

**CONGRES annuel 2011 de l'UNCCAS, Paris**  
**DISCOURS de Patrick Kanner, Président national**  
**27 septembre 2011**

Seul le prononcé fait foi

Mesdames, messieurs les élus et responsables de CCAS et CIAS,  
Mesdames, messieurs,  
Chers amis,

On évoque souvent le « train de sénateur » pour désigner une démarche à la fois lente et assurée. Je veux croire que ce week-end sénatorial aura été, pour certains d'entre vous, beaucoup plus animé que ne le laisse entendre cette expression !

Après une rentrée sur les « chapeaux de roue », les mois à venir s'annoncent tout aussi chargés pour nous tous. Nous entrons en effet dans une période particulière de notre vie démocratique. Un moment porteur d'espoirs pour la grande majorité de nos concitoyens.

Or, comme le soulignent la plupart des observateurs : ces mêmes concitoyens sont aujourd'hui en quête de sens. Ils attendent du responsable politique qu'il soit à la hauteur de ses engagements ; de l'entreprise qu'elle assume ses responsabilités sur le plan économique mais aussi social ; du parlementaire qu'il légifère en toute équité ; des acteurs sociaux qu'ils fassent progresser le mieux vivre ensemble dans notre pays.

Quant à nos usagers, ils comptent sur nous, CCAS et CIAS, pour que nous soyons à leurs côtés. Non pas dans une seule logique d'assistance et de secours d'urgence - certes importante - mais bien dans une logique de prévention et de lien social.

Pour l'ensemble des acteurs politiques, économiques et institutionnels, l'enjeu est donc que nous puissions assumer nos responsabilités pour donner de nouvelles perspectives et redonner du sens aux solidarités que je nommerai intergénérationnelles, économiques et enfin territoriales.

Pour ce qui est des solidarités intergénérationnelles...

---

Ces dernières semaines, pour ne pas dire ces derniers jours, ont été particulièrement riches d'annonces, parfois contradictoires. L'UNCCAS a bien pris acte de la volonté du gouvernement de « lâcher du lest » et de parer au plus pressé via les financements supplémentaires dédiés notamment à l'aide à domicile. Sans doute fallait-il compenser l'annonce du report de la réforme de la dépendance...

Je crains néanmoins que ces moyens financiers ne répondent en rien aux difficultés structurelles que connaît le secteur depuis plusieurs années. Aussi, n'est-ce pas le report de la réforme en tant que tel qui nous inquiète, mais cette certitude que la situation, très préoccupante, va inévitablement s'aggraver.

La prise en charge de la perte d'autonomie est bien une question de société. Une question qui n'a de sens que si nous nous donnons les moyens de l'appréhender sous l'angle de la prévention, de l'accompagnement personnalisé, de l'accès de chacun à ses droits les plus fondamentaux.

Bien sûr, cette vision des choses, pour ne pas dire cette obligation à la fois éthique et morale, nous oblige à adapter notre système de protection sociale. A imaginer de nouvelles ressources. A repenser la place et le rôle de chacun des acteurs... Nous avons commencé à le faire. Il nous faudra continuer. Et surtout faire preuve d'ambition et de courage politique !

Il serait évidemment irresponsable d'occulter les difficultés économiques que traverse notre pays. Pour autant, nous ne pourrions indéfiniment laisser les marchés financiers et la conjoncture internationale -

par nature très changeante - dicter nos choix et remettre en cause les promesses sur lesquelles le Président de la République, lui-même, s'était engagé.

Pendant que les réformes de fond ne se font pas, d'autres au contraire continuent leur chemin. Un chemin dont on sait d'avance qu'il sera tout sauf une promenade de santé pour de nombreux acteurs locaux ! En effet, à défaut de réforme globale, une multiplicité de petites réformes et autres écritures administratives, nous enferment dans un dédale de mesures d'austérité sociale.

Un projet de refonte du système de tarification des Services de soins infirmiers à domicile (SSIAD) est ainsi en cours. Ce projet est guidé par des considérations arithmétiques et basé sur un mode de calcul contestable et peu représentatif. Il sera au final préjudiciable pour plus d'un tiers des CCAS gestionnaires du réseau ! Cette perspective est non seulement annoncée mais plus encore assumée par le ministère... Compte tenu de la gravité de la situation, notre conseil d'administration et notre Assemblée générale viennent de voter une motion à l'unanimité contre ce projet. Comment accepter en effet que le service public soit le plus touché, lui est qui est sollicité de toutes parts ?

