

La Gazette
Santé Social

LE MENSUEL DES ACTEURS SANITAIRES ET SOCIAUX

Renforcement de l'efficacité de l'action sociale locale

Expérience beauvaisienne du Plan d'harmonie sociale

Rapport de Mme Caroline Cayeux au Premier ministre

Mars 2009

Sommaire

RENFORCEMENT DE L'EFFICACITÉ DE L'ACTION SOCIALE LOCALE 3

Introduction 3
Méthodologie 3
Quelques repères permettant de mieux cerner la ville de Beauvais 4

I. LES CONTOURS DE L'ACTION SOCIALE À DESTINATION DES TRAVAILLEURS PAUVRES . . 5

I. Les critères de définition de la notion de travailleurs pauvres et son acception beauvaisienne 5
A. La définition du « travailleur » : 5
B. La multiplicité des seuils et méthodes retenus pour définir la pauvreté 6
II. Quand le travailleur devient pauvre : Le volontarisme politique au service de l'Harmonie sociale dans la cité 9
A. L'action sociale à destination des travailleurs pauvres ou la nécessité de préserver la cohésion sociale 9
B. Le Plan d'harmonie sociale : un outil complémentaire au service de l'équilibre social 12
Conclusion : la volonté politique au service des travailleurs pauvres 15
III. Évaluation du dispositif beauvaisien et premiers enseignements 15
A. Le bilan du Plan d'harmonie sociale beauvaisien à destination des travailleurs pauvres (2005-2008) 15
B. La définition d'un socle « minimum » de l'action sociale à l'échelle locale 18
Conclusion : le Plan d'harmonie sociale Beauvaisien ou la confirmation de la pertinence de l'action locale en faveur des travailleurs pauvres 19

II. L'IMPACT DE L'ORGANISATION TERRITORIALE SUR LA MISE EN ŒUVRE CONJOINTE DES DISPOSITIFS LOCAUX D'ACTION SOCIALE 20

I. L'organisation administrative de l'action sociale génératrice de blocages fonctionnels 20
A. Le rôle de l'État : vers une compétence résiduelle en matière d'action sociale ? 20
B. Le département : chef de file de l'action sociale locale ou simple exécutant ? 23
C. La commune/l'intercommunalité : cheville ouvrière historique de l'innovation sociale locale 25
Conclusion : Une organisation administrative complexe 27
II. L'adéquation entre les mécanismes d'action sociale imaginés par la décentralisation 27
A. Le respect de l'équilibre entre le principe de libre administration et le principe républicain d'égalité 28
B. L'équilibre entre la répartition des compétences : la question de la rationalisation du choix de l'acteur le plus pertinent pour intervenir à l'échelle locale 29
C. L'équilibre entre les capacités de financement de l'action sociale locale dont dispose chacun des acteurs concernés pour agir au profit de l'innovation sociale 31
Conclusion : un meilleur encadrement de la mise en œuvre de l'action sociale conjointe des collectivités locales . . . 33

III. PRÉCONISATIONS POUR UNE MEILLEURE EFFICACITÉ DE L'ACTION SOCIALE CONJOINTEMENT ENGAGÉE PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES 34

I. Mettre en place un droit opposable à l'action sociale locale minimum 34
II. Clarifier et redéfinir les compétences au sein de l'organisation administrative 36
III. Rompre avec la mauvaise coordination des différents partenaires 37

Renforcement de l'efficacité de l'action sociale locale

L'expérience beauvaisienne du Plan d'harmonie sociale

INTRODUCTION

Par une lettre du 13 janvier 2009, vous m'avez confié une mission consistant, au regard de l'analyse des résultats et de la mise en œuvre du Plan d'harmonie sociale à destination des travailleurs pauvres, initié depuis 2004 par la ville de Beauvais, à suggérer des « pistes pour garantir une plus grande efficacité aux politiques d'action sociale engagées conjointement par les collectivités locales ».

Dans cette lettre, vous rappelez toute la nécessité de « conforter les initiatives innovantes réalisées par les collectivités locales pour promouvoir de nouvelles politiques de solidarité » aux côtés des différentes mesures mises en place pour répondre à la nouvelle problématique de la prise en charge des besoins des travailleurs pauvres évoquant, parmi ces mesures, l'actuelle rénovation de la politique de solidarité et l'entrée en vigueur prochaine du Revenu de Solidarité Active. J'ai pu personnellement constater, en ma qualité de Maire, combien il importait en effet d'apporter des solutions de solidarité nouvelles à un public dépassant le strict cadre de la définition d'une population dite « la plus défavorisée ».

Les nombreuses initiatives locales qui ont émergé en ce sens, au sein des Centres Communaux d'Action Sociale, à travers notre pays suffisent à démontrer la généralisation de cette nouvelle donne au cœur de l'action sociale.

L'heure n'est donc plus à la justification de l'interventionnisme des collectivités en faveur des travailleurs pauvres mais bien plus à la définition d'un socle d'intervention sociale à destination de cette catégorie de population qui soit à la fois adapté, innovant et efficace.

Cette efficacité repose, pour une large part, sur l'adéquation, la complémentarité et la bonne visibilité du contenu de l'action sociale proposée sur le territoire par les différents partenaires publics et/ou privés. Les questions de répartition des rôles, moyens et modalités d'intervention de ces derniers sont également essentielles.

Face à l'augmentation constatée du nombre de travailleurs pauvres depuis plusieurs années et l'accélération prévisible de cette croissance due à la crise que nous traversons aujourd'hui, il est sans doute devenu urgent de généraliser l'action sociale au service de cette nouvelle catégorie sociale de population, afin d'éviter son basculement vers une précarité trop prégnante qui retirerait sa valeur au travail en même temps qu'elle conduirait à une remise en cause profonde de notre modèle socio-économique.

Ce qui jusqu'alors ne relevait que d'une libre volonté politique de placer l'entraide et la solidarité au cœur des préoccupations pour resserrer le lien social est devenu aujourd'hui un véritable enjeu de stabilité sociétale. Car, derrière la problématique de la prise en compte des nouveaux besoins des travailleurs pauvres, c'est en réalité plus largement la préservation de tout l'équilibre social qui est ici en jeu.

Notre société assiste en effet à la remise en cause silencieuse du Contrat Social. Les travailleurs pauvres, alors même qu'ils estiment remplir leur mission sociale et citoyenne, nourrissent de par leurs conditions de vie dégradées un sentiment d'exclusion vis-à-vis de ce pacte qui a parfois du mal à leur garantir l'égalité, la liberté et la fraternité promises par notre République.

Ce sentiment d'injustice et d'impuissance à faire face au quotidien est attisé par le fait que les travailleurs pauvres sont écartés des seuils mathématiques retenus pour l'accès aux dispositifs sociaux alors qu'ils sont parfois, malgré leurs ressources financières, dans des situations similaires ou plus fragiles que celle des bénéficiaires.

C'est ce constat qui a motivé le lancement du Plan d'harmonie sociale à Beauvais il y a déjà quatre années et dont nous pouvons d'ores et déjà tirer les premiers enseignements afin de déterminer :

- Les contours de ce que peut (ou devrait) être l'action sociale à destination des travailleurs pauvres (I),
- L'impact de l'organisation territoriale sur la mise en œuvre de dispositifs d'action sociale à l'échelle de la ville ou de l'Agglomération (II)
- et enfin, les préconisations qu'il nous est aujourd'hui possible de formuler pour garantir une plus grande efficacité aux politiques sociales conjointement engagées par les collectivités locales. (III)

MÉTHODOLOGIE

Pour répondre à cette mission et afin de proposer un outil d'information et de réflexion pragmatique, l'apport d'expériences de terrain a été privilégié aux débats sociologiques et doctrinaux.

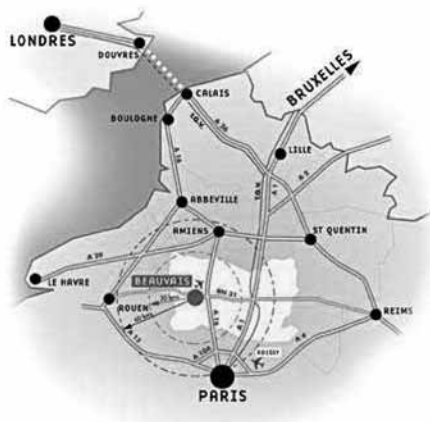
Pour cela, la méthodologie suivante a été retenue :

- réalisation d'une évaluation chiffrée du Plan d'harmonie sociale beauvaisien ;

- recensement des difficultés rencontrées par le CCAS de la ville de Beauvais lors de la mise en place de son Plan d'harmonie sociale;
- entretiens avec des travailleurs pauvres soutenus par le CCAS de la ville de Beauvais dans le cadre du Plan d'harmonie sociale;
- divers entretiens informels avec les partenaires locaux de l'action sociale.

Ces éléments ont été complétés utilement par la lecture de nombreux rapports et ouvrages référencés mais aussi par le partage d'expériences sur la pertinence de l'action sociale mise en œuvre dans d'autres villes.

Quelques repères permettant de mieux cerner la ville de Beauvais :



Géographie et démographie

Chef-lieu du département de l'Oise au cœur des collines du Beauvaisis qui compte près de 78 596 habitants, dont plus des deux tiers (55 392 habitants) vivent à Beauvais, la ville est dynamique et jeune : près d'un quart de la population a moins de 20 ans.

Accessibilité

Beauvais dispose d'une bonne desserte en matière de transport, routier, ferroviaire qui la positionne à une heure de la capitale parisienne mais également d'un aéroport international (Beauvais-Tillé) qui lui assure une accessibilité européenne renforcée.

Économie

L'économie beauvaisienne se caractérise par une activité industrielle relativement importante même si la qualité de ville-préfecture fait également de la ville de Beauvais un important centre administratif et commercial. On recense 3 200 entreprises actives dans le Beauvaisis.

Répartition de l'emploi

	Tertiaire	Industrie	Construction	Agriculture
Beauvais	74,9%	19,8%	4,9%	0,3%
Moyenne Nationale	71,5%	18,3%	6,1%	4,1%

Source des données : Insee 2008

Social

Commune centrale d'une agglomération plutôt rurale, Beauvais concentre un certain nombre de problématiques sociales et urbaines :

- habitat à dominante sociale (41,4%),
- taux de chômage (7,8%)
- RMI (20% pour le Beauvaisis),

L'engagement de la ville de Beauvais dans divers programmes au sein des huit quartiers qui la composent (rénovation urbaine...) a permis de lutter contre une tendance à la précarité persistante et l'étiollement progressif des liens sociaux. La reconquête de l'harmonie sociale dont l'équipe municipale a fait un objectif prioritaire a trouvé sa concrétisation dans la mise en œuvre un plan d'action ambitieux et original : le Plan d'harmonie sociale, un plan composé de douze dispositifs visant un public habituellement en marge de l'aide sociale légale : les travailleurs pauvres.

I. Les contours de l'action sociale à destination des travailleurs pauvres

Dès le XIX^e siècle, avec la mécanisation et la concentration des moyens de production, une nouvelle catégorie de population ouvrière émergeait. Elle était l'esquisse d'une prochaine dérive du modèle sociétal. On prenait alors la mesure du fait que le travail ne suffisait pas toujours à l'épanouissement personnel et familial. Cela s'est illustré par la naissance des familistères et leur référence aux «équivalents de la richesse» destinés à améliorer les conditions de logement et de vie des familles. Ces derniers ont, dans la finalité recherchée, une conception assez proche de l'objectif visé par l'action sociale menée à destination des travailleurs pauvres.

Plus généralement, l'étude de l'évolution des politiques d'action sociale en France montre que chaque phénomène ou bouleversement économique a eu sa réponse particulière en matière d'intervention sociale.

La crise économique qui frappe aujourd'hui notre pays est sans doute l'occasion d'une expression plus forte de la problématique des travailleurs pauvres et de la nécessité de mieux la prendre en compte.

À Beauvais, la nécessité d'agir en faveur des travailleurs pauvres a été mise en évidence lors des nombreuses permanences que j'ai pu tenir au sein des quartiers. Ces permanences sont l'occasion pour les beauvaisiens de venir dire leur souffrance et leur difficulté à affronter le quotidien. Ils expriment aussi leur incompréhension quant au déséquilibre et à l'inégalité de traitement qu'ils estiment subir par rapport à d'autres personnes intégrées et prises en charge par des dispositifs sociaux.

Les travailleurs pauvres en effet présentent cette particularité d'être à la fois trop pauvres pour vivre bien et trop riches pour espérer vivre mieux grâce aux aides sociales. Ils ont parfois dans leur entourage direct (voisins, amis, parents...) des personnes qui ont pour seules ressources le fruit de l'assistance (Revenu Minimum d'Insertion, Allocation Parent Isolé...), des droits connexes fiscaux (taxe d'habitation, redevance audiovisuelle...), sociaux (couverture maladie universelle complémentaire, aides au logement, aides pour le chauffage, tarification sociale de l'énergie...) définis au niveau national ou local (aide au transport, tarifs préférentiels de cantine...) mais aussi, le soutien d'associations caritatives. Les travailleurs pauvres en viennent progressivement à se persuader que ces derniers bénéficient d'une meilleure qualité de vie et trouvent cette situation profondément injuste. Ainsi, entre colère, incompréhension, jalousie et honte, les travailleurs pauvres deviennent des oubliés de la solidarité.

C'est pour lutter contre ce phénomène que la ville de Beauvais, tout en choisissant d'avoir une conception plus large

de la définition de «travailleurs pauvres» que celle communément admise à l'échelle nationale (I), a mis en place, à travers son Centre Communal d'Action Sociale, un ensemble de dispositifs spécifiques pour répondre à cette nouvelle problématique sociale. (II) Leur évaluation permet de définir un socle minimum d'intervention sociale locale. (III)

I. LES CRITÈRES DE DÉFINITION DE LA NOTION DE TRAVAILLEURS PAUVRES ET SON ACCEPTION BEAUVAISIENNE

La construction de la définition française des «travailleurs pauvres» puise sa source dans celle des «poor workers» américains née dans les années trente aux États-Unis, dans un contexte économique fragile où le manque d'emploi était source de pauvreté.

Après la seconde guerre mondiale, les États-Unis sont toujours confrontés à cette problématique et un seuil de pauvreté sera alors défini et actualisé régulièrement. Ce seuil prend en considération le besoin alimentaire et la place que ce dernier occupe dans le budget des ménages. Progressivement, la thématique des «poor workers» devient centrale.

Pour mesurer les contours de cette notion, il importe en premier lieu d'étudier les caractéristiques à retenir pour définir le travailleur (A) puis, dans un second temps, celles utilisées pour la mesure de la pauvreté qui s'y attache (B).

A. La définition du «travailleur» :

La cohabitation des notions de travailleur et de pauvreté au sein de la notion de «travailleurs pauvres» se justifie et doit se comprendre par l'addition d'un critère d'appartenance endogène lié aux revenus (1) et d'un critère exogène lié à la sphère familiale (2).

1. Critère d'appartenance endogène : tenir ses revenus de son activité professionnelle

a) Définition «classique» du travailleur : être un actif

Aux États-Unis, pour être considéré comme travailleur, il faut être 6 mois sur 12 en situation d'emploi ou de

recherche d'emploi.¹ La conception européenne, plus stricte, réclame une activité pendant au minimum 7 mois sur 12.

Ces deux définitions ont pour point commun d'exclure partiellement ou totalement les chômeurs de longue durée.

La France a privilégié une définition proche de celle des États-Unis tout en incluant les demandeurs d'emploi de longue durée en considérant que le travailleur est celui qui se déclare actif (en emploi, au chômage ou à la recherche d'un emploi) pendant au moins 6 mois sur 12. Les demandeurs d'emploi même de longue durée étant considérés comme des actifs, ils ne sont pas écartés de la catégorie des travailleurs.

La notion de travailleur à la française doit donc être appréhendée par référence aux « actifs ». Ainsi, sont indifféremment concernées : les personnes qui bénéficient de revenus issus de leur activité professionnelle (actifs salariés) ou celles qui, tout en faisant partie de la catégorie des actifs, n'exercent pas d'activité professionnelle (chômeurs/demandeurs d'emplois).

NB : Pour l'INSEE : les actifs sont les personnes au-dessus d'un âge déterminé (15 ans) qui fournissent, durant une période de référence (un an), la main-d'œuvre nécessaire aux activités de production (telles que retenues dans la définition de la production du système de comptabilité nationale). Elle comprend toutes les personnes qui remplissent les conditions pour être considérées comme personnes pourvues d'un emploi (salariés ou non salariés), ainsi que les chômeurs.

b) L'exception beauvaisienne : l'extension de la notion de travailleurs aux retraités

Par extension, la ville de Beauvais a choisi d'intégrer les retraités à la notion de travailleurs.

En effet, à l'échelle d'une ville, les retraités figurent parmi les plus actifs du territoire. Ils sont souvent largement impliqués dans le tissu associatif local et participent ainsi activement au dynamisme du lien social. Souvent bénévoles, ils ont un rôle social central qui de par leur « prestation de service » à la population est au moins aussi respectable et comparable à celui d'un actif considéré comme tel.

Enfin, parce que les revenus des retraités sont intimement liés à leur activité professionnelle passée, cette indemnisation (proche de la notion de rémunération) peut être considérée comme la résultante du travail.

2. Critère d'appartenance exogène : la sphère familiale

Il importe de ne pas confondre les personnes à bas salaire et les travailleurs pauvres. Comme l'indique l'économiste Jacques Freyssinet² « Les travailleurs pauvres sont ceux qui font partie d'un ménage où n'existe pas de salaire du niveau du SMIC, ou un faible revenu, avec lequel doit vivre une famille. (...) Toute personne qui touche un bas salaire n'appartient pas à une famille vivant dans la pauvreté et

inversement, un individu travaillant à plein-temps sur la base du SMIC peut constituer un travailleur pauvre s'il a une famille nombreuse vivant sur son seul revenu. »

Accolé à la notion de pauvreté, le mot travailleur doit s'entendre comme définissant la personne active (et/ou retraitée selon l'acception beauvaisienne) qui dispose ou recherche un emploi et dont le ménage ne bénéficie pas de suffisamment de revenus pour lui permettre d'accéder à un niveau de vie reconnu comme acceptable au regard du seuil de pauvreté.

Le CREDOC, dans son rapport de novembre 2006 intitulé « Les actifs occupés : quelles expériences de la pauvreté ? » réalise une typologie des travailleurs pauvres³.

B. La multiplicité des seuils et méthodes retenus pour définir la pauvreté

Plusieurs approches sont envisageables pour définir la notion de pauvreté. Des critères objectifs strictement monétaires ou encadrés (1) se joignent à une appréciation plus subjective (2) qui s'attarde sur les conditions de vie et le ressenti.

Une étude exhaustive des différentes méthodes de définition de la pauvreté serait longue et de nature à alourdir la réflexion c'est pourquoi, l'ensemble des méthodes ne sera pas abordé dans ce rapport qui n'évoquera que quelques exemples jugés significatifs et mettant en exergue toute l'originalité de la conception beauvaisienne du travailleur pauvre (3).

1. Les critères objectifs de la pauvreté

En matière d'action sociale, tout n'est souvent qu'une question de seuils. Ces seuils déterminent, de manière mathématique, la notion de pauvreté.

Ils permettent de classer les personnes, soit dans la catégorie que l'on sait fragile et que l'on se doit de soutenir ou dans l'autre, celle qui n'a officiellement pas besoin d'aide.

On distingue deux modes de détermination. Il existe d'une part, le seuil de pauvreté absolue privilégié par la Banque Mondiale et utilisé en priorité pour les pays en voie de développement mais aussi certains pays développés tels que les États-Unis et, d'autre part, le seuil de pauvreté relative privilégié par les pays développés, et notamment l'Europe ou la France.

La principale différence entre ces deux conceptions tient au fait que le seuil de pauvreté absolue est défini en fonction d'un panier de consommation minimale alors que le seuil de pauvreté relative correspond à un pourcentage du revenu médian ou moyen.

a) Le seuil de pauvreté absolue

C'est notamment le mode de calcul retenu par la Banque Mondiale qui a fixé le nouveau seuil de pauvreté international à 1,25 dollar par jour en prix 2005. Cela équivaut à environ 1 euro par jour. Ce seuil permet de mesurer la

pauvreté extrême puisqu'il correspond au seuil de pauvreté national moyen des pays les plus déshérités de la planète.

Néanmoins, cette approche stricte trouve rapidement ses limites lorsqu'elle s'applique à des pays développés dont les standards sociaux et le coût de la vie sont évidemment très éloignés de ceux connus par les populations les plus pauvres du monde.

Ainsi aux États-Unis par exemple, le montant de ce seuil correspond à un panier annuel de biens et services essentiels, mis à jour en fonction de l'évolution du coût de la vie. En 2008, le seuil de pauvreté est atteint aux États-Unis selon l'échelonnement déterminé allant de 28 dollars par jour pour une personne seule à 58 dollars pour une famille avec deux enfants⁴. Cette somme est supposée couvrir les dépenses élémentaires (alimentation, logement, santé...)⁵.

b) Seuil de pauvreté relative

C'est la méthode retenue en particulier par l'Europe qui considère que le seuil de pauvreté doit s'appréhender par rapport à un pourcentage du revenu médian des individus ou des ménages.

Le seuil de pauvreté à l'échelle européenne

En 1984, le Conseil des ministres de l'Union Européenne a donné une définition européenne de la pauvreté en indiquant que sont considérées comme pauvres « les personnes dont les ressources matérielles, culturelles et sociales sont si faibles qu'elles sont exclues des modes de vie minimaux acceptables dans l'État dans lequel elles vivent. »⁶

En Europe, le seuil de pauvreté calculé par Eurostat équivaut à un revenu par unité de consommation inférieur à 60% du revenu médian. Le revenu médian est celui qui partage exactement en deux la population : la moitié de la population dispose d'un revenu plus élevé, l'autre moitié d'un revenu moins élevé. Les unités de consommation sont une façon de compter le nombre de personnes vivant dans un ménage :

- le premier adulte compte pour un,
- les suivants pour 0,5 chacun,
- chaque enfant de moins de 14 ans pour 0,3⁷.

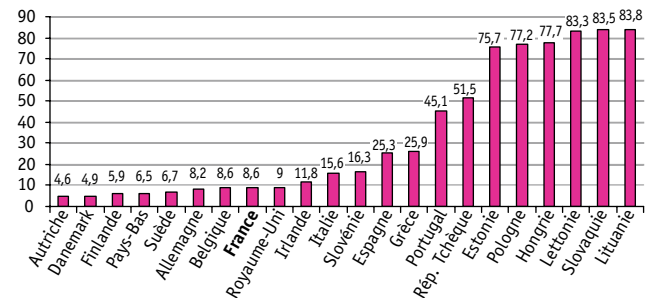
Chacun de ces coefficients est censé mesurer ce que coûte une personne de plus, de sorte que le niveau de vie du ménage ne soit pas modifié.

La part de la population nationale disposant d'un revenu inférieur à 60% du revenu médian européen, soit 8 600 € par an en Parité de Pouvoir d'Achat⁸ en pourcentage, place la France en 7^e position⁹, soit, parmi les pays où la pauvreté est la plus basse.

D'autre part, le Sommet de Laeken qui s'est tenu en 2001 a permis aux chefs d'États de l'Union Européenne d'établir une liste de 18 indicateurs permettant de définir la pauvreté en Europe¹⁰. Parmi ces indicateurs, figurent en particulier des éléments tels que l'espérance de vie du pays

étudié, la part de jeunes quittant prématurément leur scolarité ou encore la distribution du revenu avec le coefficient de GINI¹¹. Néanmoins, il semble qu'à ce jour, aucun bilan de la situation de la pauvreté n'ait été publié selon cette grille d'analyse.

