

## **DREES**

Etude de l'action sociale facultative des  
Communes

Rapport

Sophie Havette  
Eric Molière  
Caroline Moriceau

Janvier 2014

# Table des matières

<b>Table des matières</b> .....	<b>2</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>4</b>
<b>Quelques préalables méthodologiques</b> .....	<b>6</b>
• La démarche et les enjeux méthodologiques.....	6
• L'action sociale facultative : un objet protéiforme à regarder dans des ses dynamiques...6	
<b>Partie 1</b> .....	<b>9</b>
<b>Le périmètre de l'action sociale facultative</b> .....	<b>9</b>
<b>L'action sociale facultative : « qu'est-ce que c'est ? »</b> .....	<b>10</b>
<b>L'organisation territoriale de l'action sociale</b> .....	<b>12</b>
• L'influence de l'action sociale légale dans le périmètre d'interventions de l'action sociale facultative .....	12
• Une interdépendance entre les institutions du territoire .....	14
• Le Conseil général : pygmalion ou trop éloigné des communes.....	15
<b>Une action sociale facultative... jamais très loin de l'obligatoire</b> .....	<b>18</b>
• Les attributions plus ou moins élargies du CCAS ou du CIAS.....	19
• Les formes « classiques » prises par l'action sociale facultative .....	21
• Inciter les communes à mettre en œuvre une action sociale facultative.....	22
<b>Partie 2</b> .....	<b>23</b>
<b>L'élargissement du spectre de l'action sociale facultative : d'une approche individuelle à des approches collectives</b> .....	<b>23</b>
<b>L'approche individuelle : l'action sociale historique</b> .....	<b>25</b>
• Une action sociale conçue comme une réponse à une pauvreté financière et économique 25	
• Une possible réduction de l'action sociale à une forme de « charité », voire une assimilation à de l'assistanat.....	26
• Des aides sociales légales <u>et</u> facultatives confondues, mais plus ou moins prodigues selon les Communes.....	27
• Le CCAS, siège de l'action sociale individuelle .....	29
<b>Une première approche collective : l'action sociale populationnelle</b> .....	<b>31</b>
• Une action sociale d'abord conçue comme une réponse à une pauvreté capacitaire .....	31
• Puis une action sociale conçue comme un moyen de promotion de l'égalité des chances et de cohésion sociale pour la population générale.....	33
• Les approches populationnelles : entre développement au sein des CCAS et émancipation dans un service <i>ad hoc</i> .....	38
<b>Une seconde approche collective : l'action sociale territoriale</b> .....	<b>41</b>
• Une action sociale d'un nouveau genre, conçue par la Politique de la Ville pour une géographie prioritaire... ..	41
• ... qui s'est étendue à l'ensemble du territoire communal sous l'impulsion de certaines municipalités .....	42
• Une action sociale centralisée dans une Direction unique <i>ad hoc</i> ... mais financièrement solidaire de l'action sociale traditionnelle.....	43
<b>Partie 3</b> .....	<b>47</b>
<b>Les enjeux de pilotage de l'action sociale locale</b> .....	<b>47</b>
<b>Des élus inégalement investis</b> .....	<b>48</b>
• Des élus en recherche de valorisation de leur politique.....	48
• Des délégations éparses et pas toujours en lien avec l'organisation des services .....	49
• L'absence de lieux d'échange pour construire des orientations .....	50
<b>L'Analyse des Besoins Sociaux : entre obligation légale et outil de pilotage</b> .....	<b>51</b>

• Un outil de diagnostic obligatoire mais souvent inexistant .....	51
• Un outil de pilotage plus ou moins investi.....	53
<b>Ce que change l'échelle intercommunale dans la mise en œuvre de l'action sociale .....</b>	<b>56</b>
• Les structures intercommunales : un moyen d'atteindre une masse critique .....	56
• Le risque de l'intercommunalité : une transversalité limitée.....	59
• L'intercommunalité à la carte : une infinité de situations.....	61
<b>Conclusion .....</b>	<b>64</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>66</b>

# Introduction

Si le Conseil général est en France la collectivité « chef de file » en matière d'aide sociale légale, les communes ont, pour leur part, l'obligation de constituer un centre communal d'action sociale avec des attributions obligatoires pour, à la fois, analyser et répondre aux besoins sociaux de leur territoire.

Pour autant, les attributions obligatoires des communes – et notamment l'instruction des demandes d'aide sociale légale – ne représentent souvent qu'une partie des politiques sociales mises en œuvre par les communes. En effet, une grande partie de l'action sociale des communes passe généralement par des actions ou politiques non obligatoires dites facultatives. Grâce à la clause générale de compétence, la capacité d'intervention et les marges de manœuvre des communes en matière d'action sociale sont théoriquement importantes à condition que les exécutifs locaux jugent la politique en question d'« intérêt local » et lui donne une existence concrète au travers d'actions volontaristes et dirigées vers les populations les plus « vulnérables ».

Dès lors, on observe à l'échelle nationale une grande diversité de politiques mises en œuvre au nom de l'action sociale communale mais aussi des modalités d'organisation de ces politiques propres à chaque territoire.

C'est pourquoi la présente étude se propose de répondre à une double question : que font les communes en matière d'action sociale facultative ? et comment s'organisent-elles pour mettre en œuvre leur politique ?

Si la description de la diversité des actions mises en œuvre représentent à elle seule un intérêt pour rendre compte du « spectre des politiques en matière d'action sociale », il apparaît nécessaire de mieux comprendre ce qui guide les choix opérés par les communes. Qu'est-ce qui conduit les communes à aller vers telle ou telle action, à prioriser ou à cibler tel public ? Quelles sont les modalités de prise en charge des bénéficiaires ? Sur quels outils de diagnostic et de pilotage s'appuient-elles pour construire leur politique sociale et mettre en œuvre leurs actions ? Comment évaluent-elles les résultats des actions qu'elles mettent en œuvre ? Comment les communes s'organisent-elles en interne pour le déploiement de cette politique ? Quelle est la place du CCAS et des services communaux ? Comment s'articulent les deux ? Quelle place l'action sociale a-t-elle dans le système de gouvernance interne ?

En outre, si les Conseils généraux sont les chefs de file de l'aide sociale au niveau départemental, ils apparaissent *a priori* comme les partenaires privilégiés des communes voire comme une collectivité pygmalion pour les communes. Qu'en est-il réellement ? Quelles formes prennent les partenariats ou contractualisations engagés ? Sur quelles bases reposent ces partenariats ? Comment qualifier les relations entre les deux collectivités à l'heure d'une remise en cause de la clause générale de compétences pour les départements ? Qu'est ce qui rapproche ou au contraire éloigne ces deux niveaux de responsabilités ?

En outre, la montée en responsabilité et en compétences des intercommunalités font de cet acteur institutionnel un acteur possiblement impliqué en matière d'action sociale facultative. Le cas échéant, comment s'articulent les politiques d'action sociale mises en œuvre au niveau local et intercommunal ? Selon quel principe de subsidiarité, quelle répartition des actions ? Les communes délèguent-elles l'intégralité de leurs obligations, une partie seulement ? Qu'est ce qui préside au choix de la création d'un CIAS ?

Plus généralement et alors que les problématiques sociales sont exacerbées par un marché de l'emploi tendu, par la paupérisation de certains territoires ruraux et urbains et donc par un risque accru d'exclusion, mais aussi par la montée en charge des questions du vieillissement de la population, de la jeunesse et de l'accompagnement à la parentalité, l'étude doit permettre de mieux connaître les préoccupations des acteurs locaux et mieux comprendre comment ils agissent, à leur niveau, pour répondre à « la question sociale » telle qu'elle se pose sur leur territoire.

# Quelques préalables méthodologiques

## ■ La démarche et les enjeux méthodologiques

Préambule : une étude dont la finalité a été légèrement déplacée

- La dimension exploratoire de l'étude a pris toute sa signification étant donné la complexité observée sur le terrain ;
- Le protocole d'investigation permet une bonne approche de la diversité des situations et respecte par ailleurs le poids relatif des petites communes dans l'ensemble des communes françaises ;
- Pour autant, ce sont bien les plus grandes communes, minoritaires dans l'échantillon, qui donnent le plus à réfléchir le périmètre et la complexité de l'action sociale des communes

Rappel : nos matériaux portent sur 3 niveaux distincts de compréhension de l'action sociale

- Ce que l'on dit qu'est ou devrait être l'action sociale des communes
- Ce que l'organisation des services et de l'action en donne à comprendre
- Ce qui est proposé, de fait, à la population

## ■ L'action sociale facultative : un objet protéiforme à regarder dans ses dynamiques

A l'issu du terrain réalisé, un constat majeur - aux conséquences en terme d'analyse possible du matériau recueilli - s'est imposé à nous. Nous étions face à une diversité de situations difficilement réductible à des catégories homogènes ou « typées ». Un des enjeux de l'étude devenait alors de sortir des singularités observées (faute de quoi notre étude n'aurait pu être que descriptive en prenant la forme d'un inventaire) pour donner à voir et à comprendre les déterminants majeurs de la diversité et des mouvements observés.

### **Des composantes de la diversité et une destinée commune**

Si la taille de la commune apparaît d'emblée comme un facteur majeur pour qualifier la diversité des situations observées, il est loin d'être suffisant voire loin d'être le plus pertinent. Plusieurs autres facteurs permettent de qualifier les dynamiques à l'œuvre au niveau local, les positionnements des communes et in fine les politiques portées :

- Le positionnement de la commune et de ses élus (les politiques qu'ils défendent) au sein de leur écosystème politique et institutionnel (notamment avec le CG, les EPCI etc...)
- Les choix ou non choix partenariaux (effets de politiques distinctes mais plus simplement aussi des effets de personnes qui s'entendent ou ne s'entendent pas, qui veulent ou ne veulent pas travailler ensemble...)
- Le nombre d'acteurs concernés dans le système (parfois très important, parfois réduit à une poignée d'individus)
- La lisibilité du périmètre de l'action sociale – les priorités d'intervention et les choix politiques

- Les choix organisationnels de la commune (les services qui relèvent de l'action sociale et la place du CCAS)

Quelque soit les diversités de situations et de positionnements rencontrés, il reste pour tous les acteurs rencontrés que la commune est le dernier intervenant possible (car le premier identifié par les usagers) auprès des personnes en difficultés, après que les autres collectivités ont déployé leurs politiques (selon un principe d'équité territoriale).

La commune (et *intuitu personæ* le Maire) apparaît de fait comme le premier recours notamment face à des situations d'urgence. Ce constat montre que malgré la diversité des situations observées, les communes semblent avoir une caractéristique commune. Elles représentent pour les français le service public de proximité et sont identifiées, à ce titre, par la population comme l'acteur public chargé de répondre à l'urgence des situations sociales.

### **Des communes à des étapes différentes dans leur compréhension et mise en œuvre des politiques sociales**

Si la catégorisation des communes semble – pour les raisons évoquées ci-dessus – relativement inopérante, les communes semblent pourtant à des étapes différentes dans leur compréhension et acception de « l'action sociale communale ». Chaque commune et à travers elle, leurs élus et leurs personnels (avec parfois des divergences), semble définir et construire leurs modes d'interventions à partir de trois visions distinctes de l'action sociale au niveau communal.

- **Le « bureau d'aide »** (vision « historique » d'une aide matérielle d'urgence aux plus démunis)
- **L'action sociale partenariale** (autour de quelques populations cibles et avec des modes d'organisations multiples)
- **Une approche plus diffuse et plus large vers la notion de vivre ensemble** (l'action sociale est ici inscrite dans un projet global et non réductible à quelques populations cibles)

Ces trois visions, sur lesquelles nous reviendrons, montre que ce qui caractérise la diversité des situations rencontrées, c'est d'abord la diversité des visions ou représentations de ce qu'est ou devrait être l'action sociale des communes.

### **Trois lectures pour comprendre l'action sociale facultative dans ses dynamiques**

Eu égard au caractère complexe de l'objet étudié, nous avons choisi de l'approcher en privilégiant trois grilles d'analyse qui vont donner lieu à trois types de lecture.

Nous privilégierons tout d'abord une approche systémique. Il s'agira de décrire l'action sociale des communes sans isoler la commune mais en comprenant les liens qu'elle entretient avec les acteurs de son territoire. L'ensemble ainsi décrit permettra de mieux appréhender les stratégies et choix opérés (voire non choix) par les communes.

En épousant cette approche holistique et en écho à cette dernière, nous proposons de mieux comprendre les modes d'organisation choisis par les communes pour mettre en œuvre leur politique en matière d'action sociale. Nous entendons ici par organisation notamment :

- Les mandats des élus : quelle traduction dans le projet politique ? et dans sa déclinaison administrative ?
- La place de l'action sociale dans l'organisation des services de la ville – le positionnement du CCAS
- Les outils et plus largement les ressources disponibles pour penser, piloter et évaluer l'action sociale au niveau communal (intercommunal)

Enfin, notre dernière grille d'analyse nous invite à emprunter le chemin de la pensée diachronique à laquelle nos interlocuteurs de terrain nous renvoient systématiquement. L'action sociale est une action en évolution. Sa perception a évolué dans le temps et continue d'évoluer. Or, nos interlocuteurs ne nous décrivent que dans de rares cas, des visions claires et *formalisées* de l'action sociale de leur commune. Ils préfèrent le plus souvent parler d'un objet en évolution (voire en tension), qui se transforme, dont les périmètres changent et qui obligent à des ajustements ou pour le moins qui interroge sur les manières de faire et de penser.

*Les approches systémique, organisationnelle et diachronique appliquées à trois territoires donnés nous permettent de mieux cerner l'action sociale facultative dans ces dynamiques et donc nous permet de mieux comprendre « ce qui est fait », « comment et par qui » et pourquoi ?*



# Partie 1

## Le périmètre de l'action sociale facultative

# L'action sociale facultative : « qu'est-ce que c'est ? »

Premier constat - a priori insignifiant - les interlocuteurs que nous avons rencontrés dans les communes ne parlent pas d' « action sociale facultative ». Certains ne comprennent même pas cet intitulé. Cette terminologie renvoie au mieux à un langage de publiciste expert, au pire à un langage technocratique et loin du terrain.

Pour nos interlocuteurs (élus, administratifs ou associations) l'objet est plus diffus. Soit ils parlent des actions qu'ils mènent en direction de tel ou tel public, soit ils entreprennent de décrire ce qu'ils font à travers leur « politique sociale » ou encore ils définissent ce que veut dire pour eux « action sociale » et le périmètre de cette action au sein de leur commune.

*« L'action sociale ? Mais les communes ne font que de l'action sociale...tout est action sociale dans une commune. C'est notre vocation ! », un élu*

*« En dehors de ma direction, il y a de l'action sociale partout dans les services. Toute la politique municipale est une politique des solidarités », une directrice*

*« Mais que voulez-vous dire par « facultatif » ? Il y aurait ce qu'on est obligé de faire et le reste ? On ne réfléchit pas comme ça dans une commune. On ne peut pas. On met en place un accueil avec des outils pour répondre aux besoins comme on peut et on gère des urgences...là encore comme on peut...c'est ça nos journées de travail », une directrice de l'action sociale*

*« Le mot facultatif est assez drôle en fait...c'est ce qu'on est pas obligé de faire mais comme personne d'autre le fait et qu'on (la population) se retourne vers nous en cas de pépin alors ont le fait...c'est moyennement facultatif », une élue*

Ainsi il est difficile pour nos interlocuteurs de scinder dans leurs discours ce qui relève du « facultatif » et de « l'obligatoire ». Ils préfèrent parler « d'action sociale » en précisant que le découpage est relativement artificiel. En effet, **la politique sociale est décrite comme la somme des actions conduites sur le territoire communal**. A ce titre, elle englobe les actions (pas toujours coordonnées, nous y reviendrons) conduites par toutes les institutions ou administrations présentes sur le territoire communal (CAF, Conseil général, structures intercommunales...) ainsi que celles mises en œuvre par les associations (opérateurs ou non des communes).

En outre, quand l'action sociale est définie sur un territoire donné à partir des buts qu'elle poursuit, on est face à des réponses soit divergentes (pas de sens partagé) ou contradictoires (pas la même conception de ce que doit être une politique sociale).

D'un côté l'action sociale, est décrite - sur le versant empathique – comme un instrument pour « aider les personnes en situation délicate, précaire ou plus largement vulnérables » ou – sur le versant plus stigmatisant « s'occuper des cas sociaux ».

D'un autre, elle est décrite en s'éloignant des individus avec une approche plus globale. Il s'agit alors de préserver la « cohésion sociale » sur le territoire communal en ne laissant personne sur le bord de la route.

C'est l'absence de vision partagée de ce qu'est ou doit être l'action sociale sur un même territoire communal qui saute souvent aux yeux. Certains ont une acception très réductrice autour de l'aide sociale légale tandis que d'autres réfutent une conception trop réductrice qui omettrait la dimension globale de la politique sociale sur un territoire et les actions qui concourent à lutter contre toutes les vulnérabilités.

Ainsi, les collectivités rencontrées donnent à voir des politiques sociales communales plus ou moins investis, prises dans des conceptions et des acceptions de l'action sociale très différentes :

- Pour les premières, l'action sociale c'est avant tout l'instruction et (parfois) le versement de l'aide sociale légale et le secours d'urgence.
- Pour les secondes, l'action sociale regroupe une panoplie d'actions, qui au-delà de l'aide sociale légale et du secours d'urgence, vise :
  - o à engager des actions pour tenter de sortir les individus et les familles de leur « dépendance » à l'aide sociale
  - o à engager des actions pour faire de la ville un territoire « incluant ».

L'action sociale facultative est donc un objet aux contours incertains. Au delà de l'aide sociale légale, elle est sujette à une multitude d'acceptions, de visions. Chaque commune, mais aussi chaque acteur (selon sa position dans le système) semble défendre « sa » conception de l'action sociale.

Le caractère facultatif de cette politique conduit peut-être inévitablement à ce constat.

# L'organisation territoriale de l'action sociale

## ■ L'influence de l'action sociale légale dans le périmètre d'interventions de l'action sociale facultative

Pour situer le champ d'interventions possibles de l'action sociale facultative dans les communes, il nous apparaît en premier lieu – et à grands traits - important de situer la répartition des obligations légales (aides sociales obligatoire) à l'échelle locale .