Pour les services d'aide à domicile, le gouvernement a finalement annoncé des mesures d'urgence. Il n'était que temps ! Fallait-il que les gestionnaires aient tous jeté l'éponge ou mis les clés sous la porte, pour agir ? Jusqu'à quel point les élus locaux peuvent soutenir, à bout de bras, une activité relevant pourtant de la mission fondamentale de leur CCAS ? Ces questions méritent d'être posées quand on sait qu'un CCAS sur deux gère un service d'aide à domicile.

Face à la crise du secteur, l'UNCCAS et ses partenaires se sont rapprochés de l'ADF pour trouver, ensemble, des solutions concrètes sur le plan technique et financier. Nous ne pouvions pas faire l'économie de cette concertation nécessaire. Nos travaux se sont conclus la semaine dernière ! Le projet n'est pas parfait et l'UNCCAS restera vigilante sur certains points. Malgré cela, nous progressons.

Au-delà des services à domicile, l'UNCCAS a dès le départ élargi sa réflexion sur l'accompagnement de nos aînés autour de la notion d'habitat. Elle a ainsi souhaité redonner toute leur place aux logements foyers, dont les CCAS sont les principaux gestionnaires.

S'il eut été logique d'intégrer la modernisation de ces établissements dans un volet préventif de la réforme de la dépendance, l'UNCCAS ne compte néanmoins pas se soustraire aux objectifs qu'elle a fixés dans son plan stratégique à l'horizon 2014. Nous nous y sommes engagés. Ce plan de modernisation se fera. L'UNCCAS n'est d'ailleurs pas seule dans ce projet. La CNSA, la DGCS, la CNAV, mais aussi le ministère des finances et la Banque européenne d'investissements, sont parties prenantes. L'objectif est que nous ayons toutes les cartes en mains courant de l'année 2012 pour arrêter les grands axes qui seront déclinés par la suite.

L'UNCCAS est déterminée à mener à bien ce plan de modernisation. Outils de prévention, n'oublions pas que les logements foyers ont aussi une vocation sociale, qui trouve un écho particulier aujourd'hui. Les résultats du baromètre UNCCAS-Gazette santé-social l'ont en effet clairement montré tout à l'heure : les demandes d'aide financières des personnes retraitées sont en nette augmentation. Ce qui me pousse à évoquer le deuxième grand point de mon propos que sont... :

#### Les solidarités envers nos concitoyens les plus fragiles économiquement

---

Autre enseignement du baromètre : les CCAS sont de plus en plus sollicités par des usagers au pied du mur. Factures d'énergie, paiement du loyer... Sans parler des dépenses sacrifiées telles que les dépenses de santé.

La situation risque d'ailleurs de s'aggraver si l'on en croit cette proposition budgétaire consistant à taxer les complémentaires « santé » pour renflouer les caisses de l'Etat. Au final, quel autre choix auront les mutuelles que celui de répercuter cette hausse auprès de leurs adhérents ? Cette mesure ne permettra pas, c'est certain, de renforcer l'accès aux soins. Au contraire, c'est la « démutualisation » qui guette.

Au-delà des seules questions de santé, ce sont bien les politiques de prévention qui reculent tandis que la précarité, elle, gagne du terrain. Ce qui n'est bon pour personne. Et encore moins pour ces 8 millions d'individus disposant de moins de 954 euros par mois.

Face à cela, le service public de proximité ne doit pas démissionner. A la mesure de leurs moyens, les CCAS/CIAS ont plus que jamais un rôle indispensable en termes d'accès aux droits, de prévention, de lien social.

Ce rôle nous pousse par exemple, à l'UNCCAS, à vous encourager à faire de la domiciliation des bénéficiaires potentiels de l'Aide médicale d'Etat, une réalité. Conscients des difficultés pratiques et juridiques que cette obligation impose à bon nombre d'entre vous, l'UNCCAS entend néanmoins vous soutenir dans cette mission qui est la vôtre.

De même, pourquoi croyez-vous que l'UNCCAS s'est tant battue pour que les CCAS soient associés à la mise en place du RSA ? Non pas parce que le dispositif nous paraissait idéal. Ni même que nous pensions résoudre, d'un coup, la difficile équation de l'insertion économique et de l'accompagnement social. Non. Si l'UNCCAS s'est mobilisée, c'est d'abord et avant tout parce que les CCAS sont des acteurs clés de l'accès aux droits. Des interlocuteurs à l'écoute des usagers, au moment où ces derniers souhaitent ne pas être considérés comme de simples dossiers.