Seuil de pauvreté en Europe



Le seuil de pauvreté relative français

Longtemps, la France, à travers l'INSEE, retenait un seuil fixé à 50% du revenu médian. Récemment, l'INSEE a choisi d'harmoniser son calcul sur celui qui est préconisé par l'Europe. Ce faisant, le taux de pauvreté monétaire a été multiplié par deux. Ainsi, en 2006, en retenant un seuil de pauvreté à 50% du revenu médian, 7,1% de la population française était considérée comme pauvre, contre 13,2% en retenant le seuil de 60% du revenu médian.

Les chiffres INSEE publiés en juillet 2008¹² établissant le bilan de la pauvreté en France font apparaître qu'en 2006 :

- la France métropolitaine comptait 7,9 millions de pauvres, dont le niveau de vie (revenu disponible¹³ par unité de consommation) est inférieur à 880 euros par mois (soit 10 560 euros par an, soit 29 euros par jour) pour une personne seule ;
- que le revenu médian est de 1 470 euros par mois ;
- pour un couple avec deux enfants de plus de 14 ans, le seuil est de 2 200 euros par mois (26 400 euros par an, soit 73 euros par jour pour l'ensemble de la famille, 18 euros par membre du foyer)¹⁴ ;
- que le revenu médian des personnes pauvres est de 720 euros.

2. Les critères subjectifs de la pauvreté

Il existe également d'autres instruments complémentaires de mesure de la pauvreté moins scientifiques mais néanmoins parlants et qui permettent de se faire une idée de la situation d'un pays en matière de pauvreté (a).

La perception individuelle des conditions et de la qualité de vie est souvent à l'origine de frustrations et d'incompréhension vis-à-vis de la société toute entière. C'est sans doute là que réside, au-delà des chiffres, le plus gros défi à relever par les politiques publiques. Il convient donc également d'aborder ici la question du ressenti des individus dans le cadre de cette définition globale de la pauvreté (b).

a) Les instruments complémentaires de mesure de la pauvreté

Par exemple, le nombre de repas distribués par les « Restos du Cœur » augmente régulièrement et a quasiment été multiplié par deux depuis 1995¹⁵.

1995/96: 50 millions de repas

1996/97: 61 millions de repas

1997/98: 59 millions de repas

1998/99: 60 millions de repas

1999/00: 55 millions de repas

2000/01: 58 millions de repas

2001/02: 60 millions de repas

2003/04: 67 millions de repas

2005/06: 75 millions de repas

2006/07: 81 millions de repas

2007/08: 91 millions de repas

À Beauvais, l'Association les « Restos du Cœur » a enregistré une augmentation de 20% cette année.

Autre exemple, la réalisation de sondages. Ainsi, selon une enquête du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie réalisée en novembre 2008¹⁶ auprès de 1 000 ménages, à la demande de Monsieur Martin Hirsch pour évaluer l'impact de la crise sur les ménages pauvres, on apprend que plus de la moitié (56%) des ménages pauvres français n'ont plus que 250 euros par mois pour vivre une fois payées toutes les dépenses fixes (loyer, énergie, alimentation, etc.), que 70% estiment qu'avec le revenu total dont ils disposent, ils s'en sortent difficilement. 61% estiment que les remboursements de leurs crédits sont une charge importante, et 16% sont en surendettement.

b) Le ressenti de pauvreté

Pour être cernée totalement, la pauvreté doit s'appréhender dans un contexte déterminé qui dépasse la seule question des revenus.

Chacun sait que le coût de la vie diffère d'une ville à une autre, d'un village à un autre. Une personne n'a pas les mêmes besoins selon qu'elle vive à Paris ou dans un village reculé en province. Les montants des loyers ne sont pas les mêmes et peuvent varier du simple au double, la solidarité et l'entraide du voisinage aura un impact variable en fonction de l'intégration sociale plus ou moins affirmée de l'individu...

Il faut, dans la définition de la pauvreté, séparer ce qui relève de la difficulté à bénéficier de conditions de vie acceptables (se nourrir, avoir un toit...) et ce qui relève de l'insatisfaction personnelle de l'individu. Ce sont alors les notions complexes d'épanouissement personnel et de bien-être au sein d'une société qui sont directement concernées.

Experts, philosophes et scientifiques n'ont pas résisté à modéliser, à quantifier le bien-être¹⁸. Il est possible, à l'extrême, de tout inclure dans cette notion: les niveaux de revenus, les habitudes, les styles de vie, les index de santé et, bien plus encore... Ainsi, pour les sociologues, deux grands facteurs sont susceptibles d'influencer le bien-être d'un individu: les facteurs internes (estime de soi¹⁹, sens

de la vie) et les facteurs externes (socio-démographiques, socio-économiques).

« Ce qui me fait bondir, c'est de voir des gens qui arrivent à toucher plus de 1 150 euros par mois: RMI + CAF + aides diverses... Alors que d'autres comme moi touchent ces 1 150 euros net en se levant tôt le matin et en rentrant tard le soir. Je dois avec ça payer, seule, sans la CAF etc, un loyer de 400 euros. Il ne me reste que 750 euros pour vivre. Et sur ça il faut enlever l'essence pour aller au boulot, les impôts: on doit en payer nous! Avec la facture d'électricité, les charges, les réparations sur ma voiture je ne m'en sors plus (...). Personnellement, je ne peux pas partir en vacances, ni à mes frais, ni à ceux du Secours Populaire! Je ne peux pas mettre plus de 30 euros dans un cadeau de Noël pour mes petits-enfants. J'ai pas payé mes impôts et je vais devoir me mettre un crédit sur le dos pour payer tout ça avant que l'on vienne me saisir mes meubles. Ce crédit, de toute façon, j'aurai pas les moyens de le rembourser. J'ai jamais rien demandé à personne, j'ai toujours travaillé et je me suis toujours débrouillée mais là, je ne sais pas comment je vais faire... je serais peut-être mieux au RMI! »¹⁷

Reste que si la pauvreté est susceptible de compliquer les conditions de vie de l'individu, constituant ainsi un facteur aggravant du ressenti d'exclusion sociale, elle ne fait néanmoins pas nécessairement obstacle au bien-être de ce dernier. Tout est une question de perception personnelle. On se sent pauvre faute d'avoir accès aux mêmes ressources (alimentaires, logements, loisirs...) que les autres.

3. L'originalité de la conception beauvaisienne de la pauvreté des travailleurs

Pour prendre en compte ce ressenti de pauvreté et s'adapter aux demandes et à la réalité concrète des difficultés rencontrées par les familles que le Centre Communal d'Action sociale a souhaité étendre le seuil retenu pour définir la pauvreté à celui du revenu médian (a). Et, dans le cas particulier de l'aide alimentaire, le Centre Communal d'Action Sociale beauvaisien a choisi de privilégier une approche encore plus souple basée sur le calcul d'un « reste à vivre » par personne composant le ménage obéissant à une logique particulière (b).

a) Le seuil de pauvreté étendu, à Beauvais, au revenu médian

Une famille disposant de revenus supérieurs au seuil de pauvreté équivalent à 60% du revenu médian peut ponctuellement se trouver dans une situation de quasi-surendettement ou, en passe de le devenir.

C'est la raison pour laquelle, le Centre Communal d'Action Sociale de Beauvais a fait le choix d'élargir son critère de ressources non pas à la notion de pauvreté communément admise mais au revenu médian²⁰.

Par exemple, une personne seule pourra être aidée par le Centre Communal d'Action sociale dès lors que ses ressources mensuelles ne dépassent pas 1 470 euros, c'est 590 euros de plus que le seuil de pauvreté.

Une famille composée d'un couple et ses deux enfants de moins de 14 ans, est éligible au bénéfice des dispositifs du Plan d'harmonie sociale si ses ressources mensuelles ne dépassent pas 3 087 euros (soit 1 239 euros de plus que le seuil de pauvreté communément retenu).

Cette approche permet à toutes les personnes vivant dans un ménage dont le revenu par unité de consommation est inférieur ou égal au revenu médian de prétendre au bénéfice d'un dispositif de soutien social. Le rayon de l'action sociale est ainsi considérablement élargi²¹.

b) La prise en compte du «reste à vivre» et la détermination d'un quotient journalier pour l'aide alimentaire

Dans le domaine de l'intervention alimentaire, pour l'accès à son épicerie du cœur, le Centre Communal d'Action sociale de Beauvais, s'assure d'une meilleure prise en compte de la réalité concrète de la situation financière des familles en privilégiant une approche de la pauvreté par le «reste à vivre». Le «reste à vivre» d'un ménage se détermine selon le mode de calcul suivant:

Ensemble du revenu disponible du foyer (Salaires, pensions alimentaires, aides de la Caisse d'Allocations Familiales...)
Moins :

- Le montant du loyer ou prêt immobilier pour la résidence principale
- Le coût des fluides liés au logement (EDF, GDF, eau)
- L'abonnement de ligne téléphonique (fixe)
- Le coût de la garde du/des enfants
- Les mensualités de prêts à la consommation
- Les mensualités de prêt voiture
- Les mensualités d'impôts sur le revenu

= Le reste à vivre

Ce reste à vivre est ensuite divisé par le nombre de personne composant le ménage. Il est à noter ici que chaque personne, quel que soit son âge, vaut 1, le calcul ne se base pas sur les unités de consommation. Si le résultat est inférieur à 9 euros²², l'intervention du CCAS est possible dans le cadre de l'accès à l'épicerie du cœur.

Conclusion : définition beauvaisienne du travailleur pauvre :
À Beauvais, est considérée comme «travailleur pauvre» la personne :

- de 15 ans et plus,
- active ou retraitée bénéficiant d'un revenu supérieur au minimum retraite,
- occupée ou non pendant plus de 6 mois,
- appartenant soit :
 - à un ménage dont le revenu disponible par unité de consommation est inférieur ou égal au revenu médian.
 - à un ménage dont le quotient journalier est inférieur à 9 euros par personne (pour le soutien à l'alimentaire).

II. QUAND LE TRAVAILLEUR DEVIENT PAUVRE : LE VOLONTARISME POLITIQUE AU SERVICE DE L'HARMONIE SOCIALE DANS LA CITÉ

L'antinomie de la juxtaposition des termes «travailleur» et «pauvre» est jugée inacceptable et inappropriée pour

l'opinion publique jusque dans les années quatre-vingt. En effet, après les nombreuses avancées sociales de l'après-guerre et en particulier la mise en place de la Sécurité Sociale et après le plein emploi des trente glorieuses (1945-1975), les Français ont plutôt le sentiment que le travail est la voie de la sécurité, le rempart confortable contre la pauvreté.

Ainsi, seul le chômage ou la très grande précarité (sans abri...) sont alors jugés préoccupants et de nature à justifier l'intervention des pouvoirs publics. Le travailleur ne peut, lui, que s'en sortir et cela tant en terme strictement financier qu'en terme d'intégration sociale.

Quelques chiffres

Pourtant, en 2005, on recense 1,7 million de personnes²³, soit 7% des travailleurs, qui occupent un emploi mais sont malgré tout dans un ménage dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté.

L'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale note également que la grande majorité des travailleurs pauvres (78%) occupent un emploi toute l'année. Toutefois, 21% d'entre eux occupent principalement un emploi à temps partiel (ce n'est le cas que pour 14% de l'ensemble des travailleurs). Les indépendants (10% des travailleurs, mais 27% des travailleurs pauvres) sont surreprésentés dans cette catégorie.

Parfois cela se joue à quelques euros par mois, quelques euros de trop, ceux qui font «perdre» le bénéfice du soutien social et peuvent faire entrer la personne dans la catégorie des travailleurs pauvres. Cette catégorie qui ne devrait pas exister mais à laquelle tout le monde peut appartenir.

Ce sont tous les repères sociaux, toutes les valeurs qui explosent. La cohésion sociale est alors menacée (A) et il appartient à la volonté politique des élus locaux de se manifester pour rétablir un équilibre avec la mise en place d'une politique d'action sociale spécifique (B).

A. L'action sociale à destination des travailleurs pauvres ou la nécessité de préserver la cohésion sociale

La préservation de la cohésion et du lien social au sein d'une cité est une quête absolue à laquelle aspire tout élu local. C'est la recherche de l'épanouissement des habitants, fondement de l'intérêt général, qui guide les décisions et les choix politiques.

Pourtant, avec l'augmentation du nombre de travailleurs pauvres, parfois qualifiés et instruits, une problématique plus profonde émerge: celle de la désocialisation volontaire. Cela s'accompagne d'une démobilité politique et d'une montée en puissance de l'individualisme qui conduit au rejet de l'autre: du plus riche parce que lui s'en sort au plus pauvre parce que, lui aussi, s'en sort parfois mieux que soi. C'est donc au final toute la stabilité du contrat social qui est remise en cause.

Pour resserrer le lien social et préserver la cohésion, il convient de :

- asseoir le concept d'autorité (1);
- mettre en œuvre de solutions destinées à pallier les carences du processus de socialisation des travailleurs pauvres (2);
- développer des politiques destinées à lutter contre l'individualisme (3);
- redonner du sens à la valeur travail en renforçant le pouvoir d'achat des ménages (4);
- personnaliser les solidarités (5).

1. Asseoir le concept d'autorité

Nous l'avons évoqué plus haut, le ressenti de l'individu face à son intégration sociale est déterminant. La société dans laquelle l'individu évolue doit lui apporter certaines garanties, un cadre défini doté de règles et limites afin de permettre l'émergence d'un sentiment sécurisant d'appartenance au groupe social. C'est en ce sens que le concept d'autorité apparaît par nature comme une garantie du respect de l'équilibre social.

L'autorité avec les limites et les contraintes, mais aussi la sphère de liberté qu'elle suppose, doit pouvoir intervenir dans divers domaines tels que la famille, l'éducation, la justice, etc.

S'il n'appartient pas véritablement au politique d'intervenir directement dans la vie de famille qui est la sphère privée par excellence, il peut le faire indirectement par le biais par exemple de l'éducation (rétablissement de la morale, de l'instruction civique, etc.). L'école est un outil formidable de socialisation et doit être affirmé dans ce rôle. Elle constitue une voie unique et particulièrement forte pour transmettre et favoriser l'apprentissage des valeurs républicaines sur lesquelles repose le contrat social. C'est un lieu où les règles du vivre ensemble en société peuvent être expliquées, partagées et respectées.

Pour être respectée, l'autorité doit être crédible, juste, comprise et acceptée. Pour cela, le rappel des règles doit être permanent, souple mais non négociable.

Il appartient à l'élu local de veiller au maintien de ces règles sur le territoire. Il doit pour cela lui-même, respecter ses engagements et concrétiser les projets pour lesquels il a été élu. C'est à l'origine de la relation de confiance qui s'installe entre les citoyens et leur élu mais aussi du respect de l'autorité qu'il incarne en représentant la République et ses valeurs.

2. La mise en œuvre de solutions financières destinées à pallier les carences du processus de socialisation des travailleurs pauvres

La solidarité s'exprime par le développement d'un dispositif complexe de soutiens financiers (a) mais conduit parfois à un déni des valeurs républicaines (b) qu'il importe de combattre pour préserver la cohésion sociale.

a) Le soutien financier ou l'expression de la solidarité comme moyen de lutter contre l'exclusion sociale

Le processus de soutien public intervient afin de lutter contre l'exclusion sociale et le repli sur soi. Une multitude de dispositifs financiers portés par la solidarité cohabitent à diverses échelles territoriales (allocations familiales, revenu minimum d'insertion, bourses d'études...).

La solidarité est perçue comme une sorte d'assurance intervenant pour soutenir les individus rencontrant des difficultés. Et, comme toute assurance, son intervention repose sur la notion de couverture des risques : plus le sentiment d'insécurité est élevé, moins on a confiance au système et plus la protection doit être forte.

Ainsi, le versement de l'impôt apparaît comme la contrepartie nécessaire à la constitution d'une sorte de « capital solidarité » offrant à tout à chacun l'assurance d'une certaine qualité de vie et l'accès à un socle commun de prestations issues du service public.

b) Le financement de la solidarité par l'impôt ou le déni des valeurs républicaines ?

Le paiement de l'impôt, acte citoyen qui formalise l'intégration au contrat social, n'est plus toujours le pourvoyeur des valeurs républicaines pour les travailleurs pauvres qui estiment :

- que leur liberté est diminuée par l'absence de pouvoir d'achat qui ne leur permet pas de s'inscrire comme ils le souhaiteraient dans le développement de l'économie (consommation, emploi de gens de maisons...),
- que l'égalité est sans cesse mise à mal par la médiatisation excessive de dérives et abus qu'ils ne tolèrent plus (justice ou école à deux vitesses, annulation pure et simple des dettes de foyers surendettés qui peuvent atteindre des sommes astronomiques alors qu'eux-mêmes rencontrent des difficultés financières moindres sans être soutenus...),
- que la fraternité permet de justifier les dérives provoquées par les deux éléments précités et ne répond donc plus véritablement à son objectif initial de partage et de solidarité.

Rendre l'impôt toujours plus juste en préservant au maximum le pouvoir d'achat doit être une priorité de chaque instant pour l'élu. L'équation fiscale est toutefois loin d'être facile à résoudre. La théorie trouve rapidement ses limites face à la nécessité de mettre en œuvre un ensemble de politiques et de mener à bien des investissements permettant d'assurer le développement d'équipements et de services sur le territoire.

3. Le développement de politiques destinées à lutter contre l'individualisme

Parce que l'individualisme peut très certainement être considéré comme la clef d'entrée la plus efficace contre la cohésion sociale, il importe de favoriser le développement de politiques fortes et ambitieuses pour tenter, au maximum, d'y porter atteinte.

La cohésion sociale est directement liée à la sensation de bien-être des individus au cœur d'un groupe déterminé. C'est pour atteindre cet objectif que la ville de Beauvais a notamment souhaité favoriser le développement d'un sentiment de fierté quant à l'appartenance à l'ensemble social beauvaisien en choisissant de postuler à de nombreux prix et concours permettant de renforcer l'identité spécifique du territoire. À l'issue d'un premier mandat et grâce à des politiques volontaristes, la ville de Beauvais a ainsi été reconnue comme la ville la plus attractive de France pour les entreprises par le magazine Challenges, a obtenu le Pavillon Bleu, remporté le grand prix national de fleurissement, obtenu un prix de l'innovation sociale, reçu une Marianne d'Or saluant la qualité et l'originalité de sa politique de démocratie locale, été désignée ville la plus sportive de France²⁴...

Plusieurs leviers d'interventions politiques doivent donc être actionnés simultanément dans un ensemble de domaines aussi variés que l'économie, l'environnement, l'éducation, la santé, le sport, la culture... cela répond à l'objectif plus général d'intégration sociale de tous.

En favorisant le développement de l'intergénérationnel, le partage de moments forts par le biais de manifestations accessibles au plus grand nombre²⁵, le lien social réapparaît.

Il importe également de ne pas négliger l'importance du rôle du monde associatif qui est ici central et constitue un véritable pilier de la cohésion sociale. La ville de Beauvais a choisi de soutenir avec force son tissu associatif en allouant une large part de son budget au subventionnement de son activité, (15,05 % des charges de fonctionnement du Budget par rapport à une Moyenne nationale de 11,68 % soit proportionnellement une enveloppe en matière de subventions allouées supérieure de +29 %).

4. Redonner du sens à la valeur travail en renforçant le pouvoir d'achat

Une place plus importante doit aussi être réservée à la prise en considération de la situation financière réelle du foyer afin de redonner un sens à la valeur travail.

Les revenus du travail doivent à nouveau permettre à tous de vivre mieux. Pour cela, les actifs en emploi et les retraités doivent accéder à un niveau de vie supérieur en adéquation avec leur parcours professionnel, leur fonction, leur qualification, leur ancienneté et leurs compétences. La participation financière à l'effort commun de solidarité par le paiement de l'impôt sera ainsi mieux acceptée et retrouvera tout son sens.

Concernant l'évolution du pouvoir d'achat des ménages, comme l'indique le rapport Quinet²⁶, « la mesure (statistique) du pouvoir d'achat est en décalage avec la perception des ménages ».

Aussi, sans tomber dans les lieux communs du « tout est trop cher », il faut bien admettre que de l'essence aux produits de première nécessité, des légumes à la viande en

passant par le coût de location du logement particulièrement élevé dans certaines villes, l'augmentation du coût de l'énergie, des loisirs..., les ménages ont le sentiment que leur pouvoir d'achat s'essouffle.

Une attention particulière doit donc être accordée au maintien et au développement d'un pouvoir d'achat suffisant qui constitue un moyen efficace de lutter contre le ressenti de pauvreté.

Plusieurs textes législatifs sont venus apporter un premier train de mesures attendues : on peut citer, à titre d'exemple, la Loi de février 2008 sur le pouvoir d'achat²⁷ qui prévoit notamment l'indexation complète des loyers sur l'inflation et la limitation du montant de la caution versée par un locataire entrant dans un logement à un mois de loyer ou la Loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat²⁸ d'août 2007 qui prévoit, en particulier, l'exonération d'impôts et de charges sociales pour les heures supplémentaires ou les heures complémentaires, la mise en place d'un crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunts pour l'achat ou la construction de l'habitation principale ou encore l'expérimentation du Revenu de Solidarité Active.

La crise que nous traversons aujourd'hui sera génératrice d'une augmentation importante du chômage et ne sera pas sans conséquences sur l'évolution de la précarité sociale et du nombre de bénéficiaires de revenus sociaux minimum. Elle aura un impact particulièrement fort sur les populations qui conserveront leur emploi. Plus que jamais, le travail devra retrouver sa valeur, plus que jamais, les revenus d'activité devront prémunir contre l'exclusion sociale et l'angoisse justifiée ou non du basculement dans la pauvreté.

5. Personnaliser les solidarités

La personnalisation des solidarités apparaît comme un élément particulièrement important pour la préservation de la cohésion sociale. Il importe de rompre avec la logique de guichet pour favoriser un traitement plus « humain » de l'action sociale.

La nécessaire prise en compte de la situation particulière du bénéficiaire de la solidarité doit prévaloir et être mesurée en fonction d'un ensemble de critères variables tels que la situation géographique (le poids d'un loyer dans un budget est différent d'une ville à une autre...) le coût mensuel du transport pour le salarié (varie selon que le salarié utilise ou non les transports en commun)...

Sans exiger un recours systématique à la notion de « reste à vivre », il importe de privilégier, autant que possible, un traitement au cas par cas, lors de l'attribution d'aides sociales. Pour illustrer ce propos, nous pouvons faire ici référence à la problématique actuelle de la conservation de l'accès au soutien social dans le cadre de la mise en place du Revenu Social de Solidarité Active. La perte de l'accès systématique aux droits connexes (Couverture Mutuelle Universelle complémentaire, dégrèvement automatique de la taxe d'habitation et de la redevance sur l'audiovisuel...) lié à ce nouveau

dispositif ne doit pas remettre en cause la réalité du gain financier du retour à l'emploi envisagé par le RSA.

Dans l'hypothèse inverse, il est évident que cette nouvelle catégorie de population bénéficiaire du Revenu de Solidarité Active risque de connaître des situations financières et sociales de nature à remettre en cause la garantie que le retour au travail procure des revenus supplémentaires qui, s'ils permettent effectivement de lutter contre la pauvreté, n'écarteront pas un sentiment de pauvreté persistant.

À ce propos et compte tenu de la définition retenue à Beauvais pour définir les bénéficiaires potentiels de notre Plan d'harmonie sociale qui va au-delà de la notion de pauvreté communément admise en retenant celle de niveau de vie médian, il est évident que la mise en place du RSA conduira mécaniquement à une augmentation du nombre de bénéficiaires potentiels. Il est donc probable que, face à la croissance des demandes de soutien dans le cadre de son Plan d'harmonie sociale, le Centre Communal d'Action Sociale beauvaisien soit conduit à mener une réflexion sur les critères d'attribution actuellement retenus.

