

**MANIFESTE**



# **CONSOLIDER LE VIVRE-ENSEMBLE**

**CE QU'IL EST URGENT (ET POSSIBLE) DE FAIRE**





MANIFESTE

**CONSOLIDER  
LE VIVRE-ENSEMBLE**

*Ce qu'il est urgent (et possible) de faire*

Rédigé par Jean-Louis Sanchez  
avec le concours d'Hélène Padieu



Publication de l'Odas, mars 2022

Maquette : Le Jas

ISSN : 1265-7476

## AVERTISSEMENT

Cette année, l'Odas fête ses trente deux ans d'observation. Grâce à de nombreuses enquêtes nationales et locales menées chaque année, l'Observatoire a pu ainsi analyser, sur une longue durée, l'évolution des problématiques sociales et des réponses correspondantes. Ce recueil d'informations, élaboré avec les acteurs de terrain et le soutien actif des principales institutions en charge de la solidarité, suffirait à lui seul à justifier un manifeste, pour mettre en relief les principales préconisations de l'Odas sur la consolidation du vivre-ensemble. Mais les conséquences sociales de la crise sanitaire de 2020, avec la nécessité de se projeter encore plus activement vers la revitalisation des liens sociaux et des repères collectifs, renforcent l'intérêt de cette publication.

Toutefois, précisons que ce manifeste ne prétend pas aborder tous les sujets liés au vivre-ensemble. Il s'attache à traiter essentiellement de questions sur lesquelles l'Odas a mené des études, qui ont fait l'objet de débats menés avec ses partenaires et ses adhérents. C'est donc bien un ouvrage collectif émanant de notre institution, qui à ce titre peut apporter une contribution utile aux travaux parlementaires et autres débats en cours concernant notamment la cohésion sociale et territoriale de notre pays, la citoyenneté, l'éducation, la démocratie locale.

## REMERCIEMENTS

À toutes les collectivités publiques, les institutions, et les entreprises qui, par leur confiance et leur soutien actif, ont permis depuis plus de trente ans à l'équipe de l'Odas de mener à bien les travaux d'observation et d'expérimentation qui aboutissent aux propositions de ce manifeste.

## **Odas : Clarifier les évolutions sociales pour adapter l'action publique**

Créé en 1990 à la demande des présidents des commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat, l'Odas (Observatoire national de l'action sociale - [odas.net](http://odas.net)) est une association qui analyse les effets de la décentralisation sur la cohésion sociale. A cette fin, il évalue l'impact des diverses politiques éducatives et sociales, consacrées notamment à la protection de l'enfance, à l'insertion et au soutien à l'autonomie. Mais son champ d'intervention s'est progressivement élargi à toutes les politiques contribuant à la consolidation du vivre-ensemble. L'Odas apporte également son concours aux différents acteurs publics et associatifs pour une meilleure connaissance des publics et de leurs besoins sociaux, de l'évolution des financements, des stratégies et des organisations consacrées à la solidarité.

Par ailleurs, pour entretenir et renforcer les dynamiques d'innovation locale l'Odas a créé en 2006 l'Agence des pratiques et initiatives locales « Apriles » qui recense, expertise et diffuse les innovations les plus prometteuses en matière de transformation sociale et de développement social ([odas.apriles.net](http://odas.apriles.net)) ainsi que, en 2020, le Lab'AU ([odas.labau.org](http://odas.labau.org)), un site ressource pour changer durablement le regard sur le vieillissement et le handicap et donner toute leur place dans la société aux personnes âgées et handicapées. Enfin, il peut arriver de porter l'essaimage d'une innovation particulièrement prometteuse, c'est le cas pour la Journée Citoyenne.

# INTRODUCTION

Lorsque nous sortirons de la crise sanitaire, nous serons confrontés à d'autres défis majeurs (économiques, sociaux, environnementaux...), pour remettre en ordre notre société. Or nous ne pourrons pas construire ce «monde d'après» sans mettre fin à la prégnance de la défiance<sup>1</sup> qui se diffuse partout dans le monde, avec ses conséquences néfastes – la peur de l'autre, le mépris des élites, l'aggravation des dérives sectaires<sup>2</sup>.

La France n'est pas épargnée, car le terrain est propice avec une sociabilité de plus en plus restreinte et affinitaire. C'est une caractéristique de notre pays, qui a pris son essor dans les années 1970, avec une pensée dominante qui, en glorifiant sans réserve l'autonomie des personnes, en a fait une fin en soi. Alors que la liberté devrait être avant tout une passerelle vers les autres, elle contribue au contraire à enraciner chacun dans son isolement, ce qui est favorisé par le développement des nouvelles technologies. En effet, avec la prolifération des réseaux sociaux, plusieurs réalités parallèles peuvent coexister, ce qui accroît les motifs de concurrence entre les personnes et limite les lieux où elles peuvent se confronter à l'altérité.

C'est ce qui explique que l'attachement aux valeurs collectives s'efface, ainsi que l'utilité de leur promotion. Faute d'espérance partagée, le retour en force des enracinements d'origine se vérifie

---

<sup>1</sup> 65 % des Français estiment que «l'on n'est jamais assez prudent quand on a affaire aux autres» (source: Baromètre de la fraternité, Labo de la fraternité et Ifop, mai 2020).

<sup>2</sup> Cette augmentation, favorisée par la crise sanitaire, a été fortement mise en relief dans un rapport intitulé «*Lutte contre les dérives sectaires*» remis à la ministre déléguée en charge de la citoyenneté, le 25 février 2021 par un groupe d'expert de la gendarmerie et de la police.

partout. Ce n'est plus le futur mais le passé qui réunit, ce n'est plus un projet mais l'appartenance à un groupement social, religieux ou ethnique qui nourrit la vie collective, ce que d'aucuns qualifient de «communautarisme».

La nécessaire restauration des grandes valeurs du pacte républicain pourrait alors paraître illusoire, si l'extension de la vulnérabilité ne rendait pas dorénavant plus perceptible l'importance de la cohésion nationale. Ce qui semble se produire, car toutes les enquêtes d'opinion montrent que nos concitoyens entrevoient davantage la nécessité de mieux équilibrer valeurs collectives et valeurs individuelles<sup>3</sup>. Tandis que, dans le débat public, les concepts exigeants de transition écologique et de citoyenneté active se diffusent plus largement.

Un mouvement qui pourrait être déterminant, s'il parvient à surmonter les multiples résistances au changement. C'est pourquoi il est urgent de lancer une dynamique de rassemblement de toutes les forces du pays, des habitants comme des responsables nationaux et locaux. Ce qui requiert de ne plus rechercher la source des difficultés dans la seule sphère des dirigeants, pour reconnaître aussi la responsabilité individuelle de chacun d'entre nous.

En effet, ce n'est qu'à cette condition qu'on pourra exiger des gouvernants qu'ils se repositionnent en véritables acteurs de civilisation. C'est bien de cela qu'il s'agit : construire un nouveau projet de société, soucieux de donner toute leur place aux dyna-

---

<sup>3</sup> Selon une enquête d'opinion réalisée par l'Ifop pour l'Odas en septembre 2021, 63% des personnes interrogées sont « prêtes à participer à toute action visant à créer ou à renforcer les liens entre les habitants ou entre les générations » (voir résultats de l'enquête en annexe).



miques qui relient et aux valeurs qui rassemblent, en veillant à nous appuyer sur les élus locaux, qui détiennent les leviers indispensables à sa réussite.

C'est ce que l'Odas a pu observer ces trente dernières années, en vérifiant la capacité des maires à appréhender les besoins des populations sur le plan individuel mais aussi collectif. Nos concitoyens, qui aspirent majoritairement à des relations plus apaisées avec leur environnement (voir sondage de l'Odas en annexe) font confiance aux élus locaux pour agir dans cette direction.

C'est pourquoi l'Odas, en s'appuyant sur ses multiples enquêtes de terrain, n'a cessé d'affirmer que le rôle de l'Etat ne peut être exclusif en matière de cohésion nationale. Il doit s'appuyer le plus possible sur le savoir-faire des acteurs locaux dans trois directions : celles du développement local, de la citoyenneté et de l'éducation (chapitres 1, 2, 3). Ce qui nécessite une redéfinition du service public et une relation plus équilibrée entre l'État et les pouvoirs locaux (chapitres 4, 5).

# Chapitre 1.

## LE VIVRE-ENSEMBLE ET LE DÉVELOPPEMENT LOCAL

Bien que la France se soit illustrée durant les épisodes de confinement par une multitude d'actions de solidarité spontanée, on ne peut manquer de s'interroger sur l'avenir de notre cohésion nationale. Car, si ces deux années de crise sanitaire ont déjà engendré des traumatismes considérables, le plus dur est encore devant nous. Il va donc falloir notamment veiller à ce que l'extension de la vulnérabilité ne soit pas aggravée par l'accroissement des fractures territoriales.

Cette vigilance est notamment nécessaire en ce qui concerne les territoires ruraux, comme le montre un ouvrage récent *Nos campagnes suspendues*, de Salomé Berlioux (éditions de l'Observatoire, 2019), qui révèle les profondes inégalités entre jeunes urbains et jeunes ruraux. Inégalités qui viennent s'ajouter à d'autres difficultés propres au monde rural en ce qui concerne l'éducation, l'accès aux soins, l'espérance de vie... Et cette réalité peut être aussi observée dans d'autres territoires, en périphérie des grandes villes, ce qui a d'ailleurs généré l'émergence du concept de territoires «périphériques»<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Ce concept de "territoire périphérique", qui désigne tous les territoires délaissés par la métropolisation, a été détaillé dans «*La France périphérique : Comment on a sacrifié les classes populaires*» de Christophe Guilluy, éditions Flammarion, 2014, mais aussi «*L'Archipel français*» de Jérôme Fourquet, éditions du Seuil, 2020, et «*La France des territoires, défis et promesses*» de Pierre Veltz, éditions de l'Aube, 2020.