Certes, la mise en œuvre en œuvre du RSA souffre encore de nombreux dysfonctionnements. La Cour des comptes s'en est fait l'écho il y a peu, de même que Marc-Philippe Daubresse dans son dernier rapport. Si certaines de ses propositions sont contestables, d'autres méritent notre attention comme par exemple le fait d'améliorer l'offre de service de Pôle emploi ou de promouvoir l'utilisation de la clause sociale.

L'UNCCAS, qui avait été auditionnée en juin, a témoigné des limites du dispositif : relations difficiles entre partenaires, dichotomie entre accompagnement social et professionnel, objectifs de résultats peu réalistes pour de nombreux publics en situation de rupture sociale...

Le constat est par conséquent connu de tous. Il nous revient, à chacun et collectivement, d'affiner pour ne pas dire réinventer cet outil pour le rendre plus efficace. Au plan national et sur le terrain, l'UNCCAS et les CCAS et CIAS s'y emploient. Ils attendent que leurs partenaires puissent faire de même.

En matière d'insertion, sans doute faut-il aussi expérimenter d'autres méthodes, d'autres outils, d'autres pratiques. Face à l'extension des phénomènes de précarité, il est nécessaire de « jouer collectif » et donc de rester ouverts à de nouvelles complémentarités entre acteurs.

Pour illustrer mon propos, je prendrai l'exemple du microcrédit personnel dont les CCAS peuvent s'enorgueillir de représenter aujourd'hui le premier réseau d'accompagnement des bénéficiaires. La démarche, vous le savez, repose sur un accompagnement social et un partenariat préalable du CCAS avec l'établissement bancaire. Sous réserve que tout le monde joue le jeu, chacun y trouve son compte et remplit son rôle. Plus largement, l'UNCCAS a d'autres projets en matière d'inclusion bancaire, et nous y reviendrons dans les semaines à venir.

Pour l'heure, cet exemple est là pour vous dire que l'on peut tirer les choses vers le haut en prenant soin, non pas de stigmatiser les plus fragiles, ou de monter les gens les moins riches contre les gens les plus pauvres, mais bien de trouver des solutions concrètes pour lutter contre les phénomènes de précarité qui appellent à la mobilisation de tous.

Ceci suppose un vrai dialogue entre l'ensemble des acteurs publics et privés, institutionnels et économiques. Ce dialogue n'est possible que s'il repose sur un décloisonnement des approches dont le secteur social n'a peut-être pas toujours été coutumier. Mais le secteur privé l'est-il davantage ? Quelle image, autre que celle du traditionnel et poussiéreux bureau des pauvres, les entreprises ont-elles de l'action sociale publique de proximité ? Comment pouvons-nous la faire évoluer ? Sur quels types de

projets pouvons-nous faire converger nos intérêts ? Et surtout, qu'avons-nous à gagner et plus encore à perdre à nous ignorer mutuellement ?

C'est dans cet esprit que l'UNCCAS a créé son laboratoire d'idées, Ds org, et dans ce prolongement que nous organisons ce congrès sur le développement social durable. La responsabilité sociale des entreprises peut être autre chose qu'un effet de mode ou qu'une démarche marketing. Nous pouvons contribuer, nous acteurs sociaux, à lui donner du sens. Pour cela, osons innover. Pouvons les murs. Prenons des risques. Je ne dis pas que nous parviendrons, ni même que nous avons pour ambition, de rendre vertueux les acteurs économiques plus soucieux de leurs marges bénéficiaires que du bien-être de nos usagers. Pour autant, j'estime qu'il est de notre devoir d'explorer toutes les pistes susceptibles d'améliorer les conditions de vie de nos usagers en difficulté, quitte à bousculer nos habitudes.

Certaines de ces pistes ont par exemple conduit à des rapprochements entre Ds org et la Fondation d'une enseigne de la grande distribution, autour de la mise en place d'épiceries solidaires. Pour autant, ce partenariat public-privé autour de l'aide alimentaire ouvre des perspectives, a fortiori dans le contexte européen de réduction drastique des financements communautaires dans ce domaine. A ce sujet, les parlementaires européens que nous avons sensibilisés nous soutiennent et regrettent, comme nous, qu'une poignée d'Etats mettent à ce point en péril le programme européen... Mais nous en reparlerons plus longuement, début octobre, lors de notre journée-débat thématique que nous organisons et de la parution du prochain numéro de « Enquêtes et observation sociales » consacré à l'implication des CCAS dans l'aide alimentaire.