B. Le Plan d'harmonie sociale : un outil complémentaire au service de l'équilibre social

Les caractéristiques de l'intervention du Centre Communal d'Action Sociale à destination des travailleurs pauvres (1) ont pour objectif d'éviter un basculement de ces derniers vers des difficultés susceptibles de grever durablement leur avenir, sans pour autant prendre la forme d'un assistanat public systématique. Les dispositifs du Plan d'harmonie sociale mis en place depuis 2004 en sont l'illustration (2).

1. Les caractéristiques de l'intervention du CCAS à destination des travailleurs pauvres

Le CCAS a souhaité que son intervention soit à la fois, ponctuelle (a), responsabilisante pour les bénéficiaires (b) et ciblée (c).

a) Une intervention ponctuelle

Le Conseil d'Administration du Centre Communal d'Action Sociale s'est prononcé sur la mise en place d'aides facultatives en faveur des foyers dont les revenus d'activité sont inférieurs au niveau de vie médian afin de permettre aux ménages de dépasser une difficulté financière ponctuelle. C'est là la première caractéristique essentielle de ce Plan d'harmonie sociale. Les dispositifs n'ont pas vocation à s'installer dans le temps. Il ne s'agit en aucun cas de rentrer dans une logique de guichet invitant les familles à se reposer continuellement sur l'appui du CCAS.

b) Une intervention « responsabilisante » pour le bénéficiaire

Bien entendu, la durée d'intervention de cette structure perdure aussi longtemps et aussi souvent que nécessaire mais, une attention particulière est portée à la volonté et aux

efforts des bénéficiaires pour améliorer ou éviter leur situation. C'est la raison pour laquelle, parmi les conditions d'attribution, des références sont faites à des critères subjectifs tels que: « ne pas avoir fait des choix budgétaires incohérents », « la mobilisation de la famille », « avoir repris le paiement régulier », « avoir rencontré... pour la mise en place d'un échéancier », « ne pas pouvoir bénéficier d'une telle aide auprès d'un autre organisme tel que le Comité d'Entreprise », « constituer les demandes de droit commun ».

Une approche humaine de la situation est donc privilégiée. L'ensemble des bénéficiaires sont reçus par des travailleurs sociaux qui ont pour mission, au-delà de la constitution des dossiers et de l'étude de recevabilité des demandes, de guider le bénéficiaire vers une meilleure gestion ou une amélioration de son budget. Ils veillent également à la rationalisation de l'aide puisqu'il leur appartient de mesurer le bien fondé de la demande de soutien, en fonction des choix budgétaires effectués par le demandeur.

c) Une intervention ciblée

L'ensemble des dispositifs mis en place répond à un besoin exprimé directement par la population bénéficiaire. Ce sont les nombreuses rencontres, en particulier au sein des permanences tenues chaque semaine dans les différents quartiers de la ville, qui permettent de faire émerger la nécessité d'intervenir dans un domaine déterminé.

L'habitude veut que le Maire, de par sa proximité avec la population, soit souvent considéré comme susceptible d'intervenir pour tout ce qui concerne la vie quotidienne. C'est pourquoi, les habitants sont nombreux à pousser la porte des permanences de quartier pour venir lui confier leur difficulté à faire face au quotidien.

Ces témoignages sont souvent l'écho d'une profonde douleur et expriment une détresse sociale et citoyenne. C'est cette proximité, la simplicité de ces échanges particulièrement touchants, qui a motivé l'équipe municipale à mettre en place un Plan d'harmonie sociale à destination des travailleurs pauvres.

2. Le Plan d'harmonie Sociale : présentation des différents dispositifs

Pour répondre aux besoins des travailleurs pauvres et, par extension de toute personne se trouvant dans une situation similaire, le Plan d'harmonie sociale beauvaisien compte 12 dispositifs et repose sur 3 axes majeurs d'intervention: l'urgence (a), le quotidien (b) et le lien social (c).

a) Répondre à l'urgence

Les « bons énergie »

Les charges d'énergie sont, en particulier en hiver, une source de dépense importante pour les familles. Il importe d'intervenir afin d'éviter la coupure de distribution qui

pourrait plonger le ménage dans une situation portant atteinte à un mode de vie «normal». Préserver le chauffage de l'habitation, la présence d'eau courante et d'électricité mais aussi éviter l'accumulation de dettes, sont les objectifs poursuivis par les «bons énergie».

Lorsque les ménages ne disposent pas des ressources financières nécessaires au règlement de la totalité du montant d'une facture d'eau, d'électricité ou de gaz, le Centre communal d'action sociale intervient directement auprès des fournisseurs en leur adressant un chèque d'un montant maximum de 70 euros par demande. Cette somme peut être répartie sur plusieurs fournisseurs (EDF, GDF, Véolia).

Toutefois, cette intervention n'est pas systématique. Les conditions d'octroi imposent :

- d'être beauvaisien en situation régulière depuis au moins un mois,
- de vivre sous le niveau de vie médian et d'avoir un revenu d'activité,
- de ne pas avoir fait des choix budgétaires incohérents durant les 3 mois précédents la demande,
- d'avoir mobilisé la famille et les partenaires associatifs.

On mesure bien, à travers ces critères, toute la subjectivité de l'étude des demandes d'aide, en particulier pour ce qui concerne la question de l'appréciation du caractère cohérent ou non des choix budgétaires. Le travailleur social évaluera au cas par cas l'opportunité des dépenses réalisées par les familles.

Les secours exceptionnels

Les secours exceptionnels, prennent la forme d'une subvention destinée à intervenir principalement dans trois cas de figure :

- Pour répondre aux dépenses de santé : Le CCAS de Beauvais n'a pas, pour l'heure, mis en place de dispositif spécifique permettant de prendre en charge les dépenses de santé (liées aux franchises et remboursements). Dans près de 60% des cas, l'aide financière allouée par le biais d'un secours exceptionnel répond à cette carence. La subvention est destinée à soutenir les familles ayant à faire face à des dépenses telles que des frais de dentiste, le renouvellement de lunettes, d'appareils auditifs... Ce type de secours peut atteindre des montants importants.
- Pour répondre à des besoins qui ne sont pas envisagés par les dispositifs existants : Cela va du paiement de médicaments, de balais d'essuie-glace, de la réalisation d'un jeu de clés du logement en cas de rupture d'un couple, à l'achat d'un caddie pour faciliter le transport des courses alimentaires jusqu'au domicile... Ce type de secours correspond souvent à de petits montants (30 à 40 euros environ) et représente environ 25% des secours exceptionnels.
- Pour compléter les dispositifs existants : Par exemple dans le cas d'un soutien destiné au règlement d'une dépense d'EDF d'un montant de 80 euros, un bon éner-

gie de 70 euros sera accordé et un secours exceptionnel de 10 euros viendra compléter l'intervention. Cela représente environ 15% des secours exceptionnels.

Les bons alimentaires : l'épicerie du cœur

Il s'agit là de répondre le plus rapidement possible aux besoins alimentaires des ménages. Au départ, les bons alimentaires avaient une valeur de 35 euros pour la première personne et 17 euros par personne supplémentaire composant le ménage.

Le montant additionnel n'évoluait pas en fonction des unités de consommation.

Constatant, lorsque les magasins renvoyaient les tickets de caisse qu'il arrivait fréquemment que seul 50% du montant du chèque attribué correspondait effectivement à des dépenses d'alimentation, le CCAS a mis en place une épicerie du cœur et a cessé d'accorder des bons alimentaires. Ouverte en 2008, l'épicerie du cœur est destinée à assurer l'alimentation et l'équilibre alimentaire des ménages en accompagnement social.

Les prix des denrées sont peu élevés car la majorité des produits est achetée par convention auprès de la «Banque Alimentaire de l'Oise». Une participation de 10% du montant alloué est demandée aux bénéficiaires lors de leur passage à l'épicerie du cœur.

La durée de l'accès varie en fonction de la situation de la famille mais peut aller jusqu'à 24 semaines par an dont pas plus de 8 semaines consécutives. En règle générale, l'accès est ouvert pour 5 semaines. Cette durée est évaluée par rapport au délai estimé pour que le ménage bénéficiaire atteigne ou retrouve un équilibre budgétaire.

Le fonds obsèques

Le fonds obsèques permet aux familles endeuillées de faire face à une partie des dépenses engendrées par le décès d'un proche parent (dans la limite d'une filiation directe : père, mère, enfant, grands-parents si parents décédés) et ainsi limiter le recours à l'emprunt.

D'un montant de 200 euros maximum pour la famille du défunt, l'aide est octroyée sur présentation d'une facture liée aux frais d'obsèques (cercueil, monument... : le minimum sera retenu, il ne s'agit pas, de prendre en charge les fleurs ou des plaques en marbre.)

b) Améliorer et agir sur le quotidien

Fonds famille (crèche/cantine)

Le fonds famille était destiné initialement à soutenir les familles qui ne pouvaient pas honorer une dette de cantine. Il a été étendu en 2007 aux difficultés à faire face aux dépenses de crèche. Il s'agit d'éviter que les familles ne retirent leurs enfants de ces structures faute de capacité de paiement. La présence d'un enfant à la cantine lui permet de bénéficier d'au moins un repas équilibré par jour et le maintien de l'enfant en crèche peut parfois permettre

à un parent de ne pas renoncer à l'emploi. Le montant de l'aide, versée directement à l'organisme, varie et peut aller jusqu'à la prise en charge de la totalité de la dette.

Pour bénéficier de ce soutien qui ne peut intervenir qu'une fois par période de deux ans, le ménage doit en particulier :

- avoir repris le paiement depuis au moins 3 mois pour les enfants scolarisés ou s'engager à le faire. ;
- avoir rencontré les services de la Trésorerie pour la mise en place d'un échéancier d'apurement de la dette.

Fonds universitaire

Permettre aux familles de ne pas renoncer aux études supérieures de leur(s) enfant(s) faute de pouvoir financer les frais d'inscriptions, tel est l'objectif poursuivi par ce dispositif. Une fois par an, au moment des inscriptions, le Centre Communal d'Action Sociale aide à faire face à une partie des coûts de la rentrée post-baccalauréat que ce soit pour les frais d'inscription proprement dits ou encore, les frais de transports, de loyer, l'achat de matériel spécifique...)

D'un montant de 350 euros maximum, cette bourse scolaire peut être accordée à chaque étudiant inscrit en université ou en école de second cycle (à ou hors Beauvais) appartenant à un ménage dont les revenus ne dépassent pas le niveau de vie médian.

Fonds logement

Il s'agit, dans le cadre de ce dispositif, d'aider les ménages à faire face aux dépenses liées à l'accès au logement que ce soit l'achat d'un logement, le paiement d'une caution, l'achat de matériels de première nécessité (tels que lit, matelas, lave-linge, armoire, table, chaises, vaisselle...) ou encore les frais de déménagement.

Ce fonds mis en place en 2005 peut être sollicité sous deux formes différentes :

- la subvention : d'un montant de 300 euros maximum en fonction des frais réels dans la limite d'une fois par période de 24 mois.
- Le prêt sans intérêt : d'un montant maximum de 1000 euros remboursable en 18 mois. Ce prêt sera également utilisable afin de régler des frais d'accès aux différentes fournitures d'énergie (ouverture des compteurs) ou la réfection d'un dispositif de chaleur.

Le Crédit Harmonie

Ce dispositif, initié en 2005, vise à donner un coup de pouce aux ménages qui rencontrent une difficulté ponctuelle malgré leurs revenus d'activité afin de les aider à financer toute action qui permettrait d'améliorer le quotidien familial.

Le Crédit Harmonie, d'un montant maximum de 1000 euros par ménage (en fonction des frais réels), est un prêt sans intérêt, remboursable en 18 mensualités maximum.

Le Crédit Harmonie peut être notamment sollicité :

- Pour le renouvellement ou la réparation d'un véhicule afin d'aider les ménages désireux de faire l'achat d'un véhicule indispensable pour se rendre au travail ;
- Pour aider au financement de dépenses liées à la santé (accident de la vie, handicap, hospitalisation ou encore de décès) ;
- Pour tous les événements exceptionnels susceptibles de déstabiliser un budget juste équilibré.

Le micro-crédit bancaire

Mis en place grâce à une collaboration entre le Crédit Mutuel Nord Europe et le Centre Communal d'Action Sociale, le micro-crédit permet aux familles de bénéficier d'un emprunt bancaire d'un montant maximum de 1000 euros remboursable en 18 mois maximum dont la moitié des intérêts sont pris en charge par le CCAS. Le dossier de demande de crédit bancaire est présenté par le CCAS directement auprès de la caisse solidaire du Crédit Mutuel Nord Europe.

c) Maintenir du lien social

Le fonds temps libres

Ce dispositif a été mis en place suite à la disparition du dispositif des tickets temps libre de la Caisse d'Allocations Familiales en 2004 afin d'aider les ménages à faire face aux dépenses liées à la vie sociale de l'enfant, à son bien-être et à son épanouissement au sein de la sphère sociale. Les bénéficiaires de ce dispositif peuvent ainsi régler des cotisations ou des droits d'entrée pour les activités culturelles, sportives, éducatives ou ludiques des enfants âgés de 6 à 18 ans. L'intervention fonctionne sous forme de carnets d'une valeur fixe totale de 50 euros par an, composés de coupons à remettre aux prestataires qui les transmettent ensuite au CCAS pour paiement.

Les carnets sont déclinés sous deux formes :

- Le « Carnet Activités » d'une valeur fixe totale de 50 euros par an. Les coupons ont des valeurs allant de 0,50 euro à 20 euros pour financer les activités régulières auxquelles participent les enfants durant l'année (licence sportive, entrées de piscine, inscription à l'école de musique...).
- Le « Carnet Loisirs » pour que les enfants puissent participer à des activités de loisirs durant les vacances scolaires (sorties en parcs de loisirs, activités proposées par des services communautaires, participations à des ateliers...). Ces carnets sont composés de coupons utilisables en périodes de vacances scolaires pour des valeurs forfaitaires de 30 euros l'été et de 20 euros pour l'ensemble des autres vacances scolaires.

Le Fonds activités

Il s'agit à travers ce fonds de soutenir les ménages dans le cadre du financement des sorties et voyages scolaires (classes de découverte par exemple) afin de ne pas sanctionner un enfant dont les parents auraient des difficultés pour payer ce type d'activité et ainsi préserver son intégration au sein de la classe.

Le montant de l'aide s'élève à 80 euros maximum par an et par enfant. La demande peut être faite par la famille tout au long de l'année, avant que la sortie ait eu lieu ou après. Cette aide est versée directement à la structure d'accueil.

Noël pour tous

Permettre aux enfants issus de ménages qui rencontrent des difficultés, de profiter d'un moment festif durant les fêtes de fin d'année en les invitant à assister à un spectacle de cirque, accompagnés de leur famille, telle est l'ambition du Centre Communal d'Action Sociale à travers son opération « Noël pour Tous ».

La remise d'un jouet se fait pour les enfants Beauvaisiens jusque 12 ans. Elle se fait sous critères de ressources.

Conclusion : la volonté politique au service des travailleurs pauvres

Notre société est passée ces dernières années d'une fracture sociale unique entre à une société en proie à des fractures multiples qui fait apparaître de nouvelles oppositions. La catégorie « pauvres » peut aujourd'hui inclure indifféremment les individus en situation de très grande précarité, les pauvres, mais aussi des travailleurs pauvres et des personnes issues des classes dites moyennes. Ces deux dernières catégories de population sont donc, malgré leur emploi, « passées sous la barre » qui les protégeait de la pauvreté entraînant notre société dans une véritable régression des frontières sociales.

La recherche de la cohésion sociale au sein d'un territoire passe nécessairement par la mise en œuvre de tout un ensemble de politiques destiné à permettre à chacun de trouver sa place au cœur de la cité. Ainsi, la préservation à l'échelle d'une ville du concept Rousseauiste de contrat social, avec ses règles communes, ses compromis, ses droits et obligations citoyens, est un objectif vers lequel chacune de ces politiques doit tendre.

Favoriser autant que faire se peut l'adhésion des citoyens à la vie de la cité en leur offrant la possibilité d'envisager le plus sereinement possible la construction d'un avenir paisible et ambitieux pour eux et leur famille est sans doute la première clé d'entrée de la stabilité sociale. Reste que pour se projeter vers demain, il faut que le présent ne prenne pas trop de place.

III. ÉVALUATION DU DISPOSITIF BEAUVAISIEN ET PREMIERS ENSEIGNEMENTS

Une première évaluation du Plan d'harmonie sociale mis en place par le Centre Communal d'Action Sociale de Beauvais après quatre années de fonctionnement (A) permet de

définir un socle minimum d'intervention sociale à l'échelle locale (B).

A. Le bilan du Plan d'harmonie sociale beauvaisien à destination des travailleurs pauvres (2005-2008)

Une analyse à la fois quantitative (1) et qualitative (2) du Plan d'harmonie sociale beauvaisien est nécessaire pour apprécier à la fois l'utilité concrète des dispositifs et l'opportunité de leur maintien ou de leurs aménagements.

1. Bilan quantitatif

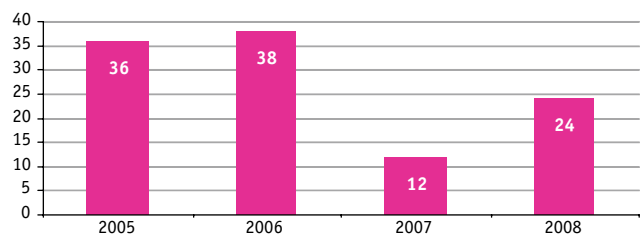
L'évaluation d'une politique, a fortiori lorsqu'elle relève du domaine de l'action sociale, ne saurait reposer seulement sur des indicateurs annuels mais doit s'appréhender dans sa globalité sur une période suffisamment longue.

En effet, certains dispositifs connaissent des variations d'utilisation qu'il est difficile d'anticiper et même parfois d'expliquer. L'exemple du fonds obsèques est particulièrement parlant à cet égard :

Si l'on se réfère au graphique représentant la répartition annuelle du nombre de ménages bénéficiaires de ce soutien entre 2005 et 2008, on observe une fluctuation importante qui se matérialise par une demande relativement forte en 2005 et 2006, une diminution très sensible en 2007 et à nouveau une augmentation en 2008.

Parallèlement, les services d'État Civil ne relèvent pas d'évolution comparable du nombre de décès. Il n'y a donc pas de relation de causes effets à opposer à cette variation.

Total fonds obsèques



Il convient donc dans le cadre de l'établissement de ce bilan de ne pas privilégier une approche trop mathématique des choses mais de tenter, à travers les éléments chiffrés dont nous disposons, de percevoir l'impact des différents dispositifs proposés aux Beauvaisiens.

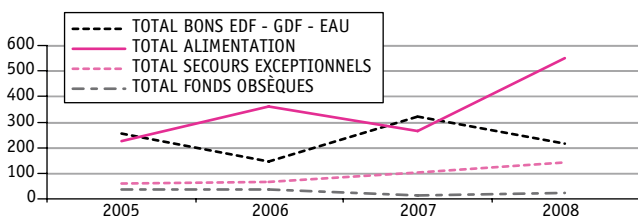
a) Une utilisation croissante des dispositifs d'urgence

Globalement, on observe une montée en puissance constante de l'utilisation des dispositifs destinés à répondre à des situations d'urgence. Le nombre d'interventions passe ainsi de 577 en 2005 pour atteindre 933 en 2008.

On notera également une augmentation significative des demandes pour l'année 2008. Cette augmentation est

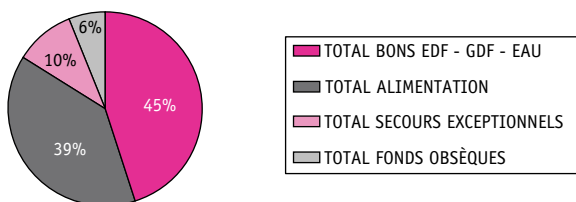
essentiellement due à l'importance de l'aide alimentaire qui, comme l'indique le graphique ci-contre, s'est encore renforcée avec l'ouverture récente de l'épicerie du cœur.

Évolution des demandes dans le cadre des dispositifs d'urgence



La part de l'aide alimentaire représente, sur les 4 dernières années, 39% des demandes dans le cadre des dispositifs liés à l'urgence. Il importe également de noter ici que les bons énergie représentent, pour leur part, 45% des interventions.

Répartition des dispositifs liés à l'urgence



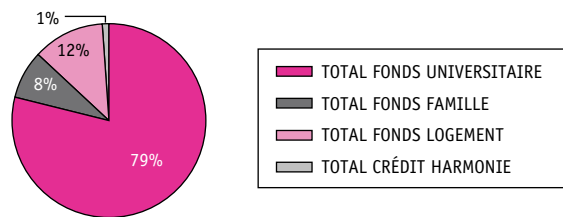
b) Améliorer et agir sur le quotidien : une évolution contrastée

Évolution des demandes dans le cadre des dispositifs liés au quotidien



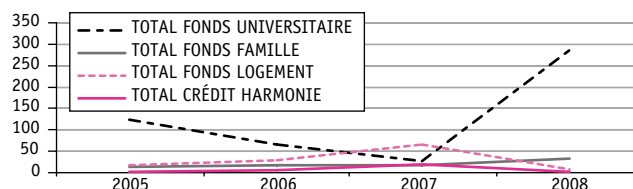
Là encore, on observe une augmentation globale de l'utilisation des dispositifs liés au quotidien. Le nombre d'intervention passe ainsi de 156 à 329 entre 2005 et 2008. On constate donc ici un doublement du nombre de bénéficiaires qui s'explique par l'augmentation du nombre de bourses étudiantes sollicitées.

Répartition des dispositifs liés au quotidien



En effet, le fonds universitaire représente à lui seul 79% des demandes d'intervention dans le cadre des dispositifs liés au quotidien et a connu une progression fulgurante pour l'année scolaire 2007-2008.

Les autres dispositifs consacrés au logement et à l'équipement des foyers font quant à eux l'objet d'un tassement alors que le fonds famille (crèche-cantine) progresse.

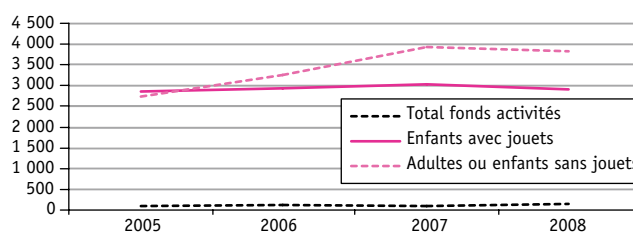


Concernant l'augmentation de l'utilisation du fonds famille, il est à noter que la partie « crèches » destinée à aider les familles à payer leurs dettes d'accueil de la petite enfance n'a concerné, depuis sa création, que 10 ménages en deux ans. C'est donc essentiellement la partie « cantine » de ce fonds qui est sollicitée pour faire face aux dépenses alimentaires des enfants.

c) Maintenir du lien social : seuil de stabilité atteint



Pour ce qui concerne les dispositifs liés au maintien du lien social, on distinguera deux types d'intervention : L'opération saisonnière « Noël Pour Tous » d'une part et, d'autre part, les dispositifs destinés à soutenir l'activité scolaire et extra-scolaire des enfants.

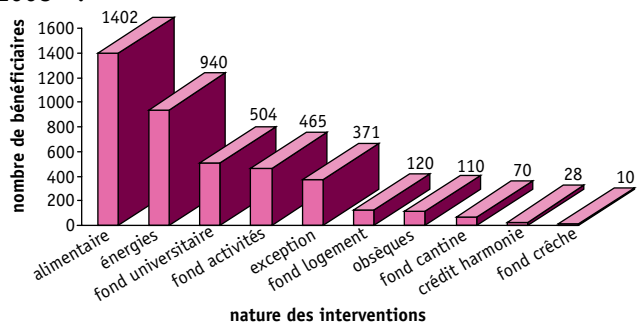


L'opération «Noël pour Tous» a réuni, de 2005 à 2008, 31475 spectateurs dont 14577 enfants de 0 à 12 ans vivant dans des familles particulièrement touchées par les difficultés financières qui ont reçu un jouet des mains du père Noël, à l'issue de cette représentation qui concerne en moyenne 3644 enfants par an. Le graphique ci-dessous illustre la stagnation relative du nombre annuel de spectateurs du cirque. Parallèlement, on note une légère progression du nombre de demande d'interventions dans le cadre de la participation aux activités scolaires et extrascolaires des enfants qui représentait seulement 91 demandes en 2005 contre une moyenne de 124 les années suivantes.

