

L'avenir des dispositifs d'aides facultatives des CCAS/CIAS

Maj : avril 2009

La mise en œuvre du RSA

La loi généralisant le **Revenu de solidarité active** et réformant les politiques d'insertion adoptée le 1^{er} décembre 2008 met fin à la logique des aides connexes légales subordonnées à une appartenance statutaire (les aides délivrées au plan national du type prime de Noël ou exonération de la taxe de redevance télévision doivent être attribuées désormais en fonction des ressources de la personne et non plus de son statut de bénéficiaire de minima social).

Au plan local, pour préserver l'impact du RSA, la loi demande aux collectivités et à leurs établissements publics (dont les CCAS/CIAS) de veiller à cette même logique d'attribution, c'est à dire à privilégier la prise en compte des ressources de la personne et non son appartenance statutaire dans l'attribution de leurs aides dites « extra-légales » ou facultatives locales. Si de nombreux CCAS/CIAS ont déjà fait évoluer leurs pratiques en ce sens, notamment pour répondre aux besoins de nouveaux publics tels que les travailleurs pauvres, les échanges et la concertation menés avec l'ensemble des collectivités locales se poursuivent. Depuis janvier 2009, l'UNCCAS participe ainsi aux travaux menés par la sénatrice Sylvie Desmarescaux sur la question des droits connexes locaux liés à la mise en œuvre du RSA.

La réforme des collectivités

Parallèlement, de nombreux travaux parlementaires et autres démarches gouvernementales ont été lancés depuis 2008 sur le thème de la **répartition des compétences entre collectivités territoriales** : Révision générale des politiques publiques ; rapport du sénateur Alain Lambert sur les relations entre l'Etat et les collectivités locales (décembre 2007) ; rapport du député Warsmann sur la clarification des compétences (octobre 2008) ; rapport du comité pour la réforme des collectivités locales piloté par Edouard Balladur (mars 2009) ; mission sénatoriale sur l'organisation et l'évolution des collectivités locales présidée par le sénateur Claude Belot (pré-rapport en mars 2009).

L'UNCCAS a été auditionnée à deux reprises. D'une part, le 20 janvier 2009, par les membres du comité Balladur ; et d'autre part, le 31 mars 2009, par les membres de la mission Belot. Lors de ces deux auditions, l'UNCCAS a pu s'appuyer sur son Livre blanc de l'action sociale territoriale.

Au-delà des missions des CCAS/CIAS relevant de l'aide sociale légale, la question des politiques d'aides menées de **manière volontaire et facultative** par les communes/intercommunalités et leurs CCAS/CIAS est au cœur des débats liés à la fois à la mise en œuvre du RSA et aux projets de réforme des collectivités.

1/ Aides « extra-légales », « dispositifs d'aides facultatives »... de quoi parle-t-on ?

Rappel de la distinction entre aide légale et action facultative pour les CCAS/CIAS

Etablissement public administratif, le centre d'action sociale (CCAS-CIAS) met en œuvre la politique d'action sociale communale ou intercommunale au nom de son rôle de **prévention**, d'**animation** et de **développement social local**. Acteur de proximité, le CCAS/CIAS agit au travers de ses compétences en matière d'aide sociale légale et d'action sociale facultative.

NB : l'aide sociale légale constitue une obligation pour la collectivité publique et un droit pour l'individu. Elle recouvre l'ensemble des prestations dont les conditions d'attribution sont fixées par la loi.

A l'inverse, l'action sociale facultative relève de la **libre initiative et d'une démarche volontaire** des collectivités territoriales.

Au titre de l'aide sociale légale, les CCAS-CIAS participent à l'instruction des dossiers de demande d'aide sociale (RMI et RSA depuis la loi du 1^{er} décembre 2008, APA, etc.) et à la domiciliation des demandeurs sans résidence stable.

Au titre de l'action sociale (action facultative des communes), le CCAS-CIAS est chargé d'animer « *une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées* »¹. C'est dans le cadre de cette mission élargie que s'expriment véritablement la marge de manœuvre et les priorités d'intervention du CCAS-CIAS.

☒ **Les différents leviers d'intervention du CCAS/CIAS en matière d'action sociale facultative**

Pour mener à bien sa mission découlant de la politique facultative des communes, le CCAS-CIAS peut actionner divers leviers d'intervention :

- il peut **créer et gérer des établissements et services sociaux et médico-sociaux** : établissements pour personnes âgées, pour personnes handicapées ; hébergements d'urgence mais aussi services aux personnes, services de soins infirmiers à domicile. Il peut aussi gérer des structures d'accueil de la petite enfance ;
- il peut piloter des **structures de coordination** et de concertation avec les autres acteurs sociaux ;
- il peut enfin **intervenir sous forme de prestations en nature ou en espèces**, remboursables ou non². Ces aides dites facultatives ou extra-légales, complémentaires et subsidiaires, témoignent du rôle de proximité du CCAS-CIAS et de sa souplesse d'intervention notamment vis à vis des publics en difficulté.

