

Historique et stratégie des acteurs

Politique sociale intercommunale au Pays de l'Ernée

La communauté de communes du Pays de l'Ernée est la toute première, en Mayenne, à avoir créé un Centre intercommunal d'action sociale (CIAS). Le nombre de CIAS en France reste peu élevé. Pourtant, le CIAS devrait s'imposer comme un outil indispensable de l'action sociale, à plus forte raison qu'avec 36 000 communes, les Centres communaux d'action sociale (CCAS) sont bien rares à pouvoir conduire une réelle action générale de prévention et de développement social. Nous proposons ici un retour historique sur l'expérience du Pays de l'Ernée. Le CÉAS de la Mayenne est l'un des acteurs de cette réalisation.

La communauté de communes du Pays de l'Ernée est le résultat d'un long processus de coopération intercommunale : deux syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) au début des années quatre-vingt, puis un syndicat mixte, lequel devient la communauté de communes du Pays d'Ernée-Chailland (1993). Dans un premier temps, cette nouvelle structure se contente de transcrire les compétences obligatoires (aménagement de l'espace et développement économique), mais prend également la compétence relative au logement locatif.

En 1997, les statuts de la communauté de communes sont modifiés : elle change de nom (« communauté de communes du Pays de l'Ernée ») et ajoute de nouvelles compétences (notamment la culture et la piscine scolaire). Au total, la fiscalité communautaire reste faible, même s'il existe alors une taxe professionnelle sur une zone d'activité de 12 ha. Cette faiblesse des ressources et la proximité des élections municipales (2001) ne facilitent pas la réflexion sur d'éventuels autres transferts de compétences. Par ailleurs, la perspective d'un pays Voynet ajoute encore à l'incertitude...

L'émergence d'une politique sociale intercommunale (1996-1999)

Dans tous les cas, la quasi-totalité des indicateurs sociaux pour le Pays de l'Ernée sont nettement inférieurs à la moyenne départementale. A priori, au regard des statistiques, le Pays de l'Ernée n'est pas un territoire qui présente une urgence sociale particulière.

Tout à l'origine du CIAS, en 1996-1997, il y a la rencontre entre l'adjointe aux Affaires sociales de la commune d'Ernée et le CÉAS de la Mayenne, concernant une action de formation de personnes en difficulté habitant à Ernée, mais aussi dans les communes environnantes⁽¹⁾. Cette action fait l'objet d'une négocia-

tion également avec les travailleurs sociaux du Conseil général et l'ADMR.

Contrairement aux pratiques de cette époque-là, l'action est conçue sur deux ans, avec l'idée d'impliquer fortement la « communauté environnante », et avec des financements européens, ce qui a permis d'introduire dans l'action même un appui aux élus dans leur réflexion sur une politique sociale intercommunale. De plus, l'action de formation recherche plus une approche culturelle qu'une insertion professionnelle ou même sociale. L'action s'est déroulée officiellement de fin 1996 à fin 1998. Mais elle a eu des prolongements, notamment avec la création d'une association : « L'Éventail » (octobre 2000), qui réunissait, entre autres, des personnes composant le groupe de formation. Dans le même temps, la réflexion avec les élus s'est poursuivie, animée par le CÉAS de la Mayenne avec l'adjointe aux Affaires sociales d'Ernée qui a pris le relais.

Un groupe de pilotage (CÉAS, ADMR, CCAS, Conseil général...) avait été créé, à la fois pour suivre l'action, et notamment impulser la participation de cette « communauté environnante », pour réfléchir en termes de prospective, peut-être aussi pour préfigurer ce que pourrait être une structure intercommunale à vocation sociale. Le groupe de pilotage a eu ses limites mais, néanmoins, il a présenté différentes propositions aux élus visant à pérenniser une structure qui pourrait s'emparer de cette compétence sociale et servir de support à des activités.

Du Centre social au CIAS

Il y a d'abord eu l'idée d'un Centre social, mais qui a vite été écartée parce qu'il y avait eu une expérience malheureuse avec le Centre socio-culturel à Ernée. De plus, dans une telle structure, les élus n'auraient pas été majoritaires. L'autre possibilité était le CIAS. Tout

⁽¹⁾ – Nous empruntons l'essentiel du contenu de cette première partie à un rapport rédigé en novembre 2000 par Culture et Promotion. Portant sur l'insertion citoyenne et le développement local, ce rapport s'appuyait sur trois expériences conduites dans des communautés de communes : Pays de Ménigoute, Pays de Lumbres et Pays de l'Ernée.

