

## ATTACHE TERRITORIAL CONCOURS EXTERNE

SESSION 2011

EPREUVE DE NOTE

SPECIALITE : GESTION DU SECTEUR SANITAIRE ET SOCIAL

A LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET

- ↳ Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni signature ou paraphe.
- ↳ Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne, ...) autre que celle figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier ne doit apparaître dans votre copie.
- ↳ Seul l'usage d'un stylo soit noir soit bleu est autorisé (bille, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.

Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.

Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Ce document comprend un sujet de 2 pages et un dossier de 34 pages.  
S'il est incomplet, en avertir un surveillant.

**SUJET NATIONAL POUR L'ENSEMBLE DES CENTRES DE GESTION ORGANISATEURS**

**CONCOURS EXTERNE D'ATTACHE TERRITORIAL**

SESSION 2011

**spécialité GESTION DU SECTEUR SANITAIRE ET SOCIAL**

---

EPREUVE D'ADMISSIBILITE

Durée : 4 heures / Coefficient : 4

Rédaction d'une note ayant pour objet de vérifier, pour les candidats ayant choisi la spécialité gestion du secteur sanitaire et social, l'aptitude à l'analyse d'un dossier soulevant un problème sanitaire et social rencontré par une collectivité territoriale.

---

**Sujet :**

Vous venez d'être nommé attaché territorial au Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) d'une commune populaire de 35 000 habitants et disposant de deux quartiers en CUCS (Contrats Urbains de Cohésion Sociale).

L'Adjoint au Maire chargé des affaires sociales et Vice-président du CCAS souhaite que le CCAS réalise, et ce pour la première fois, l'analyse annuelle des besoins sociaux, de manière dynamique et stratégique, en prenant en compte notamment les articulations possibles avec les différents acteurs de l'action sociale (Conseil général en particulier).

Il vous demande de rédiger une note à ce sujet à Monsieur le Maire, à l'aide des seuls éléments du dossier.

## SOMMAIRE DU DOSSIER

*Dossier de 34 pages*

DOCUMENT 1 :	<i>Code de l'Action sociale et des familles et décret N° 95-562 du 6 mai 1995 modifié par le décret 2004-1136 du 21 octobre 2004 (Extraits)</i>	3 p.
DOCUMENT 2 :	<i>Analyse partagée des besoins sociaux : La synthèse CCAS et Ville de Besançon, mai 2010</i>	5 p.
DOCUMENT 3 :	<i>Analyse des besoins sociaux (extraits) : introduction et sommaire CCAS de Grenoble, 2009</i>	2 p.
DOCUMENT 4 :	<i>Analyse des besoins sociaux (extraits) : sommaire CCAS d'EYBENS, novembre 2009</i>	1 p.
DOCUMENT 5 :	<i>Comment les CCAS analysent les besoins sociaux ? La Gazette des communes, N° 1658, 2 septembre 2002</i>	4 p.
DOCUMENT 6 :	<i>Le cadre légal de l'observation sociale (extraits) Site de l'UDCCAS69, Etude juridique du CCAS d'ISSY les MOULINEAUX, 2006</i>	6 p.
DOCUMENT 7 :	<i>Extrait d'une lettre d'observations de la Chambre Régionale des Comptes de B. concernant le CCAS d'A. Site de la Cour des Comptes, CRC de B., 19 septembre 2006</i>	1 p.
DOCUMENT 8 :	<i>CCAS, le grand chambardement (extraits) Le journal de l'Action sociale, n°66, avril 2002, Jean-Louis SANCHEZ</i>	4 p.
DOCUMENT 9 :	<i>Conférence sur l'analyse des besoins sociaux (extraits) Formation tenue en 2011, Alexis BARON</i>	3 p.
DOCUMENT 10 :	<i>L'ABS, analyse partagée (extraits) Site <a href="http://www.udccas69.net">www.udccas69.net</a>, 2010, Bernard Cogne</i>	4 p.
DOCUMENT 11 :	<i>Liste non exhaustive des fournisseurs de données pour l'analyse des besoins sociaux Site de l'UNCCAS, janvier 2010</i>	1 p.

---

*Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents  
volontairement non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.*

**Code de l'Action sociale et des familles et décret N° 95-562 du 6 mai 1995 modifié par le décret 2004-1136 du 21 octobre 2004 (extraits)**

---

Partie législative

Livre Ier : Dispositions générales

Titre II : Compétences

Chapitre III : Organisation administrative

Section 2 : Centre communal ou intercommunal d'action sociale.

**Section 2 : Centre communal ou intercommunal d'action sociale.**

**Article L123-4**

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

Le statut des centres communaux d'action sociale de Paris, de Lyon et de Marseille est fixé par voie réglementaire.

**Article L123-5 Modifié par Loi n°2007-209 du 19 février 2007 - art. 58 JORF 21 février 2007**

**Le centre communal d'action sociale anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées. Il peut intervenir sous forme de prestations remboursables ou non remboursables.**

Il participe à l'instruction des demandes d'aide sociale dans les conditions fixées par voie réglementaire. Il transmet les demandes dont l'instruction incombe à une autre autorité. L'établissement du dossier et sa transmission constituent une obligation, indépendamment de l'appréciation du bien-fondé de la demande.

Le centre communal d'action sociale peut créer et gérer en services non personnalisés les établissements et services sociaux et médico-sociaux mentionnés à l'article L. 312-1.

Le centre communal d'action sociale peut, le cas échéant, exercer les compétences que le département a confiées à la commune dans les conditions prévues par l'article L. 121-6.

Un établissement public de coopération intercommunale peut créer un centre intercommunal d'action sociale pour exercer la compétence action sociale d'intérêt communautaire qui lui a été transférée.

Les compétences exercées par les centres d'action sociale des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale qui relèvent de l'action sociale d'intérêt communautaire mentionnée au précédent alinéa sont transférées de plein droit au centre intercommunal d'action sociale, lorsqu'il a été créé.

Tout ou partie des autres attributions qui sont exercées par les centres d'action sociale des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale peuvent également être transférées au centre intercommunal d'action sociale. .../...

**Article L123-6**

Le centre d'action sociale est un établissement public administratif communal ou intercommunal. Il est administré par un conseil d'administration présidé, selon le cas, par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale.

Dès qu'il est constitué, le conseil d'administration élit en son sein un vice-président qui le préside en l'absence du maire, nonobstant les dispositions de l'article L. 2122-17 du code général des collectivités territoriales, ou en l'absence du président de l'établissement de coopération intercommunale.

Outre son président, le conseil d'administration comprend, pour le centre communal d'action sociale, des membres élus en son sein à la représentation proportionnelle par le conseil municipal et, pour le centre

intercommunal d'action sociale, des membres élus en son sein au scrutin majoritaire par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.

Le conseil d'administration comprend également des membres nommés, suivant le cas, par le maire ou par le président de l'établissement public de coopération intercommunale, parmi les personnes participant à des actions de prévention, d'animation ou de développement social menées dans la commune ou les communes considérées.

Les membres élus et les membres nommés le sont en nombre égal au sein du conseil d'administration du centre d'action sociale.

Les membres élus par le conseil municipal ou par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale et les membres nommés par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale le sont à la suite de chaque renouvellement du conseil municipal et pour la durée du mandat de ce conseil. Leur mandat est renouvelable.

Au nombre des membres nommés doivent figurer un représentant des associations qui œuvrent dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre les exclusions, un représentant des associations familiales désigné sur proposition de l'union départementale des associations familiales, un représentant des associations de retraités et de personnes âgées du département et un représentant des associations de personnes handicapées du département.

.../...

#### **Partie réglementaire**

Livre Ier : Dispositions générales

Titre II : Compétences

Chapitre III : Organisation administrative

Section 2 : Centre communal ou intercommunal d'action sociale

*[Cette partie du code a été créée par le décret n° 95-562 du 6 mai 1995 modifié par le décret n° 2004-1136 du 21 octobre 2004.]*

#### **Article R123-1**

Les centres communaux et intercommunaux d'action sociale procèdent annuellement à une analyse des besoins sociaux de l'ensemble de la population qui relève d'eux, et notamment de ceux des familles, des jeunes, des personnes âgées, des personnes handicapées et des personnes en difficulté.

Cette analyse fait l'objet d'un rapport présenté au conseil d'administration.

#### **Article R123-2**

Les centres d'action sociale mettent en œuvre, sur la base du rapport mentionné à l'article R. 123-1, une action sociale générale, telle qu'elle est définie par l'article L. 123-5 et des actions spécifiques.

Ils peuvent intervenir au moyen de prestations en espèces, remboursables ou non, et de prestations en nature.

#### **Article R123-3**

Les centres d'action sociale peuvent créer et gérer tout établissement ou service à caractère social ou médico-social.

#### **Article R123-4**

Les centres d'action sociale exercent leur action en liaison avec les services et institutions publics et privés de caractère social. A cet effet ils peuvent mettre en œuvre des moyens ou des structures de concertation et de coordination.

#### **Article R123-5**

A l'occasion de toute demande d'aide sociale déposée par une personne résidant dans la commune, y ayant élu domicile, ou réputée y résider, ou encore se trouvant dans l'une des situations définies à l'article L. 111-3, les

centres d'action sociale procèdent aux enquêtes sociales en vue d'établir ou de compléter le dossier d'admission à l'aide sociale.

#### **Article R123-6**

Les centres d'action sociale constituent et tiennent à jour un fichier des personnes bénéficiaires d'une prestation d'aide sociale, résidant sur le territoire de la commune ou des communes considérées. Les informations nominatives de ce fichier sont protégées par le secret professionnel.

#### **Article R123-7**

Le conseil d'administration du centre communal d'action sociale est présidé par le maire. Il comprend en nombre égal, au maximum huit membres élus en son sein par le conseil municipal et huit membres nommés par le maire parmi les personnes non membres du conseil municipal mentionnées au quatrième alinéa de l'article L. 123-6.

Le nombre des membres du conseil d'administration est fixé par délibération du conseil municipal.

#### **Article R123-8**

Les membres élus en son sein par le conseil municipal le sont au scrutin de liste, à la représentation proportionnelle au plus fort reste, sans panachage ni vote préférentiel. Le scrutin est secret.

Chaque conseiller municipal ou groupe de conseillers municipaux peut présenter une liste de candidats même incomplète. Dans cette hypothèse, si le nombre de candidats figurant sur une liste est inférieur au nombre de sièges qui reviennent à celle-ci, le ou les sièges non pourvus le sont par les autres listes.

Les sièges sont attribués aux candidats d'après l'ordre de présentation sur chaque liste.

Si plusieurs listes ont le même reste pour l'attribution du ou des sièges restant à pourvoir, ceux-ci reviennent à la ou aux listes qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats.

.../...

#### **Article R123-11**

Dès le renouvellement du conseil municipal, les associations mentionnées au dernier alinéa de l'article L. 123-6 sont informées collectivement par voie d'affichage en mairie et, le cas échéant, par tout autre moyen, notamment par voie de presse, du prochain renouvellement des membres nommés du conseil d'administration du centre d'action sociale ainsi que du délai, qui ne peut être inférieur à quinze jours, dans lequel elles peuvent formuler des propositions concernant leurs représentants.

En ce qui concerne les associations familiales, les propositions sont présentées, conformément au dernier alinéa de l'article L. 123-6, par l'union départementale des associations familiales.

Les associations qui œuvrent dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre les exclusions, les associations de retraités et de personnes âgées et les associations de personnes handicapées proposent au maire une liste comportant, sauf impossibilité dûment justifiée, au moins trois personnes répondant aux conditions prévues par le quatrième alinéa de l'article L. 123-6.

Les associations ayant le même objet peuvent proposer une liste commune.

#### **Article R123-12**

Les membres du conseil d'administration mentionnés au quatrième alinéa de l'article L. 123-6 sont nommés par le maire dans le délai fixé à l'article R. 123-10.

## Analyse partagée des besoins sociaux

La synthèse, mai 2010, CCAS et Ville de Besançon

Ce diagnostic social local vise à identifier l'évolution des besoins des Bisontins en matière sociale. L'analyse se réalise de manière partagée avec les différents services de la Ville et du CCAS et des partenaires extérieurs. Elle fait l'objet d'un rapport adopté par le conseil d'administration du CCAS et est présentée au conseil municipal.

Cette année, l'analyse partagée des besoins sociaux s'est attachée à illustrer les traductions locales de la crise économique. Au-delà de cet élément d'actualité, elle vise à identifier des grandes tendances sociales et démographiques, pour orienter l'action des différents acteurs locaux. En voici la synthèse.

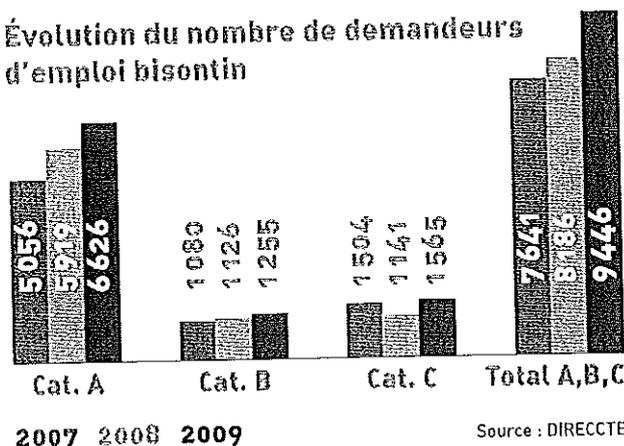
## Une crise économique qui se traduit localement

La crise économique amorcée en 2008 s'est poursuivie en 2009. Le pays a oscillé entre récession et croissance nulle, la Franche-Comté faisant partie des régions les plus impactées. La situation de Besançon n'est pas aussi marquée, même si la ville a subi, elle aussi, les répercussions de ce contexte socioéconomique.

Dès 2008, le nombre d'emplois salariés s'est vu diminuer de 3 %, signe d'un ralentissement de l'activité économique et d'inquiétudes des décideurs.

Cette baisse de l'offre se couple avec une forte hausse des demandeurs d'emploi. En effet, en 2008, 17 % de demandeurs d'emplois de catégorie A étaient inscrits en plus, par rapport à 2007. Cette augmentation s'est poursuivie tout au long de l'année 2009. Au final, entre décembre 2007 et décembre 2009, la ville enregistre un accroissement de 31 % de demandeurs d'emploi de cette catégorie, soit 6 626 personnes.