Cette obligation légale concerne essentiellement trois types de publics :

- La famille et les enfants
- Les personnes âgées et handicapées
- Les publics touchés par l'exclusion sociale

### La famille et les enfants

En ce qui concerne la famille et leurs enfants, l'action sociale est pilotée à l'échelle d'un territoire par la Caisse d'Allocation Familiale. Elles prennent en charge les prestations légales (prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), prime de naissance, allocations de base, complément de libre choix d'activité (CLCA), allocations familiales, complément familial, allocation de rentrée scolaire...) mais interviennent aussi sur une action sociale familiale. A ce titre, elles développent un certain nombre d'actions en faveur des familles allocataires qui rencontrent des difficultés financières ou sociales ou dans l'accompagnement à la parentalité.

L'aide sociale à l'enfance (ASE) est quant à elle placée sous l'autorité du Président du conseil général. C'est un service départemental dont la mission est de venir en aide aux enfants et à leur famille par des actions de prévention individuelle ou collective, de protection et de lutte contre la maltraitance.

La prévention spécialisée, action éducative s'adressant à des groupes de jeunes à partir d'un travail dans la proximité de leur lieu de vie, est aussi une compétence mise en œuvre par les Conseils généraux.

### Les personnes âgées et les personnes handicapées

Trois types de prestations légales sont délivrés sur le territoire national aux personnes âgées:

- **L'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA ou ancien minimum vieillesse)** est délivrée par la CNAV aux personnes, anciens salariés ou non, ayant de faibles revenus.
- **L'allocation pour l'autonomie (APA)** est proposée par les Conseils généraux pour favoriser le maintien à domicile (aide ou garde à domicile, portage de repas, travaux d'adaptation du logement, dépannage divers etc...). Le niveau de cette aide dépend

du niveau de dépendance de la personne mais aussi du revenu de la personne ou du ménage.

- L'**aide sociale pour l'hébergement en maison de retraite médicalisée (EPHAD)** est conditionnée au niveau de revenu de la personne. Elle est financée par les Conseil généraux.

En ce qui concerne les personnes handicapées, il existe à la fois des aides sous formes d'allocations et d'aides à l'hébergement :

- L'**allocation pour adulte handicapée (AAH)** permet de garantir un revenu minimum aux personnes touchées lourdement par le handicap. C'est la CAF qui la délivre ou les régimes particuliers (MAS...).
- L'**allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH)** est destinée à soutenir les personnes qui assurent la charge d'un enfant en situation de handicap. Ce dépend également de la CAF.
- La **prestation de compensation du handicap (PCH)** est une aide personnalisée destinée à financer les besoins liés à la perte d'autonomie des personnes handicapées. Elle est délivrée par les Conseils généraux via la Maison Départementale des Personnes Handicapées.
- Les **aides à l'hébergement des personnes handicapées** peuvent prendre plusieurs formes : accueil temporaire, foyer de vie occupationnel, foyer d'hébergement pour travailleurs handicapés, foyer d'accueil médicalisé ou maison d'accueil spécialisée.

### **Les publics touchés par l'exclusion sociale (hors allocations chômage)**

Le revenu de solidarité activité (RSA) est une prestation sociale gérée par les Conseils généraux. Il est un complément de revenu pour les travailleurs pauvres et un minimum social pour ceux qui ne travaillent pas.

Le RSA est destiné à assurer aux personnes sans ressource ou disposant de faibles ressources un niveau minimum de revenu variable selon la composition de leur foyer. Le RSA est ouvert, sous certaines conditions, aux personnes âgées d'au moins 25 ans et aux personnes âgées de 18 à 24 ans si elles sont parents isolés ou justifient d'une certaine durée d'activité professionnelle.

L'aide sociale légale ou obligatoire cible donc en priorité trois publics à partir de trois principes (éthiques) de solidarité :

- Les familles et les enfants : **l'aide aux plus fragiles (jusqu'aux enfants en danger)**
- Les personnes âgées et handicapées : **l'aide aux plus dépendants**
- Les personnes exclus (notamment du monde du travail) : **l'aide aux plus démunis**

De plus, concernant l'aide sociale légale, les critères de ressources sont fixés par l'État (les collectivités ont capacité à dépasser le montant de ces prestations au titre des aides facultatives). On distingue trois formes de prestations sociales :

- **Les prestations sociales strictes** : transferts effectifs attribués personnellement à des ménages ou particuliers sans contrepartie équivalente ou simultanée.

- **Les prestations des services sociaux** : accès à des services, en relation avec un risque de la protection sociale, fournis à prix réduit ou gratuitement par une administration ou une institution sans but lucratif.
- **Les prestations fiscales** : réductions d'impôts en relation avec la vieillesse, la charge d'enfants ou une situation sociale particulière.

**Les trois éthiques de la solidarité et les formes prises par les prestations sociales structurent fortement encore (au-delà de l'aide sociale légale), la vision française de l'action sociale et en particulier celles des acteurs locaux.**

Dit autrement, lorsqu'on pense « action sociale » - y compris dans le champ facultatif - au niveau communal, il arrive souvent qu'on pense d'abord aux familles, aux personnes âgées et aux plus démunis voire aux « indigents » (les personnes handicapées sont généralement renvoyées aux dispositions légales) en terme d'aides directes (financières ou en nature) ou d'avantages (moindre coût pour bénéficier d'un service communal).

Encore une fois cette vision, parfois renforcée par les structurations des professions du secteur social autour de l'aide sociale légale mais aussi par les élus locaux, n'est en rien statique. Elle semble figée dans certaines communes et en pleine évolution dans d'autres. Nous aurons l'occasion d'y revenir.

## ■ Une interdépendance entre les institutions du territoire

On l'a compris l'aide sociale facultative se distingue de l'aide sociale légale (gérée essentiellement par l'Etat et le Conseil général) en cela qu'elle ne constitue pas un droit « automatique ». Elle est délivrée en sus des aides sociales légales et d'une certaine façon sont « à la discrétion des communes ».

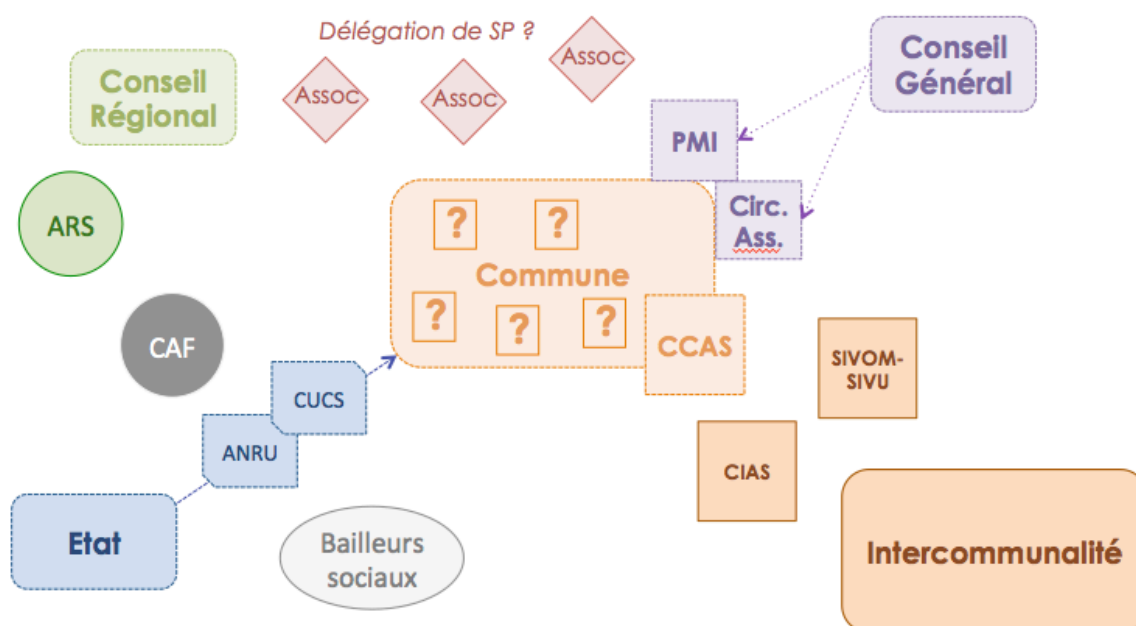
Pour autant la taille des communes et les liens que ces dernières vont entretenir avec leurs partenaires institutionnels sur leur territoire va possiblement orienter la « forme prise » par l'action sociale des communes.

La présence sur le territoire d'un CCAS, d'une CAF, d'un ou de plusieurs services du Conseil général (Pmi, circonscriptions d'action sociale, éventuellement structures d'accueil de la petite enfance, Ephad, MDPH...), d'associations caritatives ou encore la présence de dispositifs ou d'outils de la politique de la ville (ANRU, CUCS, réussite éducative) ou de services intercommunaux en lien possible avec les politiques d'action sociale, va naturellement agir dans l'implication des communes. Alors que ce « réseau d'acteurs parfois constitué » va agir en privilégiant des projets concertés, dans d'autres endroits, on va au contraire observer une quasi-totale délégation de responsabilité des communes en matière d'action sociale aux acteurs institutionnels présents sur leur territoire et en charge des aides légales ou encore au secteur associatif.

A l'inverse, certaines communes, notamment rurales ou péri-urbaines, ont une présence a minima (voire pas de présence du tout) de structures qui agissent sur leur territoire dans le domaine social. Certaines sont regroupées dans des intercommunalités qui ont souhaité

définir un intérêt général en matière de politique sociale (avec ou sans CIAS), d'autres non. Certaines enfin agissent parfois seules face à l'urgence des situations sociales.

Ainsi et malgré la grande diversité des réseaux constitués en matière d'action sociale, on peut tout même dire que les communes n'agissent seules que dans de rares occasions. Elles appartiennent à un éco-système institutionnel (plus ou moins proche physiquement et plus ou moins organisé) avec lequel elles partagent des politiques d'intérêt général et des projets en commun en matière d'action sociale. Ce réseau plus ou moins constitué va être un facteur favorisant l'implication des communes dans des projets sociaux donc va agir comme un « principe actif » de mobilisation dans l'action sociale.



## ■ Le Conseil général : pygmalion ou trop éloigné des communes

*Le cadre de l'étude ne nous a pas permis de rencontrer de nombreux Conseils généraux. Il convient donc de lire avec précautions les constats apportés dans cette partie. Pour autant, les entretiens menés avec les responsables de l'action sociale dans les Conseils généraux ont souvent été l'occasion pour nos interlocuteurs de rendre compte d'effets structurels et conjoncturels dans la relation commune / Conseil général et donc de dépasser le seul cadre de leur département.*

Le Conseil général apparaît comme le partenaire incontournable des communes. Il est chef de fil de l'action sociale à l'échelle départementale et à ce titre est le référent « politique sociale » identifié par les communes et les professionnels de terrain. En revanche les collaborations entre les Conseils généraux et les communes apparaissent très diverses.

Avant de les décrire, il apparaît utile de rappeler à ce endroit et en premier lieu que si les Conseils généraux mettent en œuvre les compétences légales (celles que lui a déléguées l'état avec les lois de décentralisation), elles ne font pas toutes de la même manière et avec les mêmes moyens. En outre, et c'est un point important pour comprendre les liens avec les communes, les Conseils généraux mettent elles-aussi en œuvre une action sociale facultative et/ou encourage la mise en œuvre d'une action sociale facultative par les communes.

## **Les relations ambivalentes entre communes et départements**

Il semblerait à entendre les personnes interviewées qu'il soit plus ou moins aisé pour une ville et un Conseil général (CG) de collaborer. La chose semble bien plus complexe que les seules accointances politiques. En effet, il n'est pas rare qu'une ville et un CG dirigés par des majorités identiques ne parviennent pas à collaborer et à s'entendre pour conduire des projets en commun en matière d'action sociale.

En réalité, il n'y a rien d'évident dans la relation entre deux entités politiques qui agissent à des niveaux et à l'échelle de territoires souvent très différents. Si des effets de concurrence (voire de compétition) peuvent exister entre les grandes villes (métropolitaines) et les départements, c'est loin d'être le cas avec des petites villes ou des villes moyennes. Pour autant, les villes et ses acteurs se vivent comme des acteurs de « proximité » en prise avec « la réalité du terrain » et voient parfois les Conseils généraux comme des entités lointaines (quand bien même leurs structures émaillent le territoire : PMI, circonscriptions d'action sociale...) et auxquels elles ne souhaitent pas être subordonnés.

C'est donc les accointances personnelles et les affinités électives qui sont pointées pour rendre compte des bonnes coopérations. « C'est d'abord affaire de personnes » nous disent les interlocuteurs rencontrés. Derrière, cette locution usuelle se cache semble-t-il des divergences dans les manières de concevoir l'action sociale et donc des difficultés à converger autour de projets partagés.

On peut toutefois essayer de décrire plusieurs types de représentations (appuyées sur des pratiques collaboratives effectives ou au contraire à partir de leur absence) véhiculés par les acteurs communaux en direction des Conseils généraux :

- Des communes dépendantes de « la force de frappe » des départements
- Des interpénétrations plus ou moins fortes entre communes et CG dans la mise en œuvre des politiques d'action sociale
- Des partenariats inexistants et des attitudes de défiance

## **Des communes dépendantes de « la force de frappe » des départements : un Conseil général pygmalion**

Nous entendons ici par pygmalion à la fois le mentor et l'instructeur, celui qui aide, guide, conseille et accompagne la commune dans la mise en œuvre de sa politique sociale. Ce rôle semble particulièrement important pour les communes isolées et qui ont peu de marges de manœuvre financières pour mettre en œuvre une véritable politique d'action sociale. Le rôle et l'appui du Conseil général sont d'autant plus appréciés que la commune n'a pas intégré une intercommunalité avec une compétence en matière d'action sociale. La



commune, avec ou sans CCAS, peut être ici le lieu de l'instruction des aides sociales légales mais c'est aussi et surtout le lieu de renseignement à l'attention des usagers sur toutes les actions menées dans le domaine social par le Conseil général, la CAF ou les associations du territoire.

### **Des interpénétrations plus ou moins fortes entre communes et CG dans la mise en œuvre des politiques d'action sociale**

Les collaborations entre villes et départements sont à des échelles variables. Cela va de contractualisations fortes donnant lieu à l'interpénétration entre les services des deux entités à des collaborations sur projet et périodiques.

### **La délégation de compétence**

Le Conseil général peut être en situation de « déléguer ses compétences » aux communes. Dans ce cas de figure, le Conseil général conventionne afin que les services d'action sociale communaux et/ou le CCAS regroupés au sein d'une même structure accueillent les usagers, instruisent l'aide sociale légale et mettent en œuvre la politique d'action sociale concertée entre le département et la ville. Dans ce cas de figure, le « brouillage » est total entre action sociale légale et facultative, entre compétence communale ou départementale, entre ville et CCAS.

Les responsables de ces structures peuvent être des personnels départementaux tandis que les personnels sous leur responsabilité peuvent être communaux (même si leurs salaires sont intégralement pris en charge par le département grâce à des subventions de fonctionnement).

On peut trouver une situation analogue avec des services de PMI communaux.

Ce cas de figure met la commune en première ligne de l'action sociale. Elle est identifiée par les usagers et les partenaires de terrain comme l'acteur principal de la mise en œuvre du projet social de territoire. Ici, une grande partie de l'action sociale facultative de la commune est confondue avec celle du département et relayé auprès des usagers au sein d'un guichet unique.

Généralement par ce positionnement, le Conseil général cherche la meilleure subsidiarité possible. Elle délègue ce qui relève de l'action sociale de proximité, garde ses prérogatives en matière d'aide sociale à l'enfance et garde le contrôle de sa politique en direction des personnes handicapées avec les MDPH. Elles cherchent en outre à appuyer les communes pour concevoir leur projet social de territoire et pour conduire, le cas échéant, leur analyse des besoins sociaux.

## Des partenariats inexistantes et des attitudes de défiance

Dans ce dernier cas de figure, le Conseil général est considéré comme un acteur lointain et le partenariat est jugé absent. On l'a vu, la relation entre ces deux institutions n'est jamais évidente mais dans ce cas de figure, la relation est quasi rompue. La ville suspecte le Conseil général de se désengager de sa responsabilité et de conduire des politiques sociales à minima. Les villes ressentent ici un report de charges et expriment - selon les moyens qui sont les leurs – un sentiment d'abandon.

Dans tous les cas de figures, il est indéniable que le Conseil général est « un influenceur » relativement déterminant dans la forme prise par la politique d'action sociale facultative des communes.

A compléter par Eric

## Une action sociale facultative... jamais très loin de l'obligatoire

Parmi les acteurs déterminants de la mise en œuvre de l'action sociale facultative dans les communes, on trouve en premier les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS).

Chaque commune a obligation de constituer un CCAS même si, dans de nombreuses petites communes notamment rurales, il n'est qu'une « fiction juridique ».

L'article L.123-4 du Code de l'action sociale et des familles (CASF) stipule :

*Un centre d'action sociale exerce, dans chaque commune ou chaque groupement de communes constitué en établissement public de coopération intercommunale, les attributions qui leur sont dévolues par le présent chapitre.*

La commune met ainsi en œuvre l'action sociale facultative grâce aux centres communaux d'action sociale à qui elle confie toute ou, le plus souvent, partiellement la conduite de ses actions dans le domaine social. Elle intervient également en s'appuyant sur les services et directions de la ville dédiés aux politiques sociales et les associations sociales locales, parfois opérateurs gestionnaires d'équipements et de services, ou participant simplement à l'animation sociale locale.

Ainsi la commune a-t-elle en son sein plusieurs « bras » pour agir et mettre en œuvre l'action sociale facultative : un CCAS, des services, des opérateurs et des équipements dédiés. Ainsi, même si des obligations légales existent en matière d'action sociale (avec les attributions des CCAS), l'essentiel du périmètre d'actions possibles et des marges de manœuvre appartient au champ du facultatif et donc de la volonté politique et des moyens financiers des villes.

Mais on l'a vu aussi, une commune ou un groupement de communes peut exercer, avec ses instruments ou outils, les compétences sociales attribuées au département par délégation de compétences ou mettre en œuvre des actions financées par le Conseil général.

Encore une fois, lorsque qu'on interroge un élu ou un fonctionnaire territorial, un agent du CCAS sur l'action sociale facultative mise en œuvre dans sa commune, la réponse montre l'enchevêtrement des dispositifs légaux et extra-légaux (au niveau communal), les compétences mises en œuvre au titre du Conseil général (au titre légal et extra-légal) ainsi que certaines aides relevant encore de l'Etat et relayées par les villes. Comme nous le disions, en introduction de ce rapport, il est parfois extrêmement difficile pour nos interlocuteurs de distinguer ce qui relève du légal et du facultatif...ils mettent d'abord en œuvre une action sociale à l'échelle de leur territoire avec les outils, les aides (subventions) et dispositifs à leur disposition.

