

Union nationale des centres communaux d'action sociale

Septembre 2016

Contingence des moyens financiers et progression de la demande sociale : quelles conséquences pour les CCAS/CIAS ?

Émile BLAISON,
Benoît HAUDIER,
Matthieu LEBOURGEOIS,
Audrey MAZARS,
Élèves administrateurs territoriaux,
Promotion Hannah Arendt 2015-2016



Avec le soutien de :



Les auteurs de cette étude et les personnes citées sont les seuls responsables des opinions exprimées dans ce cahier. L'étude a été réalisée à la demande de l'UNCCAS, avec le soutien de la MNT et de l'INET. Ces opinions ne reflètent pas nécessairement les vues du commanditaire, mais ont pour objet de nourrir un débat jugé nécessaire.

Union nationale des centres communaux d'action sociale

Contingence des moyens financiers et progression de la demande sociale : quelles conséquences pour les CCAS/CIAS ?

Émile BLAISON,
Benoît HAUDIER,
Matthieu LEBOURGEOIS,
Audrey MAZARS,
Élèves administrateurs territoriaux,
Promotion Hannah Arendt 2015-2016

Sommaire

Remerciements	9
Édito	11
Synthèse	13
Introduction	15

PARTIE 1 - Face à la situation contrainte des finances publiques locales et nationales : mobiliser des leviers de financements innovants et adapter les modes de gestion

1.1 La contribution des finances locales à l'effort de réduction du déficit public	20
1.1.1 Une mise sous tension financière des collectivités territoriales	20
1.1.2 Un recours limité à l'endettement	24
1.1.3 Les difficultés à exploiter le levier fiscal	25
1.2 Perspectives d'évolution et renouvellement des modes de gestion	26
1.2.1 La contractualisation, levier de financement du service public	27
1.2.2 Investissement local : le coup de frein conjoncturel ne doit pas faire oublier une optimisation patrimoniale encore émergente, facteur de développement social	30
1.2.3 La péréquation, enjeux et définition	32

PARTIE 2 - Retours d'expérience de CCAS/CIAS face à la contrainte financière et la complexification de la demande sociale

2.1 L'action des CCAS/CIAS s'inscrit dans un contexte financier contraint les obligeant à intégrer une logique d'optimisation de la dépense	35
2.1.1 Un contexte financier général contraint mais une relative sanctuarisation des budgets des CCAS/CIAS	35
2.1.2 Une contrainte financière renforcée par le manque de visibilité pluriannuelle et la dégradation des budgets communaux	36
2.1.3 Les conséquences de la contrainte dans un réseau partenarial	37
2.1.4 Les financements alternatifs et les acteurs extérieurs	38
2.2 Les CCAS / CIAS doivent aussi s'adapter à l'évolution d'une demande sociale se complexifiant	39
2.2.1 L'évolution des profils des demandeurs : familles monoparentales en tête, personnes âgées et salariés précaires	39
2.2.2 Au ressenti persistant d'une augmentation des aides facultatives ²⁴ s'ajoute la progression des phénomènes de renoncement aux soins et de non recours aux droits sociaux	40
2.2.3 Des distinctions fortes à opérer dans l'approche de l'action sociale locale en fonction de la nature des territoires	42
2.2.4 L'analyse des besoins sociaux (ABS) : une réponse adaptée à la prise en compte par les CCAS/CIAS de l'évolution de la demande sociale?	43

PARTIE 3 - Des CCAS/CIAS en mouvement : les conséquences sur le champ d'intervention et les agents	47
3.1 Des missions en mutations	47
3.1.1 Un interventionnisme marqué mais fragile	47
3.1.2 Une tension importante sur les dispositifs mis en œuvre par les CCAS/CIAS	48
3.1.3 L'évaluation au service des organisations	52
3.1.4 L'innovation sociale au cœur des CCAS/CIAS ?	54
3.2 Des agents sous tension	56
3.2.1 Les mutations du travail social	56
3.2.2 Un management questionné	58
PARTIE 4 - Au sein de réseaux à géométrie variable, les CCAS/CIAS cherchent le niveau d'intervention adapté	61
4.1 Les réseaux entre CCAS/CIAS, en développement, à la recherche du « bon » niveau de proximité	61
4.1.1 Outil politique de solidarité des bassins de vie, les CIAS reposent sur un volontarisme politique partagé	62
4.1.2 De l'échange informel entre CCAS à l'intégration poussée métropolitaine Ville-CCAS : maîtriser les moyens pour réagir face à l'urgence et aux missions spécifiques	65
4.2 Reconfigurer les partenariats pour de véritables politiques de développement social ?	69
4.2.1 L'union départementale des CCAS, animateur stratégique de projets pour équilibrer le dialogue entre acteurs ?	69
4.2.2 Le difficile basculement d'une logique de « dispositifs » à une logique de « parcours »	70
Conclusion	73
Préconisations	75
Annexe 1 – Glossaire	77
Annexe 2 – Lettre de mission	79
Annexe 3 – Liste des entretiens menés	81
Annexe 4 - Trame d'entretien	83
Annexe 5 - Bibliographie documentaire	85

Remerciements

Les élèves administrateurs territoriaux auteurs de cette étude souhaitent remercier M. Benoît Calmels, Délégué général de l'UNCCAS, et Véronique Robitaillie, Directrice de l'INET, Directrice générale adjointe du CNFPT, pour le partenariat renouvelé avec l'INET (l'institut national des études territoriales). Ils souhaitent également adresser des remerciements chaleureux à Mme Hélène-Sophie Mesnage, Déléguée générale adjointe et M. Frédéric Bodo, Responsable organisation CCAS/CIAS et petite enfance, de l'UNCCAS, pour leur expertise et la qualité des échanges tout au long de la réflexion.

Les différents entretiens avec les élus, responsables de CCAS/CIAS et partenaires locaux ont permis des retours terrain qui ont stimulé la réflexion sur l'action sociale locale d'aujourd'hui et de demain.

Un grand merci, enfin, à Béatrice Calligaro, Responsable de formation à l'INET, pour son écoute et ses conseils.

Édito

Une demande sociale complexe et en progression depuis plusieurs années. Des ressources financières de plus en plus limitées. Dans quelle mesure les CCAS sont-ils impactés par cet effet de ciseau ?

C'est la question que l'UNCCAS a posée aux élèves administrateurs de l'INET et sur laquelle ces derniers ont accepté de travailler ; ce dont nous nous réjouissons. Car les résultats de leurs travaux sont remarquables à plus d'un titre.

Cette étude donne tout d'abord les clés de compréhension de l'état des finances publiques dans notre pays. Ce faisant, elle permet de mieux comprendre le contexte d'intervention des CCAS et leurs marges de manœuvre financières, somme toute relatives.

Cette étude souligne également la spécificité du CCAS, un acteur aux premières loges, en première ligne, aux avant-postes. Un acteur de premier et de dernier recours qui, en dépit de ce contexte financier difficile, continue de répondre présent face à l'urgence, aux difficultés sociales ou à la fragilité de nos concitoyens qui ont recours à ses services. En un mot, un acteur fidèle à sa mission de service public de proximité, porteur et garant des valeurs fondamentales d'égalité, de mixité, d'accessibilité et de qualité.

Dès lors, à cette question centrale de savoir dans quelle mesure l'action des CCAS est, ou non, impactée par cette forte contingence des moyens, il semblerait que la réponse soit celle d'une sanctuarisation – du moins temporaire - de l'action sociale communale par des élus qui continuent, vaille que vaille, à en faire une de leurs priorités politiques. Pour le moment. Car au-delà de la bonne nouvelle, la seconde question qui se pose en filigrane est de savoir jusqu'à quand ils pourront ou voudront le faire...

Sans attendre, et que ce soit par exigence, nécessité, pragmatisme ou anticipation, de très nombreux CCAS réfléchissent à la meilleure façon de préserver leur capacité d'action sur le terrain.

Pour certains, ce sera une attention particulière portée à l'analyse des besoins sociaux et aux démarches d'évaluation. Le but : mieux cerner ces besoins actuels et à venir ; encourager les échanges avec les partenaires ; promouvoir les logiques préventives, non seulement favorables au bien-être des populations mais aussi, à terme moins coûteuses pour la collectivité ; investir là où c'est utile.

D'autres CCAS, dont les personnels sont largement impactés par ces mutations de la demande sociale, réinterrogent également leurs pratiques professionnelles. Si certains ont besoin pour cela d'être épaulés ou guidés dans leurs réflexions, tous méritent d'y être encouragés.

Sans compter enfin la prise en compte des profondes évolutions du paysage territorial et les recherches de mutualisations, de complémentarités et d'efficience auxquelles les CCAS et bien sûr les CIAS sont particulièrement sensibles, notamment en zones rurales.

Pour toutes ces raisons et parce que les enjeux de l'action sociale locale sont encore trop souvent mal perçus et mal connus, l'UNCCAS se félicite de la publication de cette étude qui confirme le rôle majeur des CCAS et des CIAS en termes d'accès aux droits, de prévention et de cohésion sociale. Un rôle à la fois dans le court et le long terme, dont il importe plus que jamais qu'il soit reconnu à sa juste valeur.

Joëlle MARTINAUX
Présidente de l'UNCCAS

Synthèse

Au sein d'un paysage de l'action sociale locale en mutation, où la demande sociale évolue, les CCAS / CIAS luttent concrètement contre les phénomènes d'exclusion, d'isolement et de repli sur soi.

L'étude confiée par l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS) à quatre élèves administrateurs de l'Institut national des études territoriales (INET) s'est attachée à explorer la situation et les conséquences de la contrainte financière sur les missions, l'organisation et les agents des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS/CIAS). Elle revient, en guise de propos liminaires, sur la situation des finances publiques locales et nationales dont la connaissance paraît essentielle afin d'appréhender la situation de ces établissements publics et les évolutions auxquelles ces derniers sont confrontés.

Le constat partagé d'une complexification de la demande sociale

Les entretiens réalisés dans le cadre de l'étude ont permis de dégager une vision partagée par l'ensemble des acteurs sur les enjeux relatifs à l'évolution des publics destinataires ainsi que sur l'état de leur situation sociale.

Observateurs privilégiés des mutations de la demande sociale, les CCAS/CIAS interrogés ont mis en avant l'émergence de nouveaux publics fragilisés. Les évolutions sociétales et sociodémographiques les ont conduits à adapter, de façon croissante, des dispositifs à destination des familles monoparentales, des personnes âgées, des salariés précaires, des migrants, etc. Cette évolution des publics se double d'un phénomène persistant de non recours aux droits et dispositifs sociaux et d'un renoncement aux soins qui témoignent des difficultés à toucher de nouvelles populations fragilisées. Le non recours n'empêche toutefois pas le ressenti persistant d'une augmentation des aides, notamment celles orientées vers la prise en charge des difficultés quotidiennes.

Afin de pouvoir adapter les dispositifs aux besoins réels de la population d'un territoire, la nécessité de disposer de données actualisées et fiables est partagée par la grande majorité des CCAS/CIAS interrogés. L'analyse des besoins sociaux (ABS) constitue alors un outil de pilotage essentiel à l'accomplissement de la mission de prévention et de développement social local des CCAS/CIAS. Les établissements soulignent tous l'utilité et la richesse d'un tel panorama, à condition qu'il soit utilisé effectivement comme un outil d'analyse, de mise en perspective et de pilotage. Les débats portent davantage sur son coût, sa périodicité, la difficulté d'articuler toutes les données existantes collectées par les différents acteurs d'un territoire, le manque d'ingénierie interne pour réaliser ces panoramas ou encore la difficulté à exploiter les ABS.

Bien qu'inégalement ressentie entre les CCAS/CIAS interrogés, l'évolution à moyen et long termes de la contrainte financière augure de profonds bouleversements à venir

Parallèlement à la complexification de la demande sociale, les CCAS/CIAS doivent aussi faire face à une contrainte budgétaire croissante qui, parmi les CCAS/CIAS rencontrés, n'a pas encore eu de conséquences concrètes sur leurs budgets, mais les a toutefois conduits à intégrer un nouveau paradigme : l'optimisation des dépenses.

En effet, il semble que l'action sociale communale et intercommunale ait été sanctuarisée pour le moment par les élus qui en ont fait une priorité politique. Cette tendance ne conduit néanmoins pas les CCAS/CIAS à fermer les yeux sur les évolutions de moyen et long termes qui les attendent. Aussi un regard particulier est-il toujours porté sur la situation financière de leurs budgets, les conduisant de plus en plus à interroger la soutenabilité et la pertinence de leurs dispositifs. Le développement d'une vision pluriannuelle n'est néanmoins pas évident pour la plupart des CCAS / CIAS interrogés.

Surtout, ces derniers doivent composer avec les choix effectués par les Départements et l'État, tout en assurant la mise en cohérence des dispositifs sociaux sur leurs territoires. Cette situation les pousse parfois à recourir à des formes de financements originaux, tels le mécénat ou l'appel à projets pour financer leurs interventions.

Des CCAS/CIAS en mouvement, adaptent leur action et leur organisation dans une logique partenariale afin de garantir une prise en charge efficace des populations fragiles

Ce double mouvement a des conséquences directes sur les missions et dispositifs mis en œuvre par les CCAS/CIAS. Ces évolutions touchent, par ricochet, les agents et travailleurs sociaux qui vivent une mutation de leurs missions.

Ainsi, leur action, bien que stratégique, est également fragile du fait de son caractère volontariste et facultatif pour une large part. Elle constitue un outil plus facilement mobilisable pour dégager des marges de manœuvre que ne peuvent l'être, par exemple, les allocations individuelles de solidarité pour les Départements. Surtout, les entretiens menés font apparaître un souci permanent de prise en compte des évolutions de la demande sociale et de la situation financière contrainte. Même s'ils sont parfois insuffisamment développés, la redéfinition et l'adaptation des périmètres d'action, le recours aux outils d'évaluation des dispositifs, l'analyse des coûts, le contrôle de gestion et le développement de la notion d'innovation sociale - appliquée de manière pragmatique à la gestion quotidienne de certains CCAS/CIAS - témoignent de leur capacité à évoluer dans un environnement complexe et à se renouveler pour affronter les défis liés à la contrainte budgétaire.

Ces évolutions se répercutent sur les agents et travailleurs sociaux qui doivent faire face à une redéfinition de leurs missions ainsi qu'à des injonctions parfois contradictoires, entre désir de participation et d'implication d'un côté et contrôle et évaluation des actions de l'autre. Face aux risques que peut engendrer cette situation, le renforcement de la fonction managériale des encadrants, notamment intermédiaires, apparaît nécessaire pour accompagner le changement. L'implication des agents dans ce processus doit permettre de redonner du sens à leur action, tout en garantissant la prise en compte partagée des contraintes de terrain. Il est également important d'instituer un travail en transversalité et de favoriser mobilités et polyvalences afin d'éviter les phénomènes d'usure professionnelle dans le cadre d'une politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences renouvelée accordant une large part à la formation des agents.

Inscrire l'action des CCAS/CIAS dans une logique de coopération

L'adaptation des CCAS/CIAS passe également par le renforcement de la logique partenariale de leur action qui s'inscrit nécessairement dans un réseau d'acteurs. L'enjeu est de permettre une territorialisation efficace de l'intervention sociale. La capacité d'adaptation des structures de l'aide sociale est un atout pour le développement social des territoires.

Afin de renforcer la solidarité au niveau d'un territoire, les CCAS, notamment ruraux et semi-urbains, utilisent de plus en plus le CIAS comme instrument privilégié. Si ce dernier nécessite un consensus politique pour voir le jour, il apparaît comme un instrument efficace permettant d'assurer une action de solidarité à l'échelle d'un bassin de vie. Outre la coopération institutionnelle que constitue la création d'un CIAS, des formes plus souples telles la mutualisation ou les échanges de bonnes pratiques dans le cadre d'un réseau local d'acteurs du secteur social constituent des outils importants et de plus en plus sollicités par les CCAS/CIAS.

Introduction

L'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS) a confié à quatre élèves administrateurs territoriaux de l'Institut national des études territoriales (INET) une mission de réflexion portant sur la contingence des moyens financiers et l'évolution de la demande sociale, ainsi que leurs conséquences sur les centres communaux d'action sociale (CCAS) et centres intercommunaux d'action sociale (CIAS).

Revenant, dans un premier temps, sur la situation globale des finances publiques en France, à travers des échanges avec une trentaine de CCAS/CIAS et d'experts du monde territorial, l'étude vise à dresser un panorama des contraintes financières qu'ils rencontrent ainsi que à identifier les grandes tendances de l'évolution de la demande sociale observée par les acteurs locaux. Partant de cet état des lieux, l'étude a vocation à mettre en avant les conséquences en termes de réorientations et de réorganisations tant du point de vue de leurs missions que des conséquences pour leurs agents. Enfin, il s'agit d'analyser l'environnement global de l'action sociale en tentant de dégager des leviers d'actions permettant de répondre aux difficultés rencontrées.

L'étude prend soin d'intégrer plusieurs retours d'expérience issus d'actions entreprises et mises en œuvre dans les CCAS/CIAS interrogés.

Des CCAS/CIAS aux actions diverses et adaptées aux réalités territoriales

Les CCAS/CIAS sont des établissements publics institués de plein droit dans chaque commune. Toutefois, la loi relative à la nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015 (NOTRe), rend désormais facultative l'existence d'un CCAS dans les communes de 1500 habitants et moins. Ils disposent d'une personnalité juridique distincte de la celle de la commune. Ils demeurent présidés par le maire de la commune à laquelle ils sont rattachés ou par le président de l'établissement public de coopération intercommunale pour le CIAS.

La constitution en établissement public permet aux CCAS/CIAS de disposer d'un conseil d'administration composé, paritairement, de membres du conseil municipal / (ou communautaire) et de membres nommés participants à des actions de prévention, d'animation ou de développement social, menées dans la commune/ (ou l'intercommunalité). Ce mode de gouvernance justifie l'existence d'une structure distincte au sein de la collectivité en permettant une cohérence

dans un cadre d'action des CCAS/CIAS qui est nécessairement transversal. Cette ouverture du conseil d'administration offre également l'opportunité de coopérations négociées et adaptées entre les élus et le monde associatif et les professionnels sociaux.

Les CCAS/CIAS assurent une action générale de prévention et de développement au sein de la commune / (ou de l'intercommunalité). Il faut toutefois noter qu'une partie des actions menées sont assurées au titre de ses missions obligatoires et fixées par la loi mais qu'ils disposent également de la possibilité de mettre en œuvre des actions facultatives. Cette opportunité se traduit par la diversité des dispositifs existants au niveau communal et intercommunal et qui rend chaque CCAS/CIAS spécifique. Ainsi, l'action développée dans chaque commune a vocation à répondre aux problématiques particulières d'un territoire.

Les CCAS/CIAS doivent de façon obligatoire (article 123-5 du code de l'action sociale et des familles - CASF) :

- assurer l'instruction des demandes d'aide sociale et la transmission des dossiers à l'autorité chargée de statuer sur la demande (conseil départemental, caisse d'allocations familiales, etc.) ;
- domicilier les demandeurs qui n'ont pas de résidence stable et ayant un lien avec la commune ;
- réaliser annuellement une analyse des besoins sociaux (ABS).

Ces missions peuvent être complétées par des missions facultatives :

- une intervention sous forme de prestations en nature ou en espèces, remboursables ou non, dont le coût est supporté par son budget ;
- la création et la gestion en services non personnalisés d'établissement et services sociaux et médico-sociaux (EHPAA, EHPAD, etc.) ;
- des actions spécifiques en direction des jeunes et des adolescents ;
- des actions en direction des personnes en emploi aux ressources modestes ;
- l'accompagnement de familles ou de personnes en difficultés financières, personnelles ou d'insertion ;
- un soutien aux personnes sans domicile.

L'action des CCAS/CIAS porte, de façon plus ou moins large, sur :

- la lutte contre les exclusions ;
- l'action d'animation / prévention pour les personnes âgées ;
- la gestion de services et d'établissements d'accueil pour personnes âgées ;
- le soutien au logement et à l'hébergement ;

- la petite enfance, enfance, jeunesse ;
- les personnes en situation de handicap.

L'action des CCAS/CIAS s'inscrit donc dans la diversité des territoires et rend difficile une analyse globale de leurs situations, chaque entité recouvrant un périmètre d'actions différentes. De grandes tendances se dégagent toutefois des entretiens menés lors de l'étude ainsi que de l'exploitation documentaire.

La richesse des missions assurées par les CCAS/CIAS en font des acteurs fondamentaux de l'action sociale de proximité. Ils sont largement responsables de la cohérence de l'intervention en matière sociale et sont à ce titre, une des principales portes d'entrée vers les dispositifs communaux mais aussi départementaux voire nationaux.

Les mutations des situations sociales et l'apparition de nouveaux besoins, fruit des évolutions sociétales, ont largement complexifié l'action des CCAS/CIAS qui doivent parallèlement faire face à une contrainte budgétaire de plus en plus forte se traduisant, depuis 2014, pour les collectivités, par la baisse de 11 milliards d'euros de la dotation globale de fonctionnement d'ici 2018¹.

Comment, face à ce double mouvement, assurer une prise en charge adaptée et suffisante de l'ensemble des besoins ? La contingence des moyens financiers signifie-t-elle la réduction du périmètre d'intervention des CCAS/CIAS au risque de voir des populations fragilisées exclues de leur champ d'action ?

C'est cette complexité que la présente étude s'efforce d'aborder en intégrant les retours d'expériences d'acteurs locaux afin d'esquisser, de façon concrète, des pistes de réflexion classiques et originales.

Méthodologie

L'approche retenue par les élèves administrateurs territoriaux s'est appuyée sur le constat d'une grande diversité de situations. Il était ainsi nécessaire d'appréhender cette diversité en s'appuyant sur une analyse transversale des conditions dans lesquelles s'inscrit l'action des CCAS/CIAS.

Pour conduire cette étude, il a donc été décidé de retenir une approche qualitative à travers la formalisation d'un questionnaire articulé autour de quatre axes (détaillés en annexe) :

- la situation financière et les contraintes rencontrées ;
- l'évolution de la demande sociale ;
- les conséquences en termes d'organisation et de réorientation des dispositifs ;
- les conséquences sur les agents des CCAS/CIAS.

Dans la perspective d'acquérir une vision la plus transverse possible, ont été interrogés des directeurs et directrices de CCAS/CIAS, ainsi que des élus, des agents, des associations d'élus et des personnalités qualifiées dans le domaine de l'action sociale. Les CCAS/CIAS ciblés sont équitablement répartis entre ceux situés en milieu urbain et rural. Les auteurs ont également pris soin de veiller à une répartition géographique globalement équilibrée.

Il convient toutefois de noter que l'étude a vocation à dresser un état des lieux global sans pouvoir, pour autant, traiter la situation de l'ensemble des CCAS/CIAS notamment du fait de la multiplicité des situations. L'étude s'appuie également sur une analyse documentaire.

Surtout, elle formalise le ressenti d'un échantillon de CCAS/CIAS confrontés à la contrainte financière et à l'augmentation de la demande sociale et non à offrir une analyse exhaustive des situations rencontrées par les CCAS/CIAS.



Carte des structures interrogées pour la présente étude

¹ Ce montant est revu à la baisse. Le 2 juin dernier en clôture du Congrès des maires, le chef de l'Etat, François Hollande a annoncé notamment une baisse des dotations au bloc communal de 1 milliard en 2017, au lieu des 2 milliards prévus.

PARTIE 1

Face à la situation contrainte des finances publiques locales et nationales : mobiliser des leviers de financements innovants et adapter les modes de gestion

Propos liminaires

Note au lecteur - Cette première partie, à visée pédagogique, dresse un panorama synthétique de l'état des finances publiques en France. Elle met en avant des points clés de compréhension des impacts effectifs ou à venir pour les acteurs locaux, et définit plusieurs principes de pilotage budgétaire. Compte tenu de la diversité d'approche des CCAS/CIAS, cette partie s'adresse en priorité aux lecteurs profanes en la matière

La situation financière des Centres communaux et intercommunaux d'action sociale s'inscrit dans le contexte plus global de la contrainte pesant sur les finances publiques. Sa compréhension nécessite d'appréhender la nature de cette contrainte et de définir, avant toute chose, le périmètre sur lequel celle-ci s'exerce. **Les finances publiques locales s'inscrivent ainsi dans un contexte national et européen contraignant.**

Mais d'abord, une tendance forte doit être soulignée : **depuis plus de 30 ans, les finances publiques françaises sont structurellement en déficit.** Il en résulte que la dette publique a augmenté de manière quasi continue sur cette période : atteignant à peine 20 % du PIB² à la fin des années 1970, elle a franchi le seuil de 60 % du PIB en 2002 et dépasse aujourd'hui les 90% du PIB. La crise économique et financière a également contribué à cette tendance, l'endettement public atteignant 90,2% du PIB en 2012 et 95% du PIB en 2014.

Qu'entend-on par finances publiques ?

Le périmètre des finances publiques comprend, au plan national, **les finances de l'État et de ses organismes divers d'administration centrale** (Centre national de la recherche scientifique, Agence nationale de

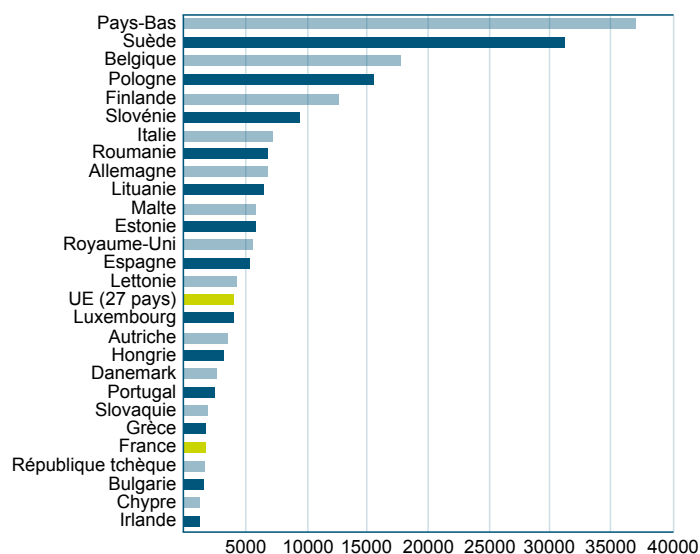
la recherche, etc.), **celles des collectivités territoriales et de leurs organismes divers d'administration locale** (collèges et lycées, services départementaux d'incendie et de secours, CCAS...), **et des administrations de sécurité sociale** (hôpitaux et ensemble des régimes de sécurité sociale, régimes de retraite complémentaire, assurance chômage, Caisse d'amortissement de la dette sociale, Fonds de réserve pour les retraites).

Les finances des collectivités territoriales

Avant la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions - laquelle fixe le nombre à 13 - les collectivités territoriales comprenaient 26 régions, 101 départements et 36 681 communes. D'après la Direction Générale des Collectivités territoriales, près de 19 916 communes comprenaient moins de 499 habitants en 2014, pour 6,9% de la population totale. A l'inverse, la France comprend seulement 41 communes de plus de 100 000 habitants. Par ailleurs, 99,8% des communes et 96,4% de la population appartenaient à l'un des 2 145 groupements à fiscalité propre³ qui existaient en France au 1er janvier 2014. Depuis, le paysage territorial n'a fait qu'évoluer, comme en atteste les recompositions intercommunales ou le développement récent des communes nouvelles.

² Le Produit intérieur brut correspond à la somme des valeurs ajoutées produites des biens et services produites sur le territoire national. Sa variation correspond à la croissance économique.

³ "Un groupement de communes à fiscalité propre est une structure intercommunale ayant la possibilité de lever l'impôt (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti et le foncier non bâti, taxe professionnelle jusqu'en 2009, contribution économique territoriale depuis, et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères)". (Source : INSEE)

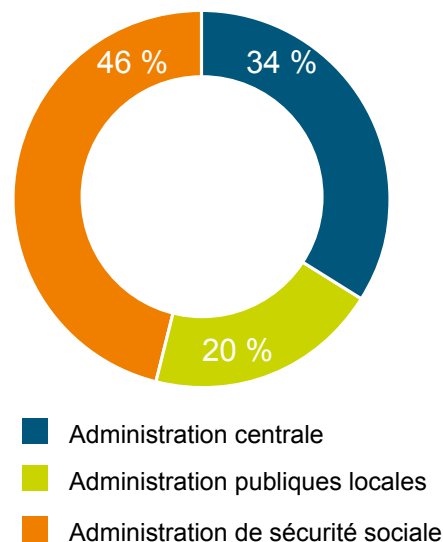
Graphique n°1 - Population moyenne des communes dans les pays de l'Union européenne à 27

Source : Eurostat, Insee (2006)

La France concentre à elle-seule près de 40% des communes de l'ensemble des pays de l'Union européenne. D'une population comparable et à titre d'illustration, l'Italie compte près de 8 100 communes, contre donc environ 36 000 pour la France.

Un certain nombre de pays ont réduit de façon non négligeable le nombre de leur premier niveau de collectivité territoriale. Dès les années 1970, l'Allemagne entame ainsi un processus important de fusion de ses communes. En trente ans, leur nombre passe ainsi de 30 000 à 14 000 pour une population supérieure à la France (80 millions d'habitants). Des pays à la géographie étendue à l'image de la Suède ou de la Finlande ont également procédé à de tels regroupements, passant de 2534 à 290 pour la première et de 416 à 326 pour la seconde.