☒ **Attention à veiller à la distinction « droits connexes nationaux » et « aides sociales locales extra-légales ou facultatives »**

Les droits connexes nationaux liés au statut des titulaires de minima sociaux (cf. le rapport de Valérie Létard sur les minima sociaux³),

En dehors des prestations légales nationales accessibles à l'ensemble de la population (prestations familiales, aides à la scolarité, allocations logement...), les titulaires de minima sociaux disposaient jusqu'à la loi RSA de droits dits connexes, liés à leur statut : exonération de la taxe d'habitation, de la redevance audiovisuelle, prime de Noël, abonnement social au téléphone, à l'électricité...

Les aides extra-légales/facultatives locales

Les aides extra-légales sont délivrées de manière volontaire et facultative par les CCAS-CIAS mais aussi par les conseils généraux (aux côtés des dispositifs légaux décentralisés : fonds d'aide aux jeunes, fonds de solidarité logement, etc.) et les organismes sociaux (caisses d'allocations familiales, caisses primaires d'assurance maladie).

¹ Code de l'action sociale et des familles. Le décret de 1995 codifié précise ces missions et indique que le CCAS peut intervenir sous la forme de prestations en nature ou en espèces, remboursables ou non.

² Cf. le décret de 1995 codifié, art. 1123-1 et suivants du CASF

³ Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur les minima sociaux, V. Létard, mai 2005

2/ La valeur ajoutée apportée par les dispositifs d'aides facultatives des CCAS/CIAS

Dans le cadre de sa mission générale de « *prévention et de développement social dans la commune* », le CCAS observe certaines règles fondamentales :

- intervenir auprès des habitants de la commune (spécialité territoriale)
- sur la base d'activités à caractère social (spécialité matérielle)
- agir selon le principe d'égalité devant le service public.

☒ Un outil de proximité pour ne pas aggraver davantage des situations déjà difficiles

Au sein des CCAS/CIAS, près de 69% des aides sont octroyées aux usagers pour **répondre à une situation d'urgence ou des difficultés exceptionnelles**. Parmi les différents types d'aides, 8% sont des aides indirectes c'est-à-dire des dispositifs de tarification sociale, 2% sont des prêts (mais le nombre risque d'évoluer avec le développement du microcrédit). Le reste relève des autres formes d'aides financières ou en nature.

Les aides sont accordées essentiellement pour couvrir des besoins alimentaires et/ou de restauration scolaire (51 %), de logement (18 %) et d'énergie (12 %)⁴.

Elles constituent une sorte de « soupape de sécurité » nécessaire. Ces aides n'ayant pas strictement une visée d'insertion professionnelle, elles ne sauraient être fusionnées avec les aides des autres institutions.

Les aides facultatives des CCAS/CIAS traduisent une intervention complémentaire et subsidiaire aux dispositifs légaux dès lors que ceux-ci sont épuisés ou ne peuvent pas ou plus être mobilisés (ex. les moins de 25 ans sont orientés vers des dispositifs légaux tels que le Fonds d'aide aux jeunes). Notons que ces aides permettent aussi parfois de répondre à des personnes en attente de prestations légales (RMI, Assedic, etc.).

☒ Des aides non systématiques qui s'adaptent à la complexité des cas individuels ; Plusieurs critères d'octroi pour éviter tout traitement mécanique de la demande

Les aides facultatives des CCAS vont des prêts à taux zéro en passant par les aides en nature et les financières plus classiques. Dans tous les cas, **l'analyse de la situation de la personne** est un préalable.

Une majorité de CCAS-CIAS fixe, par délibération et/ou règlement d'attribution, plusieurs critères à l'octroi de ces aides : conditions de résidence, d'âge, conditions de ressources situation familiale, etc. La situation financière globale de l'utilisateur reste le principal critère retenu pour l'octroi ou non d'une aide financière. Dans cette perspective, pour déterminer l'attribution d'une aide, les CCAS/CIAS se basent sur des modes de calcul divers et complexes qui prennent en compte les ressources mais aussi la composition et les charges du foyer.

Ainsi, certains CCAS se basent sur le « reste à vivre » (après déduction des charges fixes et des dépenses de subsistance : alimentation, habillement, etc.) mais **le quotient familial reste le**

⁴ Les « secours sont accordés dans le cadre de l'urgence, à des personnes momentanément privées de ressources, pour faire face aux besoins élémentaires du quotidien. Les aides financières sont accordées, hors impératif absolu d'urgence, à des personnes ou des familles en précarité confrontées à des difficultés ponctuelles majeures. Les prêts sociaux à taux zéro peuvent être remboursables ou non.

mode de calcul le plus utilisé pour déterminer l'attribution de ces prestations. Certains CCAS/CIAS combinent plusieurs systèmes (pour faciliter le calcul du reste à charge pour l'usager). D'autres jugent la réalité au cas par cas.

Dans tous les cas, les CCAS et CIAS sont attachés à leur souplesse d'intervention, à leur capacité d'adaptation aux situations individuelles, ce qui leur permet d'**adapter** leur règlement pour répondre à la demande de nouveaux publics comme celle des travailleurs pauvres par exemple, en privilégiant une logique de niveau de ressources et non plus de statut des bénéficiaires.