Enfin, un consensus assez large avait présidé à la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale. On le retrouve généralement, par principe, dans les intentions des acteurs locaux qui mettent en œuvre l'action sociale communale même si la plupart avoue que la réalité de terrain rend parfois l'application de ces principes bien difficile. Nous y reviendrons.

La loi se déclinait en quatre axes :

- **Affirmer et promouvoir les droits des bénéficiaires et de leur entourage**, affirmer le droit des usagers sous l'angle d'une meilleure reconnaissance du sujet citoyen, en définissant les droits et libertés individuels des usagers des secteurs social et médicosocial.
- **Elargir les missions de l'action sociale et médicosociale** et diversifier les interventions des établissements et services concernés ; caractériser les grands principes d'action sociale et médicosociale et mettre l'accent sur les deux principes qui doivent guider l'action : **le respect de l'égalité de dignité de tous et l'accès équitable sur tout le territoire.**
- **Améliorer les procédures techniques de pilotage du dispositif**, renforcer la régulation et la coopération des décideurs et des acteurs, et avoir une organisation plus transparente de **leurs relations avec les opérateurs.**
- **Soumettre à une procédure d'évaluation tous les établissements et services.** Ils doivent pratiquer une auto-évaluation tous les 5 ans et une évaluation externe tous les 7 ans.

## ■ Les attributions plus ou moins élargies du CCAS ou du CIAS

Le CCAS /CIAS<sup>1</sup> est donc l'un des outils à partir duquel la ville met en œuvre l'action sociale. C'est un établissement public administratif doté d'un budget propre et soumis aux règles de la comptabilité publique. Il a normalement un personnel propre qui relève du statut de la fonction publique territoriale ou de droit privé (assistant maternel). D'une certaine façon, on peut dire, et le terrain le confirme souvent, qu'il agit avec une forme d'indépendance même si tout le rattache sa commune d'appartenance.

En effet, il est géré par un conseil d'administration présidé par le maire et composé en nombre égal :

- de membres élus en son sein par le conseil municipal,

---

<sup>1</sup> Un EPCI peut choisir comme compétence optionnelle « l'action sociale d'intérêt communautaire »,

- de membres nommés par le maire parmi les personnes participant à des actions de prévention, d'animation et ou de développement social menées dans la commune

Les ressources du CCAS proviennent des subventions versées par la commune, de produits provenant des prestations fournies par le centre, de versements effectués essentiellement par les organismes de sécurité sociale, les CAF, le Conseil général, ou de remboursements des frais liés à l'établissement des dossiers de demande d'aide sociale légale.

Une partie de son action est dite obligatoire, l'autre est facultative.

### **Les attributions obligatoires**

Concernant ses attributions obligatoires, le CCAS a la responsabilité de mettre en œuvre une action générale de prévention et de développement social sur la base d'une analyse des besoins sociaux (ABS)<sup>2</sup> des habitants, en liaison avec les institutions publiques et privées du territoire. Nous verrons, un peu plus loin dans ce rapport, comment il s'acquitte de cette obligation. Le décret de 1995 qui institue cette obligation précise que les CCAS et les CIAS « procèdent annuellement à une analyse des besoins sociaux de (...) la population qui relève d'eux, notamment de ceux des familles, des jeunes, des personnes âgées, des personnes handicapées et des personnes en difficulté ».

Le CCAS participe (il n'est pas le seul car les usagers peuvent généralement avoir le choix entre différentes structures) à l'instruction des demandes d'aide sociale « légale » (à l'exception de celles concernant l'aide sociale à l'enfance) en établissant les dossiers des demandes et en les transmettant à l'autorité compétente : Aide médicale de l'Etat, Revenu de Solidarité active (RSA), Couverture Maladie Universelle (CMU).

Le CCAS est tenu également de procéder aux domiciliations des personnes sans domicile fixe, en habitat mobile ou précaire, afin de leur permettre d'avoir une adresse pour faire valoir leurs droits sociaux.

Enfin, la loi du 29 juillet 1998 a fait de la lutte contre les exclusions : « un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation ». A ce titre, les CCAS, avec d'autres dont les communes, ont l'obligation de mettre en place « une politique destinée à connaître, à prévenir et à supprimer toutes les situations pouvant engendrer des exclusions ». Cela se traduit essentiellement par une obligation d'informations et d'accompagnement en directions des personnes concernées.

Les attributions obligatoires montrent avant tout des obligations pour instruire les aides légales et mieux connaître et mieux repérer les éventuels bénéficiaires de ces aides pour que ces derniers fassent valoir leurs droits.

Cependant les CCAS, développent en partenariat (en particulier avec la commune) un certain nombre d'actions qui vont relever de l'action sociale facultative. Il faut donc noter ici de la commune peut avec l'aide du CCAS mais aussi avec ses propres services ou en

---

<sup>2</sup> Article R.123-1 du code de l'action sociale et des familles, issu du décret n°95-562 du 6 mai 1995.

désignant les opérateurs pertinents mettre en œuvre une politique en matière d'action sociale au titre de la clause générale de compétence<sup>3</sup>.

## ■ Les formes « classiques » prises par l'action sociale facultative

Avant d'illustrer notre propos dans les parties qui suivent de cas concrets et d'entrer dans le détail des formes prises par l'action sociale communale, on peut d'ores et déjà dire, en recentrant notre objet d'étude, que **l'action sociale facultative recouvre les actions conduites en dehors de celles que la commune ou le CCAS mettent en œuvre par obligation légale ou par délégation de compétences du Conseil général...**en sachant que les actions en questions sont généralement conduites en partenariat financier avec le Conseil général et l'Etat !

Les interventions dans le champ du facultatif peuvent donc épouser un spectre assez large (au nom de l'intérêt local). Elles prennent généralement trois grandes formes :

### Les prestations

Ce sont d'abord des prestations remboursables (des prêts), des aides directes (aides d'urgence, aide à la scolarité, bourses d'études...), des prestations en nature (bons de repas, bons d'hébergement, bons alimentaires, distribution de colis...) ou des chèques d'accompagnement permettant d'acquérir des biens et services, notamment en matière d'alimentation, d'hygiène, d'habillement et de transports, d'actions éducatives, culturelles, sportives ou de loisirs.

### Les établissements

La ville ou le CCAS peuvent créer et gérer des établissements jugés d'intérêt général. Cinq types d'établissements vont revenir régulièrement dans notre terrain d'étude :

- Des établissements chargés de **l'accompagnement des personnes âgées** : des maisons de retraite médicalisées (EPHAD), des foyers-logements, des services de soins infirmiers à domicile (SSIAD), des services d'aide ménagère...
- Des établissements et services **d'accueil de la petite enfance (enfants de moins de 6 ans)** : crèches (collectives ou familiales), haltes-garderies, multi-accueil et jardins d'enfants, relais assistants maternelles (RAM) ou encore des actions de soutien à la parentalité en lien avec ses structures.
- Des établissements chargés de **l'accompagnement des personnes en situation d'exclusion** : de l'accueil d'urgence, des centres d'hébergement et de réinsertion sociale, des équipes mobiles ou de SAMU social...
- Des services de **consultations médicales** : dispensaires, centre de santé, pouponnières...
- Des établissements chargés de **l'accompagnement des personnes handicapées** : hébergement, centres d'aides par le travail, services d'auxiliaires de vie...

---

<sup>3</sup> La clause générale de compétence indique qu'il est accordé aux collectivités une capacité d'intervention générale, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une énumération de leurs attributions.

## Les services à la personne

Ils peuvent être plus ou moins nombreux selon les communes. La ville et le CCAS peuvent effectivement proposer aux résidents de leur commune une multitude de services d'aide ou d'accompagnement. Il s'agit par exemple de :

- service de portage/livraison à domicile (repas, médicaments, livres...)
- petits dépannages et entretien à domicile
- garde d'enfants de moins de trois ans à domicile....

En réalité, on verra dans la suite du rapport que ce qui est « généralement » décrit comme le périmètre traditionnel du facultatif, au travers les trois grandes formes décrites ci-dessus, peuvent évoluer en fonction des communes, des enjeux sur le territoire et de l'acceptation de l'action sociale par les élus locaux.

## ■ Inciter les communes à mettre en œuvre une action sociale facultative

On le voit l'action sociale facultative n'est pas un objet simple à définir. Son périmètre est incertain, elle est intriquée avec l'obligatoire et fait l'objet de définitions ou d'acceptations multiples sur le territoire national. On est face à un objet protéiforme et complexe car pris dans un écosystème dans lequel une multitude d'acteurs agissent et interagissent. C'est un objet indéterminé dans la mesure où il échappe au champ purement réglementaire et qu'à ce titre il se façonne au gré des volontés politiques et des forces sociales en présence sur un territoire...laissant entrevoir des inégalités fortes à l'échelle nationale. Certaines villes, on va le voir, s'engagent fortement en direction d'une action sociale qu'elle souhaite partenariale, ouverte et innovante (bougeant les lignes habituelles des politiques sociales) tandis que d'autres ne vont pas au-delà de leurs attributions obligatoires par faute de moyens ou de volonté.

Cependant, il est intéressant de noter que les villes ne s'approprient pas le terme d'action sociale facultative préférant à ce dernier celui d' « action sociale », de « politique sociale » ou sans doute plus récemment celui de « politiques d'action et de cohésion sociales ».

En outre, le seul terme de « facultatif » ne rend pas compte des obligations de la commune en matière d'action sociale et plus encore dit mal que les incitations faites aux communes à agir sont fortes, non seulement de la part des forces vives associatives et des usagers eux-mêmes mais aussi grâce à une multitude d'acteurs institutionnels agissant sur leur territoire et avec qui la ville est encouragée à travailler, à contractualiser.

Plus prosaïquement enfin, la commune est le dernier intervenant possible auprès des personnes en situation d'urgence sociale, après que les autres collectivités ou institutions aient déployé leurs politiques ; in fine pour celles et ceux qui sont dans la détresse le dernier salut vient souvent de la commune....c'est une obligation dont les élus nous disent qu'il est difficile de s'affranchir.

## Partie 2

# L'élargissement du spectre de l'action sociale facultative : d'une approche individuelle à des approches collectives

On l'a dit, réduire la diversité des situations et configurations de l'action sociale des Communes à des catégories est un exercice qui relève de la gageure, en raison de la polymorphie de cet objet. L'action sociale d'une Commune peut en effet tour à tour inclure ou exclure différentes composantes, telles que les aides d'urgences, les politiques à destination des personnes âgées, des jeunes, de la petite enfance, la gestion de structures (maisons de retraite, crèches), les politiques de médiation sociale et d'insertion, de logement, de lutte contre le non recours au droit, de santé...

Faute de définition claire de ce qui relève ou pas de l'action sociale, chaque Commune entend ce terme d'une façon différente, plus ou moins extensive. C'est l'équipe municipale qui décide de la « labellisation » de telle ou telle politique comme relevant – ou pas – du social. La petite enfance par exemple peut ainsi être étiquetée action sociale dans une Commune, et pas dans une autre. Ces choix d'affichage des politiques par les municipalités, contribuent à la variabilité du périmètre de l'action sociale d'une Commune à l'autre.

De plus, il n'est pas possible de réfléchir à des typologies de Communes. Dans chacune des Communes étudiées, le périmètre de l'action sociale apparaît unique et évolutif dans le temps, sans que ces variations ne puissent être expliqués selon un lien causal simple. Au contraire, le périmètre de l'action sociale semble être le résultat d'une histoire locale et de la conjugaison de plusieurs facteurs : les choix organisationnels et partenariaux de la Communes, sa taille, l'orientation politique du Maire, etc. Ainsi une petite Commune rurale porte une action sociale volontariste et dynamique, tandis que sa voisine, de taille similaire, se limite aux obligations légales.

Pour autant, dans cette nébuleuse de l'action sociale, il est possible de dégager des **idiotypes**. L'action sociale présente certes un périmètre à géométrie variable, mais celui-ci peut se comprendre comme l'articulation, propre à chaque Commune, de différentes logiques de mises en œuvre de réponses à des besoins sociaux. Nous distinguons trois logiques, qui ne s'excluent pas et peuvent au contraire coexister au sein d'une même Commune :

- une approche individuelle,
- une approche collective populationnelle,
- une approche collective territoriale.

A travers l'analyse de ces trois approches, cette partie précise les grandes composantes qui sont mobilisées ou non par les Communes au titre de l'action sociale. Chacune de ces approches sera rapprochée des structurations organisationnelles qu'il nous a été donné d'observer à l'échelle communale<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> L'échelle intercommunale ne sera mobilisée, dans cette deuxième partie, que pour les similitudes organisationnelles qu'elle présente avec l'échelle communale. Pour les spécificités, notamment liée à la délégation des compétences et à la coordination des deux échelons, voir partie III, « Ce que change l'intercommunalité dans la mise en œuvre de l'action sociale ».



# L'approche individuelle : l'action sociale historique

*L'approche individuelle de l'action sociale vise à porter assistance à des individus, selon la précarité de leur situation. Il s'agit de la conception « historique » de l'action sociale, sur le modèle des anciens bureaux d'aides et bureaux d'assistance.*

*La distribution d'aides sociales individuelles constitue la prestation emblématique de cette approche, à la fois minimum assuré par toutes Communes, et exemple-type de sa logique « au cas par cas ».*

## ■ Une action sociale conçue comme une réponse à une pauvreté financière et économique

Historiquement, l'action sociale a émergé comme une réponse à une pauvreté entendue dans son acception financière et économique. Elle vient porter secours à ceux qui, temporairement ou sur le plus long terme, rencontrent des difficultés et ne peuvent pas subvenir à leurs besoins primaires (se nourrir, se loger se chauffer et s'éclairer, se déplacer et communiquer notamment). Sa première, voire principale, traduction est donc l'attribution des aides matérielles d'urgence aux plus démunis : les aides sociales individuelles.

L'action sociale légale constitue le socle commun de cette approche. Est ainsi placé sous l'appellation « action sociale » et confié au CCAS par le Code de la Famille, un certain nombre de prestations obligatoires :

- **L'instruction des aides légales** : RSA, APA, AAH, FSL, FSE, ASLL, FAJ
- **Les aides d'urgences du département** (aides pour l'énergie), **de partenaires privés** (politiques de dons de fondations par exemple), **et de la Commune**. Pour cette dernière, ces aides ne sont pas définies spécifiquement, mais sont imposées au titre de sa mission de prévention et de développement social. Un certain flou entoure donc cette obligation légale.

### **Les aides individuelles : une acception administrative de l'action sociale**

*Ces aides légales sont largement perçues selon une logique de gestion.*

Ainsi, dans l'une des Communes rurales échantillonnées (3 800 habitants), ces aides sont identifiées dans l'organisation communale sous le terme de « CCAS ». Toutefois, ce CCAS n'a pas d'existence physique et apparaît dans l'organigramme sous le service financier - une assimilation qui indique clairement la perception « systématique » ou du moins la logique purement administrative qui semble présider à ce type d'aides.

*Les aides d'urgence constitue ainsi un « noyau dur » dans la nébuleuse de l'action sociale. Seule composante systématique de l'action sociale des Communes, ce « plus petit dénominateur commun » influence largement la perception des autres prestations et politiques publiques qui relèvent du social.*

## ■ Une possible réduction de l'action sociale à une forme de « charité », voire une assimilation à de l'assistanat

Plus répandue que les autres approches, l'action sociale « individuelle » est davantage identifiée par les élus, les techniciens et, on peut l'imaginer, les publics. Or, d'abord mise en place pour assister les nécessiteux, elle tend à réduire l'action sociale à une forme de « charité » - un terme récurrent dans les entretiens, et parfois déploré comme réducteur vis-à-vis de ce que devrait être l'action sociale dans son ensemble.

Ce raccourci induit en effet une restriction de la sphère sociale comme en témoigne cette directrice de CCAS, qui regrette de ne voir labellisées comme relevant du social que les seules aides individuelles et non les politiques petite enfance ou personnes âgées :

*« Je comprends pas pourquoi on regroupe pas tout (CUCS, aides sociales, etc.), (...) pourquoi ça serait « l'action sociale, c'est la charité ». », une Directrice de CCAS.*

En résulte aussi, dans certaines communes, une assimilation de l'action sociale à de l'assistanat, avec un regard méfiant, voire même de rejet, vis-à-vis de ces politiques sociales communales. C'est le cas de ce Maire d'une Commune rurale qui revendique le non-investissement de cette thématique par sa Commune :

*« L'action sociale, c'est uniquement destiné aux cas sociaux, sachant que les personnes âgées c'est le Conseil Général qui s'en occupe. », un Maire interrogé d'une commune rurale (action sociale réduite aux obligations légales).*

De fait, certaines Communes bornent leur action sociale à ce « bloc minimum » de l'aide sociale individuelle (aides légales et aides d'urgence) :

- **soit de facto**, parce qu'il s'agit réellement de la seule politique « sociale » de la Commune – un choix qui peut s'expliquer :
  - *par une position politique du Maire* : c'est le cas dans la Commune rurale que nous venons d'évoquer,
  - *par un déficit de connaissance des besoins du territoire*,
  - *par la taille de la Commune* qui ne lui permet pas de mettre en place une action sociale plus ambitieuse<sup>5</sup>.
  
- **soit dans leur discours**, parce que les autres politiques qui pourraient être assimilées à de l'action sociale ne sont pas valorisées de cette façon et sont rattachées à un autre axe des politiques municipales. Cette question de la dénomination du social mérite que l'on s'y attarde.

---

<sup>5</sup> Se pose ici tout l'intérêt de l'échelle intercommunale pour atteindre une masse critique. Nous y reviendrons en troisième partie à travers l'analyse d'une Commune rurale.

### **L'empirisme de l'action sociale des Communes rurales : les « Messieurs Jourdain » du social**

*L'affichage des politiques sociales des Communes apparaît très révélateur, en cela qu'il est possible de considérer une même action selon différents prismes (développement économiques, maintien des commerces de proximité en zone rurale, etc.).*

Ainsi, dans de petites Communes rurales, l'action sociale est bien souvent réduite à la seule la réponse à des besoins individuels, à l'aides de quelques personnes marginales ou qui sont « dans une mauvaise passe », et non comme un enjeu de cohésion sociale. Interrogé à ce sujet, le maire d'une Commune rurale considérait ces aides comme la seule action sociale de sa Commune de 200 habitants.

