



LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

# Les CCAS à la recherche de nouvelles réponses

*Dans un contexte de crise et de restrictions budgétaires, certains centres communaux d'action sociale tentent de répondre aux nouveaux besoins sociaux par l'innovation. Ces initiatives, qui misent sur la prévention, le lien social ou l'animation du territoire, entendent sortir de la logique de guichet d'aides sociales. Reste à trouver les moyens d'évaluer et de pérenniser ces actions.*

**E**n Loire-Atlantique, une commune rurale s'attaque à la prévention du suicide, en partenariat avec un centre hospitalier et une compagnie de théâtre. Une autre, dans le Nord, tente de retisser du lien social, en soutenant un circuit de troc de meubles. Bien plus au sud, à Saint-Pierre de la Réunion, on lutte contre la précarité énergétique en aidant les foyers à s'équiper de chauffe-eau solaires. Dans l'Hexagone comme en outre-mer, des centres communaux d'action sociale (CCAS) multiplient les initiatives originales pour coller aux besoins du territoire. Autant d'actions recensées par l'Union nationale des CCAS (Unccas), à l'origine d'un prix de l'innovation sociale depuis 2004 (1). « L'objectif, c'est de prendre connaissance de ces initiatives que les CCAS n'ont pas forcément le réflexe de faire partager », explique Daniel Zielinski, délégué général de l'Unccas. Et sans doute, d'inciter les autres communes à entreprendre de telles démarches.

Aujourd'hui, l'innovation sociale serait « non seulement possible mais absolument nécessaire », défend-il. L'émergence de nouvelles précarités (travailleurs ou retraités pauvres, par exemple) et l'aggravation de la crise économique, conjuguées à la contraction des finances publiques, obli-

gent les CCAS à démultiplier les interventions pour répondre à l'explosion des besoins. « Auparavant, on pouvait se contenter d'un dispositif assez généraliste, poursuit Daniel Zielinski. Désormais, il faut se montrer beaucoup plus efficace en direction de publics spécifiques. »

Par exemple, plutôt qu'une diminution globale du tarif des cantines scolaires pour tous les habitants d'une commune, il lui semble préférable de cibler les familles les plus en difficulté et de leur octroyer une aide plus importante. « De la même manière, plutôt qu'une aide générique de 50€ pour régler une facture de chauffage, ne vaut-il pas mieux diminuer le nombre de personnes concernées et octroyer 250€ à celles qui en ont le plus besoin ? »

Si les CCAS n'ont pas attendu la crise pour innover, la recherche de dispositifs adaptés aux besoins du territoire, permettant de sortir du seul registre de l'assistance, semble plus que jamais d'actualité. D'autant que « les CCAS sont probablement les mieux placés pour innover », affirme Olivier Noblecourt, directeur du CCAS de Grenoble, considéré par beaucoup comme un laboratoire d'innovations sociales (voir page 31). « Non seulement nous sommes en première ligne pour ana-

lyser la demande sociale, mais en plus nous avons beaucoup moins de contraintes que les départements en matière d'action sociale. Ce qui nous permet de coller au terrain. »

A l'inverse du département, « le cadre réglementaire et législatif auquel obéit l'échelon communal est très peu contraint », rappelle Alexis Baron, docteur en administration publique et directeur adjoint de la santé et de l'autonomie au conseil général de l'Ardèche (2). Seules obligations assignées aux CCAS : la domiciliation des personnes sans résidence stable, la participation à l'instruction des dossiers de demande d'aide sociale légale et l'analyse des besoins sociaux. Pour le reste, ces établissements publics peuvent s'engager dans la gestion d'équipements ou de services dans des domaines divers (enfance, insertion, hébergement des personnes âgées ou handicapées, centres sociaux, etc.). Ils peuvent aussi développer une aide sociale facultative dont les critères d'attribution ou d'éligibilité ne sont pas prédéfinis. « Le législateur place donc les CCAS et les CIAS [centres intercommunaux d'action sociale] en situation d'animation d'une politique de développement social à l'échelle communale ou intercommunale, analyse Alexis Baron. La marge de manœuvre et d'intervention des élus est considérable. »

## Etablir un diagnostic

L'analyse des besoins sociaux, obligatoire pour les CCAS, peut constituer un préalable à l'instauration de dispositifs innovants. « Comme tout diagnostic de territoire, elle constitue un exercice essentiel de partenariat et doit s'envisager comme un processus d'animation d'un réseau local autour de l'analyse de la situation sociale, au sens large, d'un territoire », estime Alexis Baron. C'est dans cette logique que s'est engagé, à partir de 2009, le CCAS de Saint-Flour, commune du Cantal de 7 000 habitants. La municipalité a mis en œuvre un « contrat social », destiné à élaborer un diagnostic partagé du territoire permettant d'aboutir à des actions concrètes. Tout a commencé en 2007 par une journée réunissant 120 partenaires autour des forces et des faiblesses de l'action sociale dans la commune. « On a organisé ces rencontres car on avait du mal

« Auparavant, on pouvait se contenter d'un dispositif assez généraliste. Désormais, il faut se montrer beaucoup plus efficace en direction de publics spécifiques »

à avoir une vision d'ensemble sur ce thème», explique Pierre Jarlier, maire de Saint-Flour. Cinq groupes thématiques ont alors été mis en place: accès aux biens de première nécessité, accès au logement, accès aux services et aux soins, accès aux loisirs et à la culture, accès à l'éducation, à la formation et à l'emploi.