Ainsi, quel que soit le dispositif concerné dans le cadre des actions à destination de la préservation du lien social, on observe une certaine stabilité qui semble indiquer que le seuil maximum d'interventions est atteint.

d) Ensemble des dispositifs

Le graphique ci-dessous représente le volume d'interventions à destination des travailleurs pauvres de 2005 à 2008²⁹.



Sont ainsi comptabilisées ces quatre dernières années 4020 interventions, ce qui représente en moyenne 1005 aides par an. Il doit ici être entendu que le nombre d'interventions ne correspond pas au nombre réel de bénéficiaires. En effet, les ménages qui bénéficient de ces dispositifs ont des compositions variables allant de la personne seule à la famille de 5 personnes et peuvent par ailleurs cumuler plusieurs aides. Le nombre total de personnes appartenant à un foyer bénéficiaire de l'intervention du Centre Communal d'Action Sociale au titre de son appartenance à la catégorie des travailleurs pauvres a été évalué à 4500 personnes ce qui représente 8% de la population beauvaisienne et équivaut à une composition moyenne des foyers à 2,8 personnes.

2. Bilan qualitatif : vers un Plan d'harmonie sociale 2 ?

D'un point de vue qualitatif, comme cela a été évoqué précédemment, le Plan d'harmonie sociale beauvaisien tente de répondre du mieux possible aux attentes de la population. C'est donc la question de l'adéquation entre l'intervention sociale proposée et le besoin à satisfaire qu'il importe de mesurer (a) afin de toujours s'assurer de remplir efficacement cet objectif (b).

a) L'adéquation intervention sociale du CCAS/besoins à satisfaire

Les indicateurs couramment retenus dans le cadre de l'évaluation d'une politique publique, à savoir d'une part le rapport coût/avantage et d'autre part, l'étude des retombées de la mise en œuvre de la politique permettant de constater ou non l'évolution de la réalité sociale sont ici inopérants.

Le budget global du Centre Communal d'Action Sociale est de 7,2 millions d'euros par an. Chaque année, les 90 travailleurs sociaux assurent l'accueil et la prise en charge des familles. Mais qui peut dire si c'est trop ou pas assez? Peut-on véritablement évaluer le coût de l'intégration sociale d'un enfant qui part en classe de neige avec ses camarades? À Beauvais, nous nous refusons à mener ce type d'évaluation.

Nous constatons seulement qu'il est rare que nos dispositifs soient utilisés dans leur intégralité par les familles et que ces dernières apportent toujours un témoignage de satisfaction quant à l'aide qui leur est allouée par le Centre Communal d'Action Sociale. Cette situation s'explique par l'attention particulière qui est accordée à l'étude «au cas par cas» des besoins et de la situation du ménage concerné mais également par le fait que les bénéficiaires ont bien conscience du fait que ces aides sont le fruit d'une politique volontariste. Il ne faut en effet pas perdre de vue que les bénéficiaires sont habituellement écartés des dispositifs d'aide publique.

Ainsi, au final, même si l'utilité de ces mesures ne peut être remise en cause compte tenu du fait que les Beauvaisiens y font appel, il faut bien admettre que l'impact réel de ces dispositifs sur l'évolution de la réalité sociale beauvaisienne n'est pas vraiment quantifiable.

Reste que le contact direct avec la population au sein des permanences de quartier, tenues chaque semaine par les élus municipaux, permet de mettre en évidence la nécessité constante d'apporter des réponses aux nouvelles problématiques.

b) Vers un Plan d'harmonie sociale 2 ?

Pour répondre à son objectif d'adaptation aux problématiques identifiées ou émergentes, le Centre Communal d'Action Sociale de Beauvais, mène actuellement une réflexion visant la mise en œuvre d'un Plan d'harmonie sociale 2.

Les premiers effets de la crise actuelle : vers un renforcement des dispositifs existants

Dans la période actuelle, une aggravation des difficultés est d'ores et déjà constatée pour les travailleurs pauvres. Nous constatons notamment à titre d'exemple, rien que sur les mois de novembre, décembre et janvier derniers, une forte progression des demandes avec déjà :

- 116 interventions comptabilisées pour le fonds activités contre 141 interventions au total en 2008 ;
- 26 interventions dans le cadre du fonds famille (crèche/cantine) contre 33 en 2008 ;

- De septembre 2008 à janvier 2009, on comptabilise 130 bénéficiaires jusqu'alors inconnus par nos services et 68 demandes d'accès à l'épicerie du cœur ces trois derniers mois.

Cette situation nous encourage donc au maintien et au renforcement des dispositifs existants. Les premiers effets liés aux périodes de chômage partiel commencent à se faire sentir et les problèmes de logement (difficultés à honorer le paiement du loyer) ou de fins de mois difficiles (paiement des factures d'énergie, alimentations...) font du recours à l'emprunt auprès de divers organismes de crédits une tentation à laquelle il est parfois dur de résister pour les familles.

Les nouvelles problématiques émergentes : vers la mise en place de nouveaux dispositifs en 2009

Nous constatons que les familles de travailleurs pauvres font aujourd'hui plus qu'hier des arbitrages financiers qui sacrifient certaines dépenses :

- les dépenses de loisirs de la famille (clubs, sorties...) ce qui contribue au repliement sur soi ;
- les dépenses liées au logement (caution, loyer, factures...);
- les cotisations de complémentaire santé, ce qui aggrave la vulnérabilité budgétaire de la famille en cas de problèmes de santé passagers.

On constate également qu'elles ont recours aux crédits de consommation (cartes magasin, crédit revolving...) pour assurer le financement de leur vie quotidienne.

Si le CCAS répond déjà à la première problématique avec le « Fonds Famille », il importe désormais de répondre aux autres avec la création d'un « Fonds Santé » et la mise en place d'un outil efficace de lutte contre l'endettement.

Pour ce qui concerne le logement : Partant du constat que les CHRS sont engorgés par des personnes qui auraient pourtant les moyens de se loger, le CCAS envisage la création d'une « Maison Relais » pour permettre à ces personnes de se loger en attendant que leur dossier de demande de logement aboutisse. Cette structure aurait une conception proche d'un hôtel de type « Formule 1 ». Les hébergés acquitteraient un loyer et seraient aidés pour leurs démarches par un travailleur social du CCAS.

Pour prévenir le surendettement des familles : Il n'est pas rare qu'une fin de mois difficile conduise les familles à s'endetter durablement en ayant notamment recours à des crédits revolving. C'est pourquoi le CCAS souhaite mettre en place un conseil personnalisé avec une Conseillère en Économie Sociale et Familiale qui accompagnera les familles pour leur permettre un retour à l'équilibre financier et ainsi éviter le surendettement. Le « Crédit Harmonie » pourra désormais être utilisé en prévention du surendettement.

Pour faire face aux dépenses de santé : Le CCAS envisage de mettre en place une sorte d'équivalence de la CMU complémentaire, qui fonctionnerait comme une mutuelle pour les travailleurs pauvres qui ne peuvent pas, seuls, s'en payer

une. Ce nouveau dispositif pourrait être mis en œuvre en partenariat avec une mutuelle nationale, sur la base d'une couverture de type groupe. Son coût serait calculé de la façon suivante : (cotisation mensuelle négociée avec la mutuelle) – (chèque santé) = cotisation restant à prendre en charge. Chaque bénéficiaire prendrait une participation forfaitaire de 5 euros par mois (une modulation pourrait être mise en place) et le CCAS prendrait le solde à sa charge.

Le CCAS, sans intervenir directement en qualité d'acteur économique mène également une réflexion pour la mise en place de nouveaux dispositifs destinés à favoriser le retour à l'emploi notamment par le biais d'une aide financière pour l'achat vestimentaire lors d'un premier entretien ou d'un premier emploi, ou le développement d'un partenariat avec les loueurs de voiture afin de permettre aux beauvaisiens d'accepter et de se rendre disponible pour un emploi à la dernière minute même s'ils n'ont pas de véhicule personnel.

B. La définition d'un socle « minimum » de l'action sociale à l'échelle locale

L'addition des différentes voies d'interventions développées à Beauvais et par les villes ou intercommunalités de tailles comparables (1) permet de mettre en évidence ce que l'on pourrait désigner comme des incontournables de l'action sociale locale (2).

1. Les différentes voies d'interventions existantes à l'échelle locale

La répartition des postes d'intervention du Centre Communal d'Action Sociale beauvaisien semble se démarquer de celle connue par les CCAS des villes de même taille.

En effet, selon une étude menée par l'Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale en 2007 ³⁰, si l'on retient les principaux dispositifs, le premier poste d'intervention auprès des travailleurs pauvres serait les aides à l'énergie, puis viendraient les aides à la restauration scolaire, à la santé, au logement, à l'alimentaire, au transport et enfin à la formation.

Position de l'intervention à destination des travailleurs pauvres

	villes de même taille	Beauvais	
énergie	1re	2nde	↓
restauration scolaire	2nde	7e	↓
logement	3e	5e	↓
santé	4e	4e (secours exceptionnels)	=
alimentaire	5e	1re	↑
transport	6e	Réparti dans plusieurs dispositifs	
formation	7e	3e	↑

À Beauvais, c'est l'intervention alimentaire à destination des travailleurs pauvres qui est le dispositif le plus sollicité. À l'inverse, les aides à la restauration scolaire (même si l'on a pu observer une augmentation récente) arrivent

en dernière position, le soutien à la formation est en troisième position suivi des aides en rapport avec la santé et le logement.

Deux autres types d'interventions sont également fortement développés au sein des collectivités: l'aide au transport et à la santé. Ces derniers ne font pas à Beauvais, pour l'heure, l'objet d'une approche spécifique mais sont inclus aux dispositifs existants.

2. Les incontournables de l'action sociale locale

Il ne s'agit pas ici de vanter un mode d'action plutôt qu'un autre, ni d'établir une liste de dispositifs à privilégier pour répondre à telle ou telle problématique sociale.

En effet, chaque structure a su développer des dispositifs à la fois innovants et ambitieux qui répondent tous au même objectif d'efficacité.

Les dispositifs beauvaisiens, que ce soit l'épicerie du cœur, le fonds universitaire, le fonds logement, le micro-crédit..., fonctionnent et sont accueillis favorablement par la population.

Ils sont tous transposables dans une autre ville. Néanmoins, cela serait faire preuve de malhonnêteté intellectuelle et de présomptuosité que de les déclarer comme étant seuls de nature à répondre aux problématiques soulevées.

Toutefois, même si l'intensité et les modalités d'interventions varient d'un territoire à un autre, en fonction de ses spécificités et de la volonté politique qui anime les élus, on peut aujourd'hui dénombrer 3 objectifs sociaux identifiés et récurrents à laquelle l'expérience beauvaisienne commande de rajouter un 4^e lié à la prévention du surendettement des familles:

- La préservation de la capacité alimentaire des familles (épicerie du cœur, cantine);
- La préservation d'un mode de vie décent pour les familles (logement, EDF-GDF- eau);
- La préservation de l'accès aux soins pour les familles;
- La prévention du surendettement.

Ces quatre domaines d'interventions apparaissent comme les guides de l'action sociale locale minimum. Il appartient aujourd'hui aux villes ou intercommunalités qui se sont saisies de la prise en compte de la problématique des travailleurs pauvres de veiller à ce que les familles aient de quoi se nourrir, accéder à un logement ou s'y maintenir, disposer d'un minimum de confort (chauffage, électricité, eau) et accéder aux soins.

Chacun mesure que nous sommes ici loin d'un package d'interventions «pacotille» mais qu'il s'agit de répondre aux besoins vitaux de la famille qui souvent n'hésitera pas à recourir à l'emprunt pour pallier les difficultés rencontrées.

Ainsi, à côté d'un ensemble de dispositifs liés à la spécificité des problématiques rencontrées sur le territoire que l'on pourrait qualifier de «libres» tels que les aides visant le soutien à la vie éducative et sociale de l'enfant ou les aides à la mobilité par exemple, une attention particulière doit être apportée aux composantes de ce socle d'intervention minimum.

Conclusion: le Plan d'harmonie sociale Beauvaisien ou la confirmation de la pertinence de l'action locale en faveur des travailleurs pauvres

Le Plan d'harmonie sociale à destination des travailleurs pauvres mis en place à Beauvais apporte une réponse concrète, rapide et souple, à diverses problématiques auxquelles ces ménages doivent faire face.

Au fil du temps, le Centre Communal d'Action Sociale beauvaisien a été amené à développer et aménager son spectre d'intervention et l'on observe que les dispositifs mis en place, s'ils connaissent une utilisation variable d'une année sur l'autre, apportent une réponse ponctuelle appréciée.

La bonne adéquation entre les aides proposées et les besoins à satisfaire est issue à Beauvais de la fréquence des contacts directs avec les travailleurs pauvres qui permettent de renforcer constamment l'efficacité des dispositifs.

Au final, on note que les différents objectifs d'action à destination des travailleurs pauvres sont peu nombreux. Qu'ils ne constituent, en quelque sorte, qu'un petit plus, au cœur de l'action sociale. Reste qu'aujourd'hui, face à la crise et à l'augmentation du coût de la vie, ce petit plus est essentiel car il permet à la machine sociale locale de ne pas s'enrayer.

C'est la raison pour laquelle les initiatives locales, dans leur diversité, doivent être encouragées, soutenues et reconstruites à leur juste valeur.

Il importe néanmoins d'encourager parallèlement avec force les collectivités à continuer d'apporter une réponse sociale particulièrement importante à travers les dispositifs vitaux qui doivent aujourd'hui constituer le socle minimum d'intervention locale: l'alimentation, le logement et ses charges, la santé et la prévention du surendettement.

II. L'impact de l'organisation territoriale sur la mise en œuvre conjointe des dispositifs locaux d'action sociale

Le simple fait d'évoquer l'action sociale locale implique nécessairement une coexistence avec une action sociale relevant d'une sphère supérieure. Ainsi, pour appréhender la notion d'action sociale de façon globale, on retiendra qu'elle se définit³¹ comme l'ensemble des mesures prises par l'État ou les collectivités locales, en ce qui concerne la lutte contre les fléaux sociaux et en faveur de l'intégration sociale des catégories les plus défavorisées de la population.

Cette double dimension de l'action mêlant le national et l'infranational est étroitement liée à la décentralisation. Comme tous les domaines d'intervention publique concernés par cette dernière, celui de l'action sociale obéit à une logique de répartition de compétence entre différentes strates administratives. L'imbrication des acteurs et des interventions proprement dites qui en découle est génératrice de difficultés d'ordre structurel et fonctionnel qui nuisent à la fois à la visibilité et à l'efficacité de l'action sociale.

Parce qu'il est situé aux frontières entre intégration et cohésion sociale, le domaine de l'action sociale recouvre un vaste champ d'interventions qui est d'ailleurs souvent mêlé à d'autres domaines d'action (sanitaire, médico-social, économique...) et qui s'est élargi au fil des avancées de la décentralisation, en s'appuyant sur un foisonnement de textes législatifs et réglementaires.

Ces textes donnent, d'un point de vue plus juridique, une définition duale de l'action sociale qui s'entend comme l'ensemble des actions obligatoires ou facultatives mises en œuvre aux fins de contribuer à une meilleure cohésion sociale. En pratique, une distinction terminologique s'opère entre « l'aide sociale » relevant de l'obligation légale et « l'action sociale », dite facultative qui intervient de façon subsidiaire.

Schématiquement, on retiendra que l'aide légale relève à l'échelle locale de la compétence quasi-exclusive du département alors que l'action sociale dépend de la strate infra-départementale.

L'étude de l'organisation administrative de l'action sociale issue des vagues successives de décentralisation permet de soulever plusieurs points de blocages liés à la mise en œuvre concrète des dispositifs d'action sociale à l'échelle locale (I°). Elle nous permet également de mener une réflexion plus théorique sur l'adéquation entre les mécanismes d'action sociale imaginés par la décentralisation ou découlant de cette dernière et les équilibres qu'elle se doit de respecter (II°).

I. L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE L'ACTION SOCIALE GÉNÉRATRICE DE BLOCAGES FONCTIONNELS

État (A), départements (B) et collectivités infra-départementales (C), chacune de ces strates administratives joue aujourd'hui un rôle complémentaire en matière d'action sociale³². L'intervention de cette pluralité d'acteurs est encadrée par de nombreux textes législatifs et réglementaires qui, dans la pratique, n'atteignent pas toujours les effets et la traduction concrète escomptés.

A. Le rôle de l'État : vers une compétence résiduelle en matière d'action sociale ?

Il est de coutume de considérer que l'État, de par les nombreux transferts de compétences opérés au profit du département en matière d'action sociale, n'est aujourd'hui doté que d'une compétence résiduelle. Néanmoins, la garantie du respect des principes constitutionnels qui lui incombe (1) et les voies d'intervention qu'il a conservées ne l'écartent pas de son rôle d'acteur majeur en matière d'action sociale, y compris pour ce qui concerne l'action sociale mise en œuvre à l'échelle locale (2).

1. La garantie du respect des principes constitutionnels : du droit à l'emploi au droit à l'aide sociale

Comme indiqué précédemment, longtemps, l'intervention de la sphère publique au sein de la sphère privée par le biais de l'action sociale a été justifiée par la privation ou l'incapacité à accéder à un emploi. C'est d'ailleurs en partie cette conception qui est à l'origine du droit constitutionnel à obtenir des moyens convenables d'existence (a) aujourd'hui à l'origine de l'attention particulière portée par l'État à certaines catégories de personnes au nom de la garantie du principe d'égalité (b).

a) Le droit constitutionnel à obtenir des moyens convenables d'existence

La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1793 dispose dans son article 21 « Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit subsistance aux citoyens

Les politiques sociales décentralisées : répartition législative des compétences

Principales Lois	Communes et EPCI	départements	Compétences résiduelles de l'État
<p>Loi n°83-663 du 22 juillet 1983 (PMI, ASE, aide aux personnes handicapées adultes et aux personnes âgées).</p> <p>Loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 (RMI-RMA) Loi n°2004-809 du 13 août 2004 – Rôle de chef de file du département en matière d'action sociale + transferts sectoriels (nouvelles compétences des conseils généraux en matière d'insertion des jeunes, d'action sociale en faveur des personnes âgées et de protection sanitaire de la famille et de l'enfance).</p> <p>Loi n°2005-706 du 27 juin 2005 (PMI)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilité de gestion de tout ou partie du fonds d'aide aux jeunes. • Possibilité pour une commune d'exercer les compétences sociales attribuées au département au moyen d'une convention. • Attribution de l'aide sociale facultative par le biais des CCAS et des CIAS. • Services municipaux de désinfection et services communaux d'hygiène et de santé. 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilité de la politique d'action sociale. • Définition du schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale. • Création et gestion des fonds d'aide aux jeunes. • Définition et mise en œuvre de l'action sociale pour les personnes âgées. • Gestion de l'ASE, APA, RMI-RMA. • Élaboration d'un schéma départemental des établissements et services sociaux et médico-sociaux. 	<ul style="list-style-type: none"> • Définition du schéma national d'organisation sociale et médico-sociale • Prestation de l'AAH

malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant des moyens d'existence à ceux qui sont hors d'état de travailler».

Autre exemple, la Charte du Conseil National de la Résistance du 15 mars 1944 prévoit un plan complet de sécurité sociale, visant à «assurer à tous les citoyens des moyens d'existence dans tous les cas où ils sont incapables de se les procurer par le travail» dont la gestion appartient à l'État.

L'article 25 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 dispose que «Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant (...), alimentation, habillement, logement, soins médicaux, services sociaux. Elle a droit à la sécurité en cas de chômage (...) et dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par la suite de circonstances indépendantes de sa volonté».

De même, la conjugaison des alinéas 10 et 11 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 consacre l'existence d'un droit au soutien national. En effet, l'article 10 dispose que «La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.» et l'article 11 que «Elle (la Nation) garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.».

On retiendra ici, en particulier, que l'individu et sa famille ont un droit constitutionnel à la sécurité matérielle et à l'obtention, par la collectivité, de moyens convenables d'existence.

La conjugaison de ces deux articles et de ceux qui précèdent apporte un fondement juridique au versement d'une aide financière (minimas sociaux, allocations familiales) qui, du même coup, ne peut être conçue comme la traduction d'un assistanat mais comme le respect d'un droit à valeur constitutionnelle.

Même si le Conseil Économique et Social dans un avis de juin 2003 donne un éclairage en faisant référence aux droits à l'emploi, à la formation, aux solidarités familiales, au logement, à la protection de la santé, à l'accès à la justice, à l'éducation ou à la culture pour tous, ³³ il n'y a pas de définition claire et précise du contenu de ce droit constitutionnel à disposer de moyens convenables d'existence.

b) Le droit constitutionnel à bénéficiaire d'une aide pour certaines catégories de personnes au nom de l'égalité

Dans les faits, seules certaines catégories de population, parce qu'elles sont dans une situation très particulière, sont susceptibles de bénéficier de la protection constitutionnelle et ainsi de jouir pleinement du droit constitutionnel à disposer de moyens convenables d'existence. On recense notamment : les personnes âgées, les chômeurs, les personnes en situation de grande précarité, les personnes handicapées, les enfants et les étrangers.

Ces catégories de population ciblées, soit par leurs ressources en fonction de seuils, soit par leur situation personnelle particulière, ont été recensées par référence au principe d'égalité inscrit à l'article premier de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 qui dispose que «Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune.» et dont l'État est garant.

2. L'État, acteur majeur de l'action sociale

On ne peut pas dire que la décentralisation ait véritablement eu un impact sur le nombre de ministères ou de secrétaires d'État ayant trait à l'action sociale (a). Cela se justifie par le fait que, malgré une sphère de compétences qui semble réduite (b), l'État a conservé de nombreuses responsabilités en matière d'action sociale. Ces dernières le rendent incontournable, même à l'échelle locale (c).

a) Décentralisation et évolution du nombre de ministères et secrétariats d'États à caractère social depuis 1982

L'étude des intitulés ministériels et des secrétariats d'État faisant référence à la gestion de la problématique de l'action sociale permet de mesurer la fluctuation de l'implication de l'État et la volonté affichée par ce dernier de mener une politique sociale plus ou moins affirmée. Elle permet également de mesurer l'absence d'impact de la décentralisation.

L'étude des intitulés ministériels et des secrétariats d'État depuis 1982

On notera que les frontières de l'action sociale se confondent souvent avec la gestion des problématiques liées à l'emploi, aux solidarités, aux affaires familiales, à la santé ou encore à la ville.

On relève ainsi, à titre d'exemples :

- en 1986 → ministre des Affaires sociales et de l'Emploi ;
- en 1993 → ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la ville ;
- en 2002 → ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité ;
- en 2005 → ministre des Solidarités, de la Santé et de la Famille ;
- en 2007 → ministre de la Santé, des Solidarités, de la Sécurité sociale, des Personnes Âgées, des Personnes Handicapées et de la Famille.

Cette « confusion » montre toute la nécessité d'une intervention sociale globale intégrant des domaines d'action plus larges que la simple intervention publique « compensatoire » au profit de l'individu bénéficiaire de l'expression de la solidarité nationale.

En effet, si le principe d'égalité justifie l'intervention de l'action sociale et l'expression pleine et entière de la solidarité nationale, il importe, dans le domaine de l'action sociale, de ne pas négliger l'importance de l'impact d'autres politiques sectorielles.