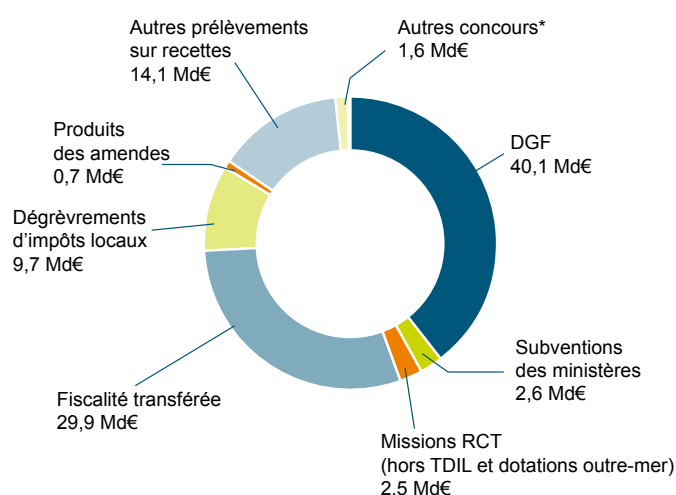
Par rapport au niveau total de la dépense publique, représentant environ 1 200 mds d'euros en 2014 (soit 56,7% du PIB), **ce sont les administrations de sécurité sociale qui portent l'essentiel des dépenses, avec 46% du total, contre 34% pour l'État et 20% pour les administrations publiques locales – APUL⁴**(voir ci-contre). Le volume des dépenses publiques locales s'établit ainsi à près de 226 mds d'euros, dont 157 mds de dépenses de fonctionnement et 68 mds de dépenses d'investissement. **Les administrations publiques locales réalisent par ailleurs 71% de l'investissement public et détiennent 132,5 mds d'euros de dette, soit 10% de la dette publique.**

Graphique n°2 : part des APUL dans la dépense publique en 2014

Source : Cour des comptes - Données INSEE

Les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales

Les finances des collectivités territoriales dépendent pour partie des ressources qui leur sont transférées par l'État au titre de ses dotations, de fiscalité transférée, de dégrèvement d'impôts locaux ou de prélèvement sur recettes⁵. **Au total, ce sont plus de 100 milliards d'euros qui sont transférés annuellement.**

Graphique n°3 : transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales en 2014 (102 Mds d'euros)

Source : loi de finances initiales pour 2014.

* TDIL, dotation outre-mer, CAS FNDMA, Programme investissements d'avenir, fonds emprunts structurés.

⁴ APUL - Administrations publiques locales. Cette notion de finances publiques recouvre l'ensemble des collectivités locales et les établissements publics locaux.

⁵ Les prélèvements sur recettes sont des prélèvements directement opérés sur le budget général de l'État, versés à des organismes tiers. Ils sont apparus à partir de 1969 pour soutenir les collectivités territoriales touchées par la suppression d'impôts locaux (source vie-publique.fr)

Les finances publiques territoriales sous le prisme des règles européennes

La participation française à l'Union européenne a pour corollaire **le respect de ses engagements budgétaires et de règles spécifiques encadrant ses finances publiques**. La gouvernance européenne des finances publiques s'est développée à partir de 1997, à l'occasion de l'adoption du pacte de stabilité et de croissance

(PSC), première étape vers la coordination des politiques budgétaires des États membres. Le PSC met en place des mécanismes de surveillance budgétaire et économique, renforcés par la suite en 2012 puis 2013 avec l'adoption du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union européenne et de plusieurs textes européens, le « 6 pack » et le « 2 pack » (voir encadré).

POUR ALLER PLUS LOIN...

Le renforcement de la gouvernance européenne des finances publiques

A la suite de la crise budgétaire et financière débutée en 2008, l'Union européenne a cherché à se doter d'une gouvernance budgétaire renforcée qui s'est traduite par l'adoption de trois ensembles de textes :

- **Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG)**
Fixation **d'une règle d'équilibre structurel**⁶ pour toutes les administrations publiques, avec une marge de -0,5% par an de déficit structurel pour les pays dont la dette est supérieure à 60% du PIB.
Mise en place **d'un mécanisme de correction automatique** en cas d'écart important à la trajectoire de retour à l'équilibre structurel et création d'organismes nationaux indépendants pour vérifier le respect des règles européennes.
- **Le « 6 pack » :**
Cinq règlements systématisant les sanctions financières et limitant l'évolution des dépenses à la croissance potentielle pour les pays qui n'ont pas atteint leur objectif à moyen-terme (OMT).
Une directive sur les cadres budgétaires nationaux imposant de mettre en œuvre un cadre budgétaire pluriannuel couvrant une période d'au moins trois ans.
- **Le « 2 pack » :**
Un règlement sur le renforcement de la surveillance et de la correction des déficits excessifs. Il impose notamment la surveillance des règles budgétaires au niveau national par un conseil budgétaire indépendant.
Un règlement sur le renforcement de la surveillance économique et budgétaire des pays menacés par de sérieuses difficultés financières. Sont notamment concernés les États membres bénéficiant d'un programme d'assistance financière ou qui sont en cours de sortie d'un tel programme.

Aujourd'hui, la France est tenue de respecter un engagement de déficit public de 3% par an. Toutefois, son déficit s'élève en 2015 à 3,8%. Les perspectives d'évolution des finances locales s'inscrivent en cohérence et en lien avec le contexte national de réduction des déficits et de la dette publique. Comme l'État et les organismes de sécurité sociale, les collectivités

territoriales sont ainsi amenées à apporter leur contribution à l'effort de réduction des déficits et de la dette publique afin de permettre à la France de respecter les critères européens. **Le projet de loi de programmation des finances publiques 2015-2019 prévoit ainsi une réduction des dépenses publiques de 50 milliards d'euros d'ici 2019.**

⁶ L'équilibre structurel renvoie au respect du déficit structurel, corrigé des variations de la conjoncture, qui ne doit pas excéder 0,5% du PIB sur le cycle économique. Le TSCG prévoit que cette règle devra être transposée dans les législations nationales, si possible au niveau constitutionnel.

1.1 La contribution des finances locales à l'effort de réduction du déficit public

Dans le cadre de ce plan de redressement des finances publiques, un ensemble de leviers stratégiques a été actionné.

1.1.1 Une mise sous tension financière des collectivités territoriales

1.1.1.1 Les objectifs nationaux de réduction des dépenses locales : un effort sans précédent

L'effort demandé aux collectivités territoriales est sans précédent historique et marque pour des observateurs un changement total de paradigme⁷. **Sur la période 2014-2017, la baisse des dotations engagée et annoncée de l'État s'élève ainsi à près de 12,5 milliards.** Cette diminution se veut proportionnelle au poids des collectivités dans le montant des dépenses de l'ensemble des administrations publiques (243 milliards d'euros, soit 21 % de la dépense publique en 2013).

Outre l'importance du montant, le temps de mise en œuvre de cette baisse des dotations est aussi particulièrement intense. **En 4 ans, c'est ainsi l'équivalent de l'évolution de la DGF sur les 10 dernières années qui est annihilé.**

Un premier effort a été réalisé dans le cadre du Pacte de solidarité et de croissance avec une ponction de 1,5 milliards d'euros sur la Dotation globale de fonctionnement en 2014. La répartition de cet effort entre les différentes collectivités s'est faite au regard du poids respectif des recettes de fonctionnement de chacun des niveaux (« *bloc communal* », Départements et Régions). Le bloc communes et intercommunalités a ainsi porté la plus grande contribution avec près de 840 millions d'euros, devant les Départements, pour 476 millions d'euros, et enfin les Régions avec 184 millions d'euros.

La ponction supplémentaire d'1,5 milliards d'euros initialement prévue pour 2015 a été remplacée par une ponction de 3,67 milliards d'euros. 3,67 milliards d'euros seront encore prélevés en 2016 et enfin 3,66 milliards d'euros supplémentaires en 2017. Comme pour 2014, l'effort de chaque niveau sera calculé en fonction du poids relatif de leurs recettes de fonctionnement.

POUR ALLER PLUS LOIN...

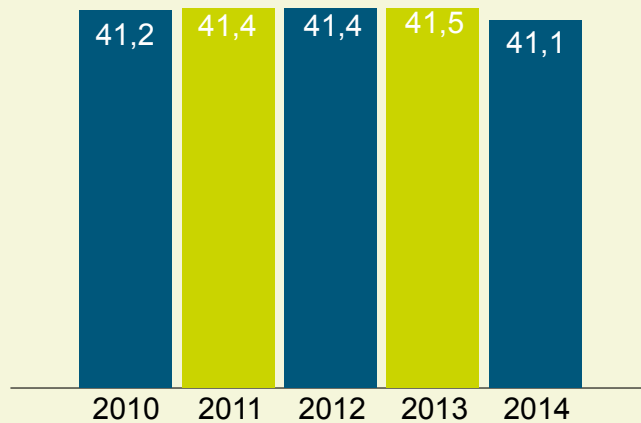
La dotation globale de fonctionnement

La dotation globale de fonctionnement (DGF) constitue la participation la plus importante de l'État aux dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales. Son montant en 2014 était de 40,1 milliards. Il était de plus de 41,5 mds d'euros depuis 2010.

Il est simplificateur de parler d'une DGF puisque celle-ci regroupe plus de douze dotations : quatre dotations pour les communes, deux pour les EPCI, quatre pour les Départements et deux pour les Régions.

La DGF est constituée, pour chaque strate de collectivité, d'une part forfaitaire, touchée par toutes les collectivités, et d'une part « *péréquation* », qui vise à réorienter les fonds vers les collectivités les plus défavorisées. Cette péréquation peut être horizontale (entre collectivités d'une même strate) ou verticale (avec l'État et/ou entre collectivités de différentes strates). La part de la DGF consacrée à la péréquation (tous niveaux de collectivités) est passée de 4,5 Md€ en 2004 (12,3 % de la DGF) à 7,23 Md€ en 2012 (17,5 % de la DGF).

⁷ Olivier Nys, Pourquoi parle-t-on d'un nouveau paradigme des finances locales ? La lettre du financier territorial, cahier n°1 – n°292, octobre 2014



Source : Cour des comptes d'après direction du budget

Par ailleurs, la complexité issue du regroupement dans la DGF de plusieurs dotations ainsi que des modalités de répartition des dotations de péréquation a conduit l'exécutif à proposer une réforme de la DGF. Le principe de la réforme a été voté en loi de finances initiale pour 2016 mais son application a été repoussée au 1^{er} janvier 2017. Eu égard aux échéances électorales de 2017 et aux difficultés de mise en œuvre, il demeure un doute sur l'application de cette réforme.

Pour approfondir : "Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : osons la réforme", Rapport parlementaire de la Députée Christine PIRES-BEAUNE et du Sénateur Jean GERMAIN ; juillet 2015

1.1.1.2 L'impact sur les collectivités de la baisse des dotations

La situation financière des collectivités territoriales est dans l'ensemble jugée globalement saine par les

observateurs. Cette appréciation masque cependant des réalités différentes suivant les collectivités et ne doit pas cacher les difficultés de gestion que doivent affronter ces dernières.

POUR ALLER PLUS LOIN...

L'impact des réformes institutionnelles

Afin de répondre aux nouveaux enjeux de l'action publique locale et notamment aux enjeux financiers que doivent affronter les collectivités territoriales, l'acte III de la décentralisation a cherché à **renforcer l'échelon intercommunal**, notamment en imposant l'achèvement des schémas départementaux de coopération intercommunale au 31 mars 2016 et en rehaussant le seuil minimal des intercommunalités à 15 000 habitants.

Ce renforcement de l'intercommunalité s'est accompagné d'un **assouplissement des conditions dans lesquelles une mutualisation entre services intercommunaux et communaux peut s'opérer**. Ces évolutions institutionnelles ont, entre autres, pour finalités de favoriser les économies d'échelles et le partage des ressources au service d'une action publique locale plus efficace. Ce mouvement, couplé aux contraintes financières, devrait avoir des conséquences pour l'organisation et le fonctionnement des CCAS, notamment en favorisant la constitution de CIAS au niveau de ces structures intercommunales renforcées. Ce point sera développé par la suite.

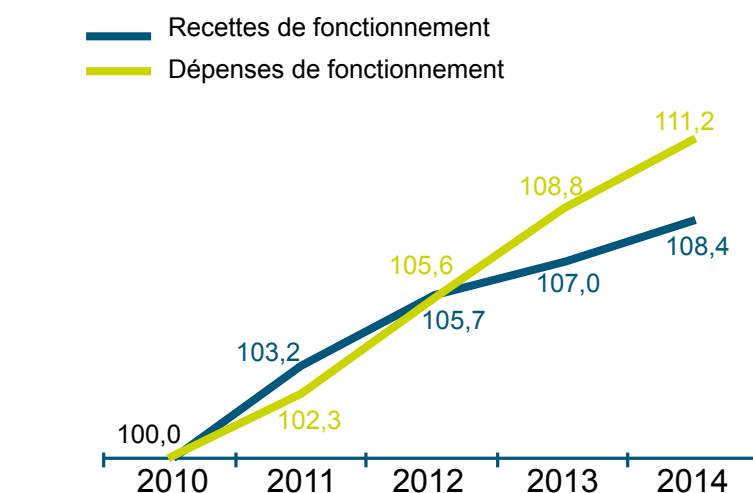
Globalement, les collectivités territoriales doivent faire face à un effet de ciseaux non négligeable depuis le début de la décennie 2010⁸. À compter de cette date, les collectivités dans leur ensemble connaissent une progression plus rapide de leurs dépenses que de leurs recettes. Entre 2011 et 2013 plus particulièrement, les dépenses de fonctionnement des collectivités ont augmenté de près de 3% alors que les recettes de fonc-

tionnement n'évoluaient, quant à elles, qu'à moins de 2%. Pour 2013, la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat indiquait ainsi que déjà **10 à 15% des communes de plus de 10 000 habitants et des Départements affichaient un encours de la dette représentant plus de 15 années d'épargne brute**, « *c'est-à-dire qu'elles étaient techniquement en situation d'insolvabilité⁹* ».

⁸ Cour des comptes, Les finances publiques locales, rapport thématique, octobre 2014

⁹ Sénat, Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation relatif à l'évolution des finances locales à l'horizon 2017, novembre 2014

Graphique n°4 : les dépenses de fonctionnement des collectivités progressent plus vite que leurs recettes de fonctionnement



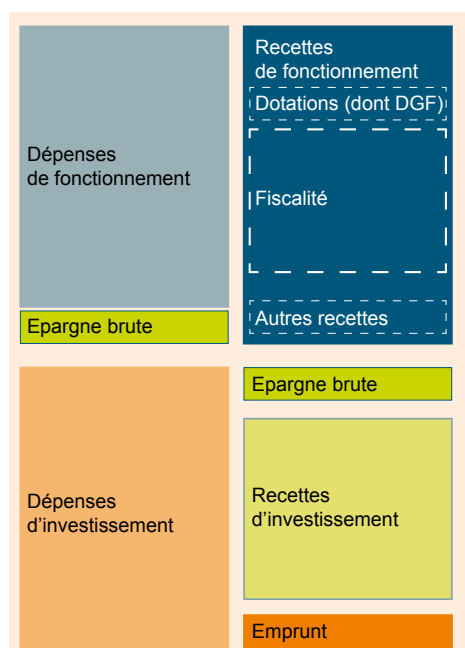
Source : Cour des comptes - Données INSEE

POUR ALLER PLUS LOIN...

L'autofinancement

L'autofinancement, ou épargne brute, est de façon simple le surplus de recettes de fonctionnement par rapport aux dépenses de cette même section de fonctionnement. L'autofinancement est fondamental en ce qu'il permet notamment le financement des investissements de chaque collectivité et le remboursement du capital de ses emprunts.

Schéma - le budget d'une collectivité locale : section de fonctionnement et section d'investissement



Source : Cour des comptes

Parmi les différents types de collectivités, les situations sont par ailleurs contrastées. Par exemple, les Départements rencontrent des difficultés particulières du fait du poids de leurs dépenses sociales. Le dynamisme des allocations individuelles de solidarité (RSA, PCH, APA) dans un contexte difficile et face à une évolution de la précarité, les placent ainsi dans une situation tout à fait délicate.

La dégradation des marges de manœuvre en fonctionnement (augmentation des dépenses ou baisse des recettes) réduit l'épargne brute. La diminution de l'épargne brute oblige la collectivité à réduire ses dépenses d'investissement ou à accroître son recours à l'emprunt.

POUR ALLER PLUS LOIN...

Les dépenses sociales

En 2013, la part des dépenses de protection sociale représentait 37% du PIB soit 672 milliards d'euros. Les dépenses sociales ont fortement augmenté depuis 2008. Elles ont augmenté de +4,4% en 2014 après +4,1 % en 2013. Par catégorie de collectivités, ce sont les départements (+4,3%) qui ont vu la plus forte augmentation.

Les principales dépenses sociales sont les dépenses liées au vieillissement de la population ainsi que celle de l'assurance-maladie.

Au niveau territorial, ce sont les Départements qui assurent la plus grande partie des dépenses liées à l'action sociale. L'augmentation du nombre de bénéficiaires du RSA notamment a conduit les Départements et l'État à mener une réflexion en 2016 sur la recentralisation du financement de l'allocation.

D'une manière générale, les compensations accordées par l'État aux collectivités territoriales pour les transferts de compétences sont calculées au moment de ces transferts et sont ensuite figées, dégradant la situation des collectivités en cas de dépenses transférées dynamiques.

La baisse des dotations accélère ainsi de façon drastique le mouvement de contraction des finances des collectivités. Les simulations établies pour la période 2015-2017 indiquent ainsi que l'autofinancement des collectivités territoriales devrait être divisé par deux par rapport au niveau de 2011. Cette donnée souligne le choc auquel vont devoir faire face les collectivités dans les années à venir. Pour la première fois, les collectivités territoriales vont en effet affronter une baisse réelle de leurs recettes et non un simple ralentissement de celles-ci.

En conséquence, et toute chose égale par ailleurs, les deux tiers des Départements pourraient ainsi se retrouver dans l'incapacité totale d'assurer l'équilibre de leur budget à l'horizon 2017¹⁰.

1.1.1.3 Le respect de l'équilibre budgétaire : une équation à plusieurs inconnues

Les perspectives financières des collectivités sont d'autant plus difficiles qu'elles s'inscrivent dans un cadre juridique particulier d'élaboration et d'adoption de leur budget.

Contrairement à l'État, **les collectivités territoriales sont en effet soumises à une règle particulière de respect d'équilibre budgétaire.** Le Code général des collectivités territoriales impose que leur budget soit équilibré, en dépenses comme en recettes. Les recettes doivent ainsi totalement couvrir le montant des dépenses prévues au budget. Ce principe vaut pour toute la durée d'un exercice budgétaire.

Plus précisément, cet équilibre repose en outre sur un certain nombre de conditions. Celles-ci sont examinées par le Préfet et ses services après les votes du budget primitif¹¹ et du compte administratif¹². Si elles ne sont pas respectées, le Préfet peut alors engager une procédure particulière afin de faire respecter ce principe.

L'équilibre budgétaire des collectivités territoriales est ainsi respecté lorsque :

- **Chaque section, de fonctionnement et d'investissement, est équilibrée :** les recettes de fonctionnement couvrent a minima les dépenses de fonctionnement et les recettes d'investissement couvrent les dépenses d'investissement.

L'équilibre de la section de fonctionnement se comprend comme une absence de déficit. Dans les faits et dans un souci de bonne gestion, la section de fonctionnement doit dégager un « excédent » qui va représenter l'autofinancement.

- **L'ensemble des dépenses et recettes est évalué de façon sincère.** Une collectivité ne doit ainsi pas surestimer ses recettes ni sous-estimer ses dépenses ;
- **Le remboursement du capital des emprunts est assuré par des recettes d'investissement hors nouvel emprunt.** Autrement dit, une collectivité territoriale ne peut emprunter ni pour financer ses dépenses de fonctionnement, ni pour rembourser d'anciens emprunts (voir infra).

¹⁰ Sénat, ibid

¹¹ Le budget primitif est voté par l'assemblée délibérante (conseil d'administration pour les CCAS/CIAS, conseil municipal, départemental, régional ou communautaire pour les intercommunalités). Il autorise le paiement des dépenses qui y sont inscrites et prévoit les recettes de la collectivité.

¹² Le compte administratif, adopté après la fin de l'exercice auquel il se rapporte, retrace les dépenses et recettes effectivement réalisées pendant l'année considérée.

Si le poids des finances locales dans le déficit public français reste relativement peu élevé et si les collectivités bénéficient en théorie d'une autonomie financière garantie par la Constitution, il n'en demeure pas moins que **le respect de l'équilibre budgétaire les rend particulièrement sensibles dans les faits à une baisse de leurs recettes.**

En cas de déséquilibre constaté d'un budget d'une collectivité, le Préfet, dans le cadre de la procédure dite de « *contrôle budgétaire*¹³ », peut saisir la Chambre régionale des comptes pour établir un budget en équilibre. L'assemblée délibérante de la collectivité se voit alors dessaisie de son pouvoir d'adoption du budget, la collectivité devant alors mettre en œuvre le budget ainsi arrêté par le Préfet.

Mécaniquement, la baisse des dotations de l'État incite les collectivités à repenser leurs dépenses. Dans les faits, celles-ci peuvent ainsi être amenées à revoir autant le montant de leurs investissements que celui des subventions qu'elles accordent, le périmètre de leur intervention ou leurs dépenses de personnel, afin d'assurer l'équilibre budgétaire. En tout état de cause, l'ensemble des modes de gestion traditionnels des collectivités est questionné dans ce contexte financier inédit. Faut-il y voir de ce fait la fin de ce que Jean-Marc Legrand, ancien directeur de l'Institut national des études territoriales (INET), a pu qualifier des « *30 glorieuses de la décentralisation*¹⁴ » ?

1.1.2 Un recours limité à l'endettement

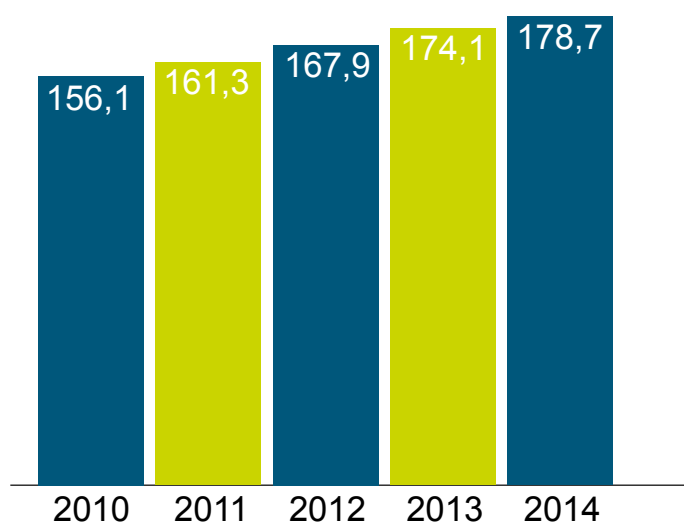
Le régime juridique de l'endettement pour les collectivités territoriales est fixé par l'article 1612-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT). En effet, leur recours à l'emprunt ne répond pas aux mêmes principes que l'endettement de l'État. Celles-ci ne peuvent s'endetter que pour couvrir des dépenses d'investissement. Ce principe, également connu sous le nom de « *règle d'or budgétaire* », vise à prévenir la dégradation des budgets locaux. La situation des collectivités territoriales françaises se rapproche d'ailleurs, par exemple, de celle de l'Union européenne qui doit assurer un équilibre strict de ses budgets, hors prise en compte de l'emprunt.

Par conséquent, **bien que l'endettement soit un instrument couramment utilisé par les collectivités pour**

financer des projets d'investissement, il reste relativement limité comparé à l'endettement de l'ensemble des administrations françaises.

Ainsi, en 2014, l'endettement total des collectivités territoriales atteint 178,7 mds d'euros, largement porté par les Communes et l'intercommunalité (62%). Les Départements représentent, quant à eux 23,5% et les Régions 14,5% de la dette locale. Toutefois, les contraintes financières qui pèsent actuellement sur les collectivités territoriales conduisent celles-ci à recourir de plus en plus à cet instrument, comme l'illustre le graphique suivant¹⁵.

Graphique n°5 : Dette des collectivités locales (en Md€)



Source : Cour des comptes - d'après l'INSEE

Il doit être souligné que l'adoption d'une législation européenne en matière prudentielle, c'est-à-dire de règles visant à limiter les risques pris par les banques dans le cadre des prêts qu'elles peuvent contracter, sont susceptibles de rendre l'accès aux crédits bancaires plus difficiles pour les collectivités à l'avenir¹⁶

Néanmoins, **la règle d'or budgétaire limite, de fait, l'endettement des collectivités qui ne représente que 9%¹⁷ de la dette publique totale, laquelle s'élève à plus de 2 000 mds d'euros.**

¹³ CGCT, Art 1612-5

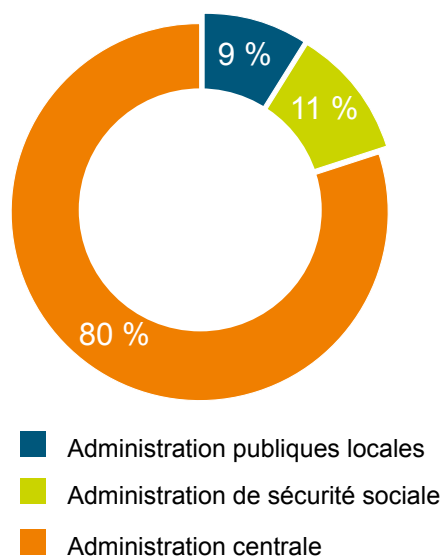
¹⁴ La lettre du financier territorial, octobre 2014

¹⁵ Rapport de la Cour des comptes, « La situation des finances publiques locales », 2015

¹⁶ Pour aller plus loin sur les difficultés d'accès au crédit, Journée d'étude : « la gestion de la dette des collectivités et établissements publics locaux », IEP de Strasbourg et CRC d'Alsace, 2012

¹⁷ Rapport de la Cour des comptes, la situation des finances publiques locales, 2015

Graphique n°5 : Dette des collectivités locales (en Md€)



Source : Cour des comptes

Il faut cependant souligner que si les collectivités sont contraintes sur les dépenses couvertes par leur endettement, ce qui limite le poids total de la dette locale, rien ne garantit la qualité de l'emprunt. Celle-ci dépend en premier lieu de la qualité des investissements financés. Par ailleurs, la qualité de la dette elle-même n'est pas toujours assurée par la règle d'or budgétaire. Ainsi, **de nombreuses collectivités ont eu recours à des emprunts dits toxiques qui ont représenté jusqu'à 13 milliards, soit 10% de la dette locale.**

POUR ALLER PLUS LOIN...

Les emprunts dits « toxiques »

Les emprunts structurés – aussi appelés emprunts toxiques – reposent sur la variation de leur taux en fonction d'un produit sous-jacent, par exemple le taux de change entre l'euro et le franc suisse. Ainsi, si initialement, les taux d'intérêt sont apparus très favorables, la dégradation des taux de change entre l'euro et le franc suisse a conduit à une envolée des taux d'intérêt auxquels étaient soumis les collectivités.

Par conséquent, les collectivités territoriales ayant souscrits à des emprunts toxiques ont dû faire face à des charges d'intérêt qu'elles ne pouvaient assumer que difficilement. L'État a donc créé un fonds de secours permettant de financer le remboursement de l'emprunt par les collectivités concernées.

Si la dette constitue une ressource pour les collectivités territoriales, c'est bien la fiscalité qui constitue la majeure partie de leurs recettes.

1.1.3 Les difficultés à exploiter le levier fiscal

1.1.3.1 Une fiscalité peu lisible à la mobilisation complexe

La fiscalité locale est constituée de l'ensemble des impôts ou fractions d'impôt affectés aux administrations publiques locales, qu'elles disposent, ou non, du droit d'en moduler le taux. Il s'agit donc d'un ensemble divers constitué notamment¹⁸ :

- Des « quatre vieilles » : la taxe d'habitation (TH), la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) et la contribution économique territoriale (CET) is-

sue de la réforme de la taxe professionnelle (TP) et qui se décompose en une cotisation foncière des entreprises (CFE), une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER).

- De diverses taxes affectées aux collectivités locales : les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), la taxe spéciale sur les conventions d'assurance ou la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), etc.

La diversité des taxes, de leurs attributaires et du pouvoir dont ceux-ci disposent pour les modifier a progressivement rendu la fiscalité locale complexe et peu lisible tant pour le contribuable que pour les collectivités elles-mêmes.

¹⁸ Définition INSEE (<http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/fiscalite-locale.htm>)

En effet, avant la suppression de la taxe professionnelle en 2010, les impôts directs étaient répartis entre les quatre échelons de collectivités par un système de superposition des taux entre les collectivités. Ce système conduisait à une dilution des responsabilités (chaque collectivité se concentrant sur la quotité de taux qui la concernait) et un manque de lisibilité sur les attributaires des impôts et taxes.

La réforme de la taxe professionnelle a permis d'attribuer à chaque échelon un certain nombre d'impôts et de taxes permettant une meilleure lisibilité pour les contribuables et pour les collectivités. Toutefois, il faut noter que la réforme de la taxe professionnelle a conduit à une baisse des impôts locaux payés par les entreprises ce qui s'est traduit par un transfert de charges vers les ménages.

1.1.3.2 La perte progressive du pouvoir de taux

Au-delà de sa complexité, **la mobilisation de la fiscalité locale apparaît difficile du fait des marges de manœuvre réduites dont disposent les collectivités sur celle-ci.** Si les collectivités peuvent avoir le choix d'appliquer certaines taxes, telle la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, le pouvoir de modifier les taux de ses impôts est strictement encadré.

