée en charge importante des besoins des usagers de la commune, ce CCAS m'est apparu comme « sous exploité » par les élus et les partenaires locaux, cantonné dans des missions classiques.

Se posait donc pour moi la question de la gestion du paradoxe ancien et moderne, pour entraîner le CCAS dans un rôle d'animation locale.

Pour sortir du modèle ancien, la logique d'assistanat, au profit d'un modèle plus adapté à la réalité d'aujourd'hui, la logique du développement social local, j'ai saisi l'opportunité de la création d'un service jeunesse souhaité par les élus de la commune.

C'est avec et grâce à ce fil conducteur que j'ai pu impliquer et engager le personnel et les élus dans la voie de la modernisation du CCAS, afin de répondre au mieux aux attentes de la population locale.

Ainsi ce mémoire, après avoir analysé l'étonnante modernité du plus ancien outil d'action sociale légale, abordera, dans un deuxième temps, la pertinence d'une politique locale vers de nouveaux usagers pour le CCAS, les jeunes. Un chapitre considèrera l'axe de développement de l'action sociale communale qu'est le territoire. Enfin, la troisième partie portera sur le management du projet service jeunesse par la directrice.

Les deux premières parties seront en quelque sorte des phases de diagnostic permettant de dégager les atouts et les faiblesses du service, permettant d'identifier les besoins des jeunes dans un environnement donné, pour optimiser la création du service jeunesse.

L'enjeu pour la directrice est, au travers d'un nouveau service, d'impulser la modernisation de l'existant, tant en interne qu'en externe.

Dès le départ, j'ai opté pour un mode de gestion participative avec l'équipe du CCAS. Mon enjeu est devenu le notre.

Mon hypothèse est que la création d'un nouveau service concernant de nouveaux usagers, va permettre de réidentifier le CCAS comme un outil moderne de l'action sociale.

C'est cet espace de créativité qui entraînera les acteurs internes (le personnel) et les acteurs externes (jeunes, élus et partenaires locaux) vers une nouvelle vision du CCAS.

PREMIERE PARTIE

1 - L'étonnante modernité du plus ancien outil d'action sociale légale : le CCAS.

Historiquement, l'intervention sociale s'est depuis fort longtemps organisée au niveau communal : l'évolution de notre société rurale en société urbanisée a généré en parallèle une frange évolutive de « laissés pour compte ».

Au Moyen Age, on vit apparaître les premières institutions caritatives publiques : les bureaux de mendicité. François 1^o créera le grand bureau des pauvres.

Au moment de la Révolution, la bienfaisance est hissée au rang de première vertu civique. La bienfaisance fait rupture avec la charité, car l'acte bienfaisant est guidé par le souci de l'utilité sociale.

La bienfaisance ne comporte rien d'obligatoire, l'intervention publique n'est qu'un devoir de la société. La Révolution organisera les bureaux de bienfaisance par la Loi du Sept Frimaire de l'an V.

Sous la Troisième République, au moment du partage entre le secteur public et le secteur privé, la notion d'assistance désigne l'intervention publique et obligatoire et relègue la notion de bienfaisance au secteur privé charitable des « œuvres ».

Les bureaux d'assistance sont rendus obligatoires dans chaque commune par une loi du 15 juillet 1883 ; services communaux d'aide facultative, ils fonctionnaient en grande partie grâce au bénévolat et à un financement privé.

Curieusement, ils seront les seuls à conserver cette appellation de « bienfaisance » jusqu'en 1953.

Le temps de l'industrialisation a dû composer avec la condition ouvrière alors que notre époque, vouée au néo-libéralisme, doit faire face à l'exclusion de masse et à la décomposition du lien social.

1.1 Evolution des CCAS depuis le décret de 1953.

1.1.1 Les CCAS au travers des textes.

Un décret du 23.11.53 créé cet établissement communal sous la dénomination de **Bureau d'Aide sociale (BAS)** en fusionnant en ce seul établissement le bureau de bienfaisance et le bureau d'assistance obligatoire. Ce texte dégage pour le BAS une notion de compétence générale en matière d'aide et d'action sociale. En dehors des attributions obligatoires que la loi lui confie, les autres interventions n'avaient qu'un caractère subsidiaire.

Le code de la famille et de l'aide sociale.

Les textes à partir de 1953 tentent de codifier des lois d'assistance. La complexité des multiples textes pousse le législateur à promulguer par un décret du 24 janvier 1956 le Code de la famille et de l'aide sociale. Ce code définit dans son chapitre 2, l'organisation, les attributions et le fonctionnement des CCAS. (Art 136 à 140).

Les lois de décentralisation (1982) confèrent au département la majeure partie des compétences en matière d'action sociale. Les CCAS sont oubliés dans cette réforme profonde de l'organisation de l'action sociale. Alain Darles³¹ titre « La disgrâce de l'échelon communal et des CCAS s'accroît au profit du jacobinisme départemental ». Les CCAS subissent ces réformes sans qu'une réelle concertation existe. La loi du 22 juillet 1983 permet au département de déléguer tout ou partie de ses compétences, notamment au profit des CCAS. Il s'agit là d'une décentralisation au 2^o degré. Le législateur a occulté volontairement la gestion des interactions entre l'action sociale communale et départementale, laissant le soin aux élus locaux de régler eux-mêmes les difficultés et les ambiguïtés

La loi de janvier 86.

La loi 86.17 du 6 janvier 1986 les dénomme Centres Communaux d'Action Sociale. Elle adapte la législation sociale à l'esprit de la décentralisation.

³ Alain DARLES Revue de droit sanitaire et social n°29. 1993.

Les CCAS sont débarrassés du caractère subsidiaire de leurs interventions en matière d'action sociale locale, ils sont en charge « **d'animer une action générale de prévention de développement social dans la commune** »

Dorénavant, ils peuvent exercer des compétences que le département aurait transféré à la commune en application de l'art 33 de la loi n°83.663 du 22 juillet 1983.

Le maire se voit confier le pouvoir de nomination des membres siégeant à parité, au Conseil d'Administration du CCAS avec les délégués du conseil municipal.

(respect de la proportionnelle et du droit des élus minoritaires en respect de la loi du 6.02.92).

Les personnes désignées doivent s'occuper d'action sociale dans la commune : on trouve des représentants des associations familiales, des associations s'occupant des personnes âgées et des personnes handicapées.

Le Conseil d'Administration d'un CCAS est une des premières instances où s'exerce pratiquement la démocratie locale participative. Le CCAS est la seule institution publique où des dispositions législatives organisent une gestion paritaire entre les pouvoirs locaux et des membres de la société civile.

C'est donc un outil doté d'un statut étonnamment moderne où l'utilisateur dès 1986, a une représentativité réelle.

Le CCAS n'est pas le service social de la mairie et des agents communaux.

Avec la loi sur le RMI (1988), l'Etat réaffirme ses responsabilités en matière de politique sociale. Malgré les expériences pertinentes des échelons locaux en matière de lutte contre la pauvreté, le constat est fait de la faiblesse des efforts en matière de coordination intercommunale, les CCAS sont encore trop rares, les enjeux politiques locaux trop prégnants et les personnels spécialisés inexistantes.

Un décret du 6 mai 1995, neuf ans après la loi de 86 vient, enfin préciser l'organisation des CCAS ; il élargit le nombre possible des administrateurs de 7 à 14 membres à parité, (Membres désignés parmi les élus / représentants de la société civile). Ce décret prévoit l'obligation pour chaque CCAS de produire une analyse annuelle des besoins sociaux de la commune et la production d'un débat d'orientations budgétaires à transmettre à la préfecture.

La loi de lutte contre les exclusions : loi n° 98.657 du 29 juillet 1998 :

La commune et les CCAS sont cités dans le premier article de la loi, comme participant à la lutte contre les exclusions.

La place de la commune est renforcée dans le cadre de la concertation institutionnelle : les communes participeront aux commissions départementales (conseil départemental de l'insertion par l'activité économique, commission d'action sociale d'urgence, comité départemental de prévention et de lutte contre les exclusions, participation à l'élaboration de la charte contre les expulsions) et régionales (programme régional d'accès aux soins)

De nouveaux pouvoirs sont conférés à la commune :

- en ce qui concerne les logements, les CCAS peuvent, dans le cadre d'une convention avec l'Etat (art 40), bénéficier d'une aide forfaitaire par logement communal utilisé pour le logement de personnes défavorisées. Le CCAS peut prendre à bail des logements pour les faire occuper par des sous locataires (art 125). Les maires peuvent élaborer une charte intercommunale du logement et participer en tant que membres de droit aux commissions d'attribution des logements sociaux.
- En ce qui concerne l'accès à l'emploi, les communes peuvent établir un plan local pluriannuel pour l'insertion et l'emploi. (PLIE)(art 16).
- La commune peut mettre en place un programme de santé pour les plus démunis.
- Les CCAS peuvent remettre aux personnes en difficultés sociales des « chèques d'accompagnement personnalisés » (art 138).
- Les citoyens sans domicile fixe, peuvent, sur leur demande être inscrits sur la liste électorale de la commune où est situé l'organisme d'accueil agréé dont l'adresse figure sur leur carte d'identité.(art 81)
- Les communes doivent veiller à faciliter l'accès aux modes d'accueil des enfants de moins de 6 ans, pour les familles en difficultés sociales (art 141).
- Les communes doivent prendre compte la lutte contre l'illettrisme (art 149).
- Parmi les personnalités désignées au conseil d'administration du CCAS, le maire désigne un représentant des associations de lutte contre l'exclusion (art 150).
- Toute collectivité locale peut saisir le dispositif de veille sociale mis en place par le Préfet. (art 157).

Les CCAS attendait une nouvelle reconnaissance au travers de la loi contre l'exclusion. En fait il n'y a pas eu de reconnaissance spécifique de ces établissements publics et de leurs nouvelles missions.

Nombre de CCAS avait déjà élargi leur champ d'action pour répondre localement à la montée en charge des publics en difficultés sociales.

L'échelon départemental reste cependant le principal interlocuteur de l'état en matière d'insertion.

1.1.2 Le CCAS est défini comme un établissement public , opérateur des politiques locales.

Georges GONTCHAROFF⁴⁵, définit ainsi ce qu'il nomme les **opérateurs des politiques locales** :

« Les établissements publics sont des organismes créés par l'état ou les collectivités territoriales, pour gérer des activités de service public déterminées et auxquels est attribué le caractère de personne morale de droit public. »

Sont donc appliquées les règles du droit administratif. Le principe de spécialité est appliqué en la matière : « cette spécialisation interdit à un établissement public des activités en dehors des missions définies par son acte institutif. »

L'acte constitutif d'un CCAS est une décision du Conseil Municipal. Cette délibération du Conseil Municipal fixe la composition du conseil d'administration et les règles de désignation de l'organe exécutif : le Maire est président de droit.

Le CCASS bénéficie de la personnalité morale et d'une autonomie financière : son conseil d'administration vote le budget en recettes et en dépenses.

Le personnel est composé de fonctionnaires territoriaux ou assimilés.

Ce caractère public confère une image figée à cet établissement social. Nul n'est sans à priori sur l'adaptabilité du système administratif français.

Certes, les contraintes d'ordre administratif sont réelles, mais ayant travaillé dans le privé associatif, la rigueur et la lourdeur administrative n'était pas moindre, dans l'utilisation des fonds publics et sur des modes de délégation de service public.

Le mode d'organisation de droit administratif est formaliste : pour faire fonctionner le système l'anticipation est de rigueur, la prévision budgétaire est un exercice important si l'on veut pouvoir garder une possible réactivité, en cours d'exécution budgétaire, la connaissance et le respect des procédures sont indispensables.

⁴ Georges GONTCHAROFF : « Connaissance des institutions publiques » Editions l'Harmattan. 1994

Des organismes de contrôle de légalité sont en place : la Préfecture avale toute décision. C'est elle qui prend des arrêtés et qui valide les délibérations du conseil d'administration. La comptabilité administrative, depuis deux ans, a adopté un nouveau plan comptable : la M 14. Ce plan comptable se rapproche du plan comptable général, et, s'il a constitué une mini révolution dans les collectivités territoriales, il ne m'a pas surpris, ayant déjà exercé en la matière.

Les CCAS espèrent, au travers de la réforme de la loi de 75, qui concerne essentiellement les établissements médico-sociaux, une redéfinition des dits établissements et qu'ils ne seront pas oubliés. J'ai tendance à croire que profondément marqué par les pouvoirs locaux, les CCAS ne pourront obtenir la légitimité qu'ils revendiquent. Instrument des pouvoirs locaux, ils possèdent des capacités de réaction immédiate au plus près des besoins des usagers, mais ils dépendent trop étroitement d'une politique sociale très locale : comment peuvent-ils garantir une réactivité aux besoins, dans un domaine où le facultatif est le seul mode de fonctionnement créatif et innovant ? Si l'Etat légifère et alourdit l'aspect obligatoire, type contingent aide sociale, les communes n'auront-elles pas tendance à se limiter à l'aspect obligatoire au préjudice des actions facultatives ?

L'adéquation aux réalités locales présuppose une souplesse de fonctionnement. La réponse à Sarcelle ne sera pas la même qu'à Saint Jean de Luz.

1.2 Le CCAS de Saint Jean de Luz.

1.2.1 L'organisation du CCAS : Le CCAS est géré par un conseil d'administration qui garantit la représentativité des usagers.

Le CCAS est géré par un conseil d'administration qui est composé :

- du maire, qui en est le président de droit, la vice présidente, adjointe aux affaires sociales représente généralement le député maire,
- de membres élus, issus du conseil municipal,
- de membres nommés par le maire parmi des personnes non élus au conseil municipal.

Les membres élus et nommés sont en nombre égal. Le nombre des administrateurs est fixé par le conseil municipal (pas plus de 14 membres, pas moins de 6, en plus du président) : à Saint Jean de Luz, on compte 10 administrateurs. Doivent figurer au nombre des administrateurs :

- un représentant des associations familiales,

- un représentant des associations de retraités et des personnes âgées,
- un représentant des associations de lutte contre l'exclusion (loi de 98).

Le conseil d'administration se renouvelle à chaque élection municipale : en 1994, la représentation proportionnelle a été respectée au sein du CA. Un élu de l'opposition siège au CCAS.

Chaque fois qu'une question touchant aux affaires sociales est à l'ordre du jour du conseil municipal, une **commission d'action sociale extra municipale** est réunie afin de préparer les dossiers à l'ordre du jour. Cette commission extra municipale est composée d'élus de toutes tendances. Ce mode d'exercice de la démocratie locale fonctionne correctement dans le domaine social, peu sujet localement à polémique politique. Le CCAS est chargé de gérer techniquement cette commission.

Le fonctionnement du conseil d'administration : les écarts.

Le conseil d'administration est soumis aux mêmes dispositions que celles applicables au conseil municipal :

- le quorum,
- les délibérations,
- les mandats,
- le déroulement du scrutin.

Il existe des dispositions spécifiques :

- la convocation doit être envoyée 3 jours au moins avant la date du CA : elle comporte l'ordre du jour arrêté par le président. Le CA se réunit une fois par mois, conformément au règlement intérieur : les dossiers soumis font l'objet d'un rapport explicatif, ces dossiers sont communs à tous les services sociaux du département ce qui permet une unification des demandes.
- La présidence est exercée par le maire, ou par le vice président en cas d'empêchement ; le maire n'assiste qu'à un ou deux CA, pour le vote du compte administratif moment de présentation de l'analyse des besoins sociaux, et le vote du budget.
- Le registre des délibérations : la loi dit que toute personne physique ou morale a le droit de demander communication sur place et de prendre copie des procès verbaux du CA, des budgets, des comptes et des arrêtés. On distingue deux types de documents : les documents généraux communicables et les documents portant mention d'informations confidentielles (documents comportant des mentions nominatives relatives à la situation sociale des bénéficiaires).

Le CA établit un règlement intérieur qui organise le fonctionnement interne du CCAS (voir annexe 1)

Les membres du Conseil d'Administration désignés par le Maire, n'ont pas été formés à l'exercice de leur fonction ; il en découle un certain conformisme, une résistance au changement. Suite à la démission d'un administrateur la nomination d'un jeune, représentant le Conseil Communal des Jeunes, au sein du Conseil a permis une certaine évolution.

Cantonné dans un rôle de commission d'attribution des aides, le conseil n'avait pas l'habitude d'être interpellé sur les nouvelles problématiques sociales ; j'ai instauré une information régulière du conseil sur des sujets nouveaux : les nouvelles formes d'aide alimentaire, la loi contre l'exclusion, par exemple.

Très dominé par la majorité municipale, le conseil d'administration n'est pas un lieu de débat sur les orientations du CCAS. Il entérine les orientations sans être force de proposition, sans être un lieu d'exercice de la démocratie locale. L'écart entre les textes et la réalité est important, mais les choses ne sont pas figées.

1.2.2 Les attributions du CCAS : du légal au facultatif.

Les CCAS ont trois attributions traditionnelles.

Première attribution dans le cadre de l'aide sociale légale : : l'instruction des demandes d'aide sociale et la transmission des dossiers au département. L'aide sociale dispense des prestations financières et en nature aux catégories les plus défavorisées de la population. Elle a en France une place importante dans le système de protection sociale ; elle se divise en deux parties : l'aide sociale à l'enfance (ASE) et l'aide sociale généralisée (Annexe 2).

La décentralisation a conféré l'essentiel des compétences en matière d'aide sociale aux départements ; les communes continuent à participer aux dépenses d'aide sociale par le biais du contingent d'aide sociale. Cet état de fait est jugé de plus en plus contraignant par les communes qui ne maîtrisent pas le taux d'augmentation du contingent, fixé par le conseil général. Il est prévu, début 2000, de revenir sur ce principe.

Force est de constater qu'à tort, certaines communes veillent à ne pas se montrer accueillante pour les familles en difficultés sociales par crainte de voir gonfler ce type de dépenses obligatoires

Il existe un droit à l'aide sociale, comme un droit à la sécurité sociale. Ce droit distingue l'aide sociale de l'action sociale. L'octroi de l'aide sociale est juridiquement encadré, il nécessite une appréciation de la situation du demandeur.

Le CCAS est en charge d'instruire les demandes d'aide sociale, et le conseil d'administration émet un avis sur certaines demandes, notamment sur l'aide sociale aux personnes âgées. L'instruction et la transmission des dossiers est une obligation pour le CCAS, indépendamment de l'appréciation du bien-fondé de la demande.

La connaissance du tissu local par les administrateurs du CCAS pourrait être parfois restrictive à ce droit à l'aide sociale. Le législateur, pour garantir ce droit, a eu la prudence de laisser au département la compétence d'attribution.

Les CCAS constituent et tiennent un fichier des personnes bénéficiaires d'une prestation d'aide sociale.

Les informations nominatives contenues dans ce fichier sont protégées par le secret professionnel ; la communication de ce fichier est réservée aux membres du conseil d'administration et aux représentants des services publics.

Une vigilance particulière est exercée à l'heure de l'informatisation ; une déclaration de ces fichiers informatisés à la commission informatique et liberté est obligatoire.

L'échelon de proximité trouve là une des limites à sa pertinence.

Cette première attribution très administrative participe à la perception statique de cet outil local d'action sociale.

Le CCAS à Saint Jean de Luz, en 1998, a géré 106 demandes dans le cadre de **l'aide sociale légale**.

13 demandes d'**aide ménagère**, 10 demandes d'**allocation compensatrice pour tierce personne**, 37 demandes de **prestation compensatrice dépendance**, 3 demandes de **carte d'invalidité**, 1 demande de **placement en foyer de vie**, 19 demandes de **placement en maison de retraite**, 2 dans le cadre de **l'obligation alimentaire**.