Cette Mairie est cependant propriétaire depuis 30 ans du seul restaurant du village, initialement condamné faute de repreneur. Seul lieu de sociabilité pour les habitants, le restaurant assure un rôle évident pour éviter leur isolement en zone rurale et créer du lien social. De plus, de ses cuisines sortent les repas de la résidence pour personnes âgées, également gérée par la Commune. Sa reprise, de même que la gestion de la résidence, pourrait s'assimiler, à bien des égards, à une politique de cohésion sociale.

Ce n'est pourtant pas le cas. Ces politiques sont le fruit d'une histoire, se fondent sur le « bon sens », viennent répondre à des besoins locaux, mais n'ont pas été pensées dans une perspective d'action sociale ou de la cohésion. La Commune serait intéressée de se défaire des murs du restaurant si elle trouvait preneur « parce que ce n'est pas son rôle premier ». Il s'agit bien de pallier des manques identifiés, et le Maire se refusera à qualifier ces activités d'action sociale, même lorsque l'appellation lui est suggérée lors de l'entretien.

*Que l'action sociale se réduise ou non à ces seules aides individuelles, celles-ci sont porteuses de fortes disparités d'une Commune à l'autre. En effet, les aides d'urgences sont plus ou moins étoffées selon les Communes et selon les besoins sociaux (réels ou perçus) de leur territoire.*

### **■ Des aides sociales légales et facultatives confondues, mais plus ou moins prodigues selon les Communes**

*Il existe, on l'a dit, des aides légales imposées à la Commune au titre de sa mission de prévention et de développement social. A ce sujet, le texte de loi se révèle résolument flou et adaptable, et il n'est pas aisé de trancher précisément entre ce qui relève des aides légales ou facultatives dans les aides individuelles accordées par la Commune. En effet, les modalités de distribution et le montant des aides d'urgence varient, de même que leurs critères d'allocation.*

#### **Aides légales, aides facultatives : une difficile distinction**

*Les critères et les modalités de sélection des bénéficiaires peuvent considérablement changer dans le temps et d'une Commune à l'autre :*

- *Dans plusieurs Communes de petite taille, l'instruction des demandes d'aides légales et facultatives se caractérise par l'importance des liens interpersonnels, qui façonnent profondément la conception de l'action sociale. Ainsi, dans trois des Communes rurales*

échantillonnées, le déclenchement de l'aide légale n'est le fait que d'une seule personne (respectivement le maire, une adjointe, et la secrétaire de Mairie).

- Dans d'autres Communes, c'est l'étude de dossier par un salarié du CCAS qui détermine si la personne doit ou pas être aidée – une étude qui s'appuie ou non sur des critères déterminés par avance (reste à vivre par jour par exemple).
- Enfin, dans d'autres Communes, ces aides sont tributaires d'un passage en commission.

### **Une grande variabilité des modalités d'attribution des aides sociales**

Selon la taille des Communes, leur localisation, l'importance des demandes, l'investissement politique du sujet, de grandes variations sont visibles d'une Commune à l'autre dans les modalités d'attributions des aides.

Ainsi, une Commune de 8 000 habitants impose un passage en Commission financière d'attribution qui rassemble des élus, des personnalités désignées par le Maire et des membres du Conseil d'Administration du CCAS, pour déterminer l'attribution d'une aide. Cette Commission est hebdomadaire, et se fonde sur des critères de ressources.

Inversement, dans une petite Commune rurale de 4000 habitants, c'est au contraire l'adjointe au maire seule qui déclenche le versement d'une aide, si elle est sollicitée par un habitant.

De plus, les aides d'urgence directes peuvent, selon les Communes, revêtir des formes diverses :

- chèques alimentaires et bons d'achat ciblés (« bons alimentaires lait bébé » par exemple),
- bon de services (bon énergie, bon hygiène),
- dispense du règlement de certains services (exonération des charges de cantine par exemple),
- denrées en nature (notamment quand la structure dispose d'une banque alimentaire ou d'une épicerie sociale),
- règlement d'une facture directement à une structure (EDF, assurance, propriétaire du logement, banque pour le crédit),
- ou encore, quoique plus rarement, versement d'une somme d'argent directement à l'individu.

Dès lors, entre des aides légales particulièrement généreuses et des aides facultatives qui se calquent sur les modalités de distribution des aides légales, la distinction semble assez artificielle ou du moins ténue, et la comparaison précise de Communes entre elles n'apparaît pas possible.

### **Des aides qui varient cependant fortement d'une Commune à l'autre**

Pour autant, il est globalement possible de distinguer d'importantes disparités d'une Commune à l'autre. Aussi les aides sociales ne sont-elles pas homogènes sur tout le territoire français, tous les habitants ne bénéficiant pas d'une égalité de traitement de ce point de vue. Deux personnes, dans des situations analogues, mais résidant dans des Communes différentes, ne bénéficient ainsi pas de la même assistance de la part de leur Mairie.

Les aides d'urgences « pures » sont de plus étoffées dans certaines Communes qui développent des aides « coup de pouce » (aide à l'acquisition de matériel de travail, paiement de mensualité d'assurances, etc.).

A cela s'ajoute encore l'ensemble des aides facultatives indirectes, versées non par la Commune mais par une structure tiers :

- soit que la Commune délègue l'instruction d'une aide spécifique qu'elle subventionne : versement d'une aide aux jeunes en situation de précarité par la Mission locale par exemple, remboursement des paniers distribués par le Secours catholiques pour les familles dont le dossier a été validé par le CCAS, etc.,
- soit qu'elle subventionne une association chargée d'assurer une aide d'urgence : subventions à La Croix rouge, au Secours populaire, aux Restaurants du Cœur, Secours catholique, etc.

## ■ Le CCAS, siège de l'action sociale individuelle

Légalement, les aides sociales individuelles sont confiées par le Code des Familles aux Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS), fruit de la fusion des Bureaux d'Aides et des Bureaux d'Assistance. Leur sont en outre confiées deux autres compétences : la participation à l'instruction des demandes d'aide sociale légale du Département, la domiciliation administrative des personnes sans domicile.

Dans les faits, les aides d'urgence facultatives sont sa prérogatives exclusives dans les Communes de plus de 1500 habitants, mais aussi dans les Communes de taille inférieure disposant d'un CCAS.

Les CCAS des Communes sont en réalité des objets très différents que l'on trouve que l'on peut catégoriser, à travers deux familles de CCAS, chacune composée de deux catégories :

- **Des CCAS de gestion**, dans lesquels il faut distinguer les « CCAS de papier » (première catégorie) des « CCAS vestiges » (deuxième catégorie).
- **Des CCAS lieux d'accueil de la population**, assurant ne mission globale d'initiatives et de coordination. On distinguera les CCAS porteurs d'une partie seulement de l'action sociale facultative communale (troisième catégorie) de ceux qui sont les uniques instruments de l'action sociale communale (quatrième catégorie).

### Les CCAS de gestion

Première catégorie des CCAS de gestion, un certain nombre de Communes présente des « CCAS de papier ». Affichés par la Commune, ils ne correspondent pas à un lieu d'accueil physique, mais à un outil de gestion des aides sociales. C'est le cas dans deux des Communes échantillonnées, respectivement de 200 et de 3 800 habitants. Dans le premier cas, la Commune n'est pas tenue d'avoir un CCAS, mais en affiche un, il dispose d'une enveloppe qu'il est possible de mobiliser en cas de besoin. Dans le second, le CCAS est un moyen de s'acquitter de l'obligation légale, mais il est réduit à son plus simple appareil, et n'a qu'une existence administrative, centrée sur l'instruction d'aides d'urgence minimalistes. L'obligation légale de produire une Analyse des Besoins sociaux (ABS) n'est pas assurée.

Seconde catégorie, également réduite à son plus simple appareil, les « CCAS vestiges ». Ces CCAS sont les ultimes traces à l'échelle communale d'une action sociale désormais intercommunale. Cette situation a notamment été rencontrée dans une Commune de 4000 habitants. Dans cette ville-centre d'une Communauté de Communes rurale, la majorité des dispositifs de l'action sociale facultative (de l'épicerie solidaire au transport à la demande) ont été transférés au CIAS, ne laissant que les aides d'urgences et le repas des Anciens au CCAS. De l'aveu même de l'Adjointe au Maire qui en a la charge, ce CCAS n'a pas plus de réalité qu'une que sa traduction budgétaire (enveloppe indépendante) et pourrait se réduire à une ligne budgétaire dans les comptes communaux. Il est d'ailleurs rattaché dans l'organigramme au service financier.

Dans ces deux cas, le contenu et le processus d'attribution des aides sociales ne changent pas fondamentalement, et l'affichage ou non d'un CCAS semble n'avoir que peu d'incidence lorsque l'on compare les situations observées à celles de petites Communes dépourvues de CCAS. Gérés soit par le service financier de la Commune, soit par un salarié de la Mairie ou parfois par un élu seul (maire ou adjoint selon la Commune), ces CCAS assurent les aides d'urgence exceptionnelles (légalles et facultatives) et une assistance au remplissage ou à l'instruction des demandes d'aides légales lorsque cette compétence a été déléguée par le Conseil général. Dans les Communes les plus petites, le CCAS est parfois présenté comme étant « en sommeil » faute de sollicitation.

### **Encadré Olargues ?**

## **Les CCAS lieu d'accueil physique**

A l'opposé, deux autres catégories de CCAS se caractérisent par leur vitalité et leur capacité à initier et être porteur d'une politique sociale, à coordonner des dispositifs avec des partenaires publics et privés.

Dans ces cas, le CCAS est identifié par les populations comme véritable lieu d'accueil, à même d'apporter des solutions aux situations individuelles, par une aide ou assistance directe, ou par l'orientation vers le bon acteur - le CCAS peut ainsi constituer une sorte de « guichet unique d'orientation » pour l'habitant de la Commune. Nous reviendrons un peu plus bas sur la question du partage ou non de l'action sociale entre le CCAS et les services de la Ville. En effet, ces CCAS sont porteurs d'une action sociale plus large, qui dépasse l'approche individuelle « au cas par cas ».

*Un autre type d'action sociale peut ainsi se développer, à destination de catégories de la population : les Aînés, les Jeunes, les Familles, etc. Il s'agit d'une autre façon d'envisager l'action sociale, selon une approche non plus individuelle mais populationnelle.*

# Une première approche collective : l'action sociale populationnelle

*Nous avons déjà mentionné plus haut le caractère hétéroclite de l'action sociale des Communes, celle-ci se déployant dans une nébuleuse de sujets. Aux côtés des aides d'urgences et individuelles, c'est une multitude de thématiques qui sont tour à tour englobées dans la thématique sociale, ou au contraire maintenues à distance et distinguées (au double sens de mises à l'écart et valorisées) dans une Direction ou un service spécifique : Petite Enfance, Personnes âgées, Jeunesse, ...*

*L'investissement de l'une ou l'autre de ces thématiques au nom du social dépend de deux facteurs :*

- **d'une part du regard porté sur ces populations** et sur leur vulnérabilité,
- **d'autre part de la force de frappe de la Commune** et de ses moyens pour développer une action non plus individuelle mais à destination de l'ensemble d'une catégorie de population.

## ■ Une action sociale d'abord conçue comme une réponse à une pauvreté capacitaire

Cette approche populationnelle de l'action sociale ne répond pas à la même pauvreté que l'approche individuelle : il ne s'agit plus ici de répondre à la pauvreté financière d'un individu, mais bien à la vulnérabilité d'un type de population. Cette acception de l'action sociale se fonde donc sur une pauvreté capacitaire, c'est-à-dire qu'elle focalise son attention sur les caractéristiques d'une population qui réduisent son autonomie, et accroissent sa fragilité et ses dépendances. Quatre grandes populations sont concernées par cette action sociale :

- Les personnes âgées,
- Les personnes handicapées,
- les enfants,
- les personnes victimes de violence.

Les réponses apportées à ces besoins correspondent à deux registres : des dispositifs de garde et de soutien à l'autonomie d'abord, des politiques de cohésion sociale ensuite. Dans les premiers, l'action sociale répond à une fragilité physique, dans les seconds aux risques d'isolement et de délitement du lien social.

### **Les dispositifs de garde et de soutien à l'autonomie, réponses à une vulnérabilité physique**

Dans le registre du soutien, les dispositifs varient, depuis la mise à disposition de services proposés aux habitants jusqu'à la création de structures, selon les moyens de la Commune, son investissement politique et l'offre (notamment privée) disponible sur le territoire. Ces dispositifs peuvent faire l'objet de partenariats avec des opérateurs publics (CAF et CLIC par exemple).



Les politiques de soutien à l'autonomie aux personnes âgées et handicapées peuvent ainsi comprendre le développement de services d'aide à domicile (aide ménagère et service à la personne), de portage des repas ou de transport à la demande, et aller jusqu'à la construction et la gestion d'EHPAD et de maisons d'accueil ou résidences pour personnes âgées autonomes. Les services développés permettent de favoriser le maintien à domicile de ces populations qui s'affaiblissent, les secondes sont une contribution à la prise en charge par la société de la vulnérabilité liée à la fin de vie ou au handicap.

Concernant la politique Petite Enfance, l'action sociale peut consister à structurer différents modes de garde, notamment en mettant en place un Relai Assistantes Maternelles (RAM), mais aussi à créer un Etablissement Accueillant de Jeunes Enfants (EAJE : crèche municipale, multi-accueil, relais parents-enfants, halte-garderie, etc.) pour pallier un manque de places sur un territoire sous-dotée en solution privée. Ainsi dans une Commune, la crèche familiale est devenue un multi-accueil municipal lors de son agrandissement. En effet, l'association qui la portait jusque là n'avait pas les moyens d'assurer les travaux du bâtiment. Les salariées sont alors devenues des salariées de la Commune.

La protection des personnes victimes de violence est généralement assurée par la mise à disposition de logement voire de structures d'hébergement. Pour cette catégorie de population, des protocoles de soutien peuvent être construits, dans une très grande proximité avec le secteur associatif.

**Exemple d'un CCAS d'une Commune de 8300 habitants dont les activités sont principalement tournées vers les personnes vulnérables** (personnes âgées et petite enfance)

L'une des Communes échantillonnées dispose d'un CCAS qui, outre les aides d'urgence, assure un certain nombre de services en direction des personnes âgées et de la petite enfance. Deux structures sont ainsi rattachées au CCAS, et représentent un volume important des employés de la Mairie :

- un service d'aide à domicile (qui a fortement cru avec la mise en place de l'APA), rattaché financièrement au CCAS (le personnel est salarié du CCAS)
- une crèche municipale, rattachée fonctionnellement au CCAS (le personnel est communal), et au sein duquel est accueilli le RAM du CIAS. Une passerelle crèche-école maternelle a de plus été développée.

*A côté de ces services et structures, plusieurs dispositifs assurent une animation sociale, qui dépasse la simple notion de vulnérabilité physique. Ces dispositifs ont en effet vocation à développer des liens sociaux pour une population isolée. Ils s'adressent notamment :*

- aux personnes âgées : journée d'animation de la semaine bleue avec le CLIC du Canton, goûter de Noël (dans la salle des fêtes ou porté à domicile, etc.
- aux parents : développement d'un lieu parent-enfant d'écoute et de soutien à la parentalité, financé par le Conseil général, la CAF et la Commune.

**On le voit avec cet exemple, si la pauvreté capacitaire est d'abord appréhendée selon ses implications physiques, l'action sociale à destination des personnes âgées ou des enfants ne se limite pas à la vulnérabilité physique, mais s'intéresse également aux implications en termes de sociabilité qui découlent des incapacités physiques.**



## Les dispositifs d'animation, réponses à une vulnérabilité sociale

Pour ces publics qui peuvent souffrir d'isolement (qu'il s'agisse de la désocialisation des personnes âgées ou de parents peu insérés socialement), différentes réponses sont proposées avec une vocation à recréer du lien social :

- **L'organisation de loisirs** est une première solution : sorties culturelles ou en plein air, organisation de séjour, création d'ateliers, sont autant d'occasion de faire se rencontrer ces publics.
- **Le développement de lieux de rencontre thématiques ou de lieux dédiés d'écoute voire d'hébergement** en est une seconde : Maison des Anciens, relai parents-enfants, lieux d'écoute pour la parentalité, hébergement d'urgence (à destination des personnes victimes de violence, de jeunes en rupture familiale, etc.) sont des initiatives qui visent à rompre l'isolement de ces personnes qui n'ont plus accès à la sociabilité par l'activité (retraités, parents isolés – au foyer ou sans emploi), etc.

*Ces réponses, si elles ont d'abord été conçues à destination des populations vulnérables, se sont progressivement affranchies de la question de la fragilité physique pour s'adresser à une population plus générale.*

*A travers les questions de lien social, s'opère de fait progressivement un élargissement de l'acception de l'action sociale des Communes. Débutée par une attention accordée aux populations vulnérables, l'action sociale de certaines Communes tend à s'adresser également à des publics qui ne présentent d'autres types de vulnérabilité. L'action sociale des Communes peut ainsi progressivement s'adresser à la « population générale », travailler la notion de la cohésion sociale, et mener des politiques à destination des Jeunes et des Familles.*

## ■ Puis une action sociale conçue comme un moyen de promotion de l'égalité des chances et de cohésion sociale pour la population générale

*Ces politiques s'adressent également, quoique non exclusivement, aux populations qui présentent un risque de « rupture » financière ou sociale. Fondamentalement, il peut donc s'agir du public déjà ciblé par les aides individuelles. C'est bien par leur nature et leurs modalités d'action que ces politiques se distinguent de l'approche individuelle présentée précédemment.*

Cette action sociale répond également à une forme de pauvreté, non plus capacitaire, mais entendue dans un sens plus large. Selon Amartya Sen, la pauvreté n'est pas une simple privation de revenus, elle est une situation dans laquelle un individu n'est pas en mesure d'exploiter ses potentialités, ne dispose pas des mêmes chances de déployer ses « capacités ». La notion de pauvreté conjugue donc non seulement des facteurs financiers et physiques, mais aussi culturels, psychologiques, environnementaux, etc.

Cette ultime forme d'action sociale populationnelle répond ainsi conjointement à deux enjeux :

- **un enjeu d'égalité des chances et d'empowerment** pour une partie de la population générale qui peut se trouver mise à l'écart d'un certain nombre d'activités et d'aménités.
- **Un enjeu de cohésion** pour l'ensemble de la société, en permettant sociabilisation et lien social.