La première année du «contrat social» a permis d'aboutir à un constat partagé. «Il fallait élaborer un diagnostic consensuel pour agir ensuite efficacement», commente Pierre Jarlier. Au final, une quinzaine d'actions concrètes ont émergé des différents groupes de travail, validées par un comité de pilotage. Parmi elles figurait la création d'une épicerie sociale et solidaire, en lieu et place de l'aide alimentaire précédemment proposée. «Les bons alimentaires plaçaient le CCAS dans une logique de guichet, sans aucun accompagnement social», explique Patrice Solier, chargé de mission «développement social» à Saint-Flour. Cette forme d'aide qui s'apparentait à du saupoudrage ne touchait pas forcément les plus démunis et ne répondait plus aux besoins. «La nouvelle épicerie sociale, qui fonctionne avec des bénévoles d'associations caritatives, propose des produits alimentaires à 10 % de leur prix réel. En contrepartie, les bénéficiaires signent un contrat d'accompagnement social d'une durée de trois mois, renouvelable une fois.

«Avant, on donnait simplement un bon», note Patrice Solier. Maintenant, on incite les gens à lancer des démarches administratives, professionnelles, à rembourser leurs dettes... Et le résultat semble posi-

tif. Ouverte depuis un an et demi, l'épicerie sociale a permis d'aider une centaine de familles, soit 250 personnes, quand les bons alimentaires ne concernaient qu'une centaine de personnes. D'autre part, parmi les 50 contrats d'accompagnement social arrivés à leur terme en janvier dernier, 37 se sont soldés

par une issue positive. «On reçoit des gens qui n'osaient pas demander de bons alors qu'ils sont dans une misère sociale terrible», constate Patrice Solier. Maintenant, on touche aussi des jeunes de moins de 20 ans. Surtout, le nouveau dispositif ne coûte pas plus cher que le précédent, soit 20 000 € par an pour les frais de fonctionnement et l'embauche d'un conseiller en économie sociale familiale à mi-temps, dont la moitié est financée par des partenaires publics et privés (3). «On est passé d'une logique de CCAS distributeur d'aides sociales à un outil de proximité au service de la population», se réjouit Patrice Solier.

Le «contrat social» de Saint-Flour a également permis d'élaborer des actions en «coproduction avec les acteurs locaux», ajoute le chargé de mission, estimant qu'il «faut trouver les synergies pour être plus efficace à moyens constants». Ainsi, l'aide au permis de conduire pour les jeunes est pilotée par la mission locale, tandis que l'association Emmaüs a choisi d'installer une antenne dans la commune (4).

Comme le rappelle Daniel Zielinski, l'action sociale du CCAS se loge dans

«Le cadre réglementaire et législatif auquel obéit l'échelon communal est très peu contraint»

les interstices, là où les autres acteurs sociaux ne peuvent être présents: «Le CCAS est là pour répondre aux carences repérées sur le territoire. C'est à lui de coordonner les actions sur le territoire plutôt que de faire à la place des autres. Même si c'est plus difficile en territoire rural car il est souvent seul.» En Loire-

Atlantique, la commune de Châteaubriant a bien intégré cette notion de partenariat. Très impliqué dans les actions de prévention en matière de santé publique (sécurité routière, accidents domestiques, alcool, obésité, etc.), le CCAS mène, depuis fin 2009, une réflexion sur la prévention du suicide; «un travail au long cours et non une action ponctuelle», précise Marie-Jo Havard, adjointe aux affaires sociales. Les Pays-de-la-Loire font en effet partie des 12 régions françaises les plus concernées par ce phénomène. Entre 2010 et 2011, des actions pour le grand public comme pour les professionnels ont été conduites, en lien avec de nombreux partenaires (associations, praticiens, troupe de théâtre). Une nouvelle journée de formation des professionnels de tous bords est prévue le 15 mars prochain. «Elle portera sur le soutien des personnes ayant vécu une tentative ou un suicide dans leur entourage», précise Marie-Jo Havard. Pour cela, le CCAS travaille avec le centre hospitalier local. Il conduit parallèlement une réflexion avec des caisses de retraite pour la prévention des risques suicidaires chez les personnes âgées. Reste à trouver le moyen d'évoquer cette thématique au sein des établissements scolaires. «On a déjà fait des choses avec eux autour de l'alcool, en mobilisant une troupe de théâtre de Châteaubriant», explique Marie-Jo Havard. Pour le suicide, on réfléchit encore.»

## HÉRITIERS DES BUREAUX DE BIENFAISANCE

Le centre communal d'action sociale (CCAS) est l'héritier d'une longue histoire. L'assistance aux plus démunis fut d'abord l'œuvre des paroisses, avant de devenir celle des communes au moment de la Révolution française. De ces bureaux de bienfaisance naîtront en 1893 des bureaux d'assistance dans chaque commune, avec pour vocation de venir en aide à toutes les populations exclues.

Viendront ensuite les bureaux d'aide sociale, en 1953, notamment chargés de «venir en aide ou de suppléer aux initiatives publiques ou privées défailtantes». La phase de décentralisation des années 1980 s'inscrit dans cette logique historique avec la création des centres communaux d'action sociale par la loi du 6 janvier 1986.

C'est le décret du 6 mai 1995 qui en précise l'organisation, le fonctionnement et les attributions. Ainsi, le CCAS, établissement public administratif communal, «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». ■

## Le pouvoir d'innover

Pour l'élué, la capacité à innover dépend fortement de la volonté politique de la commune. «Ce n'est pas parce qu'un petit CCAS a peu de moyens qu'il ne peut rien faire», estime Daniel Zielinski. Chacun doit prendre ses responsabilités à la hauteur de ses moyens. Quel que soit le problème, de l'isolement des personnes âgées aux addictions en passant par les personnes sans domicile, le fait de réfléchir et de se poser des questions peut apporter une solution. Alexis Baron constate que certains CCAS ne profitent pas suffisamment de la souplesse que représente l'aide