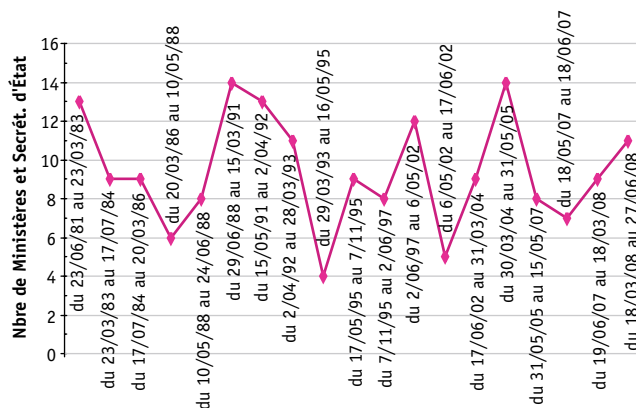
Cela est très justement illustré par la récente loi relative au Revenu de Solidarité Active³⁴ qui vise en particulier le double objectif de favoriser le retour à l'emploi tout en accordant une protection sociale particulière aux travailleurs pauvres.

La mesure de l'impact de la décentralisation sur la mobilisation de l'État par l'évolution du nombre de ministères et secrétariats d'État relatifs à l'action sociale depuis 1982

Le graphique ci-dessus illustre que la décentralisation et les nombreux transferts de compétences en matière d'action sociale opérés graduellement depuis 1982 n'aboutissent pas à un réel désengagement de l'État. En effet, l'évolution du nombre de ministères et/ou secrétariats d'État consacrés à l'action sociale ces dernières années permet de révéler l'existence de pics au cours des années

1988 à 1991 et 2004 à 2005 où l'on peut dénombrer jusqu'à 14 intitulés différents contre seulement 4 intitulés entre 1993 et 1995.

Historique Ministères & Secrétariats d'État Sociaux depuis 1982



Sources : IGAS

Ces disparités mettent en évidence l'importance relativement constante de la prise en compte gouvernementale des problématiques sociales ces vingt dernières années.

Deux hypothèses sont ici envisageables :

- La première consisterait à penser que les conditions de vie se sont dégradées de manière cyclique et que la nécessité sociale d'agir a évolué de concert ces vingt dernières années. L'action sociale est ainsi restée une priorité affichée et affirmée par l'État, soutenu dans ses actions par les collectivités locales dans le cadre de la décentralisation.
- La seconde hypothèse consisterait à penser que les transferts de compétences mis en place par le biais de la décentralisation ne permettent pas, dans les faits, de répondre suffisamment efficacement à la problématique à laquelle l'État souhaite faire face.

Quelle que soit l'hypothèse retenue, c'est le signe qu'il y a nécessité à repenser la gestion de la problématique de l'action sociale à l'échelle de notre pays.

b) Les compétences propres de l'État en matière d'action sociale : des compétences réduites ?

Depuis la loi du 13 août 2004³⁵, il est vrai que l'État ne conserve que peu de compétences sectorielles dans le domaine social et demeure gestionnaire direct dans un nombre très limité de cas puisque par souci d'efficacité, il a progressivement opéré de nombreux transferts de compétence en matière d'action sociale, pour une large part au profit des départements.

Pourtant, même si l'État a perdu sa tutelle sur les collectivités locales du fait du principe de libre administration, cela ne veut pas dire qu'il a abandonné toute intervention à l'échelle locale. Il convient en effet en l'espèce de ne pas occulter l'importance de l'action sociale menée par ses différentes administrations déconcentrées (telles que

la Caisse d'Allocations Familiales par exemple) qui sont des interlocuteurs directs et privilégiés entre l'État et les bénéficiaires de la solidarité nationale.

Par ailleurs, l'État dispose de moyens de contrôle et d'intervention particulièrement importants.

c) La conservation de nombreuses responsabilités: l'État financeur, producteur des normes juridiques et responsable de leur bonne application

Comme évoqué précédemment par le biais de l'étude de la présence ministérielle au cœur de la question de l'action sociale, l'État n'a pas renoncé à son rôle et cela, malgré la décentralisation.

Ainsi, certains actes placés par la décentralisation sous la coupe du département nécessitent l'accord préalable de l'État pour être mis en œuvre. C'est en particulier le cas du Schéma Départemental d'Action Sociale par exemple, qui est élaboré par le conseil général mais qui doit être labélisé par l'État. Par ailleurs, l'État répond à son obligation constitutionnelle de compensation financière de la charge des compétences transférées³⁶ et conserve donc, en tenant les cordons de la bourse, un rôle central indéniable.

Signalons également toute l'importance de sa responsabilité de contrôle qui s'exerce notamment à l'échelle locale par les préfets au travers du contrôle de légalité ou encore du pouvoir de substitution.

Enfin, et c'est sans doute le plus important, l'État reste le législateur et le garant du droit à l'action sociale. Il lui appartient donc de définir les contours de la politique sociale menée dans notre pays, d'en contrôler et d'en assurer la bonne application.

De fait, l'activité législative et réglementaire dans le domaine social est abondante. Les nombreux transferts de compétences opérés n'exonèrent pas l'État de sa responsabilité constitutionnelle à garantir, au nom du principe d'égalité, le respect de la mise en œuvre du droit à l'action sociale au sein des différents territoires. Le positionnement de l'État en matière d'action sociale paraît donc à bien des égards correspondre à un modèle d'organisation tutélaire dans lequel les collectivités apparaissent comme de «simples exécutants» de la mise en œuvre des politiques sociales définies par l'État ou du moins, acceptées par ce dernier.

B. Le département: chef de file de l'action sociale locale ou simple exécutant ?

Les départements bénéficient d'une compétence sans cesse affirmée en matière d'action sociale (1) qui nous permet de nous interroger sur l'intensité réelle du degré d'autonomie dont ils disposent dans la définition et la mise en œuvre des politiques sociales (2).

1. Une compétence sans cesse affirmée par le législateur

Les phases successives de décentralisation, par souci d'efficacité, ont conféré au département un rôle central

en matière d'action sociale (a) qui lui permet de bénéficier désormais d'un champ de compétences extrêmement large (b).

a) Le département, échelon administratif privilégié pour la mise en œuvre décentralisée des politiques sociales

On dissociera ici l'impact de l'acte I de la décentralisation qui fait du département un partenaire privilégié et celui de l'acte II qui le consacre chef de file.

L'acte I de la décentralisation: du partenariat privilégié...

Observant que les structures démographiques et sociales variaient considérablement d'un territoire à l'autre, le législateur a estimé dès la première vague de décentralisation que les actions dans le domaine social seraient menées de façon plus cohérente si elles étaient effectuées par des acteurs locaux.

C'est la collectivité départementale qui partageait déjà une large part de l'aide sociale légale avec l'État qui a bénéficié avec force de la réforme issue de la loi du 22 juillet 1983³⁷ qui, par son article 32, dispose que le département «prend la charge des prestations légales d'aide sociale». Il obtient ainsi une compétence de droit commun qui lui permet en particulier d'adopter un règlement départemental d'aide sociale définissant les règles selon lesquelles sont accordées les prestations³⁸.

En 1983, le département se voit ainsi conférer :

- l'aide sociale à l'enfance qui regroupe l'ensemble des interventions destinées à pallier les manques aux besoins essentiels des enfants sur le plan matériel, psychologique ou éducatif. Son action est aussi préventive ;
- les services de protection maternelle et infantile qui jouent un rôle essentiel en matière de santé publique en combinant prévention et action sanitaire en faveur des jeunes enfants ;
- une partie de l'aide aux familles, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et aux personnes en difficulté ;
- la lutte contre les fléaux sociaux.

La gestion de ces services était effectuée en partenariat avec l'État qui, malgré un transfert de compétences non négligeable, gardait des prérogatives importantes et restait un acteur majeur en plus de son rôle de contrôle.

... à la consécration du département en chef de file par l'acte II de la décentralisation

Avec l'acte II de la décentralisation, le département a vu ses compétences et ses capacités d'initiatives se décupler.

Ainsi l'article 49 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités le consacre chef de file de l'action sociale : «il définit et met en œuvre la politique d'action sociale» et «il coordonne les actions menées sur son territoire».

Cette loi lui confie en outre de nouvelles attributions :

- Le fonds d'aide aux jeunes (FAJ) destiné aux jeunes en difficulté de dix-huit à vingt-cinq ans. Le but est de favoriser l'insertion sociale et professionnelle de ces jeunes en leur attribuant des aides et en leur apportant éventuellement des secours temporaires en cas de besoins urgents ;
- La gestion des centres locaux d'information et de coordination pour les personnes âgées (CLIC) qui ont pour but d'orienter les personnes âgées et leurs familles dans leurs démarches ;
- Le fonds de solidarité pour le logement (FSL) : aide financière destinée à l'accès/maintien au logement, financé uniquement par le département ;
- Le pouvoir d'initiative pour l'élaboration des schémas qui revient au président du conseil général ;
- On peut aussi noter les possibilités d'expérimentation qui confèrent au département la possibilité d'expérimenter des lois non nationales sur son territoire afin de voir les possibilités qu'elles offrent et leur efficacité. Véritable bouffée d'autonomie, cette capacité est toutefois limitée dans le temps, (soit les expériences sont validées au niveau national et confirmées, soit elles ne le sont pas).

Quelques mois auparavant, la loi du 18 décembre 2003³⁹ portant décentralisation du RMI (Revenu minimum d'insertion) et création du RMA (Revenu minimum d'activité) donnait entière compétence aux départements dans ces domaines.

b) Un champ d'action extrêmement large et sans cesse remanié

La multitude de textes législatifs et réglementaires est une illustration supplémentaire de la place privilégiée du département. Elle met également en lumière le strict encadrement de la compétence sociale par l'État qui enferme progressivement le département dans une logique de gestion de dispositifs à laquelle il est sans cesse tenu de s'adapter. Rien qu'au cours de l'année 2008⁴⁰, on dénombre 37 textes entrés en vigueur. Le département apparaît donc plus comme un gestionnaire que comme un véritable guide de l'action sociale.

2. La part d'autonomie départementale dans la définition et la mise en œuvre des politiques sociales

L'augmentation constante des prérogatives départementales et les obligations législatives et réglementaires qui les accompagnent font que les départements doivent nécessairement composer avec d'autres acteurs pour mettre en œuvre les dispositifs sociaux (a). Cette situation porte indirectement atteinte à leur capacité d'innovation sociale (b).

a) Une sphère d'intervention partagée avec les autres acteurs de l'action sociale

Si le législateur reconnaît au département la compétence de définir et mettre en œuvre la politique d'action sociale, il cloisonne aussitôt cette compétence en indiquant que celle-ci doit s'exercer « en tenant compte des

compétences con fiées par la loi à l'État et aux autres collectivités territoriales »⁴¹.

Le département ne bénéficie donc pas d'une capacité décisionnelle totale en matière d'action sociale et cela est encore affirmé par l'article 121-1 du Code de l'Action Sociale et Familiale qui fait référence au fait que le département « ... coordonne les actions menées sur son territoire (...). Il organise la participation des personnes morales de droit public et privé... ».

Ainsi, il résulte que le département, alors même qu'il dispose d'un champ de compétence élargi et d'une qualité de chef de file reconnue (s'exprimant en particulier par la définition d'une politique sociale spécifique au travers du Schéma Départemental d'Action Sociale) reste tributaire de la mise en place de partenariats.

Cette nécessaire collaboration des acteurs est parfois rendue difficile par la cohabitation de deux manières d'appréhender l'action sociale. On perçoit très bien que le département qui agit dans le cadre de l'aide sociale avec une logique de guichet n'a qu'une marge de manœuvre réduite dans l'instruction des demandes. En effet, à partir du moment où le demandeur remplit les critères définis à l'échelle nationale, le département est dans l'obligation d'accéder à sa demande. À l'échelle d'une ville, d'une intercommunalité ou encore d'une association, l'approche sera différente, plus souple, puisque c'est la structure concernée qui sera à l'origine à la fois de la conception du dispositif, de la détermination des critères d'accès à ce dernier et de son financement.

Ce partenariat entre collectivité s'inscrivant dans un dispositif strictement encadré par l'État est donc en quelque sorte contre-nature. En effet, le poids relatif dont disposent les collectivités dans le cadre de la négociation peut constituer un frein à la concrétisation de partenariats.

En effet, le rôle majeur conservé par l'État et le fait que le département agisse dans ce cadre au nom et pour le compte de ce dernier, nuit inévitablement à l'égalité des parties au contrat qui restent l'une et l'autre dépendantes d'un cadre d'intervention strictement défini.

Ce décalage est par ailleurs renforcé par la différence de conception quant à la manière d'appréhender la gestion de l'action sociale qui existe entre le département et la collectivité infra-départementale. Cette difficulté est encore plus importante lorsqu'il s'agit d'un partenariat faisant intervenir des personnes privées.

Néanmoins, ces freins théoriques ne constituent pas à proprement parler une source de blocage et sont surmontés par la poursuite d'un objectif commun : celui d'apporter un soutien aux populations concernées.

b) L'intervention extra-légale, seul véritable espace d'autonomie pour le développement d'une politique d'action sociale innovante par le département

Ce n'est en réalité que dans le cadre de l'action sociale facultative que le département dispose d'une véritable

autonomie pour la définition et la mise en œuvre de dispositifs innovants.

Dans ce cadre, le département est alors l'initiateur de dispositifs nouveaux, adaptés aux problématiques sociales spécifiques du territoire.

De nombreuses actions sont ainsi développées. On peut notamment citer la téléalarme ou le portage des repas pour les personnes âgées, l'aménagement du logement pour les personnes handicapées, les secours financiers ou la distribution de colis alimentaires pour les personnes en situation de précarité, le règlement de factures d'électricité ou de gaz, le versement d'aides spécifiques pour les foyers surendettés, des bourses d'études départementales pour les étudiants...

On observe néanmoins que la plupart du temps, les départements ont du mal à sortir du carcan des publics qu'ils soutiennent au titre de l'aide légale.

C. La commune/l'intercommunalité : cheville ouvrière historique de l'innovation sociale locale

Alors que chacun s'accorde à penser que le département apparaît aujourd'hui comme le principal acteur de l'action sociale décentralisée, l'histoire de l'action sociale de notre pays nous rappelle que la commune a, depuis toujours, été le véritable fer de lance de l'action sociale locale (1).

Elle est d'ailleurs aujourd'hui, de par son expérience, devenue un partenaire et un acteur incontournable en menant et développant une action sociale innovante et complémentaire (2) destinée à pallier les carences des mesures mises en œuvre par l'État ou le département.

1. L'échelon communal, fer de lance historique de l'action sociale locale

C'est dès 1796 que l'intervention sociale communale est passée de l'ère de l'aide paroissiale à celle de l'institutionnalisation, avec la mise en place des bureaux de bienfaisance et d'assistance (a) puis des bureaux d'aide sociale en 1954 (b) et enfin des Centres Communaux d'Action Sociale en 1986 (c).

a) Des Bureaux de bienfaisance et d'assistance...

Parce que l'action sociale est, au départ, perçue comme une obligation morale, c'est dans un premier temps à l'Église qu'il revient, dès le Moyen-Âge de lutter contre la pauvreté des personnes de la paroisse.

Dès l'Ancien Régime, l'aumône et la charité sont municipalisées et laïcisées. Cette conception de la solidarité nationale se traduira par l'adoption de deux textes législatifs sous le Directoire et la Troisième République :

- La Loi du 7 frimaire An V (27 novembre 1796) qui porte création des « bureaux de bienfaisance », chargés de recevoir, gérer et répartir « le droit des pauvres » (taxes sur les spectacles).

- La Loi du 15 juillet 1893 qui porte création des « bureaux d'assistance » dans chaque commune dont le rôle était d'assurer une assistance médicale.

b) Aux Bureaux d'Aide Sociale...

Les Bureaux d'Aide Sociale issus des décrets du 29 novembre 1953 et du 11 juin 1954⁴² qui précisait que « les bureaux d'aide sociale exercent une action de prévoyance et d'entraide, notamment par la distribution de secours en bons, en nature et en espèces... » viennent remplacer les deux structures et ainsi, simplifier la visibilité des acteurs de l'action sociale locale en jouant un rôle proche de celui qui appartient aujourd'hui aux Centres Communaux d'Action Sociale.

c) À la naissance des CCAS

Les Bureaux d'Aide Sociale sont transformés par la loi du 6 janvier 1986⁴³ (art 55) en Centres Communaux d'Action Sociale qui continuent d'exercer les compétences de leurs ancêtres, tout en animant en plus « une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées ».

Ces structures ont désormais un rôle institutionnel reconnu de partenaire de l'action sociale et sont appelées à participer à la mise en œuvre ainsi qu'à la conception d'actions sociales sur leur territoire. Nous sommes donc ici passés d'une mission d'assistance s'exerçant dans le cadre d'une logique de guichet à la reconnaissance d'une véritable capacité d'initiative sociale.

2. Les compétences réglementaires des CCAS/CIAS : pour une action complémentaire et innovante

Les compétences réglementaires attribuées aux Centres Communaux d'Action Sociale ou Centres Intercommunaux d'Action Sociale recouvrent un champ d'intervention complémentaire de la sphère d'intervention départementale relativement important. Il convient d'opérer une distinction entre les missions obligatoires des CCAS/CIAS (a) et leurs missions facultatives (b) afin de mettre en évidence un certain nombre de points de blocages d'ordre fonctionnels.

a) Les missions obligatoires des CCAS : entre délimitation des contours de l'action et libre appréciation des obligations législatives et réglementaires

On distingue ici 4 missions :

1. La participation à l'instruction des demandes d'aides sociales légales : C'est notamment le cas évoqué plus haut concernant l'instruction des demandes de RMI, il s'agit également de l'instruction des demandes relatives à l'obligation alimentaire, à l'Allocation Personnalisée d'Autonomie, la Carte d'invalidité, l'Allocation Com-

pensatrice Tierce Personne, la Prestation Compensation Handicap. Les CCAS. se voient ici confier un travail administratif de montage de dossier ainsi que d'accueil et d'écoute des demandes et des besoins sociaux. Cette situation provoque une certaine instrumentalisation de la structure communale/intercommunale d'autant plus difficile à accepter que le législateur n'a pas précisé les contours, en particulier financiers, de cette prestation de service.

2. L'analyse annuelle des besoins sociaux: Selon l'article 1er du décret du 6 mai 1995 ⁴⁴, «Les centres communaux et intercommunaux d'action sociale mentionnés (...) 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.» Le texte ne précise pas davantage sur quoi doit porter l'analyse ni, la méthode à utiliser. Si bien que ces rapports, réalisés avec une rigueur discutable, ont une qualité et une utilité variables d'une structure à l'autre. La plupart du temps, ces rapports se confondent avec un bilan d'activité et ne permettent pas véritablement de remplir leur rôle.
3. La tenue à jour d'un fichier des bénéficiaires de l'aide sociale légale ou facultative. L'article 6⁴⁵ dispose que «Les centres d'action sociale constituent et tiennent à jour un fichier des personnes bénéficiaires d'une prestation d'aide sociale ou d'aide médicale légale ou facultative... Les informations nominatives de ce fichier sont protégées par le secret professionnel.» Pour que ce fichier soit véritablement utile, cela suppose que les CCAS disposent des informations concernant les dossiers instruits par lui mais pas seulement. Or, il y a une réelle difficulté dans beaucoup de CCAS à tenir un fichier des bénéficiaires d'une prestation sociale, cela parce que des informations ne sont pas forcément transmises en retour d'instruction de dossiers (aide médicale, RMI, aide aux personnes âgées...). Par ailleurs, la notion de secret professionnel reste à être précisée car dans les faits, dans la mesure où le CCAS travaille en partenariat, on comprend bien qu'il faut ici concevoir le secret professionnel comme un secret partagé sur l'action en cours. En pratique, certains éléments ne se partageront pas et resteront secrets alors que d'autres se partageront. Par exemple des informations liées à la prise en charge d'une famille par l'Aide Sociale à l'Enfance ne seront pas divulguées, mais l'information sur une aide financière ponctuelle du CCAS pourra être partagée. Il y a donc deux poids et deux mesures dans la manière de concevoir ce secret professionnel. On ne peut donc que souhaiter et recommander la mise en place d'une obligation légale de transmission d'informations par la structure qui est le décideur final pour ce qui concerne les dossiers instruits par les CCAS.

4. Mener une action générale de prévention et de développement social dans la commune en étroite liaison avec les institutions publiques et privées: L'action sociale générale se fait par le biais des interventions mises en place dans le cadre de l'action sociale facultative qui permet à chaque structure de développer librement ses voies et moyens d'actions. Pour ce qui concerne la liaison étroite avec des partenaires, elle est prévue par l'article 4⁴⁶ qui dispose que «les centres d'action sociale exercent leur action en liaison étroite avec les services et institutions publics et privés de caractère social. À cet effet, ils peuvent mettre en œuvre des moyens ou des structures de concertation et de coordination.» Comme évoqué plus haut, en pratique, le partage d'information est souvent difficile à mettre en œuvre. Il en est de même pour l'association de partenaires aux projets des CCAS/CIAS. qui repose essentiellement sur la bonne volonté et l'acceptation des uns et des autres de privilégier la coopération à l'isolement dans l'action. Il n'est pas rare que les associations caritatives refusent toute idée de partenariat. Elles motivent ce refus en évoquant plusieurs raisons. D'une part, elles expriment leur crainte de voir leurs actions absorbées par une structure publique qui les priverait à terme de leur légitimité à agir et peut-être aussi de l'«apolitisme» et de l'altruisme qui les caractérisent. D'autre part, elles soulignent que le public dont elles s'occupent fait souvent référence à leur accessibilité et leur discrétion dans l'action qui contrastent avec le traitement «administratif» et plus «officiel» de leur situation au sein d'une structure publique.

b) Les missions facultatives des CCAS: voie de l'innovation sociale

On retiendra ici deux voies d'intervention: la possibilité d'intervenir sous forme de prestations remboursables ou non et de créer et gérer des services et établissements sociaux et médico-sociaux.

Les prestations en espèces ou en nature, remboursables ou non

C'est cette faculté à octroyer ce type de prestations qui permet la mise en place de nombreuses initiatives pour la satisfaction des besoins sociaux des administrés: aides d'urgence, mise en place de garderies et crèches, de foyers de personnes âgées, consultations médicales, repas gratuits pour certains...

Même si les actions ne peuvent recouvrir qu'un caractère complémentaire de celles menées par d'autres collectivités territoriales, elles permettent à toute la liberté et la capacité d'innovation des communes ou intercommunalités de s'exprimer pleinement.

C'est dans ce cadre que le Centre Communal d'Action Sociale de la ville de Beauvais a pu développer son Plan d'harmonie sociale et voir le dispositif du crédit harmonie être

récompensé par l'obtention du prix de l'innovation sociale lors du concours annuel Territoria⁴⁷, dans la catégorie « Services de proximité ».

Cette capacité d'intervention est par ailleurs porteuse de souplesse dans la mesure où c'est la structure qui définit librement le dispositif qu'elle souhaite mettre en place pour répondre à des besoins sociaux dénoncés par des bénéficiaires qu'elle a pu identifier et sur lesquels elle souhaite agir.

À Beauvais, nous avons ainsi pu orienter notre action à destination des travailleurs pauvres dans le cadre du Plan d'harmonie sociale. En allant largement au-delà des critères habituellement retenus pour définir cette catégorie de population, nous nous sommes assurés de toucher un large public généralement écarté des dispositifs d'aides sociales mais dont les besoins sont réels.

La création et la gestion de services, d'établissements sociaux et médico-sociaux⁴⁸

Cette faculté prévue à l'article 3⁴⁹ permet aux CCAS de gérer, reprendre et développer les services sociaux et médico-sociaux les plus divers. On citera à titre d'exemple les crèches, les garderies, les foyers d'accueil pour personnes âgées, les permanences sociales, les maisons de retraite, l'hébergement temporaire, les guichets pour l'emploi...