Des analyses qui ont en commun la même dénonciation du phénomène de métropolisation, voulue ces trente dernières années par la plupart des dirigeants quelle que soit leur sensibilité politique, au mépris des équilibres territoriaux. C'est d'ailleurs la réaction à cette politique d'hypercentralisation qui est à l'origine du mouvement des «gilets jaunes» et qui explique la défiance envers la classe politique, perçue comme trop éloignée des réalités du terrain.

### **Orienter la relance vers la «France périphérique»**

Pourtant cette tendance n'est pas irréversible, et pourrait être remise en cause par les conséquences de la crise sanitaire sur l'organisation du travail et l'émergence de nouveaux comportements. Ainsi, le 23 février 2021, le journal Le Monde publiait un article sur les villes moyennes au titre révélateur : «La revanche», en citant plusieurs agglomérations qui ont retrouvé un nouvel élan, avec le développement du télétravail, et la découverte de ce qui rend la vie différente dans ces villes.

Mais surtout, la crise sanitaire a révélé brutalement les limites d'un développement peu soucieux de son environnement. Chacun a pu prendre conscience de l'urgence d'agir en prévention contre les risques sanitaires et écologiques, au demeurant souvent liés.

Or, cette double préoccupation peut donner une impulsion nouvelle à la recherche d'une plus grande cohésion des territoires<sup>5</sup>. C'est en effet souvent en dehors des métropoles que se déploient

---

<sup>5</sup> Rappelons que les quinze plus grandes métropoles françaises représentent 81% de la croissance hexagonale. C'est pourquoi le gouvernement a pris des initiatives pour revitaliser les centres-villes des villes moyennes et développer les petites villes. Mais les crédits déjà engagés sont modestes, de même que dans le futur plan de relance.

aujourd'hui le plus grand nombre d'initiatives en matière de transition écologique. L'Association des maires ruraux de France se fait d'ailleurs très souvent l'écho des atouts du monde rural pour réussir le «New Deal vert» si cher à Jeremy Rifkin<sup>6</sup>. C'est aussi ce que préconise, sous le vocable de «développement local» le monde de l'économie sociale et solidaire, qui représente déjà 10% du PIB en employant 2,4 millions de salariés, dont la très grande majorité en territoires périphériques.

De plus, la transition écologique n'est pas le seul terrain propice à la réhabilitation de ces territoires. La revitalisation des emplois agricoles dans les territoires ruraux, avec la relocalisation des sources d'approvisionnement et celle de nouveaux emplois de proximité semblent aussi très prometteuses<sup>7</sup>. Ce qui se vérifie déjà avec la création de nouveaux services et commerces atypiques favorisant le lien social. Car, c'est dans l'air du temps, chacun redécouvre l'importance de tous ces espaces économiques qui sont aussi des espaces de socialisation.

Il s'avère donc possible aujourd'hui d'orienter une partie importante des investissements du plan de relance actuel et de ceux qui suivront vers les territoires périphériques. Et pas seulement par souci d'équité, mais pour saisir une véritable opportunité éco-

---

<sup>6</sup> Selon le vice-président des maires ruraux de l'Aube, Jean-Claude Pons, «Les communes doivent être les troupes de choc de cette bataille qui s'annonce vitale. Qui, mieux qu'une municipalité, peut porter un message en faveur d'une écologie mise en œuvre au niveau du territoire ?».

<sup>7</sup> On observe d'ailleurs le développement d'une dynamique qui va dans cette direction, avec la multiplication des «tiers-lieux» regroupant plusieurs activités, ou le lancement de démarches comme «Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée». Cette dernière initiative permet de créer des emplois, en répondant à des besoins non satisfaits car peu rentables. Le modèle économique repose principalement sur la mutualisation de toutes les aides sociales pour les transformer en salaires. Compte tenu de ses résultats, cette initiative a été étendue de dix à cinquante territoires.

nomique, car ce sont ces territoires qui sont les mieux adaptés aux nouveaux enjeux environnementaux et sociaux.

Il faut alors bâtir cette économie de la proximité, en s'appuyant sur ceux qui peuvent le plus efficacement y contribuer. C'est le cas des départements, dont le rôle économique est souvent méconnu, alors qu'en zone rurale il peut être déterminant. Ainsi, les conseils départementaux contribuent régulièrement au maintien de services de proximité dans les petites communes. De plus ils détiennent des responsabilités étendues sur le secteur médicosocial (services à la personne, établissements d'hébergement), qui constitue parfois le premier employeur du territoire. De même, les communes possèdent une remarquable connaissance de la situation économique locale. Et leurs relations suivies avec les entreprises, les chambres consulaires, les partenaires sociaux, les associations sont autant de points d'appui. Ce qui avait d'ailleurs conduit à leur conférer un rôle central lors de la création en 2005<sup>8</sup> des «maisons de l'emploi».

### **Co-construire la politique de l'emploi avec les acteurs locaux**

Pourtant, les collectivités locales ont du mal à préserver leur rôle de développer économique car le paysage de l'emploi et de l'insertion ne cesse d'être modifié. Ainsi, les départements, qui s'étaient fortement investis dans la création d'emplois par

---

<sup>8</sup> Ainsi, à Vitré (Ille-et-Vilaine), la maison de l'emploi, qui réunit sous un même toit la chambre de commerce, Pôle emploi, le centre d'orientation sur la formation et l'emploi, la mission locale, a pu grâce à son rôle d'impulsion et de coordination, participer à la baisse du chômage (passé en dessous de 6 % dans ce territoire, avant la crise sanitaire). Pour en savoir plus, consulter l'expertise menée par l'Agence des bonnes pratiques de l'Odas (Apriles), «*La Maison de l'emploi du pays de Vitré : tous les acteurs de l'emploi sous un même toit*», sur <https://odas.apriles.net>.

l'intermédiaire des commissions locales de l'insertion (CLI) issues du RMI, ont été déstabilisés par la suppression de ces commissions lors de la transition vers le RSA en 2008. Et depuis lors, on leur a retiré leur compétence en matière économique pour la confier aux régions, bien que celles-ci, en raison de leurs nouveaux périmètres géographiques, aient des difficultés à trouver leurs repères et leurs modes d'intervention. De leur côté les villes ont été totalement désorientées par la création de Pôle emploi, qui a entraîné une remise en cause des maisons de l'emploi.

Il s'avère donc urgent de redonner aux collectivités locales de véritables responsabilités en matière d'emploi et de formation, pour leur permettre de soutenir effectivement la capacité d'innovation des acteurs locaux. C'est la direction que prend l'Etat avec la loi 3DS (différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification). Toutefois les dispositions prévues par cette loi ne parviennent pas à clarifier les responsabilités réelles de chaque niveau de collectivité publique. Le millefeuille institutionnel est toujours aussi impénétrable, avec l'État, les régions, les départements, les intercommunalités, les communes, assistés d'organisations à leur tour très autonomes comme Pôle emploi ou l'AFPA. Et surtout, l'absence de définition des moyens attribués aux collectivités locales pour mener à bien ces diverses missions montre bien le caractère inachevé de la démarche. Il faut donc espérer qu'ultérieurement les parlementaires se saisissent à nouveau de la nécessité de décentraliser réellement la politique de l'emploi en faveur des territoires de proximité que sont les départements, les communes et les intercommunalités. Cela aurait le mérite de clarifier le rôle des régions, principalement axé sur la planification et la réalisation des grandes infrastructures régionales.

## **Rapprocher la politique de la ville des maires**

Cette reconnaissance du rôle des collectivités locales dans la cohésion sociale est particulièrement nécessaire en ce qui concerne les quartiers dits «en difficulté» dont la stigmatisation marque l'échec le plus patent du pacte républicain. Ce n'est ni la loi DALO ni le recours de plus en plus fréquent aux sur-loyers qui inverseront la donne. Bien au contraire, ces mesures ne font qu'accentuer la paupérisation de ces quartiers<sup>9</sup>, au détriment de la mixité sociale et culturelle dont on a tant besoin.

Tous ces constats militent donc pour une redéfinition de notre relation à une population désemparée. En commençant par cesser de louvoyer entre des modèles de société qui ne sont pas conciliables : celui qui confie la régulation du vivre-ensemble aux communautés d'appartenance et celui qui, au contraire, entend préserver le rôle unificateur de la puissance publique. Car, malgré le développement préoccupant des espaces de non-droit, aucun programme politique ne définit la lutte contre la ghettoïsation de certains quartiers comme décisive pour notre avenir. Or, sans cette conviction, les pouvoirs publics continueront de se satisfaire d'interventions réparatrices, au lieu de faire de cet objectif une priorité dans toutes les politiques de droit commun de l'État et des collectivités locales.

Il faut dorénavant veiller à ce que toutes les collectivités publiques affectent leurs principales ressources financières et humaines

---

<sup>9</sup> Dans les années 1970, le logement social était perçu comme une réponse pour des populations à revenus faibles mais aussi moyens. Dorénavant, avec la loi DALO, les logements vacants sont attribués prioritairement aux familles les plus fragilisées. L'intention est louable, mais ses conséquences suscitent dorénavant des critiques de tous les horizons.

en fonction des besoins réels des territoires, et non pas des priorités de leurs propres organisations<sup>10</sup>. Car c'est seulement par cette exemplarité qu'elles parviendront à mobiliser toutes les forces économiques et sociales des territoires. Ce qui nécessite de mieux organiser la complémentarité entre les missions de l'État et celles des collectivités locales, tout particulièrement en ce qui concerne la politique de la ville.

Si depuis trente ans, les efforts engagés par l'État à travers la politique de la ville en faveur des quartiers en difficulté ont permis de rénover des milliers de logements et de réduire certains écarts d'équipements, les principaux leviers du vivre-ensemble ont été peu soutenus, comme l'emploi, l'accès aux transports publics ou la poursuite des politiques de mixité sociale de l'habitat. De plus, malgré de multiples rapports sur la politique de la ville montrant la nécessité de s'appuyer davantage sur l'inventivité des élus locaux, c'est le contraire qui s'est produit. L'encouragement des collectivités locales à «bien faire» s'est en fait transformé en obligation de faire.