Deuxième attribution : dans le cadre d'une délégation départementale.

L'instruction des demandes RMI et des demandes d'aide médicale (423 demandes d'**aide médicale** (+10 % /1997)). Cette aide médicale, jusque-là de compétence départementale, devient, à compter de fin 1999, compétence des organismes de sécurité sociale. Cette réforme est en lien avec la mise en œuvre de la CMU (Couverture Médicale Universelle). Le droit à la santé pour tous sera géré par le système de couverture sociale de droit commun. Le CCAS perd donc une de ses obligations d'instruction des demandes ; ce

changement a permis de libérer du temps de travail qui sera réutilisé sur les nouveaux projets.

Le CCAS est l'un des organismes qui a pour mission de recevoir les demandes d'allocations de RMI et de les faire enregistrer par la Commission Locale d'Insertion (CLI) ; sur notre secteur le service social du département, la Mutualité Sociale Agricole, la Caisse Primaire AM peuvent également instruire ces demandes.

Une assistante sociale a été recrutée pour accompagner les demandeurs dans la constitution des dossiers et elle élabore, avec les bénéficiaires, le contrat d'insertion.

Au bout de deux ans de demande, le CCAS a obtenu un cofinancement de ce poste dans le cadre du Plan Départemental d'Insertion (PDI).

Une répartition des demandeurs est établie avec le service départemental : en 1998, 123 demandes de dossiers RMI ont été instruites (+ 10% /1997) par le CCAS pour des personnes isolées de + de 25 ans, 53% des personnes bénéficient d'un Contrat d'Insertion. La Direction de la Solidarité Départementale (DSD) gère les 228 familles bénéficiaires du RMI, soit un total de 351 bénéficiaires du RMI sur la commune, soit 2,58% de la population totale.(comparaison sur le département 64 : 1.7% de la population.).

Cette répartition est inégale au regard des moyens humains dont dispose le service ; le partenariat avec le service social départemental est rendu difficile par l'image traditionnelle des CCAS ; avant mon arrivée, l'assistante sociale était le seul professionnel social du service, les autres personnels étant de formation administrative.

Il y a eu donc au moment de l'instauration du RMI, de nouvelles compétences dévolues au CCAS, sans prise de conscience des nouvelles problématiques à traiter.

Malgré une qualité de vie incontestable à Saint Jean de Luz, certains indicateurs sociaux, type RMI, démontre les difficultés sociales.

Le RMI a percuté de plein fouet les CCAS et ses modes classiques d'intervention. Le département est dans ce domaine aussi le référent : le CCAS peut être considéré comme un prestataire du département. C'est pourtant aussi au travers de cette fonction qu'il peut démontrer la pertinence de l'action sociale de proximité.

Les bénéficiaires isolés du RMI, sont ceux qui ont le plus de difficultés cumulées. La famille dans le cadre de l'exclusion reste un élément moteur de l'insertion.

Troisième attribution : La gestion d'établissements sociaux (crèche, maison de retraite, etc ...) et de services d'aide à domicile.

Le CCAS à Saint Jean de Luz ne gère qu'un foyer du troisième âge et un service de portage de repas à domicile. Cette gestion directe est l'héritage des priorités données par les communes dans les années 70/80 au public troisième âge.

Les problématiques ayant changées, les CCAS ont réorientés leur champ d'intervention vers les publics en difficultés sociales et vers les jeunes. La municipalisation des services n'a jamais été un choix politique. De ce fait les établissements sociaux, type aide à domicile, crèche, centre de loisirs, sont gérés par des associations loi 1901. La commune accompagne et soutient ces associations : elle finance à hauteur de 30 % de son budget, le centre social, géré par des usagers. Les aides-ménagères bénéficient de locaux communaux, la crèche familiale reçoit une participation au prix de journée.

Ce choix permet à la commune de jouer un réel rôle de partenaire ; le CCAS est en lien avec toutes ses associations, sans lien institutionnel ; le financement est fait sur le budget communal des affaires sociales (annexe 3), budget où apparaît au même titre la subvention au CCAS. La politique sociale de la ville apparaît donc de façon globale, non pas seulement au travers du seul service du CCAS.

Ce choix illustre d'autant l'importance de la quatrième compétence d'un CCAS : **l'action sociale facultative.**

Dans le cadre de l'action sociale facultative.

La mise en œuvre d'une action sociale facultative est décidée par le conseil municipal et l'avenir des CCAS semble se situer dans le domaine facultatif.

Les modes d'intervention du CCAS (prestations remboursables ou non, gestion de service) évoluent face aux nouvelles problématiques.

La loi de 86 indique que « **le CCAS anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune en liaison étroite avec les institutions publiques ou privées.** »

Le CCAS se doit d'être l'animateur du développement social local et le coordinateur des actions menées sur le territoire de la commune. Le CCAS ne cherche pas à être maître d'œuvre mais à impulser des mises en réseaux et à accompagner des projets. Le souci d'un CCAS est d'optimiser les ressources locales et de rationaliser les diverses actions menées par une pluralité de partenaires locaux afin de pouvoir répondre à la montée en charge des besoins, et à la complexité des problématiques rencontrées chez les usagers.

L'Action Sociale a souvent besoin de traduction au niveau local. La coordination de l'action sociale est dévolue au département. Le CCAS se trouve de fait au cœur d'une complexité institutionnelle où sa nature territoriale ne suffit pas à justifier son rôle de coordinateur. Il est nécessaire localement que le pouvoir politique le soutienne dans cette démarche.

Le législateur a volontairement occulté la question des interactions entre l'action sociale départementale et l'action sociale communale, pour laisser aux élus locaux le soin et la liberté de gérer les antagonismes.

Traditionnellement, dans une relation d'aide et assistance aux usagers, les CCAS sont de plus en plus confrontés à des logiques d'intervention globale et participative.

La contractualisation conditionne l'action sociale facultative des CCAS.

Aucun cadre législatif ne conditionne l'action sociale facultative.

L'enjeu politique local pousse les élus locaux à initier des politiques sociales territorialisées : politique du logement, envers les enfants et les familles, etc...

Ces politiques sont de plus en plus possibles grâce à des partenariats ; un exemple le contrat Enfance, et le contrat Temps Libre. L'Etat, par le biais des caisses d'allocations familiales, passe convention avec les communes pour le développement de politique locale envers des publics spécifiques (familles et enfants) ; l'état amène des moyens aux communes qui s'engagent à créer des nouveaux services ou à développer des services existants.

Ces conventions ne prennent pas seulement en compte l'aspect financier ; ils conditionnent le conventionnement à l'existence d'un projet de service et à une évaluation autant qualitative que quantitative. La commune est signataire des conventions et destinataire des financements ; dans le cadre du contrat enfance, le CCAS est chargé du suivi de la convention mais ne reçoit aucun financement direct .

Ces conventions sont adaptées aux réalités locales et permettent une réelle adéquation aux besoins locaux. L'état impulse et met en œuvre des politiques sociales au moyen de ses services déconcentrés.

Dans le cadre de l'action sociale facultative , le CCAS de Saint Jean de Luz a différents types d'intervention.

Les interventions sur le mode assistanciel : bons alimentaires, tarifs réduits cantine pour les enfants luziens, remboursements des transports pour le 3^o âge, secours, aides aux vacances (classes de neige , séjours , centres de loisirs).

Les Secours : le conseil d'administration réunit chaque mois, attribue des secours ; ces aides interviennent sur un mode subsidiaire, quand d'autres fonds n'ont pu intervenir (fonds social pour le logement, fonds énergie, fonds d'aide aux jeunes,...) ; les règles d'attribution sont aléatoires, toutes les informations sur la situation des usagers rentrent en compte. Cette souplesse d'attribution permet d'accorder des aides, en-dehors de cadres rigides, mais le caractère aléatoire soumet ces aides à l'approbation des administrateurs présents. Il règne donc un sentiment d'insatisfaction et d'incompréhension parfois pour les professionnels. Par exemple, même si la loi contre l'exclusion prend en compte les dépenses de téléphone, le conseil n'a jamais pris en compte ce type d'impayés.

Ces interventions sont faites sur présentation d'un dossier, en fonction des ressources des personnes.

Autres types d'intervention.

Le CCAS gère les **demandes de logements sociaux** : ce domaine, particulièrement sensible, est confié à la direction . Le CCAS participe aux commissions d'attribution HLM. La ville ne gère que quelques logements d'urgence , l'office départemental HLM gérant le parc social.

Le CCAS est appelé à participer à toute commission ou projet ayant trait au social.

Le suivi du partenariat :

- avec le centre social et toutes les associations locales dans le domaine social (toxicomanie, logement d'urgence, SIDA, emploi...) ;
- avec les institutions : suivi du contrat enfance avec la CAF de Bayonne et négociation en cours d'un contrat temps libre ; travail avec le Conseil Général et les services déconcentrés de l'Etat sur les schémas départementaux...
- élaboration avec le Procureur d'une commission de prévention à la délinquance ;
- mais parfois des domaines de compétences assez originaux lui sont attribués : exemple, le CCAS anime le comité de pilotage de la Navette Inter-quartiers : la mission de service public a été confiée à une entreprise locale ; le directeur de l'entreprise «gère» le service avec le directeur du CCAS.

La multiplicité des attributions du CCAS de Saint Jean de Luz lui confère de fait une vision élargi du tissu social. Cependant, on peut d'ores et déjà noter l'absence des jeunes parmi les usagers de ce service.

1.2.3 Les moyens du CCAS : un budget et une équipe.

Le budget du CCAS.

Le budget du CCAS n'est pas une partie du budget communal des affaires sociales. Etablissement « autonome », il reçoit une subvention de la mairie (Voir annexe 3).

Les dépenses communales d'action sociale vont connaître une réforme. En effet, le contingent d'aide sociale que toutes les communes devaient versées au département pour financer l'aide sociale doit disparaître début 2000. L'Etat ayant repris la gestion de l'aide médicale par le biais des organismes de sécurité sociale, prélèvera au franc le franc, sur la dotation globale de fonctionnement allouée aux communes, le montant actuel du contingent d'aide sociale. Cette réforme profonde déstabilise les relations département-commune, et les effets ne sont pas encore analysables.

Le CCAS dispose de son budget propre, en recettes et en dépenses (annexe 4).

Il dispose des recettes de fonctionnement suivantes :

- ⇒ les subventions versées par la commune,
- ⇒ les produits provenant des prestations de services fournies par le CCAS (ex : portage de repas),
- ⇒ les versements effectués par des organismes au titre de leur participation financière aux services gérés par le CCAS (ex : le conseil général pour le service instructeur RMI),
- ⇒ le remboursement de frais liés à l'établissement des dossiers de demandes d'aide sociale légale,
- ⇒ les dons et legs,
- ⇒ le tiers du produit des concessions de terrains dans les cimetières,
- ⇒ dans le cadre d'action spécifique, des financements liés à des dispositifs ou des actions particulières.

Le CCAS est soumis à des dispositions budgétaires identiques aux dispositions applicables aux communes, c'est à dire :

- ⇒ une procédure de vote par le conseil d'administration,
- ⇒ l'équilibre et la sincérité du budget,
- ⇒ l'arrêté annuel des comptes,
- ⇒ les dépenses obligatoires,
- ⇒ le débat sur les orientations du budget.

Le président du CCAS est l'ordonnateur des dépenses et des recettes.

Il est émis des titres de recettes et des titres de dépenses sous contrôle du Trésor Public. Il existe des régies de recettes, des régies d'avance qui permettent la manipulation de fonds

dans le service. Toute opération de trésorerie est effectuée par le Trésor Public. Ce fonctionnement, très administratif, manque de souplesse. Chaque type de dépense doit être prévu, faute de quoi la dépense ne peut être réalisée sans décision modificative du budget. Le temps de « gestion » d'une problématique doit être intégré dans tout projet. Le CCAS est soumis aux règles de comptabilité publique : les fonctions de comptable du CCAS sont exercées par le receveur municipal. Depuis 1997, un nouveau plan comptable est appliqué : l'instruction comptable M14. Ce changement rapproche la gestion publique de la gestion privée. En effet, les immobilisations sont désormais soumises à amortissement, le plan comptable général se retrouve dans la M14.

Le personnel du CCAS : des professionnels en devenir, une équipe face au changement.

Les agents du CCAS sont des agents des collectivités locales et relèvent du statut de la fonction publique territoriale (annexe 5).

Le président du CCAS, le maire, nomme les agents.

Nommé par le président, le directeur est un agent des collectivités locales. Pour être nommé titulaire, il doit avoir le statut d'attaché territorial, grade de cadre de la fonction publique.

Actuellement, aucune formation spécifique n'existe pour les directeurs de CCAS. C'est donc une filière administrative qui est généralement suivie par ces attachés.

Recrutée depuis juin 98, sous un statut contractuel, pour une durée de trois ans, il me sera nécessaire de passer le concours d'attaché pour intégrer la fonction publique territoriale. Ce statut précaire ne pose cependant aucun problème de reconnaissance, et me permet par contre une certaine « indépendance ».

Ce manque de spécialisation des directeurs pose question à l'association nationale des directeurs de CCAS, face à la complexité de l'action sociale et aux problématiques qu'ils sont appelés à gérer.

Le travail de diagnostic social, la méthodologie de projet, le travail en réseau sont autant de nouvelles compétences professionnelles nécessaires à ce type de poste. Peu de travailleurs sociaux sont recrutés sur ce type de poste.

Mon expérience associative et ma formation initiale de conseillère en ESF m'ont menée à fondamentalement transformer la gestion du service. Ne possédant aucune culture administrative, une implication des agents en poste a été nécessaire ; la gestion du service

est devenue participative. Chacun est responsable de sa spécificité, mais doit posséder une certaine polyvalence.

Des réunions de service, inexistantes auparavant, ont permis de mettre en œuvre une nouvelle dynamique. La gestion du personnel est conditionnée par le statut du personnel. Le directeur a un rôle hiérarchique et procède, en collaboration avec l' élu chargé des affaires sociales, à la notation annuelle du personnel.

Un système complexe assure l'évolution des carrières des agents qui se décline en grade et échelon. Le service du personnel de la mairie aide le CCAS à gérer cette complexité. D'autre part il existe une commission technique paritaire départementale pour les établissements de moins de cinquante agents qui assure le rôle d'instance de concertation pour toutes les questions inhérentes au personnel.

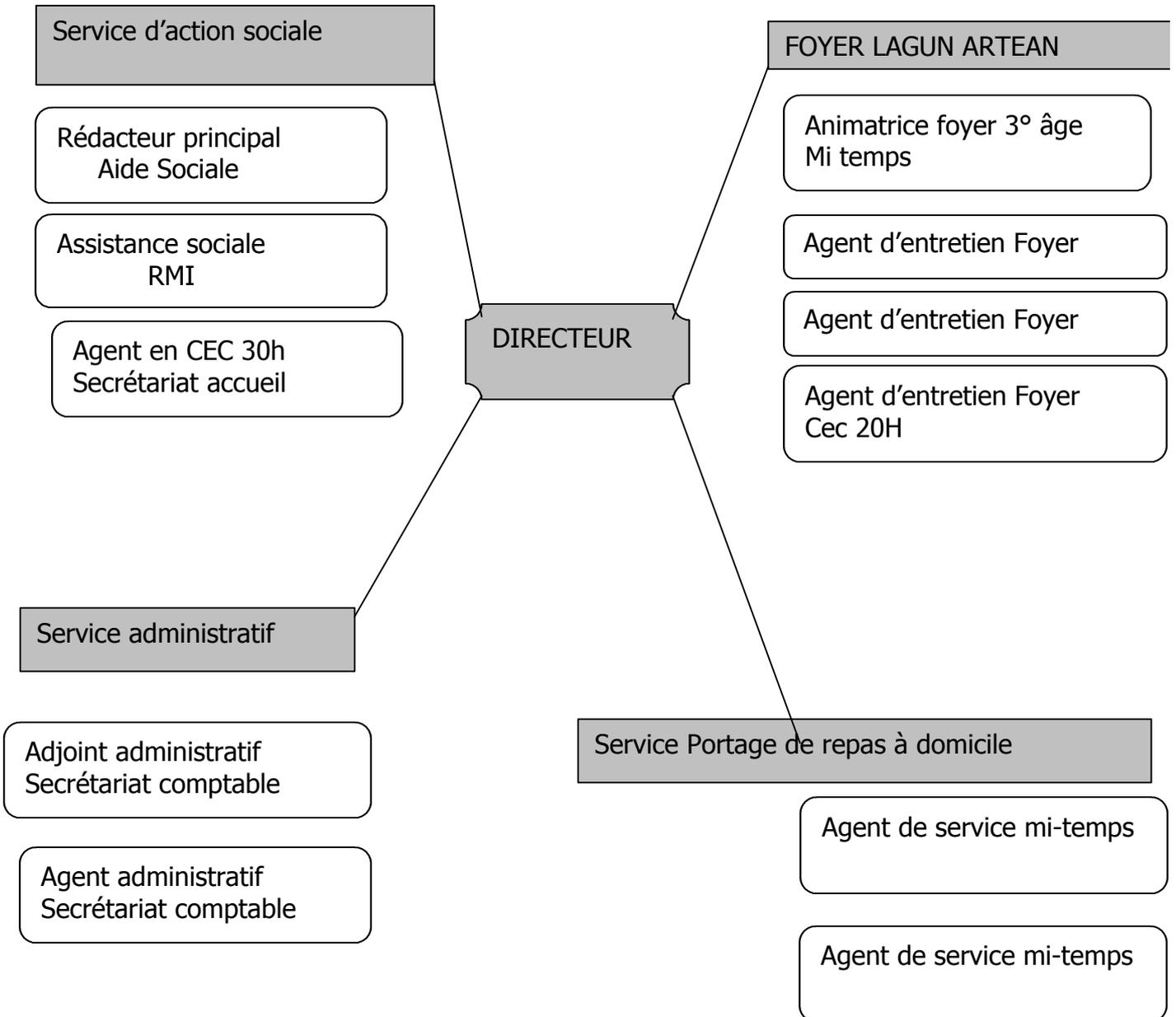
Les agents du CCAS expriment régulièrement le manque de considération pour leur service, cependant aucun d'eux ne souhaite quitter ce service réputé difficile.

Au contraire, ils affichent tous une réelle implication dans l'évolution du service ; le changement de direction a bouleversé quelque peu les relations internes mais j'ai pu m'appuyer sur une équipe compétente et motivée, ce qui a facilité mon entrée en fonction. Les changements en cours (arrêt de l'instruction des dossiers d'aide médicale) sont brutaux et subis par les CCAS sans aucune concertation. Une réflexion commune et participative permet de faire face au changement : le statut de fonctionnaire titulaire assure une sécurité certaine qui facilite l'adaptation.

Un projet de réorganisation du service sera présenté au maire après avoir été travaillé par l'équipe.

Hormis l'assistance sociale, aucun agent ne possède de formation sociale ; un plan de formation a été mis en place pour palier à ce manque : des formations à l'accueil des publics en difficultés ont été demandées et accordées en 1999.

ORGANIGRAMME ACTUEL DU CCAS DE SAINT JEAN DE LUZ



1.3 .Les nouvelles missions du CCAS : observatoire, opérateur et promoteur de l'action sociale locale.

1.3.1 Des outils de diagnostic des besoins sociaux.

Le décret de 95 prévoit que chaque année le CCAS procède à une **analyse des besoins sociaux** de l'ensemble de la population.