Cette faculté offerte par le législateur permet de favoriser l'expression de l'innovation sociale locale par la mise en place de dispositifs originaux qui apportent une réponse adaptée à la demande sociale locale.

Reste que pour s'exprimer pleinement, cette faculté innovante qui ne connaît, comme limites, que l'imagination et les capacités financières des CCAS/CIAS, doit bénéficier d'une impulsion politique forte et soutenue dans le temps.

Conclusion : Une organisation administrative complexe

Si l'on devait schématiser l'organisation administrative de l'action sociale, on retiendrait que :

L'État bien qu'agissant par le biais de ses administrations déconcentrées (Caisses d'Allocations Familiales...) au plus près de la population bénéficiaire de son soutien, n'a en pratique qu'une compétence considérée comme résiduelle. Il apparaît néanmoins comme l'initiateur mais aussi le garant de l'intervention de la sphère publique aux côtés des personnes rencontrant des difficultés pour accéder seules aux moyens convenables d'existence reconnus et protégés par la Constitution et joue dans ce cadre un rôle tutélaire puissant sur l'ensemble des acteurs concernés par la mise en œuvre concrète de dispositifs sociaux.

Le département, qui dispose d'une capacité à développer et mettre en œuvre des interventions sociales innovantes à l'échelle de son territoire, s'est vu transférer une large part des compétences nationales en matière d'action sociale. Il est désigné par le législateur à la fois comme le chef de file

et le coordinateur de l'action sociale à l'échelle locale. En réalité, ses marges de manœuvres sont pourtant réduites du fait de l'abondance des textes législatifs et réglementaires auxquels l'institution départementale est constamment tenue de s'adapter. Par ailleurs, on retiendra que le département est chargé par le législateur de soutenir certaines catégories de population : l'enfance au travers notamment de la protection maternelle et infantile, les personnes âgées, les personnes handicapées, les Rmistés...

La commune/l'intercommunalité, pour sa part, agit en complément ou, par convention, avec le département. Cette contractualisation reste parfois difficile à mettre en œuvre et c'est sans doute la raison pour laquelle la plupart de l'action sociale communale/intercommunale réside dans le cadre quasi exclusif de l'action sociale facultative ce qui laisse une large place à l'innovation sociale.

Même si cette capacité ne peut s'exprimer qu'en complément de l'intervention départementale. Reste que, contrairement aux départements, les Centres communaux/intercommunaux d'action sociale interviennent dans un cadre réglementaire réduit qui, par voie de conséquence, apparaît comme moins contraignant mais dont le manque de précision pose parfois des problèmes fonctionnels.

On peut ainsi dénoncer :

- Le manque de rigueur dans l'élaboration de l'analyse annuelle des besoins sociaux,

- L'absence de repères suffisants concernant le contenu du fichier des bénéficiaires, - L'inadéquation du concept de secret professionnel avec le nécessaire partage d'information et la coordination avec les partenaires locaux de l'action sociale qui n'est elle-même pas modélisée...

Enfin, on note qu'entre la répartition par blocs de compétences, la répartition de compétences par type de public, la capacité à intervenir de manière complémentaire dans la sphère d'intervention d'une autre institution et les nombreux partenariats imposés ou non par le législateur dans le cadre de l'application des différents dispositifs, l'action sociale locale perd à la fois en visibilité et en efficacité.

II. L'ADÉQUATION ENTRE LES MÉCANISMES D'ACTION SOCIALE IMAGINÉS PAR LA DÉCENTRALISATION ...ou découlant de cette dernière et les équilibres qu'elle se doit de respecter

Nous avons pu démontrer que l'organisation administrative de l'action sociale issue de la décentralisation est peut-être encore trop timide compte tenu de la place centrale encore occupée par l'État ou, au contraire, peut-être trop importante et pesante pour les départements au regard de la multiplication des missions qui leur sont allouées.

Le rôle subsidiaire et finalement assez peu réglementé qui est dévolu aux collectivités infra-départementales dans le cadre de l'action sociale locale apparaît donc à cet égard comme une voie d'intervention de « seconde zone », plus subjective parce qu'elle émane pour une large part de la seule volonté politique des élus locaux. Il est vrai que la mobilisation et l'impact de la mise en œuvre de dispositifs sociaux sont sans commune mesure avec ceux connus par les dispositifs et déployés par les collectivités supérieures. Cela s'explique ne serait-ce que par la nette différence d'ampleur des moyens financiers qui y sont consacrés à l'échelle infra-départementale.

Il ne s'agit pas ici de dénoncer un quelconque rapport de force entre les collectivités locales puisque chacune d'entre elles poursuit l'objectif commun de permettre une gestion de la question sociale locale qui soit la plus efficace possible sur son territoire. C'est plutôt la question de l'adéquation des moyens, tant juridiques que techniques et financiers nécessaires à la mise en œuvre d'une politique d'action sociale innovante, qu'il importe de mesurer.

Aussi à l'aube de l'acte III de la décentralisation, il nous est donné de nourrir une réflexion sur le maintien ou l'évolution des équilibres de l'action sociale locale actuelle. Car c'est sur la préservation de ces derniers que repose toute l'efficacité de l'action sociale.

Il y a en effet, d'un côté, la nécessaire conservation d'un équilibre entre les principes constitutionnels de libre administration des collectivités et les principes républicains, en particulier celui de l'égalité (A), mais également, d'un autre côté, la problématique de l'équilibre qui s'opère et doit être observé dans le cadre de la répartition des compétences entre les collectivités locales (B) et enfin, la question de l'équilibre entre les capacités de financement de l'action sociale locale dont dispose chacun des acteurs concernés pour agir et développer l'innovation sociale sur son territoire (C).

A. Le respect de l'équilibre entre le principe de libre administration et le principe républicain d'égalité

Le principe de libre administration des collectivités locales (1) n'ouvre pas à ces dernières la capacité de déterminer leurs compétences. Néanmoins, la notion de clause de compétence générale leur offre la possibilité d'élargir leur voie d'action pour satisfaire du mieux possible les besoins exprimés par la population locale.

Mais, l'intervention dans le domaine « subjectif » de l'action sociale n'est pas sans entrer en conflit avec le principe républicain d'égalité (2).

1. Libre administration et action sociale locale

Le principe de libre administration des collectivités locales met à l'honneur une modélisation de la décentralisation par blocs de compétences (a) qui doit être mise en parallèle avec la notion complémentaire de clause de compétence générale (b).

a) Libre administration des collectivités locales et répartition équilibrée des compétences

L'article 72 de la Constitution de 1958 énonce le principe de la libre administration des collectivités territoriales: « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'Outre-Mer (...) Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».

Reste que « les collectivités locales n'ont pas les compétences de leurs compétences » et c'est donc la mise en place d'une logique de répartition de l'action publique par blocs de compétences qui a été privilégiée par le législateur.

On s'attend ici à une répartition extrêmement claire et cloisonnée des compétences de chaque collectivité. Pourtant, comme nous avons pu l'évoquer en abordant l'organisation administrative de l'action sociale qui nous intéresse plus précisément, dans les faits, l'imbrication des acteurs et des responsabilités qui leur ont été conférées au fil du temps obscurcit parfois la lisibilité de cette répartition de compétences.

L'enchevêtrement des compétences généralement dénoncé lorsqu'il est question de décentralisation n'épargne pas le domaine de l'action sociale.

b) La clause de compétence générale, moteur de l'action sociale innovante ?

La clause de compétence générale, qui n'a pas de valeur constitutionnelle, permet aux collectivités territoriales d'intervenir dans l'intérêt public local et ainsi de développer des actions innovantes de manière quasi-autonome. « Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence. Ils concourent avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire dans leurs dimensions économique, sociale, culturelle et scientifique, ainsi qu'au développement durable »⁵⁰.

Proche du principe de subsidiarité européen, cette clause assure la subordination des collectivités locales à l'État tout en préservant le caractère unitaire de notre pays. Elle est par ailleurs garante de l'adéquation des actions menées par les collectivités locales avec l'intérêt public local pour répondre de manière la plus adaptée possible aux problématiques spécifiques du territoire concerné.

Pourtant, la clause de compétence générale ne doit pas être perçue comme la seule justification de la mise en œuvre d'une politique d'action sociale innovante.

En effet, les Établissements Publics de Coopération Intercommunale que sont les communautés de communes et communautés d'agglomérations ne sont pas des collectivités locales et exercent des compétences obligatoires imposées par la loi et d'autres librement déléguées par les

communes membres. Le principe de spécialité de l'action à laquelle ils sont soumis ne les empêche pas de mener à bien une politique sociale innovante par le biais des Centres Intercommunaux d'Action Sociale.

Ainsi, l'application du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales dans le domaine de l'action sociale semble respecter pleinement l'équilibre recherché à l'échelle locale par la décentralisation, soucieuse de favoriser une gestion de proximité justifiée par l'intérêt public local.

2. Le principe républicain d'égalité contradictoire avec l'intérêt public local ?

La mise en place d'action sociale au nom de l'intérêt public local (a) entre inévitablement en conflit avec le principe républicain d'égalité (b), au profit du principe plus souple d'équité (c).

a) Les contours de l'intérêt public local : une notion incertaine

D'une manière générale, l'institution par les collectivités territoriales d'une action sociale est conditionnée par l'existence d'un intérêt public local. Elle ne peut intervenir que si le besoin local n'est pas déjà satisfait par une prestation légale d'aide sociale, relevant ou non d'une autre personne publique.

Mais, en l'absence de définition précise des contours de notion d'intérêt public local, c'est au juge administratif qu'il appartiendra de vérifier le cas échéant, au cas par cas, le respect du lien entre la dépense engagée à l'échelle locale et l'intérêt public local qu'elle satisfait.

Cette incertitude permet d'envisager le développement d'un éventail de mesures sociales extrêmement varié qui peut nuire au principe républicain d'égalité.

b) Le principe républicain d'égalité à l'épreuve de l'action sociale décentralisée : l'égalité facteur d'inégalités entre territoires

Parce que le principe républicain d'égalité suppose que l'ensemble des citoyens français bénéficie sur le territoire national d'un même traitement, on comprend bien que la multitude des aides sociales développées à l'échelle locale s'oppose directement à ce concept.

À ce propos on peut dénoncer la légèreté du juge et du législateur pour déterminer les limites de l'atteinte au principe d'égalité au profit de la défense de la lutte contre l'inégalité.

La souplesse de l'évaluation des limites de l'atteinte au principe d'égalité en matière d'action sociale

En effet, le Conseil Constitutionnel⁵¹ estime que le législateur, en matière d'action sociale, est simplement tenu de s'assurer que « des conditions suffisantes pour prévenir la survenance de ruptures caractérisées d'égalité » sont réunies.

Ainsi, par extension, on peut en déduire que l'inégalité issue de l'absence d'uniformité des dispositifs développés par différentes collectivités ne sera considérée comme anticonstitutionnelle que dans la mesure où cette inégalité est caractérisée.

Or, à partir du moment où l'on considère qu'il appartient aux collectivités d'agir en matière d'action sociale en fonction d'une situation, d'un besoin observé et propre à son territoire, la rupture d'égalité caractérisée n'est pas réellement envisageable.

Elle supposerait en effets que territoires et habitants remplissent et connaissent des difficultés identiques ou équivalentes.

Si bien que, comme le souligne le Conseil d'État⁵², « la conciliation par le Conseil Constitutionnel du principe d'égalité et du principe de libre administration des collectivités locales laisse à celles-ci une certaine autonomie qui ouvre la voie à la diversité territoriale ».

L'égalité ou l'acceptation d'un traitement différencié au nom de la lutte contre l'inégalité

La possibilité d'un traitement inégal des individus sur le territoire français est admise au motif qu'il permet, en quelque sorte, de concrétiser l'ambition républicaine d'égalité.

Derrière ce qui peut sembler être un non-sens terminologique se cache la recherche de l'équité, la volonté de mettre des limites à l'inégalité des conditions de vie.

Le Conseil d'État⁵³ estime d'ailleurs que « le principe d'égalité joue davantage sa crédibilité sur le terrain de l'égalité des chances. Compromise par une précarisation d'une partie de la population et notamment de la jeunesse, cette égalité ne peut être confortée que par une conception plus active de la solidarité ».

Si, comme le souligne l'IGAS⁵⁴, pour ce qui concerne les prestations sociales précisément définies par l'État (RMI, APA...), la décentralisation n'a pas introduit d'inégalités, reste que pour ce qui concerne l'action sociale facultative on ne peut que regretter l'existence d'un décalage évident entre les différents territoires qui proposent un accès inégal à des dispositifs de soutien. Cette situation qui, juridiquement, ne pose pas de problèmes, est vectrice d'une inégalité flagrante qui, d'un point de vue moral, est peut-être plus dérangeante.

B. L'équilibre entre la répartition des compétences : la question de la rationalisation du choix de l'acteur le plus pertinent pour intervenir à l'échelle locale

La décentralisation de l'action sociale se justifie par la volonté de mettre en œuvre une « solidarité de proximité » qui viendrait épauler l'État dans la mise en place des dispositifs destinés à soutenir les personnes rencontrant des difficultés particulières.

C'est le département qui a été retenu comme l'échelon le plus approprié pour répondre à cet objectif mais ce choix est aujourd'hui contestable du fait du développement de la gestion infra-départementale de la question sociale (1) et pose la question de la nécessité d'une refonte du partage de compétences (2) qui viendrait reconnaître toute l'efficacité de cette gestion locale.

1. Le département ou le choix d'un échelon administratif contestable ?

Une rapide analyse des avantages (a) et inconvénients (b) de la solution retenue par le législateur permet d'évaluer l'adéquation du choix opéré par la décentralisation au regard de l'efficacité de la mise en œuvre des politiques sociales locales.

a) Les avantages liés au choix du département

Le département est l'acteur majeur de l'action sociale locale. Le principal avantage tiré de cette situation tient au fait qu'il est une entité relativement proche des bénéficiaires en même temps qu'elle en est suffisamment éloignée pour ne pas subir de pressions locales trop fortes.

Par ailleurs, son rôle de chef de file coordinateur, fait du département un interlocuteur local identifié et cette situation participe indéniablement, du moins en théorie, à la clarification de la répartition des compétences recherchée par la décentralisation. Ce qui ne se traduit pas forcément de manière aussi claire dans les faits.

b) Les inconvénients : un territoire inadapté ?

Le département peut à la fois être considéré comme un territoire trop grand pour figurer parmi les standards institutionnels européens et répondre efficacement aux problématiques sociales locales.

Inadapté car trop grand au regard des standards européens ?

D'un point de vue général, s'agissant de l'Europe qui privilégie des espaces administratifs relativement vastes, la strate départementale est loin de partir favorite pour la mise en œuvre de politiques européennes. On lui préférera immanquablement un territoire plus large. Néanmoins, notons que l'Europe sociale peine à s'imposer au sein des États membres pour ce qui concerne le champ de l'action sociale car ces derniers souhaitent conserver une compétence exclusive en la matière.

Inadapté car trop grand pour cerner les problématiques sociales locales ?

Parce qu'en matière d'action sociale, la finesse du maillage territorial est un enjeu essentiel de l'accessibilité du plus grand nombre aux dispositifs mis en œuvre, les départements ont mis en place des « services déconcentrés » (maisons de solidarité, services départementaux d'action sociale polyvalents...) pour répondre le mieux

possible à la nécessité d'être au plus près du public potentiellement bénéficiaire de son soutien.

Cette démarche est aussi pour le département une manière de préserver et d'affirmer tout son poids au sein du paysage institutionnel de l'action sociale locale mais également un moyen de lutter contre l'image de simple distributeur d'aide. En effet, pris au piège d'une réglementation trop imposante de l'État qui conduit à la paralysie relative de sa capacité d'innovation sociale, le département doit faire face au développement sans cesse plus prégnant d'actions novatrices par les collectivités infra-départementales qui renforcent l'idée selon laquelle il obéit à la logique de guichet mêlant automatisme, technocratie plus qu'humanisme et souplesse.

Elle montre aussi que les départements eux-mêmes ont conscience de la nécessité à se rapprocher des bénéficiaires et que ce rapprochement n'a pas été rendu possible par la voie du partenariat.

2. La nécessaire refonte des compétences entre le département et l'échelon inférieur ?

La superposition des acteurs n'est pas sans générer des doublons d'intervenants à l'échelle locale. Il n'est pas rare en effet que, sur un même territoire, les structures publiques et privées coexistent et proposent des prestations similaires. Beauvais en est l'illustration frappante puisqu'elle dispose à la fois d'un CCAS, de la présence des administrations déconcentrées de l'État (préfecture, CAF...) mais également du département et de nombreuses associations caritatives.

Cette situation qui nuit à la lisibilité et à l'accessibilité de l'action sociale (a) nous mène à nous interroger sur l'opportunité de clarifier les relations entre le département et l'échelon inférieur (b) et, en particulier sur l'hypothèse d'une affirmation de la vocation sociale de la strate infra-départementale (c).

a) Meilleure lisibilité de l'action sociale et accessibilité de l'action sociale

Dans la pratique, comme le souligne un récent rapport d'information de l'Assemblée Nationale⁵⁵, « l'action sociale des départements est souvent concurrencée par celle des Centres Communaux d'Action Sociale et des Centres Intercommunaux d'Action Sociale. L'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) constate ainsi que la répartition des compétences entre les départements et les CCAS « ne va pas sans engendrer des doublons, des dénis d'intervention et des conflits »⁵⁶.

L'exemple de l'instruction des demandes de RMI est symptomatique de cette situation qui porte directement atteinte à la lisibilité de l'action sociale. En effet, une demande de RMI peut être sollicitée auprès d'un Centre communal ou intercommunal d'action sociale, des antennes locales du service social départemental du conseil général ou encore des associations ou organismes à but non lucratif agréés à cet effet par le président du conseil général.

Au sein du CCAS de la ville de Beauvais une répartition des publics concernés s'est opérée et l'instruction des dossiers concernant les personnes seules et les couples sans enfant relève du CCAS. alors que les autres publics (famille avec enfants...) dépendent directement du conseil général. Chacune des deux structures se « renvoie » ainsi leurs publics de demandeurs.

Par ailleurs, du fait de la proximité géographique de plusieurs structures dispensant un soutien social, il n'est pas rare que les bénéficiaires potentiels se perdent dans les méandres de la répartition des compétences des uns et des autres. Ils sollicitent des aides auprès de chacun des acteurs présents sur le territoire et se voient ainsi opposer des refus qu'ils ne comprennent pas toujours.

b) L'opportunité de clarifier les relations entre le département et l'échelon inférieur

Le rapport Lambert⁵⁷ en 2007 avait conclu sur la nécessité de mener une réforme de fond sur la répartition des compétences en matière d'action sociale et tranché le débat sur l'opportunité de la poursuite d'une collaboration département/collectivités infra-départementales en suggérant :

- Soit la suppression de toute compétence communale en matière d'action sociale facultative,
- Soit de la soumettre strictement aux orientations fixées par les départements dans les schémas d'action sociale et médico-sociale.

Le rapport souligne par ailleurs que l'expérience du recours à des formules de « chef de filat » n'ayant, d'une manière générale, guère été concluante jusqu'à présent, la première solution s'accorde mieux avec le souhait de la mission d'attribuer aux départements, d'une manière générale, une compétence exclusive en matière d'action sociale mais note également qu'il « pourrait revenir aux grandes villes et à leur intercommunalité d'exercer les compétences du département en matière d'action sociale. ».

Par ailleurs, le Code général des collectivités territoriales dans son article L. 5214-16 du modifié par la Loi du 5 mars 2007⁵⁸ relative à la prévention de la délinquance (art 3) prévoit expressément la possibilité pour l'intercommunalité de disposer d'une compétence « Action sociale d'intérêt communautaire » et précise que lorsque la communauté de communes exerce la compétence action sociale d'intérêt communautaire, elle peut en confier la responsabilité pour tout ou partie à un centre intercommunal d'action sociale constitué dans les conditions fixées à l'article L 123-5 du code de l'action sociale et des familles.

La place réservée aux CCAS/CIAS dans le cadre de la mise en œuvre du RSA vient également confirmer une tendance à la recherche d'une territorialisation repensée de l'action sociale en faveur de l'échelon infra-départemental.

Chacun se félicite de cette affirmation de la vocation sociale infradépartementale qui vient saluer son dynamisme, son efficacité dans le traitement de la demande sociale et sa capacité d'innovation sociale.

Par expérience, mais également du fait de l'homogénéité des problématiques observables au sein d'un bassin de vie, l'échelon infra-départemental, et plus précisément l'intercommunalité, semble être l'échelon le plus à même de répondre de manière la plus cohérente et la plus fine aux problématiques sociales émergentes.

Par ailleurs, l'intercommunalité étant soumise au principe de spécialisation, elle offre un cadre juridique des plus confortables pour clarifier les relations institutionnelles qui reposent aujourd'hui essentiellement sur une contractualisation volontaire. Elle pourrait permettre d'inscrire véritablement l'action sociale dans toutes ses composantes (que ce soit les dispositifs d'État, les actions menées par les associations, les actions développées dans le cadre extra-légal...) au cœur d'un projet de développement local qui pourrait être à l'origine d'une nouvelle conception partenariale de l'action sociale locale.

C. L'équilibre entre les capacités de financement de l'action sociale locale dont dispose chacun des acteurs concernés pour agir au profit de l'innovation sociale

S'il est une autre difficulté susceptible de constituer un frein à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques sociales à l'échelle locale qui ne doit pas être négligée, c'est la question de la capacité financière dont dispose chacun des acteurs.

Le financement de l'action sociale se caractérise par une superposition de ressources mêlant des fonds à la fois publics (1) et privés (2).

1. La mobilisation de fonds publics au service de l'action sociale locale

L'enveloppe financière publique de l'action sociale locale est composée à la fois de ressources d'État issues du principe constitutionnel de compensation financière (a), de ressources fiscales (b), de subventions versées par d'autres collectivités (c) ou encore de fonds européens (d) qui, chacune pour leur part, jouent un rôle déterminant dans l'efficacité des actions menées localement.

a) Les ressources provenant directement de l'État au titre de la compensation financière des transferts de compétences

Les transferts des compétences de l'État vers les collectivités territoriales s'accompagnent du transfert des ressources consacrées par l'État à l'exercice des compétences transférées. Ce principe qui existait déjà avec les premières lois sur la décentralisation de 1982-1983 a été érigé en principe constitutionnel en 2003⁵⁹.

Ainsi, l'article 72-2 (4^e alinéa) de la Constitution précise que « Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compéten-

ces ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi».

b) Les ressources provenant de la fiscalité locale

Autre source de revenus permettant de financer l'action sociale, la fiscalité locale apparaît comme un levier financier essentiel pour les départements dans le cadre de l'action sociale facultative mais aussi pour les CCAS dont les ressources proviennent essentiellement des subventions versées par la commune. À Beauvais, la subvention communale représente 73,73% des ressources globales du CCAS.

Cette situation n'est pas sans poser un réel problème d'indépendance. En effet, les CCAS/CIAS sont des établissements publics dotés d'une personnalité morale et d'un budget propre⁶⁰.

Il est clair que les moyens de mettre en œuvre une politique d'action sociale sont les moyens donnés et mis à la disposition du CCAS/CIAS par le conseil municipal ou communautaire.

Ainsi, la capacité à mettre en œuvre ou à développer des politiques sociales est très étroitement liée à la volonté politique exprimée au sein des communes ou intercommunalités mais également aux capacités financières de ces dernières.