Néanmoins, une évolution se dessine depuis l'ouverture en 2020 de l'Agence nationale de Cohésion des territoires. Cette nouvelle institution, née de la fusion de plusieurs administrations, affirme son intention de «ne pas plaquer de solutions toutes faites» en animant des programmes prometteurs comme «cités éducatives», «action cœur de ville» ou «petites villes de demain». On semble dorénavant mieux admettre qu'aucune autorité n'est plus légitime que le maire pour soutenir, promouvoir et coordonner

---

<sup>10</sup> Divers rapports de la Cour des Comptes et d'autres corps d'inspection ont mis en relief les difficultés de l'État à affecter les personnels les plus expérimentés des services publics dans les quartiers les plus sensibles.



les initiatives aptes à intégrer pleinement le quartier dans la ville, mais aussi dans la perception qu'en ont les habitants<sup>11</sup>. Le moment est donc venu de réorienter la politique de la ville, qui a longtemps été une politique de l'État pour la ville, vers une «politique des villes», qui rétablisse pleinement la responsabilité des maires sur l'avenir des territoires, qu'ils soient communaux ou inter-communaux. Ce qui requiert que l'État continue de soutenir les villes en difficulté, mais dans le cadre de schémas co-construits avec les municipalités.

C'est à cette condition qu'on pourra obtenir que les maires s'investissent plus directement dans cette problématique. Car aujourd'hui, dans la plupart des communes, la mise en œuvre de la politique de la ville est confiée à un maire adjoint dédié essentiellement à cette tâche et épaulé par un service spécifique. C'est un paradoxe de voir une responsabilité qui devrait concerner tous les services se traduire dans les faits par une démarche segmentée. Comme si l'on oubliait que la marginalisation d'un quartier est celle de toute une ville. C'est pourquoi le renouveau de la politique de la ville passe aussi, et ce n'est pas anecdotique, par une reconfiguration des organigrammes municipaux, dans leurs déclinaisons politique et administrative<sup>12</sup>.

C'est au maire, et à lui seul, qu'il appartient d'impulser une démarche unifiée de reconstruction du vivre-ensemble pour

---

<sup>11</sup> Selon le *Baromètre de la confiance politique 2009-2019* du CEVIPOF, 75% des personnes interrogées exprimaient en 2019 un jugement positif, voire excellent, sur le travail accompli par l'équipe municipale depuis 2014.

<sup>12</sup> Voir sur ces divers points les préconisations des recherches-action «*Les villes et le lien social*» (juin 2013) et «*Cohésion sociale et territoires - Comment mieux agir ?*» (mai 2019) sur <https://odas.net>.

l'ensemble de la commune, avec tous ses quartiers et tous ses publics. Ce qui nous amène à préconiser la suppression de la délégation à la politique de la ville, pour que les maires en soient les véritables leaders. Ceux-ci se verraient ainsi ramenés à leur principale responsabilité : repérer et consolider les nouveaux contours de la sociabilité afin d'unir les habitants malgré l'hétérogénéisation croissante de notre société.

## Chapitre 2.

### LE VIVRE-ENSEMBLE ET LA CITOYENNETÉ

C'est l'un des enseignements les plus importants de la crise de la Covid 19: chacun a pu vérifier l'importance du soutien mutuel entre habitants quand la vulnérabilité s'étend. Cela devrait permettre dans l'avenir de rappeler le rôle incontournable de la citoyenneté dans le maintien de la cohésion sociale, car cette lecture exigeante de la citoyenneté au service des autres a longtemps été délaissée. En effet, pour une grande majorité d'entre nous, la citoyenneté s'exerce avant tout dans le cadre de la délégation confiée aux acteurs politiques. Or, cette citoyenneté vécue exclusivement à travers des voies intermédiaires renforce l'idée que le lien juridique est supérieur au lien social, et qu'il suffit de développer les droits pour préserver le vivre-ensemble. Une perception de la vie en société qui a pénétré tous les courants de pensée, alors qu'elle est aux antipodes des principes républicains, selon lesquels la performance du vivre-ensemble ne peut résulter que d'un rapport harmonieux entre protection collective et engagement personnel.

#### **Faire de l'engagement bénévole un attribut de la citoyenneté**

Cette vision de la citoyenneté n'est pas anodine. Elle peut permettre de fonder un processus de développement du bénévolat sans précédent. Certes, on recensait avant la crise 16 millions de bénévoles, soit près du tiers des Français de plus de 18 ans, mais à y regarder de plus près, seuls 40% d'entre eux étaient des bénévoles «réguliers», qui se rendaient disponibles quelques heures chaque semaine. Les autres ne s'engageaient que ponc-

tuellement, lors de l'organisation d'une fête de quartier ou d'un événement sportif. D'ailleurs, bien des associations sont d'ores et déjà confrontées à d'importantes difficultés de renouvellement de leurs équipes bénévoles. Dans un contexte de vieillissement de leurs effectifs, elles peinent en particulier à trouver des personnes susceptibles de prendre des responsabilités d'encadrant. Dans les secteurs les plus chronophages, comme celui de la solidarité, la pénurie de candidatures menace dorénavant des domaines importants.

Il est donc nécessaire d'envisager une politique bien plus volontariste qui se fixerait comme objectif de faire du bénévolat une règle de vie. Au point que l'on en viendrait à s'excuser de ne pas être bénévole quand on est empêché de l'être. Une révolution culturelle inspirée de l'expérience québécoise, qui présente le bénévolat comme indispensable à la préservation de la société, mais aussi comme indispensable à l'épanouissement individuel qui ne peut résulter que de la reconnaissance produite par l'échange réciproque et l'utilité sociale.

Il faut alors, pour développer l'offre d'activités bénévoles, déployer le bénévolat non plus seulement dans le mouvement associatif mais aussi dans l'ensemble des administrations et institutions ouvertes au public. Cette dynamique ouvrirait ainsi la voie à l'ouverture de nouveaux chantiers dans le service public pour enrichir la relation aux usagers d'une dimension plus relationnelle et plus spontanée qui aujourd'hui fait défaut<sup>13</sup>. Cette préconisation se

---

<sup>13</sup> Au Québec par exemple, on a su tirer des leçons des enquêtes d'opinion, selon lesquelles la demande de portage de repas par les personnes âgées masquait en fait un besoin de lien social. Les repas sont donc distribués avec le concours de bénévoles, qui peuvent prendre le temps de l'écoute, de l'échange.

trouve par ailleurs renforcée par la dématérialisation systématique des services, qui rompt le lien humain avec les usagers, et tout particulièrement avec les plus fragiles d'entre eux. Tout en veillant bien évidemment à ce que l'appel au civisme ne soit pas une manière de combler à moindre coût un service défaillant.

### **Considérer la promotion du civisme comme une priorité municipale**

Si l'on s'inscrit dans cette dynamique, la question du maître d'œuvre se pose alors avec acuité. Et à nouveau, c'est vers les élus locaux qu'il faut se tourner pour diverses raisons. C'est en effet par leur intermédiaire que l'on peut communiquer dans tous les lieux de vie sur l'intérêt d'être bénévole, en engageant des actions non seulement avec les écoles, collèges et lycées, mais aussi avec les entreprises et les services publics de proximité. De même, c'est dans la proximité que l'on peut diversifier l'offre de bénévolat pour qu'elle soit attractive. Trop d'acteurs de terrain font aujourd'hui le constat que coexistent des initiatives qui périclitent faute de bénévoles, et des bénévoles potentiels qui ne parviennent pas à identifier le bon projet, source de plaisir, pour s'investir. Or, seules les collectivités locales peuvent disposer de la vision globale des besoins du territoire qui permet de définir une palette d'activités suffisamment large pour offrir le plus grand choix. Pourtant il est encore assez rare que les collectivités locales prennent la mesure de l'enjeu du bénévolat, avec à la clé la mobilisation de l'ensemble de leurs équipements et services, tant pour recenser les besoins que pour promouvoir le bénévolat et repérer les bénévoles potentiels. Ainsi, par exemple, les services techniques des villes (espaces verts, voirie, propreté...) sont rarement sollicités, alors qu'ils pourraient contribuer à mieux faire connaître le bénévolat grâce

à leurs liens quotidiens avec la population. C'est aussi le cas des services consacrés au sport, à la culture, au social, à la police municipale, qui pourraient être davantage mobilisés pour attirer dans leur sillage leurs partenaires (entreprises, caisses de protection sociale, administrations diverses). Avec comme perspective d'aboutir à la création dans chaque commune d'un espace de promotion et d'organisation du bénévolat, véritable «maison de la Fraternité», animée par des habitants et des associations pour orienter et accompagner les personnes dans la construction d'un parcours bénévole en adéquation avec leurs envies et les besoins du territoire.

En attendant, il serait nécessaire de redéfinir la vocation des forums locaux et des événements similaires organisés par les communes pour faire connaître le monde associatif. Ces forums sont en effet devenus des événements de type consumériste, où l'on promeut surtout des prestations de services, alors qu'ils devraient d'abord servir à valoriser le bénévolat. Faisons donc des Forums des associations des «Forums des associations et de l'engagement citoyen». De même qu'il serait possible d'étendre partout une politique de bonification des subventions aux associations, en fonction du niveau d'implication du bénévolat en leur sein. Une manière de souligner que le soutien à la vie associative et le soutien au bénévolat ne peuvent être dissociés, car ils constituent les deux portes d'entrée d'une même politique. Cela peut paraître ambitieux, mais l'urgence des transformations sociales appelle aujourd'hui la redéfinition de la plupart des règles du jeu concernant non seulement l'action publique mais aussi l'action associative.