Aucune disposition ne précise le contenu de cette analyse, chaque commune procède en fonction de ses propres critères . ce diagnostic fait l'objet d'un rapport présenté au conseil d'administration du CCAS. Cette analyse est un outil à double tranchant fortement soumis à l'image sociale que veulent laisser transparaître les élus. Etablissement public distinct, malgré sa gestion participative, le CCAS reste un outil des élus locaux. Difficulté alors pour le professionnel d'analyser des chiffres, au regard d'une commande politique ; une extrême objectivité est de rigueur. Cette analyse est transmise à la préfecture.

Un observatoire médico-social a été mis en place en 1997 par le CCAS, afin de connaître au plus près les données sociales luziennes.

Six thèmes d'observation ont été retenus : Accueil et Protection de l'enfant, Orientation, Emploi-Insertion, Pauvreté Précarité, Santé, Logement, Prévention Animation.

Chaque acteur local (liste en annexe 6) est invité à produire des tableaux statistiques trimestriellement, au CCAS qui gère cet observatoire. Une réunion annuelle des partenaires locaux est prévue pour présenter une analyse des données et dégager des tendances.

Cet outil est dans une phase de démarrage et doit s'enrichir de données comparatives, au cours des prochaines années.

Un réel souci de diagnostic semble exister, mais les résultats ne font pas toujours plaisir aux élus ; ces deux outils ont permis d'enclencher du travail en réseau avec les partenaires locaux. La logique institutionnelle se confronte à d'autres logiques, et dépoliarise la tendance nombriliste de chaque intervenant, le « forçant » en participant à cette démarche à une ouverture environnementale. Chacun est spécialisé dans des catégories, et ne perçoit l'action sociale que par le biais de sa spécialisation. Le CCAS apporte là un moment d'échange et d'information qui concourt à situer l'action sociale dans un concept de développement local.

Le CCAS doit acquérir fin 99, un nouveau logiciel de gestion en réseau qui lui permettra une meilleure connaissance de ses usagers.

Nul n'est unique, mais fait bien partie d'un tout. La cohérence est lisible au niveau local. Dans ce schéma, les jeunes apparaissent au travers du champ de l'insertion sociale et professionnelle, mis en œuvre par la mission locale et par le fonds d'aide aux jeunes. Ces indicateurs sociaux sont à analyser dans le domaine de l'intervention sociale ; ce sont des constats qui permettront d'étayer l'opportunité d'une politique locale (Annexe 7 : Copie article Sud Ouest).

1.3.2 Le CCAS opérateur ou coordinateur d'un réseau de partenaires ? **Analyse de ses modes d'interventions.**

Des partenaires spécialisés, type mission locale ou association de prévention, tentent de mailler un territoire recouvrant plusieurs communes ou même plusieurs cantons. Le CCAS, généraliste, anime un réseau de partenaires spécialisés sur un territoire. D'où l'impérative nécessité d'amorcer une réflexion approfondie sur la notion de territoire (question étudiée en deuxième partie).

Le CCAS entre en concurrence et parfois même en conflit, avec les circonscriptions de travail social, le département, qui elles aussi ont cette mission de coordination locale.

Les interventions du CCAS sont aux travers des attributions décrites, basées essentiellement sur le mode curatif : les aides et secours attribués par le conseil d'administration s'adressent à des populations en difficultés sociales. Le CCAS répond ponctuellement aux demandes ; on lui alloue des moyens pour répondre à ces demandes. Les usagers du service deviennent parfois titulaires de « droit », et au vu des augmentations de certaines demandes (bons alimentaires = + 30% en un an), il a été nécessaire de revoir ces modes d'intervention.

Une réflexion a été engagée avec les partenaires : en 98, j'ai constaté que les attributions de bons alimentaires étaient au plus fort les mois d'hiver où les Restos du Cœur et les autres associations caritatives redoublent d'efforts et de distribution. Les assistantes sociales de secteur étaient les principaux prescripteurs de ces demandes. J'ai donc provoqué une réunion de tous les intervenants institutionnels et associatifs dans un cadre intercommunal (constat également que Saint Jean de Luz était la commune qui dépensait le plus par ce mode d'aide), pour impulser une réflexion globale sur ce mode d'intervention. L'idée d'une épicerie sociale a été lancée, provoquant réticences certes, mais questionnement pour tous.

Ayant affirmé que je n'avais aucune intention de réduire le budget alloué à ces aides, mais que je ne voulais pas stopper les bons alimentaires en septembre comme l'année passée,

lors d'une séance de travail avec le secteur, chaque assistante sociale a pris conscience des attributions excessives pour certains usagers, le bon alimentaire étant une réponse concrète, immédiate, à donner lors de permanences.

L'intervention du CCAS devient maîtrisable, l'attribution est concertée, les règles d'attribution sont écrites et définies tout en restant à l'estimation du travailleur social ; on enclenche lentement un changement de mode d'intervention, une concertation négociée. La demande a évolué et un bilan des premiers mois a démontré un changement notable des attributions.

1.3.3 Le CCAS , promoteur de l'action sociale locale.

Perçu en interne comme le bureau des pleurs, le CCAS ne bénéficie pas d'une image dynamique. Participant aux réunions de coordination des services municipaux avec les chefs de service et les élus, j'ai appris à connaître de l'intérieur l'organisation d'une commune. Cette coordination , plutôt rare dans les communes, permet au CCAS d'intégrer une dimension globale ; en effet, le domaine social touche l'urbanisme, le domaine public, le sport, les finances, etc... Force est de constater qu'il a fallu se faire écouter, mettre son grain de sel dans des domaines où, a priori, le social n'avait pas lieu d'intervenir. Chaque semaine, je m'applique à informer des projets, des problèmes ; les apartés sont souvent négatives, mais je persiste à vouloir convaincre de la nécessaire dimension sociale d'une gestion municipale.

Le développement local ne peut se concevoir sans intégrer la dimension sociale de développement.

L'anachronisme de voir un CCAS gérer la question du transport public tente à le démontrer ; mon expérience de développement d'animation dans les quartiers au poste de directrice du centre social m'a imposée sur ce projet de Navette inter quartiers.

En externe, les partenaires locaux, connus lors de mon ancien poste, ont naturellement continué sur la même logique de réseau.

Le partenariat avec le service départemental nécessite une analyse particulière ; en effet la mission du CCAS donnée par la loi de 86 comme étant l'animateur d'une action sociale générale de prévention et de développement social dans la commune, n'est pas encore ancrée dans les pratiques.

Le service départemental a changé de responsable de circonscription, les CCAS locaux réagissent à un nouveau mode de gestion des relations partenariales : l'information ne circule plus par les canaux habituels.

De nouveaux dispositifs sont mis en place sur les communes sans que les CCAS ne soient avertis. Le CCAS reste marqué par son appartenance à une municipalité et par son aspect administratif.

Le CCAS, au cœur de la complexité de l'action sociale, peut s'appuyer sur son statut et son organisation pour répondre aux besoins des usagers, mais il doit se montrer innovant face aux évolutions des politiques sociales et à la décentralisation.

L'échelon communal est pertinent face aux problématiques sociales. La bande de jeunes mineurs qui traînent, à longueur de journée, en buvant de la bière, sur la place, n'est pas simplement du ressort du Conseil Général et de sa compétence exclusive en matière d'aide sociale à l'enfance.

Pour la commune, il ne suffit pas d'envoyer la police municipale, ou de signaler ces jeunes mineurs en se retranchant derrière les compétences du service départemental qui, peut-être, déclenchera une mission d'observation de la prévention spécialisée. Il est nécessaire de construire une intervention concertée, avec le centre social, avec les familles, avec les élus, et le CCAS.

Le CCAS n'est pas un simple opérateur, il anime une action générale de prévention de développement social dans la commune, conformément à la loi de 1986. En ce sens il peut être le promoteur des projets locaux d'action sociale.

Il me semble donc important, avant de présenter la création par le CCAS d'un service pour la jeunesse luzienne, de faire un détour par les évolutions du concept de territoire, espace de vie des jeunes, d'analyser la pertinence d'une politique locale envers les jeunes dans un axe de développement social local.

DEUXIEME PARTIE.

2 - Vers une politique locale de la jeunesse.

Avant de décrire la mise en œuvre de ce projet, il convient d'analyser qui sont les futurs usagers, les jeunes, et quelle est la pertinence ou la légitimité de l'échelon communal concernant la jeunesse.

2.1 Prise en compte de la jeunesse ou des jeunes ?

2.1.1 Que signifie aujourd'hui être jeune ? Qui sont les jeunes ? Comment définir ce groupe social ?

Le dictionnaire Larousse définit ainsi la jeunesse : « Période de la vie humaine entre l'enfance et l'âge mûr ». Cette définition, par sa simplicité, démontre la difficulté à situer le début et la fin de la jeunesse, mais induit l'idée d'un cycle.

Olivier Galland⁶, sociologue, titre un article de la revue de la Sauvegarde de l'enfance, « La jeunesse et les jeunes : d'un état d'esprit à un groupe social en mutation ». Il propose une définition fonctionnaliste de la jeunesse qui consiste à l'analyser comme un cycle de vie constitué par une série de statuts et de rôles sociaux qui évoluent avec l'âge et donc passent par des étapes qui découpent les classes d'âge. L'âge est une réalité biologique, mais la maturation physiologique de l'enfant, puis de l'adolescent, varie selon les individus et les époques.

L'âge est un critère statistique mais qui ne suffit pas à définir la jeunesse.

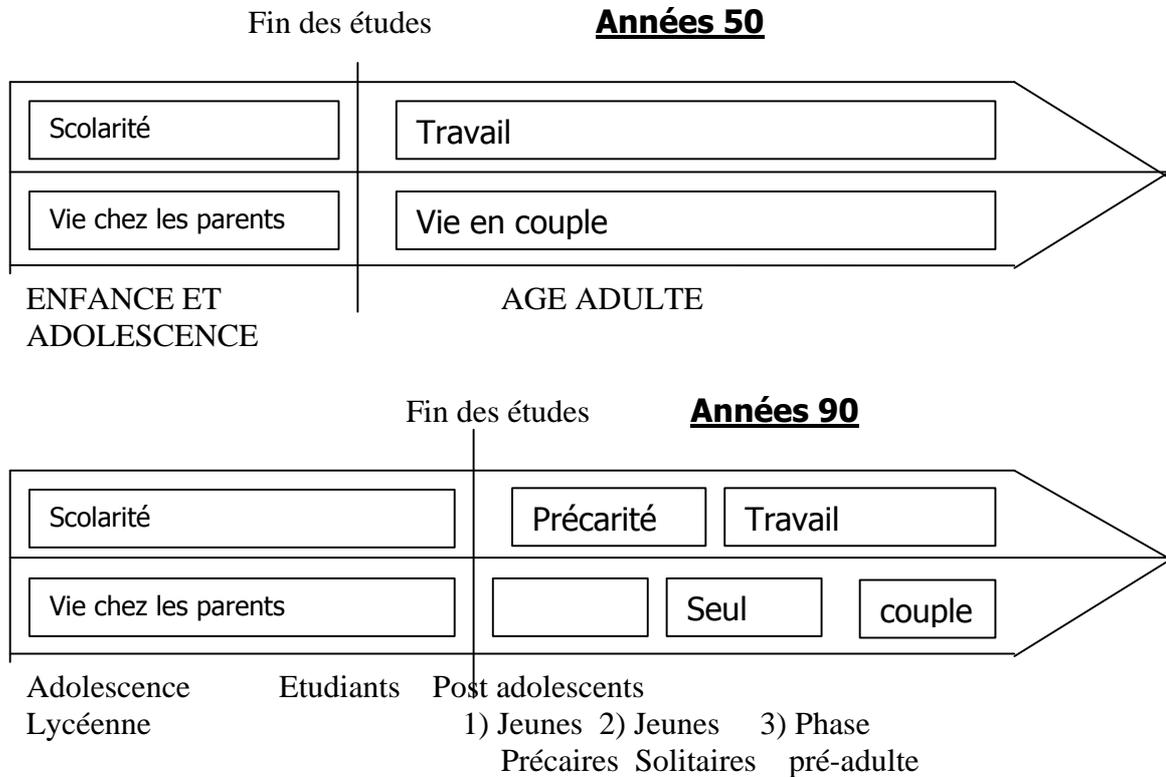
La notion de jeunesse a évolué dans l'histoire, face aux évolutions de notre société.

La fin de la jeunesse se situe à l'entrée dans la vie d'adulte .

⁶ Olivier Galland, sociologue à l'Observatoire Sociologique du Changement, IEP de Paris, 27, rue Guillaume. Paris 7^e

Olivier Galland présente ce processus qui s'effectue sur deux axes, sous forme du schéma suivant⁷ :

- Les modèles d'entrée dans la vie adultes -



Dans les années 50, on note une relative homogénéité du modèle d'entrée dans la vie adulte. De nos jours, on remarque des différences, selon le sexe, fille et garçon ne suivent plus le même schéma, selon les catégories sociales où les modèles de référence ne sont plus identiques.

La scolarité s'allonge car l'entrée dans le monde du travail est de plus en plus difficile et incertaine pour les jeunes. Les diplômés ne sont plus garants d'une insertion pour les jeunes. La vie en couple et la naissance du premier enfant sont retardés. Outre les seuils qui évoluent, les modes de vie et les centres d'intérêt des jeunes ont changé ; les modèles familiaux, plus libéraux, permettent aux jeunes de rester plus longtemps chez leurs parents qui ont un rôle de solidarité important. Pour les jeunes en rupture familiale, ceux pour qui cette solidarité ne joue pas, l'accès à un travail ou l'accès à un logement autonome est un parcours difficile et une période de précarisation des jeunes. La fin de la scolarité marque le démarrage d'une période transitoire incertaine, faite de petits boulots, de précarité.

⁷ Schéma extrait de la Revue de la Sauvegarde de l'Enfance. N°2. 1999

Ces changements de normes semblent irréversibles et ne sont pas simplement liés à une conjoncture socio-économique défavorable. Les cycles ternaires jeunesse-formation, maturité-travail, vieillesse-retraite, sont profondément remis en cause, et la situation des jeunes n'est que le reflet des évolutions de notre société. Les rapports intergénérationnels bougent.

Ce passage de la jeunesse devrait être plus ou moins semé d'embûches, de succès et de révoltes pour aboutir à plus ou moins long terme à un état d'adulte inséré.

Il n'est pas rare d'entendre parler de génération sacrifiée, d'une jeunesse conformiste et standardisée, d'une jeunesse sans projets.

La jeunesse n'a jamais été autre chose que le reflet d'une société à un temps T.

Notre société de consommation immédiate en recherche d'un modèle de développement durable, n'est pas pour l'instant capable de proposer aux apprentis de la vie des étapes repérables et repérées ; les adultes sont confrontés aux mêmes difficultés d'insertion que les jeunes, mais ils peuvent bénéficier d'un « statut » à partir de 25 ans dans le cadre du RMI.

A l'inverse, on observe une société d'adulte qui prône les valeurs de la jeunesse ou qui tente de prolonger le plus tard possible les apanages de la jeunesse ; on veut rester jeune paraître jeune, s'habiller jeune, au risque de ne plus rester branché ! On peut se demander à quoi veut-on rester branché ? La sagesse ayant depuis longtemps perdue ses vertus, notre société a du mal à gérer la vieillesse, on ne repère plus les frontières.

Jean Pierre BOUTINET⁸ affirme que l'adulte n'est plus ce qu'il était. «Longtemps considéré comme l'accomplissement de l'idéal humain, l'adulte apparaît depuis quelques décennies comme un adulte en crise, sans repères, que l'on pourrait qualifier d'immature.»⁹ Comment alors aborder les situations de ces jeunes adultes entre 18 et 25 ans, voire plus ?

Peut-on encore parler de la jeunesse, ou doit-on plutôt employer le terme de jeunesses plurielles ?

Les situations de jeunes sont tellement variées, entre les jeunes qui vont bien (ce qui est le cas de la majorité d'entre eux), les jeunes étudiants, les jeunes sans diplômes, les jeunes surdiplômés, les jeunes des banlieues, les jeunes des villages, les jeunes qui travaillent, les jeunes chômeurs, les jeunes apprentis, etc,...

⁸ Jean Pierre BOUTINET. Professeur à LUCO-IPSA d'Angers a publié en 1998 un livre « L'immaturité de la vie adulte »

⁹ Dossier « L'individu en quête de soi » revue Sciences Humaines n° 91 février 1999 .

On parle des phénomènes des bandes, et par contre, on constate une montée inquiétante des suicides chez les jeunes isolés.

On médiatise à outrance les jeunes qui se révoltent, qui brûlent des voitures ou qui mettent à sac des structures socio-éducatives qu'on avait pourtant installées pour eux. Ces jeunes n'expriment-ils pas tout simplement la révolte que leurs parents au chômage n'ont pu faire ? Ne sont-ils pas en train d'exprimer leur refus de l'individualisation et de la mondialisation au nom de qui est sacrifié le genre humain ? Aujourd'hui, nul n'est capable de dire ce qu'ils ont à gagner, prenons garde qu'ils n'aient plus rien à perdre.

Se pose alors la question de la citoyenneté des jeunes, sujets de droits et de devoirs.

De plus en plus tôt les jeunes peuvent disposer de « droits » : un exemple l'accès à un compte en banque est possible depuis l'âge de 14 ans ; on les reconnaît dès leur plus jeune âge comme des consommateurs potentiels, mais est-ce vraiment leur reconnaître une réelle citoyenneté ? De nombreuses mairies ont mis en place des conseils municipaux d'enfants (le premier date de 1979) ou des conseils communaux de jeunes offrant aux jeunes un espace d'expression et parfois d'action, véritables lieux d'apprentissage et d'exercice de démocratie participative.

François Hannover¹⁰ lie la notion de citoyenneté à la valeur-travail ; il affirme que « longtemps encore l'activité salariale restera cruciale pour la socialisation et que la phrase « j'ai trouvé une place » signifiera qu'on détient le sésame pour l'exercice de la citoyenneté. Les jeunes sont aujourd'hui « béquillés » par un appareillage toujours plus sophistiqué de mesures et de dispositifs... Le jeune n'est plus une force sur laquelle se bâtit l'avenir mais plutôt un cas qui pose une litanie de problèmes »

Pour lui, la citoyenneté des jeunes est le véritable enjeu de la démocratie locale, une articulation entre les systèmes de valeurs d'hier et ceux qui se préfigurent pour demain.

L'enjeu du local est là aussi souligné. Joël Roman, de la Revue Esprit, rappelle que « le préalable de toute invocation de la citoyenneté devrait être au contraire, la reconnaissance de celui qu'on souhaite tel comme partie prenante de la communauté...avant d'être soumission à une loi commune, obéissance à un Etat ou participation à une souveraineté, la citoyenneté est en effet d'abord concitoyenne, c'est-à-dire capacité de partager ensemble un même espace symbolique de reconnaissance. » La cité me semble être le plus proche espace de reconnaissance.

Un bref retour, donc sur cette notion d'espace ,de territoire.

¹⁰ François HANNOYER. Association pour la Démocratie et l'Education Sociale et Locale (ADELS)
108.110 rue Saint Maur 75011 Paris.

Existe-il un espace de la jeunesse ?

Les modes d'expression des jeunes (skate, basket, HIP HOP, bi-cross) se situent de fait dans l'espace public, dans la rue. Les structures socio-culturelles ont fait long feu ! au sens figuré comme au sens propre ! L'urbanisation a prévu des espaces fonctionnels et des espaces de circulation, oubliant souvent les espaces de vie et d'échanges informels où les liens sociaux se tissent, trames de la cohésion sociale. Les vieux, non plus, ne trouvent pas de place dans l'espace public. Les liens intergénérationnels n'existent que très partiellement, la cellule familiale offrant de moins en moins cette possibilité d'échange et de transmission de valeurs.

Les jeunes, dont la principale occupation est de se retrouver entre amis, s'approprient des lieux (cage d'escalier, place et banc public, etc ...), dans leur quartier ; sortir du quartier devient un véritable voyage.

