



L'animation globale des centres sociaux et socio-culturels

Note de présentation et pistes de travail

Conférence à l'Assemblée Nationale du 5 décembre 2006.

1. Les centres sociaux, acteurs du développement social local
2. Le développement social local et l'ambition d'une politique d'action sociale globale autour de la famille
3. L'animation globale, une fonction à la source des activités et services
4. Un mode de coopération original entre la C.N.A.F et le réseau des centres sociaux
5. Un projet de développement social local reconnu par les divers partenaires
6. Un risque de fragilisation de l'animation globale des centres sociaux au moment où leur utilité sociale est reconnue
7. Les pistes de travail en perspectives

1. Les centres sociaux, acteurs du développement social local

Les centres sociaux sont des lieux de développement social des personnes et des territoires. Ce sont des lieux d'initiatives et de construction participative de réponses adaptées aux enjeux vécus par les personnes et les groupes. Ils sont ouverts à tous sans distinction d'origines, de sexe, de religion, de ressources. Le qualificatif « social » de l'appellation centre social désigne donc l'enjeu du vivre ensemble, du faire société.

Les centres sociaux ne sont pas des lieux d'aide sociale ou d'assistance, ils ne sont pas des guichets ou des plates-formes de services aux personnes. Les démarches collectives sont valorisées plus que des prises en charge individuelles.

Leur spécialité est d'être généraliste (action globale) et d'être une structure de proximité accessible à tous les habitants d'un quartier, d'une petite ville ou d'un canton. Leurs activités et services sont des supports au développement des personnes et des groupes face à des enjeux tels que le rôle éducatif des parents, les difficultés scolaires, les relations de voisinage, l'accès au logement ou à l'emploi...

Les centres sociaux ne relèvent pas de l'action sociale obligatoire. Ils naissent d'un projet social volontaire portés par des habitants, des associations avec l'appui de partenaires institutionnels (CAF, Municipalité, Conseil Général, ...). L'autonomie du centre social est donc une autonomie négociée en référence à un projet partagé ou reconnu.

C'est une forme d'organisation et d'action qui est expérimentée puisqu'elle a plus d'un siècle d'existence (110 ans), et qui se révèle être très moderne face aux enjeux éducatifs et de cohésion sociale. Elle a prouvé sa pertinence au cours du temps dans des contextes économiques, politiques, sociaux différents : au cœur des questions ouvrière, urbaines ou des espaces ruraux, des enjeux éducatifs et de cohésion sociale.

2. Le développement social local et l'ambition d'une politique d'action sociale globale autour de la famille

Le projet de développement social local porté par les centres sociaux correspond au principe politique d'une *action sociale globale autour de l'individu et la famille*. Ce principe politique a été formalisé à la fin des années 60, par le Ministère des Affaires sociales, le Commissariat au Plan, la CNAF, la Fédération des centres sociaux¹. Il se traduira pour les centres sociaux sous le terme d'animation globale.

Parce qu'elle ne se considère pas comme une action curative, mais comme une démarche éducative, de «promotion» des individus et leurs familles, cette action sociale vise à être :

Une action familiale globale : ce qui signifie prendre en compte...

- la personne dans la globalité de ses besoins (éducation, culture, travail, logement...)
- les personnes au sein d'un système complexe de relations familiales (parents, frères et soeurs, enfants...)
- l'environnement social, sociétal des familles (vie locale, lois sociales...).

Une action collective :

Il s'agit de pouvoir initier, en complément de la prestation individuelle, une action collective, qui permet à des populations de se développer, et ainsi de contribuer à transformer localement la société.

Les centres sociaux, avec d'autres, sont reconnus comme des acteurs de proximité autonomes, importants pour la mise en œuvre de cette politique d'action sociale globale et collective autour de la famille. Cela fonde également le choix de la vie associative comme mode privilégié de leur gestion.

3. L'animation globale, une fonction à la source des activités et services

L'animation globale est la fonction de base du centre social. « Dans un centre social fonctionnent des activités ou des services. Mais ces services et activités sont là comme parties et moyens d'une action globale qui les a fait naître et qui leur donne toute leur portée² ».