## **Généraliser le recours à l'expérimentation**

Cette nécessité de redéfinir les règles est par ailleurs primordiale si l'on veut amplifier la capacité d'innovation des habitants et bien sûr des bénévoles. En effet, celle-ci est à l'heure actuelle fortement entravée par des normes excessives qui ne favorisent pas l'expérimentation de nouvelles pratiques. Le gouvernement en est d'ailleurs conscient, ce qui l'a conduit à élaborer un projet de loi organique, visant à faciliter celles-ci dans les collectivités locales. Mais, au-delà du contexte réglementaire, ce qu'il faut combattre c'est un état d'esprit car en France, à défaut de sens, on multiplie les obstacles bureaucratiques. Les initiatives sont peu valorisées et souvent découragées par des autorités, plus soucieuses de défendre leurs prérogatives que de favoriser l'implication de nouveaux acteurs. Et on peut au final déplorer que l'énergie du créateur soit davantage consacrée à la maîtrise des contraintes normatives qu'à la mise en œuvre du projet.

Ce rejet de l'inventivité locale peut être illustré par l'exemple des « Jardins de Cocagne ». Ses initiateurs ont le plus grand mal à les implanter, alors qu'ils répondent à peu de frais à quatre objectifs majeurs: la production maraîchère de proximité, le développement des liens sociaux, l'exploitation de terrains désaffectés, et la création d'emplois d'insertion<sup>14</sup>. Et dans ce cas-là comme dans les autres, l'origine des freins à l'innovation n'est pas d'ordre économique. La difficulté trouve sa source dans l'empilement et la contradiction des normes.

---

<sup>14</sup> Les « Jardins de Cocagne » sont des jardins maraîchers implantés sur des terrains désaffectés pour développer la sociabilité de quartier en produisant des légumes biologiques, vendus à des adhérents-consommateurs. Ils emploient des adultes en difficulté. Actuellement, il y a environ 110 jardins en activité, et 4000 salariés en insertion pour 700 encadrants.

C'est pourquoi, au moment où la crise nous force à rechercher d'autres réponses que celles fondées sur les seuls moyens, nous devons faire du droit à l'expérimentation un droit réel. Car si celui-ci a fait l'objet de plusieurs dispositions législatives, et récemment encore<sup>15</sup>, son exercice s'avère quasiment impossible compte tenu des obstacles bureaucratiques durablement enracinés. C'est pourquoi, pour favoriser ce mouvement, rien ne serait plus utile que de créer une institution comparable à celle du Défenseur des droits, chargée de recenser les obstacles injustifiés rencontrés par les habitants et les élus locaux pour dégager les solutions. Car, sans une instance indépendante et dotée de pouvoirs réels sur l'administration, il ne sera guère possible de transformer une constellation d'initiatives en une véritable vague de revitalisation du vivre-ensemble.

### **Expérimenter dans chaque ville une «Journée citoyenne»**

Il faudra veiller par ailleurs à ce que chaque habitant, quel que soit son âge, découvre le bien-fondé de l'interdépendance et adapte en conséquence ses postures de consommateur et d'acteur. Certaines expériences déjà connues visent cet objectif, comme l'association «Voisins solidaires» née dans le sillage de la «Fête des voisins». Mais aucune expérience ne sera réellement déterminante à l'échelle d'une communauté humaine sans une forte implication des élus locaux dans le processus, pour que tous les habitants soient concernés et partagent un objectif commun.

---

<sup>15</sup> Voir la loi organique n°2003-704 du 1er août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, et la loi organique n°2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution



C'est ce qui donne une résonance particulière dans cette période de crise à la dynamique collective engendrée depuis quelques années par la «Journée citoyenne»<sup>16</sup>, qui permet de mobiliser une fois par an la population d'une commune autour de projets collectifs d'amélioration du cadre de vie et de la vie sociale, menés avec le concours des associations, administrations et entreprises locales. En effet, la participation des habitants ne cesse de s'accroître. Et ces journées contribuent partout à raffermir le sentiment d'appartenance à une même communauté. Ce qui n'étonne guère, car au-delà des objectifs opérationnels que se donnent les habitants eux-mêmes, il s'agit bien plus fondamentalement de chantiers de rénovation des liens entre générations et entre cultures.

Ce souci de «faire ensemble pour vivre ensemble» explique que ce mouvement ait pris aujourd'hui une ampleur étonnante et qu'il soit en mesure d'afficher des résultats immédiats mais aussi pérennes, comme le développement d'échange de savoirs, de covoiturage... C'est cet ensemble d'éléments qui expliquent que le Conseil d'État, dans un rapport de 2018 sur la citoyenneté<sup>17</sup>, conclut en se référant à cette expérience en ces termes : «Une initiative locale, aussi modeste soit-elle, peut susciter une dynamique. Un seul exemple suffit à l'illustrer : la commune de Berrwiller dans le Haut-Rhin a créé en 2008 une journée citoyenne (...) Ce sont aujourd'hui plus de 2500 communes dont certaines de grande taille comme Angers et Troyes, qui organisent cette journée annuelle dont les effets sont très positifs». C'est pourquoi

---

<sup>16</sup> Pour plus de détails voir le site internet : [www.journeecitoyenne.fr](http://www.journeecitoyenne.fr).

<sup>17</sup> Rapport du Conseil d'État «*Être citoyen aujourd'hui*», la Documentation française », 2018.

il faut maintenant tout faire pour que cette initiative puisse se généraliser, avec le soutien des associations d'élus locaux et de l'État<sup>18</sup>. Ce qui permettra de vérifier que nos concitoyens sont disponibles non seulement en temps ordinaire mais aussi en période de crise.

---

<sup>18</sup> C'est l'Odas qui a été chargé par les premières communes participant à l'événement de coordonner et de promouvoir les Journées citoyennes. Voir <https://odas.net/actualites/journee-citoyenne-tous-acteurs-du-mieux-vivre-ensemble>.

## Chapitre 3.

### LE VIVRE-ENSEMBLE ET L'ÉDUCATION

Les études menées durant la crise sanitaire sur les préoccupations prioritaires de nos concitoyens montrent la prépondérance prise par l'éducation. Les jeunes pâtissent aujourd'hui des conséquences de la crise et des incertitudes qu'elle engendre sur leur avenir et les parents manifestent leur souci de préserver les chances de leurs enfants grâce à l'éducation. Ainsi, selon un sondage de l'IFOP fait pendant la période de confinement sur les préoccupations des Français, arrive en tête sans surprise la santé avec 81% de réponses positives, suivie de l'éducation avec 54%, et de la lutte contre le chômage avec 51%.

Ce score élevé pour l'éducation montre donc bien la confiance et les attentes envers un modèle éducatif très élaboré, avec tout à la fois l'école, l'éducation populaire, et les activités périscolaires, sur lequel se greffent aussi d'autres formes de soutien éducatif, déployés principalement par les collectivités locales. C'est le cas du système de garde d'enfants, confié principalement aux municipalités, et de protection de l'enfance, mis en œuvre par les départements.

#### **Désigner un chef d'orchestre pour le soutien à la parentalité**

Ceux-ci doivent, en effet, pouvoir fournir une aide aux enfants ayant fait l'objet de maltraitance, mais aussi aux enfants dont le développement pourrait être compromis. Contrairement aux idées reçues, les raisons ne sont que rarement économiques,

mais principalement éducatives, avec des parents souvent désarmés par l'effacement des repères.

Une situation largement due au délitement des liens sociaux et familiaux, qui isolent un nombre croissant de parents et les enferment dans leur malaise. Cela a entraîné à titre préventif la création d'outils complémentaires axés sur le soutien à la parentalité, sous l'impulsion notamment des CAF et des départements. L'arsenal juridique est donc disponible. Mais, dans un domaine aussi sensible que celui de l'intimité familiale, la loi ne peut porter ses fruits que si sa mise en œuvre s'effectue avec le plus grand discernement.

En effet, le soutien à la parentalité n'est pas facile à définir, car il n'y a pas qu'une seule bonne manière d'être parent. Et les références ne sont pas d'un grand secours, dans un monde aussi mouvant et aussi diversifié que le nôtre. Ce que l'on doit rechercher, ce n'est donc pas la promotion d'un modèle mais le renforcement de ce que les Québécois appellent, d'une manière très imagée, les «capabilités» des familles. Ce qui passe par l'organisation de temps de rencontres entre parents afin qu'ils puissent exposer leurs doutes et leurs expériences, avec le soutien, quand cela est nécessaire, de professionnels.

Ce soutien est organisé dans notre pays à travers une multitude de dispositifs, dont les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP), le contrat local d'accompagnement à la scolarité (CLAS), ou les lieux d'accueil enfant-parent (LAEP). Pourtant cette dynamique, bien que mise en œuvre depuis une vingtaine d'années, est peu connue, et très inégalement déployée dans les territoires. Ce qui ne surprend

pas, car ces faiblesses sont entretenues par la multiplicité des décideurs concernés (services de l'État, de la protection sociale, des départements et des communes). Faute de pilotage unifié, la segmentation des réponses s'enracine, ce qui entraîne une redondance des offres éducatives et une absence de lisibilité. Une situation particulièrement néfaste, car les parents ne vont pas spontanément rechercher un lieu pour résoudre les difficultés auxquelles ils sont confrontés dans l'éducation de leurs enfants. Il est donc nécessaire de leur proposer des aides simples et accessibles.

C'est pourquoi la réussite du soutien à la parentalité nécessite d'en faire une compétence décentralisée, dont les maires pourraient avoir la responsabilité dans les agglomérations importantes, et les présidents de conseils départementaux sur les autres territoires. La confiance dont bénéficient les élus locaux auprès de la population leur permettra de diffuser l'offre de soutien à la parentalité auprès de toutes les catégories d'habitants et de mettre en synergie autour de ces actions toutes les compétences requises (parents, enfants, enseignants, professionnels éducatifs et sociaux, et bénévoles). La performance du programme de réussite éducative (PRE)<sup>19</sup>, dont la plupart des organismes d'évaluation estiment qu'elle est largement due à la liberté d'initiative laissée aux maires, étaye cette hypothèse.