Pour en revenir à cette meilleure complémentarité entre acteurs que j'appelle de mes vœux, je dirais qu'elle s'inscrit en toute logique dans les démarches de développement durable, thème de notre congrès. Cette recherche de complémentarité vaut à la fois au plan économique, mais aussi territorial, en ce qu'elle complète et enrichit le principe de subsidiarité. Ce qui m'amène à aborder le 3<sup>ème</sup> et dernier point de mon propos :

#### Les solidarités territoriales

---

1<sup>er</sup> constat, indiscutable: notre pays connaît de fortes disparités territoriales, que ce soit en matière d'attractivité économique ou encore d'accès et de maillage des équipements et services sanitaires ou sociaux ;

2<sup>ème</sup> constat, d'actualité : le resserrement des marges de manœuvre de l'ensemble des collectivités locales est une réalité. Aux difficultés financières viennent d'ailleurs s'ajouter désormais la frilosité des banques à leur égard.

3<sup>ème</sup> et dernier constat : du fait du gel des dotations de l'Etat pour 3 ans, le principe de péréquation a connu des heures plus glorieuses...

En un mot : le contexte financier est tendu. Et ce resserrement général a et aura un impact direct dans le domaine social.

Alors que faire ? Renforcer les outils de péréquation verticale, comme le préconisent les parlementaires ? Instaurer un nouveau système de redistribution entre les communes riches et les communes pauvres, comme le prévoit le gouvernement d'ici 2015 ? Faut-il créer une agence de financement des investissements locaux, en complément de l'offre bancaire, comme le suggère des élus locaux ? Et dans le domaine social, faut-il créer un fonds d'investissement territorial mutualisé pour lutter contre les inégalités en termes d'offre d'établissement et de services, comme l'UNCCAS l'avait proposé dans le débat sur la dépendance ? Les pistes ne manquent pas. En tout état de cause, ce constat nous oblige à repenser et cultiver nos complémentarités sur le terrain.

La réforme territoriale n'y est pas parvenue. Elle n'a fait qu'effleurer la question centrale de la répartition des compétences au travers de l'instauration de schémas d'organisation entre régions et départements d'ici 2015. Ces schémas auront, je le rappelle, une incidence sur les financements ou non des projets communaux. Les élus locaux devront par conséquent être associés aux concertations préalables. Ces concertations, le maire de Sarlat, chargé par le Président de la République de réfléchir

aux suites de la répartition des compétences, préconisait, il y a quelques jours, de les lancer au plus tôt. Pourquoi pas.

Si ce n'est qu'il faut aussi replacer ce débat dans un contexte plus large, à la fois au plan national mais aussi européen. Au plan national, il n'est qu'à voir les actuels regroupements intercommunaux pour mesurer à quel point le paysage est en train de changer. Les relations entre acteurs locaux, y compris dans le domaine social, s'en trouveront naturellement modifiées.

Un certain nombre d'échéances européennes nous concernent aussi directement en tant qu'élus locaux. Je pense par exemple à l'adoption des prochains programmes de cohésion européens, dont les négociations budgétaires doivent s'achever en 2012. Je pense aussi au sort qui sera finalement réservé aux services sociaux d'intérêt général, lesquels font l'objet d'une telle opacité juridique qu'aucune collectivité ne peut respecter à la fois les obligations posées par le droit français et par le droit européen ! Nous avons jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2012 pour tenter d'assurer une sécurité juridique au financement de ces services sociaux. La phase de concertation engagée par la Commission européenne a lieu en ce moment même. A nous, UNCCAS mais aussi ELISAN, de rester vigilants pour que la construction de l'Europe sociale ne soit pas une source de contraintes supplémentaires.

Consciente de toutes ces échéances et des évolutions de l'échiquier territorial, l'UNCCAS a à cœur de mettre à votre disposition les outils qui vous permettront de les anticiper au mieux mais aussi de conforter vos relations avec vos partenaires que sont les conseils généraux mais aussi les ARS, les services déconcentrés, les acteurs privés, etc. Et cela quelles que soient vos configurations territoriales. Parmi ces outils, je pense aux indicateurs que nous avons mis en place pour aider les petites communes à affiner la connaissance des besoins sociaux sur leur territoire. Je pense aussi à nos CCAS et CIAS d'outre-mer pour lesquels nous avons imaginé des outils d'« e-learning » ou apprentissage à distance, afin que l'éloignement géographique ne soit plus un obstacle à la professionnalisation de leurs équipes.