Cette action sociale présente deux visages : des politiques de « lutte contre » la discrimination, les inégalités d'un côté, des politiques d'« accès à » certains services de l'autre.

### **Les politiques de lutte contre l'exclusion des jeunes**

Première catégorie, la lutte contre la discrimination et les inégalités est principalement menée à destination du public jeune. Ce public attire une attention spécifique, puisqu'il est souvent exclu de mesures d'aides prévues pour la population générale, bien souvent réservée aux plus de 25 ans (RSA) ou aux enfants<sup>6</sup>.

De fait, les adolescents et jeunes adultes (12-25 ans, et notamment les 12-16 ans qui ne sont pas concernés par la Mission locale et ses dispositifs CIVIS, FAJ, ANI) constituent une population spécifique : il s'agit de favoriser leur insertion, notamment pour les jeunes en risque de marginalisation, en situation de décrochage ou peu entourés familialement. Ces politiques jeunesse sont donc sociales en ce sens qu'elles visent à assurer une bonne intégration des jeunes dans la société, à leur fournir des repères, et donc à réduire, ici encore une forme de vulnérabilité, qui se pose dans ces cas en termes d'intégration.

Ces politiques à destination des jeunes se déclinent selon les quatre modalités classiques de l'action sociale :

- **la mise en place d'aides directes et indirectes** : aides à la mobilité ou à l'équipement professionnel distribuées directement par la Commune, par son CCAS, ou indirectement par la mission locale, participation financière du CCAS à un projet de vacances, etc.
- **la mise en place de service** : aides aux devoirs, plan de réussite éducative (PRE), etc.
- **la création d'une structure** qui assure une fonction d'information, de conseil et de sociabilité par les loisirs : espace jeune, maison des adolescents, etc.
- **la subvention d'associations** par le CCAS et/ou la Commune (missions locales, association sportives, etc.).

#### **Une dimension sociale au sein des politiques jeunesse d'une Commune : favoriser l'accès aux loisirs, prévenir les inégalités, éviter l'errance juvénile**

*Reprenons l'exemple présenté plus haut d'une Commune dont le CCAS est principalement tourné, outre les aides d'urgences, vers les personnes âgées et la petite enfance. Cette Commune porte aussi des dispositifs visant l'intégration des Jeunes, quoique celles-ci ne soient pas labellisées « action sociale » mais « politique jeunesse ».*

**Le CCAS** est ainsi en charge de la gestion d'une aide aux familles pour favoriser l'accès des 9-18 ans au sport et à certains services culturels. Cette aide, initialement développée par le service sport de la Ville, a finalement été confiée au CCAS. Ce choix ne se justifie pas par la

<sup>6</sup> Nous parlons ici des politiques générales, non territorialisées. Nous traiterons de la question des politiques à destination des quartiers prioritaires plus bas, dans l'approche « territoriale » de l'action sociale.

vocation fondamentalement sociale de l'aide, mais par le manque de lien direct du service sport avec le public qui nuisait à la diffusion du dispositif.

En parallèle du CCAS, **un espace jeune** a été développé par le Pôle Jeunesse, pour accueillir les jeunes durant la journée et leur proposer des activités. Cet espace accueille les mineurs de 12 à 18 ans, avec des équipements ludiques (billards, salles de sport) et informatiques, etc. Indépendant du CCAS, ce Pôle ne « *fait pas d'action sociale* » selon la Directrice du CCAS et le Directeur du Pôle.

Pourtant, ces politiques jeunesse comportent une orientation sociale volontariste si ce n'est assumée. Ainsi, le Pôle Jeune organise des excursions et vacances pour les jeunes avec, comme souci permanent de « *faire le moins cher possible pour les participations des familles* ». Il n'y a pas de critères de sélection du public hormis l'âge, mais le choix notamment du type de vacances proposées a été recadré pour assurer que les destinataires finaux soient bien les jeunes les plus défavorisés, ceux qui « *seraient dans la rue si l'espace jeune n'existait pas* ». Les vacances au ski, qui attiraient les classes moyennes qui partent régulièrement en vacances, ont donc été supprimées, au profit de vacances moins « *élitistes* » car moins coûteuses. Cette décision de proposer des séjours plus courts, moins loin, qui sollicite moins d'équipement a été prise en accord avec le politique et témoigne d'un souci d'égalité des chances et d'accès au loisir.

*Dans une même Commune, l'action sociale peut ainsi « diffuser » dans des politiques qui ne sont pas labellisées ou présentées comme relevant du social, alors même qu'elles portent des objectifs similaires d'égalité des chances et de cohésion sociale que celles portées par le CCAS ou le service social.*

A travers cet exemple, on peut souligner une certaine ambivalence des politiques jeunesse, conséquence d'un objectif sous-jacent et rarement assumé : s'il s'agit de protéger le jeune d'une marginalisation sociale, il s'agit également de protéger la société de ce jeune qui, en se perdant, risquerait de troubler l'ordre public (sorte de « *délinquant en puissance* » dont l'ombre plane sur certains entretiens). Ainsi, la politique jeunesse de cette Commune (encadré ci-dessous) montre cette double motivation, entre aspiration à l'égalité et souci d'éviter une « *errance* » de jeunes désœuvrés.

On voit également dans cet exemple que la lutte contre l'exclusion a pour corolaire positif les politiques volontaristes favorisant l'accessibilité aux services publics, à la culture, à l'éducation, etc. Ce deuxième type de dispositifs à destination de la population générale s'inscrit également dans une perspective cohésion sociale et d'égalité des chances.

## **Les politiques d'accessibilité pour tous**

Les politiques d'accès permettent de rétablir une forme d'égalité de tous face aux services publics, mais visent aussi l'autonomie pour ces populations fragilisées. L'application de la politique du quotient familial pour l'accès à des services communaux est emblématique de volonté d'accessibilité des services publics, de même que les politiques tarifaires préférentielles d'accès à des systèmes de garde ou à des activités culturelles et sportives.

Outre ces mesures d'accès physique à un service, ces politiques visent également à fournir un premier niveau de connaissance et d'informations notamment aux ménages les plus

vulnérables. Les Communes peuvent ainsi développer des ateliers à leur intention. Certains CCAS apprennent ainsi à leurs usagers à gérer un budget (ateliers d'économie domestique, atelier sur « comment faire ses courses », « comment faire des économies d'eau ou d'énergie », apprendre à cuisiner de façon équilibrée, etc.) et organisent des groupes de paroles et d'échange de pratique pour favoriser des logiques d'accompagnement sans induire de stigmatisation – groupe de parole autour de la parentalité par exemple, animé par un salarié du CCAS, par un intervenant extérieur ou par un partenaire (éducateur par exemple). Outre l'effet direct d'apprentissage, ces réunions permettent dans le même temps de recréer du lien social, de sortir des personnes (bénéficiaire du RSA, parent isolé) de leur solitude.

#### **Exemples d'ateliers éducatifs dans une Commune rurale**

Un CIAS organisait ainsi des ateliers sur différentes thématiques à destination des populations différentes. Un partenariat avec EDF permettait ainsi l'intervention d'un agent de médiation sociale énergie, soit lors d'événements organisés spécialement, soit ponctuellement pour intervenir auprès des familles qui peinent à s'acquitter de leur facture EDF pour trouver des solutions adaptées à leur situation.

Par ailleurs, une salariée du CIAS organise des ateliers-groupes de parole avec des bénéficiaires du RSA autour de la cuisine économique et équilibrée. Ces ateliers ont abouti à la production d'un petit livre de cuisine, qui est désormais distribué gratuitement chez plusieurs partenaires. Ils étaient également un prétexte responsabilisant pour favoriser une insertion sociale du groupe.

Les Communes peuvent aussi faire développer des politiques d'accès à la santé. Dans une Commune échantillonnée, une réflexion était en cours pour aboutir à la signature d'un Contrat Local de Santé, à l'échelle intercommunale.

**A compléter avec Pantin**

Enfin, presque uniquement dans une perspective de cohésion sociale, de nombreuses Communes développent des politiques menées en direction des loisirs, à travers à nouveau les subventions à destination des associations, ou la mise en place d'ateliers, de cours...

#### **Focus : le soutien aux associations, intérêt et limite**

Ce type d'action sociale est très répandu, et prend une importance particulière dans les Communes rurales. Le soutien d'association permet en effet de monter une action sociale « légère » et flexible, indépendamment de la création d'une structure. Ces politiques peuvent être pérennes, lorsqu'il s'agit d'associations nationales et bien installées (réseau des missions locales, Secours catholique, etc.), ou au contraire extrêmement fragiles.

Ainsi, l'existence de nombreuses associations locales créatrices de lien social est, au final, très personne-dépendante. Nombre d'entre elles ne résistent pas à la disparition de leur fondateur. C'est le cas d'une association qui organisait « les après-midi de l'amitié » à destination des Aînés dans l'une des Communes rurales échantillonnées, et qui a finalement disparu. La question de la pérennisation de ces dispositifs sociaux portés par des structures associatives fragiles reste à poser.

Ce type d'aide peut, bien qu'étant labellisé social, être rattaché au seul service financier de la Commune en raison de la gestion purement administrative nécessaire. Il arrive aussi que la

Commune assure des subventions, indépendamment du CCAS qui mène sa propre politique à cet égard. Des financements croisés peuvent ainsi exister.

Dans certains cas, ces dispositifs sociaux « loisirs » constituent en fait un élargissement d'une action initialement menée à l'intention d'une population vulnérable, qui s'est progressivement ouverte à d'autres catégories de population. Les sorties initialement proposées aux personnes âgées peuvent de fait être élargies à la population générale, comme cela a été le cas dans l'exemple ci-dessous.

### **D'une politique Personnes Agées à une offre d'animation sociale : un élargissement de l'offre d'un CCAS vers la population générale**

*On a évoqué plus haut cette situation récurrente du développement de l'offre d'un CCAS depuis l'assistance aux personnes âgées vers l'animation et la lutte contre l'isolement. Dans cette Commune de 30 000 habitants, ce mouvement de diversification vers la cohésion sociale s'est ensuite ouvert à l'ensemble de la population.*

Dans un premier temps, aux dispositifs de soutien à l'autonomie (portage des repas à domicile notamment) est venue s'ajouter une offre d'animation, souvent menée avec des partenaires. Le Centre Local d'Information et de Coordination (CLIC), les foyers logements, des associations et le CCAS ont ainsi proposé des activités « pour les plus de 60 ans, les adultes handicapés et leur entourage » (ateliers, rencontres, théâtre-débat). Le CCAS a aussi développé à leur intention tout un programme de « voyages en faveur des retraités » (visites et excursion d'une journée, à la mer ou sur un lieu touristique, voyage de quelques jours, etc.).

Progressivement, ces journées se sont ouvertes à la population générale. Les « escapades » attirent désormais des personnes de tout âge, avec une offre qui s'est diversifiée (parcs d'attraction, festivals, visites culturelles, etc.). Interrogée à ce sujet, la Directrice du CCAS explique cette ouverture par une porosité naturelle et logique, permettant de plus une économie de moyens.

### **Le cas particulier des aides symboliques**

Il existe, enfin, dans ce registre une dernière catégorie d'action sociale, à la fois très particulière – de par sa nature – et très commune – de par sa permanence dans toutes les Communes échantillonnées. Il s'agit d'aides « bonus », signes d'attention que la société porte à certaines catégories de population, une forme de reconnaissance sociale, indépendamment de critères de ressources. Ces aides ne compensent pas une inégalité ou une vulnérabilité, elles sont ce qu'on pourrait appeler des « aides symboliques ». Cette catégorie d'aides sociales ne correspond donc pas à des aides d'urgences, mais regroupe des initiatives visibles politiquement, qui s'adressent cette fois non pas aux déshérités, mais à certaines populations : les personnes âgées, les familles en difficultés, les enfants des écoles ou des crèches. L'exemple développé plus haut des dispositifs sociaux portés par la Commune de 8 300 habitants à destination de personnes vulnérables en donnait un exemple, avec le goûter de Noël, mais ces aides peuvent aussi prendre d'autres formes : repas de fête, colis, cadeaux, spectacles, sorties. Ces aides sont bien souvent des incontournables de la vie politique des Communes. Un repas des Anciens existe dans la

Commune rurale qui assimilait pour le reste l'action sociale à une politique au profit « cas sociaux ».

## ■ Les approches populationnelles : entre développement au sein des CCAS et émancipation dans un service *ad hoc*

On l'a dit, la variabilité du périmètre de l'action sociale tient à l'investissement ou non d'une thématique par une Commune, mais aussi à la « valorisation » ou non de cette action comme relevant d'une politique sociale. Cette variabilité du périmètre se traduit alors directement dans l'organisation de la Commune, dans sa structuration en service.

Ce constat transparait déjà un peu dans les encadrés développés plus haut pour présenter des études de cas, notamment dans l'une d'elle où la Politique Jeune était la prérogative d'un Pôle Jeunesse indépendant du CCAS. Nous proposons ici d'analyser plus précisément et systématiquement cette organisation de l'action sociale collective portée par les Communes qui ne se limitent pas aux seules aides d'urgence de l'approche individuelle<sup>7</sup>.

### Une grande variété d'organisations

Les organisations que nous avons pu voir sont toutes uniques, mais se situent entre deux situations extrêmes.

**D'un côté, certains CCAS centralisent la totalité de la politique sociale communale. Outils uniques de la politique sociale communale**, ces CCAS sont un lieu de compréhension du territoire, d'élaboration de réponse, de coordination des efforts d'intégration sociale. La politique sociale ainsi produite apparaît très intégrée, comme le montre l'exemple ci-dessous d'une Commune rurale.

#### Exemple de CCAS porteur de l'ensemble de la politique sociale communale

*Cette Commune rurale de 3 000 habitants rassemble toute son action sociale au sein du CCAS, à l'exception de la résidence pour personnes âgées, et de l'entretien des infrastructures de loisir (un skatepark).*

Sur un modèle classique, le **CCAS** apparaît comme un lieu d'accueil du public précaire, sorte de guichet d'orientation où il est possible de trouver une assistance pour remplir des dossiers de demandes d'aide (pour le Conseil général mais aussi à destination de bailleurs sociaux demander un logement). Outre les aides légales, il dispose d'une enveloppe permettant de régler des loyers et autres factures impayées – des aides qui sont accordées selon le « le reste à vivre » du ménage), mais aussi de participer aux financements de loisirs, en attribuant des participations pour les vacances en famille ou en contribuant au paiement des colonies pour les enfants par exemples.

Sa fonction d'accueil a été renforcée par le développement d'un **espace solidarité**, une ancienne maison en centre-ville, réaménagée lors d'un chantier d'insertion organisé par le CLIC. Cet espace, géré par le CCAS, accueille désormais, la banque alimentaire qui distribue

<sup>7</sup> Nous ne reparlerons donc pas ici des Communes sans CCAS, ou présentant des CCAS vestiges et de papier – il a déjà été question de ces configurations en détail plus haut.

des aides en nature, des ateliers (notamment de cuisine interculturelle), des interventions d'associations (association Alzheimer, association de consommateurs), un Système d'Echange Local (SEL – plateforme d'échange multilatéral de biens, de services et de savoirs), des permanences (justice), et bientôt une banque vestimentaire, pour le dons de vêtements et le prêt de tenues vestimentaires en vue d'un entretien d'embauche.

**Ce CCAS intègre ainsi les politiques sociales communales d'urgence, « d'accès » aux droits et à l'éducation, de cohésion sociale. Il est aussi un lieu d'accueil et de coordination avec les partenaires pour monter des projets innovants** (CLIC, tribunal, associations, etc.).

**De l'autre, certaines Communes disposent d'un CCAS réduit à son plus simple appareil, limité aux aides individuelles et d'urgences, tandis que Directions ou services municipaux sont développés pour développer les autres politiques :**

- **soit que ces politiques soient également labellisées « social », mais au sein d'une Direction dédiée** (Direction de la Solidarité, Département des Solidarités, Direction de l'Action sociale). Dans ces situations, les relations entre Directions sociales et CCAS sont plus ou moins étroites :
  - la distinction peut être totale (jusqu'à induire un déficit d'échange entre les deux, et occasionnellement des doublons, notamment dans les subventions aux associations),
  - ou au contraire le CCAS peut être intégré et confondu avec la Direction (Directeur unique pour les deux instances, voire confusion entre salariés du CCAS et salariés de la Commune dans le fonctionnement quotidien). Dans une Commune, le CCAS apparaît dans l'organigramme sous la Direction de la Solidarité, en dépit de son autonomie légalement définie.
  
- **soit que des Directions ou services spécifiques aient été créés pour ces thématiques** qui sont labellisées dans une autre perspective (culturelles, sportives, de l'animation, etc.). On trouve ainsi des Directions de la petite enfance, de la lutte contre les exclusions...

**Eric : exemple de Montpellier ici (division du social, socio-culturel et prévention-sécurité, etc.)**

Entre ces deux extrêmes de centralisation de l'action sociale au sein du CCAS et de multiplication des Directions communales thématiques, toutes les déclinaisons sont possibles, avec plus ou moins de thématiques rattachées au CCAS ou émancipées dans une Direction propre. Ainsi dans l'une des Communes étudiées plus haut, le CCAS comprend les politiques à destination des personnes âgées, mais pas celles qui concernent la jeunesse. De même, tel CCAS comprend les politiques petite enfance, alors que dans telle autre Ville les EAJE sont rassemblés au sein d'un Pôle Petite Enfance.

Certaines thématiques, quoique empreintes d'une dimension sociale apparaissent cependant toujours autonomes dans notre échantillon. C'est le cas des du logement et de la lutte contre l'habitat insalubre, sujets souvent dévolus à un service spécifique. Des liens peuvent cependant être organisés avec le CCAS ou la Direction sociale de la Commune. C'est le cas dans une Commune rurale, où le CCAS participe aux commissions d'attributions des logements sociaux et privés du territoire. La porosité des thématiques est ainsi actée sans



pour autant donné lieu à une organisation commune. Le développement économique et les politiques de l'emploi-formation suivent la même logique.

### **Des évolutions de l'organisation motivées par des enjeux politiques**

Au sein d'une même Commune, ces découpages évoluent au gré des volontés politiques, et le CCAS peut à bien des égards faire office de « boîte noire », permettant d'assurer des politiques qui, quoique nécessaires, sont électoralement peu porteuses. Au contraire, une politique attendue par la population pourra avoir vocation à s'émanciper pour être mise en lumière. L'exemple ci-dessous témoigne de ces jeux de vases communicants entre CCAS et Direction sociale d'un côté, et Directions thématiques de l'autre.

