

Comment le centre communal d'action sociale peut-il agir pour la solidarité ?

Par Hervé Guéry, directeur du Compas

La forte dégradation de l'activité économique en France a des conséquences désastreuses sur la situation sociale des plus démunis. Si notre système de protection sociale nationale offre un cadre général, on oublie souvent l'action des politiques sociales territoriales. Du logement à la petite enfance en passant par l'aide sociale aux plus démunis, leur rôle est pourtant essentiel. Les centres communaux (ou intercommunaux) d'action sociale constituent l'un des leviers de ces politiques : ils restent en effet le dernier recours pour de plus en plus de ménages. Mais il leur faut s'adapter pour agir dans une période de crise aigüe.

La dégradation de la situation économique a des effets de plus en plus visibles sur le bien-être d'une part importante de la population française. Le plus souvent, on met en avant les indicateurs macro-économiques, notamment la croissance du PIB. Mais les indicateurs sociaux, du chômage à la précarité en passant par les taux de pauvreté virent aussi au rouge. Quand ce n'est pas au noir.

Cette crise a la particularité de fortement creuser les écarts entre les habitants d'une même commune. Elle fragilise notamment la situation économique des ménages dont les niveaux de vie sont les plus faibles. Tous ceux qui, avant la crise, connaissaient déjà la précarité : employés de manière intermittente, en temps partiel, etc. Tous ceux aussi qui n'avaient pas de formation mais qui trouvaient des solutions ou qui conservaient un emploi dans les entreprises. Tous ceux enfin qui occupaient un logement du secteur privé avec de très faibles revenus, ont vu leur situation se dégrader. Le nombre d'emplois à faible niveau de qualification a tendance à diminuer, la crise renforçant la compétition entre actifs au détriment des moins armés. Elle exclut ainsi durablement du modèle économique dominant les populations les plus fragiles. Une partie de la jeunesse est déclassée.

Le système de protection sociale mis en place au niveau national n'offre qu'une couverture partielle des risques. Ainsi, les prestations chômage sont limitées et s'épuisent pour des chômeurs de longue durée. Le Revenu de solidarité active évite des formes extrêmes de misère, mais ne permet pas toujours de sortir de la pauvreté. Il ne couvre qu'une très petite partie des plus jeunes. Les moyens pour sortir de l'ornière ceux qui en bénéficient restent trop réduits. De leur côté, les aides au logement ne couvrent que partiellement les coûts des loyers qui progressent ainsi que les charges qui y sont liées.

En contrepartie, logiquement, les solidarités anciennes, de proximité, se développent : le voisinage, la famille, les amis, la

commune. De plus en plus de ménages font action de solidarité en direction d'autres membres de la famille. Une aide profondément inégalitaire : pour qu'il puisse y avoir un soutien financier, encore faut-il pouvoir l'assurer. Seuls les plus aisés ont les moyens de contribuer durablement et complètement à l'entretien d'un second ménage. Qui peut, par exemple, aujourd'hui payer deux loyers en même temps ?

Une solidarité privée pas toujours adaptée

L'aide apportée n'est pas uniquement financière. Dans les travaux du Compas, nous observons de plus en plus de parents âgés qui accueillent leurs grands enfants durablement, notamment en logement social. A défaut de pouvoir aider financièrement leurs descendants, une partie des familles populaires sont contraintes de les accueillir à domicile. Une forme de solidarité qui est fréquente parmi les ménages les moins aisés. Mais elle est le plus souvent acceptée faute de mieux et notamment de logement autonome, elle pose un grand nombre de problèmes, du retour à une forme de dépendance des jeunes aux rythmes de vie, en passant par la promiscuité.

L'analyse faite par l'Insee sur le budget des ménages les plus pauvres, met en évidence une progression régulière de la part des charges liées au logement et plus largement des dépenses contraintes depuis dix ans, compensée par une baisse de la part des dépenses alimentaires mais aussi des dépenses de santé. Les ménages modifient ainsi leur consommation afin de se maintenir coûte que coûte dans le logement. Si le logement est à l'origine de la crise financière, son coût devient la contrainte qui nuit au bien être des ménages depuis le début de la crise.

