

LES CCAS SURVIVRONT-ILS ?

Alors que se dressent les murs d'une crise sociale sans précédent suite au Covid 19, la pauvreté ne cesse de s'accroître dans notre pays. Chacun de leur côté, État, départements et communes tentent, non sans difficultés, d'apporter leurs réponses. À l'échelon municipal, en particulier, au plus près des habitants, les centres communaux d'action sociale (CCAS) doivent faire face à cette situation inattendue alors qu'ils se trouvaient déjà en proie à d'importantes mutations. Et paradoxalement, si l'accroissement de la pauvreté associée aux conséquences de la crise sanitaire devrait en toute logique renforcer leur rôle, ces structures apparaissent aujourd'hui en danger.

PAR CHRISTOPHE ROBERT



LA PAUVRETÉ EN ALERTE ROUGE

Il y a quelques semaines, l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) dressait un inventaire de la pauvreté en France. Ainsi l'Insee évaluait à quelque 9,3 millions le nombre de personnes considérées comme pauvres en 2018, à savoir les personnes vivant avec un revenu inférieur à 1 063 euros par mois. Plus inquiétant encore, l'étude de l'Insee pointe une augmentation du taux de pauvreté des enfants. L'Institut estime ainsi à un plus d'un sur cinq (21 %) la proportion d'enfants vivant dans des ménages en situation de précarité. Or ce tableau déjà inacceptable dans un pays riche va considérablement se noircir avec les effets sociaux de la crise sanitaire.

En témoignent les dernières données du barème sur la pauvreté, présentées il y a quelques jours par le Secours populaire français. On y apprend que près des deux tiers des Français (65 %) déclarent avoir une personne proche en situation de pauvreté, qu'il s'agisse d'un membre de leur famille (25 %) ou de leurs amis (40%). Et toutes les autres associations caritatives réunies dans le réseau Alerte ont le même type de constats. On risque d'assister à un tsunami de la pauvreté.

“La crise sanitaire a plongé dans la précarité des millions de personnes, du jour au lendemain”, déplore-

t-on au Secours populaire français. “Nous avons très vite constaté l'augmentation dans nos centres d'accueil de nouveaux bénéficiaires, confirme également pour sa part Véronique Fayet, présidente du Secours catholique (voir interview pages 24-25), en particulier des gens qui avaient perdu leur petit emploi ou les quelques heures qui leur permettaient de tenir avec le RSA et l'aide alimentaire”.

C'est dire si dans des circonstances si inquiétantes, le rôle des CCAS va devenir de plus en plus décisif. “La crise que nous traversons le démontre, leurs missions et leur proximité avec les publics les plus fragiles font de ces structures des acteurs de premier plan de l'action sociale”, considère André Laignel, président de l'Observatoire des finances et de la gestion locales. Selon le maire d'Issoudun, “il s'agit maintenant d'anticiper la suite et notamment de renforcer la capacité de ces structures à amortir les effets d'une crise qui s'annonce sans précédent”.

DES CCAS FRAGILISÉS

C'est un message bien utile, car les CCAS apparaissent aujourd'hui fragilisés pour plusieurs raisons. En premier lieu, ces structures ont vu leur nombre quasiment divisé par deux en l'espace de quelques années. Alors que l'on dénombrait un peu plus de 28 000 CCAS/CIAS en 2007, leur nombre a chuté à moins de 14 500 aujourd'hui. En cause, une disposition de la loi relative à la Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015 venue rendre facultative leur création dans les communes de moins de 1 500 habitants. “Certaines de ces communes ont ainsi choisi de gérer la compétence d'action sociale en interne dans leur budget principal”, commente l'Observatoire des finances et de la gestion locale (OFGL) dans une toute récente étude consacrée aux “Enjeux financiers portés par les CCAS et les CIAS”. Certains voient précisément en cette évolution un inquiétant signe de fragilisation de l'action sociale au niveau municipal. À l'instar de Matthieu Angotti, qui dirigeait jusqu'en janvier dernier le CCAS de Grenoble : “Dans de nombreuses communes, notamment depuis la loi NOTRe, l'action sociale locale a été intégrée dans les services communaux où ils sont devenus une simple direction comme les autres (éducation, culture, etc)”.