---

<sup>19</sup> Instauré par le plan de cohésion sociale du 18 janvier 2005, le dispositif de réussite éducative s'adresse à tous les enfants et adolescents de 2 à 16 ans en difficulté scolaire ainsi qu'à leur famille habitant un quartier en politique de la ville. Il s'agit de leur apporter une aide personnalisée, émanant non seulement d'enseignants, mais aussi de bénévoles, et ce dans le cadre d'une action coordonnée par le maire bien que financée par l'État.

## Ouvrir l'école sur la vie du quartier

Cette reconnaissance de l'utilité des élus locaux dans la sphère éducative pourrait faciliter l'ouverture de l'école sur son environnement, afin de favoriser notamment son adaptation aux nouveaux enjeux éducatifs. En effet, avec les possibilités qu'offrent les nouvelles technologies, on dispose d'une multitude d'informations et de connexions, mais sans avoir la capacité de les maîtriser, de les sélectionner et de les interpréter. Il faut donc renforcer le rôle de l'enseignement dans le développement de l'esprit critique des enfants. Ce qui n'est pas évident, car l'école est aujourd'hui paradoxalement de plus en plus attendue sur la seule délivrance des connaissances élémentaires. Celles-ci sont indispensables mais il faut aussi savoir s'en servir.

Là, apparaît tout l'intérêt des activités périscolaires, qui peuvent, grâce à la diversité de leurs intervenants et de leurs thématiques, contribuer à la restauration de l'ambition initiale de l'école républicaine : «Permettre aux enfants de ne pas dépendre d'autrui dans leur jugement»<sup>20</sup>. C'est à cette fin que des initiatives ont été prises, comme la nouvelle définition du temps scolaire pour diversifier les démarches éducatives. Mais les résultats se sont avérés décevants, car on continue de penser les réformes dans les limites étroites de l'Éducation nationale. En effet, celle-ci appréhende toujours difficilement l'ouverture de ses portes à d'autres intervenants ayant leurs propres projets éducatifs. Avec comme seule raison avancée la crainte que l'école perde, par une trop grande insertion dans le quartier, son autonomie de

---

<sup>20</sup> D'après Jean Jaurès, dans un discours du 21 octobre 1886 : «*Embrassant la vie dans toute son ampleur, l'école doit ouvrir les voies de l'esprit et les voies de la conscience ; dégagee de tout objectif de formation professionnelle trop précoce (...) l'école doit apprendre à penser sa vie tout en vivant sa pensée.*»

décision et sa neutralité. Or l'école ne changera vraiment que par une meilleure intégration dans son champ territorial afin de pouvoir en mobiliser toutes les institutions et forces vives.

D'abord le maire pourrait multiplier les actions de soutien éducatif, sans adjonction de dépenses supplémentaires, en s'appuyant principalement sur les bénévoles et les habitants du quartier. Ce serait l'occasion de s'inspirer, partout en France, d'expériences comme celle de «L'Outil en Main», association qui organise dans de nombreuses villes le transfert de savoirs entre des artisans bénévoles et des jeunes. L'école pourrait parallèlement favoriser la multiplication d'activités culturelles, voire ludiques comme les repas de quartier. Elle pourrait ainsi se muer en véritable laboratoire de l'engagement civique afin de favoriser l'évolution du quartier, de la ville et de ses habitants vers une autre perception du vivre-ensemble. C'est seulement avec ce type de résolutions que l'école pourra, par une approche plus collective de l'éducation, servir de modèle de partage des cultures et des âges<sup>21</sup>.

### **Reconnaître et organiser le rôle éducatif des aînés**

C'est d'autant plus nécessaire que le risque d'affrontement entre les générations est de plus en plus visible<sup>22</sup>. En effet, la crise sanitaire a confirmé, comme l'avait déjà fait l'épisode de la canicule, l'existence d'une profonde fracture générationnelle de

---

<sup>21</sup> C'est pour cette raison que l'Odas mène une recherche action, avec le concours de huit départements (Haute-Loire, Meurthe-et-Moselle, Moselle, Nord, Pyrénées-Atlantiques, Sarthe, Haute-Savoie et Yvelines) et une ville (Orly) sur la reconfiguration du soutien éducatif. Et l'Odas participe activement à la démarche «Cités éducatives» mise en œuvre par l'Etat, avec des objectifs semblables.

<sup>22</sup> Un sondage de janvier 2021 mené par Odoxa révèle en effet que 56% des Français craignent un conflit entre seniors et jeunes. Et si l'on ne retient que l'opinion des 18-34 ans, ce pourcentage s'élève alors à 60%.

notre société. Certes la solidarité envers les aînés s'est bien manifestée à travers toutes les mesures prises pour les protéger mais celles-ci ont renforcé aussi une forme de condescendance allant jusqu'à confondre protection et enfermement. Puisqu'il a même été envisagé pendant la crise sanitaire de confiner durablement les personnes âgées.

C'est une manifestation de plus d'une vision stigmatisante de la vieillesse qui s'est progressivement distillée dans la société. Comme si on avait oublié que la cohabitation des âges structure une société, parce qu'elle fait la synthèse entre le passé et l'avenir, parce qu'elle forge l'identité collective. Nous avons notamment fait d'une barrière administrative - l'âge de la retraite - une barrière des âges, et une véritable frontière culturelle entre actifs et inactifs. Et lorsque les pouvoirs publics évoquent la nécessité d'actions intergénérationnelles, c'est en pensant principalement à des actions à dominante sociale, comme la lutte contre l'isolement des personnes âgées dépendantes. C'est précieux, mais l'enjeu est tout autre. C'est celui de la place que la société réserve à ceux qui ont cessé une activité professionnelle mais que l'on ne saurait qualifier de personnes inactives tant leur contribution à la société pourrait être utile.

Dans une société dont un tiers de la population aura demain plus de soixante ans il serait donc dangereux de persévérer dans des schémas aussi archaïques. Comment la jeunesse pourrait-elle aborder l'avenir avec confiance, si on continue de lui dire «la France vieillit et c'est dangereux», alors qu'en réalité en vieillissant la France s'ouvre de nouvelles opportunités? En effet, rien n'est plus paradoxal que de parler de «soutien aux personnes âgées» à propos de personnes qui très majo-



ritairement n'ont aucun besoin d'aide et qui au contraire ont besoin d'aider<sup>23</sup>.

Ce sont les politiques éducatives qui sont concernées au premier chef. On pourrait, par la mobilisation des personnes âgées, accroître bien davantage dans les communes l'offre périscolaire si précieuse pour la socialisation des enfants. De même, les systèmes de parrainage dans le domaine de la protection de l'enfance pourraient être considérablement développés. Et n'est-il pas temps de promouvoir, dans des domaines comme l'insertion, l'influence bénéfique qu'apporte la présence de seniors auprès des jeunes pour leur permettre de mieux préparer leur entrée dans la vie active (orientation, recherche d'emploi, identification des réseaux...)<sup>24</sup>? Pourtant, le tutorat reste une exception dans la réponse institutionnelle (Pôle emploi, missions locales...), alors qu'il permet au jeune d'être mieux orienté, au professionnel de l'emploi d'être moins isolé, au bénévole d'être mieux considéré<sup>25</sup>.

Cette revalorisation du rôle des aînés aurait enfin le mérite de redonner du souffle à notre modèle d'intégration face à une population multiculturelle souvent déroutée par nos difficultés à valoriser la différence. Comment ne pas être interpellé par ces personnes issues de l'immigration qui ne comprennent pas la

---

<sup>23</sup> C'est la raison pour laquelle l'Odas a engagé une recherche action avec trois villes (Bordeaux, Angers, Paris) et un département (Marne) sur la «*Place des aînés dans la cité*» pour provoquer une véritable évolution de leur rôle en matière éducative notamment.

<sup>24</sup> Les résultats obtenus par des associations comme Solidarités nouvelles face au chômage sont, de ce point de vue, particulièrement significatifs : [www.snc.asso.fr](http://www.snc.asso.fr).

<sup>25</sup> Une voie nouvelle pourrait se dessiner avec l'initiative gouvernementale «*Un jeune, un mentor*», qui s'appuie sur le mécénat d'entreprise mais s'ouvre également sur le bénévolat des retraités.

situation des personnes âgées dans notre pays ? Comme une leçon de bon sens pour nous rappeler que la question de la différence concerne autant les âges que les cultures. En bref, si nous parvenons à changer notre regard sur l'âge, nous parviendrons à le changer sur les origines. Dans les deux cas de figure il s'agit de positiver l'hétérogénéité croissante de notre société. Ce qui constituerait au demeurant un atout pour montrer que notre modèle de société continue de trouver sa raison d'être dans sa capacité d'intégration.

### **Rapprocher le travail social de l'école**

L'ambition est donc considérable. C'est pourquoi le maire ne peut jouer ce rôle décisif que si les autres décideurs publics acceptent eux aussi de reconnaître l'école comme le principal espace de sociabilisation du quartier. C'est particulièrement nécessaire en ce qui concerne le président du Conseil départemental qui, dans le cadre de ses missions de développement social, pourrait organiser des permanences d'animation dans tous les établissements scolaires. Ces permanences, tenues par des professionnels éducatifs et sociaux, auraient pour objet d'informer les familles sur les services dédiés à leurs enfants, et de les soutenir éventuellement dans leurs projets d'actions collectives. C'est aussi par l'intermédiaire de l'école que l'on peut le mieux repérer les enfants en difficulté et que l'on peut informer les parents, sans stigmatisation, des aides disponibles. Et c'est par l'école que l'on peut, grâce au concours de professionnels aux profils diversifiés (enseignants, psychologues, travailleurs sociaux) mieux comprendre les besoins de l'enfant et lui offrir un soutien éducatif personnalisé.