Comment organiser des formes de solidarité qui ne soient

pas inégalitaires, mais qui prennent en compte les spécificités locales, qui soient au plus près des besoins sociaux des populations ? Bien entendu, le système de protection sociale national, des allocations logement aux remboursements de soin en passant par les indemnités chômage jouent un rôle déterminant. Mais, sur le terrain, l'action des collectivités est primordiale pour amortir le poids des difficultés économiques et sociales des ménages les plus en difficulté. On en parle finalement assez peu, alors qu'elles agissent à de très nombreux niveaux.

L'impact des politiques locales

Les collectivités locales ne pilotent pas l'éducation nationale, mais leur politique de soutien à l'offre de formation limite les effets de la reproduction sociale à travers, par exemple, les contrats de réussite éducative, l'aide aux devoirs et bien d'autres dispositifs locaux tels que leur soutien à l'éducation populaire et aux associations... La politique de la petite enfance joue un rôle tout à fait essentiel : elle agit à la fois sur les inégalités entre hommes et femmes et les inégalités sociales. Elle est centrale pour l'autonomie des parents et en particulier des femmes les moins qualifiées.

Les collectivités ont un rôle direct dans le domaine de l'emploi en favorisant les parcours d'insertion à travers différents modes d'actions ou l'aide au fonctionnement des Missions locales. L'appui à la politique de la ville limite les effets de ségrégation sociale.

Dans le domaine de la santé, le développement d'actions de prévention en direction des enfants, des jeunes et des ménages en général. De plus en plus de communes se posent la question de la mise en place de dispensaires, ou d'aides à l'installation de médecins, de maisons de santé mais aussi de contrats locaux de santé.

La politique du logement s'inscrit dans le temps long. Le déve-

Le CCAS, du bureau de bienfaisance au centre communal d'action sociale

La situation des CCAS a bien changé. Certes, leur vocation d'origine n'a pas disparue. Ils restent pour une partie des plus pauvres, le bureau de dernier recours, celui où l'on vient chercher un secours d'urgence une fois que toutes les autres possibilités ont été épuisées. Mais leur champ d'action s'est étendu et la décentralisation leur a donné un rôle accru. Les 28 000 CCAS gèrent un budget total d'environ 2,6 milliards d'euros et emploient 110 000 personnes (1).

Les CCAS sont les principaux gestionnaires de l'hébergement des personnes âgées, mais ils peuvent gérer d'autres équipements comme les centres sociaux ou les crèches. Ils jouent un rôle essentiel dans l'aide sociale facultative qui constitue le cœur du volet social de l'action communale. Les CCAS participent à l'instruction des demandes d'aide sociale (aide médicale, RSA, etc.). Au total, l'action des CCAS est très diversifiée, en fonction des missions qui lui sont confiées par la commune.

(1) Voir « Présentation des centres communaux et intercommunaux d'action sociale », Union nationale des centres communaux d'action sociale, www.unccas.org.

loppement d'une offre adaptée aux ménages qui vivent sur le territoire et accessible financièrement est sans doute le levier le plus concret et direct. Pouvoir se loger dans des conditions dignes est le point de départ de l'autonomie.

De l'accès à la restauration scolaire ou aux transports en commun en passant par les équipements sportifs et culturels, l'offre de services publics locaux de qualité est déterminante. La politique de tarification de ces services, trop souvent négligée, joue un rôle central en matière de solidarité. Il est important que les collectivités considèrent cette politique comme l'une des formes des politiques sociales communales.

Les collectivités apportent de nombreux soutiens financiers aux plus démunis. Parfois de façon directe, à travers l'aide d'urgence. Mais aussi de façon plus large comme avec l'appui au secteur associatif. Une partie de l'action associative est directement destinée aux populations les plus victimes de la crise, en particulier par le biais des associations caritatives. Elles agissent aussi de façon moins directe mais essentielle via un tissu plus large, qui va des clubs sportifs aux activités culturelles.