Par ailleurs, une partie de la fiscalité notamment indirecte dépend des choix du législateur. Les collectivités ne disposent donc d'aucun pouvoir sur celle-ci.

Ainsi, afin d'éviter des disparités excessives en termes de fiscalité entre différents territoires, la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe foncière sur les propriétés non-bâties ne doivent pas dépasser un plafond égal à deux fois et demi la

moyenne nationale de l'année précédente (ou pour les communes, la moyenne départementale si celle-ci est plus élevée). S'agissant de la cotisation foncière des entreprises, le plafond est de deux fois et demi le taux national.

1.1.3.3 Un outil épuisé ?

La fiscalité locale ne semble pas, aujourd'hui, adaptée pour répondre au défi que constitue la baisse des dotations. En effet, représentant en moyenne 72% des recettes de fonctionnement, cet outil est difficilement mobilisable par les collectivités pour pallier le manque à gagner engendré par le pacte de confiance et de stabilité.

D'une part, dans un contexte de crise, l'utilisation du pouvoir de taux dont disposent les collectivités semble peu pertinente, sauf à soumettre le citoyen à une pression fiscale supplémentaire et difficilement supportable.

D'autre part, ce pouvoir de taux reste relativement limité et ne permet pas de combler la baisse des dotations, ou seulement de façon partielle et temporaire. Ainsi, la possibilité donnée aux Départements et aux communes d'augmenter, à titre temporaire, le taux des droits de mutation à titre onéreux (DTMO) n'a pas suffi à redonner des marges de manœuvre suffisantes notamment pour les Départements qui font face à un fort effet de ciseaux alors que ces droits de mutations présentent de plus un effet cyclique.

Ce contexte financier contraint pousse les collectivités territoriales à conduire une réflexion sur le financement de leurs activités ainsi que leurs modes de gestion.

1.2 Perspectives d'évolution et renouvellement des modes de gestion

Face à la raréfaction des ressources des collectivités territoriales, les leviers traditionnels fiscaux ou de contraction des dépenses, peuvent être limités. Cependant, ceux portant sur le mode d'exploitation du service public paraissent encore sous-exploités.

Il est question, dès lors, de **reconsidérer de nouvelles démarches structurelles d'optimisation de la stratégie budgétaire et d'efficience de la dépense publique.** Cet impératif n'est pas nouveau, mais prend un autre relief dans un contexte de remise en cause de l'État-providence et de morcellement des politiques publiques en raison de compétences partagées.

Ce mouvement de fond implique, pour les acteurs locaux, de repenser la place du service public selon

le niveau de réponse optimum à apporter à un besoin. Dans les faits, cela se traduit par une analyse plus poussée du rôle économique et social du service public (tarification différenciée, étude du coût complet, etc.) S'ajoute de plus une exigence accrue d'explicitation des actions menées, au travers d'une forme de contractualisation des interventions, en voie de généralisation.

Les CCAS/CIAS étant d'importants gestionnaires d'équipements publics, il convient par ailleurs d'attirer l'attention, dans cette partie, sur le champ encore insuffisamment exploité de la stratégie patrimoniale, dont l'optimisation reste encore trop peu mobilisée.

1.2.1 La contractualisation, levier de financement du service public

Revoir le financement d'un service selon les usages revient à approfondir le rôle économique du service public. Il s'agit d'arbitrer au mieux entre usager et contribuable pour un service adapté, entre la conciliation d'un besoin essentiel et la demande croissante pour une élévation du niveau de qualité. Le travail sur la tarification, ou sur la différenciation des coûts (complets, globaux) d'un équipement, d'un service - pour le bien-être apporté à l'usager en retour - est encore insuffisamment approfondi. L'approche sociale est ainsi tout autant à considérer que l'approche financière, ces deux piliers fondant la pertinence d'un service public.

Cela ne va pas sans difficulté pour analyser, et mieux appréhender, l'impact social des mesures prises, qui doit rester un point de vigilance.

1.2.1.1 Tarification et coût complet

La tarification différenciée vise à mieux intégrer l'individualisation du service rendu et, en particulier dans le champ social, à dimensionner le coût facturé à l'usager au regard de ses capacités financières. En effet, compte tenu de la précarité des publics concernés par ces services, la tarification et son évolution doivent être maniées avec précaution pour éviter la fuite de l'usager, alimentant les effets négatifs de non recours au service.

Cette réflexion s'inscrit d'autant plus dans le débat public que la contrainte financière sur les acteurs publics, et en particulier des administrations publiques, se fait plus pressante depuis le milieu des années 2010. Le programme du colloque annuel 2015 de l'AFIGESE (Association finances, gestion, évaluation des collectivités territoriales) sur le thème « *gestion locale et légitimité de l'action publique* », en est un exemple. Fixer le niveau adéquat de tarification exclut une réflexion seulement gestionnaire d'un service public à plusieurs vitesses, contraire à la mission de service public, avec un service de moindre qualité pour un public fragilisé. Identifier les différents publics du service et leurs modes de vie est un prérequis de l'analyse des besoins.

La problématique de la tarification soulève donc deux points spécifiques : l'un porte sur le bénéficiaire, au regard de ses capacités financières, appelant à la vigilance sur un tarif « *supportable* », l'autre repose sur le chiffrage du service via le calcul d'un coût complet réel et global.

Le premier point peut être illustré par les nouvelles politiques de stationnement dans les communes, liées à l'évolution de l'environnement législatif sur le sujet : tarification au ¼ d'heure introduite depuis 2015, dé-

pénalisation prévue fin 2016. Redéfinir le niveau et la façon de rendre le service selon les modes de vie des usagers est un réel changement de paradigme, de long terme. Il s'agit d'articuler les politiques publiques entre elles, envisagées généralement jusqu'alors selon un profil-type (automobiliste, consommateur, parent, piéton...)

Ces changements obligent la direction générale, et les services concernés, à mener une réflexion d'ensemble d'autant plus stratégique qu'elle sera co-construite avec les différents élus référents (finances, écologie urbaine, transports et stationnement, espace public entre autres) afin de prioriser les objectifs politiques : maintien des recettes de la collectivité, parking « *abordable* » pour les artisans intervenant en centre-ville, dynamisation du commerce de proximité avec les arrêts minute en surface et longue durée dans les parkings en ouvrage, niveau de pollution et modes doux de déplacement...

En outre, la gouvernance en la matière nécessite d'envisager cette politique sur le partage de l'aire urbaine, articulation essentielle dans le cadre du renforcement de l'intercommunalité.

Dans le champ social, les enjeux de tarification se posent tout autant. Si les choix de différenciation tarifaire constitue un levier d'action politique et économique, il convient de l'actionner avec prudence au regard des capacités contributives de l'usager. Une hausse de tarif, par exemple de 30%, en CLSH (centre de loisirs sans hébergement) pourrait avoir un impact négatif sur le pouvoir d'achat d'une famille, qui se verrait contrainte de renoncer à ce service. Sans compter l'impact pour la collectivité, une hausse n'entrerait pas mathématiquement une hausse des recettes pour le service et pourrait à moyen long terme modifier le profil de sa population.

Un autre exemple est donné par la Chambre régionale des Comptes (CRC) fin 2015, sur le CCAS de Clermont-Ferrand¹⁹. Le SSIAD de ce CCAS était en difficulté croissante, car confronté à des facteurs structurels d'aggravation de la perte d'autonomie des personnes âgées prises en charges. Or, en parallèle, la dotation allouée par l'Agence régionale de santé d'Auvergne ne tenait pas compte de l'état de plus ou moins grande dépendance et des besoins en soins correspondants des différents patients du SSIAD du CCAS. La CRC a donc préconisé au CCAS de **refondre les « modalités de tarification, prenant davantage en compte les profils des usagers, en termes de dépendance et d'intensité des soins infirmiers et techniques » pour continuer d'assurer, dans des conditions préservées d'équilibre financier, une prise en charge de qualité des personnes âgées** par son service de soins à domicile. Cette refonte pourrait être revue dans le cadre d'un SPASAD, réunissant SSAD et SSIAD (cf. également partie IV du rapport).

¹⁹ Chambre régionale des comptes Auvergne Rhône-Alpes : Rapport d'observation définitives sur le CCAS de Clermont-Ferrand ; « Création d'un SPASAD : observation sur le SSIAD » ; 2015

Dans ce contexte, l'analyse et le calcul d'un coût complet réel du service deviennent un autre élément central d'aide à la décision. Il permet des échelles de comparaison, comme de pilotage (adéquation du niveau de service, « *forfaits* » selon une tarification répondant aux objectifs de justice sociale...). Cet outil de gestion est un facteur de transparence et de plus grande visibilité auprès des financeurs du service comme auprès des élus et des usagers. Déployer une comptabilité analytique à l'aide de clefs de répartition choisies, complémentaire de la comptabilité normée, permet cette mise en perspective des moyens, par fonction. Il est cependant à relever que les secteurs comparatifs, s'agissant de la décomposition des coûts, sont peu nombreux (EHPAD, SAAD).

Toutefois, **l'une des difficultés à relever pour le secteur public reste la valorisation de la totalité des charges dans l'élaboration du calcul**, telles celles liées à l'immobilier.

Cela peut être le cas, par exemple, pour un proviseur, pour déterminer le coût annuel par jeune d'une formation professionnelle dans un lycée public dont les locaux sont sous propriété Région, en l'absence de protocole de répartition des charges Région-lycée.

Dans le secteur de l'aide à domicile, ce point peut être illustré avec les heures dites "improductives". Celles-ci sont bien des heures de travail, rémunérées, mais ne correspondent pas à des heures d'intervention : temps entre deux interventions, formation, absence pour congés ou maladie, entre autres. Le niveau de tarification, centré sur l'intervention, ne couvre donc pas le prix de revient du service. À cela s'ajoute le fait

que le tarif fixé peut parfois s'apparenter à un coût forfaitaire en raison de multiples facteurs, tels que les difficultés financières d'un Département ou encore une gestion peu optimisée de SAAD.

Aussi, à défaut de pouvoir travailler en coût complet réel, le dialogue de gestion contractualisé peut être un moyen de lisibilité du coût du service public, tant pour les échanges d'information ou les négociations contractuelles entre partenaires locaux, qu'à destination des usagers.

1.2.1.2 Mieux contractualiser les politiques d'intervention, pour afficher ses ambitions, ajuster les moyens et responsabiliser

La contractualisation, au sens d'engagements réciproques de parties prenantes, sur une période donnée, devient un invariant du pilotage de l'action publique, au plan national comme local. La forme de l'engagement s'est banalisée. Au plan collectif, il est désormais de plus en plus institutionnalisé (Contrats d'objectifs et de moyens ; Pacte de confiance et de responsabilité ; Charte des engagements réciproques État-collectivités-associations...), formalisant le projet politique. Au plan individuel, l'exigence d'engagement se fait plus présente face à l'objectif de responsabilisation du bénéficiaire-usager.

L'engagement est également requis pour les agents, invités à apporter leur contribution à l'amélioration du service public, ou à proposer des innovations, via notamment la fixation et le suivi d'objectifs annuels dans le cadre de l'entretien d'évaluation.

POUR ALLER PLUS LOIN...

Les COG, conventions d'objectifs et de gestion de la sécurité sociale : des objectifs nationaux politiques aux spécificités locales

Instituées depuis 1996, les conventions d'objectifs et de gestion (COG) sont conclues entre l'État et les caisses nationales des principaux régimes de sécurité sociale. Identiques dans leurs principes généraux, les COG diffèrent selon chaque branche ou régime en fonction des axes stratégiques qui lui sont propres.

Elles constituent un des leviers de modernisation et d'amélioration de la performance de la sécurité sociale. Elles formalisent dans un document contractuel la délégation de gestion du service public d'une administration porteuse aux organismes gestionnaires. Ces conventions sont signées pour une durée de quatre ans par le président et le directeur de la caisse concernée ainsi que par les ministres de tutelle. Elles sont ensuite déclinées en contrats pluriannuels de gestion (CPG) entre la caisse nationale et les caisses locales.

Chaque année, le Projet de loi de financement de la sécurité sociale précise les objectifs et moyens des Conventions d'objectifs et de gestion.

La place grandissante de ce mode de financement public garantit les droits fondamentaux (formalisation des droits et devoirs de chaque signataire), mais se révèle plus contraignant.

D'une part, sans aller jusqu'à la table rase, la négociation contractuelle pose que rien n'est définitivement acquis. Cela requiert un effort nouveau, ou du moins supplémentaire, d'argumentation avec les financeurs, d'explicitation des modalités d'intervention, de droit commun comme volontaristes : DOB (débat d'orientation budgétaire), COG (convention d'objectifs et de gestion), COM (contrats d'objectifs et de moyens)...

En période de raréfaction des ressources, la formalisation des engagements permet de mieux expliquer les choix politiques du pilotage budgétaire et de ré-interroger ses propres pratiques et modes d'intervention.

Cela apporte également une meilleure visibilité pour les gestionnaires des ressources affectées, à moyen terme. Le dialogue de gestion, annuel ou à mi-contrat, se concentre ainsi sur l'équilibre global final du contrat, et non sur les seules variations financières annuelles.

Dans ce cadre, l'analyse des besoins sociaux (ABS), en tant qu'outil d'aide à la décision, est d'autant plus importante. Offrant une vision rétrospective/prospective de mise en place et de suivi d'un dispositif, elle met en lumière l'importance de l'évaluation dans les politiques publiques (cf. partie 2.1 du rapport). En effet, il ne s'agit plus de justifier l'activité à l'aide d'une batterie d'indicateurs physiques et financiers, modalité qui a pu caractériser les premières générations de contractualisations des années 2000, et reste malgré tout encore vivace (selon l'exemple des tableaux de bord importants demandés par l'Union européenne pour justifier du FSE).

Les nouvelles générations d'engagements contractuels visent un objectif d'amélioration générale, d'efficience du service public rendu, dont le résultat dépasse le seul effet de l'action ponctuelle apportée. C'est le sens, par exemple, de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, selon laquelle toute action en matière de politique de la ville doit améliorer la prise en compte de cette problématique dans toutes les politiques publiques de droit commun.

Ce même raisonnement « d'irrigation » pourrait être préconisé dans le champ des politiques sociales. Ain-

si, toute politique publique devrait intégrer une mesure de son impact social et, en amont, une prise en compte des problématiques spécifiques de ce champ d'actions dans sa définition et sa mise en œuvre.

S'adapter à cette nouvelle donne contractuelle, si elle semble incontournable en période de ressources contraintes, ne va pas sans difficultés techniques, ne serait-ce que pour structurer des démarches d'évaluation le plus en amont possible, comme tout au long de la durée de l'action (basée sur des indicateurs contextualisés et ciblés). Au temps nécessaire à trouver pour instaurer cette démarche, s'ajoute le coût humain et financier pour mettre en place un système d'information de collecte de ces données et d'alerte des écarts. Néanmoins, conduire une telle démarche peut être payant à la fois financièrement, en terme d'optimisation, et socialement, par un bien-être amélioré.

Par ailleurs, la contractualisation se généralise désormais au financement du service via la conditionnalité des aides ponctuelles (ex : subventions). Visant à rechercher un ciblage plus fin de l'intervention publique, au sein d'appels à projets, règlements d'attribution de subventions, ... , des critères spécifiques se développent sur des problématiques connexes, ce qui permet à l'autorité publique d'orienter le pilotage de l'action menée par un tiers.

C'est le cas de dispositifs d'éco-conditionnalité des aides de nombreux Départements. Ainsi, le Calvados subordonne l'attribution d'aides au respect par les maîtres d'ouvrage, de critères de développement durable intégrant des critères « *d'acceptabilité sociale* » (facilitant l'accès de tous aux équipements via une tarification spécifique selon les capacités financières du public, ou favorisant la concertation des divers usagers en amont du projet), et « *d'insertion sociale* » (recourant aux travailleurs en insertion auprès des prestataires retenus par marché public).

Dans ce dernier critère, par exemple, le Département, compétent en matière de solidarité, et disposant d'un « *Pacte territorial d'insertion* » intègre des clauses d'insertion sociale dans les marchés publics pour les bénéficiaires du RSA. Cette mesure concerne les marchés passés pour son compte comme ceux des collectivités locales du Calvados, afin de faciliter l'insertion professionnelle de personnes éloignées de l'emploi, au sein de projets d'équipements et d'aménagements.

1.2.2 Investissement local : le coup de frein conjoncturel ne doit pas faire oublier une optimisation patrimoniale encore émergente, facteur de développement social

Les collectivités locales financent 71% de l'investissement public, dont l'évolution répond à un double enjeu, macroéconomique et de développement local²⁰. Au-delà, cette implication a des répercussions sur le développement social d'un territoire.

Le niveau d'investissement des acteurs publics locaux est un marqueur du dynamisme économique, vecteur de soutien au secteur d'activité du BTP pourvoyeur d'emplois, directs comme indirects, aux répercussions sur les finances locales (avec la hausse des bases fiscales ménages ou entreprises, à la suite d'opérations de construction ou de rénovation immobilière).

Par ailleurs, l'optimisation du patrimoine des acteurs publics reste encore un levier sous-exploité de leur stratégie politique globale.

Au plan financier, d'une part, la mise en cohérence du dimensionnement et du niveau d'entretien du patrimoine au regard des capacités financières de la structure, est un gage d'économie de long terme, évitant les phénomènes de vieillissement prématuré des équipements.

Mais d'autre part, cette stratégie dépasse la vision budgétaire. Elle nourrit l'impact social des politiques publiques. Ainsi, il s'agit bien de favoriser l'utilité sociale d'une opération d'aménagement lorsqu'une collectivité territoriale décide de favoriser l'installation, en pied d'immeuble, d'associations d'éducation populaire ou d'habitants par exemple.

L'optimisation patrimoniale sert ainsi d'instrument de pilotage de développement social au service des acteurs publics, pour des opérations immobilières et foncières de plus ou moins grande ampleur. L'inventaire exhaustif du patrimoine public est une piste encore sous-exploitée.

RETOUR D'EXPÉRIENCE

À Romans-sur-Isère, une gestion dynamique du patrimoine à la finalité sociale.

Le CCAS a été l'un des plus gros propriétaires immobiliers de la ville, avant d'enclencher à la fin des années 2000 une gestion dynamique patrimoniale. Il a développé un rôle nouveau depuis les années 2000 d'aménageur-propriétaire. Le CCAS peut se porter acquéreur d'un bien immobilier dès lors que le Conseil d'administration du CCAS a identifié/validé un besoin concret remonté du terrain.

Par exemple, l'un des membres du conseil d'administration a pu soulever une problématique de difficulté de prise en charge de personnes autistes. Le CCAS a alors joué un rôle de facilitateur auprès de l'ADAPEI en prenant en charge la construction et le suivi d'un bâtiment dédié, de l'achat du terrain, à la location du bâtiment à l'ADAPEI, jusqu'à l'appui dans la gestion du voisinage, avant de revendre celui-ci à l'association quelques années après.

1.2.2.1 Un ralentissement conjoncturel de l'investissement local qui pourrait s'amplifier : une réalité qui fragilise l'avenir

Alors que la baisse des dotations de l'État aux collectivités était partielle, sur quelques mois en 2014 (pour une montée en puissance à l'horizon 2016), la réduction de la capacité d'autofinancement induite, plus ou moins importante selon les marges de manœuvre existantes dans les collectivités, devrait peser sur les opérations futures d'investissement. C'est le constat que pose la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes dans le rapport annuel sur les finances publiques locales (cf. bas de page), qui en rappelle l'importance stratégique.

La baisse des dotations n'est pas le seul facteur conjoncturel à prendre en compte. Le cycle électoral est également une variable, tout comme le niveau d'endettement, différent d'une collectivité à l'autre. En effet, la charge des intérêts d'emprunt, portée à la section de fonctionnement, obère d'autant la capacité d'autofinancement.

La Cour alerte ainsi sur une modification structurelle à prévoir de l'équilibre financier d'une grande partie des collectivités en dépit d'un accès à l'emprunt relativement favorable (offre excédentaire de prêts de la Caisse des dépôts, de la Banque postale, de la Société de financement local, de la Banque européenne d'investissement... sous réserve d'afficher des ratios de

²⁰ Rapport annuel sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, Cour des comptes - Chambres régionales des comptes, octobre 2015

solvabilité préservés). L'enjeu du maintien de capacités d'investissement est ainsi à envisager non seulement vers une sélectivité accrue des projets, ciblés selon les priorités des choix politiques, mais également vers une réduction des dépenses de fonctionnement afin de préserver une capacité d'autofinancement suffisante.

La question de la sélectivité et de la priorisation des projets peut être illustrée via l'élaboration, de plus en plus répandue chez les acteurs locaux publics, de **PPI – programme pluriannuel d'investissement** – document d'orientation politique et outil d'aide à la décision, évolutif sur la durée du mandat, des opérations à conduire ou à cofinancer.

De plus, dans la conjoncture actuelle, sans aller nécessairement jusqu'à un coût d'arrêt des investissements, **des mesures à titre conservatoire peuvent par ailleurs être arbitrées. Celles-ci visent à maintenir la capacité de financement, sans dégrader trop fortement le niveau d'entretien** des équipements – dont le coût de remise en état ou de renouvellement, suite à une intervention trop tardive, grèverait les économies réalisées. Pour les parcs de véhicules, par exemple, cela peut aller de la rationalisation du nombre de ceux-ci à leur mise en commun entre communes lorsqu'ils sont trop spécifiques (minibus, déneigeuses...) en passant par l'allongement de la durée d'utilisation d'un à deux ans.

La problématique du suivi des investissements est d'autant plus importante que ce champ est soumis à de fréquentes évolutions normatives en réponse à des objectifs d'amélioration du niveau de qualité pour les usagers ou de renforcement de la sécurité – dans les transports, les bâtiments, les équipements... – entraînant des surcoûts conséquents.

C'est le cas de la loi de février 2005 dite « *handicap* » fixant la date du 1^{er} janvier 2015 comme échéance d'une accessibilité totale des équipements recevant

du public (ERP). Or, six mois après cette date butoir, seulement un tiers des bâtiments concernés étaient aux normes, selon le Secrétariat d'État aux personnes handicapées, en raison de contraintes techniques ou financières, ou, dans certains cas, d'une programmation insuffisante des travaux et aménagements à identifier et à faire réaliser. Les Agendas d'accessibilité programmée, à mettre en œuvre obligatoirement en cas de non-respect de l'échéance, doivent permettre de pallier ce déficit de planification technique, financière et de concertation avec les commissions de sécurité.

1.2.2.2 Initier une stratégie patrimoniale active, enjeu d'équilibre budgétaire et « *d'utilité sociale et économique* »

La justification d'une opération d'investissement s'inscrit dans un cadre de plus en plus réglementé : débat annuel d'orientation budgétaire des collectivités, études d'impacts environnementales, analyse préalable pour un partenariat public-privé. Plus récemment, est apparue la notion « *d'évaluation de l'utilité sociale et économique des opérations d'investissement* » (loi de programmation des finances publiques 2012-2017, de décembre 2012). Y sont soumis les projets d'investissement financés par l'État, ses établissements publics et les établissements publics de santé, devant inclure l'impact pluriannuel de cette opération sur les dépenses de fonctionnement.

Pour autant, l'optimisation patrimoniale est encore balbutiante dans le secteur public. Au-delà d'un inventaire exhaustif parfois complexe à conduire, elle nécessite une approche globale, financière, sociale et technique : entretien des locaux, amortissements comptables, gain économique et sociaux de la valorisation patrimoniale, étude de la forme juridique pertinente (mise à disposition, bail emphytéotique administratif, location...).

POUR ALLER PLUS LOIN...

L'amortissement

Cette technique comptable permet de constater le montant de la dépréciation d'un bien - résultant de l'usage, du temps, du changement de technique - et de dégager des ressources pour le renouveler. L'obligation comptable d'amortir les immobilisations s'impose aux collectivités, à leurs groupements, et à leurs établissements publics, de plus de 3500 habitants (sauf cas particuliers définis par les instructions comptables).

Structurer cette stratégie revient à dimensionner le patrimoine selon les capacités financières mobilisables et le service à rendre. Il s'agit d'identifier les biens devenus « *inadaptés* » avec le temps et l'évolution des besoins, afin d'éviter des phénomènes de vieillissement prématuré.

Déterminer une stratégie patrimoniale active²¹, c'est définir des orientations politiques ciblées, parfois au sein d'un schéma directeur du patrimoine foncier et immobilier, s'appuyant sur des facteurs clefs : professionnalisation des agents en charge de l'immobilier ; plan de suivi des opérations, adossé au PPI permettant

²¹ Cour des comptes, Rapport public annuel 2013 ; « L'immobilier des collectivités territoriales ; vers une gestion plus dynamique. »

de grouper certains projets (exemple : construction d'une extension et d'une réhabilitation sur un même bâtiment) ; inventaire du patrimoine et de son état de conservation ; planification des coûts d'entretien des bâtiments ; renégociation des polices et garanties d'assurances.

1.2.3 La péréquation, enjeux et définition

La péréquation est le pendant indispensable de l'augmentation des compétences territoriales et de l'autonomie octroyée aux collectivités territoriales, laquelle suscite parfois des inégalités. **Sa finalité est d'atténuer les disparités entre collectivités en assurant une redistribution des ressources en fonction d'indicateurs physiques et financiers.**

La péréquation a été consacrée à l'occasion de la révision constitutionnelle de 2003. L'article 72-2 C dispose que « *La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ». Elle peut être verticale - dans ce cas, l'État répartit équitablement les dotations entre collectivités de manière différenciée en fonction de critères de ressources et de charges, ou horizontale - ce sont alors les collectivités qui mettent en œuvre directement la péréquation, avec parfois l'appui opérationnel de l'État.

Partant du constat que les ressources et charges des collectivités dépendent de contraintes géographiques et économiques (ex: importance du tissu industriel ou tertiaire, dynamisme des bases fiscales, etc.), la péréquation vise à améliorer l'adéquation entre les ressources et les charges au sein de chaque niveau de collectivité locale. Ainsi, 5% des collectivités territoriales possédaient 80% des bases de taxe professionnelle. L'enjeu est donc de soutenir les collectivités structurellement défavorisées tout en incitant les collectivités à mener des politiques de développement local dynamiques.

1.2.3.1 Comment la péréquation se décline-t-elle ?

Pour ce faire, des instruments de péréquation fonctionnels ont été mis en place au travers principalement des dotations de l'État aux collectivités, dont la Dotation Générale de Fonctionnement est la principale, représentant près de 40 Mds d'euros chaque année. La DGF, dans son principe, vise à soutenir les communes à fortes dépenses de fonctionnement et à faibles recettes fiscales. La part de la DGF consacrée à la péréquation (tous niveaux de collectivités) est passée de 4,5 Md€ en 2004 (12,3 % de la DGF) à 7,23 Md€ en 2012 (17,5 % de la DGF).

Depuis la réforme de 2004, la péréquation apparaît dans les dotations accordées aux Départements et aux Régions. Au niveau des communes, elle est incluse dans la « *dotation d'aménagement* ». En outre, des dispositifs spécifiques ont aussi été mis en place, comme la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale. De son côté, le levier fiscal a originellement été peu sollicité, hormis au niveau du financement de l'intercommunalité et à l'occasion de la réforme de la taxe professionnelle qui a inclus des mécanismes de péréquation.

1.2.3.2 L'importance des volumes financiers mobilisés témoigne de la nécessité de favoriser la solidarité entre les collectivités

Les dispositifs de péréquation verticale, qui concernent toutes les collectivités territoriales, représentaient, en 2014, 7 928 M d'euros. Parmi eux, la dotation de péréquation des régions représentait 193 M d'euros, la dotation de péréquation urbaine 787 M, la dotation d'intercommunalité 2 724 M et la Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, bénéficiant aux communes, s'élevait à 1 491 M d'euros. Les outils de péréquation verticale représentent 86% des montants consacrés à la péréquation.

Tableau - Principaux outils de péréquation verticale

Régions	Départements	Intercommunalités	Communes
Dotation de péréquation des régions	Dotation de fonctionnement minimale (DFM)	Dotation d'intercommunalité	Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)
	Dotation de péréquation urbaine (DPU)		Dotation de solidarité rurale (DSR)
			Dotation nationale de péréquation (DNP)

Source : <http://www.collectivites-territoriales.gouv.fr/>

POUR ALLER PLUS LOIN...

La péréquation en soutien au développement des solidarités intercommunales

Le développement de l'intercommunalité joue un rôle important en matière de péréquation.

À cet effet, le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) a été mis en place en 2012. Premier mécanisme national de péréquation horizontale pour le secteur communal, la loi de finances pour 2012 prévoit une montée en charge progressive pour atteindre à partir de 2016 2% des ressources fiscales communales et intercommunales, soit plus d'1 Md d'euros.

La mutualisation des ressources et des charges entre les communes membres d'un EPCI contribue à améliorer la répartition des services rendus à la population. Par ailleurs, l'existence de transferts péréquateurs pour les EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU) dans le cadre de la dotation de solidarité communautaire assure une péréquation interne qui peut être parfois très importante.

La dotation d'intercommunalité est répartie pour 70 % de son montant sur la base des écarts de potentiels fiscaux des EPCI par rapport à la moyenne de leur catégorie juridique, ce qui en fait un fort outil de solidarité entre collectivités.