Dans des quartiers sans véritable passé ou références culturelles, les jeunes se répartissent des territoires, par tranche d'âge, par nationalité, ou par appartenance à des « bandes ». Ils organisent des espaces de reconnaissance car, à défaut d'avenir projeté, ils savent au moins d'où ils sont.

Les jeunes revendiquent une place dans la vie de la cité, les élus doivent tenir compte de leurs aspirations. Ils sont la partie de la population la plus menacée par le chômage, par les toxicomanies, par le Sida, par le suicide, par la précarité et l'exclusion ; pour préserver sa cohésion notre société doit s'appuyer sur les valeurs de la jeunesse. L'amitié et la solidarité sont les valeurs que mettent en avant, le plus souvent les jeunes (Enquête de la Sofrès, 1997).

Le concept de développement social local s'appuie sur l'espace humain, et les jeunes ne seront pas les laisser pour compte.

De ces quelques observations, il découle une complexité extrême de ce groupe social que sont les jeunes, une impression de flou.

Mais ne pourrait-on pas aussi considérer cette complexité comme une richesse ?

Ne serions-nous pas, nous, les adultes, en train de faire porter à la jeunesse (que nous avons perdue !), les désillusions de nos propres modèles ?

Louis Dubouchet, sociologue, lors d'un colloque du CODASE¹¹ pose la question :

«Comment les politiques considèrent-ils la jeunesse : en tant que risque social ou promesse pour l'avenir ?»

Louis Dubouchet parle du silence des politiques sur ce thème.

Comment alors construire une réponse adéquate à leurs besoins ?

Les politiques publiques se sont depuis la Libération, soucieuses de ce groupe social et un détour sur ces politiques sociales catégorielles est nécessaire.

2.1.2 Politique publique et jeunesse.

Les politiques publiques en ce domaine ressemblent à un véritable patchwork.

L'action publique envers les jeunes concerne des domaines très divers : éducation, protection, insertion, prévention, animation, intégration et participation. Les acteurs institutionnels sont nombreux : Education Nationale, Protection Judiciaire, Aide Sociale à l'Enfance, Missions Locales, Prévention Spécialisée, Centres Sociaux, MJC, Mouvement d'Education Populaire etc,... la liste est longue !

Avant 1975 le modèle est l'intégration.

C'est en 1936 qu'est créé le premier sous-secrétariat d'Etat à la « jeunesse ». Depuis, de multiples ministères se sont succédés sous des appellations diverses.

La Jeunesse fut souvent rattachée à la famille, à l'éducation ou au sport.

Le modèle de référence de la Libération à 1975, le modèle dominant est l'intégration : les jeunes devaient intégrer la société des adultes, système de stabilité sociale (emploi, famille, logement). Les fonctions intégratrices du travail ont été balayées par les évolutions du secteur économique, la famille a perdu ses vertus stabilisatrices, le logement autonome n'est concevable qu'avec une autonomie financière. Les problèmes des jeunes sont pris en compte soit par des services de protection de l'enfance (Aide Sociale à l'Enfance, Département), soit par la Protection Judiciaire de la Jeunesse (Etat) qui se charge des jeunes « déviants ».

En 1981 , le rapport Schwartz : un nouveau référentiel apparaît, l'insertion.

Entre 1973 et 1983, le taux de chômage des jeunes, neuf mois après la sortie de l'école, a quadruplé.

En 1981, Bertrand Schwartz diagnostique un phénomène structurel dans son rapport intitulé « Insertion professionnelle et sociale des jeunes ». Il fonde les missions locales sur cinq principes innovants¹² :

¹¹ CODASE : Comité dauphinois d'action socio-éducative 1995.

¹² Extrait d'un interview de Bernard SCHWARTZ, mai 1999, Journal de l'action sociale

- «La proximité, avec la nécessité de sortir des espaces administratifs habituels pour aller au-devant des jeunes.
- La globalisation, dans le traitement dynamique de l'ensemble des difficultés comme dans leur traitement temporel, puisqu'il s'agit de travailler sur le passé, le présent et l'avenir.
- La participation des jeunes à l'amélioration de leur propre sort.
- L'inégalité des chances doit être compensée par la discrimination positive
- Les missions locales doivent innover pour construire autour des jeunes de nouvelles réponses.»

Les collectivités territoriales sont interpellées sur ces dispositifs : les trois acteurs état-associations-communes ont rarement réussi ce partenariat.

En 1988 : il existe des politiques centrales mais pas de politique spécifique pour la jeunesse.

Face à une montée en charge des situations d'exclusions, l'Etat, en 1988, décide d'adopter des politiques centrales en matière de lutte contre l'exclusion.(Loi sur le RMI, Loi Besson, Loi Neiertz, etc).

Il se dégage des priorités en matière d'action sociale et les jeunes doivent s'inclure dans ces politiques. Il en résulte une multitude de partenariat complexe dont nous verrons une illustration concrète en analysant ultérieurement la situation luzienne.

En 1998, la loi sur l'exclusion traduit par des mesures concrètes, l'exigence de solidarité de notre société. Elle s'appuie sur quatre principe essentiels :

- l'affirmation d'un même accès de tous aux droits fondamentaux
- la prévention des situations d'exclusions
- répondre à l'urgence sociale,
- la mise en cohérence des actions.

Les « jeunes » ne sont pas une catégorie spécialement mis en exergue par les nouvelles mesures. Ils sont concernés par la mise en œuvre du programme TRACE , dans le cadre de l'accès à l'emploi, programme qui permet de construire un parcours d'insertion individualisé pour les jeunes de 16 à 26 ans confrontés à un risque d'exclusion professionnelle. Le jeune bénéficie alors d'une couverture sociale pendant toute la durée du parcours qui doit aboutir à une insertion durable.

(ART 5 de la loi du 29 juillet 1998 et circulaire DGEFP/DIIJ du 23 octobre 1998)

2.1.3 Les jeunes et les pouvoirs locaux.

Pour les acteurs locaux, les jeunes représentent les 15/25 ans : ces 15/25 ans constituent un groupe social complexe ; on peut dissocier les mineurs 15/18ans, des jeunes adultes majeurs.

Pour le premier groupe, on peut clairement identifier le champs de compétence du Conseil Général (Aide Sociale à l'Enfance de 6 à 16 ans), les politiques familiales des Caisses d'Allocations Familiales, et les missions des services de justice et de Protection Judiciaire de la Jeunesse.

Pour les 18/25 ans, les partenaires sont nombreux et spécialisés (emploi, toxicomanies, etc.) et manquent de concertation.

Ces jeunes constituent tous cependant la jeunesse.

Les collectivités territoriales (commune et département) répondent de manière classique aux besoins des jeunes : par l'animation socio-culturelle, la prévention spécialisée, les missions locales.

Ces réponses sont en terme institutionnalisés, ou en terme d'équipement. Les équipements et clubs sportifs sont en effet souvent considérés comme facteur d'intégration pour les jeunes dans une ville, le sport étant perçu comme socialisant et éducatif.

La ville est un espace organisé de rencontres et de conflits parfois, où les jeunes peuvent maîtriser leur environnement. Le quartier dans les grands espaces urbains représente l'espace que maîtrisent les jeunes, où ils peuvent s'identifier.

La gestion de cet espace public est de la compétence de la commune qui doit l'organiser pour répondre aux besoins de tous ses habitants.

C'est autour de cette notion d'espace public, qu'Alain Vulbeau¹³, sociologue, analyse la place des jeunes dans les dimensions de l'espace urbain, de la citoyenneté, ou de l'expression sociale. « Répondre aux besoins des jeunes, ce n'est pas seulement construire des équipements culturels et sportifs, c'est aussi se poser la question sur la demande des jeunes ... La demande des jeunes n'est pas centrée sur l'appropriation d'un lieu unique, mais sur la possibilité d'accès à une multiplicité de lieux aux statuts différents : cachettes, repaires, espaces de proximité, abords d'équipements publics, espace de transition entre le quartier et la ville, lieu de consommation, cheminements d'un espace à l'autre »

¹³ Alain Vulbeau . « L'espace public de la jeunesse ». Actes du colloque du CODASE (comité dauphinois d'action socio-éducative) Les 15/25 ans Acteurs dans la cité Editions SYROS 1995.

C'est donc en terme de bassin de vie que l'on doit analyser les besoins spatiaux de la jeunesse.

2.1.4 La prévention primaire : le champ d'intervention de l'échelon communal.

Une politique locale peut se construire pour la jeunesse, ou plutôt pour les jeunes, y compris pour celle qui va bien, dont on ne s'occupe pas, celle qui sert de modèle et avec laquelle on essaye de combler l'écart entre la situation d'exclusion et la situation dite d'insertion.

Prendre en compte les besoins de tous les jeunes est une garantie du maintien de la cohésion sociale.

La médiatisation sur un mode sensationnel des problèmes de violence, de drogue, d'exclusion, fait écran de fumée sur la question de la jeunesse. Les professionnels eux mêmes participent à cette visualisation de ce groupe social.

L'échelon communal doit, quant à lui, répondre par une approche globale de la problématique jeune dans le cadre d'une prévention primaire.

Il est nécessaire de préciser ici cette notion de prévention primaire.

Le terme de prévention est défini dans l'article 45 du Code de la Famille ; il définit les préventions sociales collectives :

- La prévention primaire : « Organiser dans des lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale, des actions collectives visant à prévenir la marginalisation et à favoriser l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles ».
- La prévention secondaire, dite « spécialisée », intervient sur mission du Conseil général, dans le cadre de l'ASE, sur des lieux où sont apparus des phénomènes de marginalisation des jeunes. Ancrées sur un territoire délimité (souvent à l'échelle d'un quartier ou d'une cage d'escalier), les équipes de prévention spécialisées interviennent à posteriori, auprès de jeunes en rupture et marginalisés.

La prévention primaire se situe en amont des problématiques sociales, pour limiter l'émergence de comportements à risque, ou de phénomènes d'exclusion.

Le langage commun s'est déjà approprié le principe de la prévention primaire : « mieux vaut prévenir que guérir ».

La prévention spécialisée se fonde sur un diagnostic qui tient compte du contexte social local.

La prévention spécialisée revendique un rôle dans la prévention primaire, mais l'évolution de ses pratiques (action préventive qui de fait a pour but de réinsérer des jeunes), son mode de financement exclusif dans le cadre de l'ASE, lui confère un rôle spécifique auprès de populations en voie d'exclusion. Son personnel est essentiellement composé d'éducateurs spécialisés, de culture socio-éducative .

La prévention primaire que peut mettre en œuvre une commune, ne se limite pas à une frange de la population jeune ; elle doit prendre en compte les jeunes dans leur ensemble et leur assurer les meilleures conditions à leur développement. Le profil d'animateur est préféré à celui d'éducateur.

Réunir les conditions nécessaires pour assurer à l'ensemble de la population de la ville un espace de vie, permettant à chaque membre de se réaliser, d'être logé, soigné, de maintenir son emploi, de vivre en sécurité dans un environnement préservé, voilà quels sont les défis des maires d'aujourd'hui.

Economie, urbanisme, gestion du domaine public, affaires scolaires, social et sanitaire , autant de champs où ils peuvent intervenir à une échelle de proximité.

2.2 Le Territoire, espace de l'action sociale communale.

2.2.1 Qu'est ce que le territoire ?

Le territoire s'est toujours inscrit dans un mouvement permanent d'ajustement à l'évolution de la société française.

Joseph Gautier¹⁴, professeur de l'enseignement supérieur agronomique, définit ainsi les territoires.

« Avant 1789, les découpages de l'Ancien Régime respectaient et légitimaient les entités et les identités des Pays.

La Révolution Française, dans un projet de modernisation et de rationalisation, choisit un autre découpage, les départements, tout en créant les communes sur la base des paroisses.

La modernisation capitaliste et industrielle a restructuré les territoires en particulier par la création des infrastructures et de l'urbanisation.

Il existe quatre types de territoire :

- Les territoires politiques : les circonscriptions électorales, qui donnent la légitimité aux responsables politiques locaux régionaux et nationaux ...

¹⁴ Joseph GAUTIER, Revue pour Editions GREP Décembre 98 n°160.

- Les territoires administratifs : les communes, les départements, les régions. Communes et départements sont à la fois territoires politiques et administratifs, ce dont ils tirent une grande force... Il convient d'ajouter les zonages qui sont établis pour la mise en œuvre de mesures administratives, extrêmement nombreux, se recoupant et se superposant dans un foisonnement déconcertant (zone d'emploi, zones agricoles, zone d'éducation prioritaire, zones d'aménagement concerté, etc...).
- Les territoires économiques : identifiés à travers différents paramètres (bassin d'emploi, bassin de production, etc.), ils sont relativement homogènes.
- Les territoires de vie, vécus par tout un chacun, auxquels on s'identifie, où l'on circule, où l'on a ses relations ordinaires. Ce sont des territoires de quotidienneté, mais aussi d'identité, de mémoire, de solidarité et de projet alors que les autres types de territoire relèvent de l'autorité....

Faire coïncider ces territoires, c'est un peu le pari de la construction des **pays** tels que le veut la loi sur l'aménagement du territoire : ils ne sont pas décidés de façon autoritaire, ils se constituent sur une démarche volontaire des élus locaux, sur ce qui apparaît le niveau optimal pour garantir le lien social, impulser un développement économique, culturel et social, et servir de cadre à des politiques publiques ».

La politique de Pays, officialisée par la loi d'orientation du 4 février 1995, réforme en profondeur les stratégies de développement, comme le souligne Bernard LEURQUIN¹⁵, au travers d'un « Forum de papier » autour du thème « Développement, Territoires et Acteurs Publics » organisé par la Conférence Permanente sur l'Aménagement et l'Urbanisme de Pau (CPAU) en juin 1999, « le Pays est avant tout, un espace humain... » Cette politique de pays amorce une nouvelle conception du rôle de l'Etat, une recomposition des échelons régionaux et départementaux.

La société civile est appelée à participer au projet de développement, marquant la volonté de passer d'une démocratie représentative à une démocratie participative.

Le territoire devient un espace de projet, projet global, découlant d'une charte, document public précisant à partir d'un diagnostic partagé du territoire, les options de développement choisies collectivement, les actions qui en découlent et le calendrier de réalisation sur plusieurs années.

Les nouveaux référentiels des politiques sociales, transversales et territorialisées, ne sont-ils pas le simple reflet de ces concepts de développement ?

¹⁵ Bernard LEURQUIN, Délégué Général de l'association pour la Fondation des Pays. Le Mas des Lombards. 04660 CHAMPTERCIER

Les acteurs de l'action sociale ne peuvent plus rester à l'écart de cette évolution et de ces thèmes de réflexions... N'y a-t-il pas là l'opportunité à saisir pour participer activement à la redéfinition de valeurs sociétales que nombre de travailleurs sociaux recherchent ?

Le rapport du Commissariat Général au Plan intitulé « Cohésion sociale et Territoire » paru en 1997¹⁶, constate les limites atteintes par l'Etat Providence et reconnaît, à travers les collectivités territoriales, la capacité de solidarité des territoires.

Il insiste sur la citoyenneté de proximité et propose quelques lignes d'action innovantes :

- Articuler les interventions des différents niveaux institutionnels, en s'appuyant sur le principe de subsidiarité et des procédures contractuelles.
- Consolider les pratiques du partenariat en créant un droit au partenariat.
- Développer l'ingénierie sociale : outils d'analyse, comptabilités sociales locales, création de conseils économiques et sociaux locaux.

En réponse à la mondialisation, et à la « production » d'exclusion par nos sociétés de plus en plus riches, ce rapport préconise une redynamisation de la démocratie participative où l'Etat devient l'animateur, l'arbitre et le gardien des règles du jeu.

La cohésion sociale n'est pas un état mais un processus d'équilibrage entre l'économie-monde et l'individualisme.

Ce rapport met en exergue la fonction de « corps intermédiaire » de l'échelon local, qui doit participer à l'élaboration et à la mise en forme des politiques publiques.

La mobilisation des acteurs et des citoyens au niveau local situe la perspective de la cohésion sociale dans la proximité.

2.2.2 Le CCAS , ancré sur un territoire à géographie variable.

A première vue, le CCAS , opérateur communal, intervient sur le territoire de sa commune. Acteur local, il se doit néanmoins de tenir compte de son environnement : la commune appartient à un canton, à un département. La configuration économique, administrative, historique et culturelle, de chaque commune va conditionner cette notion de territoire.

¹⁶ Cohésion sociale et Territoire. Rapport du groupe de réflexion prospective présidé par Jean Paul DELEVOYE, Président de l'association des maires de France.

Présentation de l'environnement socio-économique de la commune de Saint Jean de Luz.

Situé au débouché de la vallée de la Nivelle, au fond d'une rade ouverte, Saint Jean de Luz occupe une place privilégiée dans la province du Labourd, au sud de la côte basque, à proximité de la frontière espagnole et de l'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz.

Depuis la deuxième moitié du XIX^e siècle, la ville connaît de nouvelles orientations ; une première orientation touristique et commerciale ; le premier établissement de bains est créé en 1843, et redonne vie à une cité en faillite. La population luzienne se transforme en commerçants, hôteliers et restaurateurs : aujourd'hui, la population passe de 13.000 habitants en hiver à 45.000 en période estivale !

Une deuxième orientation est portuaire ; les travaux de protection de la baie (1867) ont permis de relancer l'activité de la pêche, et avant-guerre la ville devient le premier port sardinier français. Une forte chute de cette activité provoqua dans les années 50, la disparition de 20 conserveries et la suppression de 1500 emplois. La pêche au thon prit alors le relais jusque dans les années 80, où les procédés de pêche industrielle, conduirent à la faillite les « ligneurs » luziens. L'activité de la pêche est aujourd'hui maintenue à « flots », à bout de bras et à force de subventions. Peu de jeunes s'engagent dans les métiers de la pêche, malgré une école de pêche qui réussit à « placer » tous ses anciens élèves.

Troisième orientation de la commune, l'industrie, le commerce et l'artisanat ; suite à la baisse de l'activité de la pêche, la commune créée en 1970 puis agrandit en 80 et 90, des zones industrielles, artisanales et commerciales (ZAC). L'attrait, faible au démarrage de ces zones, est certain aujourd'hui, car à la fois proche de l'autoroute, de la frontière à l'heure européenne, elles bénéficient d'un environnement de qualité entre mer et espaces naturels préservés. Le taux de chômage reste depuis de nombreuses années inférieur au taux national ou régional soit 11% de la population active.

Au niveau démographique, la population s'est stabilisée depuis les années 80 : il faut noter une forte représentation des personnes de plus de 60 ans (31% de la population) et une représentation faible des moins de vingt ans (21% de la population).¹⁷

Les premières estimations du recensement 1999, semblent confirmer et amplifier ces proportions. La population totale n'a augmenté que de 459 habitants (solde migratoire et le solde naturel est négatif (732 naissances pour 1602 décès). Cette situation d'une

¹⁷ Chiffres du recensement INSEE 1990

En France, les moins de 20 ans représentent 26,6 % de la population, les plus de 60 ans représentent 20 % de la population

population qui vieillit et qui stagne n'est pas sans incidence sur la politique locale. Ce sont des ménages aisés et âgés qui viennent s'installer dans la commune, compte tenu d'un coût immobilier particulièrement élevé. Les résidences secondaires représentent 42 % des logements en 1990. Le parc locatif social représente 17% des résidences principales et accueille 15% de la population ; la « population HLM » est, elle aussi, relativement âgée. C'est dans cet environnement qu'évolue le centre communal d'action sociale .