### Évolution du nombre de demandeurs d'emploi bisontin



Cette hausse de la demande d'emploi touche inégalement les personnes. Les hommes, les jeunes et les personnes faiblement diplômées sont davantage impactés.

La zone d'emploi de Besançon avait un taux de chômage de 9,4 % au quatrième trimestre 2009, soit un taux légèrement inférieur à celui constaté nationalement.

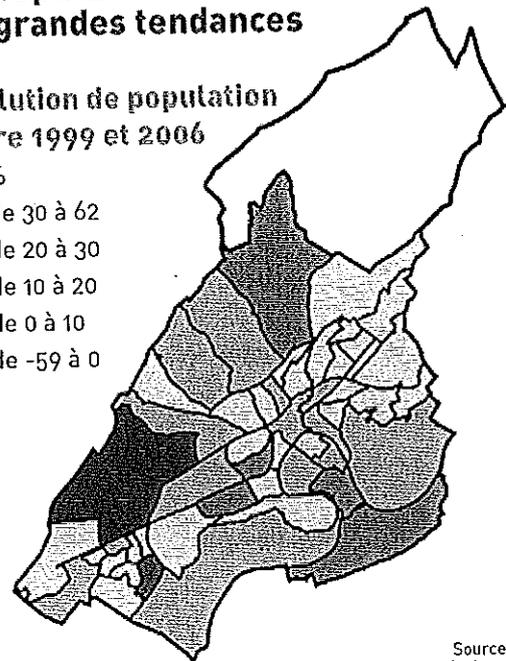
Au-delà de la demande d'emploi, les services du CCAS font état d'une forte hausse des sollicitations : + 20 % de ménages bénéficiaires des aides financières entre 2007 et 2009, les crédits correspondant ont augmenté de 30 %. Par ailleurs, 2 000 foyers ont bénéficié de l'aide alimentaire proposée dans le réseau CCAS ; une augmentation des accompagnements des personnes sans domicile est constatée...

## La population bisontine en grandes tendances

### Évolution de population entre 1999 et 2006

En %

- de 30 à 62
- de 20 à 30
- de 10 à 20
- de 0 à 10
- de -59 à 0



Source : INSEE, Recensements de la population

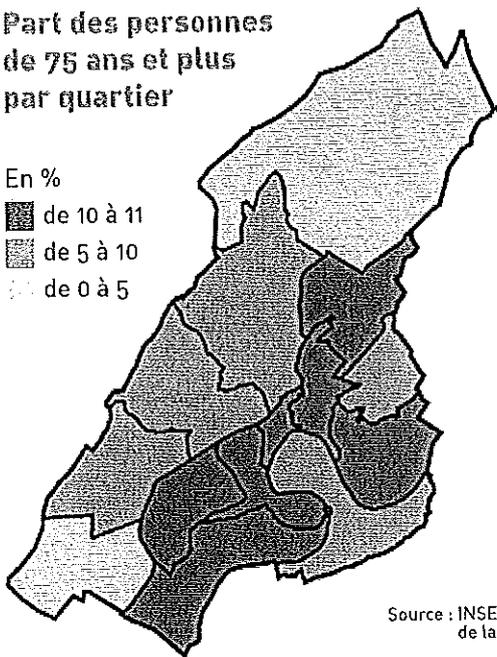
La population bisontine s'est stabilisée entre 1999 et 2006, années des deux derniers recensements de population. Peuplée de 117 080 habitants, la ville confirme les tendances d'isolement et de vieillissement amorcées il y a quelques années.

En 2006, un ménage sur deux est composé d'une personne seule. C'est là le résultat de plusieurs phénomènes, aux premiers titres desquels le vieillissement de la population et les séparations.

Les personnes de 60 ans et plus représentent, en 2006, 18 % de la population, soit près de 21 500 personnes. À noter, les personnes de 75 ans et plus voient leurs rangs grossir de 23 %, elles représentent plus de 9 000 personnes.

### Part des personnes de 75 ans et plus par quartier

- En %
-  de 10 à 11
  -  de 5 à 10
  -  de 0 à 5

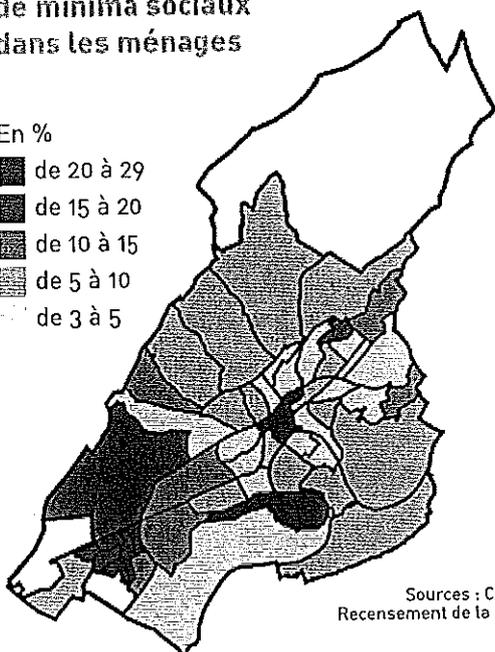


Source : INSEE, Recensement de la population 2006

En 2008, près de 9 % des ménages bisontins bénéficiaient d'un minimum social (Revenu minimum d'insertion, allocation parent isolé ou allocation adulte handicapé). Cette proportion s'est stabilisée entre 2007 et 2008. Toutefois, ce constat peut être nuancé : 54 % des allocataires du revenu minimum d'insertion l'étaient depuis 2 ans au moins. On constate donc toujours une forte difficulté à sortir de ce dispositif. Depuis juillet 2009, le revenu de solidarité active est mis en place. Sans avoir les données précises, le Conseil général du Doubs souligne une hausse des sollicitations, de l'ordre de 15 % sur le RSA socle, en 2009, qui vise les anciens bénéficiaires du RMI et de l'API ; c'est là une répercussion de la crise économique.

### Part des bénéficiaires de minima sociaux dans les ménages

- En %
-  de 20 à 29
  -  de 15 à 20
  -  de 10 à 15
  -  de 5 à 10
  -  de 3 à 5



Sources : CAF 2008 ; Insee, Recensement de la population 2006

Dans un contexte plus général et sur des données antérieures à la crise, le revenu médian des Bisontins a légèrement crû en 2006 et 2007, pour atteindre 21 500 € annuels par ménage. Les inégalités (calculées par le rapport interdécile<sup>1</sup>) se sont également légèrement amoindries. En 2008, près de 9 500 ménages allocataires de la CAF vivaient sous le seuil de bas revenus<sup>2</sup>, soit 16 % des ménages bisontins.

L'analyse territoriale confirme la fragilité des quartiers de la politique de la Ville : Cité Brûlard, Clairs-Soleils, Palente-Orchamps, Planoise, Montrapon/Fontaine-Écu, Cité de l'Amitié et Battant-Madeleine.

En termes de handicap, la Ville de Besançon observe une tendance à l'augmentation des bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé amorcée depuis quelques années. Entre 2007 et 2008, plus de 7 % d'allocataires sont comptabilisés.



<sup>1</sup> Rapport interdécile : mesure des écarts entre les plus hauts et les plus bas revenus

<sup>2</sup> Seuil de bas revenus : correspond à 903 € mensuels, par unité de consommation, en 2008

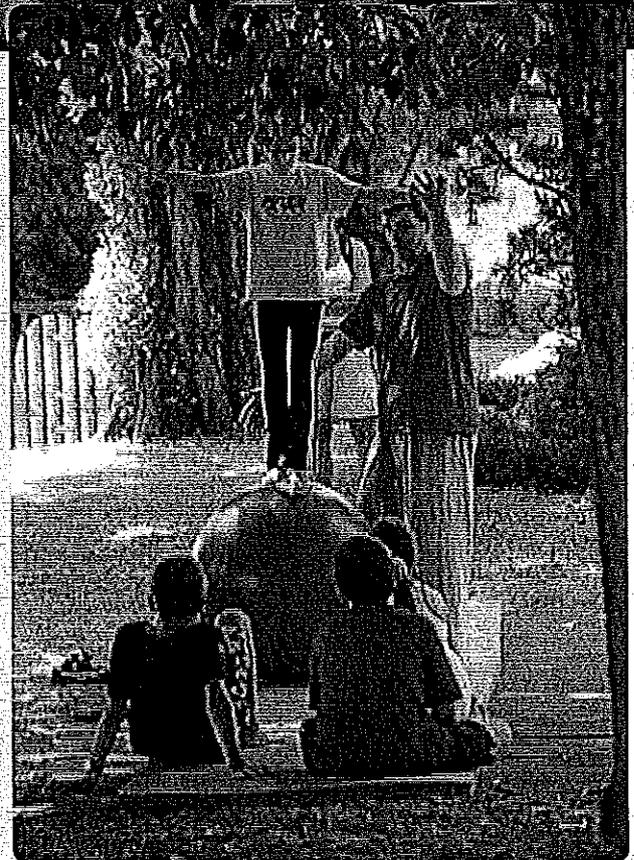
# Mieux connaître pour mieux agir

En parallèle de ces analyses statistiques, des groupes de travail partenariaux ont été réunis autour de deux problématiques particulières.



Un premier thème portait sur la définition des **besoins en termes d'activités péri et extrascolaires**. Le diagnostic a permis de qualifier l'offre disponible à Besançon. Certains manques ont été mis en évidence, de même que les enjeux locaux à court, moyen et long terme. Suite à ce diagnostic, les enjeux prioritaires résident dans la coordination des activités au sein de chaque quartier. Cela favoriserait une meilleure lisibilité, mais aussi la construction de projets mieux adaptés aux besoins des familles. Un projet éducatif local, construit de manière partenariale, permettrait de répondre à ces manques et mettrait en cohérence l'offre diversifiée présente sur le territoire.

Le second thème portait sur les « **jeunes en rupture** ». Cette expression recouvre des réalités très diverses ; c'est pourquoi le travail partenarial a visé à donner une définition et une typologie des différents jeunes en rupture. Pour chaque typologie, les réponses disponibles ont été identifiées, de même que les manques. De manière globale, entre 50 et 100 jeunes ont été identifiés comme étant en rupture par les partenaires. Le constat porte notamment sur la complexité et la durabilité des problématiques de ces jeunes. En termes de réponses, il s'agit de les calibrer de manière à accorder un temps long à la prise de contact et à l'émergence d'une demande de la part du jeune. En effet, la défiance

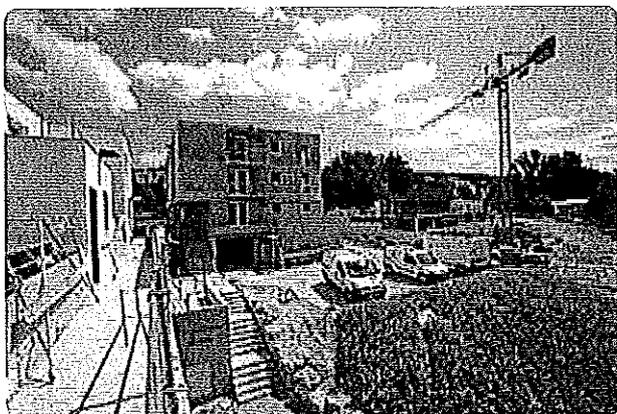


vis à vis des adultes et des institutions est forte. Dès la demande formulée, la réactivité est indispensable. Le besoin réside donc particulièrement dans une plus grande souplesse des dispositifs.

Pour en savoir plus, voir le rapport complet.

## La Ville et le CCAS mobilisés pour répondre à ces enjeux

Face à ce diagnostic, la Ville et le CCAS se voient confortés dans la déclinaison d'un projet politique articulé autour des solidarités auprès des plus fragiles et autour du lien social.



Ainsi, la mise en place en 2010 d'un pacte territorial d'insertion avec le Conseil général du Doubs permet de définir les axes d'une politique stratégique commune en termes d'accompagnement social, d'insertion et d'accès à l'emploi. La mise en œuvre d'un plan local de lutte contre la précarité des jeunes Bisontins et la mise en œuvre d'un nouveau service public de l'hébergement sont aussi l'occasion de mettre l'accent sur l'accompagnement lié au logement et sur les besoins spécifiques des jeunes, particulièrement impactés par le contexte économique actuel. La mise en place du micro-crédit et des logements "Tremplin" en sont deux illustrations concrètes.

La confirmation du vieillissement de la population permet de conforter les politiques d'accompagnement du vieillissement. L'accès aux droits et à l'information est aujourd'hui facilité par un lieu unique : la Maison des



seniors, qui a vocation à devenir une référence pour les Bisontins. Au-delà, l'offre d'hébergement des logements-foyers et l'action des services prestataires de soutien à domicile montrent toute leur pertinence.

En termes de handicap, le CHAT demeure un outil privilégié d'aide par le travail des personnes handicapées. Au-delà, les marges de progrès des entreprises locales,



dans le respect de l'obligation d'emploi des personnes ayant une reconnaissance travailleur handicapé, ouvrent un champ d'action auprès du secteur économique, dans le prolongement du schéma d'accessibilité.

En complément, la Ville de Besançon mène, à travers les maisons de quartier municipales, des actions visant à lutter contre les exclusions, et à favoriser la citoyenneté et le développement social. C'est tout l'objet des discussions à venir avec la CAF, dans le cadre du renouvellement du contrat enfance jeunesse et des nouvelles conventions de partenariat avec les maisons de quartier associatives, qui sont plus que jamais des relais précieux de l'action de la Ville dans ses quartiers.



Dans le domaine de la petite enfance, la Ville met en place une politique volontariste qui permet, à travers l'offre proposée aux familles, de nombreuses places d'accueil dans les crèches, halte-garderies et chez les assistantes maternelles.

Enfin, les perspectives d'actions issues de projets de territoire, en cours de construction dans les quartiers prioritaires, permettent de renforcer les liens entre divers champs de l'action publique et de favoriser l'émulation, pour répondre au plus près aux besoins des Bisontins, à commencer par ceux des plus fragiles.