Elle se définit donc comme la fonction permettant aux centres sociaux de mettre en œuvre leur projet de développement social local.

Elle consiste principalement à :

- **élaborer un projet sur un territoire** de proximité, **co-construit par des habitants, des professionnels auquel sont associés des partenaires,**
- **accueillir, écouter, rencontrer** des individus et des familles, faire connaître les attentes, analyser les besoins des populations,
- **permettre à toutes les personnes de participer à des projets collectifs**, à la vie du centre social, du territoire, et de participer au dialogue avec les institutions politiques,
- **mobiliser les ressources des habitants, du territoire**, développer les coopérations avec les acteurs, démultiplier et aider la vie associative locale,
- **innover** dans les actions, proposer, interpeller,
- **assurer le pilotage (humain, financier...) du projet de la structure.**

4. Un mode de coopération original entre la C.N.A.F et le réseau national des centres sociaux

La coopération entre la CNAF et le réseau national des centres sociaux s'effectue depuis 30 ans autour de quelques grands principes :

1. Le centre social est reconnu institutionnellement par la CNAF, comme acteur privilégié pour contribuer à la mise en oeuvre d'une action sociale globale et collective autour de la famille. A ce titre, les CAF agréent les centres sociaux.

2. Le corollaire de l'agrément est le soutien à la fonction d'animation globale à travers la création d'un mode de financement original : la prestation de service « d'animation globale et de coordination » (1972).

3. L'élaboration à échéance régulière, tous les trois ou quatre ans, par le centre social, d'un projet, est la condition pour être agréé, et percevoir la prestation de service « animation globale et de coordination » . (1984).

> *L'agrément du projet s'effectue sur la base de critères exigeants. Ce cadre strict est la condition permettant de mener un travail sur mesure selon les territoires.*

> *Une des conditions de l'agrément est ainsi d'être un projet participatif élaboré à partir d'un diagnostic des besoins sociaux du territoire, avec les habitants, les acteurs locaux, les bénévoles et professionnels du centre social...*

> *Ces exigences ont fortement contribué à la qualification et à l'impact des actions menées auprès des populations³*

4. La prise en charge financière de l'animation globale par la C.N.A.F. se fait sur la base d'un mode de calcul spécifique :

- Le calcul du coût théorique de l'animation globale⁴ conduit à fixer un plafond
- Une prise en charge par la CNAF de 40 % du coût du plafond.

Par ailleurs les CAF, localement, peuvent choisir d'abonder, sur leurs fonds propres, au financement de l'animation globale des centres sociaux (ce qui est le cas par exemple dans la majorité des CAF du Nord de la France)⁵.

5. Le contenu de l'animation globale est formalisé ce qui facilite l'évaluation. La C.N.A.F, à travers des circulaires (en 1995, et 1998), a déterminé ainsi huit repères pour l'identifier, la soutenir, et l'évaluer :

- un territoire d'intervention,
- une approche généraliste,
- un lien (le fil conducteur),
- une dimension collective,
- la participation des habitants,
- l'exercice de la citoyenneté,
- un dynamisme (un mouvement),
- une équipe de professionnels qualifiés

En résumé l'agrément donné par la CAF au projet du centre social, et son corollaire le financement par la CNAF de la fonction « d'animation globale et de coordination », est le pivot permettant au centre social de développer son action auprès des familles.

Ce financement de l'animation globale ne peut se réduire au simple financement de frais de fonctionnement, de coûts administratifs d'une structure. Mais c'est ce qui permet de travailler dans la proximité des quartiers et des communes, de manière collective avec l'ensemble des populations, de faire participer les habitants, d'innover dans les actions, de nouer des coopérations avec les acteurs locaux et les différentes institutions, autour d'un projet de développement social local.

5. Un projet de développement social local reconnu par les divers partenaires

Suite aux lois de décentralisation, le projet d'action proposé à l'agrément de la CAF a donné lieu de plus en plus, depuis 15 ans, à une contractualisation pluriannuelle avec d'autres collectivités : municipalités, intercommunalités, conseils généraux, conseils régionaux... Dans le cadre de ces contractualisations, l'animation globale commence à être reconnue et financée par des collectivités locales⁶.