Une ville comme Saint Jean de Luz est un centre de services (Impôts, Agence de l'Emploi, Agence EDF, Hôpital, Polyclinique, Lycées, etc.), elle accueille des grandes surfaces, une zone industrielle, dont les usagers viennent de tout le canton.

La notion de territoire va donc évoluer en fonction de l'angle d'analyse d'un problème. En ce qui concerne les jeunes, c'est une population qui circule entre les communes environnantes.

Centre d'attraction économique, administratif ou commercial , Saint Jean de Luz est passé sur un schéma de pays, mais uniquement dans le cadre touristique.

Dans le champ social, les attributions classiques du CCAS s'appliquent sur un territoire intra-muros, mais, en ce qui concerne la jeunesse, ce territoire est plus large. Le centre de loisirs du centre social accueille une majorité de luziens, mais est ouvert aux enfants du canton, les autres communes n'ayant pas de CLSH en hiver. Si chaque année la commune demande des statistiques précises en ce domaine, étant la seule à le financer, le service n'est pas lié à cette notion de territoire.

Est considéré comme luzien, celui qui habite ou qui travaille sur la commune.

Au travers de salles de quartier le Centre Social en partenariat avec la commune, la CAF et le Conseil Général, a développé un travail de prévention primaire de proximité. L'échelle du territoire d'intervention a été réduite au quartier.

La dimension locale est aussi une source de dynamique issue des acteurs locaux.

Rattaché au centre de loisirs et à la logistique centre social, ces animateurs de quartiers ont mis en œuvre des projets avec les jeunes et les familles. Au plus près des usagers, ces expériences ont démontré la pertinence d'un projet concerté, adapté à la demande des jeunes, sur des modes d'intervention participatif et intergénérationnel.

Des partenaires institutionnels et associatifs , Mairie, HLM, CAF, Conseil Général (Service ASE et circonscription), Jeunesse et Sport, association sportive et culturelle, ont collaboré à ces projets. Financements croisés, pérennes ou ponctuels sur projet, concertation et partenariat, ont permis d'assurer un projet d'animation de quartier sur deux cités HLM. Cette action très localisée, a été conçue dans une approche globale de la population. Un exemple, il a été constaté que la majorité des enfants de moins de douze

ans fréquentant la salle de quartier, ne savaient pas nager .La Navette inter quartier, a permis aux enfants du quartier d'aller apprendre à nager l'été au club municipal de plage. Sans cette collaboration avec l'entreprise de transport, la commune , et le centre social, ce constat serait resté sans suite.

L' échelle de proximité est une réponse à la complexité de l'action sociale.

Saint Jean de Luz bénéficie d'un véritable réseau de partenaires ; les intervenants sociaux travaillent de plus en plus avec un riche tissu associatif local.

Une concertation s'est établie, depuis plusieurs années ; les projets sont montés en utilisant les réseaux locaux. Une véritable transparence faite d'informations, de contacts, de communication, permet aux projets d'action sociale une pertinence locale.

Au niveau communal, on peut voir se croiser, sur un même domaine, les services déconcentrés de l'état (DASS, DDE, DDTE, Jeunesse et Sport, CAF), les services du département (DSD, ASE, RMI), les services de la région, les services communaux, la dimension européenne venant de plus en plus interpeller le local.

Le domaine de la jeunesse en est sans aucun doute la meilleure illustration.

Il est donc nécessaire de pouvoir assurer une lecture de cette complexité.

L'échelon local est le lieu où se déclinent les politiques sociales. La nouvelle mission des CCAS est d'assurer la cohérence des dispositifs mis en œuvre. Patrick KANNER¹⁸, Président de l'Union nationale des CCAS souligne que « la commune est un bon territoire de convergence des dispositifs dans une logique de subsidiarité ».

Cet échelon local connaît cependant des limites à sa pertinence. Une politique localisée ne pourrait garantir un équilibre national.

Les communes ont tendance à repousser hors de leur territoire les populations fragilisées. Chaque commune attend que son voisin installe un terrain pour les nomades. Certes il existe une obligation légale pour les communes de prendre en compte cette population, mais l'attentisme est de rigueur.

Ainsi il faut se garder de réduire le rôle légitime de l'Etat garant des valeurs et des équilibres nationaux. L'Etat est le garant de la cohésion sociale et de la sécurité fondamentale. Les politiques sociales telles que le RMI, ne peuvent que s'imposer à l'échelon local , pour garantir le droit pour tous.

Le local bénéficie d'une meilleure réactivité à la demande sociale et permet une adéquation des réponses aux besoins. Cependant les enjeux locaux ne sont pas à négliger, la décentralisation ayant accentué ces enjeux.

¹⁸ Patrick KANNER. Vice président du Conseil Général du Nord, Adjoint au maire de Lille. Revue ACTES Novembre 1999.

2.2.3 Un enjeu : la démocratie locale.

Le local est une échelle pertinente pour l'apprentissage de la démocratie.

Les usagers de l'action sociale se situent aujourd'hui au centre des débats. La participation des usagers se conçoit dans la proximité. L'affaiblissement des corps intermédiaires (type syndicats) laissent la place pour le vide. Il est nécessaire aujourd'hui de trouver des modes d'expression nouveaux pour les citoyens ; la cohésion sociale ne peut s'appuyer que sur un remodelage des groupes sociaux .

La valeur Travail et les confrontations sociales liées au monde du travail ont permis de maintenir la cohésion sociale dans la construction d'une société plus égalitaire.

Notre société actuelle, obéissant à une nouvelle organisation économique mondialiste, est en quête de valeurs.

Le quotidien est devenu la principale préoccupation, tant la difficulté à se projeter est grande. Il faut donc repartir d'une échelle que les individus sentent maîtrisable. S'ils ne peuvent influencer les décisions de Bruxelles, ils peuvent encore agir sur leur voisinage. Pour lutter contre l'individualisme, il faut réinventer les valeurs du collectif, de la chose publique (En latin : res publica !). Il s'agit donc bien de l'exercice de la démocratie locale participative.

A Saint Jean de Luz, la municipalité a compris ces enjeux ; le centre social a transformé ses statuts, donnant à des usagers élus lors de l'assemblée générale de l'association, la gestion du plus important outil de l'action sociale locale.

Il existe un Conseil des Sages, représentant les personnes âgées, et un Conseil Communal des jeunes(CCJ). Ces instances fonctionnent, sont consultées sur chaque projet municipal. Elles constituent une force de proposition ; le CCJ participe activement au projet Service-Jeunesse.

Il faut rester objectif et constater que les « exclus », ne participent pas encore à ces assemblées. Elles ont le mérite d'exister et de rendre possible la représentation des citoyens. Soucieux de ce problème, les travailleurs sociaux du secteur ont accompagné la naissance de deux associations d'usagers RMI sur le canton, suite au travail collectif mis en œuvre dans le cadre du lieu d'accueil et d'accompagnement du centre social. Ces initiatives collectives ont permis aux usagers d'aller négocier en direct avec le Conseil Général les moyens d'éditer un journal d'informations pour les bénéficiaires du RMI. La démocratie passe aussi par l'information.

Le Lieu de Rencontre et d'Accompagnement RMI est cofinancé par le Programme Départemental d'Insertion et la commune. (Saint Jean de Luz est la seule commune du département à financer ce dispositif) Dans ce cadre aussi, la petite ville de province, se montre d'un étonnant modernisme.

Le CCAS, par son conseil d'administration, offre une possibilité de représentation aux usagers, et c'est donc naturellement lui qui est en charge de la gestion du Conseil des Sages, l'animation étant assurée par les élus.

Des réunions régulières dans les quartiers permettent aux élus de connaître les besoins des habitants. Ces réunions sont des lieux d'expression accessibles à tous, mais on peut remarquer l'absence des jeunes. La démocratie locale ne se décrète pas. Elle implique un profond changement culturel, car les gens ne croient plus aux valeurs nobles de la politique. Chacun localement apprécie ou n'apprécie pas la stratégie municipale, mais objectivement, l'exercice de la démocratie locale est permise.

La territorialisation des politiques sociales impliquent une nouvelle vision de l'action sociale locale en terme de développement social local.

2.3 . Le Développement Social Local.

2.3.1 Qu'est que le développement local ?

Définition¹⁹ : « Le développement local est un processus qui permet d'inventer certaines solutions aux problèmes économiques et sociaux et de les mettre en œuvre avec ceux qui en sont les acteurs et les bénéficiaires ... On peut distinguer deux courants : le courant économique et social qui vise au développement économique et à l'aménagement du territoire, le courant « solidariste » qui cherche essentiellement à développer les liens sociaux et à résoudre des questions sociales. »

Le développement social local est pour moi, la symbiose de ces deux courants.

En effet comment le développement économique peut-il laisser une partie non négligeable de la société à la marge du système ? Comment l'aménagement du territoire se conçoit-il sans équilibrage des équipements et des richesses ? Comment le tissu social peut-il se reconstituer sans tenir compte des équilibres économiques ?

Les questions sociales ne doivent plus être étudiées qu'en transversalité.

Un congrès de l'ODAS²⁰ en juillet 1999 est consacré au thème « Pouvoirs locaux et développement social » ; élus locaux et professionnels ont échangé pendant deux jours expériences et concepts. L'ODAS a mis en place un réseau d'information sur le développement social (RIDS) et au-delà du concept le RIDS définit les critères d'une démarche de développement social.

- « La détermination d'un territoire précis et pertinent, afin d'y favoriser l'implication simultanée, aux principales phases de conduite de l'action, de catégories de population aussi diversifiées que possible, c'est à dire non cloisonnées par des critères d'âge, de sexe, de statut social, de culture ou de type de problème présenté.
- L'existence d'une phase de diagnostic local partagé, incluant la contribution active des habitants à l'analyse des problèmes et à l'identification des besoins, ou tout au moins le recueil de leurs points de vue sur ces sujets.
- La participation des habitants à la définition des objectifs de l'action et à l'élaboration de ses principaux axes stratégiques, ainsi qu'à la mise en œuvre de tout ou partie de ces objectifs à travers la mobilisation de moyens appropriés à la réalisation d'activités utiles et valorisantes pour les individus, les groupes et/ou le milieu.

¹⁹ Dictionnaire critique de l'action sociale. Ed Bayard.1998.

²⁰ ODAS Observatoire national de l'action sociale décentralisée . 37 Bd St Michel 75005 PARIS

- La constitution d'un partenariat réel reposant sur la mise en commun de moyens et/ou le partage d'activités entre acteurs locaux de natures diverses (associations, entreprises, institutions, médias, services publics), la mobilisation et l'implication des élus locaux étant ici d'autant plus déterminantes qu'elles confèrent à ce partenariat un statut clé d'entrée de la démocratie locale dans une dimension participative.
- L'existence d'une procédure minimale d'évaluation, associant si possible les habitants et la disponibilité des principaux résultats de cette évaluation .

Le RIDS propose une mise en réseau des initiatives de développement social.

2.3.2 Le CCAS est-il agent ou acteur du développement social local ?

Les CCAS, nous l'avons vu , possèdent légalement une mission de développement social dans la commune (loi de 86). Selon l'organisation des communes, le champ d'intervention des CCAS est très variable. Il serait donc faux de généraliser en ce domaine. Les grandes villes ont au travers des politiques de la ville, trouvé les dispositifs et les moyens de mettre en œuvre des schémas de développement social local. Les villes moyennes n'ont pas toujours, ou pas encore eu, les moyens de s'orienter dans ce sens. A Saint Jean de Luz, certaines conditions semblent réunies pour permettre cette évolution.

A l'heure actuelle, le CCAS à Saint Jean de Luz n'est qu'un agent du développement social local !

L'agent est chargé d'administrer, de gérer pour le compte d'autrui. L'acteur est celui qui prend une part active, qui joue un rôle important.

Le CCAS intervient dans le champ de l'aide sociale, de l'action sociale en partenariat, mais n'a pas encore réussi, en interne comme en externe, à devenir incontournable.

Sa nouvelle mission vers les jeunes le rend acteur, force de proposition.

L'objectif à plus long terme est de le rendre acteur force de proposition intervenant dans la production de phénomène, le phénomène en l'occurrence étant de l'ordre de la production de cohésion sociale. Il s'agit donc bien d'une stratégie pour ce service.

Cette stratégie n'est pas à confondre avec de l'égoïsme institutionnel : en effet le CCAS est au cœur des dispositifs qui se déclinent au niveau local. Mal connu, le CCAS doit faire valoir ses connaissances de la diversité sociale, sa capacité d'anticipation et d'analyse des besoins sociaux.

Une des traductions la plus tangible et la plus actuelle du développement local est sans doute l'intercommunalité, tendance irréversible de l'évolution urbaine.

2.3.3 L'intercommunalité : les communes doivent imaginer une nouvelle représentation de l'espace.

Le phénomène de l'intercommunalité est apparue sur des logiques de gestion. Des domaines comme l'assainissement, les déchets, de plus en plus complexes et répondant à des normes de plus en plus strictes, émanant de directives étatiques puis européennes ont conduit les communes à se rapprocher dans un souci d'économie de gestion. De fait, les syndicats de communes, ou les associations de communes, se sont multipliés et les communes ont appris à fonctionner ensemble.

Le champ du social, particulièrement sensible au niveau de l'électorat, est resté souvent en marge de ces logiques. La logique de gestion a parfois évolué sur une logique de projet. Les contrats d'agglomération sont des dispositifs qui permettent d'établir des projets de développement avec les Régions.

Dans ces contrats, la dimension économique et sociale prédomine.

La ville de Saint Jean de Luz vient de signer un contrat d'agglomération où bien des domaines sont abordés (transport, tourisme), mais le social reste en touche.

Il ne serait donc pas possible de prétendre au développement social local, sans élaborer une démarche d'intercommunalité. Considérant le partenariat intercommunal existant de fait entre les professionnels, il n'a pas été difficile d'élaborer un projet d'intercommunalité ; une ville, Ciboure, de 5.000 habitants jouxte la commune. Séparées par un simple pont, que traversent régulièrement les usagers de l'action sociale, ces deux villes ont pourtant eu bien du mal à construire une intercommunalité de gestion.

L'une est à gauche, l'autre à droite ... en descendant la Nivelle, qui coule sous le pont. La volonté de deux secrétaires généraux a facilité la gestion des multiples syndicats intercommunaux. D'autres communes limitrophes, adhèrent peu à peu à ces organismes.

Une association des maires du littoral s'est constituée ; cette association est la première instance intercommunale à avoir appuyé un projet d'une association d'insertion pour les RMI.

Travaillant avec la nouvelle responsable du CCAS de Ciboure à préparer cette évolution intercommunale, nous multiplions les réunions thématiques (logement d'urgence, aide alimentaire) comparant nos modes de fonctionnement, nos contraintes et nos ressources, nos dysfonctionnements, nos expériences.

Après une analyse de l'existant nous présenterons à nos élus une intercommunalité de projet et non de gestion. Le projet de Service Jeunesse sera un premier champ d'expérimentation. Le principal objectif sera une meilleure réponse aux usagers sur un bassin de vie, sans cacher le souci d'optimiser des ressources limitées face à une montée en charge conséquente des besoins. Il sera possible de s'appuyer sur les critères du RIDS pour mettre en œuvre ce projet dans un axe de développement social local.

2.3.4 Le Directeur d'un CCAS devient un agent de développement local : il élargit son champ de compétences.

Les directeurs de CCAS, attachés territoriaux, ne bénéficient pas d'une formation spécifique. Le concours d'attaché est commun à tous les services. Ces cadres de la fonction territoriale déplorent ce manque de spécificité. Manque de reconnaissance pour une fonction de plus en plus complexe.

De plus en plus de travailleurs sociaux accèdent à ces postes : une expérience de travail social me paraît indispensable devant l'évolution de ces services en prise directe avec les problématiques sociales.

Si le local est le lieu d'efficacité optimale de l'action publique, elle ne pourra plus très longtemps faire l'économie d'une formation spécifique, face à la complexité de l'action sociale. Le décret de 95 renforce la notion de développement social local au travers de l'obligation de produire annuellement une analyse des besoins sociaux. Aucun formalisme n'est de rigueur, il est au libre choix des CCAS. Cet outil de diagnostic doit cependant, pour être utile et utilisable, s'appuyer sur une méthodologie commune. Ces méthodologies font partie de la culture professionnelle des travailleurs sociaux, mais semblent absentes des formations administratives, plus axées sur la conformité des procédures de gestion.

La direction d'un CCAS requiert des compétences de gestion administrative, des compétences de gestion des ressources humaines, une connaissance de l'action sociale assez large (de la petite enfance à la gérontologie, en passant par le RMI, l'ASE, le schéma d'organisation sanitaire, la prévention de la toxicomanie, le Sida...), une capacité d'innover et de mobiliser, une connaissance des acteurs locaux et de leur stratégie. Aujourd'hui, l'élargissement du champ des compétences est incontournable pour situer l'action sociale locale dans une logique de développement local.

Ces détours conceptuels sur la Jeunesse, le Territoire et le Développement Social Local m'ont permis de donner du sens à ma démarche et à mes choix de gestion : je me suis appuyée pour moderniser le CCAS sur les principes de participation des usagers, de participation du personnel, de dynamique de mise en réseau des partenaires. Je n'ai rien inventé, j'ai mis en synergie des acteurs, me positionnant en chef de projet en respectant la spécificité de chacun.

Le projet de création d'un Service-Jeunesse s'inscrit dans une démarche de développement local.

TROISIEME PARTIE

3 - Le directeur du CCAS missionné pour la conception et la gestion d'un

Service – Jeunesse.

Le point de départ de ce projet a été une volonté politique de donner une place aux jeunes dans la cité. Le discours des jeunes luziens était qu'il n'y a rien pour eux à Saint-Jean-de-Luz et que la ville est une ville de vieux.

Simple discours de la jeunesse ou réalité ?

Le maire a décidé, avant de mettre en œuvre un quelconque projet, de vérifier si ce discours reflétait la réalité.

Le centre social et le CCAS consultés sur cette question ont soutenu la nécessité de mettre en œuvre une politique jeunesse dans la ville. A l'époque, directrice du Centre Social, j'ai été impliquée très fortement dans cette démarche. La commune a décidé d'avoir recours à un cabinet d'études pour connaître aux plus près les attentes et les besoins des jeunes. En 1998 est voté au budget municipal, un travail d'enquête confié à un organisme extérieur.

Une logique : penser globalement, agir localement.

Dès le départ, cette initiative communale a reposé sur une démarche de développement local. Il n'était pas question de surajouter de nouveaux équipements ou de nouveaux services sans considérer une approche globale de la jeunesse dans toutes ses dimensions.

Saint Jean de Luz entamait une politique locale pour la jeunesse : une nécessité, le diagnostic, un objectif, une mise en réseau des partenaires.

3.1 Un diagnostic social partagé.

Le diagnostic est une démarche scientifique qui s'appuie sur la reconnaissance de signes. S'il est question de diagnostic social partagé, c'est qu'il s'agit là d'interpréter des signes émanant d'acteurs sociaux sur une question sociale. Ce diagnostic est partagé dans le sens où il n'émane pas d'un seul observateur, mais d'un ensemble d'observateurs dont les usagers eux-mêmes.

3.1.1 Le cadre du diagnostic.

Ce diagnostic doit être situé dans le temps ; en effet, il serait faux de croire qu'il n'existe rien pour les jeunes , et durant l'année qu'a duré ce diagnostic, des évolutions ont eu lieu.

Il faut noter que les intervenants sociaux locaux sont porteurs du même discours qu'il n'y a pas grand chose pour les jeunes ; chacun porte une vision limitée de la question de la jeunesse. Aucun n'est à même de projeter une vision d'ensemble.

Les associations qui s'occupent des jeunes sont essentiellement sportives ou culturelles, mais aucune d'entre elles n'est spécifique aux jeunes.