## Chiffres clés

### Démographie

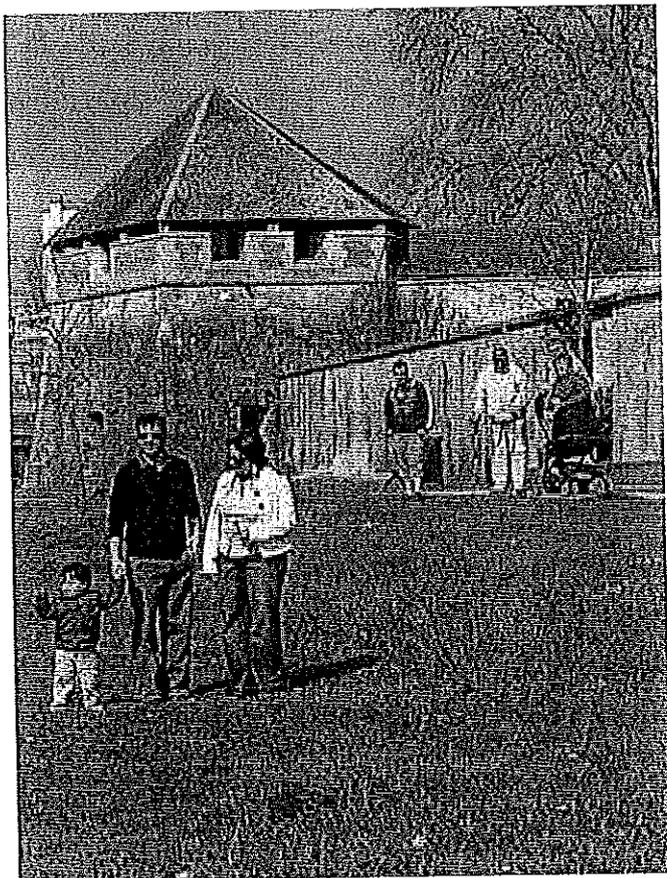
- 117 080 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2006
- 24 % de personnes de moins de 20 ans
- 18 % de personnes de 60 ans et plus
- 8 % de personnes de 75 ans et plus
- 51 % des ménages composés d'une personne seule
- 1,89 personne par ménage en moyenne

Source : INSEE, Recensement de la population 2006

### Précarité/Pauvreté

- 6 626 demandeurs d'emploi de catégorie A au 31 décembre 2009
- 9 % des ménages bisontins bénéficiaires d'un minimum social (RMI, API ou AAH)
- 5 % des ménages bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (avant la mise en place du RSA)
- 3 % des ménages bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé
- Près de 9 500 ménages allocataires de la CAF, sous le seuil de bas revenus, soit 16 % de ménages bisontins

Sources : INSEE RP 2006, CAF 2008, Direccte 2009



## Méthodologie et partenariats

L'analyse partagée des besoins sociaux s'est réalisée en deux temps :

- un travail en interne : recueil et analyse globale des indicateurs, veille documentaire et méthodologique,
- deux groupes de travail partenariaux sur les thématiques des besoins en termes péri et extrascolaires et sur les jeunes en rupture. Ces groupes de travail ont été co-animés par la direction de l'Éducation, la mission Coordination jeunesse et Inter'âges, la mission Tranquillité publique et le Service d'accueil et d'accompagnement social.

Vous retrouverez le nom des différents contributeurs dans le rapport global.

Ce document résulte donc des contributions diverses - fourniture de données, participation aux groupes de travail, études spécifiques... - des organismes suivants : ASEP, ASSAD, Association PARI, Atelier Santé de Proximité, AudaB, Caisse d'Allocations Familiales, Centre éducatif l'Accueil, Correspondants de nuit, Conseil général du Doubs, Direction régionale des entreprises de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), Direction départementale de la Cohésion sociale et de la protection des populations, EFIGIP, foyer de jeunes travailleurs La Cassotte, foyer de jeunes travailleurs Les Oiseaux, Inspection académique, Maison de l'adolescent, Mission locale, MJC Besançon Clairs-Soleils, MJC Patente Orchamps, Protection judiciaire de la jeunesse, Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, Plan départemental d'insertion des travailleurs handicapés, Préfecture, Service prévention spécialisée, SIAMB, SOLEA BIS, Centre communal d'action sociale, Ville de Besançon.

Outre les données fournies par ces partenaires, le document s'appuie sur les différentes bases de données mises en ligne sur le site insee.fr. Les cartographies sont réalisées à l'aide du logiciel Cartes et Données.

Pour tout renseignement, vous pouvez vous adresser à

**L'ABS : une démarche d'observation et de veille sociale.**

L'Analyse des Besoins Sociaux (ABS) est une démarche de collecte, d'interprétation et de suivi de données quantitatives et qualitatives. Elle vise à donner des outils d'aide à la décision au Conseil d'Administration du CCAS afin de permettre l'adéquation des actions engagées par le CCAS aux besoins observés.

Cette dynamique d'observation est menée en continu au CCAS de Grenoble et se formalise par la présentation d'un rapport annuel, conformément à l'article R. 123-1 du Code de l'Action Sociale et des Familles qui indique que « les centres communaux et intercommunaux d'action sociale procèdent annuellement à une analyse des besoins sociaux de la population qui relève d'eux, et notamment ceux des familles, des jeunes, des personnes âgées, des personnes handicapées et des personnes en difficulté. Cette analyse fait l'objet d'un rapport présenté au conseil d'administration ».

**2009 : une démarche d'ABS spécifique, dédiée à la population âgée.**

Le rapport 2008 dressait un portrait relativement complet de la population présente sur le territoire grenoblois. Le CCAS de Grenoble a choisi de porter un éclairage particulier à la population âgée dans son Analyse des Besoins Sociaux 2009 et d'alterner ainsi des ABS « complètes » (comme celle de 2008) à des ABS « spécifiques » (comme celle de 2009). Les années où la démarche est centrée sur l'approfondissement d'un public ou d'une thématique particulière, le Tableau de Bord « l'Essentiel » figurant en début de rapport permet de maintenir le suivi de quelques variables clés sur les autres champs d'observation. Les cahiers thématiques de l'Observatoire social économique et urbain de Grenoble peuvent être consultés en complément.

Cette 7<sup>ème</sup> analyse des Besoins Sociaux est la première que le CCAS de Grenoble consacre à une sous population particulière. Ce focus a permis de poser les bases d'une démarche plus fine d'observation, nourrie de regards croisés de professionnels invités à partager et analyser les données recueillies.

J'adresse mes sincères remerciements aux Services et Directions de la Ville et du CCAS pour leur participation à cette démarche et notamment à l'ensemble des professionnels de la Direction d'Action Sociale Personnes Agées du CCAS, particulièrement mobilisés cette année.

Mes remerciements vont également à nos partenaires institutionnels et associatifs qui, à travers l'apport de leurs données et le croisement de leurs regards, nous permettent d'enrichir notre démarche d'observation sociale d'année en année.

Olivier NOBLECOURT  
Adjoint au Maire  
Action Sociale et Familiale  
Vice-Président du CCAS de Grenoble

## SOMMAIRE

<b>TABLEAU DE BORD « L'ESSENTIEL »</b>	<b>p. 2</b>
<b>PRESENTATION DE LA DEMARCHE D'ABS 2009- FOCUS PERSONNES AGEES</b>	<b>p. 7</b>
<b>AXE I DONNEES DE CADRAGE SUR LA POPULATION AGEE GRENOBLOISE</b>	<b>p. 10</b>
I- Caractéristiques de la population âgée	p. 11
II- Éléments de projections démographiques	p. 21
<b>AXE II DEPENDANCE DES PERSONNES AGEES A GRENOBLE</b>	<b>p. 24</b>
I- Les contours de la dépendance du 3 <sup>ème</sup> âge	p. 26
II- Besoins de soutien à domicile	p. 30
III- Besoins d'accueil en établissement	p. 40
<b>AXE III PAUVRETE – PRECARITE DES PERSONNES AGEES A GRENOBLE</b>	<b>p. 47</b>
I- Les contours de la pauvreté du 3 <sup>ème</sup> âge	p. 49
II- Besoins de solvabilisation du public âgé	p. 55
III- Besoins du public âgé sans logement autonome	p. 62
<b>AXE IV ISOLEMENT – SOLITUDE DES PERSONNES AGEES A GRENOBLE</b>	<b>p. 66</b>
I- Les contours de la fragilité liée à la vie seule	p. 68
II- Besoins de liens et de relations humaines	p. 74
<b>SIGLES ET ABBREVIATIONS</b>	<b>p. 77</b>
<b>LEXIQUE</b>	<b>p. 78</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>p. 80</b>

# SOMMAIRE

I. L'ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE	PAGE 3
II. LA SITUATION DES MÉNAGES	PAGE 6
1. L'évolution des ménages et de la famille	page 6
2. Le niveau de formation	page 9
3. Le travail et le chômage	page 10
4. Les revenus	page 16
5. La pauvreté et l'exclusion	page 18
6. Le logement	page 25
III. LA PETITE ENFANCE	PAGE 29
1. La natalité et l'évolution des 0-3 ans	page 29
2. Les modes de gardes :	
quelle adéquation entre l'offre et la demande ?	page 29
IV. L'ENFANCE	PAGE 32
1. La scolarisation et le périscolaire	page 32
2. Les loisirs	page 33
V. LA JEUNESSE	PAGE 35
1. La démographie des 15-24 ans	page 35
2. Le niveau de formation des jeunes sortis du système scolaire	page 35
3. L'emploi et le chômage des moins de 25 ans	page 36
4. L'accompagnement des jeunes	page 37
VI. LES PERSONNES ÂGÉES – LES RETRAITÉS	PAGE 39
1. La démographie des plus de 60 ans	page 39
2. La dépendance, quelles réponses ?	page 40
3. La lutte contre l'isolement	page 41

### Comment les CCAS analysent les besoins sociaux

Faute de texte clair sur l'analyse des besoins sociaux, les CCAS sont contraints d'inventer leur propre méthode de travail, si bien que peu de centres se sont risqués dans cette voie. Le point avec ceux qui ont engagé la démarche.

Certains ne réagissent pas au sigle. ABS, un nouveau venu dans le jargon administratif ? L'analyse des besoins sociaux, ou ABS, est en réalité une démarche que devraient effectuer les centres communaux d'action sociale (CCAS) depuis 1995. Pourtant peu d'entre eux le font ... faute de savoir ce que recouvre la notion. Le décret du 6 mai 1995, fixant le principe de l'ABS, est en effet imprécis. Seule certitude: l'objectif est de mettre en adéquation les besoins de la population qui relève des CCAS et les actions que doit ou peut apporter ce service public. « Le texte ne dit rien ; il a fallu tout inventer commente Yvon Thomas, directeur adjoint du CCAS de Brest (15 6 217 hab., Finistère).

S'agit-il de données quantitatives et qualitatives? Quels indicateurs retenir: la démographie, l'emploi, les revenus, les équipements existants... ? S'agit-il d'un tableau de bord ou d'un outil d'aide à la décision? Pour la ville ou pour l'ensemble des partenaires? « Devant l'ampleur de la démarche, les CCAS ont du mal à se dégager des tâches de gestion qui envahissent leur quotidien. On a le nez dans le guidon », reconnaît Dominique Blazy, directrice du CCAS de Cannes. Pourtant, quelques centres se sont lancés dans l'expérience et servent de pilotes.

### Constituer un tableau de bord

Le CCAS de Saint-Priest (41 213 hab., Rhône) avait déjà engagé une réflexion en interne avant 1995, qu'il a ensuite partagée avec ses partenaires (associations, conseil général, organismes de protection sociale, mission locale, etc.). « Progressivement, nous avons échangé nos données et constitué un tableau de bord, remis à jour régulièrement. Aujourd'hui, nous avons trente sources différentes et des indicateurs choisis collectivement », souligne Bernard Cogne, directeur de la solidarité à Saint-Priest. « Nous butons bien sûr encore sur certains types de données qui ne sont que départementales, comme celles fournies par les commissions de surendettement. Mais nous essayons d'articuler nos informations avec d'autres outils, comme l'observatoire du logement. » Si le partage des données s'est effectué assez facilement, la mise à jour des pratiques a parfois fait grincer des dents. Les acteurs doivent s'expliquer sur leur gestion, par exemple sur les aides octroyées et sur les critères appliqués.

Le centre s'est ensuite attaqué à une analyse plus qualitative pour connaître les réponses apportées par les acteurs locaux. Des étudiants en travail social ont été rémunérés pour mener l'enquête et rendre compte des résultats lors de rencontres débats avec les partenaires locaux et des observateurs extérieurs. La démarche a pris forme en 1998 avec la création d'un conseil local, chargé de suivre l'ABS, et du Forum, un rendez-vous annuel où l'ensemble des acteurs sociaux débattent des orientations à retenir. « Différents groupes de travail techniques se sont ensuite mis en place pour que l'on puisse passer à l'action », résume Bernard Cogne. Le conseil d'administration du CCAS reçoit un rapport sur l'ABS tous les ans, puis il décide des thèmes prioritaires et de ceux sur lesquels il peut intervenir. En 2001, l'un des axes de travail retenu a été la création d'une commission d'articulation des aides sur la commune. « L'intérêt de cet outil, c'est de faire d'une pierre deux coups: travailler avec les partenaires pour mieux adapter la réponse locale et remplir notre mission d'animation et de développement local. Mais, au stade où nous en sommes, ce n'est pas encore un outil de planification. »

### **Impliquer les acteurs sociaux et les usagers.**

Même type de démarche à Brest, avec la création d'un observatoire social de la ville, formalisée par la signature d'une charte de partenariat entre l'Etat, le conseil général, la communauté urbaine (CUB), la ville et la caisse d'allocations familiales.

En 2000, le CCAS a proposé aux partenaires de l'observatoire une analyse des besoins sociaux de la ville. « Pour nous, rapporte Yvon Thomas, directeur adjoint du centre, l'ABS doit impliquer fortement les professionnels du secteur social et les usagers, car elle a pour but de mieux identifier les besoins des publics précaires, de pointer les manques en matière de prévention et de lutte contre les exclusions, de réorienter nos dispositifs en conséquence; et, enfin, de nous associer à nos partenaires dans l'optique d'un accueil commun sur chaque territoire. »

L'opération s'est déroulée avec l'aide d'un cabinet d'études, en plusieurs étapes: une phase d'exploration des données statistiques de la ville, une enquête auprès de 450 intervenants sociaux (avec 36 % de retour) et des entretiens avec des usagers et des responsables d'organismes. Les résultats ont été communiqués à l'occasion d'une quinzaine de mini-conférences portant sur des thèmes comme le logement, la santé ou les personnes âgées. Parallèlement, « nous avons, au sein du CCAS, dégagé des pistes de réflexion et d'action », précise Yvon Thomas.