#### **Exemple de CCAS utilisé comme « coulisses » de l'action sociale**

*Le CCAS de cette ville-centre d'agglomération est présentée par sa Directrice ) également Directrice du Département Solidarité - comme le « cabinet noir » des politiques municipales : selon les politiques que les élus souhaitent valoriser ou au contraire taire, le périmètre du CCAS varie.*

La petite enfance (multi-accueil et RAM) s'est ainsi émancipée du CCAS pour être valorisée en tant que Direction spécifique dotée d'un élu dédié. Le DGS entendait ainsi valoriser cette politique en évitant de la « cataloguer pour les pauvres ».

Inversement, le service en charge de l'accueil des gens du voyage a été implanté au sein du CCAS alors qu'il s'agit d'une compétence intercommunale, en raison d'une « volonté de ne pas trop mettre en avant (...) parce que c'est pas très porteur »<sup>8</sup>. On voit ici l'importance de la labellisation des dispositifs d'un point de vue politique.

Inversement, le CCAS peut, sur certains territoires, être un élément fédérateur, investi par les populations.

**Compléter Caroline sur spécificités 93 : nécessité que CCAS apparaisse « bien fourni » (du moins dans les représentations des élus, c'est un enjeu électoral).**

*A ces approches individuelle et collective, s'ajoutent une dernière approche collective, impulsée par l'Etat : une approche territoriale.*

---

<sup>8</sup> extraits de l'entretien avec la Directrice du CCAS.



# Une seconde approche collective : l'action sociale territoriale

*L'approche territoriale se distingue nettement des autres. Traitée de façon distincte, elle ne présente pas, dans son organisation, ni filiation, ni porosité avec les deux premières approches que nous avons présentées. Cette approche territoriale des politiques sociales naît avec la Politique de la Ville à la fin des années 1980, et constitue une véritable rupture dans l'univers de l'action sociale des Communes.*

*Cette approche est plus diffuse et plus globale que les deux approches précédentes, puisqu'elle n'intervient pas sur le même objet. Centrée sur le territoire et non plus sur une population ou les individus, elle a pour objectif affiché la cohésion sociale et la réduction des inégalités structurelles que l'on peut observer d'un quartier à un autre. L'urgence, présente plus ou moins fortement pour les approches individuelle et populationnelle, n'est donc pas en jeu ici. Au contraire, l'action sociale s'inscrit ici dans un projet global de plus longue haleine, d'une autre ampleur.*

*Pour certains de nos interlocuteurs, cette approche vise à compléter les deux autres, pour d'autres, elle est considérée comme l'antidote à la crise du travail social qui ne parviendrait plus, sur certains territoires, avec ses outils et dispositifs traditionnels à faire face à la demande sociale. Elle véhicule aussi pour ces mêmes interlocuteurs une conception différente du travail social, moins stigmatisante vis-à-vis des populations précaires.*

## ■ Une action sociale d'un nouveau genre, conçue par la Politique de la Ville pour une géographie prioritaire...

*Ce nouveau volet de l'action sociale trouve ses racines dans la mise en place, sous la direction de l'Etat, d'une Politique de la Ville. Depuis plus de 30 ans, des géographies prioritaires ont successivement été définies, attirant l'attention sur des quartiers dont les indicateurs sociaux et économiques accusaient un retard et un décrochage par rapport au reste du territoire français. Zones Urbaines Sensibles, Zones de Revitalisation Urbaine, Zone Franche Urbaine, ou même avant cela les Zones d'Education Prioritaires (1981) : pour ces quartiers devaient être déployés des moyens spécifiques.*

Hors des Villes, les Zones de Revitalisations Rurales (ZZR), définies par la loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement des Territoire, sont venues étendre cette logique territoriale d'action sociale.

Outre la réhabilitation des logements, ce sont d'ambitieux programmes en termes de cohésion sociale qui ont vu le jour pour ces zones définies par l'Etat. Fruit d'un dialogue de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU) et des Municipalités, **les Contrats Urbains de Cohésion Sociale** (CUCS) se focalisent sur les quartiers prioritaires, pour mettre en place des politiques d'action sociale. Organisés autour de différentes thématiques, ces CUCS ne répondent pas à la vulnérabilité de populations, mais bien à celle, structurelle, d'un territoire.

Animation, présence des services publics, amélioration du cadre de vie, développement des lieux de sociabilité (notamment par les centres sociaux et autres maisons de quartier), ce sont des objectifs de couture urbaine, de redynamisation du lien social et de réinvestissement des quartiers déshérités qui président à cette approche.

**Un exemple de politique de la ville qui ne reste que sur les « quartiers prioritaires » : Pantin ou Montpellier (Eric)**

*Sur ce modèle, certaines Communes ont décliné l'approche territoriale à l'ensemble de leur finage. A l'origine de cette dynamique, un constat : les problématiques ne sont pas homogènes sur l'ensemble d'une Commune. Si un quartier périphérique classé en Zone de Rénovation Urbaine (ZRU) ou Zone Urbaine Sensible (ZUS) mérite une attention différente du centre-ville, la réciproque était aussi vraie.*

**■ ... qui s'est étendue à l'ensemble du territoire communal sous l'impulsion de certaines municipalités**

*De fait, les Communes, constatant leur hétérogénéité territoriale ont développé progressivement une approche spécifique pour chaque quartier. L'approche se distingue en cela que le diagnostic est plus empirique et plus sensible que pour les indicateurs de la géographie prioritaire nationale.*

Ainsi, alors que les indicateurs globaux de ce quartier du centre ville de cette ville de 30 000 habitants sont encore nettement meilleurs que ceux du reste du territoire, la Mairie a pu constater qu'un nouveau type de pauvreté y faisait son apparition, plus dissimulée que dans les quartiers « à problème » des ZUS, qui sont eux davantage stigmatisés. Elle a ainsi développé un **CUCS-PAT** (Plan d'Actions Territorialisé), dès 2009, déclinant et adaptant les mêmes ambitions communales aux spécificités de chacun de ses quartiers.

**Un exemple de CUCS-PAT : l'extension de la logique territoriale hors de la géographie prioritaire**

Le Département Politique de la Ville de cette Commune a développé une approche pour l'ensemble de son territoire, de façon à répondre aux spécificités de chaque « ensemble » qui compose la Ville et non seulement à celles de ses deux ZUS.

Le Plan d'Actions Territorialisé se fonde sur un diagnostic distinct pour chaque quartier et établit pour chacun un plan d'actions, structuré autour de six orientations communes :

- Parentalité et éducation,
- Renforcement de la présence humaine,
- Emploi / insertion / formation,
- Amélioration du cadre de vie,
- Culture égalitaire,
- Solidarité intergénérationnelle.

Pour chacune de ces orientations, des objectifs sont fixés, et des appels à projets, notamment en direction du milieu associatif, sont lancés. Le PAT est aussi dynamisé par une équipe de médiation, chargé d'intervenir au sein des quartiers et de coordonner les dispositifs de la Commune et des prestataires associatifs.

Cette approche ne s'attache plus à une pauvreté financière, capacitaire ou capabilitaire, mais environnementale. Elle vient directement intervenir sur les liens que les individus entretiennent entre eux et avec leur environnement, sur les modes de vivre-ensemble. L'approche territoriale constitue de fait un outil incontournable pour agir sur la cohésion sociale au sein d'une Commune.

*C'est ainsi une façon radicalement différente d'appréhender l'action sociale qui est avancée avec l'approche territoriale. Il n'est plus question de publics prioritaires, mais d'objectifs et d'orientations à atteindre, à une échelle très fine, inhabituelle pour les politiques publiques (infra-communale).*

## ■ Une action sociale centralisée dans une Direction unique *ad hoc*... mais financièrement solidaire de l'action sociale traditionnelle

*Conséquence de la rupture de l'approche territoriale par rapport à l'appréhension historique de l'action sociale, la Politique de la Ville et ses déclinaisons échappent partout au CCAS, et sont généralement centralisées dans une Direction ad hoc – la Direction de la Politique de la Ville,*

### **Une organisation à part....**

En terme de gouvernance, la Politique de la Ville se distingue par l'existence obligatoire d'un contrat, discuté et validé de façon multilatérale : le CUCS. De fait, ce document impose une gouvernance spécifique et partenariale. En effet, son existence est une condition sine qua non à l'attribution de moyens financiers par l'Etat. Il se distingue donc en cela de l'ABS du CCAS (voir partie III).

Ainsi, pour développer une Politique de la Ville soutenue par l'ANRU, les Communes conçoivent leur CUCS dans un réseau, au sein duquel sont partagés un diagnostic concernant les enjeux, des objectifs stratégiques, des axes d'intervention et une programmation stratégique. De fait, si le CCAS est centré sur le local, et peut entretenir une relation bilatérale et personnelle directement avec chacun de ses usagers, la Direction Politique de la Ville se conçoit dans une logique de partenariat, en réseau.

### **Les engagements des partenaires dans le CUCS d'une Communauté Urbaine**

Le CUCS précise dans sa dernière section les engagements réciproques de l'Etat (DDTEFP, SPE, DDASS, Education nationale, PJJ), de la Communauté Urbaine et de la Ville, du Conseil régional, du Conseil général, de la CAF.

Pour chacun, les moyens et crédits mobilisés sont détaillés, mais aussi les contributions attendues (données attendues, participation aux instances de pilotage, à l'évaluation, à l'analyse, au diagnostic).

Preuve du changement de paradigme de l'action sociale causé par la Politique de la Ville, celle-ci n'est pas toujours reconnue, dans les discours, comme relevant de l'action sociale communale. En dépit de l'affirmation affichée de la valeur sociale d'un CUCS, une forme de rejet est visible, notamment de la part des personnes qui portent l'action sociale traditionnelle. Lors d'un entretien, une Directrice de CCAS a ainsi affirmé rassembler l'ensemble de l'action sociale de sa Commune, passant sous silence l'existence d'une Direction de la Politique de la Ville.

### **... mais une assimilation à l'action sociale, en termes politiques et budgétaires**

Pour autant, et en dépit de la distinction organisationnelle, dans les discours et représentation des élus, l'approche territoriale constitue bien une forme d'action sociale. Financièrement parlant, c'est bien une enveloppe globale des différentes approches individuelle, populationnelle et territoriale qu'élus et DGS considèrent au moment de constituer les budgets. Cette proximité financière de l'action sociale mérite d'être souligné en ce qu'il peut générer des tensions au sein entre Directions et avec le CCAS.

Chacune des approches de l'action sociale renvoie à un univers professionnel spécifique, porté par des métiers et des formations spécifiques. Ce sont donc des systèmes de représentations différents de ce qu'est et de ce que doit être une politique sociale. Face aux assistants sociaux de l'approche individuelle, on trouve les animateurs des quartiers de la Politique de la Ville, ou les professionnels spécialisés des approches populationnelles, chaque groupe porteur d'une appréhension propre du social.

Reste que, dans les faits, des gestions croisées soulignent la grande permanence d'objectifs de ces trois approches et une forme de transversalité, et la proximité opérationnelle des différents types d'action sociale, et contribue à brouiller les pistes, à déstructurer la galaxie du social.

### **Un exemple d'imbroglia des approches de l'action sociale : la gestion croisée du Plan de Réussite Educative (PRE)**

*Le PRE constitue un exemple éclairant quant à l'existence de passerelles entre les approches, passerelles thématiques, mais aussi de gestion.*

Ainsi, dans l'une des Communes rencontrées, le PRE est rattaché budgétairement et juridiquement au CCAS. Il apparaît ainsi dans le budget annexe. Ce montage est l'une des deux seules possibilités possibles – le PRE doit sinon être rattaché à une Caisse des Ecoles. Pour autant, le PRE ne s'adresse qu'aux quartiers prioritaires, et est en conséquence intégré à la Politique de la Ville, porté par une Direction dédiée. Enfin, c'est la Direction Scolarité qui assure la signature des contrats des professionnels.



*Petite enfance, politique personnes âgées, insertion des jeunes, aides d'urgence, animation des quartiers... L'action sociale couvre une nébuleuse de thématiques, qui s'articulent autour de trois axes d'intervention : individuel, populationnel, territorial. A travers le développement de ce triptyque, c'est l'unité de l'action sociale qui s'est retrouvée mise en cause.*

*Ainsi, l'action sociale n'est plus cette seule logique d'aide vers les « nécessiteux ». Résolument composite, elle ne présente plus de centre de gravité que l'on pourrait considérer comme le « noyau dur » de l'action sociale facultative des Communes. Si certaines politiques existent partout (les aides d'urgences, les aides symboliques), elles ne sont plus révélatrices de l'ampleur et de la diversité aujourd'hui constituée par l'action sociale facultative des Communes.*

*Portée par une diversité de dispositifs, de métiers, d'idéaux, l'action sociale doit dès lors être appréhendée comme un **univers complexe**, au sens sociologique du terme. C'est à dire un univers où il est plus utile d'observer les liens et interdépendances entre les différents acteurs d'un système donné que de raisonner à partir d'entités (ici les communes) pensées comme indépendantes et imperméables. Mais aussi, un univers où il est nécessaire d'observer ce qui guide l'action des acteurs pour les aider à trouver le cap des politiques sociales.*

*Une fois posé ce constat, c'est donc aux modalités de pilotage que s'intéresse maintenant ce rapport. Les lignes de structuration de l'action sociale ont bougé, entre CCAS, Direction(s), Services et Pôle(s). Elles interrogent donc directement des questions d'organisation, d'implication et de coordination des élus, et plus globalement le pilotage.*

# Partie 3

## Les enjeux de pilotage de l'action sociale locale

*Après avoir essayé de décrire le « système de relations » dans lequel la commune est prise et d'avoir essayé de mieux cerner l'objet « action sociale » ; après avoir constaté l'atomisation de l'action sociale notamment dans un partage entre les CCAS et des Directions des villes, il apparaît pertinent de s'arrêter sur les modalités de mise en œuvre de l'action sociale facultative des communes en mettant avant la place des élus dans le processus d'élaboration de ces politiques mais aussi en décrivant les modalités de mise en œuvre à l'échelle intercommunale.*

## Des élus inégalement investis

Comment retrouve t-on (sous quelle forme, quel intitulé) l'action sociale facultative dans les mandats des élus locaux ? Comment les élus locaux perçoivent-ils l'action sociale à l'échelle communale ? Que disent les professionnels de l'action sociale des communes et des CCAS de l'implication et la compétence des édiles locales autour des problématiques sociales ? Autant de questions qui doivent nous permettre de comprendre ce qui motive les investissements ou au contraire les retraits des communes en matière d'action sociale.

### ■ Des élus en recherche de valorisation de leur politique

Disons d'emblée et sans trop de détours, le(la) Maire et ses élus sont tenus de mettre en œuvre leurs compétences obligatoires et sont à la recherche avec le facultatif d'actions susceptibles d'être « valorisables » auprès des électeurs de la ville. Entendons ici par valorisables, ce qui va apparaître comme « essentiel », « habituel », « primordial », « indispensable » à la population avec une logique relativement consensuelle.

En outre, les électeurs demandent aujourd'hui plus qu'hier des comptes aux élus locaux. C'est ainsi que les élus recherchent de plus en plus à montrer à la population de leur territoire les résultats « visibles » de leur politique.

Cette double logique de la valorisation possible et de la visibilité conduit à des investissements en matière d'action sociale extrêmement différent d'une ville à l'autre.

### **La difficulté à communiquer sur la « noblesse » de l'action sociale**

Il semble qu'il y ait chez les élus locaux une hiérarchie de l'action sociale portée à la fois par les habitudes, les convictions (la vision de l'action sociale) et les enjeux de visibilité / valorisation des politiques publiques. Ainsi les élus investissent-ils facilement la cause des personnes âgées, de la petite enfance et des familles. Cette action sociale consensuelle a le mérite de proposer et de donner à voir, sans trop s'exposer politiquement, une politique en matière d'action sociale auprès de populations non stigmatisées voire valorisées dans l'espace social. C'est ainsi que les repas de fêtes / les sorties des personnes âgées, le colis aux personnes âgées, le quotient familial, l'aide pour la cantine des enfants, la garderie après l'école....apparaissent comme le socle de l'action sociale facultative dans de



nombreuses communes. Ce sont les « *oripeaux de l'action sociale* » nous dira le directeur d'une commune : « *ça brille un peu, ça mange pas trop de pain, ça fait pas de vague...mais c'est pas la noblesse du boulot* ».

Le consensus n'est plus de mise lorsque qu'on évoque les populations les plus précaires voire en situation d'exclusion ou de rejet (gens du voyage, étrangers en situation précaires) sur le territoire. Le discours politique est ici teinté de précautions. Certains élus évoquent le risque de l'action sociale d'urgence ou d'une action sociale trop « déresponsabilisante ». Ils évoquent « l'effet guichet », la volonté de ne pas entrer dans le cercle vicieux de l'assistanat ou encore l'impossibilité (ou le refus) d'accueillir toute la misère du monde.

Si les deux positions extrêmes existent et correspondent sans doute aux deux extrémités de l'échiquier politique français, la majorité des positionnements oscillent entre implication mesurée et précaution dans les signaux envoyés à la population résidente sur le territoire.

Enfin, l'action sociale facultative est rarement le domaine de prédilection du (de la) Maire. Il ou elle est là – pour les élus qui l'élisent - pour assurer des fonctions de protection de l'ordre public (les pouvoirs de police). Il est « *la main droite, celle qui incarne l'autorité* » nous dira une élue à l'action sociale. Aussi, et c'est un corollaire, les professionnels de terrains nous parlent rarement de Maires avec des visions construites de l'action sociale à l'échelle communale. C'est une compétence qu'ils délèguent à ses adjoints.

## ■ Des délégations éparses et pas toujours en lien avec l'organisation des services

Les délégations politiques qui recouvrent l'action sociale des communes répondent à des logiques relativement différentes.

On observe d'abord des rangs protocolaires pour l'action sociale ou les politiques sociales très distincts d'une commune à l'autre. Parfois symboliquement placé en position de 1<sup>er</sup> Maire-adjoint, l'élue en charge de l'action sociale peut être relayé en milieu de tableau. En outre c'est la diversité des intitulés qui étonne. L'élue peut être chargée d'action sociale, des solidarités, des actions solidaires, de la cohésion sociale, élue au CCAS etc...mais on voit aussi des intitulés qui atomisent l'action sociale autour généralement de publics cibles : petite enfance, famille, droit des femmes, personnes âgées.