Rappelons pour mémoire, que le Président du conseil d'administration d'un CCAS/CIAS est également Maire ou Président de l'EPCI concerné, ce qui ne participe pas de l'émancipation politique de ces structures qui, pourtant, remplissent un rôle social, au nom de l'intérêt local et de la solidarité. Ce rôle devrait transcender toute influence politique.

c) Les ressources provenant d'autres collectivités

Le législateur, tentant de favoriser autant que faire se peut le partenariat entre les différents acteurs sociaux d'un même territoire, a placé la contractualisation au cœur de l'action sociale.

Ainsi si l'on se penche sur la mise en œuvre de partenariats entre départements et Communes, on notera que l'article L121-6 du CASF prévoit que « Par convention passée avec le département, une commune peut exercer directement tout ou partie des compétences qui, dans le domaine de l'action sociale, sont attribuées au département en vertu des articles L. 121-1 et L. 121-2. La convention précise l'étendue et les conditions financières de la délégation de compétences, ainsi que les conditions dans lesquelles les services départementaux correspondants sont mis à la disposition de la commune ».

Ce type de « délégation » comporte un risque non négligeable d'instrumentalisation des CCAS par les départements et suppose que le partenariat entre les départements et les CCAS repose sur une notion de coopération définie et acceptée par les deux parties.

La voie contractuelle peut ainsi donner lieu à une sorte d'indemnisation de la prestation fournie par les CCAS/CIAS. On

peut citer, à titre d'exemple, l'octroi d'une allocation financière dans le cadre de la gestion du FSL ou encore, dans le domaine de la prise en charge de l'instruction des demandes d'aides légales: l'allocation aux CCAS/CIAS par certains départements, d'une participation financière pour l'instruction sociale du RMI en contrepartie de l'établissement et du suivi du contrat d'insertion et/ou pour prendre part au financement de l'accompagnement social mis en place par la structure communale/intercommunale d'action sociale.

Pour autant ces pratiques ne sont pas généralisées et sont dépendantes d'une volonté politique de collaboration qui n'est pas toujours facilitée, en particulier lorsque les deux collectivités n'ont pas la même couleur politique.

Ainsi, dans l'hypothèse de l'absence de compensation financière de la part du département, c'est concrètement la fiscalité locale, les habitants, qui financent la mise en œuvre d'un dispositif social qui pourtant fait l'objet d'une compensation financière de l'État.

Sans aller jusqu'à parler de « détournement », on mesure ici la nécessaire réglementation qui doit s'opérer pour éviter que cette situation perdure dans le temps et ainsi permettre aux fonds publics d'être exclusivement destinés à la réalisation de la mission pour laquelle ils ont été engagés.

d) Les fonds européens

Autre voie de financement de l'action sociale, les fonds structurels européens qu'il s'agisse du Fonds Social Européen ou d'autres programmes, peuvent permettre un apport de ressources importante pour permettre la mise en œuvre de nouveaux dispositifs d'action sociale.

Les CCAS/CIAS ou les collectivités locales peuvent être directement porteurs de projets. Néanmoins on relève deux freins à cette possibilité :

- la complexité du montage des dossiers
- la faveur accordée par les fonds européens à la démarche de concentration privilégie les projets portés conjointement par plusieurs structures.

Il importe de donc, en particulier au sein centres d'action sociale des collectivités ou établissements publics de coopération intercommunaux de petite taille d'accéder à un soutien technique pour l'élaboration des dossiers de demandes de subvention adapté à la question sociale. Il est à noter dans ce cadre que le tout récent réseau Elisan (european local inclusion et social network) créé le 28 janvier 2008 composé d'élus locaux en charge de l'action sociale va jouer un rôle déterminant en faveur d'une meilleure prise en compte de cette source de financement par les collectivités au profit de l'action sociale.

2. La mobilisation de fonds privés

On distinguera ici deux opérations de transfert de fonds possibles, avec d'une part l'hypothèse d'une transaction financière des personnes privées vers les structures publiques (a) et d'autre part, d'un échange financier des structures publiques vers les personnes privées (b).

a) L'obtention de fonds privés par les personnes publiques

L'ensemble des intervenants publics de l'action sociale peut percevoir des dons ou legs de la part de personnes privées conformément au Code Général des Collectivités Territoriales qui prévoit expressément cette possibilité pour les communes, les départements et les établissements publics communaux ou départementaux.

Par ailleurs, les CCAS/CIAS peuvent percevoir des fonds dans le cadre de la participation des bénéficiaires des services et prestations assurés. C'est le cas par exemple : du paiement par le bénéficiaire des achats réalisés au sein de l'épicerie sociale ou encore du remboursement de prêts accordés.

Notons toutefois que ces fonds ne représentent qu'une masse budgétaire extrêmement réduite pour ne pas dire quasi-inexistante. À Beauvais, cela ne représente (remboursement de prêts et dons) que 0,16% du budget global du CCAS. (seulement 0,006% du budget global si l'on ne retient que les dons en espèce au compte administratif 2008).

b) L'obtention de fonds publics par les personnes privées

Les associations caritatives sont un acteur auquel nous n'avons que très peu fait référence dans le cadre de cette étude mais qui jouent un rôle très important. Leur « concurrence » efficace et nécessaire vient souvent colmater les brèches liées à la mauvaise ou l'absence de prise en charge d'une problématique ou d'un public donné par les structures publiques.

Ces associations largement subventionnées bénéficient de fonds publics destinés à soutenir leur activité.

Il n'est pas rare que les associations caritatives touchent un public qui « échappe » aux structures administratives. L'accompagnement social est également facilité par la proximité et l'étroitesse des liens qui s'établissent entre le bénéficiaire et les bénévoles de la structure associative.

L'association est sans aucun doute l'organisation la plus à même d'apporter un soutien moral essentiel qui joue parfois un rôle déterminant pour les bénéficiaires. En effet, parce que les membres d'une association caritative épaulent un bénéficiaire de manière volontaire et totalement « gratuite », l'action sociale menée par ces structures renvoie aux notions d'obligation morale et d'altruisme qui sont les motivations premières et historiques de l'action sociale.

À travers ce subventionnement, c'est la question de l'opportunité d'une « privatisation » de l'action locale qui se pose, tant leur efficacité dans le traitement de la question sociale est forte. Cela pourrait être une piste de réflexion parmi d'autres si elle ne supposait pas un certain effacement de la sphère publique.

Reste que le travail remarquable mené par les associations caritatives ne peut être remis en cause et un renforcement

des partenariats existants pourrait être envisagé comme une voie de simplification et de lisibilité pour l'action sociale locale.

Conclusion : un meilleur encadrement de la mise en œuvre de l'action sociale conjointe des collectivités locales.

Malgré une conciliation fragile des principes de libre administration des collectivités locales et des principes républicains de solidarité, d'indivisibilité et d'égalité, la décentralisation a su préserver une capacité d'initiative et de coopération des collectivités, au service de la mise en œuvre conjointe de dispositifs d'action sociale à l'échelle locale.

Cette capacité d'action conjointe est néanmoins mise à mal par une répartition des compétences induite par la décentralisation. Cette distribution des rôles souffre d'une tendance chronique des élus à préserver leur sphère d'intervention.

Si la situation n'est pas spécifique au domaine de l'action sociale, elle est cependant accentuée par l'affirmation constante de la nécessité de mettre en œuvre des partenariats. Ainsi, dans les faits, on assiste bien souvent à une multiplication d'intervenants et de dispositifs mis en place au nom de l'intérêt public local, qui interagissent sans qu'il y ait réellement eu de concertation préalable plus qu'à la mise en place de véritables partenariats.

Le département, qui est un acteur incontournable dont nul ne conteste l'utilité, en particulier « planificatrice », apparaît toutefois comme un échelon territorial souvent trop éloigné des problématiques sociales émergentes à une échelle plus fine. Cette situation conduit à s'interroger sur la nécessité d'apporter un meilleur appui à la strate infra-départementale. La sphère intercommunale qui présente l'avantage de pouvoir réduire significativement les inégalités territoriales, en matière d'accès à l'action sociale, semble être la plus à même de relever aujourd'hui le défi de la nécessaire proximité de la solidarité.

Plusieurs voies d'amélioration sont envisageables pour renforcer l'efficacité de la collaboration entre départements et échelon infra-départemental. Le recours plus massif à la contractualisation est très certainement la plus appropriée d'entre elles.

Cette démarche permettrait notamment :

- d'unifier l'action sociale départementale sur l'ensemble du territoire ;
- d'affirmer le rôle central de l'action sociale infra-départementale ;
- de rationaliser les dépenses publiques (on pensera ici en particulier aux dépenses engagées pour l'ouverture de « services départementaux délocalisés » qui font bien souvent doublon avec les structures mises en place par les communes ou les intercommunalités.) ;
- de favoriser la mise en place d'une véritable action sociale coordonnée avec les différents acteurs, qu'ils soient publics ou privés.

III. Préconisations pour une meilleure efficacité de l'action sociale conjointement engagée par les collectivités locales

L'efficacité de l'action sociale menée conjointement par les collectivités locales telle qu'elle est aujourd'hui envisagée par le législateur dépend essentiellement de la volonté des élus à travailler ensemble et avec d'autres partenaires privés.

L'expérience beauvaisienne de la mise en place du Plan d'harmonie sociale, les premiers enseignements que nous pouvons en tirer, l'étude de l'organisation administrative de l'action sociale locale et le maintien des équilibres liés à la décentralisation qu'elle s'impose, ont permis de mettre en exergue différents points de blocages.

Il convient néanmoins de se préserver d'une lecture trop sombre qui consisterait à penser que l'action sociale locale d'aujourd'hui ne fonctionne pas.

En effet, les différents acteurs locaux disposent d'outils susceptibles de favoriser le développement de partenariats et la mise en place de dispositifs innovants sur leur territoire. Et, même si l'on constate que ces outils sont parfois mal ou peu utilisés, cela ne doit pas masquer l'importance du travail réalisé quotidiennement par les départements, les collectivités infra-départementales ou encore les associations caritatives.

Reste que plusieurs recommandations peuvent être proposées pour renforcer l'efficacité de la mise en œuvre des politiques d'action sociale menées conjointement par les collectivités locales et ouvrir des pistes de travail qui pourront être prises en compte dans le cadre de l'actuelle réflexion menée autour de la réorganisation territoriale de notre pays.

L'objet des propositions formulées ici consiste à rechercher des voies d'amélioration en faveur d'une meilleure efficacité des politiques d'action sociale conduites au cœur des territoires mais ne saurait cependant se cantonner exclusivement aux relations qui unissent les collectivités locales.

En effet, l'ensemble des préconisations de ce rapport repose sur un postulat qui consiste à penser qu'il importe aujourd'hui, pour répondre aux problématiques sociales nouvelles, de repenser le fonctionnement de l'action sociale dans son ensemble. Dans ce cadre, plusieurs objectifs sont d'ores et déjà identifiés : mieux cerner les attentes, mieux organiser le traitement de la demande sociale, clarifier le rôle et la place de chacun, apporter une meilleure cohérence aux différentes politiques mises en œuvre, uniformiser un certain nombre de dispositifs, développer les partenariats entre les différents acteurs locaux, favoriser une meilleure articulation des actions par la mise en œuvre d'une coordination renforcée...

L'action sociale locale doit être perçue non plus comme un objectif ou une obligation politique destinés à répondre à la demande ou la pression sociale mais comme un moyen d'action commun mis en œuvre par un ensemble de partenaires publics et privés au service d'un territoire dans son entier. En d'autres termes, l'action sociale locale devrait s'appréhender sous l'angle du projet de développement local.

Cette approche suppose la définition préalable d'un certain nombre de pré-requis destinés à garantir une meilleure efficacité aux politiques d'action sociale locale :

1. La nécessaire mise en place d'un droit minimum à l'action sociale locale opposable et l'identification des nouveaux dispositifs qui le composent ;
2. La détermination des bons découpages territoriaux et les bons niveaux de territoire à prendre en compte : clarifier et redéfinir les compétences au sein de l'organisation administrative ;
3. Les dynamiques et les consensus à développer entre les différents acteurs présents sur le territoire : rompre avec la mauvaise coordination des différents partenaires et se donner les moyens d'associer, durablement, les acteurs privés et les institutions locales, en favorisant la mise en œuvre d'un système de pilotage, à l'échelle du territoire pour assurer la pérennité et l'adaptabilité de la démarche.

I. METTRE EN PLACE UN DROIT OPPOSABLE À L'ACTION SOCIALE LOCALE MINIMUM

L'action sociale locale et, par son intermédiaire, la solidarité trouvent des voies d'expression variables d'un territoire à l'autre. Cette différence fait écho à la détermination fluctuante de l'intérêt public local à agir, d'une volonté politique cohérente et des moyens techniques et financiers mobilisables à cet effet. Pour autant, départements et collectivités infra-départementales se mobilisent et conduisent des politiques d'action sociale complémentaires qui, aux côtés de l'action des associations caritatives, viennent apporter des réponses aux problématiques sociales qui, si elles sont hétérogènes, n'en sont pas moins efficaces.

Le bilan de l'expérience menée au sein du CCAS et la comparaison de nos dispositifs avec ceux mis en place dans d'autres villes ou intercommunalités permettent de déterminer un socle commun de dispositifs dits facultatifs mais dont la mise en œuvre répond aujourd'hui à une nécessité sociale évidente.

Un pays comme le nôtre, résolument inscrit dans la modernité et considéré partout dans le monde comme un ardent défenseur des droits de l'homme, ne saurait tolérer plus avant la persistance de situations individuelles et familiales indignes de notre renommée et des principes moraux qui guident notre République.

Il appartient donc au législateur de créer un droit à la solidarité locale qui devra s'articuler autour d'un tronc commun de mesures fondamentales pour la préservation de la cohésion sociale :

- La préservation de la capacité alimentaire (épicerie du cœur, cantine) parce que chaque individu doit pouvoir se nourrir normalement dans notre pays.
- La préservation d'un mode de vie décent (logement, EDF-GDF-eau) parce que chaque personne doit pouvoir bénéficier d'un espace de vie privée doté d'un minimum de confort. Dans ce cadre, aux côtés du droit opposable au logement, il apparaît nécessaire que le législateur intervienne pour que les bailleurs sociaux uniformisent le traitement des impayés de loyer. En effet, pour permettre aux travailleurs sociaux d'intervenir le plus tôt possible aux côtés des ménages rencontrant des difficultés il importe que l'ensemble des bailleurs contribuent à empêcher autant que faire se peut la constitution d'une dette de loyer conséquente. L'absence d'uniformité dans la procédure de traitement des dettes de loyers peut conduire à des situations contestables. Par exemple, certains bailleurs sociaux attendent 2 mois de retard de paiement avant de lancer une procédure de recouvrement de créance. L'apurement de la dette peut être mis en œuvre directement par le bailleur, mais il arrive également que ce dernier ait recours à un huissier de justice et, dans ce cas les frais supplémentaires seront supportés par la personne en difficulté qui verra mécaniquement le montant de sa dette augmenter.
- La préservation de l'accès aux soins pour permettre à tous et pas seulement aux bénéficiaires de la CMU et aux plus aisés de bénéficier pleinement de la qualité et des avancées de la médecine de notre pays. De nombreux patients n'ont pas de mutuelle car ils sont incapables de la payer... (huit millions de personnes en France dont plus de sept millions sont atteintes d'une affection de longue durée). Au-delà du débat lié au remboursement des médicaments et la récente franchise remboursement mise en place en janvier 2008, c'est bien plus la question de la capacité financière des individus à se soigner dont il est plus globalement question. Il n'est pas rare de rencontrer des personnes qui préfèrent s'abstenir de subir des soins par crainte des frais que ces derniers sont susceptibles d'engendrer. C'est en particulier le cas des soins dentaires, de

l'achat de lunettes ou encore d'appareils auditifs qui ont la réputation d'être extrêmement coûteux et mal remboursés. Faute d'avoir été soigné à temps, les pathologies évoluent et deviennent de plus en plus coûteuses à soigner. Sans aller jusqu'à solliciter une refonte globale du système de protection sociale, il conviendrait néanmoins que le législateur envisage de rendre la souscription à une mutuelle complémentaire obligatoire. On peut par exemple envisager que les entreprises soient tenues de contracter un accord avec une structure mutuelle pour le compte de l'ensemble des salariés qui ne disposent pas par ailleurs d'une telle protection. On peut également solliciter que le Chèque-Santé d'une valeur de 100 à 400 euros, émis par l'assurance-maladie dans le cadre du dispositif d'aide à l'Acquisition d'une complémentaire santé (ACS) au bénéfice des personnes dont les ressources sont légèrement supérieures au seuil retenu pour la CMU (soit de 620,58 € à 744 € pour une personne seule) soit étendu à l'ensemble des travailleurs pauvres disposant d'un revenu équivalent à 880 € pour une personne seule⁶¹.

- La prévention du surendettement pour que le recours à l'emprunt ne soit plus utilisé comme un moyen de survie ou une échappatoire irraisonnés aux difficultés financières mais bien plus comme un outil facilitant l'accès à la réalisation de projets conformes aux moyens des emprunteurs. Le recours à l'emprunt en particulier par le biais de crédit à la consommation ou revolving, les cartes magasins... doit être d'avantage encadré. La loi Neiertz du 31 décembre 1989 en fixant un taux d'endettement maximum à 33% des ressources peine aujourd'hui à s'appliquer et dans les faits, il n'est pas rare de rencontrer des familles dont le taux d'endettement dépasse largement ce seuil. Il importe donc d'apporter une nouvelle réponse dans le domaine de la prévention du surendettement. Cela semble être en cours au travers du plan de lutte contre les crédits annoncé à la mi-mars par Madame Christine Lagarde, ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi dont le contenu sera présenté mi-avril qui prévoit que les établissements prêteurs seront désormais tenus de s'assurer que leurs clients ne sont pas déjà écrasés par les dettes et seront tenus de consulter le fichier qui recense les incidents de paiement (FICP). Reste que, la plupart du temps, on observe que le recours à l'emprunt pourrait être évité par la mise en place d'une gestion plus rigoureuse de leur budget par les ménages. C'est pourquoi la mise en place d'une formation permettant de mieux appréhender l'utilisation des moyens financiers dont chacun dispose doit également être perçue comme une voie d'action complémentaire. Des cours théoriques et pratiques d'économie familiales pourraient être dispensés et rendus obligatoires au sein des collèges.

La reconnaissance législative de ces nouveaux droits opposables sur l'ensemble du territoire national permettra d'apporter une réponse efficace aux problématiques sociales émergentes, en particulier au sein des foyers de travailleurs pauvres.

Elle apportera aussi une légitimité à agir et une reconnaissance renforcée de l'utilité des actions facultatives jusqu'à présent mise en œuvre au sein des CCAS/CIAS. et fera ainsi glisser ces acteurs publics territoriaux au rang de partenaires ayant un poids plus fort face à celui du département dans l'organisation administrative de l'action sociale.

II. CLARIFIER ET REDÉFINIR LES COMPÉTENCES AU SEIN DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

Pour renforcer la lisibilité et l'accessibilité de l'action sociale locale, il importe d'opérer une nouvelle répartition des rôles entre chaque interlocuteur mais également d'affirmer leurs compétences. Ainsi, si l'organisation administrative positionne le département comme un acteur majeur de l'action sociale locale, l'échelon infra-départemental et plus particulièrement l'intercommunalité offre une opportunité de proximité avec les bénéficiaires potentiels de l'intervention publique qui doit aujourd'hui faire l'objet d'une attention plus grande. La montée en puissance de l'intercommunalité est une réalité incontournable du gouvernement local français. Elle est appelée à jouer un rôle croissant dans le domaine de l'action sociale locale qui se justifie pleinement par l'expérience et la capacité d'innovation sociale importantes dont les structures d'action sociale infradépartementales ont su faire preuve ces dernières années. Plusieurs éléments pèsent d'ailleurs en faveur d'une meilleure prise en compte de l'intercommunalité. On retiendra que les territoires intercommunaux correspondent à des espaces conformes à la réalité de la vie des citoyens, qu'ils sont dotés de moyens financiers leur permettant de développer des services à la population novateurs y compris en milieu rural et qu'ils sont, de fait, l'expression d'un regroupement volontaire de plusieurs communes engagées dans une démarche collaborative. Cette coopération volontaire est par nature conforme à l'état d'esprit de partage des tâches qui préside en matière d'action sociale locale et permet d'envisager sereinement la construction d'une action sociale territoriale cohérente et mutualisée. C'est la raison pour laquelle, le législateur devrait conférer à l'intercommunalité une mission sociale clairement définie autour du droit opposable à l'action sociale locale que nous avons défini précédemment.

- La généralisation de la création des CIAS sur l'ensemble du territoire national permettrait au législateur d'envisager de leur confier la gestion de cette compétence nouvelle et ainsi, de faire de ces structures des interlocuteurs privilégiés et identifiés.
- Cette nouvelle compétence autorisera également le législateur à repenser son soutien au financement de l'action sociale locale selon un mode compensatoire qui reste à définir.

Cette compensation ne devrait, semble-t-il, pas être trop importante dans la mesure où l'on s'engage dans une démarche concomitante de rationalisation des dépenses induites par une meilleure coordination des actions menées par les différents partenaires.⁶²

• Il est envisageable que les CIAS remplissent le rôle de guichets uniques «virtuels» capables :

- d'apporter une réponse globale et adaptée à la situation déterminée d'une personne en mobilisant un ensemble d'acteurs pertinents.

- d'intervenir le plus tôt possible auprès des personnes en difficulté en bénéficiant du soutien de la cellule de coordination intercommunale⁶³ ou pour faire suite à la sollicitation d'un partenaire. Par exemple, on pourrait imaginer que, lors de la mise en place d'un arrêt de saisie sur salaire, l'entreprise alerte la cellule de coordination qui elle-même demandera au CIAS de prendre contact avec le foyer concerné afin de l'encourager à s'inscrire dans un accompagnement social.

Parce que les bénéficiaires éprouvent parfois la plus grande difficulté à demander un soutien social, il ne s'agit pas ici de solliciter la création de sorte de «maisons de solidarité» qui regrouperaient l'ensemble des partenaires de l'action locale au sein d'une même structure dont les portes sembleraient infranchissables pour nombre de demandeurs acceptant mal leur situation.

Cette hypothèse ne remet pas en cause les missions actuelles et le rôle de chef de file du département mais permettrait la mise en place d'une voie d'intervention complémentaire, lisible, concertée et uniforme sur l'ensemble du territoire national.

La première conséquence de la démarche de cloisonnement des compétences issue de la décentralisation est la revendication des élus à pouvoir intervenir dans tous les domaines perçus comme politiquement pertinents. Force est de constater que l'action sociale figure malheureusement en bonne place parmi les voies d'action électoralistes et cette situation de «concurrence» encourage indéniablement l'innovation sociale. Mais, elle est également pourvoyeuse de luttes de position et de pouvoir entre les différents élus dont la différence de couleur politique accentue encore ce phénomène.

• C'est pourquoi, il importe de favoriser une homogénéisation des relations qui régissent la collaboration (de fait ou programmée) existante entre les collectivités locales que sont le département et les structures infradépartementales.

L'objectif principal de la contractualisation entre collectivités locales, est celui de la bonne gestion qui renvoie à la recherche d'efficacité et d'adéquation la plus efficiente possible des moyens par rapport aux résultats attendus. L'utilité recherchée dans le cadre du contrat n'est alors pas tant de produire des obligations, mais plutôt d'aboutir à un accord faisant suite à une négociation.

Les contrats, parce qu'ils sont censés consacrer des engagements réciproques, doivent concourir durablement à la

stabilisation des relations entre les collectivités locales signataires. Il importe que cette relation contractuelle s'inscrive dans la durée et ne soit pas trop fréquemment, ni trop impunément, soumise à des négociations qui perdraient leur sens face aux rapports de force politiques.

- La collaboration des collectivités départementales et infra-départementales lorsqu'elle concerne par exemple la question de l'instruction des demandes d'aides légales devrait faire l'objet d'une contractualisation uniformisée sur l'ensemble du territoire national et donner lieu à une indemnisation forfaitaire unique fixée par le législateur.