Parmi celles-ci figurent l'amélioration de la communication entre les acteurs sociaux grâce à la mise en service d'un site web, une articulation plus efficace entre le secteur social et le secteur médical moyennant la création d'un poste expérimental de correspondant social auprès des professions de santé d'un quartier, une meilleure coordination des aides alimentaires, etc. Les objectifs résultant de l'ABS seraient-ils trop ambitieux? « On se demande si on n'a pas vu un peu grand, avoue Yvon Thomas. On a du mal à dégager des pistes communes à tous les partenaires car les enjeux sont différents pour chacun. Peut-être aurions-nous dû travailler par thème. »

Le CCAS de Metz (127 498 hab., Moselle) a réalisé, en 1996, son tableau de bord statistique - « un travail de titan », se souvient Françoise Leduc, responsable de l'action sociale et de l'insertion. Il a, dès lors, opté pour des orientations thématiques annuelles, choisies par le conseil d'administration à partir de priorités fixées tous les cinq ans sur la base d'un état des lieux actualisé. Exemples ces dernières années: les jeunes en errance, les modes d'accueil des jeunes enfants, la communication au sein du CCAS...

### **Du constat à l'action**

Chaque année, des étudiants sont chargés de conduire une enquête sur le thème retenu. Ils sont pilotés par un membre du CCAS, qui présente ensuite un rapport au conseil d'administration. « La difficulté, confie Françoise Leduc, c'est de faire une analyse globale qui soit objective. Ensuite, il faut veiller à ne pas en rester aux constats et à décliner les résultats en actions. » L'ABS a ainsi donné lieu, en 1998, à la création d'une équipe mobile de travailleurs sociaux chargée d'aller au devant des personnes en errance. « Pour le moment, les analyses restent très ponctuelles. Il faudrait que nos partenaires prennent davantage part à l'ensemble de la démarche. L'idéal, ce serait que le CCAS joue, à terme, un rôle de coordinateur. Mais nous n'en sommes pas là », constate Françoise Leduc. En 2002, le conseil d'administration devrait procéder à un nouvel état des lieux, si les élus décident de poursuivre la démarche...

### **A Dijon, un outil d'aide à la décision**

Au CCAS de Dijon (1538 13 hab., Côte-d'Or), l'analyse s'est déroulée en deux phases. Une réflexion globale en interne a d'abord été engagée à partir d'une formation « action », menée avec le personnel d'encadrement du CCAS. Puis en 2001, lors d'une deuxième étape, externe cette fois, un questionnaire sur les besoins des usagers a été élaboré pour chaque

catégorie de public définie dans le décret du 6 mai 1995, et adressé aux associations. Près de la moitié des 150 associations sollicitées ont répondu. L'analyse des réponses a permis, à l'échelle du CCAS, de mettre en place une commission extramunicipale dans le secteur du handicap, un dispositif d'accompagnement des demandeurs d'asile primo-arrivants, des agents de convivialité intergénérationnels pour les personnes âgées, etc.

L'intérêt de la méthode réside dans la mobilisation des services du CCAS sur une problématique qui n'était pas, jusque-là, prioritaire, reconnaît-on au CCAS. Les élus sont également sensibilisés à l'analyse des besoins sociaux pour adapter la politique locale.

Un bon point pour l'avenir : les associations seraient partantes pour travailler sur la mutualisation des données. Le CCAS et la ville ont, de leur côté, l'intention de réitérer régulièrement cette enquête afin d'évaluer l'impact des réponses apportées par leurs services. « Nous considérons cette analyse comme un outil d'aide à la décision pour le débat d'orientation budgétaire », déclare Françoise Tenenbaum, vice-présidente du CCAS et adjointe au maire chargée de la solidarité, des affaires sociales et de la santé.

### Une définition imprécise

Selon l'article 1er du décret du 6 mai 1995, « les CCAS procèdent annuellement à une analyse des besoins sociaux de la population qui relève d'eux et, notamment, de ceux des familles, des jeunes, des personnes âgées, handicapées et en difficulté ». Le texte ne précise pas davantage sur quoi doit porter l'analyse ni la méthode à utiliser. Est-ce une obligation réglementaire pour les CCAS ? Ou bien un outil de définition des politiques sociales ? Le débat n'est pas tranché au sein des CCAS et si beaucoup regrettent cette imprécision, certains s'en servent comme d'une marge de manœuvre. Juridique

### Les conseils de Bernard Cogne, du CCAS de Saint-Priest

« L'ABS permet de renouveler les objectifs et de moderniser notre façon de travailler. Si l'on veut répondre à notre mission de coordination de l'action sociale locale, il ne faut pas être sur la défensive. Mais plutôt avoir une méthode, la faire partager et la respecter soi-même; considérer les dysfonctionnements mis en lumière à l'issue de l'ABS comme une remise en cause salutaire. En ce sens, la démarche offre de multiples pistes de travail aux élus locaux. »

### Entretien avec Philippe Rysman, directeur du CCAS de Tourcoing

- *Comment peut-on définir le besoin social ?*

La notion de besoin social n'est pas une réalité observable évidente, mais un processus de construction sociale. Elle se définit à partir de situations qui, à un moment donné, ouvrent droit à une intervention ou à une réponse publique. Mais le besoin social n'est pas forcément lié à une demande exprimée par les usagers. Toute la difficulté réside dans l'appréciation de la pertinence des réponses aux besoins. Or, nous avons trop souvent tendance à définir les besoins sociaux à partir des dispositifs existants.

- *Comment, selon vous, effectuer l'analyse des besoins sociaux ?*

Elle fait appel à trois étapes distinctes mais indissociables. D'abord partir d'une observation très large (statistiques, demandes individuelles, appréciations des partenaires, etc.). Ensuite, lancer une phase de mise en forme politique, qui doit être conduite sous la forme d'un travail de confrontation et d'échanges avec tous les acteurs locaux et les publics concernés. Enfin, mener un travail de formalisation, qui énumère les besoins et indique les principales orientations retenues.

### « Pour gérer il faut savoir, et pour savoir il faut observer »

Ancien éducateur spécialisé, Jean Dailly est aujourd'hui sociologue et directeur de l'ASFR (Action sociale, formation, recherche), une structure spécialisée dans la formation dans le

secteur de l'action sociale. A ce titre, Jean Dailly encadre la démarche d'observation sociale entreprise par le CCAS de Versailles. En quoi l'observation sociale dans le secteur de la petite enfance représente-t-il un enjeu pour les collectivités locales?

Simplement parce qu'il faut savoir pour gérer. Les élus sont en droit de se demander pourquoi dépenser ici plus qu'ailleurs. L'observation est donc un outil d'aide à la décision. Ceci étant dit, je défends le principe que les personnels, en l'occurrence les professionnels de la petite enfance, doivent être impérativement associés à la démarche.

Ils sont les mieux placés pour observer la réalité de leur quotidien. Mais ils ne sont pas seulement des observateurs neutres. Ils sont aussi acteurs de leur propre observation. Et à ce titre, leur donner la parole contribue à mieux savoir, donc à mieux gérer.

Les élus locaux peuvent craindre aussi que l'observation sociale entraîne des surcoûts pour répondre à des demandes non satisfaites. Ce sentiment est-il justifié. Je suis contre l'idée qu'une demande exprimée doit être immédiatement satisfaite. Si l'on pratique ainsi, j'estime que la collectivité ne fait pas bien son travail, car cela s'apparente à du clientélisme.

Je privilégie une autre démarche qui consiste à s'interroger avec les parents pour savoir comment répondre à leurs attentes. La réponse publique sera d'autant plus innovante qu'elle associera le plus grand nombre.

Mais, au-delà, on doit se poser la question de la qualité du service apportée à l'accueil de la petite enfance confrontée à deux logiques : d'une part, une demande de garde pour aller travailler et, d'autre part, une exigence d'éducation. La question se pose donc de savoir à qui doit-on rendre service: aux parents ou aux enfants? La qualité du service doit gérer cette contradiction.

[...]

## La forme et la valeur juridique de l'ABS

### 1°) La forme de l'analyse

Si le décret ne définit pas le fond de cette analyse, au contraire, il décrit bien la forme. L'ABS doit faire l'objet d'un rapport présenté au Conseil d'Administration (CA). Cette analyse fait-elle l'objet ou non d'une délibération ? Le décret ne l'impose pas. Il faut rappeler que l'ABS doit permettre d'orienter les actions du CCAS, de les adapter au mieux aux besoins de la population et de conseiller les administrateurs sur les orientations budgétaires à prendre. L'ABS est un élément indispensable à la politique sociale du CCAS.

C'est pour cela que l'ABS doit faire l'objet d'un rapport présenté au Conseil d'administration, sans obligation toutefois pour le CA de délibérer sur l'acte.

### 2°) Valeur juridique du rapport d'analyse

Ce rapport d'analyse a-t-il force exécutoire ? Le décret prévoit que l'analyse fera l'objet d'un rapport présenté au CA. Mais il ne prévoit pas de délibération sur cette analyse.

Le rapport n'a donc pas force exécutoire et par conséquent, il y a a priori un manque d'opposabilité juridique de l'analyse. Le décret ne prévoit d'ailleurs aucune sanction en cas de non-exécution. Il ne précise pas non plus quelle autorité sera chargée du rapport. Le décret indique seulement que le rapport d'analyse est une base à des actions.

Il existe une complémentarité évidente entre le décret du 6 mai 1995 et l'article L123-5 du CASF. Selon ces textes, le CCAS anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune, et doit procéder à une analyse des besoins sociaux.

Ainsi, la réalisation d'une analyse des besoins sociaux apparaît comme un préalable indispensable à la mise en œuvre d'une action générale de prévention et de développement social dans la commune.

## Conséquences de l'absence d'ABS

### 1°) Impact de la non-exécution de l'ABS

Pratiquement : si le CCAS ne procède pas à l'ABS, il se prive d'éléments d'analyse permettant de répondre aux besoins de la population dont il s'occupe. Il risque ainsi de mener des actions qui soient en décalage avec la réalité du terrain.

Juridiquement : si le CCAS ne fait pas cette ABS, il n'applique pas les dispositions du décret de 1995 et pourrait en conséquence faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif. De ce fait, un administré de la commune du ressort du CCAS serait fondé à déférer ce dernier devant le juge administratif pour défaut d'élaboration de l'ABS.

Le juge pourrait estimer que les actions menées par le CCAS ne peuvent correspondre dans ce cas aux besoins réels de la population. Une telle jurisprudence n'existe toutefois pas encore, car le juge administratif n'a pas eu à statuer sur cette question. Une partie de la doctrine considère toutefois que toutes les actions menées par un CCAS qui n'auraient pas procédé à la réalisation d'une ABS seraient illégales.

Le juge des comptes (les CRC notamment) nous donne certains éléments qui montrent clairement l'importance de cette étude (cf. lettres d'observations des CRC ci-après).

### 2°) Autres remarques :

Le budget du CCAS est élaboré en fonction des actions à mener, selon le principe d'antériorité du budget. Si ces actions ne découlent pas de l'analyse, elles pourraient être considérées comme sans fondement juridique. Un budget élaboré sans examen préalable de l'ABS pourrait donc être considéré comme illégal. Les CCAS pourraient alors faire l'objet d'un recours devant les juridictions financières.

Dans le cadre du contrôle des comptes du CCAS, la Chambre Régionale des Comptes (CRC) peut être amenée à émettre des avis sur les conditions d'adoption et de mise en œuvre du budget des CCAS.

Sur l'exécution du budget par l'ordonnateur et le comptable, la CRC exerce une double mission. Elle se prononce par jugement sur la régularité des comptes : c'est le contrôle juridictionnel. Par ailleurs, elle présente des observations sur la gestion de l'ordonnateur : c'est le contrôle de la gestion.

Ce dernier contrôle porte non seulement sur la régularité de la gestion de l'ordonnateur ou du dirigeant, mais aussi sur l'efficacité de cette gestion.

Les Chambres Régionales des Comptes, à l'occasion du contrôle des comptes de CCAS, épinglent régulièrement ceux qui ne procèdent pas à la réalisation d'une ABS.

Ainsi, la CRC M. , à quatre reprises, a mis en exergue soit l'absence de rapport annuel, soit l'insuffisance du travail d'analyse. Les lettres d'observations adressées aux CCAS de C., de T., d'E., et de S. insistent sur l'obligation de procéder chaque année à l'élaboration de ce rapport.

Pour la CRC de P., l'Analyse des Besoins Sociaux doit permettre de fixer chaque année les objectifs d'une action sociale générale. La CRC a même précisé, lors du contrôle des comptes du CCAS de N. en mai 2000, que cette analyse doit permettre «de fixer chaque année les objectifs dévolus aux actions entreprises ».

Dans le cas où certains services sociaux sont gérés directement par la ville (ex. : petite enfance, jeunes, population en difficulté...), l'analyse des besoins sociaux (ABS) doit être élaborée en collaboration entre les différents services concernés, et présentée aux organes délibérants du CCAS et de la ville (C.A. et C.M.).

*Remarque : le Directeur doit communiquer cette lettre au CA qui devra être inscrite au procès verbal des débats ou du relevé des délibérations.*

*Par cette publicité, le citoyen pourra prendre connaissance des observations de la CRC sur la gestion du CCAS (principe de transparence). La lettre doit en outre faire l'objet d'une délibération par le CA.*

Il s'agit de simples lettres d'observations sans véritable obligation juridique d'en appliquer les recommandations. Il n'existe pas de sanctions en cas de non-respect.

En pratique, il existe très peu de lettres d'observations où la CRC notifie au CCAS l'absence d'ABS.

Selon la CRC d'Île-de-France, aucune lettre de ce type n'a été rédigée. Au niveau national, on en dénombre moins de 10. En voici une présentation détaillée :

*Remarque : ces lettres ne sont pas des jugements, et n'ont pas force exécutoire. Du fait du caractère contradictoire de la procédure, l'ordonnateur a la faculté de répondre à une première lettre d'observation dites « provisoires » dans un délai donné, avant que, par délibéré, les magistrats de la chambre n'en viennent à adopter la lettre d'observations « définitives ».*

*Dans l'étude des lettres de recommandations de la CRC portant sur l'analyse des besoins sociaux (ci-après), il s'agit bien de lettres définitives.*

♦ 1er cas : La lettre d'observations de gestion de la CRC de M. à l'encontre du CCAS de S. (5/07/2001) :

Faits : la CRC a contrôlé l'activité du CCAS au titre des exercices 1994 à 1998. Le contrôle portait sur l'organisation, les attributions, les interventions, les comptes, la situation financière du CCAS. La CRC a adressé des observations provisoires retenues à l'encontre du CCAS et après avoir pris connaissance des réponses du CCAS, arrête les observations définitives.