Ces actions sont cruciales pour les plus démunis et s'inscrivent dans le temps. Au-delà des politiques ponctuelles, les collectivités locales (communes, intercommunalités) sont des acteurs qui accompagnent dans le temps les ménages les plus fragiles et mettent en œuvre des politiques souples, mais aussi constantes et consistantes. Le rôle de la commune n'est pas de se substituer à l'action de l'Etat ou des organismes de sécurité sociale, mais d'assurer la durée et de redonner la dignité à tous les habitants. Dans ce contexte, que peut faire le CCAS ?

Comment organiser l'action du CCAS ?

Dans une période de grave crise économique et sociale, comment organiser l'action du CCAS ? On mesure de plus en plus les limites de l'action de l'Etat et du système de protection sociale, qui peine à prendre la mesure des difficultés et les spécificités locales. Nous pouvons essayer de dresser quelques pistes.

1 – informer et faire connaître

Elus et décideurs de l'action publique manquent d'information sur l'état réel de la situation sociale. Une partie d'entre eux est sur le terrain, mais les ménages les plus fragiles sont souvent silencieux. Invisibles, ils ne se manifestent que très peu. Derrière une jeunesse qui parfois trouble l'ordre, combien de familles des quartiers populaires vivent dans le plus grand dénuement et ne réclament jamais rien au politique ?

Combien de CCAS n'ont pas connu une évolution de la demande qui leur est faite, liée à l'appauvrissement des ménages ? L'analyse des besoins sociaux - et l'observation sociale plus généralement - sont des outils essentiels pour permettre aux CCAS de communiquer notamment sur les ménages les plus fragiles, leurs situations, leurs difficultés. L'objectif est notamment de sensibiliser les élus, y compris ceux qui n'ont pas de compétences directes en matière de politique sociale (sport, culture, urbanisme,...).

Il est nécessaire de renverser certaines représentations stéréotypées de ménages qui vivent de revenus non déclarés ou qui vivraient bien mieux avec les aides que les classes moyennes « qui travaillent »... Le rôle de l'action sociale est aussi de rendre

Le Compas : bientôt 20 ans d'analyse des besoins sociaux

Le Compas met à votre disposition une expérience unique en France, fondée sur 15 années de pratique sur les questions liées à l'analyse des besoins sociaux sur l'ensemble du territoire français. Notre expérience s'est forgée sur la relation avec les collectivités locales dans leur diversité. Plus de 500 collectivités locales ont été accompagnées dans le cadre de leur analyse des besoins sociaux ou d'observatoire sociaux. Parmi elles, certaines ont 800 habitants et d'autres plus de 300 000.

Cette capitalisation d'expériences nous a permis d'adapter les méthodes et outils, d'investir pour répondre à l'évolution des enjeux sociaux, à l'évolution des positionnements des structures et acteurs du social, des dispositifs, et des organisations internes et des structures juridiques.

Les professionnels du Compas ont engrangé des années d'expériences d'aide au montage de projets locaux. Dans les bureaux d'études, beaucoup maîtrisent la méthode. Au Compas, notre équipe est avant tout constituée de professionnels des politiques sociales locales. Dans le domaine de l'action sociale, le Compas a accompagné à Saint-Lo dès 1996 l'ANCCAS dans la rédaction d'un guide des bonnes pratiques des CCAS. Nous n'avons jamais cessé d'étoffer ce capital connaissance.

visible ce qui est caché, de mettre en évidence les nouveaux besoins, les phénomènes d'exclusion et les inégalités qui s'accroissent. La bonne démarche est celle qui parvient à impliquer l'ensemble des adjoints dans une analyse partagée des besoins sociaux de la population.