© iStock

QUESTIONS À MATTHIEU ANGOTTI

Après avoir été directeur général de la Fédération des acteurs de la solidarité, Matthieu Angotti a été conseiller ministériel puis directeur général du CCAS de Grenoble durant plus de 5 ans jusqu'en janvier dernier.

Le Jas : Quel regard portez-vous sur la situation actuelle des CCAS ?

Matthieu Angotti : La situation actuelle des CCAS est devenue compliquée car on sent qu'ils sont pris, depuis quelques années, dans une logique de rationalisation. Dans de nombreuses communes en effet, notamment depuis la loi NOTRe du 7 août 2015, l'action sociale locale a été intégrée dans les services communaux où ils sont devenus une simple direction comme les autres (éducation, culture, etc). Cette évolution s'est déroulée dans une logique de reprise en main de la part du conseil municipal et de la technocratie communale. Or, ce qui fait au départ l'originalité et la force des CCAS c'est avant tout leur mode de gouvernance, capable de rassembler autour d'une même table non seulement des élus mais également des représentants des associations locales et de la société civile, qui connaissent mieux que quiconque les besoins des habitants. Cette logique de rationalisation constitue un réel risque de faire basculer l'action sociale municipale dans une logique verticale et bureaucratique éloignée des besoins.

Le Jas : Pensez-vous que les CIAS représentent une menace pour la proximité de l'action locale ?

M.A. : Je ne suis pas certain que l'essor des CIAS constitue un risque



© VOLLMER_LO

de diminution de la proximité que garantissait l'échelon municipal. C'est pourquoi je vois plutôt d'un bon œil le développement des CIAS, à condition de savoir conserver les bases d'une gouvernance démocratique et pluraliste. À choisir entre des CCAS réintégrés dans la technocratie municipale ou le transfert de leurs actions à l'échelon intercommunal, la deuxième solution semble plus prometteuse. Ne serait-ce que pour des raisons de cohérence territoriale. Comment peut-on, en effet, légitimement cautionner la coexistence de multiples régimes d'aides municipales différentes au sein d'un même ter-

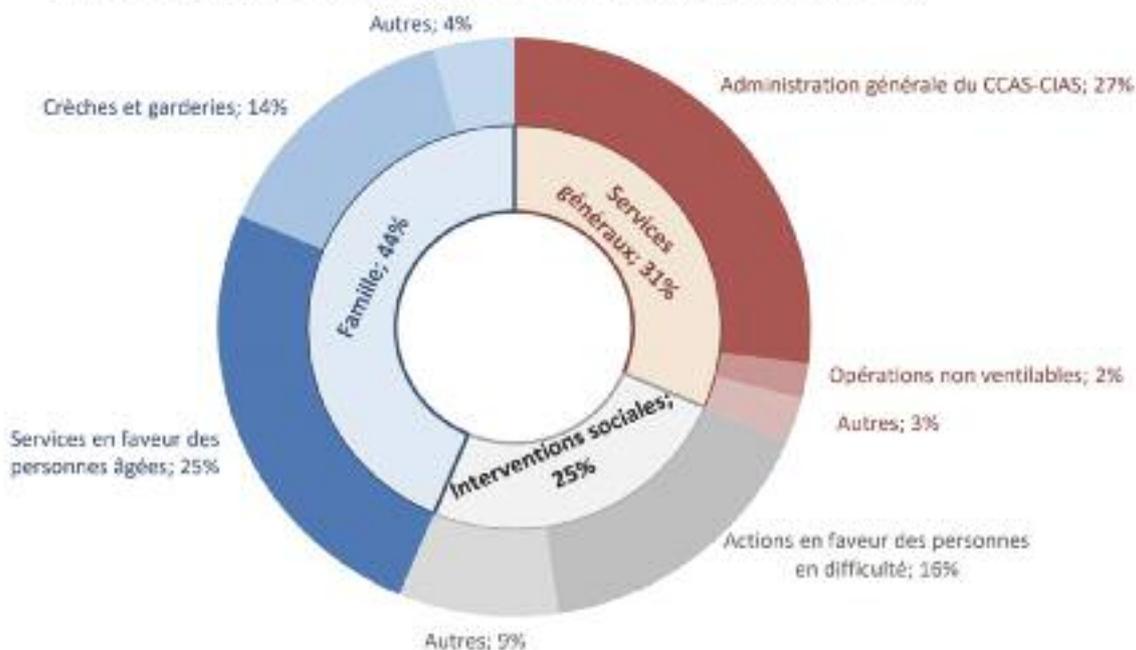
ritoire intercommunal ? C'est bien une logique de cohérence qui doit guider l'action sociale de l'échelon local. En ce sens, les services apportés par les CIAS, qui doivent être développés à partir des seuls besoins des habitants, peuvent trouver en ces structures une cohérence et des moyens renforcés.