Observations : la CRC rappelle que l'appréciation du résultat des actions spécifiques conduites par le CCAS devait découler d'une vision globale des nécessités de la population selon le décret du 6 mai 1995 et l'article 137 du CASF. Après avoir pris connaissance du rapport que lui a transmis le CCAS, la CRC estime qu'il n'atteint pas les objectifs précisés par le décret de 1995 qui est indispensable à une bonne conduite et une gestion efficace des actions visant à satisfaire les besoins sociaux de la population. Le CCAS a donc fait un rapport d'activité et non un rapport d'ABS. (*1 CRC Midi-Pyrénées, Lettre d'observation au CCAS de Toulouse – 16 mars 1999*)

♦ 2ème cas : la lettre d'observations de gestion de la CRC de M. à l'encontre du CCAS de C. (30/11/2000) :

Faits : la CRC a contrôlé l'activité du CCAS au titre des exercices 1990 à 1998. L'instruction portait sur l'administration du CCAS, la surveillance des régies, la gestion du patrimoine, la situation financière et le tarif des diverses prestations, le fonctionnement du fonds social d'aide à l'insertion des jeunes en difficultés, le marché relatif à la confection des repas et l'étude consacrée au logement social. La CRC a adressé des observations provisoires retenues à l'encontre du CCAS et après avoir pris connaissance des réponses du CCAS, arrête les observations définitives.

Observations : la CRC rappelle l'obligation du décret du 6 mai 1995 et que l'analyse doit faire l'objet d'un rapport présenté au conseil d'administration. Cependant, la CRC constate que ce rapport n'existe pas dans la période contrôlée.

[...]

♦ 4ème cas : la lettre d'observations de gestion de la CRC de P. à l'encontre du CCAS de N. (15/05/2000) :

Faits : la CRC a contrôlé l'activité du CCAS au titre des exercices 1988 et suivantes. L'examen portait sur le partage des compétences entre le CCAS et la ville de Nantes, le budget, les dépenses de personnel, le respect du code des marchés publics et la gestion des établissements d'accueil de personnes âgées. La CRC a adressé des observations provisoires retenues à l'encontre du CCAS et après avoir pris connaissance des réponses du CCAS, arrête les observations définitives.

Observations : l'ABS définie selon le décret du 6 mai 1995 doit permettre de fixer chaque année les objectifs dévolus aux actions entreprises, mais aucun document de cette nature n'a été présenté au conseil d'administration au cours des années passées. En fait, le CCAS considère que le rapport d'activité répond à cette obligation d'évaluation des besoins sociaux de la population. Il y a donc eu confusion entre deux types de rapports à finalité différente.

[...]

♦ 6ème cas : la lettre d'observations de gestion de la CRC de M. à l'encontre du CCAS de T. (16/03/1999) :

Faits : la CRC a contrôlé l'activité du CCAS au titre des exercices 1992 à 1996. Le contrôle a porté sur la comptabilité, le rapport annuel, les régies d'avances, le personnel et les marchés publics. La CRC a adressé des observations provisoires retenues à l'encontre du CCAS et après avoir pris connaissance des réponses du CCAS, arrête les observations définitives.

Observations : l'obligation du décret du 6 mai 1995 n'est pas respectée par le CCAS. La CRC a eu ici une interprétation extensive du premier article du décret :

Dans le cas où certains services sociaux sont gérés directement par la ville (ex. : petite enfance, jeunes, population en difficulté...), l'analyse des besoins sociaux (ABS) doit être élaborée en collaboration entre les différents services concernés, et présentée aux organes délibérants du CCAS et de la ville (C.A. et C.M.).

[...]

Ce récapitulatif permet de connaître précisément les raisons des lettres d'observations adressées aux CCAS. Ainsi, il apparaît que la plupart ne font pas d'ABS ou n'effectue pas un véritable rapport d'analyse mais plus un rapport d'activité. Dans les faits, une étude de l'institut Sofres nous révèle que 30% des CCAS en France réalisent une ABS, sachant que dans ce pourcentage beaucoup ne font un véritable travail d'analyse, le rapport d'étude s'apparentant souvent à un rapport d'activité.

**L'analyse des besoins sociaux (ABS) est une obligation annuelle pour les CCAS et les CIAS. Cette démarche, à ne pas confondre avec une démarche d'évaluation, doit privilégier une méthodologie de projet. À chaque CCAS/CIAS de construire un outil adapté à sa réalité sociale et locale.**

Ce sont les articles 1 et 2 du décret n° 95-562 du 6 mai 1995 - recodifiés aux articles R. 123-1 et R. 123-2 du Code de l'action sociale et des familles (CASF) - qui régissent les démarches d'analyse des besoins sociaux (ABS) pour les CCAS/CIAS.

*« Les centres communaux et intercommunaux d'action sociale procèdent annuellement à une analyse des besoins sociaux de l'ensemble de la population qui relève d'eux, et notamment de ceux*

*des familles, des jeunes, des personnes âgées, des personnes handicapées et des personnes en difficulté. Cette analyse fait l'objet d'un rapport présenté au conseil d'administration ».*  
*« Les centres d'action sociale mettent en œuvre, sur la base du rapport mentionné à l'article R. 123-1, une action sociale générale, telle qu'elle est définie par l'article L. 123-5 et des actions spécifiques... ».*

Le texte introduit une quadruple obligation tout en proposant un cadre minimaliste qui donne lieu à discussion :

**1. La réalisation annuelle de l'ABS sur leur territoire**

Au regard des autres organismes qui doivent s'enquérir des besoins sociaux, l'obligation est ici beaucoup plus forte, parce qu'elle est annuelle. On peut s'interroger sur cette nécessité ou sur la possibilité de l'adapter.

**2. L'analyse doit concerner les différentes catégories de population de l'action sociale**

Pour définir les populations concernées, le texte peut donner lieu à une double interprétation : une interprétation restreinte, se focalisant sur « *qui relève d'eux* » et laissant de côté les populations qui ne seraient pas dans le « périmètre » du CCAS, et une interprétation large, qui se baserait sur la définition explicite donnée dans la suite de l'article 1 du décret du 6 mai 1995.

**3. Le rapport doit être présenté - et non validé - au conseil d'administration**

Le rapport doit, à la fois, être présenté, sans être formellement validé, et être à la base de l'action sociale mise en œuvre par le CCAS.

**4. L'action sociale générale doit être basée sur ce rapport**

Plus fondamentalement, la portée de ce texte donne lieu à discussion, dans la mesure où il est loin d'être appliqué dans tous les CCAS. D'après une enquête de la Sofres, réalisée en 2004, seuls 30 % des CCAS effectuent cette étude (*La Gazette des Communes* du 14 juin 2004). Les sanctions en cas de non-respect des textes ne sont pas précisées. Au plus, ce sont les observations des chambres régionales des comptes qui viennent rappeler la nature de l'obligation.

Au final, il est possible d'affirmer que le texte est très précis sur l'obligation et très imprécis sur la déclinaison de cette obligation.

**Quelle est l'interprétation de cette obligation par les chambres régionales des comptes ?**

Les lettres définitives d'observation des Chambres régionales des comptes (CRC) peuvent tout à fait fonctionner comme une forme de « jurisprudence ». En effet, la consultation et l'analyse de ces documents publics et consultables sur le site de la Cour des Comptes, permettent d'explicitier et d'interpréter le décret.

Dans le cadre de leur mission générale, en direction des établissements publics, les Chambres régionales des comptes jugent l'ensemble des comptes des comptables publics (art L. 211-1 du Code des juridictions financières). Elles ont aussi pour mission d'examiner la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Cet examen est défini de la manière suivante : « *L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations* » (art L. 211-8) ». C'est sur cette base que la réalisation effective de l'ABS est prise en compte.

Lorsque les CCAS sont soumis à ce contrôle, leur président reçoit, à la fin de la procédure, une lettre d'observation. Il dispose d'un délai d'un mois pour répondre aux observations et il est dans l'obligation de transmettre ce rapport à son conseil d'administration. Le rapport est ensuite public et transmis au préfet et au trésorier payeur général (TPG).

L'analyse de contenu des lettres d'observation permet de mettre en évidence la difficulté de l'exercice, des moyens humains et des compétences à mobiliser :

- Un rappel de la réglementation : « *Il s'agit là d'une des rares compétences obligatoires exclusives explicitement confiées aux CCAS* » (Épinal). Les magistrats rappellent toujours les obligations réglementaires en demandant aux CCAS de les respecter.

- L'ABS est un préalable nécessaire : « *Il constitue, en outre, un outil d'analyse particulièrement utile pour dresser un état des lieux et mener une réflexion prospective, dépassant le simple examen de dossiers individuels et permettant d'apprécier l'adéquation de l'offre de services proposée (et notamment des critères d'accès) aux besoins des administrés* » (Lavelanet). Ou bien encore : « *l'analyse annuelle des besoins sociaux est indispensable pour définir l'action sociale à mettre en œuvre par l'établissement, fixer les priorités et optimiser l'utilisation des moyens* » (Epernay).

- Une définition par défaut : l'examen des juges amène à réfuter divers types de documents qui leur sont proposés. Le rapport d'ABS n'est ni un rapport d'activité, ni un rapport sectoriel, ni un rapport thématique (Metz), ni « des comptes rendus quantitatifs et qualitatifs de l'activité de l'année écoulée » (Autun), ni « un instrument d'information et d'analyse sociale par quartier, présenté volontairement en débat au conseil municipal. Son examen soulève toutefois la question de la permanence des méthodes mises en œuvre pour son établissement ».
- Une centration sur tous les publics. Les juges rappellent l'obligation de globalité : « les CCAS devraient être capables d'embrasser la situation sociale présente et d'estimer celle à venir de façon globale sans être nécessairement en charge des politiques visant à y répondre » même s'ils en soulignent la difficulté : « ce qui apparaît comme difficilement réalisable en pratique » (Épinal).

## **&2 : La communicabilité de l'analyse des besoins sociaux**

Après avoir présenté succinctement la Commission d'Accès aux Documents Administratifs et son rôle, on peut s'interroger sur la communicabilité du rapport d'Analyse des Besoins Sociaux.

### **A/Présentation de la CADA**

La loi du 17 juillet 1978 reconnaît à toute personne un droit d'accès aux documents administratifs. Pour assurer la bonne application de ce droit, elle a créé une commission d'accès aux documents administratifs (CADA).

La CADA est un organisme administratif dont l'indépendance est garantie par sa composition[...]. Elle veille à la transparence de l'action administrative par ses avis et conseils. Elle interprète des textes applicables et en vue de l'amélioration de l'exercice du droit d'accès elle propose au gouvernement des modifications nécessaires.

Elle constitue une voie de recours précontentieuse.

Toute personne se voyant refuser l'accès à un document administratif ou n'obtenant aucune réponse dans le délai d'un mois à la possibilité de saisir la CADA pour que cette dernière se prononce sur le caractère communicable ou non du document. La saisine de la CADA est un préalable obligatoire avant de procéder à toute action contentieuse. [...]

[...]

### **C/ Est-ce que l'Analyse des Besoins Sociaux est communicable aux administrés ?**

D'après les informations recueillies auprès de la CADA, il est possible de faire deux hypothèses.

#### 1<sup>ère</sup> hypothèse :

Pour que l'ABS soit communicable, il faut que celle-ci soit un document administratif (cf. loi du 17 juillet 2000). Deux éléments permettent d'alimenter cette hypothèse :

- D'une part, on peut considérer qu'elle a en effet un caractère administratif puisqu'elle émane du CCAS, établissement public administratif.
- D'autre part, l'ABS entre bien dans le cadre de l'article 1 de la loi de 1978 qui cite tous les types de documents administratifs, en ce sens qu'elle est à la fois un rapport, un compte rendu rétrospectif et une étude prospective.

Dans cette hypothèse, l'analyse est effectivement communicable.

#### 2<sup>ème</sup> hypothèse :

Selon la loi de 1978, lorsqu'un document s'inscrit dans un processus de décision, il a un caractère préparatoire. Dans ce cas, le droit à la communication se trouve suspendu jusqu'à ce que le processus de décision soit achevé ou abandonné définitivement le cas échéant.

L'ABS permet au CCAS d'établir des actions en fonction des besoins qu'elle permet d'identifier. On pourrait donc considérer qu'elle est un document préparatoire à l'élaboration du budget. Dans ce cas, sa communicabilité ne serait pas possible tant que le processus décisionnel n'est pas achevé (budget voté).

Nous avons saisi la CADA pour savoir si l'ABS était communicable en lui soumettant ces deux hypothèses. Après délibération, celle-ci a retenu la 1<sup>ère</sup> : **l'ABS est donc communicable à tout administré qui en fait la demande.**

## **SECTION 2 : LE CADRE LEGAL DES ECHANGES DE DONNES SOCIALES ;**

Le CCAS d'Issy-les-Moulineaux met en place des partenariats avec différents organismes sociaux tel que la CAF et le Conseil Général afin d'échanger des données sociales et de les analyser dans le cadre de l'ABS. L'objectif est de parvenir à une véritable observation sociale partagée.

Pour cela, il faut connaître les données sociales susceptibles d'être échangées, dans le respect de la loi du 6 janvier 1978.

[...]

### ***& 1 : La Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) et la loi 'Informatique et Libertés ».***

[...]

#### **la CNIL, garante des libertés individuelles**

[...]

Sa mission essentielle est de protéger la vie privée et les libertés individuelles ou publiques. Il s'agit de veiller au respect de la loi « informatique et libertés » [...].

#### **Les bases de données sociales soumises à la loi du 6 janvier 1978**

L'informatique ouvre des perspectives très importantes en terme d'efficacité et de progrès dans beaucoup de domaines d'activités (commerce, santé, recherche scientifique, éducation, etc. Cependant ce potentiel appliqué à toutes sortes de données, notamment sur les personnes, peut également porter atteinte à la vie privée des personnes et constituer un danger pour la société toute entière. Il faut être très vigilant sur l'utilisation de fichiers contenant des informations sur les personnes par crainte de détourner ces informations à d'autres fins. Pour limiter ces risques, la loi « informatique et libertés », en plus de responsabiliser les personnes qui créent des traitements, a instauré des droits pour les personnes qui figurent dans des fichiers et des obligations pour ceux qui les créent.