2 – modifier les politiques publiques communales et intercommunales

La crise limite les capacités de financement des collectivités locales. Les moyens se réduisent, alors que les besoins s'amplifient. La diminution des ressources des communes conduit à rechercher une plus grande rationalisation des dépenses publiques. L'évaluation devient un outil essentiel pour déterminer le développement, le maintien ou l'arrêt de certaines politiques. Cependant, l'évaluation des politiques publiques locales doit aussi analyser leur effet redistributif et bien délimiter les populations concernées et celles qui en sont de fait exclues.

Une partie des ménages favorisés semble aujourd'hui penser qu'elle paye trop pour les ménages les plus pauvres au travers des politiques de tarifications proportionnelles aux revenus mises en œuvre par les communes et intercommunalités. Ces ménages - mais parfois aussi les élus - oublient que la tarification ne couvre jamais le coût réel total de la prestation : il existe toujours un reste à charge pour la collectivité. Ainsi, des ménages qui n'utilisent jamais ou rarement les services ne coûtent rien à la collectivité, alors que les ménages qui payent le taux maximum, mais qui fréquentent les services, coûtent plus cher, car ce qu'ils déboursent n'est pas équivalent à la dépense réelle. De la petite enfance en passant par la restauration scolaire ou les services culturels, les ménages les plus favorisés sont souvent les plus utilisateurs des services publics locaux, et ceux pour qui, au total, la collectivité locale dépense le plus.

Il est important que les collectivités s'interrogent en mettant en œuvre des politiques d'accompagnement vers les services publics, mais aussi qu'il y ait communication de ces résultats afin de limiter les effets dévastateurs d'un sentiment de payer pour les autres, ce qui est loin d'être le cas.

La prise de conscience par les élus et les professionnels de la commune ou de l'intercommunalité de l'impact de l'ensemble des politiques publiques en fonction du profil des bénéficiaires est essentielle pour la dignité de tous les ménages.

3 – Faire du CCAS/CIAS le moteur de la politique sociale de la commune

L'accroissement des inégalités renforce la nécessité de la prise en considération des populations les plus fragiles, afin que les politiques publiques locales ne les fragilisent pas encore plus. Au-delà des politiques réparatrices qu'il gère, le CCAS ou le CIAS a la fonction d'être celui qui questionne les politiques publiques par le biais de l'approche sociale. Le CCAS/CIAS n'est pas seulement l'acteur qui gère les aides sociales. Il doit pouvoir ainsi apporter son expertise et sa connaissance des réalités sociales pour l'ensemble des politiques publiques communales : urbanisme, transports, culture, loisirs, sports, éducation, logement, santé, etc.

Le CCAS/CIAS ne doit pas être seulement le « gestionnaire » des ménages pauvres, mais doit être le penseur de la politique sociale communale. Pour cela, il doit être reconnu par les élus : le maire bien entendu, mais aussi les différents responsables des services de la collectivité locale. Le conseil d'administration du CIAS/CCAS peut également émettre des propositions d'actions mises en œuvre par la collectivité.

4 – Développer des actions durables

La crise dure. Elle contribue à éloigner durablement de plus en plus de ménages du bien être (logement adapté, accès aux soins, accès à la formation, accès à l'emploi, à la mobilité, ...). Cette situation rend inopérantes les actions réparatrices ponctuelles, ou même parfois les actions d'insertion qui finissent par épuiser les usagers/habitants qui ne voient pas leur situation s'améliorer malgré leur investissement.

Au-delà d'un retour à l'emploi - dont chacun sait combien il est le symbole de la reconnaissance sociale -, il est important de permettre à tous de vivre dignement, des plus jeunes aux plus âgés, de leur permettre d'avoir une place reconnue dans la société et les outils pour vivre le mieux possible. Ainsi, les actions destinées à améliorer l'habitat, les épiceries solidaires, les actions de formations à l'économie d'énergie, les jardins solidaires, familiaux ou partagés, l'accès aux services publics (voir plus haut) ou la mise en œuvre d'actions de prévention dans le domaine de la santé sont des actions qui doivent être développées. Il faut permettre aux habitants d'être moteurs et acteurs de la vie de leur quartier. Trop souvent, la démocratie participative invoquée demeure au stade de l'incantation.