Or si l'État, par l'intermédiaire du ministère de l'Éducation nationale, dispose d'un service d'assistantes sociales dans les collèges et les lycées, il n'en a pas dans les écoles maternelles et primaires. De plus, ces professionnels sont peu nombreux, et leur coopération avec les services sociaux des collectivités locales n'est pas facilitée par leur rattachement hiérarchique à l'État. C'est pourquoi il devient urgent de renforcer le service social scolaire en s'appuyant davantage sur les départements qui pourraient affecter certains de leurs travailleurs sociaux dans les écoles. Concrètement, il s'agirait de demander à ces professionnels d'effectuer une partie de leur activité dans les établissements scolaires et non plus dans les locaux administratifs. Cette intégration dans l'école renforcerait ainsi leur lien avec les familles et devrait notamment faciliter leur implication dans le développement d'actions collectives, afin d'intervenir de façon plus précoce et moins stigmatisante auprès des enfants.

## Chapitre 4.

### LE VIVRE-ENSEMBLE ET LE SERVICE PUBLIC

Depuis les années 80, le service public n'a cessé d'être l'objet de critiques dévastatrices sur son efficacité voire son utilité. Mais quand la crise sanitaire s'est installée, les mêmes censeurs n'ont pas hésité à proclamer tout haut ses immenses vertus. On peut donc espérer que cessera dorénavant une course aux réductions de coûts dans le secteur public, entretenue principalement par des a priori dogmatiques. En effet, les difficultés actuelles de l'hôpital public, l'impréparation de notre système de santé face à des épidémies, ont montré l'effet dévastateur d'économies de moyens ne prenant pas en considération les politiques préventives et le long terme.

Toutefois, si un revirement de posture se dessine sur ce point, il ne faudra pas pour autant réduire le niveau d'exigence que l'on doit attendre du service public. Car l'augmentation des ressources n'entraîne pas forcément une amélioration du service. Ce constat a d'ailleurs été fait dans de multiples études sur l'Éducation nationale, mais on pourrait également le relever à propos du secteur social et médico-social<sup>26</sup>. En effet, bien que la solidarité juridique de notre pays n'ait cessé de se renforcer ces dernières années, avec de nouveaux dispositifs et de nouveaux droits, notamment en matière de soutien à l'autonomie, son développement n'a pas été accompagné de son corollaire : l'amélioration des pratiques sur le terrain de l'empathie et de la responsabilité.

---

<sup>26</sup> Voir à ce propos les enquêtes annuelles de l'Odas sur les dépenses départementales, accessibles sur <https://odas.net>.

## Reconnaître le droit au risque dans le service public

Cette exigence est particulièrement nécessaire en ce qui concerne les services à vocation éducative. Est-il possible d'éduquer sans interpréter avec souplesse les normes ubuesques qui interdisent par exemple à un enfant d'aider dans une cuisine de collectivité ? Cette exigence est aussi indispensable dans les établissements pour personnes âgées dépendantes. Depuis une vingtaine d'années, la prolifération des directives a asséché progressivement toutes les capacités d'animation et de vie sociale des établissements sociaux et médico-sociaux, et entretenu une conception condescendante de la relation à la fragilité, pensée essentiellement en termes de sécurité<sup>27</sup>. Une posture inspirée par le principe de précaution, qui se justifie en matière sanitaire mais qui semble bien peu compatible avec le désir de vie sociale des personnes fragiles. Il résulte d'ailleurs plus souvent du souci de protéger les institutions que les personnes. C'est d'autant plus troublant que cette prégnance du principe de précaution intervient paradoxalement à un moment où les nouvelles générations de personnes âgées et de personnes porteuses de handicap s'avèrent exigeantes en matière d'autonomie et de responsabilité.

C'est pourquoi il est primordial de proclamer le «droit au risque» des établissements accueillant des personnes en perte d'autonomie et plus généralement des personnes en difficulté<sup>28</sup>, en définissant si nécessaire par voie législative un système de décharge de responsabilité et de couverture assurantielle. Ce qui permettrait

---

<sup>27</sup> C'est cette conception qui a entraîné la diminution importante et fort dommageable des centres de vacances.

<sup>28</sup> Cette évolution est particulièrement nécessaire dans les établissements accueillant des enfants en difficulté car l'éducation nécessite de confronter l'enfant à certains risques, pour mieux apprendre à les maîtriser.

aux responsables (professionnels et élus) des établissements de privilégier la dimension relationnelle sur la dimension sécuritaire. Sans omettre d'encourager partout les bonnes pratiques qui osent interpréter les normes pour privilégier le bon sens.

### **Intégrer autrement les associations dans le service public**

Un objectif qui nécessite de s'appuyer de plus en plus sur les associations. On retrouve au niveau local l'intuition prophétique d'Alexis de Tocqueville qui écrivait au XIX<sup>e</sup> siècle dans *De la démocratie en Amérique*: «Dans une société démocratique les hommes peuvent se perdre au lieu de se voir. Il faut donc, pour que les hommes s'humanisent, parvenir à développer l'art de s'associer.» Mais cette implication ne concerne pas de la même manière l'ensemble du monde associatif, qui se caractérise aujourd'hui plus que jamais par son extraordinaire hétérogénéité. Entre les associations qui développent leur action sans aucun salarié et celles qui s'appuient sur plusieurs dizaines de collaborateurs, la perception des priorités sera nécessairement différente.

Ces dernières sont de plus en plus confrontées à de lourdes préoccupations de gestion, qui tendent à déplacer leur centre d'intérêt de la recherche de sens à la recherche de moyens. Et force est de constater qu'un certain nombre de ces grandes associations ont progressivement fait passer les offres de service devant le projet politique, le professionnalisme devant le militantisme. Une évolution qui a considérablement fragilisé leur raison d'être, au point qu'aujourd'hui certaines d'entre elles se repositionnent explicitement sur leurs vocations premières : le bénévolat et l'innovation. C'est prometteur, car ces associations impliquées dans la gestion d'activités de service public constituent

souvent un terreau d'expérimentations sociales remarquable et offrent des chances uniques de coopération avec les usagers et les habitants. Et c'est à l'aide de ces critères que les collectivités pourront les reconnaître, non pas comme prestataires mais véritablement comme force de proposition.

Mais, pour que ce mouvement s'amplifie dorénavant, il faut encourager les collectivités publiques à effectuer un travail de redéfinition de leurs relations avec les associations. Avec comme première obligation celle de renoncer au recours systématique à l'appel à projet, qui réduit considérablement les capacités d'initiative des acteurs de terrain. Il sera alors possible de lier davantage l'octroi de financement au respect des principes fondateurs de la vie associative : l'engagement, l'empathie, la participation.

### **Privilégier la mission sur le métier dans la fonction publique**

On a pu le vérifier avec la crise sanitaire : si la fonction publique bénéficie d'un traitement particulier au sein de la société, avec la garantie de l'emploi notamment, c'est parce qu'elle a des obligations particulières. Lorsque l'intérêt public le nécessite, les fonctionnaires doivent faire preuve d'un rapport aux citoyens empreint d'un esprit d'engagement. C'est ce qui fait la force et l'attractivité de la fonction publique, car servir est gratifiant. Et la crise a montré que cet esprit était particulièrement présent dans le monde hospitalier et médico-social.

Mais en temps normal la complexité des réglementations et la rigidité des procédures engendrent souvent l'application d'un «savoir-faire formaté» qui l'emporte sur la question du sens et

de la relation à l'utilisateur. C'est dû notamment à la technocratisation des organisations, qui ont tendance à privilégier excessivement leur propre protection. Cela entraîne, dans la gestion de leurs ressources humaines, la prévalence de la technicité du métier au détriment de la disponibilité et de l'engagement. Toutefois, un changement de cap est aujourd'hui très vivement souhaité par les organisations professionnelles qui représentent les cadres de la fonction publique territoriale, dont l'Association des administrateurs territoriaux de France.

Le terrain est donc plus favorable à la formalisation de ces attentes dans un véritable «code de la fonction publique», précisant les obligations déontologiques et éthiques que chaque fonctionnaire s'engagerait à respecter dans le cadre de sa mission d'intérêt général, au moment de sa nomination. Certes la loi du 21 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a mentionné un certain nombre de valeurs, comme «l'exercice de la fonction avec dignité, impartialité, intégrité et probité». Mais ce code irait bien plus loin, en s'inspirant de travaux comme ceux menés par le think-tank Cercle des Acteurs Territoriaux<sup>29</sup>, ou l'Association nationale des directeurs de l'action sociale et de la santé<sup>30</sup>.

## **Préserver la distinction entre fonction publique locale et nationale**

Si l'on distingue fonction publique territoriale et fonction publique d'État, c'est parce que chacune d'entre elles a des missions par-

---

<sup>29</sup> Voir [www.cadre-territorial.fr](http://www.cadre-territorial.fr)

<sup>30</sup> Voir [www.andass.fr](http://www.andass.fr)



ticulières. En effet, l'administration territoriale doit s'impliquer principalement sur le terrain de l'animation et du développement local, conformément à la mission principale des villes et des départements. L'État, quant à lui, doit se consacrer avec son administration principalement à des missions de contrôle et de régulation.

Or, ces dernières années, un souci d'homogénéisation des diverses fonctions publiques s'est traduit par l'uniformisation des modes de sélection et de formation des cadres dirigeants des collectivités publiques. Et les gouvernants actuels semblent vouloir amplifier ce mouvement, en proposant un tronc unique de formation. En résonance avec cette aspiration, les cadres de la fonction publique territoriale tendent dorénavant à privilégier les aspects réglementaires de leur mission au détriment de leur responsabilité stratégique en matière d'innovation et d'adaptation des réponses locales.

C'est pourquoi la contribution des exécutifs locaux à la performance du pacte républicain semble aujourd'hui subordonnée à l'affirmation d'une vraie spécificité de la fonction publique territoriale. Cela passe par une plus grande diversification des modes de recrutement des cadres des collectivités locales, en évitant de passer systématiquement par des concours administratifs, précisément bien trop administratifs. Sur ce point, le recours au recrutement direct de cadres associatifs ou issus de l'entreprise aurait le mérite de faciliter, non seulement les dynamiques partenariales, mais aussi l'enracinement d'une conception plus ouverte et plus pragmatique de l'action publique locale.