⊗ **Des montants individuels relativement modiques et pourtant essentiels pour l'usager**

En tenant compte du mode de calcul adopté, le montant moyen des secours varie de 102 € (reste à vivre), 103 € (quotient familial) à 150 € (barème). Les aides directes varient en moyenne de 50 € (reste à vivre), 55 € (quotient familial) à 60€ (barème).

Le montant des aides, relativement modique, ne permet pas de considérer que les aides extra-légales des CCAS ont un effet non incitatif au retour à l'emploi.

Moins de 10 % des demandes d'aide ont fait l'objet de plusieurs requêtes auprès d'autres acteurs sociaux délivrant des aides facultatives, ce qui vient relativiser l'idée que les personnes sollicitent et obtiennent des aides auprès de multiples acteurs. Cependant, pour éviter tout abus, on ne saurait trop insister sur l'intérêt du travail de coordination des acteurs sociaux du territoire, un rôle que peut naturellement être amené à jouer le CCAS.

Ce type d'intervention « sur mesure » n'exclut pas des démarches locales de dialogue et d'information réciproque des aides financières avec les autres acteurs du territoire. En Haute-Garonne par exemple, le CCAS est partie prenante du dispositif CORAFIN créé en 1989. Ce dispositif réunit l'ensemble des partenaires susceptibles d'attribuer des aides financières (Direction de la Solidarité du conseil général, DDASS, CPAM, CAF, CCAS, etc.) dans le cadre de réunions hebdomadaires, ce qui permet d'examiner les demandes d'aides financières complexes et/ou relevant de plusieurs fonds et de répartir les aides entre les différents partenaires dans le cadre de leurs compétences respectives.

3/ L'avenir des dispositifs d'aides facultatives

⊗ Ce à quoi s'oppose l'UNCCAS

- **supprimer** l'action sociale facultative des communes alors qu'elle a fait la preuve de son utilité sociale tant en termes d'aide et d'accompagnement des plus démunis qu'en termes de politique de services à la personne, véritable levier de développement des territoires.
- **soumettre** strictement l'action sociale facultative des communes aux orientations des schémas départementaux d'action sociale (proposition du rapport Lambert). Au-delà du non respect du principe de libre administration des collectivités locales, une telle proposition entraînerait d'autres questionnements importants : quelle place pour les innovations sociales locales ? Quel devenir pour les établissements et services sociaux et médico-sociaux gérés aujourd'hui par les CCAS ?
- **recenser dans un fichier centralisé** (que ce soit au niveau départemental ou autre) les aides extra-légales attribuées de manière facultative par les CCAS-CIAS sur leur territoire

⊗ Ce que propose l'UNCCAS

(cf. le *Livre blanc de l'action sociale territoriale*)

- veiller au **maintien du principe de libre administration des collectivités** et à la clause générale de compétences des villes
- renforcer la **lisibilité** et la connaissance des capacités d'action de chacun des intervenants sur les territoires
- favoriser la **concertation** entre partenaires (partage des publics, financement des actions)
- renforcer les **capacités d'analyse des besoins sociaux** au plan local et outiller l'ensemble des acteurs (selon le principe : « *Penser global, agir local* ») pour que leurs réponses soient plus réactives et « collent » au plus près des besoins du citoyen.

*

**

Ressources UNCCAS

- *Livre blanc de l'action sociale territoriale*, UNCCAS, mars 2009
<http://www.unccas.org/publications/docs/UNCCAS-livre-blanc.pdf>
- *Les aides facultatives et secours délivrés par les CCAS/CIAS*, UNCCAS, septembre 2007
<http://www.unccas.org/publications/docs/071015-guide-aide-fac.pdf>

Enquête réalisée au printemps 2007 dont les résultats obtenus ont porté sur les budgets de l'année 2006 de 200 CCAS/CIAS adhérents, soit 9 millions d'habitants

- *Analyse qualitative des résultats de l'enquête UNCCAS/DIIESES relative à la distribution des aides financières facultatives par les CCAS/CIAS*, UNCCAS, avril 2008

<http://www.unccas.org/adherents/politiquessociales/rsa/analyse-qualitative-UNCCAS-DIIESES.pdf>

Communiqués de presse

- *RSA et réformes des collectivités au cœur de l'actualité des CCAS/CIAS*, 2 avril 2009

<http://www.unccas.org/presse/communiqués/2009/cn.htm>

- *Réforme des collectivités : l'UNCCAS dévoile au Comité Balladur les grandes lignes de son prochain "Livre Blanc de l'action sociale territoriale"*, 20 janvier 2009

<http://www.unccas.org/presse/communiqués/2009/balladur.htm>

- *Révision des politiques publiques : l'action des CCAS ne doit pas être sacrifiée au nom de la clarification des compétences entre collectivités*, 14 décembre 2007

<http://www.unccas.org/presse/communiqués/2007/lambert.htm>