Les dispositifs de péréquation horizontale, moins nombreux, se développent aujourd'hui sur la base d'une péréquation des ressources fiscales des collectivités. Jusqu'en 2010, celle-ci reposait essentiellement sur le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF) et les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP). C'est dans le prolongement de la réforme de la taxe professionnelle en 2010 que quatre nouveaux fonds nationaux de péréquation horizontale ont été créés

- le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux, perçus par les départements ;
- le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) ;
- le fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) des départements ;
- le fonds national de péréquation des ressources des régions et de la collectivité territoriale de Corse.

Tableau - Principaux outils de péréquation horizontale

	Régions	Départements	Intercommunalités	Communes
Péréquation horizontale	Fonds national de péréquation des ressources des régions	Fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux des départements	Dotation de solidarité communautaire (DSC) Facultative	Fonds de solidarité de la région Ile de France (FSRIF)
		Fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçue par les départements	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)
				Fonds départemental de péréquation de la taxe additionnelle aux droits de mutation

Source : <http://www.collectivites-territoriales.gouv.fr/>

Au final, les outils de péréquation horizontale représentaient 1 286 millions d'euros en 2014, soit 14% des montants consacrés à la péréquation. Ils peuvent

permettre de donner un nouvel élan à la réduction des inégalités territoriales.

PARTIE 2

Retours d'expérience de CCAS/CIAS face à la contrainte financière et la complexification de la demande sociale

Les échanges menés avec les CCAS / CIAS ont permis de faire émerger une tendance forte : dans un contexte budgétaire resserré, les établissements doivent adapter leur action à l'évolution de la demande sociale émanant de leurs territoires. Si l'urgence ne semble généralement pas encore d'actualité, il reste que les CCAS doivent prendre la mesure des évolutions à venir.

2.1 L'action des CCAS/CIAS s'inscrit dans un contexte financier contraint les obligeant à intégrer une logique d'optimisation de la dépense

2.1.1 Un contexte financier général contraint mais une relative sanctuarisation des budgets des CCAS/CIAS

Le contexte financier dans lequel les CCAS/CIAS inscrivent leur action apparaît comme fortement contraint. Si la baisse des dotations de l'État envers les collectivités territoriales pèse sur l'ensemble de l'action de celles-ci, y compris sur l'action sociale, il est important de noter que la plupart des CCAS/CIAS

interrogés indiquent ne pas encore subir entièrement l'impact de la baisse des dotations. Celle subie par les collectivités de rattachement ne s'est pas encore traduite par une baisse de budget des CCAS/CIAS. En effet, pour le moment, les collectivités ont, pour la plupart, cherché à absorber la baisse des dotations en réduisant leurs excédents bruts d'exploitation et, ainsi, faire peser l'essentiel de l'effort d'économie sur les dépenses d'investissement. Or, l'action des CCAS/CIAS repose peu sur des dépenses d'investissement ce qui a permis, jusqu'à présent, de limiter l'effet de la baisse des dotations sur leur action.

POUR ALLER PLUS LOIN...

Le budget des CCAS/CIAS

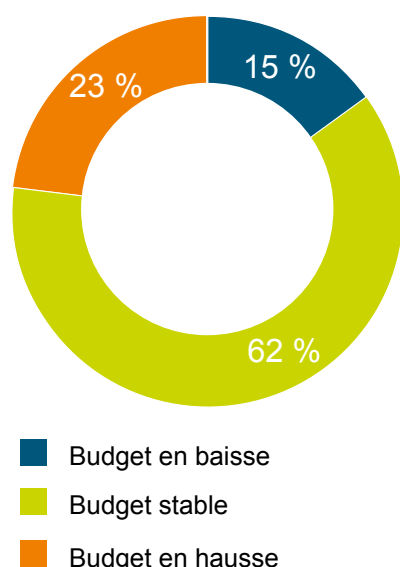
Le budget des CCAS/CIAS (article R. 123-25 CASF) est notamment composé :

- des subventions versées par la commune et qui permettent d'assurer l'équilibre budgétaire,
- du produit des prestations fournies par le CCAS/CIAS,
- des versements effectués par les organismes ou collectivités au titre de la participation financière aux services gérés par le CCAS/CIAS,
- du produit des prestations remboursables,
- des subventions d'exploitation et participations,
- des remboursements de frais liés à l'établissement de demandes de dossiers d'aide sociale légale,
- du tiers du produit des concessions de terrains dans les cimetières,
- des sommes encaissées par les casinos au titre des orphelins,
- des remboursements par le département, des frais exposés en matière de prestations d'aide sociale,
- du produit des emprunts.

Les principes comptables et budgétaires qui s'appliquent aux CCAS/CIAS sont ceux des finances publiques locales. En effet, les budgets des CCAS doivent respecter le principe d'équilibre et de sincérité budgétaire. Doivent également y être inscrites les dépenses obligatoires. Par ailleurs, un débat d'orientation budgétaire doit être organisé dans les CCAS rattachés à des communes de plus de 3 500 habitants.

Le CCAS est soumis aux règles de la comptabilité publique. La circulaire M14 relative à la nomenclature budgétaire s'applique. En revanche, ceux-ci ayant à gérer directement des établissements et services sociaux et médico-sociaux doivent leur appliquer la circulaire M22. Cela pose la question de la complexité dans laquelle les CCAS/CIAS inscrivent leur action et leur pilotage financier. En effet, la M22 présente des particularités liées aux liens avec les autorités de tarification. Cette situation oblige ainsi les directeurs et directrices de chaque CCAS/CIAS à s'approprier chaque nomenclature avec ses particularités. Leur maniement représente par ailleurs un temps non négligeable de préparation pour les équipes budgétaires.

Graphique n°7 : Évolution de la situation budgétaire des CCAS/CIAS interrogés sur les trois dernières années



Source : Eurostat, Insee (2006)

Il semble, en effet, que les budgets des CCAS/CIAS, et plus largement l'action en direction des populations fragiles, ont été "sanctuarisés" par les élus dans la majorité des structures interrogées (cf. graphique).

Ce constat, qui a émergé au cours des entretiens, semble confirmé par le "Baromètre de l'action sociale" 2014 réalisé par l'UNCCAS²¹. Selon l'enquête, « 64% des CCAS ont augmenté le budget consacré aux aides facultatives au cours des trois dernières années » sans que cette mesure ne se fasse au détriment d'autres dépenses tandis que « 59% d'entre eux ont fait évoluer les critères d'attribution de leurs aides au cours des dernières années en majorité au profit d'un élargissement des conditions d'éligibilité ».

2.1.2 Une contrainte financière renforcée par le manque de visibilité pluriannuelle et la dégradation des budgets communaux

Si la contrainte financière ne s'est pas encore traduite par une réduction de l'ensemble des budgets des CCAS/CIAS, les questions des économies, de la rationalisation de leur action et de l'optimisation de leurs dépenses sont devenues centrales. Ceux-ci mettent en avant l'absence de visibilité sur leurs budgets d'une année sur l'autre. De plus en plus, ils entrent dans une logique de négociation, argumentée et difficile, avec les communes et intercommunalités auxquelles ils sont rattachés sur le niveau de la subvention accordée, dans la mesure où ce financement constitue une part importante du budget des CCAS/CIAS.

La contrainte financière a surtout conduit à un changement dans l'approche et les modes de fonctionnement en innervant l'ensemble de leur action et en faisant de l'optimisation des dépenses une priorité.

2.1.2.1 Absence de vision pluriannuelle

Cette contrainte financière se traduit donc essentiellement par une attention particulière portée aux dépenses de fonctionnement. L'impact de la contrainte financière est renforcé par le manque d'une vision pluriannuelle des budgets des CCAS/CIAS du fait de l'absence de contractualisation, notamment sur la subvention versée par la commune / l'intercommunalité. Ce manque de visibilité découle notamment de la difficulté pour les communes et intercommunalités à disposer, elles-mêmes, d'une visibilité sur leurs budgets. Quelques dispositifs de conventionnement peuvent cependant exister avec les autorités de tarification, s'agissant des financements des établissements des services sociaux et médico-sociaux. Ce manque de visibilité et d'anticipation financière rend l'action des CCAS/CIAS plus fragile.

²¹ Enquête réalisée du 24 juin au 18 juillet 2014 auprès des 3 960 CCAS et CIAS adhérents à l'UNCCAS

POUR ALLER PLUS LOIN...

Mettre en place un projet social pour déployer une démarche participative de conventionnement pluriannuel

Afin d'identifier les actions menées par les CCAS/CIAS et de renforcer la visibilité et la pluriannualité des actions dispensées sur le territoire, ces derniers peuvent mettre en place un projet social communal ou intercommunal. Ce projet a vocation à décliner un programme social en identifiant les priorités, les dispositifs déployés sur le territoire tout en intégrant, si possible, une dimension financière. Ce panel d'actions, nécessairement prospectif, doit regrouper l'ensemble des politiques publiques sociales, les objectifs et les façons d'y répondre.

L'intérêt de la mise en place d'un tel projet réside également dans l'articulation qui doit être faite avec l'ensemble des politiques à vocation sociale mises en œuvre dans la commune pour garantir une cohérence dans l'action municipale sur le territoire de la commune.

Le projet social est une démarche participative qui doit intégrer tant les agents que les associations présentes sur le territoire et les usagers. Reposant sur un état des lieux approfondi de la situation sociale du territoire, les valeurs sur lesquelles repose l'action municipale et sur les priorités, l'utilisation de l'analyse des besoins sociaux constitue un pilier dans la construction du projet.

Une fois les priorités et l'ensemble des actions identifiées, le projet social peut permettre de renforcer le conventionnement pluriannuel tant avec la commune que les acteurs extérieurs en constituant le socle de réflexion sur lequel la négociation peut porter. Il constitue, en ce sens, un outil fondamental pour améliorer la visibilité des CCAS/CIAS sur leur financement, et s'inscrire ainsi dans une logique d'anticipation renforçant la gouvernance et l'action de ces derniers.

2.1.2.2 Des situations compliquées : fruit de difficultés antérieures

Le maintien des budgets consacrés aux CCAS/CIAS cache toutefois des situations de contraintes financières particulièrement fortes. Les CCAS/CIAS ayant fait l'objet d'une réduction importante de leur budget subissent, souvent, la dégradation de la situation financière de leur commune/intercommunalité de rattachement. Les élus locaux semblent toutefois accorder, dans la mesure du possible, une importance particulière au maintien des budgets sociaux.

Cette exigence d'optimisation des dépenses touche à la fois les partenaires bénéficiant du financement des CCAS/CIAS mais peut également les impacter directement en subissant le retrait de certains acteurs. En effet, étant l'échelon d'intervention de proximité, ils doivent assumer la continuité de l'action sociale et la prise en charge des populations les plus fragilisées, y compris lorsque le Département ou l'État réduit son offre d'intervention sociale. La contraction des financements de la part des acteurs extérieurs (conseil départemental, caisse d'allocations familiales, État, etc.) impacte directement les actions menées sur les territoires.

2.1.3 Les conséquences de la contrainte dans un réseau partenarial

La contrainte financière qui pèse sur les collectivités impacte non seulement l'action des CCAS/CIAS mais aussi celle de leurs partenaires. En effet, les associations et autres acteurs sociaux bénéficiant d'une participation financière des CCAS/CIAS peuvent pâtir de la réduction des moyens des collectivités.

Il existe donc un double mouvement :

- La baisse des subventions des autres acteurs sociaux (Départements, CAF, etc.) vers les CCAS/CIAS
- La réduction du périmètre d'intervention de ces mêmes acteurs qui conduit à un report potentiel des bénéficiaires vers les CCAS/CIAS

RETOUR D'EXPÉRIENCE

À Roubaix, l'impact des choix des acteurs extérieurs sur l'action du CCAS

Le CCAS de Roubaix a subi un important report de charge des autres administrations (caisse d'allocations familiales, pôle emploi, etc.) qui ont choisi de fermer l'accueil du public pour mettre en place un accueil uniquement sur rendez-vous pris sur Internet. Le CCAS a donc dû accueillir les personnes n'ayant plus accès au service spontanément et assumer la prise de rendez-vous notamment du fait de la fracture numérique qui peut exister avec certaines populations fragiles.

Outre la baisse des subventions des conseils départementaux et de l'État, il existe notamment un risque quant à la temporalité de leur financement. À titre d'illustration, il a été souligné que les subventions de l'État quant à l'hébergement d'urgence ne sont versées qu'en fin d'année ce qui implique que les CCAS/CIAS doivent puiser dans leur trésorerie pour assurer leur action dans ce domaine tout au long de l'année.

C'est notamment le cas du recours au mécénat. Les CCAS/CIAS interrogés indiquent un sentiment partagé. Si un certain nombre d'entre eux affirment y avoir déjà eu recours, d'autres soulignent que ce mode de financement semble plus adapté pour les associations notamment du fait des contreparties qui peuvent être demandées lors de la mise en œuvre d'un projet. En effet, la question de l'éthique dans le choix des ressources utilisées pour le développement de dispositifs sociaux est une dimension particulièrement prise en compte par les directrices et directeurs interrogés.

2.1.4 Les financements alternatifs et les acteurs extérieurs

Afin de pallier la baisse des subventions des acteurs institutionnels traditionnels, les CCAS/CIAS développent de plus en plus des modes de financement alternatifs et innovants qui peuvent toutefois présenter certaines limites.

POUR ALLER PLUS LOIN...

Le mécénat et le sponsoring

Les CCAS/CIAS étant des établissements publics, assimilés à un organisme d'intérêt général ayant un caractère social, ils sont autorisés à recevoir des dons et des legs de particuliers et d'entreprises.

- Le mécénat social de la part des particuliers ouvre droit à une déduction fiscale de 66% dans une limite de 20% du revenu imposable.
- Pour les entreprises, le mécénat constitue un acte libre qui permet de financer des projets d'intérêt général. Il repose uniquement sur l'engagement des deux parties. Il n'est donc pas possible pour l'entreprise mécène d'exiger une contrepartie publicitaire de la part du bénéficiaire. Le recours aux entreprises peut s'inscrire dans un projet de territoire visant à développer l'engagement et la responsabilité sociale des entreprises tout en leur permettant d'affirmer des valeurs et de renforcer leur image auprès des citoyens. Pour les entreprises, les dons, en nature ou en espèces, sont déductibles à hauteur de 60% des impôts sur les bénéfices (art. 238 bis du Code des impôts).
- Le mécénat social est à distinguer du sponsoring qui ne se fait pas dans le cadre d'une action philanthropique mais dans une perspective commerciale. Dès lors, le sponsor peut exiger des contreparties notamment à travers la promotion de ses produits ou de son image.

De plus en plus de CCAS/CIAS fonctionnent également en recherchant de nouveaux acteurs extérieurs (Europe, État, autres collectivités territoriales ou des acteurs privés) susceptibles de financer des dispositifs notamment en fonctionnement par appel à projets

ou en ayant recours à des fondations voire aux fonds européens. Il faut toutefois souligner la technicité parfois requise pour répondre à des appels à projets, souvent complexes, qui nécessitent un investissement en temps important.

La crise économique qui touche la France depuis 2008 a conduit à une augmentation forte et à une diversification de la demande sociale qui imposent aux CCAS/CIAS d'adapter leurs actions. **Cette situation financière globale des CCAS/CIAS qui semble se**

maintenir apparaît donc comme un trompe l'œil. Les CCAS/CIAS s'efforcent en réalité de couvrir, à moyens constants, une population de plus en plus large et des situations de précarité qui se diversifient.

2.2 Les CCAS / CIAS doivent aussi s'adapter à l'évolution d'une demande sociale se complexifiant

Les profils des bénéficiaires des dispositifs mis en place par les CCAS / CIAS sont aujourd'hui pluriels et traduisent une **évolution continue de la demande sociale**, marquée par des parcours de vie non linéaires : familles monoparentales, personnes âgées aux retraites modestes, allocataires de minima sociaux, travailleurs précaires, etc. Par leur action quotidienne, au cœur des territoires, les CCAS luttent concrètement contre ces phénomènes d'exclusion, d'isolement et de repli sur soi. La tendance, relevée dans le cadre des entretiens menés, est au **développement d'un accompagnement plus global sur des « parcours », plutôt qu'une simple aide ponctuelle.**

L'adaptation des dispositifs à l'évolution des besoins et, dans ce cadre, l'analyse des besoins sociaux comme outil d'anticipation, la coordination entre acteurs et l'amélioration de la qualité des réponses apportées aux sollicitations sont devenues prioritaires. L'accès aux soins émerge également comme un enjeu déterminant de l'intervention des CCAS.

2.2.1 L'évolution des profils des demandeurs : familles monoparentales en tête, personnes âgées et salariés précaires

L'action repose de moins en moins sur le statut des usagers, mais davantage sur les parcours et la prévention des situations de décrochage. Même si elle reste difficilement mesurable, **une évolution davantage qualitative tournée vers de nouveaux publics cibles est en œuvre.** L'objectif poursuivi par les dispositifs en place : que les personnes en difficulté soient davantage dans une démarche active. A Nantes, le CCAS se positionne pleinement dans une perspective d'accompagnement des personnes en situation de décrochage par des missions de conseil budgétaire, de micro-crédit, d'aide à l'acquisition de complémentaire santé. Ces dispositifs s'appuient sur le niveau de ressources, indépendamment du statut des publics.

L'analyse des publics concernés par le risque de précarité permet de souligner le **fort degré de vulnérabi-**

lité des familles monoparentales, désignées par 67% des CCAS interrogés lors du Baromètre de l'action sociale locale 2014 de l'UNCCAS comme l'un des publics dont les demandes continuent d'augmenter. Parmi elles, une directrice constate que les hommes séparés ou divorcés sont de plus en plus nombreux.

Les **publics en emploi rémunérés au niveau du SMIC** apparaissent également comme un public fragilisé. En effet, les besoins exprimés par des personnes salariées travaillant à temps partiel, ou de manière précaire, invitent les CCAS à adapter leurs dispositifs. À Nantes toujours, les foyers à bas revenus (moins de 900 euros par mois, soit 60% du revenu médian), représentent 16% des ménages nantais et la ville compte 16 000 bénéficiaires de minima sociaux. À Romans-sur-Isère, les travailleurs pauvres et les personnes âgées retraitées s'ajoutent désormais aux bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) et les femmes seules ou avec enfants. D'une manière générale, l'attention portée à la situation des **personnes âgées en situation de précarité** nécessite d'adapter les dispositifs en renforçant notamment les services à domicile et les soins, comme l'a effectué le CIAS du Grand Auch.

Les CCAS interrogés semblent accorder une place importante à la **responsabilisation de ces publics**. Par exemple, à Grand-Quevilly, l'octroi des aides est concomitant d'une entreprise de sensibilisation du public bénéficiaire à la gestion de cette aide (« *accompagnement éducatif budgétaire* »). L'encouragement à la mensualisation des dépenses ou encore la systématisation de rendez-vous avec des conseillers, apparaissent comme des solutions privilégiées dans ce cadre.

Depuis quelques années, **une autre catégorie de public fragilisé est aussi apparue avec l'accueil de réfugiés plus nombreux.** Au CIAS du Grand Auch, qui a observé une augmentation de ce public depuis trois ans, l'accueil est assuré en lien avec les associations locales pour l'hébergement d'urgence, le Centre d'accueil des demandeurs d'asile local venant en appui de la métropole toulousaine. Le cas de la ville de Strasbourg est aussi éclairant à ce sujet.

RETOUR D'EXPÉRIENCE

À Strasbourg, le cas des demandeurs d'asile en fin de droit²³

La hausse de la demande sociale se traduit notamment, à Strasbourg, par la **précarisation de nouveaux publics de demandeurs d'asile** arrivés en fin de droit ou, s'agissant de familles, de droits incomplets (certains membres de la famille se retrouvant en fin de droit quand d'autres membres bénéficient encore des dispositifs attachés à ce statut). Cette situation est notable depuis 2013.

En conséquence, dès la perte du statut de « *demandeur d'asile* », les travailleurs sociaux ne peuvent plus activer les dispositifs d'accompagnement ou d'aide financière. Le CCAS se tourne alors vers le tissu associatif.

Le nombre de familles avec enfant suivies par le CCAS de Strasbourg tend à augmenter, dont certaines ne disposent d'aucune solution de logement ou d'aides financières. Une vingtaine se retrouverait ainsi sans hébergement tous les soirs.

Pour faire face partiellement à cette situation d'urgence, des dispositifs complémentaires ont vu le jour en lien avec l'État et le Département. Ainsi, au terme du plan hivernal, le CCAS a pris le relais pour continuer d'héberger les publics (en prenant en charge les loyers, en mobilisant des immeubles voués à la démolition, proposant des loyers très bas). Cette prise en charge du CCAS était alors permise par un excédent budgétaire cumulé.

2.2.2 Au ressenti persistant d'une augmentation des aides facultatives²⁴ s'ajoute la progression des phénomènes de renoncement aux soins et de non recours aux droits sociaux

Plus des deux tiers des CCAS interrogés dans le Baromètre 2014 (68 % en 2014) ressentent une hausse des demandes d'aides qui leur sont adressées, surtout dans les grandes villes et territoires de plus de 30 000 habitants (écart de 22 points avec les territoires de moins de 5 000 habitants). Cela peut s'expliquer par la concentration de la précarité dans les centres urbains et des besoins exprimés davantage sur ces territoires.

Les éléments déclencheurs des nouvelles demandes d'aides adressées aux CCAS sont : **l'accès aux soins** (21% des réponses), le **surendettement** (55%), la

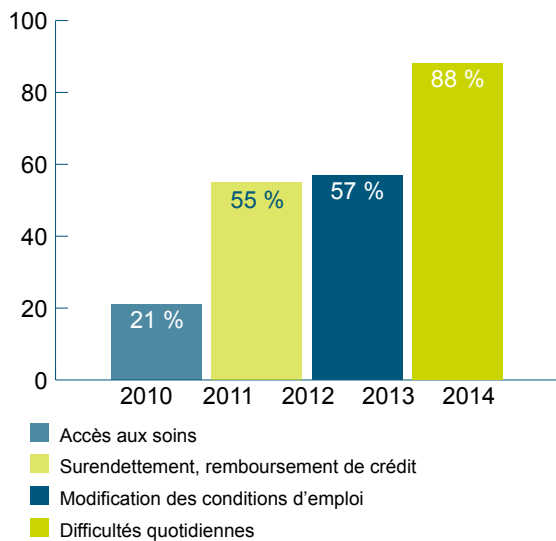
modification des conditions d'emploi (57%) et enfin, les **difficultés quotidiennes** (88%) telles que le paiement des loyers ou des factures d'énergie. Cette situation n'est pas anodine pour les finances des CCAS. A Pradines, la moitié de l'enveloppe dédiée aux aides individuelles est consacrée au remboursement des factures d'eau impayées, que le CCAS règle en bout de chaîne. D'une manière générale, le territoire du CCAS de Pradines a enregistré une nette augmentation des demandes d'aides individuelles en 2015 par rapport à 2014.

Au-delà du constat d'augmentation de la demande sociale, mentionné par la plupart des CCAS/CIAS interrogés, il a été relevé la **difficulté d'adapter l'action sociale de proximité aux situations particulières** et au cas par cas. Cette tendance complexifie la mise en place d'actions globales sur un territoire, comme le relève le CIAS de la communauté de communes de l'Ernée.

²³ Le migrant, selon la définition de l'ONU, est une personne née dans un pays et qui vit dans un autre pays pour une durée supérieure à un an, quelles qu'en soient les raisons. Un réfugié est une personne forcée de quitter son pays à cause d'une crise politique majeure : guerre, violences ethniques. Il est d'abord demandeur d'asile, le temps que sa situation soit étudiée et, s'il correspond aux critères de la Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés, il obtient alors le statut de réfugié.

²⁴ Les aides sociales facultatives des CCAS sont accordées à des personnes en situation de précarité ou à faibles ressources, ou encore confrontées à des difficultés ponctuelles. Elles prennent la forme de prestations qui sont remboursables ou non remboursables (cf article L123-5 du code de l'action sociale et de la famille : chaque CCAS mène une action générale de prévention et de développement social dans la commune par le biais de prestations en espèces, remboursables ou non et de prestations en nature)

Graphique n°8 : Principaux éléments déclencheurs des nouvelles demandes d'aides adressées aux CCAS



Source Baromètre 2014

48% des CCAS interrogés dans le cadre du Baromètre 2014 de l'action sociale locale estiment que les ménages modestes renoncent à accéder aux soins ; une proportion qui atteint jusqu'à 61% des CCAS de villes de plus de 30 000 habitants, et ce en dépit d'une offre de soins supérieure. La forte représentation des personnes âgées en milieu urbain, surexposées à ces problèmes de santé, peut l'expliquer. **La récente loi d'adaptation de la société au vieillissement** consacre que l'action sociale est à orienter vers l'aide et le soin selon un accompagnement général. Les CCAS de petite taille ne disposant pas d'un service de soins devront donc s'appuyer sur le tissu associatif pour atteindre cet objectif.

POUR ALLER PLUS LOIN...

La loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement

L'objectif de cette loi du 29 décembre 2015 est, d'après le Gouvernement, de « *répondre à une demande forte des Français d'anticiper les conséquences du vieillissement de la population sur la vie sociale et les politiques publiques dans leur ensemble, alors qu'en 2060, un tiers de la population aura plus de 60 ans et que les plus de 85 ans seront près de 5 millions, contre 1,4 million aujourd'hui* ».

Il revient aux Départements d'assurer la revalorisation de l'allocation personnalisée pour l'autonomie (APA) à domicile, dite "APA 2" (d'environ 13%) et de mettre en place le droit au répit pour les quelques 4,3 millions d'aidants familiaux qui s'occupent d'un proche handicapé ou dépendant. Cette mesure vise notamment à soutenir les salariés assumant un double rôle (leur travail et leur mission d'aidant familial), qui seront de plus en plus nombreux à s'occuper d'un parent ou d'une connaissance âgée ou handicapée. Des facilités dans l'accès aux congés sont notamment prévues.

Afin de soutenir le financement de l'APA, son taux de compensation par l'État passera de 31% à 36%, tandis que l'intégralité du produit de la contribution additionnelle de solidarité (prélevée auprès des retraités acquittant l'impôt sur le revenu) sera affectée au vieillissement.

L'augmentation continue de la population retraitée pose néanmoins la question de la soutenabilité de ces mesures à long terme pour répondre à une demande de plus en plus importante. Enfin, l'impact de cette revalorisation de l'APA sur le niveau de prise en charge des personnes âgées et dépendantes par les CCAS/CIAS devra également être mesuré.

Au final, **les difficultés liées au contexte socio-économique conduisent à renforcer les obstacles que les ménages modestes rencontrent dans l'accès aux soins et aux biens et services élémentaires** tels que l'alimentation ou les activités du jeune public. Les factures d'énergie, les soins et les loyers sont ainsi les trois premiers postes de dépenses auxquels les ménages renoncent à faire face.

En outre, **le non recours aux droits sociaux est un phénomène important**, ayant nécessité de la part d'une majorité de CCAS la mise en place de dispositifs spécifiques d'informations sur les droits et d'orientation vers des acteurs institutionnels ou associatifs. 44 % des CCAS jugeaient en 2014 que le non-recours aux droits sociaux ou aides légales est assez (37 %), voire très important (7 %) sur leur territoire.

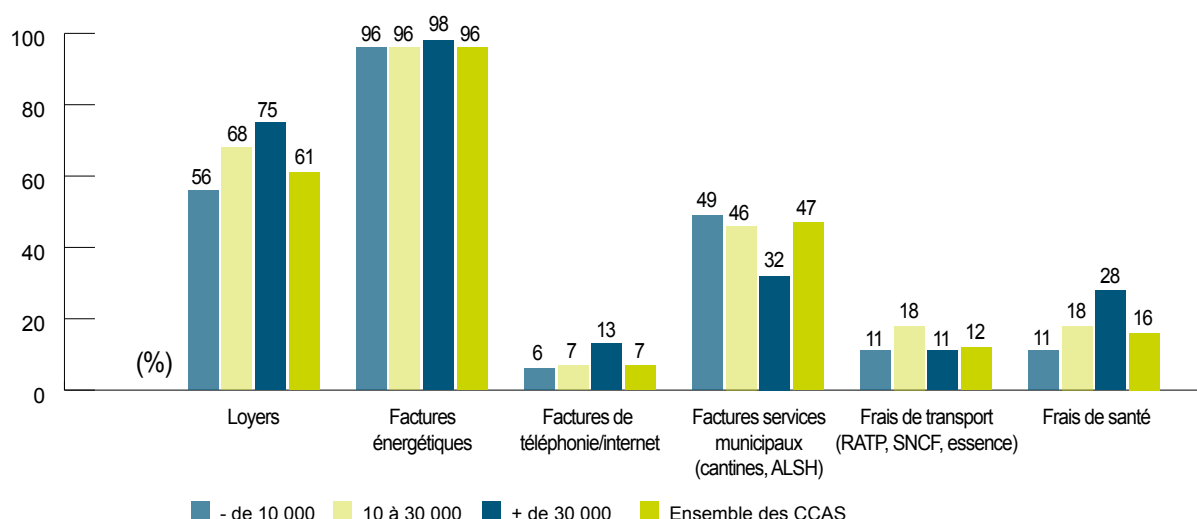
2.2.3 Des distinctions fortes à opérer dans l'approche de l'action sociale locale en fonction de la nature des territoires

Les difficultés d'accès aux services municipaux (cantine, centre de loisirs, périscolaire, etc.) sont plus fréquentes pour les ménages vivant dans des villes de moins de 10 000 habitants. C'est le cas de 49% des CCAS des territoires de moins de 10 000 habitants, contre 32% pour les territoires comptant plus de 30 000 habitants, d'après le Baromètre 2014. Cette tendance peut, par ailleurs, s'expliquer par le développement par les villes moyennes et grandes de politiques tarifaires. En outre, le nombre d'impayés de cantines ou d'activités périscolaires / centres de loisirs tend à augmenter d'après une majorité des CCAS interrogés, ce qui renforce les inégalités dans l'accès à ces services proposés aux enfants.