III. ROMPRE AVEC LA MAUVAISE COORDINATION DES DIFFÉRENTS PARTENAIRES

...et se donner les moyens d'associer durablement les institutions locales en favorisant la mise en œuvre d'un système de pilotage à l'échelle du territoire pour assurer la pérennité et l'adaptabilité de la démarche.

La mauvaise, voire l'absence de coordination des différents partenaires de l'action sociale locale a pour conséquence que l'on assiste parfois à une sorte de surenchère, à un activisme social des élus qui ne rechignent pas à calquer leur intervention sur des dispositifs déjà mis en place par d'autres acteurs.

Il importe donc de rompre avec cette mauvaise habitude qui, dans les faits, nuit à la lisibilité et à l'efficacité de l'action sociale locale.

Il faut dépolitiser l'action sociale locale. Pour cela, et nous rejoignons ici une proposition formulée par l'IGAS dans son rapport annuel 2007-2008, on pourrait envisager de recourir, en interne, à la méthode ouverte de coordination (MOC)⁶⁴ utilisée pour régir les relations entre l'Union Européenne et les États membres.

Cette méthode présente le double avantage de supposer une véritable convergence des politiques et la mise en place d'une évaluation et d'un suivi permettant la définition de « bonnes pratiques » entre les différents acteurs.

Pour autant, le caractère non-contraignant de cette démarche risque d'en limiter l'efficacité et de ralentir la mise en convergence des différentes politiques. C'est pourquoi, un certain nombre de mesures réglementaires doivent être prises afin de faciliter sa mise en œuvre.

Parmi celles-ci le législateur doit favoriser une meilleure convergence des politiques mises en œuvre sur le territoire en imposant la mise en place d'une cellule de coordination à l'échelle infra-départementale qui associerait l'ensemble des « forces vives » de l'action sociale locale : CIAS/CCAS, administrations déconcentrées de l'État, département, mais également les partenaires incontournables que sont

les associations caritatives, les bailleurs sociaux ou encore les entreprises...

Cette cellule de coordination, qui pourrait être issue de la création d'un service intercommunal composé d'une dizaine de techniciens recrutés pour leur expertise, serait chargée d'assurer la conduite opérationnelle du projet de développement local d'action sociale.

Les missions concrètes de cette cellule de coordination pourraient consister en :

- Ingénierie de projet :

Sous le contrôle d'un comité de pilotage, la cellule de coordination serait chargée de concevoir, adapter et déployer les dispositifs opérationnels de conduite de projets : fonctionnement et organisation technique des outils de pilotage, gestion du dispositif de circulation de l'information entre les partenaires...

- Accompagnement du comité de pilotage (conférence permanente) :

La préparation des échanges à mettre en œuvre au sein du comité de pilotage appartiendrait à cette structure qui remplirait ici un rôle d'aide à la décision, grâce à l'élaboration d'analyses et de coordination de l'information recueillie auprès des différents partenaires.

- Accompagnement des différents partenaires :

En opérant une centralisation des données concernant les bénéficiaires et l'aide qu'ils ont déjà obtenue ou sollicitée auprès des structures, la cellule de coordination jouerait le rôle d'interface et faciliterait la mise en place d'un accompagnement et d'un suivi social global.

On peut ici envisager que la cellule de coordination sollicite l'intervention du CIAS auprès des bénéficiaires, dès les premiers signes de difficultés, afin de l'épauler en lui transmettant une information adaptée et lui permettre ainsi d'éviter le basculement vers une situation insurmontable.

La gestion de cette base de données informatisée permettrait de contrecarrer plus efficacement le « clientélisme » de certains bénéficiaires qui n'hésitent pas à solliciter alternativement les structures. L'utilisation de cette base de données serait strictement encadrée afin d'assurer la protection de la vie privée des bénéficiaires (CNIL). Les partenaires de l'action sociale pourraient contacter la cellule de coordination intercommunale pour solliciter l'interrogation de cette base de données afin de savoir si le demandeur bénéficie du soutien parallèle d'une autre structure. La cellule de coordination lui répondrait simplement par l'affirmative ou la négative, sans pour autant lui indiquer le contenu de ce soutien complémentaire. La structure de soutien restera libre d'accorder ou non son aide et pourra, le cas échéant, orienter le demandeur vers d'autres acteurs partenaires.

L'accompagnement des partenaires pourrait également résulter de la mise en œuvre d'un soutien technique : recherche de partenariats possibles dans le cadre de projets, recherches de fonds...

- Évaluation et prospective :

Par la réalisation annuelle d'un bilan de l'action sociale menée par les différents acteurs du territoire et un recensement des problématiques sociales observées, la cellule de coordination aurait pour mission de «prendre le pouls social du territoire» chaque année et d'avoir une vision prospective sur l'évolution de la situation sociale du territoire afin de définir les voies et moyens d'actions à développer.

- Prise en charge de la communication :

Il pourrait également appartenir à cette cellule de coordination de concevoir, planifier et mettre en œuvre la communication autour du projet de développement local d'action sociale, afin de permettre au plus grand nombre d'identifier les dispositifs existants.

Un tel outil de gouvernance, soumis à une obligation de neutralité et d'indépendance politique, permettrait la mobilisation et l'implication de tous les acteurs (tant publics que privés) mais également des habitants eux-mêmes dans l'élaboration des mesures sociales et garantirait une plus grande adéquation des missions, méthodes et moyens de chacun. Elle présenterait l'avantage d'apporter une réponse à plusieurs points de blocages actuels en :

- contraignant les différents partenaires à prendre la mesure de l'impact de leurs actions ;
- mettant en lumière les «doublons» et en assurant un recensement exhaustif des différents dispositifs existants sur le territoire ;
- favorisant une réalisation plus rigoureuse de l'analyse annuelle des besoins sociaux par les CIAS ;
- encourageant et en valorisant les initiatives innovantes ;

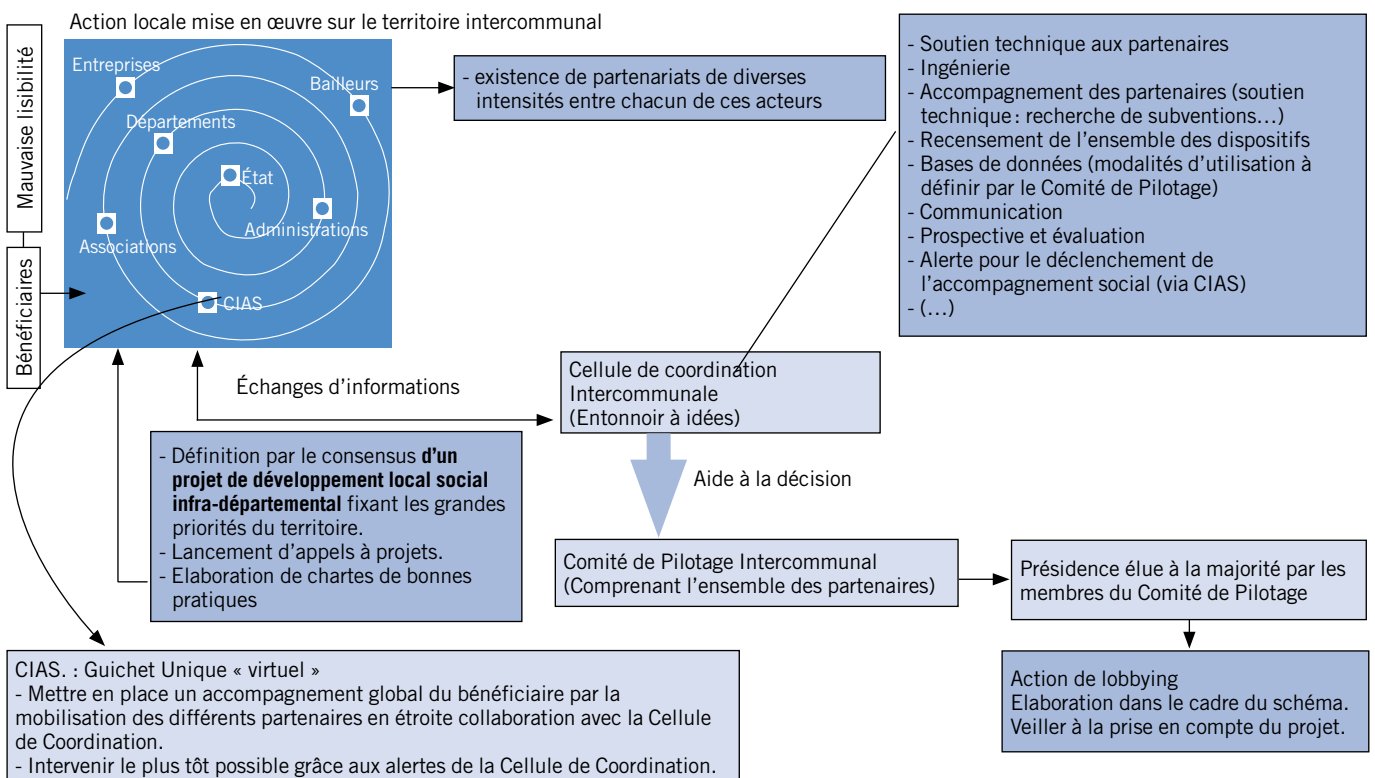
- facilitant une prise en charge plus efficace et plus précoce des bénéficiaires par les travailleurs sociaux.

Par ailleurs, afin de permettre la pérennité et l'adaptabilité de la démarche et pour répondre à la nécessité d'une meilleure rationalisation des coûts induits par la mise en œuvre de dispositifs d'action sociale à l'échelle locale, d'une uniformisation et d'une adaptation constante des processus de soutien sociaux mis en œuvre, il importe d'envisager la création d'un comité de pilotage qui travaillerait en étroite collaboration avec la cellule de coordination.

Ce comité de pilotage (conférence permanente), serait placé sous la direction d'un bureau élu regroupant l'ensemble des décideurs susceptibles de rendre les arbitrages nécessaires à la conduite du projet de développement local d'action sociale.

Il lui appartiendrait de par sa vocation stratégique de :

- déterminer par la voie du consensus les grands objectifs visés par le projet de développement local d'action sociale,
- d'assurer la révision régulière du périmètre et des ambitions du projet afin d'en assurer l'adéquation constante avec les besoins émergents,
- définir une articulation entre les différents partenaires et les modalités concrètes de sa mise en œuvre par l'adoption de charte de «bonnes pratiques»,
- lancer des appels à projets fédérateurs pour encourager la mise en place de nouveaux dispositifs ou partenariats,



- être associé à la concertation mise en œuvre dans le cadre de l'élaboration de schémas afin de veiller à la prise en compte du projet de développement local d'action sociale par les collectivités publiques.

Enfin, parce qu'il importe de préserver une marge de manœuvre réelle à chacun des partenaires. Ces derniers devront conserver une réelle autonomie dans la gestion et la définition de leurs actions.

- Mettre en place un accompagnement global du bénéficiaire par la mobilisation des différents partenaires en étroite collaboration avec la Cellule de Coordination.
- Intervenir le plus tôt possible grâce aux alertes de la Cellule de Coordination.

Conclusion : récapitulatif des préconisations formulées à l'issue de cette étude

1. Intervention du législateur pour créer un droit opposable à la solidarité locale qui devra s'articuler autour d'un tronc commun de mesures fondamentales pour la préservation de la cohésion sociale que sont : l'alimentaire, la préservation d'un mode de vie décent, l'accès aux soins et prévention du surendettement.
2. Conférer à l'intercommunalité la compétence pour la mise en œuvre du droit opposable à l'action sociale locale évoqué ci-dessus.
3. Généralisation de la création des CIAS sur l'ensemble du territoire national afin de faire de ces structures des interlocuteurs privilégiés et identifiés.
4. Permettre aux CIAS de remplir le rôle de guichets uniques «virtuels» capables d'apporter une réponse globale et adaptée à la situation déterminée d'une personne en mobilisant un ensemble d'acteurs pertinents et d'intervenir le plus tôt possible auprès des personnes en difficultés.
5. Encourager le législateur à repenser son soutien au financement de l'action sociale locale selon un mode compensatoire qui reste à définir en fonction des nouvelles données du droit opposable social.
6. Favoriser une contractualisation uniformisée sur l'ensemble du territoire national donnant systématiquement lieu à une indemnisation forfaitaire unique fixée par le législateur.
7. Le législateur doit favoriser une meilleure convergence des politiques mises en œuvre sur le territoire en imposant la mise en place d'une cellule de coordination à l'échelle intercommunale chargée de «prendre le pouls social du territoire» qui associerait l'ensemble des forces vives de l'action sociale locale.
8. La gestion par la cellule de coordination intercommunale d'une base de données informatisée, alimentée par l'ensemble des partenaires de l'action sociale.
9. La conception et la mise en place de supports de communication et d'échanges d'information sur l'ensemble des

dispositifs existants à l'échelle du territoire intercommunal confiée à une cellule de coordination intercommunale.

10. La création d'un comité de pilotage à l'échelle intercommunale (sorte de conférence permanente) chargé en particulier de déterminer par la voie du consensus les grands objectifs visés par le projet de développement local d'action sociale, d'en assurer la révision régulière, de faciliter les relations entre les différents partenaires, d'élaborer de chartes de «bonnes pratiques», de lancer des appels à projets fédérateurs et de veiller à la prise en compte du projet de développement local d'action sociale par les collectivités publiques partenaires.
11. Intervention du législateur pour que les bailleurs sociaux uniformisent leurs procédures de recouvrement des impayés de loyer.
12. Intervention du législateur visant à rendre la souscription à une mutuelle de santé complémentaire obligatoire.
13. Extension du dispositif Chèque-santé émis par l'assurance-maladie dans le cadre du dispositif d'aide à l'Acquisition d'une Complémentaire Santé à l'ensemble des travailleurs pauvres disposant d'un revenu équivalent à 880 € pour une personne seule.
14. Introduction de cours théoriques et pratiques d'économie familiale dans la formation dispensée dans l'enseignement secondaire.

Notes

- 1) Au-delà de 6 mois de recherche d'emploi, la personne passe dans la catégorie des inactifs.
- 2) Cité dans le rapport d'information du Sénat n° 445 relatif aux politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Rapporteur: Monsieur le Sénateur Bernard SEILLIER p 193
- 3) Voir annexe 1
- 4) Voir annexe 2: 2008 HHS Poverty Guidelines U.S. Department of Health & Human Services pour les données américaines puis, conversion en euro (taux retenu: 1 \$ = 0,76596 €) et données retranscrites par mois (/12) et par jour (365 jours/an)
- 5) Mais, le «pauvre» américain a également des conditions de vie très particulières puisque les statistiques font apparaître que: 54% de ceux qui sont considérés comme pauvres sont propriétaires d'une maison; 76% disposent de l'air conditionné; 75% d'entre eux bénéficient d'au moins deux chambres pour vivre; le pauvre «moyen» américain est mieux logé que la moyenne des individus habitant Paris, Londres, Vienne ou Athènes; 75% d'entre eux possèdent une voiture, 30% en possèdent deux; 97% des pauvres ont une télé couleur; 50% en ont deux... Statistiques du Bureau of Census, citées dans l'article "How Poor Are America's Poor? Examining the «Plague» of Poverty in America, rédigé par Robert E. Rector
- 6) Conseil des ministres de l'Union Européenne, 19 décembre 1984, cité dans le rapport 2007-2008 de l'Observatoire National de la pauvreté et de l'exclusion sociale p 18
- 7) Équivalence dite échelle de l'OCDE, il existe aussi une échelle d'Oxford qui compte le deuxième adulte pour 0,7 et les enfants pour 0,5. Source Alternatives économiques, n° 155, janvier 1998.
- 8) La Parité du Pouvoir d'Achat (PPA) permet de mesurer combien une devise permet d'acheter de biens et services dans chacune des zones que l'on compare. NB: cette méthode est sujette à caution, puisque la consommation des ménages pauvres peut être différente de celle du ménage représentatif, servant à l'établissement des taux de parité de pouvoir d'achat.
- 9) Source Rapport de la Commission européenne sur la situation sociale 2008.
- 10) Voir Annexe 3 pour liste complète
- 11) Le coefficient de GINI est une mesure du degré d'inégalité de la distribution des revenus dans une société donnée, développée par le statisticien italien Corrado Gini. Il est représenté par la courbe de Lorenz représentant la répartition des niveaux de vie entre déciles de la population. En France, l'indice de GINI est estimé à 0,27 contre une moyenne de 0,31 pour les pays de l'OCDE.

- Source: Michael Förster et Marco Mira d'Ercole; OCDE 2005.
- 12) Les niveaux de vie en 2006, INSEE Première juillet 2008
- 13) Le revenu disponible d'un ménage est un revenu après redistribution par l'impôt et les prestations sociales. Il comprend l'ensemble des revenus déclarés à l'administration fiscale (revenus d'activité salariée ou indépendante, indemnités de chômage, pensions d'invalidité ou de retraite, pensions alimentaires, revenus du patrimoine soumis à l'impôt sur le revenu hors prélèvement libératoire) augmentés des prestations sociales non imposables (prestations familiales, allocations logement, minima sociaux) et diminués des impôts directs (impôt sur le revenu, taxe d'habitation, contribution sociale généralisée et contribution à la réduction de la dette sociale).
- 14) Annexe 4: grille de revenus permettant de déterminer le seuil de pauvreté en fonction de la composition du foyer (tableau 1) proportion de personnes pauvres selon le type de ménage (tableau 2)
- 15) Source Restos du cœur.
- 16) Le Figaro, Les plus pauvres restent plus touchés par la crise, article de Guirec Gombert, édition du 23 décembre 2008.
- 17) Propos recueillis lors d'une permanence. Jacqueline, 54 ans, ouvrière. Elle vit seule depuis son divorce et le départ de ses enfants.
- 18) L'Indice de Développement Humain (IDH), qui est un indice statistique composite, créé en 1990 par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), s'efforce de mesurer le bien-être des populations et d'intégrer, dans la mesure du niveau de vie par pays, des variables telles que l'espérance de vie, le taux de mortalité infantile, l'accès à l'enseignement et le taux d'alphabétisation. L'IDH se calcule comme moyenne des indices de longévité, niveau d'éducation et niveau de vie. Ces indices sont calculés à partir d'une donnée chiffrée par interpolation linéaire entre deux valeurs extrêmes possibles et/ou admissibles de cette donnée; la valeur maximale correspond à un indice de 1 (excellent) et la valeur minimale, de 0 (exécutable). Voir formule en annexe 5
- 19) Évaluation de l'estime de soi au travers de l'échelle de Rosenberg. *Conceiving the self*. Basic Books. NY
- 20) Annexe 6: tableau de répartition du montant du revenu médian en fonction de la composition du ménage par mois, an, et jours.
- 21) Annexe 7: différentiel de ressources mensuelles entre le seuil de pauvreté et le revenu médian selon la composition du ménage
- 22) Seuil déterminé par le Conseil d'Administration établi selon un barème spécifique (voir annexe 8)
- 23) Source: rapport de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale 2007-2008
- 24) Voir annexe 9 pour liste complète des distinctions obtenues par la ville de Beauvais entre 2001 et 2008
- 25) Retransmission sur écrans géants de la Coupe du Monde de Football, Fête de la Musique, mise en place d'animations populaires et festives telles que Beach Beauvais (plage de sable en centre-ville) ou les Fêtes de Noël (patinoire et marché de Noël), etc.
- 26) Rapport de la commission « mesure du pouvoir d'achat des ménages » présidée par Monsieur Alain Quinet, Inspecteur Général des Finances à Madame Christine Lagarde, ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, remis le 6 février 2008. Rapporteur: Nicolas Ferrari.
- 27) Loi n° 2008-111 du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat publiée au Journal Officiel du 9 février 2008
- 28) Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 dite loi TEPA publiée au Journal Officiel du 22 août 2007
- 29) L'opération « Noël pour Tous », qui à elle seule comptabilise 25 476 personnes sur ces quatre années, a été volontairement écartée pour plus de lisibilité.
- 30) « Les aides facultatives et secours délivrés par les CCAS/CIAS » publication UNCCAS septembre 2007
- 31) Dictionnaire Larousse
- 32) NB: La Région a volontairement été écartée de cette étude dans la mesure où son intervention se cantonne à l'élaboration des politiques de formation professionnelle et ne recouvre pas le champ particulier de l'action sociale en faveur de personnes en situation difficile.
- 33) Avis du Conseil Économique et Social « L'accès de tous aux droits de tous, par la mobilisation de tous » Rapporteur Monsieur Didier ROBERT, au nom de la section des affaires sociales présidée par Madame Paulette HAUFMAN, adopté en séance plénière les 17 et 18 juin 2003.
- 34) Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le Revenu de Solidarité Active
- 35) Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales
- 36) Article 72-2 de la Constitution
- 37) Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83.8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.
- 38) Art 121-1 CAFS
- 39) Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation du revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.
- 40) Voir annexe liste des textes législatifs et réglementaires rien que durant l'année 2008
- 41) Loi du 13 août 2004 précitée art 49
- 42) Décret n° 54-611 du 11 juin 1954 portant règlement d'administration publique pour l'application des dispositions générales du 29 novembre 1953 relatif à la réforme des lois d'assistance.
- 43) Loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé.
- 44) Décret n° 95-562 du 6 mai 1995 relatif aux centres communaux et intercommunaux d'action sociale ainsi qu'aux sections de centre communal d'action sociale des communes associées et portant dispositions particulières applicables aux centres communaux d'action sociale de Marseille et de Lyon
- 45) idem
- 46) idem
- 47) Le prix Territoria organisé conjointement par le Sénat et l'Observatoire National de l'Innovation Publique récompense les réalisations originales et innovantes des collectivités territoriales qui contribuent à améliorer la qualité et l'efficacité du service public.
- 48) Relevant de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale: rénovation des structures pour personnes âgées ou handicapées, structures d'hébergement d'urgence, services d'aide à domicile, services de soins infirmiers à domicile...
- 49) Décret de 1995 précité
- 50) Article L.1111-2 du CGCT
- 51) Décision n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003 relatif à la loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité
- 52) Conseil d'État, Rapport public 1996 sur le principe d'égalité
- 53) Idem
- 54) IGAS Rapport annuel 2007-2008 Les politiques sociales décentralisées, novembre 2008
- 55) Assemblée Nationale, rapport d'information N° 1153 du 8 octobre 2008 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la clarification des compétences des collectivités territoriales présenté par MM. Didier QUENTIN et Jean-Jacques URVOAS, Députés, en conclusion des travaux d'une mission d'information présidée par M. Jean-Luc WARSMANN.
- 56) Rapport annuel pour 2005 de l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) p 187.
- 57) M. Alain LAMBERT, Sénateur de l'Orne, « Les relations entre l'État et les collectivités locales » Rapport au Premier ministre, décembre 2007
- 58) Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.
- 59) Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République
- 60) « Art. 25. - Les recettes d'exploitation et de fonctionnement du centre d'action sociale peuvent comprendre notamment: les subventions versées par la commune, les produits provenant des prestations de services fournies par le centre, les versements effectués par les organismes d'assurance-maladie, d'assurance vieillesse, les caisses d'allocations familiales... pour leur participation financière aux services gérés par le centre, le produit des prestations remboursables, les subventions d'exploitation et les participations, les remboursements des frais liés à l'établissement des dossiers de demandes d'aide sociale légale, les ressources propres du centre, notamment celles provenant des dons et legs qui lui sont faits, le tiers du produit des concessions de terrains dans les cimetières. »
- 61) Voir tableau en annexe 7.
- 62) Voir proposition n° 3
- 63) idem
- 64) La MOC a été introduite au Conseil de Lisbonne pour diffuser les meilleures pratiques et assurer la plus grande convergence au regard des principaux objectifs de l'Union Européenne. Elle est conçue comme une méthode de gouvernance souple.