Le Jas : Observez-vous une évolution des besoins en matière d'aide sociale locale ?

M.A. : Ce qui m'inquiète le plus est la fragilisation croissante des jeunes. Cette réalité se vérifie aussi bien dans les villes que dans les zones périurbaines et les zones rurales. Nous devons aujourd'hui faire face à une rupture alarmante entre nos politiques et ces jeunes qui tentent d'arriver sur le marché du travail depuis trois ou quatre ans. Dans les centres d'hébergement, le taux de jeunes accueillis ne cesse d'augmenter et dépasse parfois les 25 %. Le plus terrible pour ces jeunes est que la plupart d'entre eux ne sont pas éligibles à un dispositif de type RSA avec la dimension financière mais aussi avec la dimension de contractualisation et d'accompagnement que cela implique. Sans compter la précarité des jeunes familles monoparentales, qui n'est pas un phénomène nouveau, mais qui ne cesse de s'aggraver. Nous n'avons pas le droit de perdre le combat pour ces générations.

LES DÉPENSES DES CCAS À LA LOUPE

Parts des dépenses de fonctionnement des CCAS-CIAS selon leur fonction



Source : OFGL/DGFIP

“Cette logique de rationalisation constitue un réel risque de faire basculer l’action sociale municipale dans une logique verticale et bureaucratique éloignée des besoins”, alerte-t-il.

En second lieu, les CCAS apparaissent aujourd’hui comme des entités extrêmement hétérogènes en ce qui concerne leur activité. Dans son étude, l’OFGL relève à ce titre la grande variété du champ potentiel d’intervention de ces structures. Par-delà leurs quelques missions obligatoires (analyse des besoins sociaux, instruction des demandes d’aide sociale, tenue à jour d’un fichier des bénéficiaires, domiciliation des personnes sans domicile stable), les CCAS peuvent en effet exercer de nombreuses missions facultatives dont la teneur résulte en réalité de la volonté des élus locaux. Et tandis que certaines structures se contentent du strict minimum légal, d’autres développent des offres de prestation (aides financières, prestations en nature), la gestion d’établissements concourant à l’action sociale de la collectivité ou encore des services à la personne (transports à la demande, portage de repas...). Résultat, les plus fragiles ne sont pas logés à la même enseigne selon leur commune de résidence. Car en réalité, l’une des principales

caractéristiques des CCAS réside dans leur différence de moyens. “Une commune disposant de moins de ressources aura sans doute un budget moins important à allouer à sa politique d’action sociale, ce qui se répercutera sur le CCAS”, explique en ce sens l’OFGL. Or, cette réalité mise en perspectives avec la tendance baissière des aides de l’État à l’échelon communal n’augure rien de bien positif pour l’avenir de ces structures. Victime d’un redoutable effet “ciseaux”, les CCAS peinaient déjà à faire face à des besoins croissants. Et la crise sanitaire n’a fait qu’aggraver la situation, notamment avec le souhait de l’État de tenter de vouloir reprendre la main en laissant de côté les acteurs sociaux de terrain. “Il y a là un choix politique très important qui est celui de la déconcentration voire de la décentralisation des gestions de crise”, témoigne Matthieu Angotti, qui confirme que “dans les faits les décisions ont été prises de bureaux depuis Paris en comptant très peu sur la capacité de gestion des acteurs territoriaux capables d’apporter des réponses de terrain”. Car l’ancien directeur du CCAS de Grenoble en est persuadé : “Croire que l’on va apporter des réponses satisfaisantes avec une organisation ultra centralisée est en réalité

un écueil”. Cependant, “ce n’est pas l’égalité pure qu’il faut viser mais bien l’équité et l’adaptation aux contextes locaux”, insiste-t-il.