L'augmentation des demandes émanant des familles monoparentales se fait plus significative dans les petites et moyennes villes, signe d'une tendance de ces publics à s'installer en dehors des grandes villes afin d'y trouver une offre de logement accessible. Inversement, les grandes villes occupent un part déterminante dans la prise en charge des personnes âgées. Près de la moitié des CCAS des villes de plus de 30 000 habitants interrogés dans le cadre du Baromètre 2014 ont enregistré une augmentation des sollicitations de la part des personnes âgées.

Habiter en milieu urbain se traduit donc généralement, pour les ménages modestes, par un accès supérieur aux services municipaux mais, inversement, tend à les surexposer aux difficultés liées au logement.

Graphique n°9 : Détail des difficultés quotidiennes à l'origine des demandes d'aides par strates démographiques



Source Baromètre 2014

Note de lecture : 47% des CCAS répondants estiment que les difficultés de paiement des factures de services municipaux sont à l'origine des demandes d'aides qui leur sont adressées : la proportion est de 49% parmi les CCAS des territoires de moins de 10 000 habitants et de 32% parmi ceux des villes de plus de 30 000 habitants.

Face à ces difficultés quotidiennes, les CCAS proposent des solutions innovantes, comme le service « Clermont dom' » mis en place par le CCAS de Clermont-Ferrand.

RETOUR D'EXPÉRIENCE

A Clermont-Ferrand, un guichet unique pour les services à domicile

Le CCAS de Clermont-Ferrand a développé le service « Clermont dom' », véritable guichet unique regroupant tous les services à domicile proposés par le CCAS, ouvert à tous les clermontois actifs ou retraités souhaitant se libérer des tâches ménagères ou bénéficier d'une aide permanente ou temporaire pour les actes de la vie quotidienne.

Ce service s'appuie sur un réseau des professionnels diplômés et qualifiés, une aide administrative à la mise en place des services et un accompagnement social dédié. Le CCAS bénéficie de l'autorisation du Conseil départemental et de l'ARS.

2.2.4 L'analyse des besoins sociaux (ABS) : une réponse adaptée à la prise en compte par les CCAS/CIAS de l'évolution de la demande sociale?

La nécessité de disposer de données actualisées et fiables est partagée par la grande majorité des CCAS/CIAS interrogés dans le cadre de l'étude. L'enjeu, face à un environnement mouvant, est de pouvoir adapter les dispositifs aux besoins réels de la population d'un territoire. Le décret du 6 mai 1995 faisant de l'Analyse des besoins sociaux (ABS) une obligation annuelle réglementaire pour tous les CCAS et CIAS a évolué en juin 2016 (voir le site internet de l'UNCCAS - unccas.org).

L'ABS est un **outil de pilotage essentiel à l'accomplissement de la mission de prévention et de développement social local** qui est dévolue aux CCAS/CIAS. Les établissements interrogés soulignent tous l'utilité et la richesse d'un tel panorama, à condition qu'il soit utilisé effectivement comme un outil d'analyse, de mise en perspective et de pilotage. Les ABS doivent faire émerger un espace de réflexion sur des problèmes sociaux au-delà de la seule production de statistique.

RETOUR D'EXPÉRIENCE

A Grand-Quevilly, le panorama social, un outil de pilotage indispensable

A Grand-Quevilly, le « *panorama social* » a été réalisé en 2010 comme préalable à l'évolution des dispositifs et de l'écriture du projet social de la commune. Il est ainsi considéré comme un véritable outil de pilotage nécessaire à la connaissance du territoire et à la mise en œuvre d'une action sociale locale adaptée aux besoins de la population.

Celui-ci a permis d'identifier des points de fragilité sociale, comme le secteur du centre-ville ou encore le public des seniors.

Issu d'un travail interne de 18 mois, le panorama social permet au CCAS de gagner en légitimité vis-à-vis de ses partenaires et d'être identifié auprès d'eux comme l'interlocuteur privilégié sur le terrain, de par sa connaissance fine de son territoire.

Un bilan du panorama social est prévu à mi-mandat.

²⁵ Décret n° 2016-824 du 21 juin 2016 relatif aux missions des centres communaux et intercommunaux d'action sociale

Les débats portent davantage sur sa périodicité, la difficulté d'articuler toutes les données existantes collectées par les différents acteurs d'un territoire, le manque d'ingénierie interne pour réaliser ces panoramas ou encore la difficulté à exploiter les ABS.

Face à cette situation, il paraît nécessaire de redonner du sens politique et opérationnel à l'ABS et d'épauler les CCAS/CIAS dans leur réalisation. Ainsi, le maintien du caractère annuel de l'ABS paraissait nécessaire pour renforcer la démarche d'analyse du territoire et le pérenniser dans une logique d'observation sociale régulière.

Ainsi, en début de mandat, **un portait social global** reposant sur un socle d'indicateurs serait réalisé, **complété les années suivantes d'analyses complémentaires, notamment thématiques**, moins contraignantes techniquement et financièrement à réaliser. Ces préconisations de l'UNCCAS vont dans le sens de certaines pratiques constatées dans le cadre de l'étude, où il a été noté que les ABS sont parfois réalisées davantage sur un rythme biennal voire triennal,

avec des thématiques particulières mise en valeur annuellement. C'est le cas au CCAS de Nantes, où le « *Nantoscope* », réalisé en interne, se décompose en deux parties : l'une comportant les données sociodémographiques et l'autre une thématique identifiée. En 2015, c'est la fracture numérique et l'e-inclusion qui ont été choisies.

En outre, de multiples données collectées dans le cadre d'observatoires locaux existent et gagneraient à être davantage valorisées et articulées avec les ABS. C'est le cas, par exemple, de celles contenues dans les plans locaux d'habitat. Interrogé dans le cadre de l'étude, le CCAS de Roubaix a souligné les difficultés rencontrées pour mutualiser les informations avec ses partenaires, dont les données ne sont pas toujours actualisées ni partagées. A Strasbourg, le CCAS s'appuie sur les autres services sociaux qui disposent de diagnostics approfondis, parfois ciblés sur une thématique ou un quartier. **Le renforcement de la dimension partenariale des ABS est donc une nécessité impérieuse.**

RETOUR D'EXPÉRIENCE

Au CIAS du Grand Auch, la réalisation d'une ABS commune entre cinq structures

Face au coût financier représenté par la réalisation d'une ABS, les ressources humaines à mobiliser et la multiplicité des acteurs à l'échelle d'un bassin de vie, le CIAS du Grand Auch a lancé l'élaboration d'une ABS commune entre cinq structures dépassant les frontières administratives départementales et régionales.

Sont concernés trois CIAS du Gers, le CCAS de Pau et le CCAS de Dax. La réalisation de l'ABS a été confiée en externe à un doctorant en thèse de l'Université de Pau pour une mission s'échelonnant sur trois ans.

La mission poursuit une double ambition : conduire l'étude ABS en accompagnement des CCAS-CIAS concernés et veiller à l'appropriation de la méthodologie (transférabilité des savoir-faire) auprès des encadrants et agents.

Par ailleurs, **les petites structures peinent à réaliser ces panoramas par manque d'outillage et de ressources internes**. Le coût des ABS est aussi parfois dissuasif. A Chatenay-Malabry, celui-ci coûte environ 30 000 euros à la collectivité, ce qui complexifie le rythme annuel de réalisation en situation de contrainte budgétaire. La possibilité de réaliser cette analyse à l'échelle d'une intercommunalité permettrait de soutenir les communes les plus petites et de réaliser cette analyse à l'échelle d'un bassin de vie. D'une manière générale, l'externalisation de la réalisation est très courante. Face à la problématique du coût des ABS,

l'Union départementale des CCAS de Seine-Saint-Denis a lancé une étude afin de proposer aux CCAS une base de données visant à recueillir et mettre à jour les données sans faire appel à un cabinet, comme l'a rapporté le CCAS de Saint-Ouen.

Enfin, **les CCAS doivent pouvoir exploiter les informations utiles afin d'évaluer les actions entreprises et permettre la mise en œuvre d'actions spécifiques**, ce qui n'est pas toujours aisé à réaliser.

RETOUR D'EXPÉRIENCE

À Clermont-Ferrand, des préconisations formulées par la CRC Auvergne Rhône-Alpes

Les préconisations formulées par la Chambre régionale des comptes d'Auvergne Rhône-Alpes au CCAS de Clermont Ferrand sont ainsi révélatrices des points essentiels que doivent garantir les ABS. Celle-ci propose ainsi trois axes principaux de progression dans son rapport d'observations définitives communiqué en 2015 :

- **Axe 1** : Faire de l'étude annuelle des besoins sociaux un outil de prospective, d'évaluation et de décision pour le conseil d'administration
- **Axe 2** : Redéfinir les secteurs de son champ communal d'intervention en les adaptant à la nature des besoins des personnes âgées recensés.
- **Axe 3** : Développer une communication adaptée sur l'offre de service gérontologique. (CRC Auvergne Rhône-Alpes – CCAS Clermont-Ferrand rapport d'observations définitives 2015)

PARTIE 3

Des CCAS/CIAS en mouvement : les conséquences sur le champ d'intervention et les agents

Une demande sociale qui augmente, une contrainte financière davantage pesante, autant de facteurs qui impactent les CCAS/CIAS. S'il est totalement inexact d'affirmer ou de laisser penser que ceux-ci n'ont pas évolué jusqu'à présent, il est clair que ce contexte les questionne encore dans leur fonctionnement. En tout état de cause, la baisse des dotations, qui n'en est qu'à sa première année pleine en 2016, rend obligatoire une réflexion sur la façon d'appréhender cet effet de ciseaux qui ne fera que s'accroître.

C'est à première vue le périmètre de leurs missions qui apparaît en pleine mutation face à ce contexte. Plus profondément, c'est le travail même des agents qui apparaît bousculé.

3.1 Des missions en mutations

3.1.1 Un interventionnisme marqué mais fragile

Le baromètre réalisé par l'UNCCAS avait permis de mettre en évidence cette richesse des interventions.

Les missions des CCAS/CIAS sont vastes, variées et largement hétérogènes d'une structure à l'autre.

POUR ALLER PLUS LOIN...

Les champs d'actions des CCAS/CIAS

Les enquêtes et observations sociales conduites par l'UNCCAS en mai 2011²⁶ mettent en avant les domaines d'interventions privilégiés des CCAS/CIAS. Ils sont ainsi :

- 81% à conduire une action de lutte contre les exclusions
- 52% à développer des services à domicile
- 44% à mener une action d'animation et de prévention pour les personnes âgées
- 25% à gérer des établissements d'accueil pour personnes âgées
- 23% à intervenir en soutien au logement et à l'hébergement
- 14% à conduire une action dans le domaine de la petite enfance
- 9% à conduire une action dans le domaine de l'enfance/jeunesse
- 4% à mettre en œuvre des dispositifs à destination des personnes en situation de handicap

²⁶ Enquêtes et observations sociales, Panorama des domaines d'interventions des CCAS et CIAS, Mai 2011, n°1

Il n'en demeure pas moins que la spécificité des interventions des CCAS/CIAS réside bien dans leur nature largement facultative au sens du code de l'action sociale et des familles comme cela a été rappelé en introduction. Elles présentent, dès lors, une fragilité intrinsèque, en les soumettant aux possibilités d'arbitrages financiers, dans une perspective d'équilibre du budget ou du compte administratif.

Cet aspect permet cependant, par parallélisme, une certaine agilité et souplesse au CCAS/CIAS, une opportunité de questionner leurs dispositifs et de s'adapter aux évolutions de la demande sociale. Il s'agit là d'un atout certain, même sous la contrainte, notamment au regard des difficultés rencontrées par les Départements fragilisés par les allocations individuelles de solidarité (AIS)²⁷ largement définies par l'État, qui en fixe le montant et les conditions d'admission.

Pour les Départements, en effet, la rigidité des AIS entraîne mécaniquement des tensions sur les politiques publiques non obligatoires ou dont le volume n'est pas précisé par la loi. Les dépenses liées à la prévention spécialisée dans le cadre de la protection de l'enfance, par exemple, font ainsi l'objet d'arbitrages financiers pour un certain nombre de Départements qui décident de réduire le nombre d'équipes subventionnées ou de territoires concernés. Agissant sous une moindre contrainte juridique, les CCAS/CIAS sont ainsi plus à même de pouvoir réorienter leurs dispositifs pour s'adapter au mieux aux évolutions des besoins et attentes de la population.

3.1.2 Une tension importante sur les dispositifs mis en œuvre par les CCAS/CIAS

La variété des domaines d'intervention se retrouve dans l'échantillon des établissements interrogés au cours de la démarche. D'une façon générale, il apparaît bien un souci d'évolution permanente des CCAS/CIAS à la fois face aux évolutions de la demande sociale et face au contexte financier qu'ils doivent affronter.

Les entretiens menés mettent en évidence ce souci de prise en compte de cet environnement. Tous les CCAS/CIAS interrogés ne rencontrent cependant pas le même degré de difficulté, témoignage là encore de

la diversité des situations. Certains indiquent ainsi avoir d'ores et déjà dû réorienter de façon importante leurs dispositifs, pour pouvoir équilibrer leurs budgets. Si d'autres n'ont pas eu encore à envisager de telles évolutions, tous cependant s'attendent à devoir faire évoluer leurs périmètres d'action à moyen terme.

Parmi les évolutions constatées, toutes ne relèvent cependant pas de choix purement financiers. Les CCAS/CIAS s'adaptent en effet également aux évolutions de la demande sociale en fonction des particularités et enjeux locaux comme cela a pu être mis en avant précédemment.

Un portage politique encore fort

Dans un contexte de crise économique, l'action sociale peut souvent apparaître, bien que de manière provocatrice, comme un « *boulet*²⁸ » et fait souvent l'objet de critiques quant à son poids, autant financier que sur son effet réel sur les trajectoires des individus. La présente étude relève cependant **un portage politique encore fort** en faveur de l'action sociale. Outre quelques cas où les CCAS/CIAS peuvent bénéficier d'une augmentation de leurs moyens, y compris parfois à rebours de ce qui est imposé aux services des communes concernées, la plupart des dirigeants de CCAS/CIAS indiquent pouvoir bénéficier du soutien de leurs élus. Le rôle que jouent ces établissements publics directement en soutien à la population n'est sans doute pas étranger à cette situation. Les élus semblent ainsi toujours accorder une importante place particulière à l'action sociale. Si les situations diffèrent entre établissements, les vice-présidents et vices présidentes de CCAS/CIAS interrogés affirment pouvoir peser au sein des exécutifs territoriaux dont ils sont membres pour faire valoir leurs positions au moment des arbitrages.

Plusieurs situations peuvent ainsi être mises en avant :

Des redéfinitions de périmètre :

Plusieurs des CCAS/CIAS interrogés ont déclarés avoir dû substantiellement revoir leur périmètre d'action. La situation financière de la ville est à l'origine de ces modifications.

²⁷ Revenu de solidarité active (RSA), Prestation de compensation du handicap (PCH) et Aide personnalisée à l'autonomie (APA).

²⁸ « L'action sociale : boulet financier ou renouveau de la solidarité? » Laurence Quinaut, Denis Wallance et Philippe Yvin, 2012

RETOUR D'EXPÉRIENCE

Au CCAS de Romans-sur-Isère, l'impact d'une situation financière communale dégradée et un repositionnement en subsidiarité

Suite à des difficultés financières particulièrement importante avec l'envolée des taux d'intérêt sur des emprunts structurés, la ville de Romans-sur-Isère a considérablement revu sa subvention au CCAS lui demandant dès lors de revoir en profondeur son périmètre d'intervention.

Le CCAS se place désormais comme intervenant en subsidiarité des autres acteurs intervenant dans le champ social. Les missions du CCAS se sont recentrées sur la santé publique (accès aux soins avec le financement de deux centres de santé dans des quartiers prioritaires, point d'accueil et d'écoute jeune, Contrat Local de Santé avec un rôle d'articulation et d'animation d'un partenariat), la solidarité (avec un développement de l'accompagnement social individualisé) et les seniors (avec le développement de forme innovante de logements adaptés entre domicile et foyer logement/maisons de retraite), à chaque fois en complémentarité des acteurs locaux et là où il y avait des manques et un besoin.

D'un point de vue budgétaire, il est ainsi systématiquement procédé à l'analyse de l'ensemble des interventions par d'autres acteurs pour chaque intervention ou dispositif. Pour le portage de repas, par exemple, où le secteur privé intervient également, le CCAS a revu son intervention pour se concentrer sur les personnes le plus dans le besoin. Un accompagnement global est par ailleurs proposé pour les personnes qu'il suit après ciblage des publics afin là encore, de concentrer les interventions sur les personnes le nécessitant le plus.

Le CCAS a enfin décidé d'arrêter le financement de dispositifs connexes, même si de nouvelles actions peuvent tout de même être introduites le cas échéant. S'agissant de l'aide au déplacement des personnes handicapées, le CCAS a ainsi acheté un véhicule adapté qui est mis à disposition des auto-écoles afin que l'obtention du permis de conduire ne soit pas un frein à la mobilité pour la vie quotidienne de ces personnes.

Ces difficultés financières ont poussé le CCAS à lancer une réflexion globale sur l'optimisation de sa gestion notamment à travers la diversification des financements et le repositionnement sur une intervention en subsidiarité des acteurs locaux. Au final, c'est bien la situation financière de la ville qui a largement contribué à réinterroger le fonctionnement, l'organisation et les missions du CCAS de Romans-sur-Isère.

Au sein du CIAS du Grand Auch, c'est ainsi l'épicerie solidaire qui a été totalement supprimée dans le cadre d'arbitrages budgétaires.

Plus rares sont les CCAS/CIAS qui n'ont opéré aucun changement dans leurs pratiques et gestions actuelles. Entre ces deux situations, plusieurs leviers sont actionnés par les CCAS/CIAS :

- l'adaptation des dispositifs : « on questionne les pratiques » pose un responsable de CCAS. Ces paroles résument l'attitude de la plupart des CCAS. Les exemples sont ici légion de structures adaptant des dispositifs existants pour les rendre moins coûteux. Ces évolutions peuvent conduire à une révision de la périodicité de certaines activités, par exemple à l'attention des seniors comme a pu le faire le CCAS de Chatenay-Malabry en réduisant le nombre de sorties collectives pour assister à des spectacles. De nouvelles pratiques à l'égard des usagers peuvent également être mises en place à l'instar du choix du CCAS de Roubaix organisant des séances de prévention à l'hygiène bucco-dentaire sans distribution de matériels de brossage de

dents aux personnes y assistant. Plus que des remises en cause, il s'agit donc de recalibrage de dispositifs. Ces évolutions de dispositifs symbolisent bien l'adaptation permanente dont font preuve les CCAS/CIAS.

- les efforts de gestion et l'optimisation des moyens : A l'instar des collectivités territoriales, l'ensemble des CCAS/CIAS questionnent leurs modalités de gestion. Parfois de façon symbolique, comme en atteste l'exemple des véhicules de service au CCAS de Romans-sur-Isère. Dans ce CCAS, le véhicule qui devait être affecté à l'élue est ainsi, selon le choix de celle-ci, mis à disposition de l'ensemble des agents.

Les efforts de gestion concernent également les fonctions supports et les achats, par exemple, concernant ces derniers via un raccourcissement des durées des marchés pour stimuler la mise en concurrence. Il peut également s'agir d'éviter toute « surqualité » dans la mise en œuvre de prestations de service demandées par le CCAS/CIAS. Les réflexions autour de la surqualité visent à rechercher le niveau optimal d'intervention de telle ou telle prestation afin de le rendre adapté par

rapport au but recherché. Si, par exemple, les enjeux liés au ménage dans les établissements d'accueil du jeune enfant imposent que celui-ci soit réalisé tous les jours, il n'en est pas de même pour les locaux à usage de bureaux. Dès lors, des rythmes différents de nettoyage en fonction des types de locaux peuvent ainsi être mis en place.

L'optimisation apparaît bien comme une nécessité. Là encore, plusieurs cas de figure se présentent. Certains voient leur subvention communale/intercommunale gelée ou baissée, d'autres, voire les mêmes, connaissent une baisse d'effectifs. Dans tous les cas, des stratégies doivent alors être mises en place pour optimiser les moyens, financiers ou humains, dont ils disposent.

Cette optimisation des dépenses concerne notamment les dépenses de personnel, qui constituent une part importante des budgets des CCAS/CIAS, leur action reposant essentiellement sur une activité de service. Ce levier est toutefois limité du fait des normes d'encadrement pouvant exister (dans les crèches, les EPHAD, etc.) et de la difficulté à les faire évoluer à court et moyen termes, sans oublier le « glissement vieillissement technicité » (GVT) qui fait augmenter le poids de la masse salariale de façon mécanique à mesure que les agents progressent en termes d'échelons et de grades. Ainsi, pour un même nombre d'agent, l'avancement sur la grille indiciaire et la mobilité vers des emplois plus qualifiés auront un effet sur la masse salariale.

La hausse du point d'indice d'1,2%²⁹ décidée par le Gouvernement va également impacter la masse salariale des CCAS/CIAS au même titre que l'ensemble des collectivités territoriales. À budget constant, cette augmentation du point d'indice représentera autant de financement à trouver dans le niveau de dépenses actuelles.

Bien qu'il existe peu de marges de manœuvre sur le levier des ressources humaines, la contrainte financière a conduit les CCAS/CIAS à réinterroger leurs pratiques et à accorder une importance accrue à leurs dépenses de personnel.

Concrètement, la pression financière leur impose d'interroger chaque renouvellement de départ en retraite. En effet, les CCAS/CIAS interrogés indiquent que ceux-ci ne sont plus compensés automatiquement ou par des agents non-titulaires, ce qui peut conduire à une précarisation des agents. Il en est ainsi, par exemple, du CCAS de Strasbourg qui doit faire face, comme l'Eurométropole dans son ensemble, à une baisse de 10% de ses effectifs. La réponse passe alors par des « réorganisations, y compris des réagencements des locaux pour permettre des redéploiements. »

L'adaptation des horaires est également présentée par certains CCAS/CIAS comme l'une des solutions pouvant permettre d'optimiser les moyens. Dans cette idée, revoir les heures d'ouverture permet un accueil du public tout en laissant des plages horaires suffisantes pour permettre aux agents de travailler sereinement sur les situations en cours. Cette approche peut toutefois être questionnée. Elle doit donc être mise en œuvre avec discernement, par exemple, en laissant tous types de créneaux ouverts au moins une à deux fois par semaine. L'information adéquate (affichage, internet,...) aux usagers de ces créneaux est également un enjeu crucial.

Peu de CCAS/CIAS affirment cependant avoir lancé des analyses de coûts autour d'une comptabilité analytique et d'un contrôle de gestion. Pourtant, comme l'affirme un directeur, « le rapport qualité-prix devient une préoccupation centrale ». À défaut de pouvoir disposer d'outils performants en la matière, les CCAS/CIAS indiquent cependant au moins mettre en parallèle les moyens mis en œuvre et le nombre de personnes bénéficiaires de l'intervention.

²⁹ 0,6% en juillet 2016 et 0,6% en février 2017

RETOUR D'EXPÉRIENCE

Au CCAS de Grand-Quevilly, une étude financière pour tout nouveau projet

Le CCAS de Grand-Quevilly indique, pour sa part, que tout lancement de nouveaux projets s'accompagne d'une étude financière. Cette étude prend essentiellement deux formes :

L'une consiste à évaluer les coûts brut du projet au niveau des grandes masses sur la réalisation de l'action à l'instant T.

L'objectif est alors de repérer si l'action peut être programmée en cours d'année sur des crédits existants ou des crédits insuffisamment mobilisés au regard du compte administratif n-1 et n -2, par exemple pour le versement d'un nouveau secours pour des usagers. Cette approche concerne donc des actions ayant un impact financier « maîtrisé » et ne modifiant pas de façon considérable la structure budgétaire du CCAS.

La seconde est réalisée avec le concours du contrôleur de gestion. Il s'agit d'actions de plus grande ampleur nécessitant de mobiliser des crédits de façon importante tant sur le plan de l'investissement que du fonctionnement. Une étude de coût est alors réalisée avec une projection sur 5 ou 10 ans afin d'en mesurer l'impact sur le budget du CCAS. Par exemple, le transfert d'une activité de fourniture de repas en liaison chaude prendra en compte l'investissement à réaliser mais aussi les coûts de fonctionnement (masse salariale, produits alimentaires, avec les coefficients d'évolutions des prix de ces indicateurs).

L'objectif de ces études est de vérifier que l'action est viable « budgétairement » sur plusieurs exercices et de vérifier également les enjeux à venir sur ces actions. Une évaluation qualitative est également faite annuellement.

La mise en place d'une comptabilité analytique permet par ailleurs le développement d'indicateurs, par exemple autour du coût horaire de prestation, calculé en coût complet (prise en compte du temps de déplacement des agents...).

Au CCAS de Chatenay-Malabry, il est procédé à l'analyse des coûts pour éventuellement réorienter des dispositifs. Il s'agit de les passer en revue, de chercher à éviter les doublons avec les partenaires, de rechercher de gains d'efficacité, de rationalisation des moyens et des compétences.

En tout état de cause, le constat posé par un directeur de CCAS est clair : « on ne peut réorganiser plus que

ce qui a été fait : sinon on touche aux dispositifs et à la tarification des services avec le risque de voir les situations des usagers s'aggraver ».

Les perspectives particulièrement sombres en matière de finances publiques interrogent. Même pour les CCAS/CIAS qui n'ont pas changé de façon importante la gamme de leurs dispositifs, des réflexions de ce type sont ainsi engagées. Les administrations des CCAS/CIAS se mettent ainsi « en ordre de bataille » pour affronter l'effet de ciseau et présenter le cas échéant des arbitrages communs.

POUR ALLER PLUS LOIN...

Développer la comptabilité analytique et le contrôle de gestion

La comptabilité analytique est un outil qui permet le classement des dépenses d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public selon des familles homogènes permettant ainsi une analyse des dépenses totales consacrées à une action (cf:supra 1.2).

Il s'agit ainsi d'un outil de recherche de la performance, d'aide à la prise de décision et de pilotage. Développer une comptabilité analytique doit donc offrir une meilleure connaissance des coûts et de permettre d'en tirer un ensemble d'indicateurs.

Il s'agit d'une forme de comptabilité qui doit être tenue en parallèle d'une comptabilité traditionnelle. Il est donc nécessaire au préalable d'identifier les actions mises en œuvre par le CCAS/CIAS et de construire une comptabilité non par nature mais par action. La comptabilité analytique implique ensuite de penser une ventilation des dépenses en fonction des périmètres d'intervention identifiés notamment en matière de ressources humaines en affectant si nécessaire des parties d'équivalent temps plein (ETP) à chaque action.

Le contrôle de gestion est un outil complémentaire de la comptabilité analytique qui a pour objectif de s'assurer de l'adéquation entre les objectifs d'un dispositif et les moyens mis en œuvre pour y parvenir. Le contrôleur de gestion est chargé d'animer la démarche et l'usage des systèmes d'information décisionnels en mettant en place un suivi des activités d'une entité à travers des tableaux de bord et des indicateurs d'activité dans une logique de performance. Il peut également lui être confié une mission d'audit et de cartographie des risques internes pour renforcer la sécurité des démarches notamment financières.

Le recours à un contrôleur de gestion peut utilement être mutualisé avec la commune ou l'intercommunalité de rattachement. Les CCAS/CIAS peuvent également bénéficier des travaux de déploiement de comptabilité analytique, voire de systèmes d'information décisionnels (SID), éventuellement en cours dans les communes ou intercommunalités. Ces outils représentent en effet des points d'appui pertinents au pilotage des structures.

La question de l'analyse financière, rendue tout à fait incontournable dans un contexte budgétaire contraint, ne doit cependant pas obérer la problématique de l'utilité sociale des dispositifs mis en œuvre par les CCAS/CIAS. **Cette utilité sociale ne peut se réduire à une approche purement comptable mais doit prendre en compte les paramètres humains et sociaux intrinsèques à l'activité des CCAS/CIAS.** L'analyse financière doit également prendre en compte la nature réelle des dépenses. Inscrites comptablement en coût en section de fonctionnement, elles n'en représentent pas moins aussi des dépenses d'investissement social pour les bénéficiaires, leur entourage et globalement pour la société dans son ensemble. Les nomenclatures de la comptabilité locale ne permettent cependant pas d'appréhender la nature réelle de ces dépenses.

Derrière l'optimisation des moyens ou le recalibrage de dispositifs, se pose ainsi la problématique de la recherche de la « rentabilité ». La question peut surprendre lorsqu'il s'agit d'action sociale mais se pose avec une acuité certaine lorsque sont mis en cause les services d'aide à domicile. Confrontés à la concurrence du secteur privé, ceux-ci sont parfois réinterrogés du fait du coût qu'ils représentent ou du déficit qu'ils portent. Selon l'UNCCAS, un cinquième des CCAS/CIAS envisagerait ainsi leur fermeture. Plusieurs interrogations peuvent naître de ces approches. Un service d'action sociale doit-il viser la rentabilité comptable ? La notion de rentabilité ne doit-elle pas également intégrer l'apport à la population, l'utilité sociale dégagée pour des usagers ne pouvant pas forcément avoir recours aux prestations rémunérées d'opérateurs privés ? Ces questions sont fondamentales et doivent être prises en compte par l'ensemble des décideurs, élus et cadre des services, au moment des arbitrages.