Dans le cas d'un intitulé large type « maire-adjoint en charge de l'action sociale », on est plutôt dans le regroupement des politiques en direction de l'enfance/famille, des personnes âgées et des populations précaires ; l'intitulé « maire-adjoint aux solidarités (et à la cohésion sociale) » signifie généralement une extension du portefeuille aux politiques dites de la ville ou encore au services jeunesse (plus rare).

« Cohésion sociale » et « action sociale ou solidarités » sont généralement distingués mais un signal peut être envoyé par le politique en décidant de les regrouper au sein d'une même délégation, obligeant de fait à penser les deux politiques ensemble.

Dans le cas d'une action sociale atomisée, les intitulés se multiplient au point parfois de décomposer les populations : élu aux 12-15 ans, élu à la famille et élu à l'enfance dans la même commune.

Cette inflation d'élus et de délégations a nécessairement des conséquences en terme d'organisation du travail. Un même service, une même direction peut par exemple recevoir des orientations de la part de plusieurs élus (avec le risque d'injonctions contradictoires). De la même manière, il n'y a pas forcément de correspondance entre le mandat de l'élu et l'organisation des services. Un élu peut ainsi se retrouver en difficulté pour déployer une politique faute d'interlocuteurs dans l'administration.

L'éparpillement est un des facteurs pour expliquer une représentation relativement critique des personnels communaux ou des CCAS à l'égard des élus du secteur social. Ils les considèrent généralement comme très éloignés des problématiques sociales avec une vision tantôt « caritative », tantôt « normative » et très rarement une vision globale et prospective pour élaborer des objectifs, anticiper des effets démographiques et innover dans les actions proposées.

## ■ L'absence de lieux d'échange pour construire des orientations

Les élus, de leur côté, regrettent souvent de travailler seuls. Ils estiment que la campagne électorale a souvent été pour eux l'occasion d'échafauder ou de réfléchir à des orientations en matière de politiques sociales, de les discuter avec la population, les forces vives de la ville, avec les autres élus mais que cette échéance passée, ils se retrouvent seuls face à la responsabilité. Le travail avec d'autres élus ne se fait pas. Les commissions, parfois constituées pour faire éclore de nouveaux projets, ne vivent pas.

Le lieu de l'élaboration politique de l'action sociale apparaît généralement absent. Les élus qui le regrettent ne l'expliquent pas. Dans un cas le Maire ne le souhaite pas, dans un autre chacun reste avec ses prérogatives et sa « zone de pouvoir ».

# L'Analyse des Besoins Sociaux : entre obligation légale et outil de pilotage

*Le Code des Familles impose aux CCAS de procéder chaque année à une analyse des besoins sociaux (ABS) des populations. De par le caractère obligatoire de l'exercice, l'ABS a légalement vocation à être l'outil majeur de la prévision et de la coordination de l'action sociale pour une Commune. A la fois diagnostic de territoire et évaluation des politiques déjà menées, l'ABS est censée faciliter l'émergence et l'élaboration des prochaines politiques sociales communales.*

*Pourtant, dans les faits, seules très peu de Communes s'appuient sur une ABS pour concevoir et piloter leur action sociale. Entre ABS minimaux, obsolètes, inexistants, ou au contraire ambitieux et structurants, le terme recouvre une grande diversité de situations. Cette partie explore justement cette variété.*

## ■ Un outil de diagnostic obligatoire mais souvent inexistant

L'ABS est, en théorie, une obligation légale pour tout CCAS : chacun de ces établissements doit établir et actualiser régulièrement un diagnostic de la situation sociale de son territoire, de façon à identifier d'éventuels besoins émergents sur le territoire. Pour autant, la réalisation de cette obligation par les Communes ne fait l'objet ni de vérification, ni de sanction en cas de manquement.

### **Un outil « oublié »**

Cet exercice est ainsi souvent délaissé par les Communes. Les causes de ce non-investissement sont multiples, et se conjuguent souvent entre elles. De fait, outre le manque de temps et d'argent disponible pour s'acquitter de ces tâches, le défaut de compétences internes et de ressources est couramment évoqué par les CCAS. Ces justifications ne sont d'ailleurs pas l'apanage des petites Communes : dans une ville-centre de près de 30 000 habitants, la Directrice du CCAS a ainsi indiqué ne pas avoir obtenu la ressource humaine pourtant sollicitée, faute d'intérêt du personnel politique.

En effet, l'ABS est parfois mal perçue du personnel politique : de par sa nature, l'ABS vient remettre en cause une logique tacite : la connaissance du territoire est la prérogative – et une source incontournable de légitimité – des élus locaux. Le diagnostic de la question sociale est parfois perçu comme « inné » pour tout élu qui connaît bien son territoire, comme le soulignent ces deux témoignages, d'une élue et d'une Directrice de CIAS :

*« Il n'y a pas d'ABS, c'est plus du ressenti, Après on essaye de mettre en place certaines choses qui ne perdurent pas forcément. »* **Une Elue adjointe au social, présidente du CCAS**

*« il y des Maires qui connaissent très bien la population, ils sont prêts à aller au domicile, et d'autres qui ne sont pas du tout dans la même logique. » Une Directrice de CIAS sur la difficulté à mobiliser des élus*

Sans ABS, l'orientation donnée à l'action sociale n'est généralement que le fruit d'une intuition plus ou moins formalisée. En d'autres termes, le diagnostic, c'est la connaissance de terrain des élus, voire, pour certains, cela ne devrait être que ça. La polymorphie de la question sociale semble être le prétexte à une subjectivité du diagnostic – des pratiques qui viennent nourrir le soupçon, déjà évoqué, de clientélisme qui semble toujours planer sur le social à l'échelle communale.

*« On est dans un domaine qui est plutôt clientéliste, ou du moins politique, chçune va faire à sa façon (...) Les Communes ont voulu garder la mainmise ». Le Directeur d'un CIAS*

### **Une utilité souvent incomprise**

L'incompréhension de l'utilité de l'outil est ainsi un phénomène récurrent. L'ABS est alors minimaliste. Dans ces Communes, l'ABS existe éventuellement, mais est réduite à un simple rapport d'activité du CCAS, plus ou moins nourri :

- Dans une Communes investiguées, « l'ABS » est ainsi un dossier rassemblant le rapport d'activité de la petite enfance et celui du service aux personnes âgées

#### **Lorsque l'ABS n'est qu'un rapport d'activité**

Dans une Commune, les documents exposés comme faisant office d'ABS sont en réalité les rapports d'activités des structures gérées par le CCAS (crèche familiale, multi-accueil et service d'aide à domicile).

Ces rapports présentent la fréquentation de la structure ou son nombre de bénéficiaires, donnent des caractéristiques des usagers (âges, sexe, GIR le cas échéant), indiquent les types de contrats signés), précisent les événements organisés dans la structure, détaillent une journée type (cas de la crèche), les actions menées, les projets de l'année passée, présentent éventuellement les résultats d'une enquête de satisfaction...

Dans le cas du service d'aides à la personne, une attention est accordée en sus à la situation des usagers (isolement, statistiques sur les aides humaines reçues par ailleurs – courses, hygiène, etc.). En cela, le rapport d'activité – et plus globalement ce service – permet d'appréhender les besoins d'une partie de la population.

*Rien en revanche n'est dit de la population du territoire en dehors de ces structures. Ces documents n'investiguent pas la question de la demande de la population hors usagers.*

- Ailleurs, l'ABS compile les données relevant d'exercices obligatoires (synthèse des chiffres de la CAF, des centres sociaux, de la politique de la ville et des CUCS).
- Dans un autre cas, il s'agit d'un document reprenant le dossier de suivi du CCAS, plus ou moins nourris des éléments statistiques disponibles sur internet en *open data* (INSEE, etc.).

**Voir si illustration nécessaire d'un autre type d'ABS « pas ambitieux »**

*Dans tous les cas, ces ABS non abouties ne permettent pas de passer d'une logique de guichet (où sont connus uniquement les publics qui se présentent) à une logique prospective. L'acceptation de la question sociale qui prédomine initialement dans une structure détermine alors les sujets qui seront – ou non – investigués, C'est ainsi que des « angles-morts » de la question sociale se constituent et perdurent.*

## ■ Un outil de pilotage plus ou moins investi

*A travers l'ABS, ce sont de fait les modalités d'investigation de la question sociale qui sont interrogées. Le contenu d'une ABS n'est pas explicité par la loi. Les ABS des Communes qui investissent réellement l'exercice présentent donc une grande hétérogénéité, et divergent donc de par la méthodologie adoptée pour les produire et de par leur contenu et la profondeur de leur réflexion.*

C'est globalement par l'ambition qui préside à leur élaboration que les ABS se distinguent les uns des autres. De fait, parmi les ABS qui constituent réellement un diagnostic, nous distinguons plusieurs types :

- des ABS, outils de questionnement des politiques sociales,
- Des ABS, outils d'évaluation de l'action sociale communale
- des ABS, outils d'animation et de mise en réseau des acteurs sociaux du territoire,
- des ABS produits par des observatoires sociaux, indépendants.

### **Les ABS outils de questionnement**

Les ABS outils de questionnement sont produites par la consolidation et l'agrégation de données recueillies auprès des partenaires du CCAS, consolidées et synthétisées. Elles peuvent être plus ou moins ambitieuses selon les bornes d'investigation, notamment thématiques, qui leur sont posées, mais permettent de consolider et de partager un état des lieux du territoire. Une telle ABS peut être utilisée pour interpeler les élus (présentation à la Commune ou à l'Intercommunalité, transmission de l'ABS au Maire ou au Président), comme le montre l'exemple dans l'encadré ci-dessous.

#### **Exemple d'élargissement du périmètre de l'action sociale suite à la production d'un ABS dans une Communauté de Communes rurale**

L'ABS est produite par une salariée du CIAS, chapeauté par sa Directrice, à partir des données des partenaires. Ce travail de recueil de données est d'ailleurs désigné comme particulièrement chronophage, faute de canal défini pour la diffusion de l'information et d'obligation des partenaires à concourir à la démarche (y compris concernant les Mairies de l'intercommunalité). Dans ce CIAS, des réunions de travail sont en sus organisées avec l'ensemble des travailleurs sociaux du secteur pour parachever le diagnostic.

Le périmètre investigué est déterminé en interne au CIAS. Une marge de manœuvre importante est ainsi laissée à la Directrice et aux salariés, pour mettre en lumière des difficultés particulières et documenter des intuitions. L'ABS avait ainsi exploré la question de la mobilité, pour mettre en évidence les problèmes d'accessibilité du centre ville pour les personnes à mobilité réduite. Pour le prochain ABS, la question de l'appauvrissement des personnes âgées en milieu rural est pressentie. La Directrice voit en effet apparaître au

quotidien une nouvelle forme de pauvreté « d'une population qu'on ne connaissait pas avant », et souhaite investiguer en ce sens. Ce sont ainsi des techniciens qui « bornent » la question sociale de la Commune à travers cet exercice – une subtilité qui déclenche parfois une forme d'hostilité des élus lors de restitutions.

Dans ce CIAS, l'ABS n'est pas actualisé tous les ans (contrairement aux statistiques du CCAS qui sont établies et diffusées tous les ans à l'ensemble des Maires de l'intercommunalité.). La dernière ABS remonte à 3 ans. Ce délai est présenté comme nécessaire pour permettre de prendre acte et de répondre aux thématiques mises à jour dans un ABS qui se révèle réellement exploratoire de la question sociale.

Une ABS qui pose réellement un diagnostic permet ainsi de mettre en évidence les nouvelles problématiques sociales du territoire, de consolider des données au-delà des simples intuitions, pour in fine interpeler les élus avec un dossier documenté. Cette fonction est fondamentale lorsque le considère la portée de nombre de commissions communales et intercommunales cantonnées à la simple attribution des aides, sans intention stratégique alors qu'elles sont souvent les seules instances dédiées à la question sociale.

### **Les ABS outils d'évaluation**

Une deuxième catégorie d'ABS assure non seulement cette fonction de diagnostic plus ou moins exploratoire, mais également un rôle d'évaluation des politiques communales entreprises. Ces ABS sont des outils internes qui permettent un suivi sur le long terme des politiques sociales menées par la Commune.

*Illustration à insérer*

### **Les ABS outils d'animation**

Troisième catégorie, l'ABS, outils d'animation et de mise en réseau des acteurs sociaux du territoire. La production de l'ABS est non seulement l'occasion de poser un diagnostic sur le territoire et de le partager au sein de la Municipalité ou de l'Intercommunalité, mais aussi un moyen de renforcer les dynamiques du réseau partenarial. Le diagnostic est une première étape de la construction d'un consensus partenarial.

#### **Une ABS outil d'animation et de coordination**

L'ABS d'une Communauté de Communes rurale est ainsi extrêmement structurée (nous reviendrons sur son organisation). Chaque Pôle du CCAS est mobilisé, d'abord en interne, puis tous ensembles pour produire le diagnostic de territoire, permettant ainsi de confronter les regards sur des politiques communes à plusieurs pôles. Chaque pôle dispose donc de son ABS, qui sont tous présentés dans le bilan d'activité du CCAS.

Ce document présente synthétiquement les « bilan et perspectives » globaux et « l'organe politique », puis est structuré pôle par pôle (Aide aux Familles, Petite Enfance, Animation Sociale, Personnes Agées). Pour chaque entrée, les « chiffres du territoire » sont d'abord rappelés et commentés. Ils sont suivis d'une présentation de l'activité du pôle, de son réseau partenarial (illustrée d'une cartographie des acteurs extrêmement explicite), de l'analyse

argumentée d'exemples de situations accompagnées et réglées par le Pôle, l'ABS à proprement parler, et les projets pour 2013 – l'exercice est ainsi également prospectif.

Lors de son travail en interne, chaque pôle est en contact avec ses partenaires. Ces liens ne sont pas formalisés à proprement parler, mais se matérialisent par une habitude à travailler ensemble, à être invités (et présents) aux Comités de Pilotage des instances partenaires, de s'appeler pour trouver des solutions à des situations individuelles ou à des thématiques émergentes. C'est ainsi notamment que le Pôle Animation Sociale s'est saisi successivement de la question des addictions puis du harcèlement en milieu scolaire. Un contact permanent avec le terrain et sa réalité est ainsi maintenu.

L'analyse des besoins sociaux à proprement parler prend place au sein de ce document. Elle permet de faire le lien entre le diagnostic et les actions à mettre en place. L'ABS compte trois parties :

- **Le rappel des premiers constats** : les publics en difficultés ciblés (« familles monoparentales » par exemple pour le Pôle « Aide aux Familles ») et les problématiques (« impayés de loyer » par exemple)
- **Les axes de travail du Pôle** (quatre pour ce pôle : Logement, Gestion du quotidien, Information / accès aux droits, travail partenarial), qui sont décliné en action (atelier cuisine en partenariat avec une association par exemple).
- **Le détail des axes travaillés par anticipation, action par action**, avec à chaque fois la définition du projet (des exemples d'expérimentation menées ailleurs y sont analysées), les résultats des études exploratoires analysés (par exemple le résultat d'une enquête visant à définir le contenu d'un atelier alimentation), et enfin le cahier des charges de l'action à mettre en place (description, coût de l'action, effets escomptés, les partenaires à mobiliser, etc.).

Au final, c'est un document de près de 250 pages, à la fois bilan, évaluation, diagnostic, stratégie, plan d'actions.

A travers une telle ABS, ce sont ainsi des échanges avec les partenaires qui peuvent être formalisés. L'ABS vient à la fois acter de la réalisation de projets précédemment entrepris, fixer ceux pour l'année à venir, et mettre en évidence les thématiques qu'il seront à traiter. C'est en se fondant sur cet ABS consolidé avec des partenaires que les techniciens du CCAS font des propositions aux élus communautaires. *L'ABS est alors la clé de voûte de l'action sociale, un moyen de structurer et de mettre en cohérence les politiques menées, de créer des synergies entre elles.*

## Les ABS produits par des observatoires

Une mention particulière doit être accordée aux ABS produits par des observatoires sociaux indépendants.

**Illustration Caroline** : des profils particuliers,

- une capacité d'auto-saisine, une vocation de recherche
- la volonté de conduire des travaux qualitatifs
- des études thématiques, pluriannuelles, censées venir éclairer ou décaler le regard porté sur les problématiques sociales
- une temporalité d'analyse déconnectée de l'actualité et du temps politique
- **Un outil qui ne semble pas alimenter la décision politique**



# Ce que change l'échelle intercommunale dans la mise en œuvre de l'action sociale

*Jusqu'à présent, nous avons principalement traité de l'échelle communale. L'échelle intercommunale n'a été évoquée qu'incidemment, pas pour ces spécificités, mais au contraire pour les points communs notamment thématiques, mais aussi organisationnels, qu'elle présente avec le niveau communal : similitude des thématiques, fonctionnement interne des CCAS et CIAS, division des responsabilités entre services municipaux/communautaires et centres d'action sociale, enjeux de gouvernance... Cette partie vient porter un éclairage sur les spécificités et les effets de l'introduction d'une échelle intercommunale pour l'action sociale facultative des Communes.*

*Des éléments constants paraissent, dans les motivations qui président au choix de faire de l'intercommunalité le siège d'une action sociale, dans les thématiques qui demeurent systématiquement à l'échelle intercommunale, etc.*

*Cependant, de même qu'à l'échelle communale, une infinité de situations peut exister tant dans les thématiques que dans l'organisation. En effet, l'intercommunalité est un échelon « à la carte », et les choix de délégations varient considérablement selon les Etablissements Publics de Coopération Communale (EPCI). Si les Communautés de Commune, d'Agglomération ou Urbaines en sont les avatars les plus courants, d'autres formes existent et participent de cette complexité du paysage administratif de l'action sociale facultative.*

## ■ Les structures intercommunales : un moyen d'atteindre une masse critique

Communautés de Communes, d'Agglomération, Urbaines, et récemment les Métropoles sont des EPCI dont l'ambition affichée est de « lutter contre l'émiettement communal » de la France aux 36 000 Municipalités. Pour autant, les EPCI peuvent prendre d'autres formes. Syndicat Intercommunal à Vocation Unique (SIVU) ou Syndicat Intercommunal à Vocation Mixte (SIVOM) rappellent l'intérêt premiers de ces structures légales. Ces regroupements fournissent un cadre de coopération entre Communes dans un ou plusieurs domaines.