L'UNCCAS est là pour vous soutenir. L'UNCCAS est aussi là pour vous défendre. En particulier quand de basses manœuvres remettent en cause votre action au quotidien. Vous l'aurez compris, je veux parler ici de la proposition de loi du sénateur du Loiret, réélu, Eric Doligé.

N'y voyez rien de personnel, monsieur le sénateur, mais votre proposition de rendre facultative la création des CCAS et, plus encore, d'autoriser la commune à le dissoudre pour exercer en direct les missions de ce dernier, est tout sauf une bonne idée ! A ce stade de nos échanges, nous mettrons à votre crédit une hasardeuse pour ne pas dire dangereuse méconnaissance de l'action sociale publique de proximité.

Croyez-vous réellement que le fait de dissoudre le CCAS permettra aux élus communaux d'agir plus efficacement contre l'extension de la précarité ? De proposer des équipements plus adaptés aux personnes âgées ? De dépenser moins pour faire mieux ?... Si tel était le cas, monsieur le sénateur, sans doute y aurions-nous pensé nous-mêmes !

Soyons sérieux. L'heure n'est pas au moins-disant social. Se passer délibérément d'un outil efficace, utile et nécessaire à nos concitoyens les plus fragiles relève au mieux d'une contradiction ou d'un anachronisme ; au pire d'une négation pure et simple de la progression de la demande sociale dans notre pays.

J'ajouterai que cette proposition manque de fondement et de crédibilité sur le plan éthique, juridique, financier et territorial. Oserais-je vous rappeler que les prises de décision en conseil d'administration du CCAS apportent des garanties en termes de démocratie participative et de confidentialité. Des décisions prises loin de toute pression médiatique ou électoraliste donc.

Au-delà des arguments juridiques, que nous nous serions fait un plaisir d'évoquer avec vous si vous aviez daigné nous consulter au préalable, permettez-moi de vous sensibiliser sur un autre point : le fait de vouloir confier directement à la ville la gestion des dispositifs et des politiques sociales n'entraîne généralement pas d'économies. A moins, bien sûr, de vouloir observer la même logique obsessionnelle

de réduction des effectifs imposée par la Révision générale des politiques publiques. Avec les dégâts que nous connaissons en termes de qualité de service rendu aux usagers. Croyez-le ou non, les personnels des CCAS et CIAS sont des personnels qualifiés. Leur niveau d'expertise et leur professionnalisme ne sont en rien des investissements superflus.

Non content de vous débarrasser du CCAS, vous envisagez également de mettre fin à la dynamique engagée ces dernières années autour de la création des centres intercommunaux d'action sociale. S'agit-il de simplifier les normes ou de détricoter les dispositions progressistes adoptées en 2005, à l'issue de la loi de cohésion sociale ?

A l'époque, c'est justement en voulant répondre à la question pertinente de l'action sociale des petites communes que le consensus avait été trouvé et que le législateur s'était orienté vers le développement de l'intercommunalité sociale. Aujourd'hui, ne pensez-vous pas qu'il serait judicieux de poursuivre nos investigations de ce côté-ci plutôt que de faire table rase des CCAS et des CIAS ? Ainsi, aiderons-nous davantage les élus des petites communes à remplir leurs obligations plutôt que de les inciter, comme vous le faites, à se désengager et à s'affranchir de leurs responsabilités.

Je laisse ces réflexions à votre sagacité. Je ne doute pas que vous saurez apprécier leur bienfondé. Dans le cas contraire, soyez-en sûr que l'UNCCAS saura monter au créneau, avec l'appui de ses partenaires, nombreux, et de chacun des membres de son réseau.

Tout est donc question de responsabilité, d'équité, de justice sociale. Pour terminer, je reprendrai le constat fait en son temps par le Médiateur de la République selon lequel les réformes de notre pays se font trop vite sans que les dommages collatéraux qu'elles induisent en soient suffisamment mesurés. Le risque est d'aboutir à une fragmentation de la société dont aucun d'entre nous ne sortira grandi.

Le service public local n'est pas là pour panser indéfiniment les plaies d'une société victime du chacun pour soi. Mais bien pour permettre, à tous, de se projeter sereinement dans l'avenir et de participer pleinement à la vie de la cité.

Il n'y a pas si longtemps, les sénateurs suggéraient, en matière de gouvernance territoriale, de « Faire confiance à l'intelligence territoriale ». Mesdames, Messieurs, nous avons démontré depuis de nombreuses années que les CCAS et CIAS sont de vrais acteurs de cette intelligence territoriale. Par conséquent, mobilisons-nous !

Patrick KANNER  
Président de l'UNCCAS  
Le 27 septembre 2011