[...]

**CCAS d'A., CRC de B. - 19/09/2006**

[...]

**3 - Analyse des besoins sociaux**

En application des dispositions de l'article R. 123-1 du code de l'action sociale et des familles, les CCAS doivent procéder annuellement à une analyse des besoins sociaux de l'ensemble de la population qui relève d'eux, et notamment de ceux des familles, des jeunes, des personnes âgées, des personnes handicapées et des personnes en difficulté. Cette analyse fait l'objet d'un rapport présenté au conseil d'administration.

Les rapports d'analyse des besoins sociaux présentés au conseil d'administration du CCAS au titre des exercices 2003 à 2005 ont été examinés. Il résulte de cet examen que ces rapports constituent des comptes rendus quantitatifs et qualitatifs de l'activité de l'année écoulée, autrement dit des rapports d'activité, même s'ils proposent également quelques orientations pour l'année à venir. Ils ne répondent donc pas directement à l'objectif qui leur est assigné par le code de l'action sociale et des familles : les caractéristiques des différentes composantes de la population de A n'y sont pas définies, les besoins sociaux n'y sont pas présentés ni analysés.

Par ailleurs, eu égard au dispositif des trois délibérations votées par le conseil d'administration après présentation des rapports précités (« Le conseil d'administration prend acte du rapport ci dessus et entame son analyse des besoins sociaux »), il semble que ces rapports n'aient été que des documents préparatoires à l'analyse des besoins sociaux et que celle-ci aurait été réalisée par l'organe délibérant lui-même. Or, il n'a été adressé à la chambre aucun document issu de l'analyse des besoins sociaux qui, comme l'indiquent les délibérations précitées, aurait été réalisée par le conseil d'administration lui-même. Il doit être rappelé que l'analyse des besoins sociaux doit logiquement précéder la mise en place et, éventuellement, la suppression d'actions sociales, conformément à la prescription de l'article R. 123-1 du code de l'action sociale et des familles.

[...]

**CCAS, le grand chambardement**

**L**a nécessaire ouverture des CCAS sur les démarches de prévention ne s'avèrera pas opérationnelle sans la mise en œuvre d'une double coordination: au niveau communal et au niveau interinstitutionnel. Si les déclarations d'intention ne manquent pas, la complémentarité des actions reste encore très perfectible.

Rares sont ceux qui l'expriment avec autant de conviction que Clément BRIAUD, directeur du CCAS de la Roche-sur-Yon: "l'action sociale ne doit pas être confondue avec la seule attribution d'aides ou de services, elle doit aussi s'impliquer dans les problématiques de prévention de la délinquance, des incivilités et dans la politique de la ville". Cette perception de l'action sociale est d'autant plus pertinente que lorsque l'on interroge les maires sur les populations prioritaires en matière sociale, ils citent très majoritairement les jeunes.

**C**oordonner dans la commune •

Les CCAS, porteurs d'une responsabilité reconnue par le législateur en matière de développement social doivent donc veiller à une forte articulation entre leurs actions et celles des autres services de la ville à vocation sociale. Pour Yves COQUILLOT, du CCAS de DIJON, "cette articulation s'est renforcée ces dernières années, tout particulièrement en ce qui concerne les rapports avec les services de la politique de la ville. C'est aussi l'opinion de Mireille RIGAL, directrice du CCAS de RODEZ qui note qu'aujourd'hui dans la plupart des villes, le CCAS participe aux réunions de la direction générale de la commune mais participe aussi aux réunions de quartiers avec les autres services de la ville.

C'est probablement une tendance qui se renforce, il n'en demeure pas moins vrai que le partenariat entre le CCAS et les autres services municipaux n'était considéré majoritairement comme bon dans une récente enquête de l'ODAS qu'avec les acteurs du logement, de la politique de la ville, de la mission locale et de la jeunesse.

C'est une des raisons qui explique qu'un nombre croissant de communes de plus de trente mille habitants rattache la direction du CCAS à une direction générale de l'action sociale. Il faut toutefois noter que dans cette hypothèse, deux fois sur trois la direction générale est confiée au directeur du CCAS. C'est sur ce constat que s'appuient certains pour affirmer qu'en fait, la création de postes de directeur général adjoint est destinée à contourner la difficulté rencontrée pour rémunérer correctement les directeurs de CCAS.

C'est notamment le point de vue de Françoise NOUHEN, adjointe en charge des affaires sociales de la ville de CLERMONT-FERRAND.

**R**epérer les freins

Pour elle, "les regroupements sont essentiellement provoqués par ces problèmes statutaires car les freins à la collaboration entre services

sont d'une toute autre nature. Ils proviennent surtout de la difficulté que l'on a à repérer la transversalité et ils ne peuvent être réglés que par une forte implication du maire ou de l'adjoint aux affaires sociales dans l'organisation au quotidien de cette complémentarité".

C'est probablement vrai, mais lorsque l'on connaît l'éparpillement des responsabilités politiques municipales, l'on ne peut s'empêcher de penser qu'à défaut de coordination politique, une bonne coordination administrative peut être bien utile.

Pour Clément BRIAUD, "celle-ci doit être encouragée car la fonction sociale, qui est aujourd'hui centrale, doit être de plus en plus rapprochée du management général de la commune", C'est aussi le point de vue de Jean-Philippe CHABANNAUD, directeur du CCAS

de la ville de BLOIS pour qui "l'intégration du directeur du CCAS dans l'organigramme de la ville peut constituer une réponse efficace au risque de balkanisation".

Le mouvement semble en tout cas bien engagé puisqu'il concerne aujourd'hui près d'une grande ville sur deux.

## **D**onner du sens à la coordination inter - institutionnelle

Les conseils généraux ont plutôt bien réussi la première étape de la décentralisation même s'ils doivent poursuivre leur adaptation aux nouveaux besoins sociaux. Cela n'empêche pas l'Etat déconcentré de continuer d'investir le champ social à travers les nombreux dispositifs qu'il met en place: commissions locales d'insertion (Cli), les centres locaux d'information et de coordination gérontologique (Clic), les commissions d'action sociale d'urgence (Casu) etc., et de plus en plus par l'intermédiaire de politique de la ville.

Les conseils régionaux ont aussi depuis peu la volonté d'être présents en particulier par le biais du couple insertion/formation.

Enfin, les nombreuses associations présentes sur le terrain social souhaitent être reconnues dans leur rôle et entendues dans leurs propositions.

Face à un paysage aussi complexe la coordination interinstitutionnelle s'avère indispensable. Or les CCAS semblent particulièrement adaptés pour jouer un rôle moteur dans le partenariat. C'est le point de vue de Françoise NOUHEN qui pense que "la position plus neutre du CCAS permet de mobiliser plus facilement des financements croisés mais également de réunir le secteur associatif. Elle précise que "ce constat peut être particulièrement vérifié lorsque la commune et le conseil général sont de tendances politiques différentes". Pour Clément BRIAUD, "cela peut être effectivement utile" mais il préfère préconiser d'autres stratégies de rapprochement dont notamment celle du diagnostic social partagé entre collectivités locales. "Une des principales responsabilités des communes est aujourd'hui d'anticiper la survenance de l'exclusion. C'est à l'occasion de ce travail de connaissance que l'on peut susciter une volonté de partenariat durable", C'est aussi le point de vue de Georges COLLAY qui pense que "l'on pourrait mieux: utiliser la fonction d'observation pour mieux: coordonner".

## **L**a gérontologie comme laboratoire

C'est dans cette direction que l'on s'oriente à Lyon avec la volonté du CCAS de s'impliquer dans la démarche d'observation gérontologique initiée par le Conseil Général et la caisse régionale d'assurance maladie.

Concrètement, l'observation gérontologique menée en commun devrait permettre de repérer les chantiers prioritaires pour prévenir la dépendance. Il appartiendra alors au CCAS, fort du diagnostic social, d'impliquer tous les services de la ville pour mieux préserver la vie sociale des personnes âgées (adaptation de l'habitat, des transports, du mobilier urbain etc.), mais aussi pour favoriser les dynamiques inter-générationnelles (relations avec les écoles, avec les chantiers d'insertion etc.). Pour Jean-Baptiste LECOLE, chef du service personnes âgées du CCAS de LYON, "on est bien là dans le rôle principal des CCAS qui explique d'ailleurs leur autonomie, de définir des politiques territorialisées d'action sociale".

Sur ce point on joue sur du velours à LYON qui dispose d'un atout considérable, la délégation par le Conseil général du Rhône des crédits d'insertion du RMI. Ce cas de figure très isolé ne pourrait-il pas être plus étendu à un moment où l'ensemble des acteurs sociaux jugent nécessaire de repenser l'offre d'insertion? C'est la voie dans laquelle s'engage progressivement la le CCAS de SAINTE-GENEVIEVE-des-VILLES. Pour Marcel LOPA, son directeur, "c'est d'autant plus prometteur que le conseil général de l'Essonne a manifesté récemment tout son intérêt pour cette évolution lors d'une visite de son vice-président des affaires sociales". Et il conclut en ces termes "n'est-il pas vrai que la commune du fait de sa proximité peut mieux repérer que d'autres non seulement les possibilités en matière d'insertion professionnelle mais aussi en matière d'utilité sociale ».

## LE STATUT DES CCAS COMME LEVIER : MIEUX SE SERVIR de L'AUTONOMIE

**L'** importance des changements en cours pourrait avoir aussi des incidences sur le statut des CCAS. Mais, chacun s'accorde à reconnaître l'intérêt de maintenir l'autonomie juridique des CCAS même si des évolutions sont suggérées pour en accroître l'utilité.

**P**our Annie FONDRILLON, conseillère municipale de la ville de BLOIS et administratrice du CCAS, "la crise à laquelle est confrontée notre pays ne peut être résolue par les seules réponses sécuritaires. Elle appelle aussi des réponses sociales qui ne peuvent être improvisées. C'est pourquoi le CCAS peut représenter un véritable levier pour réussir un projet social dans une ville à condition qu'il ne s'isole pas. Or cette question n'est pas liée à son statut. C'est une affaire de volonté politique."

### **L**es avantages de l'autonomie juridique

C'est aussi le point de vue de Françoise NOUHEN qui énumère quelques avantages du statut actuel : "la possibilité d'associer à l'administration des CCAS des gens qualifiés qui n'ont pas souhaité inscrire leur engagement sur le terrain du combat politique, une délibération à huis clos qui réduit les risques de démagogie, une gestion plus légère que l'administration de rattachement, une plus grande neutralité pouvant faciliter des partenariats".

De nombreux directeurs de CCAS insistent plus particulièrement sur la question de la réactivité. Pour Bertrand OFFE, de la ville d'AVION, "l'évacuation, il y a quelques années, d'un quartier pour risque d'explosion avait démontré aux élus et à la population, tout à la fois la connaissance des besoins de la population par le CCAS et la possibilité d'y faire face instantanément.

En effet, personne n'avait envisagé que dans le quartier concerné, pourtant majoritairement composé de logements sociaux, de nombreuses familles n'avaient pas le moindre sou pour faire face à des dépenses imprévues. Et sur ce point la délégation de signature du directeur du CCAS permet d'agir vite alors que dans les départements plusieurs semaines sont nécessaires pour verser un secours".

### **L'**urgence d'un projet social global

Pour Françoise NOUHEN, "la question est plutôt celle de l'approche globale de la question sociale. Il faut que le maire sache se servir de l'outil CCAS pour bâtir un projet commun à tous les services de la ville". Mais comme le rappelle fort opportunément Yves COQUILLOT, "encore faut-il que le social mobilise les autres secteurs municipaux.

Or, on communique peu sur le social pour éviter d'attirer les publics défavorisés d'autres communes. Il faut donc pouvoir montrer que le social concerne aujourd'hui une partie importante de la société fragilisée par la précarité mais aussi par l'isolement, par l'âge, ce qui oblige à repenser l'ensemble de la politique municipale dans cette direction."

Or bien que Jean-Philippe CHABANNAUD considère que "la rivalité du social avec les autres politiques structurantes (petite enfance, jeunesse, culture, sport, urbanisme...) est d'un autre temps, la construction d'une approche commune n'est pas simple.

À Sainte-Geneviève-des-Bois, Marcel LOPEZ indique que "cette question a été débattue en bureau municipal pour trouver les moyens d'optimiser le réservoir de compétences que constitue le CCAS : travailleurs sociaux, professionnels de l'aide à domicile et des soins infirmiers, personnels de la protection maternelle et infantile (PMI) et un centre médico-psychopédagogique (CMPP)".

Le cap mis sur le développement social pourrait constituer à Sainte Geneviève- des-Bois une occasion de mieux articuler toutes les compétences de la ville en mettant davantage l'accent sur la production de lien social. "On devrait alors parvenir à ce que le conseil d'administration du CCAS se fusse plus facilement l'écho des discussions du conseil

municipal et qu'inversement le bureau municipal débattre des questions d'orientation traitées par le CCAS".

### **U**ne représentation associative plus dynamique :

"Mais le CCAS ne sera en mesure de jouer un rôle pilote dans le développement social que si la représentation associative s'avère plus dynamique" nous précise Jean-Philippe CHABANNAUD. "On sait très bien que les nominations au conseil d'administration pouvaient concerner des personnalités parfois trop éloignées du terrain même si la représentation des associations œuvrant dans le champ de l'insertion fait évoluer les choses.

D'ailleurs, je ne suis pas persuadé que globalement l'apport associatif dans les années précédentes ait toujours abouti à une action sociale vraiment novatrice. C'est pourquoi, cette représentation ne peut suffire, elle doit être renforcée par d'autres initiatives comme celle des comités d'usagers déjà en vigueur à Bordeaux. Et au-delà, ne faut-il pas aller plus loin vers la réalisation de véritables études sur les besoins exprimés par les familles dans le cadre d'enquêtes à domicile, qu'elles aient utilisé ou non le service concerné par l'enquête?

L'avenir des CCAS est peut-être en fin de compte avant tout une affaire de conviction, celle d'adapter nos réponses en nous inspirant davantage des aspirations des publics plutôt que d'une définition empirique et souvent technocratique des besoins. La ville de Châlon-sur-Saône s'était employée avec méthodologie et dynamisme à construire un diagnostic de quartier. Ses conclusions aboutissaient à des besoins d'adaptation des services si considérables en termes de contenu, d'horaires etc. qu'elles ne seront que très prudemment mises en œuvre ».