Politique sociale et stratégie des acteurs (1996-1999)

1) Élus : entre prudence et résistance, mais des évolutions perceptibles

Durant cette phase d'émergence, la majorité des élus adopte une stratégie de prudence, de méfiance ou de résistance face au changement : « *Combien cela va-t-il nous coûter ?* » « *Prenons notre temps, on crée une structure quand les besoins se font sentir, pas avant ; le social, cela marche bien comme cela : il y a le Conseil général, il y a le CCAS* »... Globalement, les réflexions des élus renvoient à une certaine conception de la personne en difficulté, à un certain modèle d'organisation administrative territoriale (le département / la commune), et à la défense du pouvoir local... Mais les attitudes commencent à évoluer, même si, à l'époque, beaucoup reste à faire.

2) Services sociaux : convaincre, faire avancer les choses

Au niveau des services sociaux, il faut distinguer l'aide sociale et l'action sociale. Pour la première, il y a des textes, et les compétences sont clairement attribuées. Par contre, personne n'a le monopole de l'action sociale. Trop d'élus restent sur la notion d'aide so-

ciale et demeurent attachés à leur CCAS qui, en théorie, peut beaucoup, mais dans la limite de ses moyens financiers et humains. Dès lors, la stratégie peut être la suivante :

– Informer, expliquer ce qu'est un CIAS, montrer ce qu'il permet de faire. En l'occurrence, il permet de fédérer des moyens, de travailler collectivement sur des thématiques choisies. Le CIAS est piloté par les élus, mais avec l'implication des associations. Il peut recevoir des subventions...

– Convaincre les élus. Même s'ils ne sont pas sur la même logique que les élus, les travailleurs sociaux doivent faire preuve de pédagogie : les respecter, les appuyer, ne pas imposer... Il faut viser une efficacité collective dans un territoire donné. Cela demande de ne pas se cantonner dans son pré carré institutionnel, mais d'être des catalyseurs pour innover, accélérer les processus...

– Anticiper, tenir compte des évolutions probables du territoire. De nouveaux territoires se mettaient alors en place ; le département faisait l'objet de discussions, même s'il n'y avait pas de remise en cause. Ainsi, il faut d'un

côté se mettre en situation de transférer des compétences, de l'autre se préparer à hériter...

3) Associations : être plus présentes, plus actives

La stratégie des associations est à bien des égards comparable à celle des services sociaux. Par nature, elles sont plus proches, plus attentives à la dynamique territoriale, au jeu des acteurs locaux, aux rapports de pouvoir. Dans le Pays de l'Ernée, durant toute la phase d'émergence, elles ont cherché à :

– Inscrire leur action dans le temps, pour modifier les représentations des élus, pour les aider à sortir de l'assistanat, de l'aide sociale et des actions individuelles ; leur démontrer qu'ils n'échapperont pas à une approche politique du problème.

– Amener les élus à penser qu'ils ne peuvent pas répondre seuls à ces problèmes.

– Renforcer leur poids ; faire en sorte que les associations ne se contentent pas de gérer, mais qu'elles soient capables d'innover, de faire des propositions, de faire pression...

un travail d'information, d'explication, a été conduit auprès des maires du Pays de l'Ernée...

Le projet prévoyait de travailler sur trois axes :

- l'insertion et l'accompagnement des personnes en difficulté (en lien avec L'Éventail) ;
- la gérontologie ;
- la santé, et notamment la prévention du suicide.

Alors qu'une majorité de maires semblait individuellement d'accord pour la création d'un CIAS, le Conseil des maires n'a pas entériné cette proposition. Dès lors, elle a été retirée de l'ordre du jour du Conseil communautaire qui s'est tenu fin décembre 1999. L'adjointe aux Affaires sociales d'Ernée déclare alors : « *On a fait marche arrière* », mais « *c'est un dossier qui mûrit* ». Selon elle, « *il ne faut pas brusquer les choses ; la communauté de communes s'est constituée quand il n'y a plus eu le choix ; je ne souhaite pas que le CIAS se crée dans de telles conditions* »...