En résumé, ces réflexions questionnent la façon dont sont appréhendées les différentes actions mises en

œuvre. L'impact sur les usagers doit ainsi être pris en compte, et ce d'autant plus dans le contexte économique et social actuel mais également budgétaire des collectivités territoriales comme indiqué dans le présent rapport.

Dans ce contexte, le déploiement de la démarche d'évaluation offre une opportunité intéressante.

3.1.3 L'évaluation au service des organisations

Peu de recours est encore fait à l'évaluation malgré un intérêt certain affiché pour une telle démarche. Elle peut en effet représenter un outil particulièrement pertinent pour les CCAS/CIAS comme elle l'est pour les collectivités territoriales. Plusieurs types d'évaluation existent et peuvent être utilisés.

L'évaluation recouvre en effet, et particulièrement dans le secteur social, différentes formes. Deux peuvent être retenues pour la présente étude :

- **Les évaluations rendues obligatoires par le code de l'action sociale et des familles (CASF).** Elles concernent les établissements et services sociaux et médico-sociaux. L'article L312-8 du CASF prévoit ainsi que les établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) « procèdent à des évaluations de leurs activités et de la qualité des prestations qu'ils délivrent, au regard notamment de procédures, de références et de recommandations de bonnes pratiques professionnelles validées ou, en cas de carence, élaborées, selon les catégories d'établissements ou de services, par l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (Anesm). Les résultats sont communiqués à l'auto-

rité ayant délivré l'autorisation. Les établissements et services rendent compte de la démarche d'évaluation interne engagée. Le rythme et les modalités de restitution sont fixés par décret. » La loi distingue ainsi les évaluations internes des évaluations externes. Le décret du 3 novembre 2010 a ensuite confirmé une périodicité de cinq ans : « Les évaluations internes [...] reposent sur une démarche continue retracée chaque année dans le rapport d'activité des établissements et services concernés. Les résultats de ces évaluations sont communiqués à l'autorité ayant délivré l'autorisation tous les cinq ans ou, pour les établissements et services ayant conclu un contrat pluriannuel, lors de la révision du contrat. ». Les évaluations externes sont quant à elles menées par un organisme habilité. Outils indispensables au pilotage des structures, ces évaluations permettent ainsi d'apprécier le service rendu à la population, les pratiques professionnelles tout en offrant un cadre de comparaison, dans le temps, et/ou vis à vis des structures de type comparable.

- L'évaluation volontaire des politiques publiques menées par les collectivités ou établissements. Chaque collectivité, ou chaque établissement public, peut décider d'évaluer les politiques qu'elle met en œuvre. Évaluer est d'ailleurs devenu l'un des canons de la gestion efficace et efficiente des deniers publics. En complément du contrôle de gestion, l'évaluation, qui s'intéresse principalement aux impacts des politiques publiques est l'un des outils d'aide à la décision à la disposition des décideurs et managers publics. Elle apparaît d'autant plus pertinente dans un contexte budgétaire sous tension, en permettant d'apprécier l'efficacité d'un dispositif, et donc sa pertinence, autant que son efficacité, c'est-à-dire l'analyse des moyens mobilisés au regard des résultats de chaque dispositif. L'évaluation doit également prendre en compte la cohérence des politiques des autres collectivités intervenant dans le champ pour être totalement complète.

POUR ALLER PLUS LOIN...

L'évaluation des politiques publiques : quelques repères

Plusieurs façons de conduire une évaluation existent. On distingue généralement les évaluations ex-ante, in-itinere et ex-post. Les évaluations ex-ante sont réalisées en amont du lancement d'une politique publique. L'évaluation ex-post est, quant à elle, réalisée à l'issue d'une certaine période de mise en œuvre de la politique considérée. Bien que réalisée après le lancement de la politique publique, elle doit idéalement être prévue en amont, notamment en prévoyant les indicateurs et données de suivi qui permettront d'en apprécier les impacts. L'évaluation in-itinere, pour sa part, est réalisée en cours de déploiement et se focalise ainsi davantage sur la pertinence et la cohérence de la politique publique qu'elle analyse.

Les démarches d'évaluation rencontrent cependant des obstacles importants : techniques, culturels ou encore financiers. Les spécificités du secteur social rendent la tâche d'autant plus délicate. Plusieurs éléments peuvent en effet rendre complexe un processus d'évaluation. La difficulté notamment de pouvoir isoler les conséquences de l'action de chacun des acteurs dans un paysage institutionnel complexe marqué par des interventions croisées est ainsi certaine dans les politiques sociales.

Ces difficultés ne doivent cependant pas empêcher collectivités et CCAS/CIAS de se lancer dans de telles démarches. Souvent perçue comme un instrument de pilotage purement financier, voire comme un audit de pratiques, l'évaluation a avant tout un sens. « Évaluer une politique publique, c'est s'intéresser à ses bénéficiaires » affirme ainsi Benoît Simon, codirecteur du cabinet Planète publique³⁰. Les démarches d'évaluation doivent par ailleurs s'articuler avec les ABS qui représentent un outil important pour orienter l'action

des CCAS/CIAS en fonction des besoins identifiés localement. Du fait de ses enjeux en termes de démocratie et d'efficacité pour les citoyens, l'ONU a d'ailleurs fait de 2015, l'année internationale de l'évaluation.

Placer les bénéficiaires au cœur du processus implique alors une nouvelle posture y compris en termes de suite donnée aux évaluations, posture qui n'est pas toujours facile à adopter. L'exemple de la Ville de Nantes est intéressant à ce titre. Les évaluations des politiques publiques menées sont ainsi diffusées sur le site internet de la commune, les rendant donc accessibles à l'ensemble de la population dans un souci de transparence.

De façon paradoxale, les démarches d'évaluation semblent en recul du fait des difficultés financières des collectivités territoriales alors qu'elles représentent un moyen de rendre la dépense publique plus efficace. Elles permettent également et surtout de mieux

³⁰ In La Gazette, n°7/2305, semaine du 22 au 28 février 2016

appréhender les impacts des politiques publiques sur les usagers, y compris, lorsqu'il s'agit d'envisager de mettre fin ou de redessiner le contour de telle ou telle action. En matière sociale, sans doute plus que dans tout autre secteur, la question de l'impact des politiques sur les bénéficiaires, autant que les impacts de décision de réorientation de dispositifs s'avère primordial, surtout pour des institutions telles que les CCAS/CIAS, souvent derniers filets de secours pour les populations les plus fragiles.

Les collectivités de taille importante disposent la plupart du temps d'un service dédié à l'évaluation des politiques publiques. Des démarches peuvent utilement être mutualisées entre les collectivités et les CCAS/CIAS. Des démarches conjointes peuvent ainsi être envisagées également entre Département/communes/CCAS/CIAS, notamment dans un souci d'approche globale de l'usager et d'effets croisés des actions mises en œuvre par ces différents acteurs.

POUR ALLER PLUS LOIN...

Plusieurs documentations peuvent être consultées sur les démarches d'évaluation, par exemple le site de la Société française d'évaluation ou le portail de la modernisation de l'action publique (<http://www.modernisation.gouv.fr/laction-publique-se-transforme/en-evaluant-ses-politiques-publiques/evaluer-les-politiques-publiques>).

3.1.4 L'innovation sociale au cœur des CCAS/CIAS ?

3.1.4.1 Une difficulté sémantique

Face aux problématiques rencontrées et à un contexte financier contraint, l'innovation est souvent présentée comme une solution, du moins comme une piste de réflexion à explorer. Interrogée en avril 2014, Marju Lauristin, députée européenne et ancienne ministre estonienne des affaires sociales, affirmait ainsi « Quand vous avez moins d'argent, vous devez être plus innovants³¹ ». Pour un directeur de CCAS, l'enjeu va même au-delà : « l'innovation, c'est une question de survie ! ».

Il n'est cependant pas aisé de définir ce que recouvre la notion « d'innovation ». La législation, la recherche en la matière et les personnes interrogées au cours de l'étude en donnent des définitions et approches différentes. Plusieurs exemples peuvent en être donnés ici pour aiguiller le lecteur.

D'une façon pratique, pour ses prix de l'innovation, l'UNCCAS utilise des critères éclairants sur ce que peut revêtir une telle notion :

- « une réponse nouvelle à un besoin social peu satisfait et clairement identifié »
- « une recherche d'efficience par rapport à l'échelle et la spécificité du territoire »
- « le mode de gouvernance et de fonctionnement »
- « le réseau partenarial »

- « la maturité du projet pour sa diffusion et son essai ».

Emmanuel Besaçon, Nicolas Chochoy et Thibaut Guyon, auteurs d'un ouvrage intitulé « L'Innovation sociale », la définissent ainsi comme « toute nouveauté qui répond à un besoin individuel ou collectif et qui recrée des liens sociaux pour vivre en société³². » Trois éléments se distinguent ici : la « nouveauté », un « besoin » à satisfaire et un objectif de « recréer » du lien social.

La loi du 31 juillet 2014³³ relative à l'économie sociale et solidaire apporte, quant à elle, une définition de l'innovation sociale en la caractérisant par deux éléments alternatifs : « est considéré comme relevant de l'innovation sociale le projet d'une ou de plusieurs entreprises consistant à offrir des produits ou des services présentant l'une des caractéristiques suivantes :

1° Soit répondre à des besoins sociaux non ou mal satisfaits, que ce soit dans les conditions actuelles du marché ou dans le cadre des politiques publiques ;

2° Soit répondre à des besoins sociaux par une forme innovante d'entreprise, par un processus innovant de production de biens ou de services ou encore par un mode innovant d'organisation du travail. Les procédures de consultation et d'élaboration des projets socialement innovants auxquelles sont associés les bénéficiaires concernés par ce type de projet ainsi que les modalités de financement de tels projets relèvent également de l'innovation sociale. »

³¹ Marju Lauristin, députée européenne et ancienne ministre des affaires sociales en Estonie, in Actes, UNCCAS, n°459, juin 2015

³² L'innovation sociale : Principes et fondements d'un concept, édition L'Harmattan, 2013

³³ Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, article 15

Cette définition qui s'applique donc aux entreprises de l'économie sociale et solidaire reprend les éléments souvent mis en avant dans les récents développements autour du concept de « design de service public » qui entend notamment replacer le citoyen au cœur de l'élaboration et de la conception de services publics, autant par souci démocratique que par recherche d'efficacité et d'efficience, partant du principe que l'usager est, de par sa connaissance d'usage, l'un des premiers experts des politiques publiques qui le concernent :

« Le terme d'innovation sociale renvoie à des évolutions dans la façon dont les individus ou les groupes d'individus résolvent des problèmes ou se créent de nouvelles opportunités. Ces innovations sont davantage induites par des changements de comportements que par des changements de technologies ou du marché, elles procèdent par essence davantage d'un processus ascendant que descendant. »

L'approche du "design de service public", et c'est ici son intérêt, rapproche encore davantage les deux éléments de définition posés par le décret : l'innovation sociale repose autant sur le fond, de nouvelles opportunités, que sur la forme, un processus davantage « ascendant que descendant ». Les deux éléments, fond et forme, apparaissent alors indissociables dans le sens où l'innovation dans le procédé d'élaboration d'une politique publique, par l'association large des acteurs parties prenantes au premier rang desquels les usagers, permet plus facilement l'élaboration de solutions innovantes aux problèmes rencontrés.

On le voit, il est difficile de pouvoir identifier une définition unique de l'innovation. En tout état de cause, deux dimensions importantes apparaissent : la rupture dans les pratiques et une logique ascendante de co-construction importante.

Cette co-construction peut également mobiliser la connaissance des pratiques des uns et des autres. Un directeur de CCAS interrogé définit ainsi l'innovation sociale comme la « capacité à nous ouvrir à d'autres expériences sur d'autres territoires ». L'échange de bonnes pratiques, à défaut de permettre la transposition de dispositifs et actions d'une façon « clé en main, » est à encourager en ce qu'il permet l'émulation et le développement d'une intelligence collective aux bénéfices partagés.

3.1.4.2. Des pratiques protéiformes

S'agissant des CCAS/CIAS interrogés, la pluralité des approches de l'innovation sociale se retrouve dans l'hétérogénéité des pratiques mises en œuvre.

À rebours du postulat initial de l'innovation comme moyen de contourner, entre autres, la contrainte financière, dans les faits, nombre de CCAS interrogés appréhendent avec un certain recul la question de l'innovation sociale. Les difficultés budgétaires voire la baisse des moyens sont ainsi parfois évoquées comme un frein à la diffusion de l'innovation, notamment lorsque n'existent pas de financement de nouveaux projets. Sans doute s'agit-il donc là d'un champ à explorer, y compris en questionnant les dispositifs existants pour les rendre plus efficaces ou permettre des redéploiements à budgets globaux constants.

Outre ces situations, l'approche de l'innovation sociale comme le développement « de nouvelles solutions pour de nouveaux publics », ou l'adaptation de « nos réponses à l'environnement » comme l'évoque une directrice, apparaît la plus plébiscitée. Parmi les expériences mises en avant se retrouvent ainsi la mise en place d'un village pour les populations Roms avec des dispositifs d'accompagnement ou encore la réalisation, en lien avec la ville, d'un centre de prévention en addictologie.

La dimension participative n'est cependant pas oubliée comme le montre l'exemple du CCAS de Sélestat dans le cadre de la mise en œuvre des « Rallye RQTH ». Ce rallye permet ainsi aux employeurs de découvrir, in situ, les possibilités d'accueil et de maintien dans l'emploi des personnes disposant de la qualité de travailleur handicapé.

Pour une directrice de CCAS, il s'agit de « rester humble, d'innover au quotidien », en fait d'« adapter les réponses aux besoins », par exemple en réinterrogeant le ciblage des aides. Pour cette même directrice, il s'agit également de « prendre du recul », de « trouver du temps pour faire remonter les projets ». Pour un président de CCAS, l'innovation repose en fait sur une évolution globale du positionnement des missions d'un CCAS qui doit proposer un « accompagnement globalisé pour donner envie aux gens de s'en sortir ».

Globalement, il apparaît cependant que les démarches d'élaboration de politiques publiques innovantes par l'association des usagers, partenaires ou agents, restent relativement en retrait. Comme les collectivités territoriales dans leur ensemble, les CCAS/CIAS restent donc prudents face à de nouvelles modalités de conception de l'action publique. Il s'agit pourtant d'un champ à investir autant dans un souci d'exigence démocratique que d'efficacité de l'intervention publique.

problem or to generate new opportunities. These innovations are driven more by changes in behavior than by changes in the technologies or the market and they typically emerge from bottom-up rather than top-down process »

³⁴ François Jégou, Ezio Manzini, Collaborative services : Social innovation and design for sustainability », Edizioni PolIDesign, 2012 : «The term social innovation refers to changes in the way individuals or communities act to solve

POUR ALLER PLUS LOIN...

Le design de service public et l'innovation par les usages, quelques références :

Design de service public en collectivité locale : passage à l'acte, Département de Loire-Atlantique & Ecole de Design Nantes Atlantiques, La documentation française, 2014

Les travaux de la 27^{ème} région : <http://www.la27eregion.fr/>

Collaborative services : Social innovation and design for sustainability, François Jégou, Ezio Manzini, Edizioni PolIDesign, 2012

3. 2 Des agents sous tension

3.2.1 Les mutations du travail social

La démarche lancée sur la refondation du travail social autour des États Généraux, organisés aux cours des années 2014 et 2015, partait d'un constat partagé sur les enjeux du travail social, notamment dans l'évolution des attentes vis à vis des travailleurs sociaux et leurs impacts sur les pratiques de ces derniers.

Sans revenir sur le détail des États généraux du travail social et des rapports qui ont suivi, dont le rapport des 5 groupes de travail et le rapport de Brigitte Bourguignon remis au Gouvernement en juillet 2015, plusieurs enjeux particulièrement saillants peuvent être retenus brièvement dans la présente étude.

La nécessité d'un accompagnement global des personnes, en lieu et place d'une logique de guichet par type de dispositifs apparaît en effet primordiale. La désormais célèbre formule³⁵ « addicte aux dispositifs, l'action sociale est fatiguée » montre toute sa pertinence. Le constat fait aujourd'hui l'objet d'un large consensus. Les éléments dégagés par les états généraux du travail social et des assises interrégionales rejoignent très largement les réponses des CCAS/CIAS interrogés. Au quotidien, les CCAS/CIAS sont donc particulièrement impactés par ces mutations qui nécessitent une approche renouvelée du travail social.

Comme le montre l'exemple du CCAS de Romans-sur-Isère, les travailleurs sociaux reconnaissent en effet un changement important à l'œuvre dans la façon de travailler. Les demandes d'accompagnement budgétaires des bénéficiaires, par exemple, requièrent un suivi plus long et une approche globale qui implique un changement de posture. Cette adaptation aux besoins impacte également, plus globalement, certaines organisations et modalités de fonctionnement des CCAS/CIAS et de leurs services. À Clermont-Ferrand, ce sont ainsi les heures d'ouvertures des SPASAD qui évoluent pour mieux correspondre aux attentes des usagers.

Ce mouvement se combine d'ailleurs avec les conséquences induites par une contrainte budgétaire se renforçant comme le montre la situation du CCAS de Chantenay-Malabry. Dans celui-ci, le non remplacement de tous les agents partant à la retraite s'associe ainsi à une demande de polyvalence des agents, évolution qui doit s'accompagner et être anticipée, notamment en termes de formation pour les personnes concernées.

Outre le contexte social et les contraintes financières, le positionnement des partenaires peut également impacter les CCAS/CIAS et mettre leurs agents sous tension. Sans revenir sur les difficultés budgétaires des Départements qui peuvent mettre à mal certaines actions qu'ils financent, la fin de certaines prises en charge, notamment dans l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, renforce la précarité potentielle de ces derniers.

L'ensemble de ces mutations ne sont pas sans conséquences pour les agents. La question de la lutte contre les risques professionnels en général et les risques psychosociaux (RPS) en particulier devient primordiale. Si le phénomène n'est pas nouveau, il est intéressant de noter qu'il fait l'objet d'une attention de plus en plus importante de la part des collectivités territoriales et des CCAS/CIAS. La majorité des structures interrogées ont fait part de leurs inquiétudes en la matière et de leur volonté d'appréhender cette problématique.

L'impact de la contrainte financière se traduit également par la pression qu'elle peut exercer sur les agents et leurs conditions de travail. Ce point est évoqué de manière récurrente par les personnes consultées. Le choix de réinterroger les pratiques et les organisations ainsi que les dispositifs atteint également directement le cœur de métiers des personnels des CCAS/CIAS et leur bien-être au travail.

Ces conséquences sont effet importantes. Humaines tout d'abord pour les agents en prise avec des phé-

nomènes de démotivation, de « burn-out » voire de dépression, mais également organisationnelles avec la gestion des absences qui en découlent. Ces absences ont en effet un coût important, financier mais également d'organisation ainsi qu'un impact non négligeable pour le service rendu à la population. Des

risques de “contagion” peuvent également se manifester, l'absentéisme des uns renforçant la pression de la charge de travail sur les autres, ces derniers pouvant dès lors être eux-mêmes exposés à des risques psycho-sociaux et à de l'absentéisme.

POUR ALLER PLUS LOIN...

Absences et conditions de travail

Les absences des agents peuvent constituer un poids important sur les finances des CCAS/CIAS. Ces absences sont souvent la conséquence d'une dégradation des conditions de travail ou d'une baisse de la motivation des agents pour leurs missions qui peuvent être initiées par la réduction des contraintes financières.

Les CCAS/CIAS interrogés indiquent ainsi également accorder une importance accrue à la question des absences de leurs agents, du bien-être et des conditions de travail. Les CCAS/CIAS conduisent donc une action de sensibilisation des agents sur l'absentéisme.

La question des conditions de travail concerne particulièrement les agents des CCAS/CIAS qui effectuent un ensemble de tâches physiques, sollicitant largement des parties corporelles fragiles. Globalement, les agents des CCAS/CIAS souffrent surtout d'une exposition particulière à des risques psycho-sociaux importants qui peuvent naître du sentiment de perte d'utilité face à des populations en difficulté, de perte de reconnaissance et de frustration, de la logique de dispositif qui peut donner l'impression de n'être qu'un guichet humain mais aussi des situations de violence qui peuvent exister avec les usagers.

Par conséquent, il peut être utile de concevoir, en relation avec la direction des ressources humaines, un plan d'accompagnement et de formation des agents. Il pourra également être envisagé des programmes visant, le cas échéant, à encourager la mobilité en interne ou vers les services de la commune, sur des postes plus administratifs. Anticiper la seconde carrière des agents des CCAS/CIAS permet également d'éviter les phénomènes d'usure au travail et ainsi de réduire l'absentéisme.

Par ailleurs, le non-remplacement des absences soulève d'autres questions notamment celle de la polyvalence des agents des CCAS/CIAS qui peut, en interne, compenser certaines absences en réallouant les personnels.

Pour le moment, les agents des CCAS/CIAS semblent préservés notamment du fait du choix des directrices et directeurs de s'assurer du maintien des conditions de travail. Ce choix s'avère souvent difficile et une attention particulière est accordée aux messages envoyés aux équipes : entre maintien de l'action et nécessité de prendre en compte la contrainte financière qui s'impose aux collectivités. Souvent, la pression repose essentiellement sur les encadrants qui doivent assumer un discours de réalité sur les contraintes budgétaires en veillant à préserver les agents des CCAS/CIAS.

Les CCAS/CIAS ont besoin de personnel de qualité pour conduire une action qui nécessite un investissement fort de la part d'agents animés par les valeurs de solidarité et d'entraide dont la présence est indispensable. C'est ce que montre une étude réalisée en 2014 par des élèves administrateurs territoriaux de l'INET pour le compte de l'UNCCAS³⁶.

³⁶ UNCCAS, Le personnel au sein des CCAS/CIAS : Profil des agents et spécificités de l'environnement de travail, Juin 2014

POUR ALLER PLUS LOIN...

Le bénévolat

La gestion de la masse salariale et le non-remplacement d'une partie des départs en retraite pousse également les CCAS/CIAS à recourir davantage au bénévolat notamment en s'appuyant sur les associations et les personnes âgées particulièrement enclines à apporter une aide à l'action mise en œuvre par les CCAS/CIAS. Le bénévolat peut prendre différentes formes :

- Une participation aux actions mises en œuvre par les CCAS/CIAS
- Une contribution en nature par exemple à travers la location d'une salle ou d'un local

Le CIAS de l'Ernée a, par exemple, recours à une quarantaine de bénévoles.

Si le bénévolat n'a pas vocation à remplacer les agents titulaires, il peut toutefois constituer un renfort intéressant pour soutenir l'action quotidienne ou ponctuelle des CCAS/CIAS. Ce recours au bénévolat interroge cependant. Vu comme un simple moyen de réduire la masse salariale, il questionne sur le niveau de service rendu à la population au regard des qualifications des intervenants qui ne peuvent remplacer en tout point des professionnels formés. Il ne peut ainsi simplement être envisagé pour remplacer des agents qualifiés.

Pour développer le bénévolat, il est possible d'avoir recours au réseau mis en place par France bénévolat, organisme reconnu d'utilité publique qui a vocation à développer l'engagement bénévole en mettant en relation les personnes intéressées.

3.2.2 Un management questionné

La problématique du management dans le secteur social est connue : la situation des managers issus du rang est régulièrement mise en avant, ces derniers n'étant pas toujours accompagnés ou formés pour cette nouvelle posture face aux anciens « pairs ».

La question de la contrainte financière pose une nouvelle problématique : « le management de la contrainte », pour reprendre l'expression devenue courante dans les collectivités territoriales, renforçant la place et le rôle joué par l'encadrement sur toute la ligne hiérarchique qu'il s'agisse de directeurs, chefs de service ou de responsables d'équipe.

La dimension managériale de la conduite du changement semble devoir être développée. La décélération des finances publiques n'apparaît pas encore totalement digérée au niveau des travailleurs sociaux. Il s'agit là pourtant d'un élément essentiel dans le pilotage des structures.

Compte tenu de la contrainte actuelle et à venir, il peut sembler en effet pertinent de la faire partager, notamment lorsqu'il s'agit de faire évoluer les pratiques. Une approche purement « top down » du management, c'est-à-dire de seules instructions descendantes, ne se révèle pas adaptée. Au contraire, associer l'ensemble des agents peut s'avérer pertinent à double titre. D'une part, une telle approche permet

d'éviter les injonctions contradictoires (développer les actions ou l'accompagnement tout en diminuant les budgets), d'autre part, elle permet de bénéficier de la « connaissance d'usage » des agents qui mettent en œuvre au quotidien les dispositifs et peuvent ainsi positivement contribuer à leur amélioration, autant d'un point de vue d'efficacité que d'efficience.

Un directeur de CCAS affirme ainsi : « on dit qu'il faut développer les solidarités naturelles : mais qu'est-ce que ça implique en pratique pour les travailleurs sociaux ? (...), il y a décalage entre ce qu'on croit savoir et les pratiques ».

L'implication des agents semble ainsi bien apparaître comme l'un des éléments clés de la conduite du changement et particulièrement dans un contexte contraint. L'exemple du CCAS de Romans-sur-Isère est illustratif sur ce point : lors de l'élaboration du Projet d'administration, au début des années 2010, la prise en compte des agents a été incluse dès le départ comme l'une des conditions de réussite prioritaire pour la conduite du changement : réaménagement des locaux pour mieux accueillir le public et améliorer les conditions de travail, formation du personnel à la gestion des situations difficiles et démarche qualité d'accueil, réflexion sur le projet commun pour donner du sens, travailler sur les objectifs annuels et le suivi de leur activité (impulsé au travers de certification Marianne), mise en place d'un cahier de liaison entre les différents services...

Le CCAS de Roubaix a quant à lui mis en place des formations en intégrant largement les agents à la rédaction des cahiers des charges.

Il doit cependant être fait attention aux injonctions parfois contradictoires aux agents, entre affirmation de participation et d'implication d'un côté et contrôle / reporting de l'autre. Comme le résume un directeur de CCAS interrogé : « nos salariés sont intelligents, ils ont les idées, il faut les laisser développer ».

La directrice d'un CCAS souligne notamment **l'effort de pédagogie** à conduire envers les agents et **de sens**

à porter au sein des structures. Le dialogue est également une vertu mise en avant à l'aune de ce qui peut être demandé aux collaborateurs et collaboratrices des CCAS : évolution organisationnelle du changement, renforcement de la polyvalence, gains de productivité et recherche de professionnalisation. Le dialogue revêt toute son importance. Lancer une démarche de projet de territoire ou de service, en lien avec la commune ou l'intercommunalité peut s'avérer particulièrement pertinente pour animer une démarche de sens. De telles démarches permettent également de valoriser les agents autant de par leur participation au processus que dans la mise en lumière de leurs actions.

RETOUR D'EXPÉRIENCE.

Au CCAS de Laval : redonner du sens à l'action des agents, en allant au-delà de la contrainte

Le fonctionnement du CCAS de Laval repose sur la responsabilisation des agents en amont de la mise en œuvre des dispositifs en leur confiant la conduite intégrale de projets, de la recherche de financement à la mise en œuvre du dispositif. La réussite d'un projet en situation financière contrainte peut constituer une véritable source de motivation pour les agents des CCAS/CIAS.

La transversalité apparaît aussi comme un enjeu important au sein des CCAS. Plusieurs directeurs mettent en avant la nécessité de lutter contre un mouvement naturel à travailler en tuyaux d'orgue. La question est d'autant plus forte qu'elle touche des familles professionnelles différentes aux cultures et approches pas toujours homogènes. Là encore, le management joue un rôle prépondérant pour faire vivre cette transversalité qui fait écho tant aux mutations du travail social et aux évolutions de la demande sociale.

La transversalité s'impose en interne au sein des CCAS/CIAS mais également avec les services municipaux ou intercommunaux dans une logique de développement social.

La politique de la ville, par exemple, représente ainsi un exemple intéressant où les rapprochements et approches globales, entre services de rénovation urbaine, de développement économique et d'insertion, peuvent prendre tout leur sens au service des habitants. Le présent rapport évoquera également plus loin les dynamiques de transversalité et d'approche globale avec l'ensemble des partenaires et acteurs de l'action sociale qui interviennent aux côtés des CCAS/CIAS

PARTIE 4

Au sein de réseaux à géométrie variable, les CCAS/CIAS cherchent le niveau d'intervention adapté

Les CCAS/CIAS s'appuient sur des réseaux pluriels, selon les spécificités locales et les évolutions des réformes des politiques publiques. Ainsi, l'effet de ciseaux exposé précédemment conduit également à une évolution de l'appréhension des besoins, et de facto, des partenariats.

Composer avec des réseaux multiples, formels ou informels, institutionnels ou professionnels, thématiques, est dans la nature des CCAS/CIAS qui œuvrent sur des compétences partagées entre multiples acteurs. La demande sociale, sans cesse en évolution, les pousse à repositionner leurs missions au sein des bassins de vie. Cet impératif de réactivité et d'adaptation nécessite de dépasser les frontières administratives ou de compétences. Même si plusieurs responsables interrogés soulignent que nombre de bénéficiaires ne sont pas ou peu mobiles, la complexité de leur situation requiert un travail transversal.