Ce qu'il faut donc souhaiter pour les CCAS, c'est de se servir mieux de leur autonomie pour bâtir un projet social marqué avant tout du sceau de l'expérimentation.

### **Q**uelles missions prioritaires des CCAS/CIAS dans les prochaines années ?

Les CCAS, en raison de leur légitimité territoriale à l'échelon communal, sont des acteurs de proximité par excellence. Cette pertinence territoriale, subsidiaire au regard de la décentralisation, "le bon niveau" d'intervention de l'action sociale, doit faire l'objet d'une valorisation de la part des CCAS, bien souvent trop modestes.

Ils procèdent, dans le cadre de leur obligation légale, à l'analyse des besoins sociaux. Les CCAS, et à plus forte raison, les CIAS, se doivent de dynamiser et de partager leurs diagnostics de territoires. Le CCAS est un vrai catalyseur d'énergies.

[...]

*Véronique FAYET, Adjointe au Maire de Bordeaux en charge des affaires sociales :*

*« C'est vrai que dans le passé, les CCAS ont souvent eu des velléités d'excès d'autonomie, qui en faisaient des établissements très séparés des services municipaux. C'est ce qui explique que certaines communes attribuent au directeur de CCAS une fonction municipale de directeur général adjoint pour faciliter l'unité de l'action sociale.*

*Il faut pourtant préserver l'autonomie juridique des CCAS qui offre davantage de souplesse de gestion que l'action municipale. Elle permet aussi de mieux identifier leur action, de la quantifier alors que les services municipaux n'ont que très rarement une comptabilité analytique.*

*En outre, la composition du conseil d'administration des CCAS permet d'associer une diversité d'acteurs qui donne un dynamisme*

*certain aux CCAS en créant des ponts avec la société civile à travers le monde associatif.*

*Mais surtout les CCAS constituent une entité de taille humaine dans laquelle les gens se retrouvent plus facilement que dans une grande administration. Le rapport entre les personnes s'en trouve facilité mais aussi la perception par les élus de leurs responsabilités. Dans le CCAS, ils identifient bien qui fait quoi, avec quel budget et pour quelles missions.*

*Toutefois pour éviter que l'autonomie du CCAS puisse constituer un frein au développement de la dimension globale de l'action sociale, il importe d'être vigilant en rappelant le nécessaire lien entre le projet du CCAS et les grandes orientations municipales et veiller à la qualité de l'encadrement des CCAS dont le statut doit être revalorisé.*

\*(ancien directeur adjoint du CCAS de Grenoble)

#### Dynamique de territorialisation de l'action sociale :

- Un investissement du local par les Conseils généraux (CG).
- Un renforcement nécessaire des liens entre CG et communes/CCAS autour de projets communs.
- La territorialisation s'appuie sur la notion de diagnostic partagé: la place de l'observation y est donc essentiel.

→ Les CCAS ont donc un rôle particulier à y jouer.

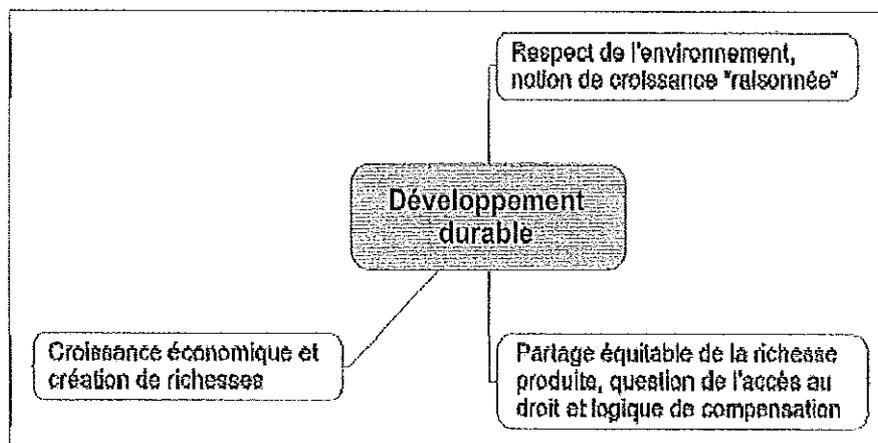
#### Le territoire, nouveau référentiel des politiques sociales

- Du référentiel de l'utilisateur, à celui du territoire.
- Décloisonnement de l'action: recherche de davantage de transversalité dans un secteur très cloisonné et organisé autour de filières.
- Proximité et adaptation des réponses.
- Construction endogène des politiques publiques.
- Traduit donc l'organisation d'une politique à partir d'un territoire.
- Ce n'est donc pas seulement déconcentrer les services mais c'est aussi intégrer les dimensions d'observation et d'expérimentation dans la construction des politiques.

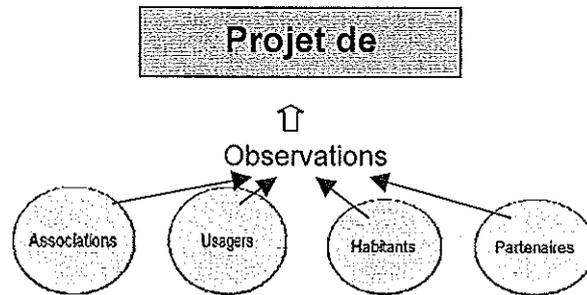
#### Enjeux autour de la dimension territoriale

- Adapter des politiques aux spécificités des territoires.
- Rapprocher les centres de décisions au plus près des usagers: une recherche d'une plus grande proximité.
- Optimiser les services et actions mis en œuvre: un impératif d'efficacité.
- Améliorer la lisibilité de l'institution et de ses actions sur la scène locale, tant au point de vue des usagers que des partenaires.
- Moderniser l'administration: la territorialisation comme levier managérial du changement.
- Une logique de construction partant d'une analyse des besoins locaux: une nécessaire démarche de diagnostic participatif (coproduction participative et priorités négociées sur un plan local).
- L'adoption d'une démarche en mode projet: l'émergence de la notion de « projet de territoire ».

#### L'intégration du social dans les préoccupations du développement durable :



Le processus de territorialisation, une démarche ascendante, la construction d'un projet de territoire endogène :



**La commune: vers une fonction d'animation de réseau :**

Une recherche d'une nouvelle légitimité pour les communes :

Celles-ci sont soumises à de nombreux phénomènes de concurrence et de tension à l'intérieur d'un système local et face à l'initiative privée.

La structuration d'un système local autour de l'action sociale :

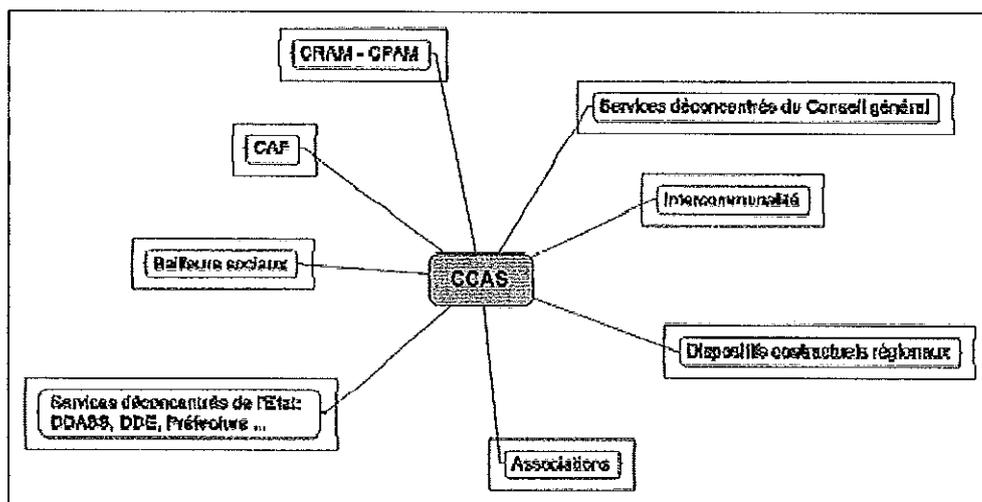
- Le rôle des EPCI à travers les notions de développement local, de politique de la ville, du logement et de l'insertion.
- Le rôle des régions via l'aménagement et le développement des territoires et les politiques contractuelles.
- La place du secteur associatif, que ce soit dans la délégation de gestion que dans le lobbying.

Le conseil général, collectivité chef de file de l'action sociale :

- Consécration du département à travers l'acte II de la décentralisation.
- Territorialisation des services des Conseils généraux: stratégie de repositionnement et de réaffirmation du département.
- Hétérogénéité dans l'exercice délégué des compétences.

La commune est donc concurrencée par d'autres acteurs sur certains points :

- Elle peut prouver son efficacité et sa légitimité sur des missions de coordination et d'animation de l'action sociale et des différents acteurs à l'échelle de son territoire :



### La gestion des services sociaux: l'histoire d'une discrète chalandisation qui interroge l'action des communes et des CCAS :

- Un univers concurrentiel qui s'impose à de plus en plus aux services à la personne : aide à domicile, garde d'enfants, EHPAD.
- Un processus de privatisation des modes de gestion: notion de « centre de coût », démarche qualité, droit des usagers...
- La fonction communale de gestion de services publics locaux, même sociaux, est donc bouleversée au profit d'autres missions: l'animation de réseau.

### Le CCAS, animateur d'un réseau social local :

A ce titre, le CCAS peut recourir à différents outils, notamment :

- La création de structures de concertation et de coordination.
- Le recours au conventionnement.
- Structurer l'action: assembler et coordonner ses propres compétences et services, les mettre en complémentarité et en synergie.
- Se faire connaître des professionnels: les faire sortir de leur propre isolement.

Choisir son objectif et son objet de partenariat :

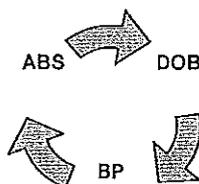
- Partager l'information sur un territoire donné pour favoriser l'articulation des institutions publiques et privées.
- Créer un contexte favorable à la concertation et au partage d'un diagnostic.
- Partager le suivi et l'accompagnement de situations complexes.
- Travailler sur un projet commun.
  - Sur tout ces enjeux, l'ABS a un rôle déterminant à jouer et le CCAS a un rôle d'animateur de l'action sociale et déploie des actions sur la base de l'analyse des publics.

L'ABS permet un débat de fond sur le plan politique :

- sur le plan interne: susciter des réflexions et des remises en cause, permettre au administrateurs de s'exprimer, mesurer l'efficacité et la pertinence des actions entreprises.
- sur le plan externe: permettre de mieux diffuser les projets et de favoriser la transparence de la gestion du CCAS.

L'ABS, outil d'aide à la décision :

- A défaut d'une réelle portée juridique, l'ABS doit davantage être perçue comme un véritable outil de pilotage, un tableau de bord à destination des décideurs pour guider et orienter les actions municipales.
- Un rapprochement avec le DOB (Débat d'Orientations Budgétaires) : l'ABS doit faciliter la prise de décision et la définition des principales orientations budgétaires.
- Un rapprochement avec les votes: l'ABS doit précéder le vote du BP et suivre le vote du CA.



L'ABS se manage :

La démarche doit vivre au sein des services avant et après l'adoption en CA: enjeux d'appropriation interne. L'ABS doit être partagé avec les élus et instances décisionnelles municipales: bureau, commissions. Avec les usagers des services municipaux et du CCAS: notion de club utilisateurs, rôle des conseils et des projets d'établissements. Avec les habitants: interaction possible entre ABS et conseils de quartier, rôle possible des centres sociaux...

## Le tableau de bord, les indicateurs...

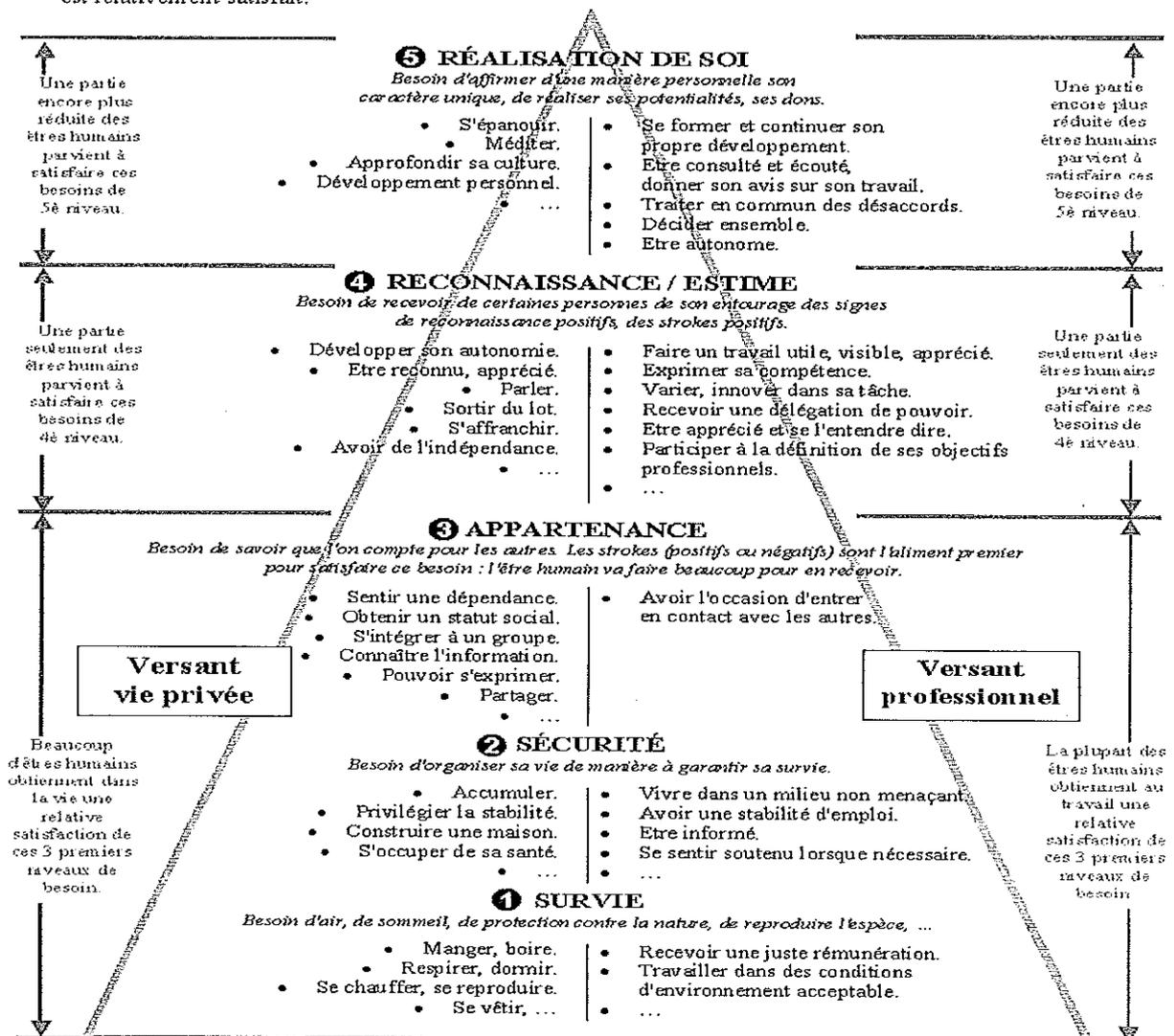
Le DIAGNOSTIC porte sur les volets démographique, sociologique, social et économique local. Il convient donc de mettre en place un tableau de bord de données actualisables chaque année. Ce tableau de bord est constitué de différentes fiches thématiques par champ observable de l'action sociale ou par source de données.