Le contexte local peut apporter des éléments pour expliquer cet échec. Tout d'abord, au regard des statistiques, nous avons vu que la situation sociale n'est pas des plus graves. De plus, la situation de l'emploi semble alors s'améliorer. En outre, un Office municipal de la jeunesse s'est créé pour conduire une politique de la jeunesse (0 à 18 ans) et il est conventionné avec la Caisse d'allocations familiales. Par ailleurs, la communauté de communes, dans le cadre de sa compétence économique, a créé une Maison de l'industrie et de l'emploi (le futur Centre de ressources) : elle n'est pas

orientée en priorité vers les besoins des publics en difficulté, mais elle fait « du social », met en place des actions de formation, aide à la recherche d'emploi, à l'écriture des CV...

La mise en place du CIAS (2002-2003)

Le projet de CIAS est finalement relancé en janvier 2002⁽²⁾. Une réunion du Conseil communautaire est l'occasion d'une réunion d'information largement ouverte, en présence notamment du directeur départemental des Affaires sanitaires et sociales (DDASS) et du directeur de la Solidarité (DS 53).

Lors de cette réunion, le CÉAS restitue une étude financée par la DDASS et portant sur les représentations des acteurs du Pays de l'Ernée sur la précarité et la pauvreté dans leur territoire. Cette étude a d'abord un objectif méthodologique. Les statistiques qui permettent habituellement d'appréhender la précarité ne révèlent pas, dans le territoire, de problèmes plus aigus qu'ailleurs. Pour autant, n'y a-t-il pas de problèmes spécifiques, en milieu rural, qui peuvent être repérés et révélés par les acteurs locaux qui oeuvrent notamment dans le champ de l'action sociale ? Autrement dit, les statistiques sont-elles suffisantes comme outil pour une approche de la précarité dans un territoire donné ?

Lors de cette même réunion, Paul Choynet, directeur de l'Hôpital local, a présenté les missions d'un centre local d'information et de coordination gérontologique (CLIC), et Bernard Saint-Germain, de Mairie-Conseils,

⁽²⁾ – Nous empruntons ici aux expériences intercommunales présentées le 2 décembre 2004, à Paris, dans le cadre d'une journée d'échanges organisée par Mairie-Conseils. Le CÉAS, pour sa part, a rédigé une fiche sur l'expérience du CIAS au Pays de l'Ernée, ainsi que sur trois autres expériences intercommunales en Mayenne.

a présenté aux élus le fonctionnement et les missions possibles d'un CIAS, « *outil au service du territoire en matière d'action sociale* ».

Suite à cette première rencontre, se constitue une commission sociale au niveau de la communauté de communes afin de poursuivre la réflexion sur le projet de création d'un CIAS. Chaque Conseil municipal est ainsi amené à élire un délégué pour siéger au sein de cette nouvelle commission.

En 2002 et début 2003, avec l'appui technique de Mairie-Conseils, la commission travaille à partir d'enquêtes réalisées au sein de la communauté de communes. Tous les acteurs du territoire sont interrogés. Ils peuvent s'impliquer dans le projet et formuler leurs préoccupations et attentes. La commission détermine finalement trois axes de travail :

- Petite enfance, enfance et jeunesse.
- Gérontologie.
- Insertion (par l'emploi, le logement, la culture...).

Des inquiétudes apparaissent. Les associations souhaitent qu'au travers du CIAS, leur soient donnés les moyens de fonctionner ensemble, et ce dans la perspective de mettre en place des actions innovantes. Quant aux élus, ils craignent pour les habitants un manque de lisibilité entre les CCAS (qui existent dans

chaque commune), le CIAS et la communauté de communes. Les compétences de chacun sont donc clairement définies. Bien entendu, les CCAS des quinze communes gardent leurs domaines d'intervention spécifiques, tels que l'octroi d'aides financières ponctuelles en faveur des familles les plus démunies du territoire, ou encore des actions ponctuelles comme au moment de Noël...

Au premier trimestre 2003, le projet global est présenté en Conseil des maires, puis en Conseil communautaire. Le 14 avril 2003, celui-ci élargit les compétences de la communauté de communes en matière d'action sociale, et il approuve la mise en place d'un CIAS dans le Pays de l'Ernée. Les Conseils municipaux des quinze communes ont par la suite délibéré favorablement sur la modification des statuts et la mise en place du CIAS.

Fin septembre 2003, le Conseil communautaire s'est réuni pour procéder à l'élection des membres du premier collège du Conseil d'administration, et en décembre 2003, le président du CIAS a désigné les membres du second collège. La première réunion du Conseil d'administration du CIAS a eu lieu en février 2004. Finalement, il aura fallu plus de cinq ans de patience, de sensibilisation, de concertation, pour que le CIAS se mette en place...