INNOVER ENSEMBLE POUR SURVIVRE

Pour autant, les CCAS ne baissent pas les bras et ils comptent bien tirer d’utiles enseignements de la crise sanitaire pour mettre en évidence leur rôle de proximité. “Les CCAS sont habitués aux crises, c’est dans leur ADN d’être présents dans les situations d’urgence pour apporter de nouvelles solutions de proximité avec les élus locaux”, rappelle Véronique Guillaumin, responsable de la Fabrique des CCAS / CIAS au sein de l’Unccas. Selon elle, la période de confinement en particulier a permis aux CCAS de montrer leur réactivité en mettant à profit des outils de connaissance de la population, à commencer par le registre nominatif des personnes fragiles ou isolées. De même, la période de confinement a montré la vitalité des CCAS, capables de proposer de nouvelles formes d’aides locales au profit des plus fragiles. À l’exemple de la “conciergerie sociale” mise en place par le CCAS de la Cieutat. L’objectif était double : d’une part assurer un service de portage de courses au domicile des plus fragiles et, d’autre part, soutenir l’activité commerciale des petits commerces de proximité. À l’exemple encore du CCAS d’Angers, qui s’est engagé dès 2018 dans la mise en place d’un “comptoir citoyen”, dont le but est de faciliter l’engagement bénévole des habitants auprès des associations locales. C’est une des nouvelles orientations des CCAS que d’envisager la mise en place au profit des associations de renforts humains,

avec la constitution si nécessaire de “réserves bénévoles d’agents ou de citoyens”. Une manière finalement de souligner qu’en matière de lutte contre la pauvreté, c’est bel et bien sous le signe de la coopération entre acteurs de terrain qu’il va désormais falloir trouver de nouvelles solutions. Cette nécessaire coopération doit bien évidemment impliquer également les partenaires institutionnels que sont les CAF et les départements. “Or, comme le souligne Matthieu Angotti, les départements ne vont pas bien et doivent faire face à des missions très complexes. De la protection de l’enfance au RSA en passant par la dépendance, ils sont le nez dans le guidon, victimes d’un effet ciseau

En quelques années,
le nombre de CCAS est passé
de plus de 28 000
à moins de 14 500

qui les découpe en morceaux”. La situation peut toutefois évoluer, car les départements sont sensibles aux attentes de leurs habitants, qui font aujourd’hui de la lutte contre la pauvreté une priorité. Ainsi, selon l’enquête du Secours populaire, plus des deux tiers des Français se disent aujourd’hui prêts à s’impliquer auprès des personnes confrontées à la pauvreté, en particulier 78 % des 16-24 ans. “Un élan de solidarité qui s’est en partie matérialisé par l’arrivée de 5 000 nouveaux bénévoles au Secours populaire dès le début du confinement”, commente l’association. Enfin, un dernier élément milite en faveur de la revalorisation du rôle des CCAS : leur capacité à savoir transformer leur mode de fonctionnement traditionnel. C’est ce qui ressort des premiers résultats de la toute récente enquête menée par l’association *La 27^e Région* auprès des CCAS de Grenoble, Bourges et Dunkerque.

Décidément, la crise sanitaire s’affirme comme un révélateur de l’utilité ou de l’inefficacité des administrations, et l’on peut dire que si elle a montré le caractère très perfectible des agences régionales de santé, elle a au contraire permis de vérifier la pertinence des CCAS, qui doivent retrouver au plus vite leur capacité d’agir et leur originalité, puisqu’il s’agit d’une des rares institutions à avoir su intégrer en son sein la représentation des associations et des usagers. ■

The screenshot shows the Unccas website interface. At the top, the Unccas logo is visible with the tagline "Agir pour tout le monde, en particulier". Below the logo, there are navigation tabs for "FINANÇES", "LE TERRAIN", "FOURNOUS SOUTIENS", "DESIGNATION ET INNOVATION SOCIALES", "FORMATION", and "PUBLICATION". A main article is featured with the title "Une conciergerie municipale face à l'épidémie" and a sub-headline "Le CCAS de la Cieutat propose un service gratuit de portage de courses au domicile des personnes fragiles dans l'attente de se réorganiser en raison de la crise sanitaire. Cette conciergerie a permis de soutenir l'activité commerciale des petits commerces de proximité avec les habitants en situation d'isolement, empêchés de se ravitailler en produits de première nécessité". The article includes a photograph of a town square and a list of "PRINCIPAUX OBJECTIFS".