### **Un enjeu d'efficacité et de performance**

Gestion de l'eau, traitement des déchets ménagers, développement d'un équipement (bibliothèque, piscine, crèche, etc.)... Les EPCI visent à mutualiser des moyens pour développer un service ou un équipement que les Communes ne pourraient pas porter individuellement. La recherche d'économie d'échelle est donc une motivation classique de l'intercommunalité. La création d'une structure communautaire est ainsi souvent la première étape du développement d'une action sociale intercommunale.

Les Centres Intercommunaux d'Action Sociale thématiques sont emblématiques de cette logique. Une thématique populationnelle (Petite Enfance, Personnes âgées) est alors



déléguée à l'échelon communal, constituant ainsi une première marche de l'intercommunalisation de l'action sociale. Le CIAS quant à lui n'assure pas d'aides individuelles, mais gère la structure créée à cette occasion. Nous avons ainsi pu observer des CIAS-EAJE et des CIAS-EHPAS.

D'avantage, pour les Communes rurales, il s'agit, par la structuration de l'échelle intercommunale, d'atteindre la « masse critique » à partir de laquelle le développement d'une service est possible. Ainsi, l'intercommunalité est assez couramment la condition déterminante pour permettre le passage d'une approche individuelle de l'action sociale à une approche populationnelle, plus systématique.

C'est le cas pour l'action sociale la Communauté de Commune présentée ci-dessous. Cet EPCI de 15 000 habitants est structuré autour d'une ville-centre de 4 000 habitants. L'intercommunalisation de l'action sociale venait dans cette situation améliorer la performance des politiques portées par cette ville-centre, en les ouvrant aux Communes environnantes, mais aussi permettre de développer de nouvelles activités à l'intention de l'ensemble de la population.

#### **Le développement d'une action sociale intercommunale pour atteindre une taille critique**

Le CIAS de cette Communauté de Communes rurale s'est largement structuré sur le CCAS de la Ville-Centre et a repris un grand nombre des dispositifs sociaux qui étaient portés par la structure communale. L'élue à l'action sociale de la Ville-centre est d'ailleurs Présidente du CIAS.

Ainsi, ont été transférés par la Ville-centre au CIAS la banque alimentaire, le portage des repas à domicile, l'animation des vacances scolaires (organisation type centre aéré), etc. Les subventions aux associations ont aussi été mutualisées. Ces différents dispositifs ont été étendus aux 15 000 habitants de l'EPCI.

Par ailleurs, le passage de 4 000 à 15 000 habitants a permis de développer des services que ne pouvait pas porter la Commune seule. Il en est ainsi du service de Transport à la demande qui avait été supprimé à l'échelle communale faute de rentabilité, et qui a pu être remis en place sur le territoire de l'intercommunalité. Selon la même logique, le CIAS explore actuellement la possibilité de développer une épicerie sociale.

La politique Petite Enfance échappe au CIAS, mais est également une politique intercommunale - l'EAJE intercommunal est dirigé par la même Directrice que le CIAS mais est rattaché à l'élue à l'Enfance. Il est emblématique d'une montée en puissance permise par l'intercommunalité, puisque cet EAJE était auparavant associatif, et est devenu communautaire lors de son agrandissement pour faire face aux besoins de la population.

Les Villes ne conservent que l'attribution d'aides d'urgence et le repas des Anciens. L'instruction des dossiers de demandes d'aides départementales ont quant à eux été

Outre l'argument de la rationalisation et de la performance des services proposés à la population, l'action sociale intercommunale présente un autre avantage qui a été signalé lors de plusieurs entretiens en milieu rural. Le passage à l'échelle intercommunale rompt l'extrême proximité qu'un Maire entretient avec ses habitants, dilue donc les liens interpersonnels, et brise ainsi les effets de clientélisme les plus visibles. Dans le cas du CIAS décrit ci-dessous, cet argument politique c'est conjugué avec les avantages économiques.

### **La délégation de compétence permet comme moyen de développer une action sociale ambitieuse et structurée : un CIAS exemplaire en milieu rural**

Ce CIAS de cette Communauté de Communes rurales de 18 000 habitants rassemble la totalité de l'action sociale. Il constitue le plus grand portefeuille de l'intercommunalité, avec une cinquantaine d'employés. Choix politique, le Président du CIAS n'est pourtant pas le Maire de la Ville-centre de 8 000 habitants, mais celui de la plus petite Commune. Politiquement, ce choix est expliqué comme une mesure de lutte contre le clientélisme, un phénomène présenté comme courant par le passé.

Les attributions et le découpage de ces Pôles donnent une idée de l'étendu des activités du CIAS et de l'extension de la définition du « social » retenue ici. Le CIAS est constitué de 4 pôles, qui travaillent ensemble pour monter une stratégie commune et des projets portant sur des thématiques transverses :

- **un Pôle Aides aux familles** qui assure une fonction d'accueil, la distribution des aides alimentaires et financières, l'assistance sur les dossiers de demandes d'aides légales, gèrent une plateforme mobilité (parc mobylette notamment), et anime des ateliers (alimentation, bricolage).
- **un Pôle Personnes Agées et Handicapées**, en charge du service de portage de repas à domicile, de la gestion d'un foyer logement pour personne âgées autonome, et des aides sociales légales,
- **Une Maison de la Petite Enfance** qui compte une crèche et un RAM,
- **Un Pôle Animation sociale** – dernière compétence attribuée à l'intercommunalité, à l'occasion du transfert des centres sociaux. Ce Pôle est lui-même structuré en 3 secteurs : famille (lieu d'accueil ateliers d'aides aux familles, ateliers hebdomadaires contre l'isolement...), enfance (centres de loisir et accompagnement scolaire), Jeunesse (centres de loisir, de vacances, etc.) Il gère de plus un dispositif régional : un espace public numérique.

Le CIAS est clairement identifié dans un réseau partenarial structuré et efficace qu'il contribue à animer. Sans qu'il ne soit totalement formalisé, ce réseau assure des échanges réguliers entre structures, avec des montages de projets communs. Il permet ainsi de poser des diagnostics riches du territoire en termes de besoins sociaux (voir encadré dans la partie ABS).

*Une grande incitation à la mutualisation peut ainsi se faire sentir. Pour autant, un certain nombre d'éléments n'ont pas vocation à être délégués.*

### **Mais des actions indissociables de l'échelle locale**

Pour autant, il est difficile pour les habitants, notamment des Communes rurales d'entendre que leur Mairie n'est plus le siège de l'action sociale communale. La sollicitation d'aides d'urgence est ainsi généralement adressée à l'Hôtel de Ville, y compris lorsque l'action sociale est communautaire. Le Maire demeure le notable vers lequel on se tourne dans les petites Communes, même pour les sujets les plus prosaïques (un élu nous a fait part d'un appel un week-end pour une fuite de sanitaires).

Souvent méconnus du grand public, les EPCI ne cristallisent pas la même attente, apparaissent des structures plus anonymes. Dès lors, c'est bien au Maire ou à l'élu en charge du social que s'adresse un individu qui rencontre des difficultés – un choix qui se comprend également par la proximité de la Mairie, en comparaison du CIAS ou du centre administratif de l'intercommunalité.

Le Maire de la Commune est de fait susceptible d'être interpellé sur la question du social. Des responsabilités légales sont d'ailleurs attribuées à sa fonction. Relogement des personnes suite à un incendie ou autre sinistre, inhumation des personnes indigentes... Le Maire est une figure du social, quelques soient les compétences de l'intercommunalité.

De plus, certains dispositifs sont intimement liés à la proximité. C'est notamment le cas de tous les aides symboliques : le repas des anciens, les colis de Noël, subventions aux associations... Ces dispositifs constituent un enjeu politique et électoral pour le Maire, une façon de marquer sa présence et son attention aux habitants de la Commune.

#### **Le maintien des aides symboliques à l'échelle communale**

Nous avons déjà développé le cas du CIAS exemplaire en milieu rural : particulièrement dynamique, il condense la totalité de l'action sociale du territoire.

En réalité, quelques dispositifs font exception dans cette logique de centralisation, et restent à la main du Maire. C'est le cas du repas pour les Anciens, proposé dans chaque Commune de la Communauté. Ce repas est présenté comme un service de très grande proximité, un enjeu de cohésion sociale au plus près de la population. La difficulté à déplacer sur des distances ces populations peu mobiles est également signalée.

Les subventions aux associations sont également maintenues à cette échelle communale, en sus de celles dispensées par le CIAS.

Si ce type de dispositifs est ainsi systématiquement dévolu à la Mairie, reste que l'action sociale n'est qu'exceptionnellement dévolue comme un bloc par les Communes à leur intercommunalité. Généralement, c'est une partie et non l'intégralité des compétences sociales ou assimilées qui sont transférées. Dès lors les situations observées sont variables.

### **■ Le risque de l'intercommunalité : une transversalité limitée**

En termes d'organisation et de cohérence de l'action sociale, cette question des compétences est essentielle. De fait, les Communes doivent s'entendre sur les compétences qu'elles souhaitent mutualiser, et, on l'a vu, certains Maires sont particulièrement soucieux de garder la main sur les politiques sociales. De fait, c'est souvent une, deux, trois thématiques de l'action sociale qui sont dévolues à l'intercommunalité, le reste demeurant à l'échelle communale.

Comme mentionné plus haut, l'action sociale présente des contours flous et peut « diffuser » dans de nombreuses politiques locales. En conséquence, une action sociale cohérente doit bien souvent s'entendre dans une transversalité de plusieurs services, plusieurs politiques, Le morcellement de l'action sociale locale entre deux échelles peut rompre la capacité des

décideurs à penser cette transversalité, à développer des dispositifs communs à plusieurs thématiques.

La capacité des décideurs à penser dans la globalité les besoins des territoires se trouve dès lors compromise, ou du moins limitée. Ce cas s'est notamment posé dans le CIAS que nous présentons ci-dessous.

### **La transversalité limitée d'un CIAS qui ne dispose pas de l'ensemble des compétences sociales**

L'analyse de cette Commune a révélé un morcellement extrême de la compétence sociale entre trois échelles : celles de la Commune, du Syndicat Intercommunal à Vocations Multiples et de la Communauté d'Agglomération.

**La Communauté d'Agglomération** n'a pas la compétence sociale. Pour autant, elle porte la responsabilité du développement économique, ainsi des compétences diverses d'aménagement du territoire.

Sur un territoire moitié moins étendu que la Communauté d'Agglomération, **le CIAS** est porté par **le SIVOM**, qui gère également une structure de loisir. Plusieurs Communes lui ont donc délégué leurs compétences en termes :

- **De petite enfance** : gestion d'un RAM,
- **De santé mentale** : co-animation d'un conseil de santé mental qui œuvre sur un périmètre territorial plus étendu que celui du SIVOM.
- **D'insertion professionnelle et sociale** : gestion du RSA pour les familles sans enfants, gestion du FAJ, antenne du PLIE - une compétence de la Communauté d'Agglomération. Pensée pour favoriser les synergies de l'action sociale, cette intégration de la référente PLIE au sein de l'équipe du CIAS mérite d'être soulignée, de par le fait qu'elle fait du CIAS un outil de territorialisation de politiques intercommunales. Sur l'autre moitié de la Communauté d'Agglomération, la référente PLIE est rattachée au CCAS d'une ville.

**La Commune** dispose d'un CCAS qui assure la gestion d'une crèche et d'un service à domicile pour personnes âgées. Il porte également les aides d'urgence et différentes activités d'animation, et participe à des Commissions logement, privée et publique.

Le CIAS, développé sur une échelle intermédiaire, est l'héritier direct d'une ancienne charte intercommunale. Il n'a que peu de leviers pour penser une action sociale globale, et était initialement entendu comme une première étape de mutualisation, dans l'attente d'une prise de la compétence par la Communauté d'Agglomération. Il en résulte une perte de cohérence des politiques sociales, et surtout, une impossibilité de penser une stratégie ambitieuse, l'exercice même de l'ABS semblant perdre de sa pertinence pour les acteurs.

*« Ce sont des dispositifs un peu hétéroclites, on n'est pas sur la définition d'une politique sociale à partir d'un diagnostic, de priorités définies, on n'en a pas les moyens. (...) C'est la question de la pertinence. Un ABS doit définir des orientations, un programme d'action, des priorités, et décliner des moyens pour le mettre en œuvre. Pour moi, c'est la politique de l'Agglomération, c'est une compétence territoriale. »* **La Directrice du CIAS**

A travers cet exemple, on devine la grande diversité des montages intercommunaux qui existent sur le territoire français. Cette étude qualitative n'avait pas pour vocation de dresser l'inventaire de la diversité de ces configurations. Pour autant, il est possible d'en donner un aperçu.

## ■ L'intercommunalité à la carte : une infinité de situations

Outre les cas de multiplication des échelles de l'intercommunal, nous avons en effet pu observer des montages extrêmement variés concernant l'action sociale. Nous ne reviendrons pas ici sur la variabilité de l'attribution de l'une ou l'autre des compétences connotées action sociale, pour vraiment nous arrêter sur deux autres situations révélatrices de la complexité de l'échelle intercommunale.

### **Des dispositifs sociaux intercommunaux portés par la Ville-centre**

La première situation « atypique » observée résultait d'une confusion totale entre services de la Commune-centre et services de la Communauté Urbaine. L'organigramme de la Ville est également celui de la Communauté Urbaine, et aucune distinction n'est indiquée, si ce n'est concernant le CIAS qui assure la gestion d'une résidence pour personnes âgées : il apparaît distinct du CCAS. Pour autant, d'autres dispositifs personnes âgées intercommunaux existent, comme le portage des repas à domicile qui est détaillé ci-dessous.

#### **Une compétence intercommunale déléguée à une Commune : l'exemple du portage des repas à domicile**

Le portage des repas à domicile est délégué par la Communauté urbaine à la Ville-centre. Sur l'organigramme, il est indiqué dans le Département des Solidarités, quoique séparé du bloc des responsabilités du CCAS. Ce Département est dirigé par la même Directrice que le CCAS, et fonctionne donc dans une grande proximité.

De fait, cette délégation du portage des repas prend la forme d'une convention de gestion signée entre le CCAS et la Communauté urbaine. Le portage des repas à domicile est donc, en fait, une compétence déléguée au CCAS. C'est un service au sein de la structure.

Cette gestion est confirmée par le dépliant faisant la promotion du « portage de repas – livraison à domicile » : sur la couverture est indiquée « un service du CCAS », les coordonnées de la structure sont précisées... mais c'est le logo de la Communauté urbaine que l'on trouve en bas à droite. Au dos sont rappelés les coordonnées téléphoniques de l'ensemble des Communes de la Communauté.

#### **Une compétence intercommunale est donc exercée par un CCAS alors qu'il existe un CIAS.**

Ce choix s'explique par l'existence de compétences humaines au sein du CCAS qui n'étaient pas disponibles dans le CIAS qui n'assure que la gestion d'une structure. Un choix pragmatique aboutit ainsi à une certaine confusion des compétences, et à des croisements et délégations de lignes budgétaires.

## Un CIAS dans une Communauté de Communes sans compétence sociale

Inversement, dans l'une des Communautés de Communes, il existe un CIAS sans que la compétence « action sociale » n'ait été déléguée par les Communes. Quelques thématiques qui présentent une « coloration » sociale sont exercées par la Communauté – l'insertion et le logement – mais chaque Commune présente un CCAS qui exerce son action sociale.

### **Un CIAS né sur un malentendu... qui assure un rôle d'assistance, de veille et de coordination pour des CCAS de petites communes**

Le CIAS est né d'une incompréhension : l'élue communautaire en charge du social avait compris que la création d'un CIAS permettait d'obtenir des postes du Département. L'idée avait séduit l'ensemble des élus, qui ne comprirent que dans un second temps que ces postes allaient de paire avec une délégation de la gestion du RSA.

Ce CIAS rassemble cependant tous les dispositifs connotés « sociaux » de la Communauté d'agglomération :

- des dispositifs enfance-jeunesse (centres aérés, RAM, crèche, ALAE)
- l'aire d'accueil des gens du voyage (gestion technique et projet social comprenant des ateliers pour les adultes, une politique de scolarisation)
- l'hébergement d'urgence des personnes victimes de violence – qui a été l'occasion de créer une vraie coordination et solidarité entre Communes pour éloigner les victimes, et les disperser sur le territoire.

Seules lui échappent les actions de soutien à des partenaires (à la mission locale par exemple, responsable de la gestion du FAJ, au PLIE, à quelques associations notamment dans le logement.

Le CIAS assure de plus un rôle de conseil et de veille à destination des CCAS, précieux pour les Communes rurales où le Maire gère seuls les aides d'urgence et le remplissage des dossiers de demandes d'aide. Il est de plus un observatoire du territoire qui assure l'ABS.

Le CIAS n'est pas, de l'avis de son Directeur (également DGS de la Communauté de Communes), une nécessité, et ne constitue pas un gain en efficacité. Au contraire, il complexifierait la gestion de l'action sociale.

*« En fait, j'ai réalisé qu'on avait créé un CIAS alors qu'on aurait pu s'en passer, parce que la case CIAS nous crée beaucoup d'obligation : un budget à part, des personnels dédiés. Le problème en plus, c'est un problème de représentativité, parce que le CA doit être représenté à moitié par des communes et la moitié d'associations sociales. (...)C'est plus une contrainte qu'un atout : on pourrait faire exactement la même chose sans CIAS »* **Le Directeur du CCAS, également DGS de la Ville**

Pour autant, il apparaît extrêmement difficile de revenir en arrière, notamment pour des raisons d'affichage politique – la suppression du CIAS, même si les dispositifs demeurent, pourrait être mal interprétée, le CIAS ayant permis, *a posteriori* de donner une certaine cohérence politique et une visibilité particulière aux différents dispositifs sociaux intercommunaux, jusque là plus morcelés.

L'action sociale intercommunale devrait cependant évoluer, mais avec plus de discrétion, à travers, dans les années à venir :

- **La réduction du CIAS à ses seules compétences obligatoires** (gestion RSA,
- **La réattribution à des services des politiques ne renvoyant pas nécessairement au social**, telles que :
  - o la politique enfance-jeunesse, qualifiée « *d'action sociale de deuxième degré* » par le Directeur du CIAS),
  - o le projet social associé à la gestion de l'aire d'accueil des gens du voyage, la partie « gestion/entretien » étant quant à elle très prochainement rattachée aux services techniques de la Communauté
- **La création d'un Conseil de développement social intercommunal.**

# Conclusion





# Annexes