## **Mettre fin à la concurrence entre institutions**

Ce qui est vrai du rapport aux usagers l'est aussi du rapport aux autres institutions. En effet, rien n'est plus dévastateur que l'incapacité des administrations à harmoniser leurs interventions, comme le montrent la plupart des études effectuées en la matière<sup>31</sup>. Chacun agit dans sa sphère de compétence, sans rechercher la nécessaire complémentarité avec les autres, plus soucieux de dominer que de coopérer. C'est d'autant plus regrettable que la nécessité d'une forte cohérence de la réponse publique est évidente lorsqu'il s'agit précisément de la restauration du vivre-ensemble.

Ce qui nécessite d'articuler les interventions des diverses collectivités publiques entre elles et avec les autres institutions. Or, si l'utilité d'une réponse coordonnée est acceptée théoriquement par tous, sa mise en œuvre ne se décline qu'à travers des comités et des commissions dont l'efficacité est douteuse, avec des travaux privilégiant les aspects de fonctionnement au détriment des valeurs et de la finalité de la démarche.

Dès lors, on ne saurait trop insister sur l'utilité de construire des démarches qui permettent d'observer de façon partagée entre administrations et institutions l'évolution des territoires et de leurs populations, pour définir en commun les projets. Sans cette volonté de comprendre ensemble pour mieux agir ensemble, il n'est guère possible d'harmoniser les interventions dans un

---

<sup>31</sup> Des études effectuées par l'Odas auprès des départements montrent que l'octroi de la personnalité juridique aux MDPH favorise un processus d'indépendance vis-à-vis du département, bien que celui-ci en finance le fonctionnement. Ce qui ne facilite pas bien évidemment le management des politiques d'autonomie.

territoire donné. Autrement dit, le partenariat ne peut être efficace que s'il se concrétise dès le départ autant dans les modes de décision que dans les modes de fonctionnement. À condition bien évidemment que chaque administration se donne la même finalité : utiliser ses prérogatives pour faire vivre la devise républicaine, qui n'est pas gravée au fronton des mairies par hasard mais parce qu'elle a vocation à imprégner les postures non seulement des personnes mais aussi des institutions.

## Chapitre 5.

### LE VIVRE-ENSEMBLE ET LA DÉCENTRALISATION

Ce n'est pas sans raison que la méfiance s'est durablement installée entre les citoyens et la classe politique de notre pays, comme dans d'autres pays occidentaux. C'est d'abord le juste retour des difficultés de nos dirigeants à répondre aux nouveaux enjeux qui déterminent notre avenir. C'est aussi la suite logique de l'enfermement de nombreux responsables nationaux dans l'illusion que l'État peut tout régenter<sup>32</sup>. Cela ne facilite pas la prise en compte de la diversité et de la complexité des besoins des territoires pourtant indispensable dans un monde en mouvement perpétuel a fortiori si l'on veut pouvoir optimiser l'intervention publique, en partant des forces et faiblesses de chaque bassin de vie<sup>33</sup>.

Il est donc bien illusoire de penser atténuer le rejet du politique par le seul recours à de nouvelles règles d'organisation et de fonctionnement de l'État central d'autant plus que ces règles génèrent souvent à leur tour des effets pernicieux, comme par exemple le non-cumul des mandats<sup>34</sup>. Et même lorsque cette défaillance est reconnue, elle n'est pas corrigée par crainte de froisser l'opinion.

---

<sup>32</sup> Voir l'évolution historique des élites dans l'ouvrage d'Eric Anceau, *«Les Elites françaises»*, éditions du Passé Composé, 2020.

<sup>33</sup> À cette fin il serait utile de s'interroger sur le soutien stratégique des services déconcentrés de l'État, qui se trouve aujourd'hui amoindri par la mobilité excessive des préfets. Peut-on croire qu'un préfet puisse suffisamment s'imprégner des réalités locales pour pouvoir conseiller utilement les pouvoirs publics, alors que la moyenne de son temps d'affectation dans un territoire est de moins de deux ans ?

<sup>34</sup> En effet, l'interdiction du cumul de mandats de maires et de parlementaires tend à accentuer encore plus la distance entre le niveau national et le niveau local.

Fort heureusement, après avoir apprécié le rôle considérable des élus locaux lors de la crise sanitaire, une nouvelle orientation semble se dessiner avec le projet de loi «3DS» : revitaliser progressivement le processus de décentralisation.

### **Renforcer la République en la rendant plus concrète**

C'est souhaitable car ces dernières années la décentralisation a été fortement déstabilisée par des préoccupations étroitement gestionnaires. On ne voit par exemple d'économies que dans le regroupement des compétences, au détriment des liens de proximité avec la population. Moins de régions, moins de cantons, moins de communes, aboutissent souvent à moins de démocratie et plus de technocratie. Or, c'est l'évidence même, si la définition des droits et des grands dispositifs qui en découlent est indiscutablement l'affaire de l'État, la mise en œuvre concrète des réponses économiques, environnementales et sociétales relève de la responsabilité des pouvoirs locaux. D'ailleurs, la crise sanitaire a bien confirmé la diversité et l'importance des missions des maires notamment.

Il faut donc que, dans le prolongement de la loi 3DS, soient menées à terme dans les prochaines années les corrections nécessaires permettant d'aboutir à une reconnaissance concrète du rôle des élus locaux dans la préservation de la cohésion nationale. Ce que souhaitent une majorité de maires, qui font du vivre-ensemble leur toute première priorité, mais aussi les présidents des conseils départementaux, de plus en plus nombreux à vouloir améliorer leurs politiques sociales, dont le bilan est déjà honorable<sup>35</sup>. C'est un bilan qu'il faut connaître pour répondre aux détracteurs de la

---

<sup>35</sup> Voir «*Développement social : les départements à l'épreuve du réel*», Édition Odas, 2016, sur <https://odas.net>.

décentralisation, qui prétendent que les élus locaux se désintéressent des compétences sociales parce qu'ils les trouveraient peu influentes auprès de leur base électorale. Or, durant ces trente dernières années, la progression des dépenses sociales et médico-sociales des départements a été bien supérieure à celle des autres dépenses. De plus, alors que l'on craignait un accroissement des inégalités entre départements dans l'offre d'équipements et de services sociaux et médico-sociaux, il n'en a rien été. Bien au contraire, on a constaté une réduction des inégalités entre départements, les mieux lotis ayant fait moins, et inversement les moins lotis ayant fait plus. Et des résultats similaires peuvent être observés au niveau municipal, ce qui explique le fort attachement des habitants à leurs maires, puisque près des deux-tiers des habitants leur font confiance, selon une étude récente du CEVIPOF.

### **Cesser de déstabiliser les collectivités locales**

Mais ces bons résultats pourraient évoluer défavorablement si les relations financières entre l'État et les collectivités locales ne s'améliorent pas. En effet, la réduction continue de leur autonomie fiscale limite considérablement le fondement même de la sanction électorale. D'autant plus qu'au même moment l'État continue de transférer aux collectivités locales des responsabilités dont elles ne maîtrisent ni les règles ni les financements. C'est vrai pour les communes en matière d'activités périscolaires par exemple. Mais c'est encore plus impactant pour les départements, fortement ébranlés par la décentralisation financière du RMI (devenu RSA) et des prestations en direction des personnes handicapées et dépendantes<sup>36</sup>. Cette évolution accentue consi-

---

<sup>36</sup>Dorénavant, les départements préfinancent ces prestations qui ne leur sont remboursées que partiellement par l'État, à hauteur de 58% environ pour le RSA, et de 37% environ pour l'APA. Voir Lettre Finances départementales de l'Odas de décembre 2020. <https://odas.net>

dérablement les difficultés des départements les plus concernés par la dégradation du contexte économique et par le vieillissement de leur population. Mais aussi les difficultés de tous les autres départements, contraints de privilégier dorénavant leurs compétences gestionnaires sur leurs compétences stratégiques<sup>37</sup>.

En conséquence, si l'on veut préserver la décentralisation, on ne pourra pas faire l'économie d'une nouvelle définition des règles de financement entre l'État et les collectivités locales, et tout particulièrement en matière de solidarité. Dans la loi "3DS" il est d'ailleurs prévu de procéder à titre expérimental à une renationalisation du financement du RSA dans quelques départements. C'est un premier pas qui peut s'avérer fort utile s'il débouche rapidement sur une orientation plus générale. L'État pourrait notamment s'engager progressivement, par l'intermédiaire des caisses de sécurité sociale, à la délivrance et au financement de toutes les allocations dont la réglementation est précisément établie par lui-même. Ce financement pourrait être total ou partiel, mais dans tous les cas de figure en s'appuyant sur un cadre défini contractuellement et respecté par tous.

Avec un tel scénario, les départements pourraient alors multiplier leurs initiatives et leurs expérimentations en matière de soutien à l'enfance, de soutien à l'autonomie, d'éducation et d'insertion sans oublier bien évidemment leur rôle primordial sur le lien social. Et pour que ces responsabilités puissent être assurées dans le respect des principes de la démocratie locale, il est indis-

---

<sup>37</sup> Plusieurs études de l'Odas, et tout particulièrement celle consacrée à l'implication des départements dans le développement social «*Développement social : les départements à l'épreuve du réel*», septembre 2016, montrent que cette prééminence gestionnaire se développe au détriment du rôle d'animation et de prévention des départements.

pensable de redonner aux collectivités locales une véritable autonomie fiscale. Car, sans impôts locaux il est illusoire de penser pouvoir rétablir le contrôle démocratique de l'usage de l'argent public entre les habitants et leurs élus.