Cette action du quotidien et du terrain passe aussi par le soutien à la vie associative ou la mise en place de comités d'usagers avec des fonctions qui iraient au-delà de la consultation, mais qui développent l'expertise et les actions concrètes.

Le CCAS en première ligne

L'évolution dans le temps des prérogatives communales en matière d'action sociale ainsi que les différents actes de la décentralisation - qu'ils soient passés ou en projet - interrogent le positionnement traditionnel des villes. Ils les incitent notamment à investir davantage d'autres registres d'actions tels que l'animation d'une veille sociale communale et infra-communale, la coordination partenariale, ou encore le soutien à l'innovation et à l'expérimentation sociale, la prévention...

De ce fait, les CCAS jouent un rôle de plus en plus essentiel dans l'amélioration de l'accès aux aides et prestations ainsi que dans la lutte contre le non-recours ou le renoncement de certaines personnes à faire valoir leurs droits. Plus largement, les CCAS font aussi face à un contexte d'incitation à la mutualisation des moyens et d'incertitudes réglementaires (dépendance, logement-foyer, logement social...).

Qu'en sera-t-il demain de la place et du positionnement des CCAS dans une perspective où de moyennes ou grandes intercommunalités pourraient connaître un élargissement de leurs compétences dans le domaine de l'action sociale ? Par exemple, du fait d'un possible transfert de compétences sociales des conseils généraux vers ces intercommunalités. Il faut rapidement réfléchir à cette question.

Parallèlement, dans le mouvement nouvellement nommé depuis 2012 « modernisation de l'action publique », ex-« révision générale des politiques publiques » (RGPP), les collectivités locales se voient aussi interrogées sous l'angle de la notion générale de performance.

La performance de l'activité des CCAS peut se mesurer aujourd'hui à l'aune de leur capacité d'une part à anticiper les évolutions de contextes (socio-démographiques, socio-économiques...) et, d'autre part, à évaluer les résultats d'une intervention orientée effectivement vers les populations socialement dans le besoin. C'est-à-dire à agir efficacement dans un mouvement itératif entre observation sociale et évaluation de l'action. Celle-ci impose l'articulation de finalités qui parfois peuvent paraître peu ou prou contradictoires : une offre sociale et éducative en adéquation avec les besoins sociaux objectivés ; une maîtrise et une rationalisation des dépenses et enfin une satisfaction des usagers à travers une amélioration du service rendu.

Les effets de la crise sont de plus en plus aigus. Les catégories populaires voient leur niveau de vie diminuer, elles décrochent. Les inégalités s'accroissent non seulement par le haut, mais désormais aussi par le bas. Dans un univers de moyens limités, les collectivités, et en particulier les CCAS, ont un rôle particulier à jouer. Ils peuvent et doivent développer des actions qui s'inspirent d'une bonne connaissance des besoins sociaux, et s'inscrivent à la fois dans la proximité et le temps long auprès des ménages.

Hervé Guéry, directeur du Compas.



Compas études

Publication du bureau d'études Compas, spécialiste de l'analyse des besoins sociaux des territoires.

Directeur de la publication : Hervé Guéry

Rédacteur en chef : Louis Maurin

Auteurs du n°13 : Hervé Guéry

Ont participé à ce numéro : Marie-Line Luquet, Sandy Morice, Delphine Maisonneuve-Lagarde, Sophie Planchais-Drueot, Marc Le Gallo.

Contact : contact@compas-tis.com

Etablissements :

Nantes : 15 ter Boulevard Jean Moulin, 44100 Nantes - 02 51 80 69 80

Paris : 13 Bis rue Alphonse Daudet, 75014 Paris - 01 45 86 18 52

Strasbourg : 41, bd Clemenceau, 67 000 Strasbourg - 03 90 41 09 18

Pour plus d'informations :

Compas : www.lecompas.fr

Centre d'observation de la société : www.observationsociete.fr/

Base documentaire : www.lecompas.fr/base_documentaire.php

ISSN : 2267-9103