La question de la jeunesse n'est rattachée à aucun service en dehors d'une Paio²¹, (transformée en avril 1999, en mission locale) qui ne concerne que les jeunes demandeurs d'emploi. (Soit 170 jeunes sur 1.700 jeunes luziens entre 15 et 25 ans). Suivant le type de demande, le jeune est orienté vers différents services.

Il a été établi des principes de travail :

- une approche globale des jeunes (15/25 ans),
- une large concertation des partenaires locaux,
- une logique intergénérationnelle,
- Un concept : le jeune sujet de droit et de devoir.

3.1.2 L'analyse de l'existant en matière d'action sociale communale.

Quelle est l'action communale en matière de jeunesse ?

- Le CCAS participe une fois par mois, avec avis consultatif, à la commission d'attribution du Fonds d'Aide aux Jeunes chiffres 97/98
- La commune «gère» une PAIO : une conseillère est embauchée depuis 8 ans, sur un statut de contractuelle, elle occupe un bureau dans un appartement désuet, en compagnie du CIO. Aucun moyen n'est donné à ce service. La Région subventionne le poste et la Commune met à disposition local et téléphone. Rattachée au service du personnel communal, la conseillère manque d'interface professionnelle et revendique depuis plusieurs années une évolution du service compte tenu des situations de plus en plus difficiles des jeunes reçus (environ 150 jeunes suivis par an). Au travers d'un partenariat local, la conseillère trouve appui pour élaborer des solutions aux problématiques rencontrées. La Région (au travers de la Direction Régionale du Travail

²¹ PAIO Permanence d'accueil d'information et d'orientation.

et de la Formation Professionnelle), avec les nouvelles politiques jeunes (parcours TRACE), fait peser une menace de suppression de ce service si la ville n'impulse pas une nouvelle dynamique. Dès mon arrivée au poste de direction du CCAS, je me suis attachée à démontrer la nécessité d'une adhésion à la Mission Locale ; l'argument principal a été que les jeunes luziens n'avaient pas les mêmes chances que les autres jeunes. En avril 1999, l'adhésion à la Mission Locale du Pays Basque est décidée. Cette adhésion doit permettre aux jeunes luziens d'accéder à des dispositifs d'insertion plus nombreux, de pouvoir faire appel à une équipe pluridisciplinaire, de bénéficier d'un réseau important mis en place par la mission locale .

- Le centre social a impulsé depuis quelques années un travail d'animation dans les quartiers, auprès des enfants et des familles ; ses interventions se situent dans le cadre d'une mission ASE de prévention primaire s'adressant au 6/16 ans. La municipalité a, depuis le départ, soutenu et encouragé cette démarche. Le CCAS, au travers de sa mission de partenariat avec le centre social, suit d'assez loin le travail d'animation réalisé dans les quartiers. Mon changement de poste instaure de fait un partenariat plus étroit.
- La municipalité a mis en place depuis trois ans, un Conseil Communal des Jeunes (C.C.J) ; élu pour deux ans, ce conseil est composé de jeunes luziens de 18 à 25 ans. Un groupe motivé d'une dizaine de jeunes a pu élaborer et concrétiser plusieurs projets ; l'installation de parkings deux roues, un club informatique, une piste de skate. Il est à noter qu'une partie de l'espace public a été déjà consentie à la jeunesse. Le CCJ a été récompensé en 1998, par la Marianne D'or, symbole de la citoyenneté. J'ai pris en charge dès mon arrivée au CCAS le suivi des dossiers traités par le CCJ ; l'animation de la piste de skate, l'installation du club informatique. Ce conseil manque d'une logistique stable et repérable.
- En terme d'accompagnement social, la CAF de Bayonne avait mis en place des permanences spécifiques pour les jeunes en 1997. Faute de fréquentation, ces permanences ont été supprimées en 1998.
- En terme de financements, des associations sont subventionnées pour des actions concernant les jeunes, principalement des associations sportives et leur école de sport, la commune reconnaissant ainsi la fonction intégratrice du sport, pour la jeunesse.

Le CCAS et le centre social ont été les porte- paroles des partenaires locaux en la matière. L'idée d'un service spécifique pour la jeunesse est né, mais pour convaincre, il est apparu

nécessaire de faire appel à des techniciens extérieurs pour étayer cette demande. La première étape a été de convaincre de l'utilité de cette démarche de diagnostic.

3.1.3 Intervention d'un cabinet conseil.

En 1997, le principe d'une étude sur les besoins des jeunes est acquis. L'AFC²² est retenu comme intervenant. Les résultats de cette étude ont été donnés en février 1999.

J'ai travaillé avec le consultant, en tant que référent local à toutes les phases d'élaboration et de réalisation de l'étude qui, dans un premier temps, a été orientée sur un projet de développement des animations de quartiers.

Un comité de pilotage a été constitué et a suivi le déroulement de l'étude. Ont participé un représentant des instances suivantes :

- Le Conseil Municipal
- Le CCAS
- Le Conseil Communal des Jeunes
- Le Conseil des Sages.
- Le Centre Social

Ce comité a permis de valider au fur et à mesure les observations et remarques de l'AFC, et de réorienter, quand il a été besoin, ses recherches.

De la première réunion de ce comité il apparaît les constats suivants :

« La ville de Saint Jean de Luz participe à l'animation socio-culturelle ou socio-éducative au travers d'activités directement gérées par elle ou en partenariat, principalement avec des associations qui réalisent des actions en direction des habitants. Ce mode de fonctionnement lié à un environnement en pleine mutation et à une volonté de mesure et de répartition des dépenses publiques donnent lieu à des réflexions critiques de la part des élus locaux. La connaissance qu'a la ville des actions menées, dans le cadre de l'animation des quartiers, est partielle. Les actions existantes sont menées sans qu'il existe une réelle coordination, sans objectifs généraux induisant la mise en œuvre de projets. Il est constaté une méconnaissance du public jeune et une difficulté certaine à les impliquer dans les actions. »

A partir de ces constats, l'AFC est intervenu de la façon suivante :

²² AFC : Audit Formation Conseil. 3 Rue Vaudétard. 92130 Issy-les-Moulineaux.

● **Evaluation de l'existant** : cette évaluation a été faite à partir de données spécifiques concernant l'emploi, l'enseignement et l'information, l'habitat social, le sport et la culture. Il a été fait un recensement de l'ensemble des intervenants locaux..

● **Concertation des acteurs locaux** : il a été organisé quatre réunions thématiques :

- vie associative, vie culturelle, tourisme,
- vie économique, Emploi,
- enseignement,
- action sociale, santé, prévention, sécurité.

Ont été invités à chaque réunion, une trentaine d'acteurs locaux concernés par les thèmes.

Sont venus une quinzaine de personnes à chaque réunion.

Le comité de pilotage a assisté à chaque réunion.

L'ordre du jour de ces réunions était le suivant :

Présentation de l'étude.

Quelle représentation avez-vous de la jeunesse luzienne ?

Quelle difficulté rencontre-t-elle ?

Quelles actions vous sembleraient devoir être menées ?

La synthèse de ce diagnostic est présentée en annexe 8.

Des pistes d'investigations étaient déjà apparues :

- La création d'un BIJ (Bureau Information Jeunesse).
- L'apprentissage de la citoyenneté (ex : formation de délégués de classe, développement du Conseil Communal des Jeunes)
- Augmentation de l'offre de loisirs (ex : séjour, week-end, animation de rue)

Le plus grand bénéfice à tirer de ces réunions a été la rencontre, inhabituelle mais fort riche, entre des acteurs qui ne se connaissaient pas. Médecins, chefs d'entreprises, associations culturelles, enseignants, police, ont montré un réel intérêt pour la question de la jeunesse.

● **L'enquête auprès des jeunes** : elle devait permettre d'infirmer ou de confirmer ces pistes et elle a permis à 200 jeunes d'exprimer leur avis.

A ce stade de l'étude la question du développement des animations de quartier n'est plus la question centrale.

Le questionnaire a été élaboré avec des groupes de jeunes, validé par le maire et le comité de pilotage, puis passé par dix enquêteurs âgés de 18 à 25 ans auprès de 200 jeunes sur les bases d'un échantillonnage représentatif par âge et par quartier.

Le questionnaire répondra aux questions :

- ☛ Qui sont les jeunes luziens âgés de 15 à 25 ans ?
- ☛ Ces jeunes se sentent-ils bien informés ?
- ☛ Quelles sont les pratiques des jeunes ?
- ☛ Quels sont les souhaits de ces jeunes ?
- ☛ Qu'attendent ces jeunes ? (Questionnaire et synthèse en annexe 9.)

L'attente des jeunes s'exprime ainsi :

« La demande majeure concerne le développement de l'animation et des activités proposées aux jeunes, avec notamment la mise en place d'espace(s) spécifique(s) et l'organisation de concerts. La construction d'une piscine correspond également à une demande forte.

Une forte minorité de jeunes (42%) ne se positionne pas comme acteurs d'un changement éventuel. Ceux qui souhaitent s'impliquer envisagent essentiellement de participer à l'organisation et à l'encadrement d'animations.

Le pragmatisme de ces jeunes est formulé de manière très directe, ils souhaitent avant tout, des actions concrètes de la part des élus. »

● L'élaboration d'un projet d'animation de quartier.

Le projet de développement des animations de quartiers apparaît trop limité, l'animation des quartiers n'étant qu'un mode d'intervention auprès des jeunes. Les deux quartiers «sensibles», à forte densité d'habitat collectif, où avaient été repérées les plus importantes problématiques, sont déjà pourvus de salles pour les jeunes, et bénéficient de la présence d'animateurs du Centre Social.

Le constat est que la jeunesse luzienne va plutôt bien (annexe 10).

Pour la présentation des résultats de l'étude, plus de mille jeunes étaient invités par lettre personnelle. Une trentaine sont venus !

Le rapport de l'AFC affirme la nécessité pour la Ville de se doter d'un service jeunesse et propose un schéma où le CCAS apparaît comme structure support, le Conseil Communal des Jeunes restant le maître d'œuvre.

Une mission d'observation de la prévention spécialisée.

Parallèlement, l'association de prévention spécialisée de Bayonne a vu sa compétence s'élargir en terme de territoire, à l'ensemble du Pays Basque.

Le Conseil Général a financé une mission d'observation pour l'ensemble du territoire.

La prévention spécialisée intervient auprès des publics jeunes présentant des comportements et des conduites à risques. Elle a proposé à chaque commune concernée une étude de son territoire.

Cette étude acceptée par la municipalité venait compléter l'étude de l'AFC.

L'objectif étant d'affiner les données concernant les jeunes en voie de marginalisation : deux ou trois points sensibles ayant été repéré dans la commune, la vision d'un éducateur spécialisé permettra une évaluation professionnelle de ces phénomènes.

Les résultats doivent être donnés en septembre 1999 et ne sont pas encore connus au moment de la rédaction de ce travail.

3.2 Un projet de Service Information Jeunesse.

Le premier projet concernant les jeunes a été validé par les élus est la création d'un service jeunesse.

Le CCAS, support du service jeunesse, est un choix politique.

Très rapidement s'est posée la question du support juridique et logistique du service ; les élus ont rejeté d'emblée l'idée d'une association para-municipale, affirmant la volonté politique de la municipalité.

Il a été jugé que le Centre social seule association locale professionnalisée dans l'action sociale, devait garder sa spécificité dans l'animation.

La commune n'a pas désiré créer un nouveau service municipal, le choix s'est porté sur une gestion par le CCAS, établissement public distinct de la commune.

Ce débat a eu lieu au moment des orientations budgétaires ; j'ai dû convaincre les élus de la pertinence de ce choix.

En effet, l'image de marque « personnes âgées et cas sociaux » du CCAS a été clairement exprimée par certains. Il m'a fallu démontrer la modernité de l'outil et l'opportunité pour ce service de changer cette image négative par la création et la gestion d'un service pour les jeunes. Mon expérience professionnelle en centre social a rendu crédible cette hypothèse.

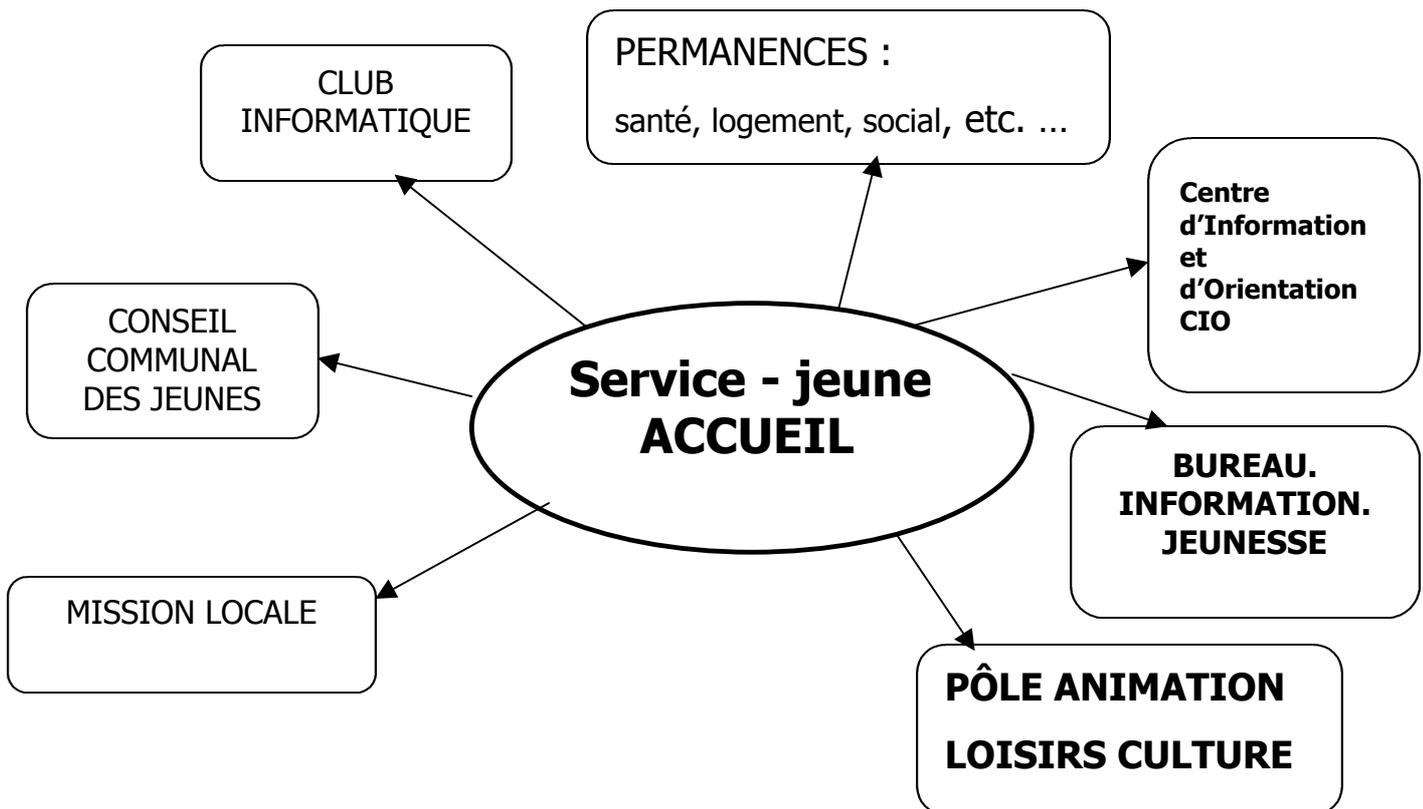
Ce projet de service repose sur trois principes :

- Une **approche globale du jeune** et de son environnement : toutes les informations pouvant intéresser les jeunes seront collectées et accessibles.
- Un service généraliste **de prévention primaire**, relais vers des acteurs plus spécialisés, mais s'adressant à tous les jeunes. Un service spécialisé par le public ciblé 15/25 ans mais généraliste

- une **notion de guichet unique** : regrouper en un seul endroit les services s'adressant aux jeunes, constitue une approche originale sur le secteur de la Côte Basque. Les autres villes ont des services éclatés dans plusieurs endroits.

Il est proposé un schéma de configuration simple, qui permet de visualiser le futur service.

SCHEMA DE CONFIGURATION :



3.2.1 Elaboration du projet en partenariat avec le Conseil Communal des Jeunes et les acteurs locaux.

Un premier inventaire a permis d'établir une liste de domaines qui concernent les jeunes et, en parallèle, de recenser les partenaires potentiels intervenant déjà dans ces domaines sur la commune :

Les domaines :

- Orientation
- Emploi, Formation
- Santé

Les partenaires :

- Centre Information Orientation
- Mission Locale, ANPE
- CPAM, CODES, ARSA, ZUBIA

- Logement ADIL
- Animation Centre Social Sagardian
- Culture Associations culturelles
- Sport Office Intercommunal des Sports
- Citoyenneté Conseil Communal des Jeunes
- Informations sociales CAF, DSD,
- Vie quotidienne Conseillère ESF du centre social
- Education Collèges et Lycées

Tous ces partenaires ayant été consultés lors de l'enquête AFC, ont été invités à la présentation des résultats de l'enquête et seront mobilisés autour du projet service jeunesse. Le réseau s'est constitué : mon rôle est d'animer ce réseau.

Le Conseil Communal des Jeunes a travaillé dès le départ sur le projet de service jeunesse ; le service sera organisé sous l'égide du CCJ, ce projet permettra au CCJ de s'étoffer autour d'une logistique permanente.

Ce partenariat présente l'intérêt de la participation directe des jeunes de la commune à la création du service ; cette option est fondamentale et distingue ce projet d'une création simple d'un Bureau Information Jeunesse, label déposé.

Les Bureaux Information Jeunesse. (BIJ)

« Le Bureau d'Information Jeunesse est un organisme municipal ou associatif implanté au niveau local qui est exclusivement voué à l'information des jeunes. Il a, de préférence, pignon sur rue et est ouvert au public toute la semaine et toute l'année. Tout BIJ signe une convention avec son Centre Information Jeunesse de rattachement (en général le CIJ est régional) et est labellisé par le Ministre de la Jeunesse et des Sports. Le BIJ est une structure souvent soutenue par la commune, voire le Conseil Général »²³. Un cahier des charges (annexe 11) précise le fonctionnement du BIJ qui exerce sa fonction conformément à la Charte Européenne de l'Information Jeunesse adoptée le 3 décembre 1993 et la Charte Française de l'Information des Jeunes signée le 7 mars 1991.

Ces textes précisent que l'information est une composante fondamentale de l'accès des jeunes à l'autonomie, l'engagement social, à l'exercice des responsabilités et à l'épanouissement personnel. Considérant que cette mission revêt un caractère de service

²³ Présentation du CIJA : Centre Information Jeunesse d'Aquitaine.125, cours d'Alsace Lorraine. 3300 BORDEAUX.

public, l'Etat (Ministère Jeunesse et Sports), avec le concours des collectivités locales et des partenaires publics, développe et anime le réseau Information Jeunesse.

3.2.2 Une commande politique qui se révèle une opportunité pour moderniser le CCAS.

Au travers d'une commande politique de mise en œuvre d'un nouveau service, je me suis saisie d'une réelle opportunité pour modifier l' image de marque du CCAS.

Par ce projet c'est la question sociale que constitue la jeunesse qui est traitée, et non les problèmes des jeunes ; le CCAS mettra en œuvre un mode d'intervention différent, préventif et généraliste, dans une dynamique de projet.

Dès le départ de la démarche, la communication a été un point fort : communication interne par une information régulière de l'avancée du projet, communication externe par des réunions publiques et des articles de presse et des contacts permanents avec les partenaires.