Ces pouvoirs publics ont perçu la pertinence des missions des centres sociaux, de leur approche en matière d'action sociale globale et collective.

Ils ont trouvé avec le centre social un levier de coopération et un acteur pour élaborer et faire vivre efficacement leurs politiques publiques : politiques sociales et culturelles municipales, d'action sociale des Départements, de l'Etat dans différents champs (parentalité, santé, éducation...), politiques de la Ville, de rénovation urbaine, et aujourd'hui de cohésion sociale...

6. Un risque de fragilisation de l'animation globale des centres sociaux au moment où leur utilité sociale est reconnue

Un paradoxe que vivent les centres sociaux : au moment où l'efficacité, l'utilité sociale de leur action de proximité est plus largement reconnue, leur action risque d'être remise en question :

1. La C.O.G 2005 - 2008 signée entre l'Etat et la CNAF, qui plafonne l'évolution des dépenses à 7,5 % / an, contraint la CNAF à limiter les prestations de service qu'elle verse.

Dans ce contexte de contraintes budgétaires de la C.O.G., le fléchage des priorités sur des territoires et des publics de plus en plus ciblés, risque d'être en balance d'une action familiale sociale globale de proximité avec l'ensemble des populations, et donc mettre en cause l'action des centres sociaux.

Ainsi nationalement, il est important de maintenir l'esprit et le financement de la prestation de service CNAF fonction d'animation globale et de coordination, soutien de l'ensemble du projet et pivot des partenariats développés avec d'autres institutions.

2. Le mode de calcul par la CNAF de la « prestation de service animation globale » n'est plus adéquat : le plafond calculé est très loin de prendre en compte le coût réel de l'animation globale.⁷

3. Les logiques d'appel d'offres et de délégation de service public, en parcellisant l'action en direction des publics, en privilégiant une logique de prestation individuelle de services au détriment d'une logique participative, remettent en cause la fonction d'animation globale (La CNAF elle-même avait rédigé des circulaires sur les procédures d'appel d'offres et de délégation de service public⁸, indiquant la contradiction entre ces logiques et celle de l'animation globale).

4. Dans le contexte de l'acte 2 de la décentralisation, les politiques de l'Etat et parfois des différentes collectivités en matière sociale, en ciblant elles aussi sur des territoires, des thématiques, et des publics de plus en plus limités, se font au détriment d'une action sociale globale décloisonnée.

5. Dans ce contexte, la fonction d'animation globale des centres sociaux, n'est plus perceptible par les partenaires publics, au contraire de la prestation individuelle sur des publics cibles

A l'heure où l'enjeu de la cohésion sociale est posé par l'Etat, le lien social, le vivre ensemble, le développement social mené dans la proximité par les centres sociaux à partir des enjeux d'existence des personnes risquent d'être alors fragilisés. Bien au contraire, il paraîtrait nécessaire de conforter leur approche globale dans la durée pour tisser du lien.

7. Les pistes de travail en perspectives

1. Des enjeux politiques

Pour pouvoir conforter la conviction et l'intérêt partagé des partenaires institutionnels pour la démarche d'animation globale des centres sociaux, l'enjeu est de construire un **cadre de référence politique commun sur l'animation globale**.

Piste n°1

Elaborer un nouveau texte officiel sur l'animation globale à partir des enjeux actuels de société qui se posent dans les quartiers, les communes, les cantons, et à partir des acquis des circulaires de l'Etat et de la CNAF.

Ce cadre référentiel commun :

- *viserait à conforter le cœur de métier des centres sociaux comme animateur d'un projet de développement social local, et chercherait à renouveler l'engagement des habitants dans le pilotage du centre social et la mise en œuvre d'actions citoyennes pertinentes ;*
- *élargirait son contenu en y intégrant l'animation et la coordination de questions transversales sur le territoire (citoyenneté, discrimination, culture, éducation,...) ;*
- *servirait de base aux démarches de coopération au plan national et local (voir piste 2), en garantissant la mise en œuvre effective des principes fondamentaux de l'animation globale.*

2. Des enjeux inter - institutionnels et juridiques

Afin qu'institutionnellement les conditions de l'exercice de l'animation globale soient réunies, et compte tenu des compétences de chacune des institutions, l'enjeu est, à partir d'un **pacte national de coopération entre partenaires**, de construire un **contrat local** adapté aux situations territoriales.