Ce tableau de bord se construit collectivement. L'UDCCAS du Rhône par le biais de son groupe de travail technique construit des maquettes utilisables directement avec des indicateurs retenus sur le département afin de permettre des comparaisons.

## La notion de besoin ?

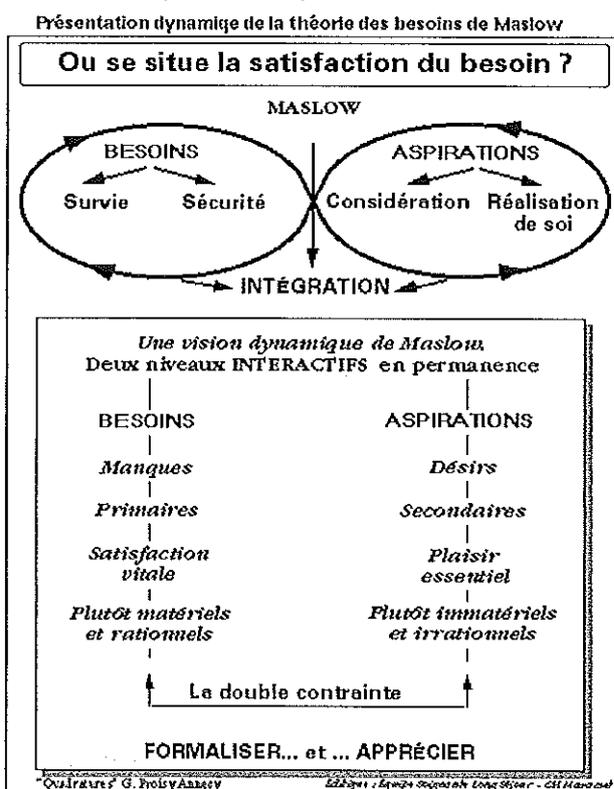
Une définition de la notion de besoin est sans doute utile : il convient de partir de la célèbre pyramide de MASLOW mais aussi de la dépasser pour faire la différence entre besoins et aspirations. Les deux s'alimentent en permanence.

2. Les humains ne ressentent l'apparition d'un besoin supérieur que lorsque le besoin actuel est relativement satisfait.



Car très souvent les réponses aux enquêtes montrent les aspirations et non les besoins dont le fondement reste plus fondamental et non psychologique comme le désir. Dans un monde de l'image et de la publicité, ne nous trompons pas.

Le schéma ci-joint illustre parfaitement cette nuance :



## L'état des lieux et Evaluations

L'Evaluation est définie : L'évaluation des politiques publiques est un élément important de la bonne gestion des finances publiques et de la mise en place et du maintien des politiques publiques. Elle constitue également un levier démocratique permettant de rendre des comptes aux citoyens. L'évaluation nécessite l'adhésion voire la volonté de l'acteur concerné de faire partager ses analyses, ses questions...

Un état des lieux peut être assimilé à un inventaire. Il ne juge pas du résultat et de l'efficacité mais il décrit l'existant sur un territoire donné. L'étude peut ensuite conduire à solliciter une évaluation plus qualitative de l'action.

En conclusion il serait souhaitable de parvenir à une évaluation partagée des politiques publiques : une telle démarche nécessite une confiance extrême des acteurs entre eux et une transparence qui fait encore défaut. La culture de l'évaluation progresse, elle atteindra une étape ultime lorsque la communication des évaluations sera publique. Dans le domaine des politiques publiques, ce devrait être une obligation.

## Etat des lieux des réponses locales

Dans un premier temps, la réalisation d'un état des lieux est un passage obligé pour toute analyse des besoins sociaux afin de pouvoir rapprocher l'existence des réponses locales (par type de réponses) aux besoins des habitants.

L'état des lieux doit pouvoir dresser une cartographie des réponses locales et ne constitue pas seulement un simple listage des services mais aussi de leur capacité de réponses, des détails des services offerts, des conditions d'accueil ou d'accès afin de mesurer la capacité des habitants à accéder à ces offres de services.

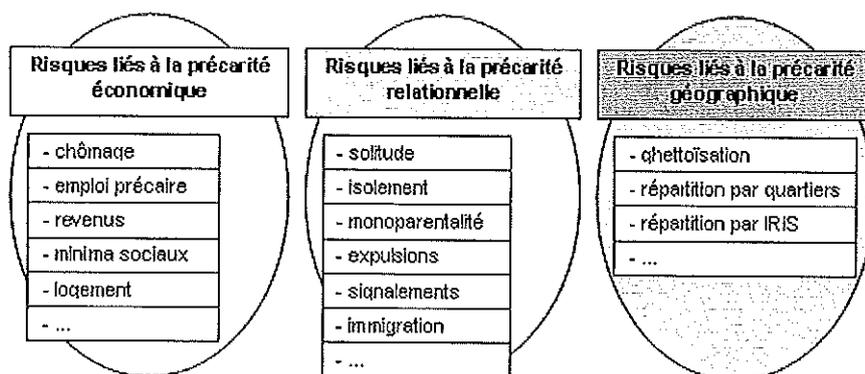
Pour tous les services publics, pour les associations ayant une mission de service public, il importe de pouvoir dresser une évaluation de l'offre sociale communale d'un point de vue quantitatif et qualitatif, et un recensement de l'offre de services présente sur le territoire communale.

Analyse partagée des besoins sociaux Pourquoi? L'approche partenariale du dispositif d'observation est préconisée depuis longtemps. Déjà en 1978, un rapport de René Lenoir et Baudoin Prot en mettait en relief tout l'intérêt. La réflexion sur l'avenir devait s'appuyer sur trois concepts majeurs : prévision, pluralisme et dialogue social.

## Analyse des besoins sociaux au regard des réponses locales

### Analyser les besoins de la population:

La finalité première d'une démarche d'observation sociale partagée est d'apporter une aide à la décision aux décideurs locaux, par la réalisation d'un diagnostic local qui prenne en compte à la fois les besoins sociaux de l'ensemble de la population et l'analyse de la réponse qui lui est apportée par les acteurs du social. Il convient d'identifier les risques sociaux du territoire (par exemple liés à la précarité économique, à la précarité relationnelle, à la précarité géographique...) de façon partenariale, afin d'en avoir une vision globale et d'imaginer des solutions concertées.



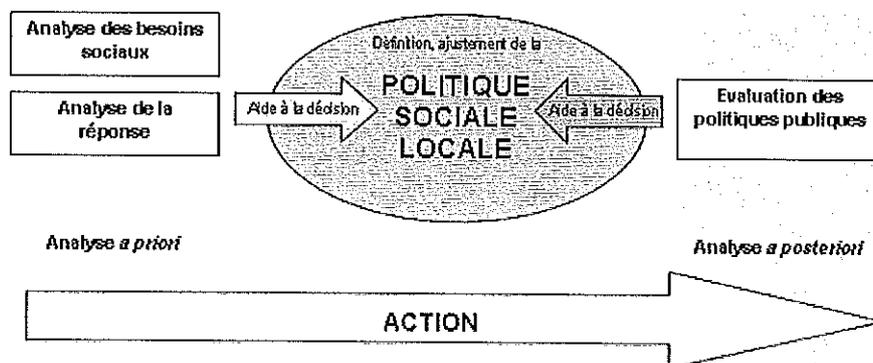
### **Evaluer les politiques publiques**

#### Une présentation pour introduire ce chapitre

La démarche se veut pérenne, afin d'apporter de façon continue aux décideurs locaux tous les éléments d'aide à la décision nécessaires à l'ajustement des politiques sociales locales en fonction de l'évolution des besoins. Un repérage rigoureux des besoins aboutit souvent à préconiser la nécessité d'un redéploiement de l'offre. Certaines conditions de réalisation sont plus délicates sur cette partie du diagnostic que pour l'analyse des besoins de la population :

- **Que l'acteur propose lui-même les indicateurs d'évaluation** et les confronte aux autres acteurs locaux. Il ne faut surtout pas arriver à une mise en accusation publique d'un des partenaires de l'ABS...
- **Que chaque acteur rentre dans la même logique en acceptant de proposer ses indicateurs et ses chiffres** sera certainement la garantie d'un non jugement. Il convient aussi de montrer aussi ses limites respectives face aux besoins.
- **Que seule la synthèse des évaluations soit publiée et partagée** par le plus grand nombre permet **d'agglomérer la situation locale** et évite de focaliser sur un partenaire pouvant être en difficulté... momentanément.

#### **L'observation sociale partagée comme élément fédérateur de la politique sociale locale**



L'observatoire est un lieu privilégié d'échanges d'informations, de recherche, de partage de savoirs et d'expériences, afin de permettre une réalisation effective de la décision publique et de l'action publique. Un observatoire n'est pas forcément une structure lourde, une structuration avec un forum annuel pendant lequel les tableaux de bord sont analysés collectivement reste une forme très accessible à tous les CCAS.

La réalisation d'un diagnostic commun sous entend la définition en amont d'un langage commun, qui contribue à faciliter les échanges entre institutions, et à améliorer la connaissance des autres acteurs. C'est en se comprenant davantage que l'on améliore la qualité du travail en partenariat.

\*\*\*

Le principal enjeu de l'analyse des besoins sociaux réside dans le passage à l'action. C'est certainement la transition la plus difficile à opérer. Le passage d'une observation partagée à l'action nécessite un cadre propice à la mise en action :

- Une analyse partagée : condition indispensable pour le déclenchement de l'action ;
- Une identification des priorités de l'année à venir ou une planification sur le mandat à réactualiser régulièrement. Et si nécessaire une analyse plus affinée des besoins de la population (c'est souvent sur ce créneau qu'un cabinet spécialisé est le plus pertinent) ;
- La désignation d'un porteur, de partenaires à associer, de financeurs à solliciter ;
- La validation politique de principe des financeurs potentiels (inutile de travailler un projet qui ne serait pas pris en compte par les financeurs et leurs programmes...) ;
- Les indicateurs d'évaluation attendus des participants à l'ABS.

La démarche de projet est sans aucun doute la meilleure méthodologie à mettre en œuvre dès qu'une priorité est identifiée.

- ☒ Prioriser les objectifs et écrire une orientation et un pré-projet ;
- ☒ Constituer un comité de pilotage et un comité exécutif ou technique ;
- ☒ Nommer un technicien référent du projet (pilote technique au sein du CCAS ou chez un partenaire local) ;
- ☒ Prévoir une méthodologie de validation tout au long de l'élaboration du projet : éviter une validation finale unique souvent insuffisante.

### **Communiquer l'analyse des besoins sociaux**

Cette notion commence à prendre de l'importance dans l'analyse des besoins sociaux et devient incontournable dans la démarche. L'enjeu politique prend ici toute son importance. Il est en effet important que les élus municipaux portent les objectifs et finalités de l'analyse des besoins sociaux.

Pour cela, le travail préparatoire doit obligatoirement recenser un contenu qui place les élus comme acteurs et non comme subissant les difficultés de la population :

1. Les besoins de la population, avec la prudence indispensable quant aux causes
2. Les actions existantes et leurs réponses même insuffisantes ou partielles aux besoins
3. Les manques qui seront couverts par des démarches auprès des autres collectivités responsables (Conseil Général) par le biais d'un position politique - rôle des élus locaux et par des projets locaux engagés à la suite de l'analyse des besoins sociaux: des pistes annoncées donc engagées officiellement.

La communication de l'ABS au sein de la structure municipale comporte un enjeu de partage avec les services municipaux mais aussi de travail en commun... donc aussi de positionnement du CCAS dans la sphère communale...

Le travail d'analyse des besoins sociaux a besoin d'être partagé avec la population et avec les professionnels locaux : comment ?

Le document doit être adapté au public auquel il se destine; il doit prendre la forme d'un véritable document de communication, pédagogique et politique. L'exemple du document réalisé par Besançon illustre parfaitement cette démarche :

- ☒ Présentation au cours d'une manifestation locale : le forum Cité Solidaire de Saint-Priest
- ☒ La présentation aux professionnels; le forum Cité Solidaire de Saint-Priest
- ☒ Un document de présentation aux habitants: l'exemple de Besançon, Grenoble et d'Eybens
- ☒ La communication politique l'exemple de Grenoble
- ☒ La présentation en vue d'un débat dans les comités de quartier : à Saint-Priest l'analyse des besoins sociaux est présentée aux Conseils de quartier qui le demandent.

La Caisse d'Allocations Familiales de votre secteur  
Les Services du CONSEIL GENERAL, le CLIC, la MDPH...  
La CPCAM et la CRAM  
Pôle EMPLOI  
La Direction Départementale de la cohésion sociale de votre département  
Le Service d'Information d'accueil et d'orientation de votre département (SIAO)  
Les bailleurs de votre commune  
Les fournisseurs d'énergie, d'eau...  
L'INSEE (son site sur les collectivités ou commande spécifique)  
La Banque de France

Et peut-être...

Les associations locales de solidarité  
Les structures d'hébergement locales, le CLLAJ  
La Mission locale ou la PAIO  
Le gestionnaire des transports en commun de votre agglomération  
Les autres caisses de retraite