L'aspect créatif porte une image positive. Le public «jeune » concerné véhicule dans ses valeurs la notion de changement, de mouvement. Il induit une nécessité d'adéquation à la demande. Service public, le service information jeunesse devra s'adapter, s'il veut rester en phase avec les usagers, à l'environnement et à la culture de la jeunesse.

Véritable courroie de transmission entre l'administration, les politiques et les usagers, ce service devra permettre une meilleure connaissance mutuelle des acteurs locaux.

Pour entretenir cette dynamique, un mode de gestion participatif du service sera mis en place par la mise en place d'un comité de gestion.

3.2.3 Les moyens mis en œuvre.

La mise en place d'un comité de gestion, associant usagers et partenaires.

J'ai imaginé un comité de gestion constitué d'élus, de professionnels du CCAS (Directeur et animateur-coordonateur), de jeunes du CCJ, et des intervenants permanents (Mission Locale et Club Informatique). Ouvert aux partenaires, ce comité se réunira une fois par trimestre. Organe consultatif et force de proposition il sera compétent sur l'organisation du service (horaires, etc.), projets à mettre en œuvre, etc. Par exemple, l'horaire d'ouverture au public 10h30 – 18 h00 du mardi au samedi pourra être revu en fonction de la fréquentation. Pour les deux mois d'été, un renfort sera nécessaire au vu de la fréquentation estivale.

Toutes les questions touchant à la jeunesse pourront être abordées dans ce comité. Le directeur du CCAS sera l'animateur de ce comité.

Cette idée n'a pas dans un premier temps reçue l'assentiment des élus ; la peur de perdre le pouvoir semblait le principal frein à cette idée. L'idée a cependant été retenue car cohérente avec le discours politique de participation des citoyens. L'adjoint aux affaires sociales présidera de droit ce comité, pour faire remonter les projets au conseil municipal.

Une localisation stratégique du service au cœur de la ville.

Il a été difficile de trouver un endroit adéquat au service jeunesse : il fallait un endroit accessible, en centre ville, l'idée de vitrine ayant été émise dès le début.

Mon choix s'est porté sur un local communal de plus de 100 M², situé dans une des principales artères de la ville, local ayant abrité pendant dix ans l'ANPE, relogée en 96 dans des locaux plus modernes. Ces locaux étant affectés à l'accueil de permanences et de deux associations, il a fallu imaginer le relogement de l'existant. Le CIO et la PAIO occupaient un appartement situé au-dessus de ce local.

L'arbitrage du Maire a été nécessaire sur cette question et un compromis a été trouvé permettant aux permanences de continuer à fonctionner sur ce site central, près des halles et accessible en rez-de-chaussée.

Ces permanences fréquentées particulièrement par les personnes âgées du centre ville, devaient être maintenues et permettront un contact permanent entre les générations, répondant ainsi à l'objectif intergénérationnel.

La rareté des locaux communaux en centre ville, les contraintes budgétaires qui excluaient un achat ou une construction ont rendu difficile l'attribution de ce local pour les jeunes.

Le plan d'aménagement des locaux a été réalisé par les services techniques en collaboration avec le CCAS et le CCJ (voir plan en annexe 12). Chaque partenaire (club informatique, mission locale, CIO) a été consulté et les propositions du CCAS n'ont pas toujours été suivies. Le centre d'information et d'orientation a refusé la nouvelle localisation, préférant rester au premier étage, au prétexte que les conseillers perdaient leur pièce « café » !!! Il a cependant été prévu une porte de communication avec le premier étage ; les collégiens et lycéens passeront par le service jeunesse pour accéder au CIO. Le plan d'aménagement a été négocié pas à pas, l'usager n'étant pas, pour tous, au centre des débats !

La décision d'affectation de ce local étant prise, restait à gérer les moyens nécessaires à finaliser le projet.

Des moyens humains et financiers.

L'équipe du CCAS remodelée.

Ajouter un service à l'existant, a nécessité de redéfinir les postes ; j'ai du mener en parallèle le réaménagement des locaux du CCAS en mairie et l'informatisation en réseau du CCAS, et l'installation du service jeunesse .

L'embauche d'un animateur coordinateur, par le biais d'un emploi jeune, et d'une secrétaire en contrat emploi solidarité a été prévu pour le démarrage du service information jeune. Ces deux mesures d'aide à l'emploi permettront une montée en charge progressive des dépenses communales et la réussite du service pourra assurer la pérennité des nouveaux emplois créés.

Il fallait créer du lien entre le neuf et l'ancien : j'ai donc décidé d'orienter un des postes existant sur ce rôle de liaison.

L'équipe actuelle du CCAS est mobilisée autour du projet : le poste du rédacteur spécialisé sur l'aide sociale légale doit être revu compte tenu des réformes de l'aide médicale : en effet sur 530 dossiers traités par an, 400 sont des dossiers d'aide médicale : ce travail peut être estimé à un demi-poste.

Les Caisses Primaires d'Assurance Maladie ont repris, dans le cadre de la mise en place de la Couverture Médicale Universelle (CMU) la gestion de l'aide médicale, enlevant ainsi une charge de travail non négligeable aux CCAS. Le mi-temps de travail ainsi libéré sera utilisé au travail de liaison entre le CCAS et le service jeune : le rédacteur assurera des fonctions d'adjoint de direction, prenant en charge ce travail de supervision du service jeune.

Mon poste de directeur, orienté de plus en plus sur des options de développement et de coordination (intercommunalité), le poste du rédacteur se trouve de fait, sur des fonctions différentes, directement liés à l'organisation et la bonne marche des services.

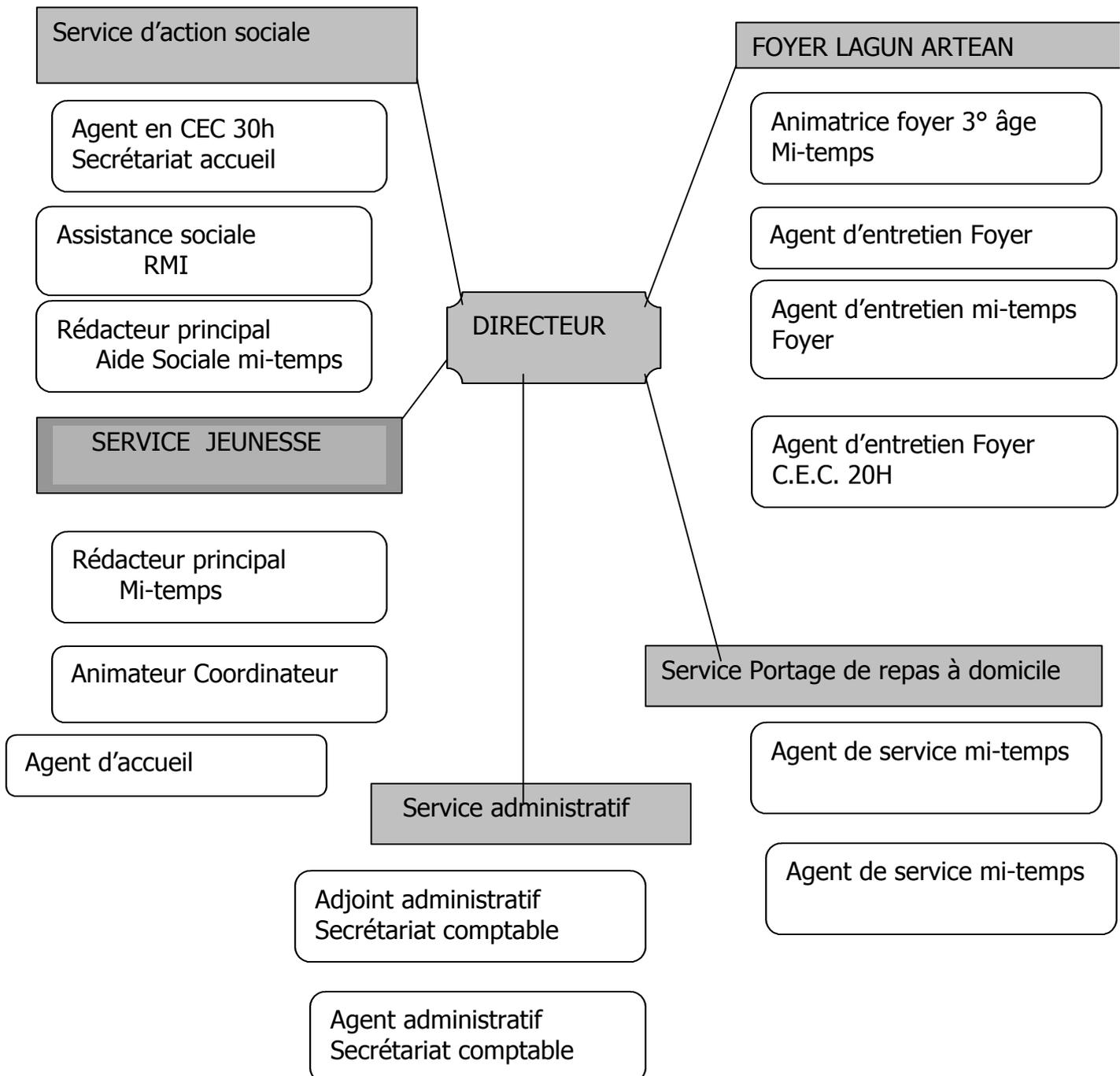
Les postes de travail ont été retravaillés avec tous les membres de l'équipe.

Le profil de poste de l'animateur (annexe 13) a été le premier poste travaillé ; son premier rôle sera l'accueil du public, l'actualisation de l'information, le fonctionnement du comité de gestion, la gestion du local. La fonction de relation avec les partenaires sera assurée par le rédacteur, en lien avec la direction du CCAS. Un agent d'accueil secondera l'animateur (profil de poste en annexe 14).

Chacun a pu, en fonction de ces connaissances et aptitudes, intervenir sur le projet de fonctionnement du CCAS. J'ai travaillé individuellement avec chaque agent et collectivement par des réunions de service.

L'organigramme du CCAS est modifié en conséquence.

ORGANIGRAMME MODIFIE DU CCAS DE SAINT JEAN DE LUZ



Les acteurs locaux.

Le lieu sera largement ouvert aux partenaires qui utiliseront la logistique du service information jeune ; une salle de travail collectif pourra accueillir des groupes, groupes de jeunes en formation, ou salle de réunion pour le CCJ, ou pour tout partenaire comme les commissions d'attribution du fonds d'aide aux jeunes. Deux bureaux seront polyvalents, permettant des permanences ou du travail individuel.

Ce sera un lieu de rencontre où chaque acteur déclinera sa spécificité au travers d'un projet généraliste.

Un budget d'investissement et de fonctionnement.

La commune prend en charge l'investissement : 280.000 F de travaux de rénovation du local et 20.000 F pour le mobilier.

Le CCAS assurera l'essentiel du fonctionnement du service (voir budget annexe 4) ; les charges (électricité, chauffage, téléphone et assurances) seront pris en compte par la commune. Une convention de mise à disposition devra être établie entre la commune et le CCAS.

Des outils d'évaluation du Service Jeunesse.

J'ai prévu d'engager ce nouveau service dans une méthodologie de projet ; à ce titre des objectifs précis devront être élaborés et une évaluation sera régulièrement effectuée.

Dès l'ouverture, des statistiques de fréquentation seront tenues par le service information jeunesse .

Elles permettront de connaître le nombre et la nature des demandes.

Ces statistiques rejoindront l'observatoire mis en place par le CCAS.

Chaque projet sera mis sous forme de fiche d'évaluation de projet. Un exemple : un projet de journal pour les jeunes a été confié au CCJ, lequel veut s'appuyer sur le service jeunesse pour le réaliser.

L'évaluation méthodologique permet en premier lieu de produire des bilans d'activités quantifiés pour les financeurs. Il est nécessaire d'élaborer des outils simples, facilement utilisables et compréhensibles par tous. Il ne faut pas tomber dans l'excès d'une évaluation constante qui peut figer le fonctionnement d'un service qui passe plus de temps à évaluer qu'à agir. Il faut simplifier au maximum les méthodes, les expliquer. Il est important que les acteurs de terrain s'approprient ces outils d'évaluation comme guide d'une action et non comme un instrument de contrôle.

3.3 Une évolution du poste de direction et une modernisation du CCAS.

L'évolution du poste de direction est, en premier lieu, dû à ma nomination en juin 98. Ce choix orientait le CCAS en tant que service public vers une ouverture sur l'environnement local.

3.3.1 Une gestion participative et un plan de formation.

A la recherche d'une nouvelle organisation, mon premier choix de management a été l'implication de l'équipe. La fonction publique est installée dans une organisation hiérarchique, sclérosée, qui ne permet pas souvent l'épanouissement des personnes.

Mon équipe est composée d'agents en place depuis plusieurs années, j'ai cherché à connaître leurs aspirations. Nous avons beaucoup échangé de façon informelle sur nos valeurs professionnelles. Il est très vite apparu un champ commun de valeurs et un sens commun d'actions : la confiance, la curiosité, le respect, la tolérance et la conscience professionnelle sont des valeurs partagées qui ont été exprimées.

Dès le départ j'ai opté pour une transparence totale et une transmission systématique de l'information.

En effet, avant mon arrivée, ils ignoraient ce qui se passait en réunion de coordination avec les élus et les autres chefs de service. Replié sur lui-même le CCAS vivait un peu un complexe d'infériorité par rapport aux autres services et par rapport aux autres acteurs de l'action sociale.

Un réel problème de communication existe dans la mairie ; un simple exemple, nous avons appris par la presse la nomination du nouveau secrétaire général de mairie !

En retour, après une période d'observation, chaque membre de l'équipe est venu combler les lacunes de ma faible culture administrative.

Au travers de réunions d'équipe, nous avons éclairci nos zones respectives de compétences. J'ai mis en œuvre une gestion participative.

L'auto organisation est devenu un principe de fonctionnement ; en partant des services à rendre à l'utilisateur (accueil du public, gestion des demandes), les congés, les horaires sont gérés en équipe. Une logique d'auto-contrôle s'est installée. Par contre j'assume pleinement ma responsabilité d'arbitrage, si nécessaire. La place de l'utilisateur est centrale dans la nouvelle organisation du service.

Une politique de formation a été instaurée : l'assistante sociale est partie apprendre l'informatique, le rédacteur est parti en formation sur l'accueil des publics en difficultés

sociales, je suis allée en formation sur l'aide sociale légale. Il me paraît essentiel, en dehors de l'aspect technique de la formation, que chaque membre de l'équipe puisse aller confronter ses expériences professionnelles à d'autres. Les échanges qui ont lieu en formation sont pour moi plus «productifs» que l'apprentissage technique. J'ai donc privilégié, dans un premier temps, la formation à l'extérieur du service. J'ai prévu, dans un deuxième temps, des formations en interne, notamment pour l'informatisation en réseau du service.

Le recrutement d'un animateur sera un enrichissement en terme de pluridisciplinarité.

Sans paraître stratégique, mon mode de management, déjà expérimenté sur mon poste précédent, est très « productif ». Permettre l'autonomie des gens, refuser les rapports en terme de pouvoir, faciliter la mobilisation du personnel et l'atteinte des objectifs.

Après dix ans de direction et de tâtonnements, un ouvrage «Du management panique à l'entreprise du XXI^e siècle» de Michel CROZIER et Hervé SERIEX, donne une sorte de confirmation à mon expérience de cadre.

« Une distinction est établie entre la gestion et le leadership :

La gestion

= Bien faire les choses

☛ Administration

☛ Maintien

☛ Système/Structure

☛ Court terme

☛ Obéissance

☛ Contrôle

Le leadership

= Faire les bonnes choses

☛ Innovation

☛ Développement

☛ Gens/Confiance

☛ Long terme

☛ Engagement

☛ Pouvoir.

Le secret tient en un savant dosage de leadership et de gestion. »

Une autre phrase a retenu mon attention : « La confiance qu'un individu peut inspirer est fondée sur un équilibre entre l'audace, la compétence et l'intégrité. »

Un schéma d'Art McNeil²⁴ permet de visualiser l'ensemble des éléments permettant le changement d'une organisation :

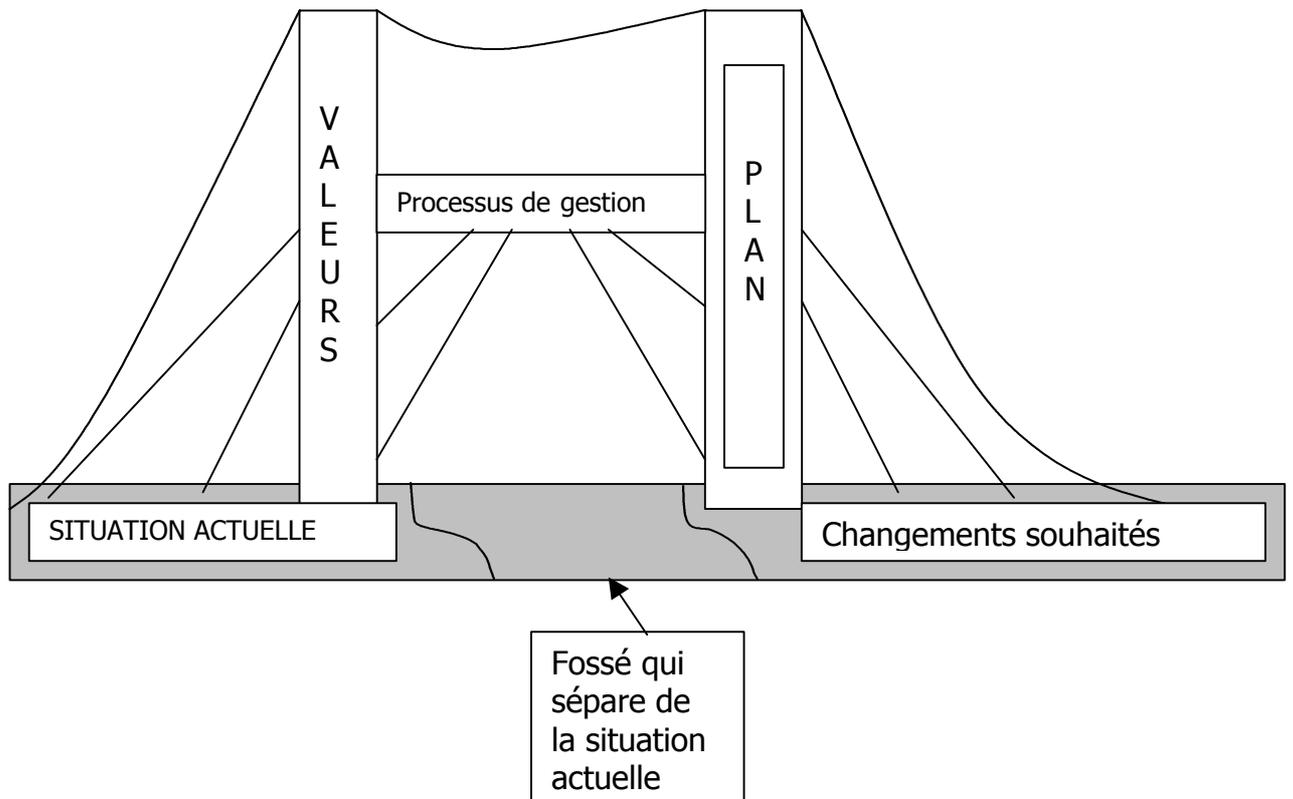


Schéma du pont stratégique.

Cette analyse situe le directeur en tant qu'agent du changement : quel que soit la taille de l'organisation, publique ou privée, ces nouveaux concepts sont applicables et le mode de direction que j'ai mis en œuvre facilite la modernisation du CCAS.