Ces contractualisations locales autour du projet centre social associeraient en fonction des contextes les partenaires (les centres sociaux et leurs fédérations, les Caf, les collectivités locales et territoriales ...) et prendraient les formes juridiques adaptées.

Pistes n°2

Elaborer un pacte national de coopération (avec l'Etat, la CNAF, la Fédération des centres sociaux, les représentants nationaux des Collectivités locales...) qui servirait de cadre de référence et d'incitation pour des contrats locaux.

Fondé sur le cadre de référence politique renouvelé de l'animation globale (Piste n°1), et s'appuyant sur le rôle de la CNAF et des CAF comme garant, à travers l'agrément, de la pertinence du projet centre social, ce pacte national :

- **servirait de référence pour des contractualisations au plan local dont la CAF serait cocontractante de droit (cela pourrait être par exemple un « Contrat Local de Coopération pour l'Animation Globale ») :**
 - *Ce « Contrat Local » reconnaîtrait, sur la base du projet social qui déclenche l'agrément CAF, l'animation globale a minima par l'Etat (via l'Agence de Cohésion Sociale ?), par la collectivité locale de référence, par le Conseil Général*
 - *Ce « Contrat Local » préciserait les principes d'engagement financier pluripartite complémentaire à la PS de la CNAF dans une perspective de prise en charge intégrale de l'animation globale,*
 - *Il permettrait de l'exercer localement de manière pertinente au quotidien auprès des populations,*

- *Il associerait les partenaires à l'élaboration et la mise en œuvre du projet Centre social.*

- garantirait la participation des habitants à l'élaboration et au pilotage du projet du centre social, dans la forme associative ou dans un comité ad hoc à d'autres échelles de territoire ou dans les autres formes de gestion. On pourrait également imaginer des formes de participation des habitants aux autres échelles de négociation du projet.

Le contenu et la forme de ces contractualisations locales, pourraient se construire à partir des acquis des démarches contractuelles expérimentées depuis parfois 15 ans sur divers territoires (en Charente Maritime, dans le Nord, Bouches du Rhône, Loire, Paris, Côte D'Or...).

3. Des enjeux économiques et financiers

Exercer concrètement au quotidien auprès des populations la fonction d'animation globale implique des moyens financiers. Pour les garantir - en termes de limitation des risques comme en termes de développement - , il est nécessaire d'agir au niveau national et local.

Nationalement :

- en consolidant dans le cadre de l'élaboration du budget 2007 et des suivants, le principe de la prestation de service CNAF d'animation globale et de son financement ;
- en revoyant à la hausse le plafond de dépense subventionnable actuellement appliqué, afin de soutenir la montée en qualification nécessaire dans l'exercice de cette fonction.

Localement :

- en mobilisant les divers niveaux territoriaux concernés (Communes, intercommunalités, Départements, régions) de façon adaptée dans le cadre des **contractualisations au plan local**,
 - à partir d'une approche concertée des compétences requises, des objectifs partagés, des ressources mobilisables, des rationalités de gestion et d'économies,
 - en fonction des différentes conditions de mise en œuvre des contractualisations locales (durée de la convention, moyens humains, matériels et financiers, processus de suivi, bilan et évaluation, conditions de la pérennisation par renouvellement, reconduction...).

Pistes n°3

- **Créer une ligne budgétaire Etat pour abonder les « contrats locaux de coopération sur l'animation globale » (Voir Piste numéro 2), complétant la prestation de service de la CNAF - soit dans le cadre du Projet de loi de finances, soit dans le cadre des nouvelles formes de contractualisations entre l'État et les collectivités locales/territoriales**

- **Élargir le contenu comptable de l'animation globale à la part transversale des grands secteurs d'activités.**

- **Obtenir la réévaluation à la hausse du montant du plafond de la Prestation de service « animation globale » de la CNAF**

Faisons une hypothèse de mécanisme financier sur la base du plafond CNAF réajusté (par ex 150K€), la PS CNAF prendrait en charge 40%, cela pourrait donner 20% pour l'Etat, 20% pour le Conseil Général, 20% pour la collectivité locale de référence. Ce qui donnerait pour la part Etat : 30k€ par « contrat local » , soit pour 1000 centres sociaux par exemple, un budget de 30 millions d'Euros.