### **Se méfier des fausses simplifications**

L'analyse des évolutions nécessaires ne serait pas complète si l'on omettait de s'interroger sur les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). En effet, l'intercommunalité, qui couvre aujourd'hui l'ensemble du territoire français, permet la mise en œuvre de projets à une échelle plus pertinente que la commune, recouvrant souvent le périmètre du bassin de vie ou du bassin d'emploi. Mais ce qui était jusqu'à présent issu de la volonté des élus locaux est aujourd'hui principalement déterminé par des règles nationales. C'est par exemple le cas avec la loi NOTRe du 7 août 2015<sup>38</sup>. C'est préoccupant car les politiques d'animation et de développement social des territoires nécessitent un fort investissement des maires, qui souhaitent en conserver la responsabilité directe. Et on peut le comprendre, car l'intercommunalité est davantage adaptée à la construction d'équipements et de services qu'à la mise en œuvre de dynamiques locales bâties avec la population.

L'engouement actuel pour l'intercommunalité devrait donc être plus mesuré, car cela met en tension la seule strate démocratique

---

<sup>38</sup> La loi NOTRe oblige les communes à se regrouper au sein d'établissements intercommunaux dont le périmètre est fixé par voie d'autorité. A titre d'illustration, citons l'évolution de la Communauté urbaine de Reims qui est passée de 16 à 143 communes. Ainsi en 2018, 127 maires ont perdu la plupart de leurs responsabilités au profit d'un conseil communautaire de 260 élus qui se réunissait une fois par mois pour délibérer «en moyenne 4 heures sur plus de 80 projets»....



encore plébiscitée par les habitants, la commune, sans convaincre pour autant sur les gains de productivité. En effet, la complexité des organisations qui résulte de ces changements engendre des coûts de gestion considérables. Dans ces conditions, on peut penser que le souci d'une gouvernance cohérente pourrait se traduire plus efficacement par l'abandon de l'intercommunalité au profit de la fusion de communes, chaque fois que cela correspond à une agglomération homogène. Il faudra seulement veiller à ce que la gestion de proximité soit préservée, grâce à une représentation politique de chaque territoire et à l'organisation d'une administration largement déconcentrée et ouverte au dialogue, par l'intermédiaire de conseils de territoire dotés de vrais pouvoirs. Et lorsque l'agglomération ne s'y prête pas, de laisser le libre choix d'un regroupement aux communes sans l'intervention de l'État. Le temps des mauvais compromis, comme celui de l'intercommunalité imposée, qui ne font que renforcer la bureaucratie et l'opacité, doit faire place à la nécessité de simplifier le paysage communal en respectant sa légitimité démocratique.

## CONCLUSION

La crise sanitaire pourrait générer, en réponse aux épreuves qu'elle provoque, un mouvement de résilience collective. Car elle a déjà suscité durant le confinement des initiatives prometteuses, portées souvent par de nouveaux réseaux sociaux. C'est encourageant, mais cette dynamique s'exprime à travers une multitude de slogans et de symboles qui dispersent les énergies. Or la France dispose depuis 1848 d'une devise qui a le mérite de traduire en peu de mots une relation dialectique complexe entre des choix souvent perçus comme incompatibles. Parce que l'excès de liberté peut nuire à l'égalité et parce que l'excès d'égalité peut nuire à la liberté, la fraternité s'impose comme une nécessaire synthèse. Celle qui rappelle à tous que la liberté et l'égalité doivent trouver leurs limites respectives dans l'indispensable reconnaissance d'une dépendance mutuelle. Et c'est sur ce sentiment d'appartenance à un même ensemble et à un même destin que peut se construire l'harmonie entre les personnes et entre les peuples.

Pourtant, malgré diverses tentatives pour promouvoir cette devise dans ses trois dimensions<sup>39</sup>, l'opinion s'est longtemps désintéressée du troisième terme. Mais aujourd'hui, avec la perception croissante de la vulnérabilité de nos sociétés sur les plans économique et social, mais aussi sanitaire et écologique,

---

<sup>39</sup> Dès 1999, l'Odas a lancé un premier «*Appel à la fraternité*», à la suite de ses constats sur la déliquescence des liens sociaux et des solidarités naturelles. Cet appel a été suivi de diverses initiatives comme la création d'ateliers de la fraternité dans une cinquantaine de villes, puis par la gestion de la Grande cause nationale 2004 sur la Fraternité décrétée par le Premier ministre. Ce qui a entraîné le vote par les deux-tiers des villes de France d'une «*Charte de la fraternité*» comprenant des engagements très concrets sur le développement des liens sociaux dans leurs territoires.

on devrait plus aisément démontrer l'importance de s'appuyer sur tous les maillons de la chaîne humaine. Et redonner alors tout son sens à la devise républicaine, en projetant la liberté et l'égalité vers le rassemblement des volontés et non pas vers leur éparpillement. C'est d'ailleurs une orientation soutenue par le Conseil constitutionnel, qui dans une décision du 6 juillet 2018 a proclamé le caractère constitutionnel du concept de fraternité et son opposabilité aux administrations. Tandis que le Conseil d'État, dans son rapport sur la citoyenneté du 12 juillet 2018, précise que le renouveau de la citoyenneté dépend de la réappropriation du concept de fraternité. Cette aspiration pourrait par ailleurs permettre de redonner à notre pays toute son influence sur le terrain des idées. En effet, la France ne peut peser dans le concert des nations qu'en se positionnant comme fer-de-lance d'une grande ambition sociétale. Et elle peut s'appuyer sur sa tradition de pays des lumières, pour renforcer la résonance universelle de ses valeurs.

C'est d'autant plus attendu que la pandémie mondiale a montré toutes les limites de la solidarité universelle. Face à la prolifération des égoïsmes locaux qu'elle a renforcés, notre pays pourrait se donner la responsabilité de proposer la fraternité comme rempart à ces inquiétantes dérives<sup>40</sup>. Car ce concept a le mérite de traduire bien mieux que d'autres l'idée d'interdépendance face aux enjeux planétaires. On le voit bien avec la crise sanitaire, et encore davantage avec le désordre climatique. Celui-ci ne pourra être combattu qu'en généralisant l'objectif de déve-

---

<sup>40</sup> L'ONU semble s'engager dans cette direction, en ayant proclamé que chaque année une «journée de la fraternité» devrait être organisée dans tous les pays le 4 février, jour anniversaire de la signature du Document pour la fraternité humaine par le Pape François et le Grand Imam Al-Tayyeb en 2019.

veloppement durable<sup>41</sup>, qui nécessite une forte mobilisation des consciences. C'est là qu'apparaît tout l'intérêt d'un rapprochement des concepts de fraternité et de développement durable, pour montrer à quel point la préoccupation de l'environnement dépend de la préoccupation de l'autre.

La valorisation de la fraternité s'inscrira ainsi davantage dans l'idée de «Terre-patrie» chère à Edgar Morin. A un moment où il faut affirmer sans ambiguïté la nécessité d'appréhender globalement les enjeux du futur avec leurs interactions sanitaires, écologiques et sociales, aucun mot n'est mieux adapté. Le temps est venu d'affirmer sans ambiguïté que le plus déterminant des clivages politiques n'est pas celui qui s'affiche généralement dans les joutes partisans, mais bien celui de l'attachement au pacte républicain dans ses trois dimensions. Cela permettra de bien distinguer ceux que l'ampleur des défis précipite dans l'instrumentalisation de la peur, de ceux qui au contraire restent soucieux de bâtir un monde durable, parce que fraternel.

---

<sup>41</sup> Ce concept s'est imposé avec la publication en 1987 du rapport «*Notre avenir à tous*» de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'ONU. Il définit le développement durable comme «un mode de développement qui répond aux besoins des générations du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs».

## TABLE DES MATIERES :

INTRODUCTION .....	9
Chapitre 1	
– Le vivre-ensemble et le développement local .....	13
Chapitre 2	
– Le vivre-ensemble et la citoyenneté .....	23
Chapitre 3	
– Le vivre-ensemble et l'éducation.....	31
Chapitre 4	
– Le vivre-ensemble et le service public.....	41
Chapitre 5	
– Le vivre-ensemble et la décentralisation.....	49
CONCLUSION.....	55



# MANIFESTE DE L'ODAS

## Des propositions issues de trente ans d'observation et d'action

La crise sanitaire à laquelle nous sommes encore confrontés débouchera sur une crise économique et sociale sans précédent. Et parce qu'une société divisée est une société désarmée, nous ne pourrons l'affronter sans renforcer l'unité de notre pays. C'est pourquoi il n'a jamais été aussi urgent de combattre le phénomène particulièrement destructeur qu'est la défiance. Celle-ci a considérablement dégradé les relations d'une grande majorité de nos concitoyens avec leurs proches, leurs voisins, les administrations, les scientifiques et les politiques. La consolidation des valeurs collectives de responsabilité, de citoyenneté et de fraternité doit donc s'imposer comme une priorité pour vitaliser les liens sociaux.

C'est une préoccupation que l'Odas n'a cessé d'avoir depuis sa création en 1990, en observant les conséquences de cette régression de la vie sociale sur les enfants, les familles, les personnes âgées... Ce sont ces constats qui l'ont conduit à interpeller à diverses reprises l'opinion sur l'importance d'avoir un véritable projet de société pour combattre l'excès d'individualisme et de repli sur soi. À cet effet l'Odas a d'ailleurs été l'initiateur de la Grande Cause nationale sur la fraternité en 2004 ; et il est aujourd'hui le coordonnateur de la « Journée citoyenne » mise en oeuvre dans deux mille cinq cents communes en France.

Mais dorénavant, le combat contre la défiance ne correspond plus seulement à une quête de cohésion, mais bien à une quête de survie de notre modèle de société. C'est la raison pour laquelle, en produisant ce Manifeste, l'Odas entend interpeller solennellement les acteurs publics et associatifs, nationaux et locaux, mais aussi l'opinion, sur l'urgence d'agir plus vite et autrement pour restaurer la confiance. Cette exigence doit se répercuter sur le développement local, la citoyenneté, l'éducation, le service public et les pouvoirs publics, car ils constituent les composants principaux de la cohésion de la société. Et c'est réaliste, car l'origine des difficultés ne résulte pas de l'absence de moyens, mais de l'absence de projets ambitieux, rassemblant davantage aux côtés de l'État, les collectivités locales, les associations, et tous les habitants quels que soient leurs cultures et leurs âges.