3.3.2 L'animation d'un réseau de partenaires.

Moderniser le CCAS c'est le positionner au cœur d'un réseau de partenaires.

Le CCAS exerçait le partenariat en tant qu'acteur de différents dispositifs ; dans le cadre de l'aide sociale légale, il instruit les demandes ; dans le cadre du RMI il est aussi service instructeur. Il intervient en tant qu'instrument dans la mise en œuvre des dispositifs.

La création d'un observatoire médico-social, lui a permis d'aborder un nouveau rôle : au travers d'une collecte de données, le CCAS produit des résultats comparatifs ; il propose une première analyse de ces chiffres, analyse qui doit être validée par les partenaires concernés. Chaque producteur de données enrichit l'outil, rencontre des acteurs parfois

²⁴ Art MacNeil 1982 The I of the Hurricane. Toronto. Stoddart publishing.

inconnus. Le CCAS a tenté une première analyse de l'observation, à partir de données objectives incontestées puisque issue du terrain. Il a démontré une nouvelle compétence.

Le service jeune ne pourra fonctionner qu'au travers d'un réseau où chaque acteur a ses spécificités et où le travail essentiel de l'animateur sera autant de créer du lien et de la cohérence sur le territoire autour de questions de la jeunesse que de proposer des services de plus pour des usagers consommateurs.

Le réseau de partenaires s'élargira au fil du temps, des rencontres et des expériences partagées. Le social, l'économique, le tourisme, la culture, le sport, l'urbanisme, l'éducation, seront autant de champs croisés sur une même question : la jeunesse.

Le rôle du CCAS change : le service jeune n'est pas seulement la création d'un nouveau service, mais une mise en synergie des acteurs locaux.

Ce changement doit se décliner en interne et en externe.

3.3.3 Une rôle de régulation entre les usagers, les élus et les services communaux.

Le CCAS est le promoteur et l'outil d'une politique sociale locale ; il reste très lié à une politique communale, plus particulièrement en matière d'action sociale facultative.

Mon rôle est d'analyser les besoins des usagers, d'imaginer des réponses aux besoins en concertation avec les partenaires locaux et de faire remonter ces besoins.

Les élus impulsent et chargent l'équipe du CCAS de décliner techniquement des propositions pertinentes. Le pouvoir de décision appartient aux élus, seule une collaboration étroite avec les services permet la réalisation de projets. La volonté seule des élus ne suffit pas, une relation de confiance et de reconnaissance mutuelle doit s'instaurer pour générer la mobilisation des services.

Les services sont aussi force de proposition et un équilibre délicat est à établir entre les élus et les services.

Il est courant de laisser entendre que le social n'est pas le domaine préféré des élus. Le social n'a pas bonne presse ; mais n'y a-t-il pas non plus pour les professionnels des efforts à faire pour rendre le social plus attractif, porteur d'une image plus dynamique qu'un puits sans fond ?

Le souci de la cohésion sociale se décline au niveau local ; les pouvoirs locaux doivent assurer un équilibre entre les générations et tenter de réguler les inégalités sociales.

J'ai tenté de rendre le social plus lisible, pour permettre à des élus non spécialisés de se sentir plus apte à dominer les questions sociales.

En réunion de coordination des élus et des chefs de service, chaque semaine, j'ai choisi de parler de questions quotidiennes telles que les dossiers d'expulsion en cours ou les demandes d'aide pour les vacances et sur chaque sujet abordé, de commenter la pratique, de rappeler le rôle de la commune en matière d'action sociale, d'ouvrir le débat sur des perspectives.

Lors de ces réunions, le secteur social est entendu, par tous les élus et par tous les chefs de service. Cette coordination n'existe pas dans la majorité des mairies, et pourtant, c'est une manière très simple et concrète de participer au développement local.

Le CCAS est, par exemple, invité à participer à la commémoration de l'an 2000.

Force est pour le service de trouver sa place dans de tels projets ! On peut penser que le service jeunesse sera utilisé dans le cadre de cet événement, compte tenu des retards budgétaires pris, l'année de naissance de ce service se situera plutôt au XXI^e siècle ; certains ne manqueront pas d'y voir en symbole, un service tourné vers l'avenir.

L'image interne du CCAS évolue lentement, mais la dynamique de mise en mouvement est d'ores et déjà perçue.

3.3.4 Le cadre intercommunal , un nouveau défi pour la direction : d'une logique de gestion à une logique de projet.

L'intercommunalité est une idée qui est apparue sur des logiques de gestion, et d'économie d'échelle. Certains problèmes comme l'assainissement, la gestion des déchets, ont provoqué des rapprochements entre communes ; des syndicats de communes, des associations de maires, ont permis d'expérimenter autour de problèmes de gestion, de nouveaux types de relations partenariales.

Ces dernières années ce mode de gestion a été très développé, particulièrement en zone rurale. Les syndicats à vocations multiples se sont multipliés dans l'hexagone.

Sur notre secteur, les syndicats intercommunaux n'ont pas ce caractère de vocations multiples. Ils sont spécialisés dans des domaines précis et ne peuvent intervenir que dans ce cadre spécifique ; ainsi on ne compte pas moins de cinq syndicats intercommunaux qui, de plus, ne regroupent pas toujours les mêmes communes.

Dans le secteur social, le travail de partenariat est de fait intercommunal car inter-institutionnel. Sur le territoire de la circonscription sociale, les professionnels de l'action sociale ont créé un comité de coordination de l'action sociale, première instance de réflexion et de prospective. Réunis une fois par trimestre, ce comité a pour objectif de

partager le plus d'informations possibles sur les questions sociales, sur nos modes d'intervention.

Face à des politiques départementales et nationales, qui modifient les dispositifs en place, nous avons tous senti le besoin de rechercher une cohérence territoriale. Les partenaires associatifs importants et les services déconcentrés de l'Etat sont invités à participer à ce comité.

Ainsi nous avons étudié la question du choix informatique à plusieurs communes et avec le département. Force a été de constater que les fournisseurs ont très sensiblement modifié leurs prix ! mais dans l'esprit de chacun était le souci d'une unicité technique qui ne viendrait pas entraver des rapprochements futurs.

Le service jeunesse a beaucoup intéressé Ciboure, commune la plus proche de Saint Jean de Luz ; il est prévu d'élargir dans un second temps ce service par une antenne spécialisée maritime sur cette commune.

Les associations sociales ont toutes un caractère intercommunal (secours catholique, croix rouge) mais, par contre, sont très mal informées sur qui fait quoi en matière d'action sociale. Un guide intercommunal des services sociaux est en projet spécifiquement sur la question des jeunes pour permettre à chaque intervenant de bien orienter l'utilisateur et pour que les jeunes puissent repérer les compétences respectives de chacun.

Ce guide sera élaboré dans le cadre du nouveau service jeunesse avec la participation des jeunes eux mêmes.

CONCLUSION :

Au travers d'un projet classique, la création d'un service jeunesse sur une commune, on peut percevoir la complexité des questions sociales, au niveau local.

Les professionnels de l'action sociale, souvent spécialisés dans un domaine d'intervention (personnes âgées, handicap, enfance inadaptée, insertion sociale, etc...) doivent s'adapter aux politiques sociales transversales.

Il me semble impératif aujourd'hui de décloisonner les compétences et de situer les questions sociales dans une optique de cohésion sociale à une échelle de bassin de vie. Il est d'autant plus difficile de convaincre lorsque l'on agit sur un territoire où les problématiques sociales restent somme toute limitées, où l'environnement semble harmonieux.

Pas de cités ghettos, pas de violence, et une qualité de vie certaine.

Pour autant les problématiques existent, la précarité augmente, et une non prise en compte des questions sociales pourrait s'avérer désastreuse à terme.

Un CCAS est un outil d'action sociale très proche des usagers, pérenne dans sa mission et dans ses interventions. Doté d'un statut où les usagers ont une représentativité, il peut permettre l'émergence d'innovations sociales.

Les pouvoirs locaux sont de plus en plus des acteurs incontournables de l'action sociale ; l'Etat anime et les Communes agissent.

Une politique sociale locale est nécessaire pour assurer la cohérence des dispositifs impulsés par l'état et les départements.

L'Etat n'est pas simplement contraignant, ou financeur, il devient un interlocuteur des communes au travers des préfectures et des services déconcentrés de l'Etat.

Les professionnels locaux doivent percevoir cette évolution ; ils doivent être capables de traduire ces politiques sociales au niveau local.

Un directeur de CCAS est un relais entre les usagers et les élus, entre l'Etat et le Département et la Commune, entre les acteurs locaux institutionnels ou associatifs. Ce type de poste en pleine évolution est au cœur des stratégies politiques ou institutionnelles ; il requiert des capacités d'adaptation, des compétences techniques, de la lucidité, et une forte implication personnelle.

Le CCAS est en route vers un nouveau concept : **une agence de développement social local.**

Le CCAS devra évoluer vers une notion de territoire élargi au bassin de vie ; les usagers de l'action sociale évolue dans un bassin de vie ; ils travaillent à Saint Jean de Luz, habitent à Ascain, font leurs courses à Urrugne, et font du sport à Ciboure. Ce bassin de vie compte plus de 25.000 personnes.

L'unité de lieu n'est plus la commune : des CICAS, Centres Inter Communaux d'Action Sociale existent, au travers d'un statut reconnu par le décret de 95.

Une seule pour plusieurs communes peut s'organiser sur un regroupement de petites communes : au-delà de 5.000 habitants les communes sont déjà pourvues d'un CCAS, de part la loi. Les Communes ne sont pas toutes prêtes à abandonner leurs prérogatives en ce domaine.

En l'espèce, mon concept d'Agence de Développement Social Local (ADSL) va au-delà des services classiques rendus par un CCAS. Il s'agirait de mettre en commun des moyens, des expériences, mais surtout de créer un lieu d'analyse et de prospectives en matière d'action sociale, dans le cadre d'un schéma de pays, axé sur l'espace humain.

Agencer signifie «disposer en combinant des éléments, organiser un ensemble par une combinaison d'éléments. » (dictionnaire Robert.)

Une agence est un organisme chargé de coordonner des moyens.

Ce projet d'Agence de Développement Social Local (ADSL) a besoin d'un statut et dans un premier temps viendra se superposer au réseau des CCAS. Nouvel interlocuteur face à l'Etat, au Département et aux partenaires locaux, il permettra d'étudier les questions sociales sous un angle plus large, dans le cadre d'un bassin de vie.

Tout est à définir : le statut de l'organisme, le territoire, les compétences, les domaines d'intervention.

Il représentera une force de négociation, des économies d'échelle, et donnera une nouvelle dynamique au secteur dans un souci de développement durable²⁵.

Le CCAS restant un service de proximité très utile aux usagers, l'agence ne remplacera pas le CCAS dans cet accueil de proximité du public.

Une des questions qui pose problème à toutes les communes du secteur Côte Basque est le logement : logement d'urgence, logement d'insertion, logement des jeunes, logement adapté, accession à la propriété. Les prix de l'immobilier flambent, les gens ont beaucoup de difficultés à se loger.

Les communes tentent de répondre selon leurs moyens à cette question, aux habitants et aux électeurs de leur commune. Le parc social s'est beaucoup développé ces dernières années mais la demande se maintient au même niveau qu'en 1990. Le parc locatif privé ne

joue pas le jeu. Malgré des plans départementaux pour le logement des personnes en difficultés sociales, la situation n'évolue pas. L'échelon départemental est trop éloigné des usagers, les communes ayant déjà investi dans ce domaine, rechignent à lancer de nouveaux programmes. Les gens vont habiter de plus en plus loin de la côte, dans des villages dépourvus d'équipements collectifs ou de services adéquats (crèches, transports, etc...).

Le recensement constate le vieillissement des villes de la côte, la stagnation de leur population, et l'augmentation de la population dans les communes environnantes.

Une analyse globale de la situation s'impose si on ne veut pas aller au-devant de problèmes, dans les dix prochaines années. Le vieillissement impose de nouvelles structures d'accueil et de services.

Se contenter de la manne touristique, voir les retraités comme des populations économiquement rentables, et des citoyens calmes, est une vision à court terme.

Le service jeune pourra être le premier support où l'on abordera une question sociale de façon globale sur un nouveau territoire.

Modifier la représentation des espaces d'intervention de chacun prendra du temps. Cette expérience de guichet unique, jeune, me permettra d'impulser cette nouvelle démarche vers une Agence de Développement Social Local.

²⁵ Définition du « développement durable » .Annexe 15

BIBLIOGRAPHIE

Avis au lecteur :

**Ma bibliographie est principalement constitué par des articles de revues.
Ceci est un choix délibéré afin de travailler sur des concepts très actuels.
Les auteurs des articles ne sont pas toujours identifiables.**

Liste des articles de revues consultés pour ce mémoire :

- | | |
|---|---|
| Revue TERRITOIRES | <i>La Loi sur l'exclusion</i>
Juin 1998 . page 6. Jean BRUGIE |
| Revue TERRITOIRES | <i>Action sociale locale : le CCAS , une réponse adéquate ?</i>
Avril 1995. Page 4. |
| Revue TERRITOIRES | <i>D'une intercommunalité de gestion à une intercommunalité de projets.</i>
Janvier 1999. N° 394. |
| Revue TERRITOIRES | Dossier 2001.
<i>L'action sociale : enjeu d'avenir</i>
Janvier 1999. |
| Revue du droit sanitaire et social. | <i>Le rôle des CCAS.</i>
Juin 1998. |
| Revue du droit sanitaire et social. | <i>La décentralisation et les CCAS.</i>
Janvier 1991. Philippe LIGNEAU |
| Revue La Gazette des communes . | <i>Le CCAS : Guichet unique.</i>
16 Février 1998. |
| Revue La vie communale et départementale. | <i>La place des communes dans la loi sur l'exclusion.</i>
Octobre 1998. N° 839, page 262. THEVENET |
| Le journal de l'action sociale. | <i>Ville et Lien social.</i>
Novembre 1998. Page 19. |
| Cahier du travail social. | <i>Lutter contre l'exclusion.</i>
N° 35 1997, page 35. |
| Cahier de l'ODAS | <i>Ville et insertion.</i>
Novembre 1995. Page 33. |
| Lien social et politique. | <i>Liens et espaces sociaux : sphère locale et espace public.</i>
1998. N° 39 page 115 à 138. |
| Revue « Service social » | <i>Les politiques sociales et l'équité.</i>
Ecole de service social , Université de Laval Québec
1997. Volume 46. |
| Revue ACTES | <i>Intercommunalité, le pari du développement social.</i>
UNCASS. Janvier 1999. Page 11. |
| Revue ACTES | <i>Spécial congrès de l'UNCCAS.</i> Novembre 1999. |

- Revue POUR *La question des territoires.* Page 11
Qu'est-ce qu'un territoire qui marche ? page 29.
 Editions GREP. N°160 . Décembre 1998.
- HOMMES ET MIGRATIONS *Conseils municipaux des jeunes : enjeux et résultats .*
 Claire JODRY. Mars 1996. N°1196. page 38.
- HOMMES ET MIGRATIONS *Emergence d'une catégorie à insérer : la jeunesse.* Olivier NOEL.
 Mars 1996. N°1196. page 6 à 10
- EMERGENCES *Pour combattre l'exclusion des jeunes, l'obligation de partenariat.*
 1996 N°47 Page 143.
- REVUE DE LA SAUVEGARDE DE L'ENFANCE
La jeunesse et les jeunes : d'un état d'esprit à un groupe social en mutation. Olivier GALLAND.
 N° 2. 1999 page 68 à 74.
- SCIENCES HUMAINES Dossier : L'individu en quête de soi.
L'adulte immature. Jean Pierre BOUTINET
 N° 91 Février 1999 page 19 à 25.
- REVUE FRANCAISE DE SERVICE SOCIAL
Le concept de prévention . GM SALOMON.
 N°176 1995. Pages 41 et 42.
- Liste des ouvrages consultés pour ce mémoire :
- GONTCHAROFF Georges *Connaissance des Institutions publiques*
 Editions l'Harmattan 1994 page 491 à 503.
- Commissariat général au Plan. *Cohésion sociale et territoires.*
 Documentation française. 1997.
- ION Jacques. *Le social à l'épreuve du territoire.*
 Edition Donod 1996.
- BERLIOZ Gilbert et RICHARD Alain . Institut de l'enfance et de la famille.
Les 15/25 ans, acteurs de la cité.
 Edition Syros. 1995.
- INSTITUT NATIONAL DE LA JEUNESSE ET DE L'EDUCATION POPULAIRE
 MINISTERE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS
Mémo jeunesse Les chiffres clés de la jeunesse
 Editions 98 .

INSTITUT NATIONAL DE LA JEUNESSE ET DE L'EDUCATION POPULAIRE
Les jeunes aujourd'hui . Edition 1999
Bayard éditions. La croix.

CHAPPELIERE Isabelle et ORDONI Nathalie.
Le changement social contemporain.
Editions Ellipses. 1996. Page 25 à 39.

DICTIONNAIRE CRITIQUE DE L'ACTION SOCIALE.
Edition BAYARD 1998.

La république contre la ville
Essai sur l'avenir de la France urbaine
Edition de l'Aube 1998 Page 74 à 77.

Liste des Annexes

1. Règlement intérieur du CCAS	p 1
2. Définition de l'aide sociale.	p 13
3. Budget communal des Affaires Sociales.	p 15
4. Budget du CCAS.	p 16
5. Tableau des effectifs.	p 22
6. Liste des intervenants à l'observatoire médico-social.	p 23
7. Résultat de l'observatoire : article du « Sud-Ouest ».	p 25
8. Synthèse de l'analyse de l'existant . AFC.	p 26
9. Questionnaire et synthèse de l'enquête AFC.	p 27
10. Article « Sud-Ouest » sur l'enquête auprès des jeunes.	p 39
11. Cahier des charges du Bureau Information Jeunesse	p 40
12. Plan d'aménagement du BIJ	p 44
13. Profil de poste de l'animateur	p 45
14. Profil de poste de l'agent d'accueil	p 46
15. Définition du développement durable	p 47

GLOSSAIRE DES SIGLES

ADIL	Association d'Information sur le Logement
ADSL	Agence de Développement Social Local
AFC	Audit formation Conseil
ANPE	Agence nationale pour l'Emploi
ARSA	Association d'Aide à la Réinsertion Sociale en Aquitaine
ARIT	Association pour la Recherche et l'information sur les Toxicomanies
ASE	Aide Sociale à l'Enfance
BAS	Bureau Aide Sociale
BIJ	Bureau Information Jeunesse
CA	Conseil d'Administration
CAF	Caisse d'Allocations Familiales
CCAS	Centre Communal d'Action sociale
CCJ	Conseil communal des Jeunes
CEC	Contrat Emploi Consolidé
CICAS	Centre InterCommunal d'Action Sociale
CLI	Commission Locale d'Insertion
CLSH	centre de loisirs Sans Hébergement
CMU	Couverture Médicale Universelle
CODASE	COMité Dauphinois de l'Aide Sociale à l'Enfance
CODES	Comité Départemental d'Education à la Santé
CPAM	Caisse Primaire d'Assurance Maladie
DDASS	Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
DDE	Direction Départementale de l'Equipement
DDTE	Direction Départementale du Travail et de l'Emploi
DRTEFP	Direction Régionale du Travail et de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
ODAS	Observatoire national de l'Action Sociale décentralisé
OIS	Office Intercommunal des Sports
PAIO	Permanence d'accueil et d'Orientation
PDI	Programme Départemental d'Insertion
RIDS	Réseau d'Information sur le Développement Social
RMI	Revenu Minimum d'Insertion
ZAC	Zone d'Aménagement Concerté

ZUBIA « Entre Amis » en basque