Or, les réformes récentes sur la décentralisation, entraînant des recompositions institutionnelles (communes nouvelles, métropoles, fusion des Régions, intensification de la coopération intercommunale) bousculent les pratiques professionnelles et remodelent la configuration des réseaux. C'est également le cas des récentes lois impactant la mise en œuvre des politiques de l'action sociale (loi MAPTAM, loi Adaptation de la société au vieillissement par exemple).

Sous cet angle, deux problématiques ont émergé des entretiens au cours de l'étude.

D'une part, sur les collaborations entre CCAS, qu'il s'agisse de coopérations ponctuelles, de mutualisations, voire de CIAS, se pose la question du niveau adéquat de proximité. En effet, l'enjeu est double : un niveau « idéal » permettrait d'intervenir avec efficacité, tout en préservant l'autonomie d'action face à la collectivité de rattachement. Cependant, la notion de périmètre d'intervention est plurielle, et difficilement identifiable, au regard de la diversité des publics cibles et des actions à leur rencontre.

D'autre part, pour apporter une réponse adaptée et de qualité, l'objectif est ainsi de faire entendre leur voix et apporter leur vision fine du terrain dans le cadre de la programmation et de la mise en œuvre des politiques sociales, auprès, entre autres, du Département (dans leur rôle d'action sociale via le service social polyvalent, l'ASE, la PMI...), de l'ARS (pour alimenter le pilotage des territoires de santé), ou encore de la CAF. Le regroupement associatif sous forme d'union départementale leur permet, en particulier, de dépasser le seul rôle d'intervenant de dernier ressort, ressenti comme en « bout de chaîne ».

4.1 Les réseaux entre CCAS/CIAS, en développement, à la recherche du « bon » niveau de proximité

Parallèlement à l'évolution de la demande sociale, les établissements publics administratifs du bloc communal professionnalisent leurs réponses en renforçant, notamment, les modes d'échanges en réseau.

Car, sur le terrain, les dispositifs se croisent et se superposent de façon incessante. Il s'agit d'une consé-

quence de la volonté des multiples intervenants sociaux et de santé, de mieux individualiser les parcours pour un appui plus efficace, ce qui est une avancée notable. Pour autant, la complémentarité ex ante, c'est-à-dire déterminée en amont entre les acteurs, n'est pas toujours de mise. Dès lors, les CCAS/CIAS sont obligés de démêler les interventions et les pé-

rimètres de chacun, pour une prise de recul accrue. L'objectif est bien de bâtir un accompagnement sur mesure de la personne suivie, visant un retour pérenne à des conditions de vie acceptables.

Ces réseaux entre plusieurs structures de même nature (CCAS/CIAS), que l'on peut qualifier « d'internes » se développent fortement. Certains se présentent sous une forme ponctuelle, au cas par cas, de rapprochement informel pour réfléchir ensemble et proposer une solution commune. D'autres sont institutionnalisés avec un CIAS, établissement public dédié. Cette coopération et la place de l'action sociale dans l'intercommunalité est ancienne. Ainsi, le décret-loi du 29 novembre 1953 prévoyait déjà la possibilité de constituer des bureaux intercommunaux d'aide sociale. En parallèle de la structuration du cadre légal du renforcement de l'intercommunalité en France, depuis les années 2000, de grandes lois sectorielles ont soutenu « l'intercommunalité sociale ». C'est le cas de la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 créant la compétence « action sociale communautaire », grâce à un amendement appuie par l'UNCCAS³⁷.

Cette « plasticité » démontre la capacité d'adaptation des structures à leur environnement, confrontées à des situations plus complexes des bénéficiaires et à des moyens contraints, tel qu'exposé précédemment. Elle est un atout pour le développement social des territoires. Pour autant, l'hétérogénéité des réseaux existants reflète la complexité d'une politique publique souvent volontariste et facultative, mettant en lumière des capacités d'action et d'innovation inégalement réparties pour apporter des réponses d'accompagnement global. Moins visible localement, le réseau CCAS/CIAS peut courir le risque d'une légitimité moindre, et un positionnement réducteur d'acteur de « bout de chaîne ».

4.1.1 Outil politique de solidarité des bassins de vie, les CIAS reposent sur un volontarisme politique partagé

L'intercommunalité sociale locale répond à des logiques propres de proximité et de réflexion partagée entre acteurs³⁸. Contrairement aux CCAS, créés de plein droit dans chaque commune, (hormis celle de moins de 1 500 habitants désormais) la création d'un établissement rattaché à un EPCI – communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine, et depuis 2015 « métropoles » - est facultative. Ce choix de mise en place et la définition du périmètre de compétence partiel ou total qui lui est attribué dépendent du consensus politique et de négociations volontaristes dans l'environnement local.

Cet établissement fédérateur apparaît comme un instrument privilégié des intercommunalités situés dans des espaces ruraux. En effet, plusieurs élus de CCAS et de CIAS ont souligné l'avantage de mise en commun des moyens. Au-delà, cet outil est pertinent quel que soit le type d'espace - donc y compris en aire urbaine, en ce qu'il organise son intervention autour d'un périmètre proche de celui du bassin de vie. Même si les cœurs de missions peuvent varier fortement entre CCAS de ville-centre et CCAS de communes périphériques sur des espaces métropolitains, l'intervention conjointe et contractualisée entre les communes d'une même agglomération aurait à y gagner.

Cela nécessite de dépasser les réflexes parfois auto-centrés sur les publics et politiques conduites par chacune des entités, à l'aune de l'argument souvent érigé de la « spécificité locale ». Car, le CIAS ne gomme pas les caractéristiques propres de chaque politique d'action sociale communale, mais renforce leur convergence.

POUR ALLER PLUS LOIN...

Panorama 2016 des CIAS

De 70 en 1995, 340 étaient dénombrés en juin 2012, et déjà plus de 400 à l'automne 2014 (soit 60 créations en 2 ans).

L'UNCCAS a mené une enquête sur la typologie, les caractéristiques, et les facteurs d'évolution organisationnelle de ces structures. La loi NOTRe de nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015, affecte directement une grande partie d'entre elles, au travers de changements de périmètres – fusion, intégration ou retrait de communes.

- Enquête 2016 sur les CIAS – UNCCAS, à paraître au second semestre 2016

³⁷ Sur le contexte législatif de l'intercommunalité sociale, cf. « Le CIAS, un acteur public pour la vie sociale des territoires », nov. 2010, UNCCAS – Mairieconseils – Caisse des Dépôts et Consignations.

³⁸ Cf. supra.

L'action sociale intercommunale est aujourd'hui mise en place dans le cadre d'un transfert volontaire de compétence « d'intérêt communautaire », le CIAS ne pouvant s'autosaisir. Cette latitude de choix est vaste et peut consister à basculer :

- soit en totalité la compétence au nouvel établissement public intercommunal. Cela revient à dessaisir les CCAS des communes membres concernées, conduisant à leur disparition ;
- soit partiellement, pour une intervention spécialisée sur des politiques sectorielles, en complémentarité avec les CCAS des communes.

La possibilité de revoir, à tout moment, le périmètre de « l'intérêt communautaire » est un atout pour une action coordonnée et transversale sur un même bassin de vie. La capacité de mobilisation de l'action sur un territoire, ou la recherche de solidarités, peut ainsi être une réponse pour une plus grande solidarité locale.

En ce sens, les CIAS peuvent être une réelle opportunité pour les petites communes ne disposant pas de CCAS de développer et enrichir leur politique d'action sociale.

L'optimisation budgétaire peut être l'une des motivations de création d'une telle structure, sans être toutefois la principale, d'après les acteurs interrogés dans le cadre de la présente étude.

La mutualisation des 240 agents du CIAS du Grand Auch permet ainsi de mobiliser les moyens humains selon les priorités d'intervention sur un bassin de vie et d'emploi, renforçant la solidarité entre ville-centre et périphérie. La réforme territoriale, en regroupant des petites communes (le schéma de coopération intercommunale 2016 devrait intégrer de nouvelles communes à la communauté d'agglomération pour une population regroupée dépassant les 40 000 habitants), peut être bénéfique à cette mise en commun pour accroître la solidarité territoriale.

Les mutualisations peuvent être de plus, des facteurs d'économies et de capitalisation des expertises. C'est le cas, comme expliqué plus haut, de l'intérêt de réaliser une ABS à plusieurs, face aux coûts, humains, techniques, financiers, qu'elle représente.

La complexité de l'environnement social, institutionnel peut également pousser les CCAS à se regrouper, au-delà de la gestion d'équipement lourde, tel que présenté dans l'exemple ci-après.

RETOUR D'EXPÉRIENCE

Un positionnement complémentaire à l'échelle d'un bassin de vie : l'exemple du CIAS de la communauté de communes de l'Ernée

Créé en 2004 et doté de trois domaines de compétences (petite enfance, action gérontologique et lutte contre précarité), le CIAS ne s'est pas vu transférer les aides financières qui restent du ressort des CCAS des communes membres concernées. Il a donc dû trouver un positionnement complémentaire au sein de l'action sociale menée sur le bassin de vie. L'évolution des compétences du CIAS est à l'étude, notamment sur des problématiques dépassant les frontières administratives communales, comme pour l'accueil des gens du voyage.

Ces choix politiques ont trouvé leur motivation, entre autres, dans le besoin de financer certaines actions, ayant conduit les élus à se lancer dans une réflexion de deux ans avant sa création.

Volontarisme politique et choix organisationnels

Au plan politique, constituer une structure intercommunale relève du consensus entre les différents CCAS et communes membres. Un tel chantier peut s'avérer sensible et prendre un temps certain de mise en œuvre (de 1 à 3 ans). Le portage politique est, dans ces conditions, un prérequis indispensable pour réali-

ser ce projet. Pour le territoire des Côteaux Sézannais, dans la Marne, le CIAS a été créé depuis plus de 20 ans au cœur de la communauté de communes, avec maintien dans un premier temps des CCAS, ceux-ci ayant été supprimés au bout de 10 ans, résultat d'une réflexion menée par les élus sur un temps long pour développer les projets en adéquation avec les besoins du territoire.

En effet, le Maire restant l'interlocuteur privilégié interpellé par les administrés en cas de problème, il convient de s'assurer que cette figure politique ne se sente pas « dépossédée » de sa capacité d'action et d'accompagnement dans le cadre du transfert de la compétence, d'autant plus dans des intercommunalités « XXL », de plus de 50 communes. Cela revient à formaliser les questions de gouvernance partagée, pour un circuit décisionnel réactif et efficace.

Au-delà, cette question de positionnement politique soulève la préoccupation des CCAS impliqués dans des démarches de coopération intercommunale, du

niveau de proximité à préserver et à organiser pour un service rendu de qualité. Ce point est souligné particulièrement en milieu rural, ainsi que l'expliquent les unions départementales du Lot et du Gers. L'évolution du périmètre d'intervention confié à un CIAS requiert de questionner l'organisation d'une réponse de proximité, qu'il s'agisse de points d'accueil physique maillant le territoire ou de référents sectorisés au sein des services centraux. Cette problématique vise en particulier les personnes les plus en fragilité, rencontrant des difficultés de mobilité, ou en cas de fracture numérique, par exemple.

POUR ALLER PLUS LOIN...

Services publics de proximité : une question d'implantation ou de cœur de mission ?

Quelle forme de territorialisation de l'action publique peut-elle le mieux répondre aux usagers ? S'agit-il de créer un lieu unique d'accueil, ou un référent unique de parcours. Force est de constater qu'il n'existe pas de réponse unique, ni transposable, car celle-ci doit répondre avant tout au contexte local.

Au CCAS de Rennes, la mise en place d'espaces sociaux communs

Depuis 1997, des bureaux de permanences communes sont organisés par quartiers. Ces guichets d'accès aux prestations et droits sociaux, lieux d'accueil et d'écoute, regroupent sur un même site les services de plusieurs institutions partenaires, parmi lesquelles : la Ville de Rennes, le Département d'Ille et Vilaine, la Caisse d'Allocations Familiales.

Les espaces sociaux communs présentent des configurations diverses selon les territoires avec des partenaires différents : CCAS, Mission locale, Mairie de quartier, CAF, centre social, bibliothèque...

Les maisons de service au public

Selon le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), les Maisons de services au public, instituées par la loi NOTRe d'août 2015, visent à répondre aux besoins des citoyens éloignés des opérateurs publics, notamment en zones rurales et périurbaines. Le gouvernement souhaite accompagner l'ouverture, fin 2016, d'un millier de ces structures.

Le CGET, avec la Caisse des dépôts et consignations, pilote la politique publique d'accessibilité aux services, dont les maisons sont un outil de proximité en facilitant les démarches des usagers. Il définit les conditions de labellisation, par les préfets. Il anime le réseau des opérateurs nationaux (Pôle emploi, les caisses d'allocations familiales, maladie, retraite, la mutualité sociale agricole, La Poste, GrDF, etc.) et les interventions des ministères concernés.

Or, lors des entretiens conduits pour la présente étude, ce type de dispositif ne semble pas être, pour l'heure, une piste d'investigation par les porteurs de l'action locale. Le principe de réunir, sous un même toit, différents acteurs de service public pour un accompagnement global et mieux suivi de l'utilisateur n'est pas nouveau. S'il peut être générateur de mise en commun des moyens et d'économies, il peut après nécessiter de déployer plus de moyens et de temps (pour assurer les permanences, par exemple).

Au-delà de la forme, le facteur de réussite réside dans les intérêts partagés et la volonté de travailler, entre partenaire, selon une feuille de route commune.

La question des marges d'action du CIAS et de sa visibilité auprès des acteurs locaux et des usagers se pose d'autant plus en cas de transfert partiel de compétences, faisant coexister plusieurs entités, CCAS et CIAS sur un même territoire.

Ce cadre souple des choix locaux pour définir « l'intérêt social communautaire », peut devenir un réel frein à la mise en cohérence de la politique d'action sociale, si le transfert ne s'accompagne pas de convention de délégation analysée avec soins et équilibrée. La ré-

partition des moyens – financiers, patrimoniaux, et humains – est complexe à déterminer en cas de transfert partiel d'activité et d'identification des charges engagées par les CCAS (cf. première partie de l'étude, paragraphe 2, et la réflexion sur l'identification des coûts complets et analytiques).

En outre, la question doit être posée aux décideurs publics locaux de l'organisation de la coexistence entre un CCAS et CIAS sur un territoire. Sans alimenter le débat général sur une intercommunalité de superposition, dont les coûts de fonctionnement associés s'ajoutent à ceux des communes préexistantes, il existe un risque de moindre complémentarité et

lisibilité de l'action publique si la définition de l'intérêt communautaire n'a pas établi de ligne de partage claire entre le CCAS et le CIAS.

Enfin, à moyen et long termes, le CIAS est une réponse aux recompositions territoriales à l'œuvre dans les mouvements de décentralisation. Le déplacement géographique des centres décisionnels le cas échéants, et la réorganisation correspondante des services publics administratifs, dont les services de l'État, peuvent avoir des effets sur la sphère d'influence des CCAS. Cela pourrait être le cas, par exemple, des CCAS du Limousin dont le chef-lieu régional devenu Bordeaux s'est « éloigné » géographiquement.

POUR ALLER PLUS LOIN...

Réalités et perception des nouveaux territoires régionaux

Les incertitudes sur l'impact de la fusion régionale, depuis les élections de décembre 2015, sont prégnantes. Comme l'indique le CIAS du Grand Auch, l'union de Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon devrait avoir pour conséquence à long terme – perçue comme telle ou réelle – un rééquilibrage des moyens de l'action sociale vers des territoires languedociens en plus grande difficulté, et donc en défaveur relative de territoires ruraux midi-pyrénéens.

Sans remettre en cause ce fondement de solidarité à l'intérieur des nouvelles Régions, l'enjeu sera surtout pour les CCAS/CIAS concernés de mener un dialogue étroit avec les financeurs de l'action sociale (Départements, ARS, CAR-SAT...) pour objectiver les problématiques de terrain, anticiper des impacts prévisibles, et adapter en conséquence les modalités d'interventions. La coopération au sein de CIAS et inter-CCAS est d'autant plus un avantage clé dans ce contexte.

Au-delà des difficultés de court terme, politiques et techniques, que représentent les « mariages forcés » au sein du bloc local (communes et intercommunalités) issus des nouveaux schémas de coopération intercommunale 2016, il peut en aller autrement à moyen et long termes. Ces regroupements peuvent représenter aussi une opportunité à saisir pour consolider la cohérence et les orientations partagées d'un pilotage de l'action sociale, mieux organisé face aux évolutions socio-démographiques et économiques des bassins de vie, dont le périmètre dépasse les frontières administratives antérieures. Cependant, la compréhension mutuelle des acteurs est nécessaire pour conduire des projets de plus grande envergure.

Pour autant, ces unions peuvent générer des désorganisations transitoires internes. **Des démarches mobilisatrices et fédératrices de type projet d'administration ou projet de service apparaissent dès lors d'autant plus nécessaires dans ces contextes de reconfigurations.** Le management des CCAS/CIAS doit s'en saisir dans un objectif de cohésion d'équipes et par là, d'efficacité et d'efficience des actions menées.

4.1.2 De l'échange informel entre CCAS à l'intégration poussée métropolitaine Ville-CCAS : maîtriser les moyens pour réagir face à l'urgence et aux missions spécifiques

En tant qu'établissement public à part entière, le CCAS est un instrument d'échange et de mise en action, comme expliqué dans le paragraphe précédent. Les relations du quotidien, réactives et ciblées, inter-CCAS sont mises en exergue par les responsables de structures particulièrement en milieu urbain (agglomération ou métropole). Des CCAS peuvent être amenés à travailler entre eux, sur des mutualisations ponctuelles, des partages de pratiques, des actions communes. Ces échanges peuvent être le corollaire d'une réflexion stratégique d'ensemble sur l'action sociale inter-communale, sur un bassin de vie.

Au sein de l'agglomération de Clermont-Ferrand, qui se trouve dans la même situation, un système d'as-

³⁹ Il convient de bien définir le cadre juridique de ces coopérations inter-CCAS.

treintes partagées inter-CCAS des diverses communes a été organisé dans le secteur de l'aide à domicile. Une réflexion plus large est également engagée en 2016, entre les CCAS du territoire sur les pistes de coopération envisageables, dans un contexte où sont concentrés sur la ville-centre les services concurrentiels (associatifs ou lucratifs), soit une trentaine de structures. Dans cet écosystème d'acteurs, l'enjeu pour les CCAS ne disposant que peu du relais de ce

tissu associatif, est d'apporter une réponse adaptée à des publics fragilisés, en lien avec la ville-centre. Les échanges politiques parallèles sur une intégration plus poussée, avec pour objectif un passage de la communauté d'agglomération en communauté urbaine à l'horizon 2017, est un facteur favorable à cette dynamique.

POUR ALLER PLUS LOIN...

La diversification des formes juridiques pour une coopération plus formalisée ?

Le développement des échanges est rendu nécessaire à la fois par une réponse plus réactive et mieux ciblée aux bénéficiaires, et par une mise en commun des moyens et des expertises. Cet enjeu a pour corollaire notamment la multiplication et la superposition des formes juridiques de coopération.

Ainsi, la forme associative du réseau public des services de soins d'aide à domicile (SSAD) du Gers a été préférée par l'union départementale, au groupement de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS). Le CCAS de Clermont-Ferrand met en place, quant à lui, un service polyvalent d'aide et de soins à domicile (SPASAD), modèle existant depuis 2004 et revu par la loi de décembre 2015 d'adaptation de la société au vieillissement. Dernier exemple, les CCAS du Doubs se sont organisés en groupement de coopération sociale pour mettre à disposition les moyens du service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO).

Ce mouvement n'est pas un point approfondi de la présente étude, mais est à souligner. Cause ou conséquence de la volonté du législateur de sécuriser les partenariats, cette pluralité peut également interroger sur la complexification du mecano contractuel de l'action sociale, au détriment du cœur de mission.

Le choix de la forme juridique est donc un point fondamental de pilotage, mais subsidiaire. Il ne doit pas être une finalité en soi, au risque d'en faire des coquilles vides. Il doit, encore plus aujourd'hui, dans l'éventail offert, rester un moyen au service du développement social local, permettant de transformer la contrainte budgétaire.

Une intégration renforcée dans les métropoles

Dans les **nouvelles collectivités « métropoles »** (nées depuis 2015), le niveau d'intégration des CCAS quant à la mutualisation des moyens apparaît important vis-à-vis de la collectivité de rattachement.

L'organisation sous forme d'employeur unique, à Strasbourg, entre l'Eurométropole, la Ville et le CCAS,

présente l'avantage, pour les agents, de favoriser leur mobilité entre les différents services, et pour la direction du CCAS, de gagner du temps dans les recrutements et remplacements, en disposant de l'appui structuré d'une direction des ressources humaines de taille importante.

RETOUR D'EXPÉRIENCE

À Nantes, focus sur la coopération Métropole-Ville-CCAS

Le territoire nantais affiche un important degré d'intégration entre la Ville et la Métropole : directeur général des services commun, direction générale adjointe « cohésion sociale » mutualisée. S'agissant des circuits décisionnels et de la gouvernance négociée, les travaux de préparation budgétaire 2015 et 2016 ont nécessité de rechercher des efforts de gestion et d'optimisation partagée à l'échelle de l'ensemble de la collectivité.

A budget « constant » pour le CCAS, la dynamique politique est bien de continuer à développer des projets et répondre au mieux aux besoins de la population, selon une dynamique ascendante pour les usagers à partir de leurs besoins. Ce qui change dans le contexte budgétaire contraint n'est donc pas de remettre en cause la finalité de renforcer l'impact social pérenne des actions mobilisées, mais de réinterroger la pertinence et l'adaptation des modes de gestion des prestations.

Cette structuration croisée des politiques publiques à Nantes, entre Métropole-Ville-CCAS posée en début de mandat, est déclinée en plan d'actions sur la durée de la mandature, selon des feuilles de route pluriannuelles.

À Nantes comme à Toulouse, les imbrications d'organigramme visent à renforcer les relations entre la collectivité et l'établissement public. Le CCAS est, dans ce cas, relativement intégré à l'organisation de sa collectivité de rattachement. L'intégration forte à la collectivité assure une plus grande stabilité dans la conduite des politiques sociales et de la cohérence d'intervention. Même si le contexte nécessite de réinterroger les pratiques, il s'agit bien, pour les décideurs publics, de préserver la finalité sociale des interventions sur le terrain.

Un point de vigilance reste cependant quant à un positionnement qui deviendrait trop gestionnaire

d'équipement d'un CCAS, sans mise en avant d'une contractualisation d'orientations fortes et pluriannuelles partagées avec la collectivité de rattachement. Il s'agit, pour le CCAS de conserver lisibilité et légitimité quant à la mise en œuvre de la politique d'action sociale, selon une prise en charge complémentaire des publics avec la Ville et les autres partenaires locaux. Le CCAS doit maintenir une réflexion stratégique et prospective de l'évolution de la réponse aux bénéficiaires et au développement de nouvelles réponses aux impacts sociaux pérennes. La mutualisation des moyens avec la ville doit rester un moyen et non une finalité.

RETOUR D'EXPÉRIENCE

À Toulouse, renouer les coopérations pour moderniser un CCAS gestionnaire d'équipements.

Avec 1200 agents permanents, le CCAS de Toulouse est l'un des plus importants de France. Il a pour particularité d'être devenu, au fil des décennies et des opportunités de soutien de l'action sociale par les décideurs publics, **un gestionnaire d'établissements, coordonnant 43 équipements publics sociaux et médico-sociaux** dans les secteurs personnes âgées, en difficultés, handicapées, ou de la petite enfance. Le CCAS est piloté administrativement par la Directrice générale adjointe « solidarité » de la Ville, appuyée, depuis 2010 par un poste créé de secrétaire général qui prend en charge les fonctions ressources.

Renforcer un environnement favorisant l'innovation sociale Ville-CCAS.

Face au rôle prépondérant de gestionnaire d'équipements du CCAS, la Ville a créé récemment une Direction « politiques de solidarité ». Celle-ci intervient sur des domaines partagés avec le CCAS, tels que la lutte contre les exclusions, le suivi des seniors en situation de handicap, le logement. Elle travaille sur des expérimentations, des appels à projets (logement adapté passerelle, médiation avec la police), et des projets d'innovation sociale (village d'insertion Roms). Il s'agit de mieux coordonner l'accompagnement adapté des publics sur le territoire.

Ainsi, pour les seniors, revient à la Ville la mission de prévention du vieillissement (ateliers mémoire, conférences, sorties...) et la détection de fragilités, et au CCAS responsable des seniors dépendants, leur accompagnement jusqu'à la prise en charge éventuelle Alzheimer.

Des freins statutaires et de modernisation à lever avant tout chantier de rapprochement.

C'est le cas, en particulier de l'harmonisation des systèmes d'information ; de la formation aux nomenclatures compatibles (M14 pour la Ville, M22 pour les établissements sociaux et médico-sociaux...) ; de la coexistence des statuts entre les agents relevant de la fonction publique hospitalière et ceux issus des diverses filières de la fonction publique territoriale, dont les acquis en matière de régime indemnitaire et de cycle de travail sont spécifiques et différents.

Le développement de « l'inter-communalisation » de l'action sociale, via la constitution de CIAS, n'apparaît pas comme une priorité pour les métropoles considérées par la présente étude. Les facteurs explicatifs sont multiples. Strasbourg et Toulouse en sont deux exemples.

Au plan organisationnel, la taille importante des CCAS de ville-centre au sein d'un territoire métropolitain (à l'instar de Strasbourg ou Toulouse), sans commune mesure avec ceux des autres communes de l'aire urbaine, est un premier frein à ce rapprochement de mise en cohérence des ressources humaines, financières, techniques. L'inquiétude de « fusion-absorption » est également un point à souligner, que l'on retrouve certes dans les aires urbaines plus petites

(villes moyennes, aires semi-rurales), préoccupant les élus de CCAS qui restent vigilants sur le maintien de la proximité et de la réactivité de la nouvelle organisation envers les usagers - comme expliqué précédemment.

Au plan des missions, par ailleurs, celles assurées par le CCAS de la ville-centre métropolitaine peuvent parfois être atypiques comparativement à celles des CCAS de communes voisines. Ainsi en est-il de la prise en charge par délégation de l'État de la veille téléphonique « 115 » sur l'ensemble du département, ou encore de la gestion de centre d'hébergement d'urgence et de réfugiés (cf. partie 2 de cette étude).

POUR ALLER PLUS LOIN...

Quelle place pour les Métropoles dans le champ social ?

Au sein du mouvement de renforcement de l'intercommunalité, les « métropoles » issues de la loi MAPTAM de 2014 par transformation de communautés urbaines, sont au cœur des recompositions des institutions publiques des grandes aires urbaines.

Pour le Professeur de l'IEP de Bordeaux, Robert LAFORE, la Métropole pourrait devenir un acteur qui cumulera des capacités allant de l'aménagement du territoire, au développement économique, la recherche, le social. Elle est potentiellement le seul acteur susceptible de pouvoir reconnecter les politiques au niveau des territoires. En effet, « potentiellement », les métropoles sont encore réticentes pour la plupart à se voir transférer les compétences sociales du département, et la charge que cela représente.

La loi NOTRe : transferts de compétences du Département à la Métropole

La loi portant nouvelle organisation de la République d'août 2015 prévoit que **la Métropole exerce à l'intérieur de son périmètre des compétences du Département** (chapitre III, article 90), soit par transfert en lieu et place du Conseil départemental, soit par délégation au nom et pour le compte de celui-ci.

Le champ des compétences ciblées par cette loi relève, entre autres, des solidarités. Or, ne recouvrant que partiellement l'action sociale départementale, quelle que soit l'étendue de transfert choisie, il sera nécessaire de veiller à la mise en cohérence d'ensemble au service du développement social local, dans le cadre du schéma départemental d'action sociale.

La loi dresse une liste de 9 compétences, parmi lesquelles au moins 3 d'entre elles devront passer sous prise en charge de la Métropole. Si aucun accord n'était trouvé d'ici janvier 2017, le Département serait contraint de transférer de plein droit 8 compétences (hors collèges).

- Attribution des aides au titre du **fonds de solidarité pour le logement** ;
- Missions confiées au **service public départemental d'action sociale** ;
- Adoption, adaptation et mise en œuvre du programme départemental d'insertion ;
- **Aide aux jeunes** en difficulté ;
- **Actions de prévention spécialisée** auprès des jeunes et des familles en difficulté ;
- **Personnes âgées et action sociale** (hors prestations légales d'aide sociale) ;
- **Tourisme, culture**, construction, exploitation et entretien des équipements et infrastructures destinés à la pratique du **sport**, ou une partie de ces compétences ;
- Construction, reconstruction, aménagement, entretien et fonctionnement des **collèges** ;
- **Gestion des routes** classées dans le domaine public routier départemental ainsi que de leurs dépendances et accès.

Point essentiel de négociation, les compétences transférées font l'objet d'une analyse d'impacts financiers, de ressources humaines, ou organisationnels. Les dépenses et ressources mobilisées sont soumises à une évaluation préalable par une **Commission locale d'évaluation des charges et ressources transférées** (CLECT).

4.2 Reconfigurer les partenariats pour de véritables politiques de développement social?

Établir des partenariats étroits est une condition de réussite indispensable d'une politique publique cohérente, justement mobilisée, et à l'impact social avéré. L'action sociale n'échappe pas à ce prérequis, à ceci près que doivent être pris en compte des acteurs locaux et nationaux multiples (État, collectivités territoriales, caisses de sécurité sociale, associations, ...) aux échelles de positionnement différentes : départementales, régionales, entre communes (à l'image des territoires de santé ARS), voire déconcentrées (sur l'exemple d'associations caritatives nationales à l'organisation fédérative pyramidale).