Notes

- ¹ Travaux du Commissariat au Plan dans le cadre du VI^{ème} Plan et du groupe de travail des centres sociaux réuni en 1969 à l'instigation du Ministère de la santé publique et de la sécurité sociale
- ² 2 C.N.A.F., Circulaire n° 12-80 du 18 février 1980
- ³ La CNAF a élaboré en 2003 un référentiel national d'évaluation des centres sociaux.
- ⁴ Ce qui est couvert comptablement par le financement CNAF :
la fonction animation globale se traduit essentiellement dans la colonne « Pilotage » du compte de résultat d'un centre social, additionnée d'une partie de « Logistique ». La répartition de la « Logistique » entre « Pilotage » et « Activités » est précisée dans la circulaire CNAF du 08/12/1998.
Schématiquement elle prend en compte :
La fonction politique du pilotage du projet :
Sont prises en compte les dépenses correspondant à :
- la fonction de direction (2 ETP maximum)
- la fonction d'accueil (2 ETP maximum)
- la fonction de comptabilité et de gestion (1/2 ETP maximum)
- les dépenses liées au fonctionnement des instances, de formation des bénévoles, de logiciels de gestion, de cotisations à une fédération, de frais d'experts.
La fonction logistique, transversale :
Elle comporte les dépenses fixes suivantes réparties au prorata :
- Secrétariat et gestion courante,
- Dépenses liées aux locaux,
- Dépenses de matériel,
- Fonctionnement courant de la structure.
Quelques chiffres : En 2006 : le plafond de l'animation globale se monte à 125 153 €. Le montant de la prestation de service est de 50 061 €.
- ⁵ Il existe deux modes de financement de l'action sociale des CAF : des prestations de service versées par la CNAF (80 % de l'enveloppe), et les fonds propres gérés par les CAF (20 % de l'enveloppe)
- ⁶ Par exemple, dans le Nord, le Département s'engage à financer l'animation globale à hauteur de 15 % du plafond CNAF
- ⁷ Pour information : le plafond CNAF est de 125 153 € et donc la PS s'élève au maximum à 50 061€ au 1^{er} janvier 2006.
Sur le plan national, le budget moyen en 2005 des 982 centres sociaux adhérents à la Fcsf est de 545 300€, le coût réel moyen de l'animation globale (pilotage + pourcentage de logistique) est de 160 270€.
En région Rhône Alpes selon leur observatoire local, le budget moyen (174 centres sociaux) est de 585 000 €. Le montant de l'animation globale (pilotage + pourcentage de logistique) se monte en moyenne autour de 155 000 €. La CNAF finançant l'animation globale à hauteur de 40 % d'un plafond de 125 153 €, La prise en charge réelle est donc en moyenne de 30 %.
Dans le département du Nord, selon leur observatoire local :
Le budget moyen des 130 centres sociaux du Nord est autour de 600 000 €. Le coût réel de l'animation globale (pilotage + pourcentage logistique) en moyenne autour de 160 000 €. La prise en charge par la CAF via les CNAF est donc en moyenne de 32 % et non de 40 %.
Cela incite d'une part un certain nombre de CAF du Nord à flécher une part de leurs fonds propres sur l'animation globale, et d'autre part à initier des contractualisations avec des partenaires qui prennent en compte ce coût réel.
Par exemple la contractualisation qui se finalise actuellement à Valenciennes dans le Nord entre les 6 centres sociaux, la CAF, la Ville, le Département, prévoit une reconnaissance et un cofinancement par les partenaires de l'animation globale sur une base correspondant à 110 % du plafond actuel.
- ⁸ Circulaire CNAF IC 264.97 du 9 octobre 1997