L'enjeu de cette articulation est de bien pouvoir enclencher une véritable dynamique de développement social, marquant ainsi une rupture dans l'appréhension de l'action sociale comme cela a été évoqué précédemment dans le présent rapport (confère 3.2.1). La notion de développement social, particulièrement développée lors des états généraux du travail social⁴⁰ et aux définitions parfois diverses, s'accorde en tout état de cause notamment sur la participation active des personnes en leur donnant un pouvoir d'agir et sur une appréhension préventive et globale des difficultés rencontrées par les individus. Engager une démarche de développement social sur un territoire donné implique donc de repenser les partenariats à l'œuvre au sein des politiques d'action sociale et au-delà.

A cet égard, le regroupement associatif de CCAS/CIAS au sein d'une Union départementale vise à atteindre un niveau d'échelle d'équilibre avec des interlocuteurs et/ou financeurs stratégiques.

4.2.1 L'union départementale des CCAS, animateur stratégique de projets pour équilibrer le dialogue entre acteurs ?

Une soixantaine d'unions départementales des CCAS/CIAS est recensée en 2016. Ce regroupement local de structures volontaires est un levier complémentaire de visibilité au niveau départemental, et d'équilibre des échanges avec les fédérations associatives départementales, ou les acteurs institutionnels tarificateurs et financeurs (CAF, conseil départemental, ARS, CAR-SAT...).

Il ne s'agit donc pas d'ajouter une couche à la structuration du réseau interne CCAS, mais d'animer le dialogue autour de l'action sociale sur le territoire, à une échelle plus réflexive, accompagnant le conseil départemental conforté par la loi encore récemment dans son rôle de « chef de file de l'action sociale ». La mise en œuvre de l'intervention locale reste menée par chaque CCAS/CIAS de l'Union départementale sur son périmètre.

Rassembler les territoires ruraux étendus et à la faible densité de population permet de mobiliser des expertises communes, pour une professionnalisation renforcée des agents des CCAS/CIAS et une réponse mieux organisée sur le terrain auprès des bénéficiaires, en tant qu'union de « proximité ». À titre d'exemple, l'UD du Gers s'est fixée comme objectif d'être un lieu de réflexion et d'innovation sociale, en participant activement au projet départemental de modernisation et de montée en compétences dans le secteur de l'aide à domicile.

RETOUR D'EXPÉRIENCE

Une nouvelle union départementale pour le Lot en 2016

La naissance de cette union répond à un enjeu de capitalisation des expériences et de renforcement du développement social de territoires ruraux. Les CCAS/CIAS de communes de peu d'habitants sont, en effet, confrontés à un besoin de compétences spécifiques et d'approfondissement de la connaissance des problématiques sociales. L'union promeut l'action des CCAS et leur visibilité, afin de dépasser l'image tronquée d'un rôle réduit dans l'imaginaire aux colis de Noël et de chocolats aux personnes âgées, ainsi que le souligne sa présidente, Martine HILT, Présidente de l'UD du Lot, Vice-présidente du CCAS de Pradines.

A la question « quel avenir pour les CCAS dans le champ de l'action sociale ? » l'union apporte une réponse pragmatique, de concertation vers des orientations partagées.

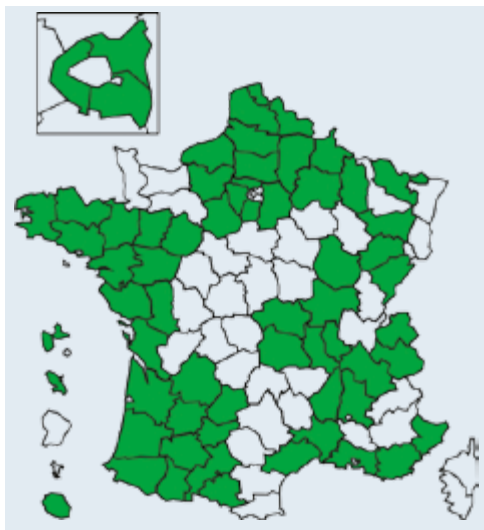
Dans le département du Lot, le CCAS doit travailler de manière plus rapprochée avec le département, et éviter d'être considéré uniquement comme l'acteur en bout de chaîne. Des rencontres trimestrielles entre travailleurs sociaux du département et ceux des CCAS sont organisées. Cependant, le partage d'information reste limité et requiert d'aller au-delà, en se fixant des orientations communes pour renforcer la cohérence d'intervention, et apporter une réponse globale à l'accompagnement des bénéficiaires.

⁴⁰ Rapport remis par Michel Dagbert, groupe de travail « développement social et travail social collectif » 18 février 2015

Le dynamisme de ces ententes départementales tient à la bonne volonté des acteurs porteurs, qu'il s'agisse d'un-e président-e, d'un élu-e de CCAS/CIAS, d'un conseil d'administration.

Bien que ne couvrant pas l'intégralité du territoire national, les Union départementale n'en conservent pas moins un rôle clé d'animation territoriale et de structuration du réseau nationale.

Les unions départementales de CCAS/CIAS en 2016 (en vert)



Source : UNCCAS

4.2.2 Le difficile basculement d'une logique de « dispositifs » à une logique de « parcours »

Les récentes réformes territoriales n'ont pas fondamentalement modifié la répartition des compétences de la politique publique d'action sociale. Celle-ci reste partagée entre de multiples acteurs institutionnels, couvrant l'ensemble des échelons territoriaux - national, régional, départemental, communal.

Dans cette cohabitation, le Département – un temps menacé de disparition du paysage des collectivités locales – conserve son rôle pivot de « chef de file » interlocuteur privilégié au quotidien des CCAS/CIAS. En effet, la prévalence du Département était posée dès la loi liberté et responsabilité locale d'août 2004⁴¹,

constitutive de « l'acte II » de la décentralisation, puis confirmée dans la loi « MAPTAM » de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014⁴².

Dernier ajustement législatif, la loi NOTRe, portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015, affirme que le Département reste compétent s'agissant de la promotion des solidarités et de la cohésion territoriale. Il devient également coresponsable avec l'État de l'élaboration du schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services, sur une période de 6 ans, dans des zones en déficit d'accessibilité. Dans ce cadre, pourront être constituées des maisons de service aux publics (en remplacement des maisons de service public).

Pour autant, les contours du chef de file accordé par le législateur au Département, apparaissent moins poussés, et donc potentiellement moins légitimes, comparativement à ceux accordés à la Région par la loi NOTRe en matière de développement économique. Dans ce dernier cas, le schéma régional prescriptif, déterminant le cadre d'intervention des aides aux acteurs économiques des collectivités locales, celles-ci doivent obligatoirement s'inscrire dans ce périmètre. Cette contrainte forte a cependant pour finalité la cohérence et la complémentarité des appuis publics sur le territoire.

À contrario, l'action sociale demeurant une compétence partagée entre de multiples intervenants, le chef de fil, Département, ne pourra porter réellement ses fruits qu'à la mise en place d'une articulation fluide avec les CCAS, éloignée d'une relation de donneur d'ordre à prestataire.

Ainsi que le souligne Roland GIRAUD⁴³, Président de l'ANDASS (Association nationale des directeurs de l'action sanitaire et sociale), l'innovation des politiques sociales réside dans la construction d'une démarche concertée, du diagnostic jusqu'à l'évaluation commune.

Ce positionnement d'acteurs maintient la perception de « bout de chaîne » du CCAS/CIAS. Il est à préciser que dans les faits, cette place d'intervenant de premier niveau peut être partagée avec les services du Département selon une répartition « familles suivies » et « personnes sans enfants », ces dernières étant

⁴¹ Loi LRL 2004, le Département chef de file de l'action sociale. Il définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences fixées par la loi à l'État, aux autres collectivités territoriales, ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale. Il coordonne les actions menées sur son territoire (...). Il organise la participation des personnes morales de droit public et privé (...) à la définition des orientations en matière d'action sociale et à leur mise en œuvre.

⁴² Selon la loi MAPTAM, le Département est chargé d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice de leurs compétences relatives à : 1°) l'action sociale, le développement social et la contribution à la résorption de la précarité énergétique ; 2°) l'autonomie des personnes ; 3°) la solidarité des territoires.

⁴³ Lors d'une intervention en table-ronde sur les politiques d'action sociales auprès des élèves de l'ENA et de l'INET, en avril 2016.

plutôt suivies par le CCAS, avec tous les avantages et inconvénients que la segmentation des publics entraînent, comme cela a été vu plus haut s'agissant des métropoles.

Malheureusement le volet « coordination interinstitutionnelle entre acteurs » des États généraux du travail social, de février 2015, passe relativement sous silence la place d'échelon de proximité des CCAS dans la mise en œuvre des politiques sociales. Dans un contexte de complexification multifactorielle de la demande sociale aucun partenaire ne peut une action isolée (Cf. paragraphe de la partie 3 sur "les mutations du travail social"). Le dialogue partenarial au plan local, déjà essentiel, devient incontournable, avec en particulier pour corollaire, le partage d'information. Cette question soulève cependant la problématique du secret partagé qui ne sera pas développée ici.

S'agissant du mode d'échange, les personnes interrogées soulignent majoritairement que l'interpersonnel reste largement mobilisé, mais ce mode est insuffisant

à lui seul. Il est tout autant nécessaire de recréer des espaces communs de discussion entre les acteurs sur les évolutions en cours portant sur la « **territorialisation** » de l'action sociale, parmi lesquels : les associations caritatives, la CAF, le Département, la Ville, la CARSAT, ou encore les services de l'État.

Derrière cette notion de « territorialisation » à la mode et de plus en plus utilisée, est questionnée la proximité avec l'utilisateur. L'enjeu est bien de substituer à la logique de « dispositifs » une réelle structuration de parcours, selon lequel ce sont les acteurs qui gravitent autour de l'utilisateur pour lui apporter une aide complémentaire et donc efficiente, et non l'utilisateur qui chemine d'acteurs en acteurs, de référent en référent.

Dans les faits, cela exige de dépasser la seule question de la proximité géographique pour améliorer la connaissance de l'articulation et des passerelles entre dispositifs par les travailleurs sociaux et les personnels des diverses organisations publiques et privées, sur un même territoire.

Conclusion

Les CCAS/CIAS interviennent dans un environnement complexe, en mouvement, et sous tension. Conscients des enjeux de l'action sociale de proximité de demain, les acteurs interrogés dans le cadre de cette étude ont souligné la difficulté à appréhender cette situation dans laquelle la contrainte budgétaire globale et la complexification de la demande sociale impliquent des évolutions dans leurs interventions.

Si les entretiens conduits ont permis de mettre en lumière les premières évolutions tant organisationnelles qu'opérationnelles, ils ont également souligné l'importance de l'action des CCAS/CIAS dans l'animation et la cohérence de l'intervention sociale au niveau communal et intercommunal. Il leur sera, évidemment, nécessaire d'opérer des mutations internes, voire de réorienter certains dispositifs, mais cette nécessité ne doit pas se faire au détriment des bénéficiaires. Les choix qui seront faits devront être éclairés, par une analyse précise des conséquences sur la population, en anticipant les effets pervers de long terme qu'ils pourront créer.

Elle ne doit pas non plus se faire au détriment des agents qui subissent, souvent, les conséquences des contraintes budgétaires. En ce sens, le renforcement des fonctions managériales doit intégrer les effets de ce nouveau cadre d'action sur les agents et les travailleurs sociaux.

C'est donc la capacité à évoluer, à s'adapter et à innover notamment en termes d'action sociale qui sera encore demain la force des CCAS/CIAS.

Dans cette perspective, le développement d'une action qui sera, de façon incontournable, plus partenariale, à travers des coopérations formelles et informelles, est apparu comme un instrument permettant de pallier certaines des difficultés engendrées par les évolutions de la demande sociale et les contraintes financières. Agir dans une logique de réseau peut permettre de garantir un niveau de prise en charge équivalent tout en renforçant la territorialisation de l'action des CCAS/CIAS.

Préconisations

- **Développer les projets sociaux pluriannuels coportés CCAS/CIAS et ville/intercommunalité**, transversaux et intégrant si possible une dimension ressources, notamment financière.
- **Renforcer le fonctionnement en réseau dans une dynamique de développement social**, via les unions départementales, et en lien avec l'ensemble des acteurs institutionnels et associatifs.
- **Renforcer le recours à l'innovation sociale** dans ses deux dynamiques : ouverture sur **de nouvelles pratiques et association des usagers**.
- **Renforcer un management promouvant l'intelligence collective**, et l'accompagnement des agents, en travaillant avec l'encadrement intermédiaire.
- **Renforcer le recours à l'évaluation partagée des politiques publiques**, pour apprécier l'impact des décisions prises (mise en place de nouvelles actions, recalibrage de dispositifs existants, arrêts de dispositifs) en lien avec les acteurs concernés (Villes, intercommunalités, Départements, CAF, État...).
- **Développer l'intercommunalité sociale** en préservant la notion de proximité.
- **Renforcer la mutualisation** villes / CCAS ou intercommunalité / CIAS.
- **Renforcer le recensement annuel exhaustif du réseau de l'UNCCAS** (ses structures CCAS, CIAS, UD... et les actions qu'ils mènent) et sa disponibilité, dans une logique d'observatoire partagé.
- **Revoir les modalités de mise en œuvre de l'ABS**. Outre un aménagement de la périodicité, prévoir un portage par l'intercommunalité, voire une animation par les unions départementales.

Annexe 1 – Glossaire

- ABS - Analyse des besoins sociaux
- ADF - Assemblée des Départements de France
- APUL - Administration publique locale
- AIS - Allocations individuelles de solidarité (incluant l'APA, Allocation personnalisée d'autonomie ; la PCH, Prestation de compensation du handicap ; le RSA, Revenu de solidarité active)
- ARS - Agence régionale de santé
- ASE - Aide sociale à l'enfance
- CASF - Code de l'action sociale et des familles
- CCAS - Centres communaux d'action sociale
- CIAS - Centre intercommunaux d'action sociale
- CLECT - Commission locale d'évaluation des charges et des ressources transférées
- DGF - Dotation globale de fonctionnement
- EAJE - Établissement d'accueil du jeune enfant
- EHPAA - Établissement d'hébergement pour personnes âgées autonomes
- EHPAD - Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
- EPCI - Établissement public de coopération intercommunale
- FDPTP - Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle
- FPIC - Fonds de péréquation intercommunal
- FSRIF - Fonds de solidarité des communes de la Région Ile-de-France
- GCSMS - Groupement de coopération sociale et médico-sociale
- INET - Institut national des études territoriales, école du CNFPT (centre national de la fonction publique territoriale)
- MAPTAM (loi) - Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27/01/2014
- NOTRe (loi) - Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 07/08/2015
- ODAC - Organisme divers d'administration centrale
- PMI - Protection maternelle et infantile
- PSC - Pacte de stabilité et de croissance
- SAD - Service d'aide à domicile
- SIAO - Service intégré d'accueil et d'orientation
- SPASAD - Service polyvalent d'aide et de soins à domicile
- SSAD - Service social d'aide à domicile
- SSIAD - Service de soins infirmiers à domicile
- TMS - Troubles musculo-squelettiques
- TSCG - Traité sur la stabilité, la coordination, la gouvernance
- UDCCAS - Union départementale des CCAS/CIAS
- UNCCAS - Union nationale des CCAS/CIAS

Annexe 2 – Lettre de mission

A l'attention des élèves administrateurs

Paris, le 5 octobre 2015

Réf. :

Objet : Lettre de mission

L'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS), regroupe aujourd'hui plus de 4000 CCAS et CIAS.

Les CCAS/CIAS exercent une multitude de missions, définies par le code de l'action sociale et des familles. Ces missions relèvent à la fois de missions obligatoires, -Participer à l'instruction des dossiers de demandes d'aide sociale, Domicilier les personnes sans domicile stable, Tenir à jour un fichier des bénéficiaires d'une prestation sociale, Réaliser annuellement une Analyse des Besoins Sociaux -mais également volontaristes.

Et, c'est essentiellement dans le cadre de cette mission élargie que s'exprime la politique sociale du CCAS/CIAS et que se dessinent ses priorités d'action. Néanmoins, dans le contexte actuel des finances publiques et de la progression de la demande sociale, effet ciseau bien connu mais accentué par la baisse des dotations, les CCAS/CIAS auront-ils les moyens de continuer à préserver la qualité des services proposés à la population et de garantir la pérennité ou l'ampleur des actions engagées ?

Quel impact et quelles sont les conséquences pour les CCAS/CIAS de cet effet ciseau ? Comment ces derniers les mesurent-ils sur le terrain ? Ont-ils déjà pris des mesures pour y faire face ? Aujourd'hui plus qu'hier ? Sans oublier, l'organisation interne, quels impacts sur les agents ?

Consciente de ces enjeux et des problématiques auxquelles sont confrontés en la matière les élus locaux, le 15 septembre dernier l'UNCCAS a proposé à 4 élèves administrateurs territoriaux de l'institut national des études territoriales (INET) - Promotion Hannah Arent - de mener une étude sur ce sujet, étude intitulée : « Contingence des moyens financiers et progression de la demande sociale : quelles conséquences pour les CCAS/CIAS ? »

En évitant la politique fiction ou les grandes leçons d'économie, cette étude cherchera à comprendre les enjeux, les équations et les alternatives. Faudra-t-il faire avec moins ? Moins veut-il dire moins bien ou autrement ?

Nos attentes sur cette étude sont de plusieurs ordres. Tout d'abord, d'avoir une photographie du contexte national et local actuel en matière de finances publiques. Puis, de faire remonter les difficultés rencontrées au local ainsi que les réponses à court, moyen et long termes mobilisées par les CCAS/CIAS. Et enfin, de formuler des préconisations en termes de finances publiques, de politiques sociales et de ressources humaines.

Trois axes seront à étudier : un premier sur le contexte actuel des finances publiques, du national au local ; un deuxième sur l'impact du contexte financier sur les politiques sociales locales et le dernier sur l'impact du contexte financier sur les agents territoriaux du CCAS/CIAS.

Il s'agit à la fois d'une étude documentaire et d'une étude qualitative à partir d'entretiens menés auprès d'élus, d'experts et de techniciens de CCAS/CIAS mais aussi d'institutions (Ministères, associations d'élus, cour des comptes...).

Nous souhaitons disposer du rapport final pour le 15 avril 2016.

Les résultats de cette étude seront par ailleurs présentés lors d'une table-ronde le 29 ou 30 septembre 2016 à l'occasion du congrès national de l'UNCCAS qui se tiendra à Clermont-Ferrand.

Véronique ROBITAILLIE
Directrice générale adjointe du CNFPT
Directrice de l'INET

Benoît CALMELS
Délégué général

Annexe 3 – Liste des entretiens menés

Structures	Taille	Personnes rencontrées
> 15 CCAS interrogés (20 entretiens)		
CCAS Besançon	117 000 habitants	Nans Mollaret, Directeur
CCAS Chatenay-Malabry	32 000 habitants	Patrick Bachelier, Adjoint au Maire délégué aux affaires sociales et aux solidarités - Président du CCAS
		Célia Leclerc, Directrice
CCAS Clermont-Ferrand	140 000 habitants	Michel Cabrit, Directeur, membre du conseil d'administration de l'UNCCAS
CCAS Grand-Quevilly	25 000 habitants	Thierry Ponchelle, Directeur
CCAS Laval	50 000 habitants	Catherine Robin-Desile, Directrice
CCAS Nantes	130 000 habitants	Karen Burban-Evain, Directrice du département prévention et solidarités Ville de Nantes, Directrice générale du CCAS
CCAS Niort	59 000 habitants	Elisabeth Monget, Directrice
CCAS Pradines	3 500 habitants	Martine Hilt, Vice-présidente du CCAS, Adjointe aux affaires sociales de la commune, Présidente de l'Union départementale des CCAS/CIAS du Lot, administratrice de l'UNCCAS
CCAS Romans-sur-Isère	34 000 habitants	Nathalie Tcheckemian, Vice-présidente du CCAS,
		2 ^e Adjointe à la solidarité de la Ville ;
		Olivier Farré, Directeur du CCAS et Directeur général adjoint de la Ville ;
		Agents du CCAS : Cheffes du service solidarité et du service administration-finances, assistantes sociales, et l'équipe des agents d'accueil.
CCAS Roubaix	94 000 habitants	Séverine Soetaert, Directrice
CCAS Rouen	120 000 habitants	Benoît Gach, Directeur
CCAS Saint-Ouen	47 000 habitants	Odile Murat, Directrice
CCAS Sélestat	19 000 habitants	Laurence Schockmel, Directrice
CCAS Strasbourg	271 00 habitants	Marie-Dominique Dreyse, Adjointe au Maire de Strasbourg en charge de l'action sociale territoriale, Conseillère de l'Eurométropole déléguée à l'hébergement d'urgence, 9 ^{ème} Vice-présidente de l'UNCCAS
		Nathalie Mouy-Lechenet, Directrice du CCAS ;
		Daphné Burca, Secrétaire générale du CCAS.
CCAS Toulouse	453 000 habitants	Marie-Christine Sarre, Directrice générale adjointe solidarités de la Ville de Toulouse (pôle de rattachement du CCAS),
> 2 CIAS (2 entretiens)		
CIAS Communauté de communes L'Ernée	21 000 habitants	Clarisse Diop, Directrice
CIAS Grand Auch	32 000 habitants	Jean-François CELIER, Vice-président du CIAS, Vice-président du conseil communautaire du Grand Auch à l'action sociale. Président de l'Union départementale des CCAS/CIAS du Gers.
> 2 Unions départementales (2 entretiens)		
UD du Gers		Jean-François Celier, Président de l'union départementale (cf. CIAS du Grand Auch).
UD du Lot		Martine Hilt, Présidente de l'union départementale (cf. CCAS de Pradines).
> 7 autres interlocuteurs (8 entretiens)		
Association des maires ruraux de France - AMRF		Cédric Szabo, Secrétaire Général
Association des petites Villes de France - APVF		Erwann Calvez, Chargé de mission
Association des communautés de France - ADCF		Loïc Cauret, Vice-président
Institut d'études politiques (IEP) de Bordeaux		Robert Lafore, Professeur
Association des Maires de France (AMF)		Philippe Laurent, Vice-président, Président de la Commission des finances de l'AMF, Maire de Sceaux.
Association Nationale des Directeurs de l'Action Sanitaire et de Santé - ANDASS		Roland Giraud, Président
Association nationale des cadres communaux de l'action sociale - ANCCAS		Denis Guihomat, Président de l'association, Directeur du CCAS de Tours, membre du conseil d'administration de l'UNCCAS

Annexe 4 - Trame d'entretien

Étude « Contingence des moyens financiers et évolution de la demande sociale : quelles conséquences pour les CCAS/CIAS ? »

I. Perception du contexte et des perspectives financières

- Comment percevez-vous le contexte financier des collectivités territoriales en général, et des CCAS/CIAS en particulier ?
- Votre CCAS/CIAS doit-il faire face à une évolution de ses moyens ? Si oui, est-ce à la baisse ?
- Disposez-vous d'une vision claire sur l'évolution de vos moyens à moyen terme ?

II. Qualification de l'évolution de la demande sociale

- Comment qualifieriez-vous l'évolution de la demande sociale sur les dernières années ? À quelle évolution pensez-vous devoir faire face dans les années à venir ?
- Quel regard portez-vous sur l'ABS? Est-ce un outil pertinent au service de votre politique ? Une réforme des modalités réglementaires actuelles de l'ABS doit-elle être menée ? Si oui, sous quelle forme ?
- Qu'est ce qui serait en mesure de vous aider dans la réalisation de cette ABS ?

III. Quelles conséquences de ces deux phénomènes : mutation du contexte financier et évolution de la demande sociale ? Les CCAS/CIAS face à un effet ciseau ?

- Avez-vous ou envisagez-vous de réorienter vos dispositifs : en termes de publics ? en termes d'actions ? en termes de partenariats ?
- Avez-vous ou envisagez-vous d'abandonner totalement certains dispositifs ? Ou de remplacer certains dispositifs par d'autres moins coûteux ? Ou d'en créer de nouveaux pour répondre à l'évolution des besoins (lutte contre le non-recours, etc.)
- D'une manière générale, comment faire face à cette demande sociale, quelles solutions envisager ?
- On parle beaucoup de l'innovation sociale : quelle définition en avez-vous ? Quelles innovations avez-vous pu ou pensez-vous mettre en œuvre ? Pensez-vous qu'elle soit un levier pertinent pour faire face au manque de moyens ou au contraire ? Si oui, pourquoi ? Pensez-vous que le contexte actuel/la recherche d'un équilibre budgétaire peut-il être source d'innovation ? Si oui, quelles innovations avez-vous pu ou pensez-vous mettre en œuvre ?
- Avez-vous envisagé une stratégie de diversification de vos recettes (mécénat, subventionnement externe...)
- Mesures prises ou envisagées en termes de gestion ? Recherche d'économies, baisse des dépenses (notamment dans le cadre du soutien aux associations), etc.
- En termes de partenariats et d'articulations de politiques publiques : quel dialogue sur les perspectives d'actions / politiques publiques avez-vous avec vos villes ? Ressentez-vous un impact sur l'autonomie des CCAS/CIAS ? ressentez-vous une évolution dans vos rapports avec vos partenaires ? Ces relations devraient-elles évoluer ? comment envisageriez-vous l'articulation entre collectivités territoriales et institutions (CAF, DDSCS, ARS...) en matière d'action sociale? Tendons-nous vers une répartition des publics par institutions ? comment envisagez-vous les conséquences de la réforme territoriale pour les CCAS/CIAS ?

IV. L'impact sur l'organisation et les agents des CCAS/CIAS ?

Sur les agents

- Quelles sont les conséquences pour les agents de la baisse des moyens financiers? Comment sont-ils impactés? (dégradation des conditions de travail ? baisse des effectifs ?
- Comment les agents perçoivent-ils la baisse des moyens financiers? Faites-vous face à des stratégies de résistance ?
- Est-ce un facteur d'inquiétude pour eux? Un facteur de pénibilité ?
- Quel type de management vous paraît-il le plus adapté face à cette situation ?

Sur l'organisation

- Avez-vous réorganisé vos services? Est-ce quelque chose que vous envisagez ? (mutualisation des moyens, baisse des effectifs...)
- Avez-vous modifié votre politique de recrutement (emploi de profils moins qualifiés, recours accru aux stages / contrats d'avenir, voire appel au bénévolat pour certaines actions...) ?
- Faites-vous appel à un contrôleur de gestion pour rationaliser votre action ?
- La création d'un CIAS est-elle une solution à la baisse des moyens financiers ? Et de manière générale, quelle est d'après vous la valeur ajoutée du CIAS dans le contexte évoqué ?

Selon les interlocuteurs : thématiques et questions approfondies

Les élus

- Quelle est votre vision de moyen terme de l'action sociale dans ce contexte financier ? Globalement comment envisagez-vous l'évolution du rôle des collectivités dans l'Etat providence, et en particulier de celui des CCAS-CIAS / villes ?
- Sur le pilotage politique de l'action sociale.
- Quel est le rôle de l' élu au social vis-à-vis de ses pairs ?

Cadres administratifs (Directeurs d'action sociale des mairies...)

- La dimension anticipative, organisationnelle et partenariale : actions de politiques publiques (vision stratégique / opérationnelle), prospective financière.
- La conduite du changement, l'accompagnement des professionnels face à ces mutations (y compris dans l'aspect dialogue social).
- La dimension organisationnelle.

Travailleurs sociaux

- La perception des contraintes financières, sociétales (évolution quantitative / qualitative de la demande sociale, par exemple dans les profils ou la précarisation de publics).
- L'évolution des métiers du social qui peut en découler.

Experts / personnalités qualifiées

- La place des CCAS/CIAS, des acteurs publics (Départements, CAF, MSA...), comme de la société civile dans l'État providence ; adaptation de l'organisation institutionnelle...

Annexe 5 - Bibliographie documentaire

- Innovation sociale : du concept à l'évaluation, table-ronde Innovation sociale et action publique locale : de quoi parle-t-on ? - Introduction de Sylvain Celle, chargé de mission Institut Godin, Janvier 2016.
- Intercommunalité et développement social, rapport de Loic Cauret et Antoine Chéreau, ADCF, Mai 2015.
- Baromètre de l'action sociale locale 2014 : l'évolution de la précarité telle qu'elle est perçue par les CCAS, UNCCAS, Octobre 2014.
- Du travailleur social au travail social dans les collectivités, étude conjointe ANDASS - ANCCAS - Associations des DG des grandes collectivités - INET, Septembre 2014.
- Le personnel au sein des CCAS / CIAS : profil des agents et spécificités de l'environnement de travail, étude conjointe UNCCAS - MNT - INET, Juin 2014.
- Baromètre de l'action sociale locale 2013 : le CCAS, amortisseur social, UNCCAS, Septembre 2013.
- Mission relative aux questions de tarification et de solvabilisation des services d'aide à domicile en direction des publics fragiles, IGAS-IGF, Janvier 2011.

POUR ALLER PLUS LOIN...

Retrouvez d'autres sources documentaires sur l'intercommunalité, l'analyse des besoins sociaux (ABS), l'innovation sociale, l'organisation des CCAS/CIAS, ... sur notre site internet

www.unccas.org



11 rue Louise Thuliez, 75019 Paris

En partenariat avec :

