

Réaliser l'analyse des besoins sociaux (ABS)

Résumé :

L'Analyse des besoins sociaux (ABS) est une obligation annuelle pour les CCAS et les CIAS. Cette démarche, à ne pas confondre avec une démarche d'évaluation, doit privilégier une méthodologie de projet. À chaque CCAS/CIAS de construire un outil adapté à sa réalité sociale et locale. Ce chapitre vous propose quelques repères sur l'approche et les conditions de faisabilité de l'ABS.

Table des matières

I.	UNE OBLIGATION IMPRECISE	4
A-	Le décret no 95-562 du 6 mai 1995 propose un cadre minimaliste.....	5
	Un texte fondamental pour les CCAS/CIAS	5
	Un texte à interpréter	5
B-	Une interprétation de cette obligation par les chambres régionales des comptes.....	6
II.	UNE DEMARCHE ET DES NOTIONS A PRECISER.....	7
A-	L'ABS : une démarche partagée	7
	Une démarche interne	7
	Une démarche externe.....	8
B-	Qu'est-ce qu'un besoin social ?	9
	Une clarification de la notion de besoin social.....	9
	Les usages de la notion de besoin social	11
C-	L'ABS : un outil d'aide à la décision	12
	Une aide à la décision.....	12
	L'ABS entre l'évaluation et l'observation sociale	12
III.	UN PROJET LOCAL A CONSTUIRE.....	13
A.	Une mutualisation possible	13
	Des situations très différentes selon la taille des communes	13
	Des mutualisations possibles	13
B.	Un projet local d'ABS.....	14
	Un territoire pertinent.....	14
	Des priorités de travail	14

Une validation politique du projet	15
C. Des moyens à mobiliser.....	16
Un pilotage et un partage de la démarche.....	16
Faire en interne ou passer par un prestataire extérieur	17
Un système d'information adapté.....	18
IV. UNE DEMARCHE A REALISER	18
A. Des informations à constituer ou à recueillir	19
Les données disponibles.....	19
Les données statistiques	19
Les données à recueillir	20
B. Des données à traiter	22
Le traitement des données statistiques	22
Le traitement des questionnaires	23
L'analyse de contenu.....	24
C. Un rapport à présenter.....	25
La rédaction du rapport.....	25
Sa présentation.....	26
V. UNE DEMARCHE A POURSUIVRE ET A PERENNISER.....	26
A. Les suites du rapport d'ABS.....	26
La diffusion des résultats.....	26
L'ABS et le projet du CCAS.....	27
La définition de nouveaux projets.....	27
B. La pérennisation de la démarche	27
Une action à inscrire dans le temps, dès l'engagement de la démarche	27
Un contenu à stabiliser.....	28
La constitution d'outils spécifiques	29
ANNEXE 1 : L'ABS VUE PAR LES CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES	31
ANNEXE 2 : LA DEMARCHE D'ABS	44
ANNEXE 3 : LES SOURCES DES DONNEES STATISTIQUES.....	45
ANNEXE 4 : LES OUTILS D'INVESTIGATION DISPONIBLES.....	46

Prendre en compte les besoins sociaux pour définir l'action sociale peut sembler de l'ordre de l'évidence. Cela ne l'est pas pour deux raisons. Ce n'est que récemment, en 1986 avec la loi particulière et en 1995 pour les CCAS, que ce principe a été inscrit dans la loi et la réglementation françaises. De plus l'identification des besoins sociaux sur un territoire n'est pas une démarche simple.

Le chapitre qui suit vise à donner des points de repères pour mener à bien cette opération. Il repose sur plusieurs principes :

- Il n'est pas possible, compte tenu de la grande diversité des CCAS et des configurations de l'action sociale locale, de fixer une méthode type valable pour tous. Il s'agit plus de tracer les grandes lignes d'une démarche, susceptible ensuite d'être déclinée localement.
- L'observation sociale constitue une aide à la décision et c'est ce qui doit guider l'organisation de l'analyse des besoins sociaux sur un territoire
- Cette démarche n'est pas simplement une démarche technique ; elle a aussi des incidences politiques organisationnelles et partenariales. On doit donc la resituer dans l'analyse des enjeux internes et locaux.
- Pour pouvoir être menée à son terme elle doit se construire sur la base d'un projet local qui permet de tenir compte tant de l'obligation générale que de la configuration particulière dans laquelle se trouvent les CCAS/CIAS.

Cinq points structureront la présentation qui suit. Après une première approche juridique qui visera à clarifier la nature de l'obligation et la définition des notions clés, c'est la démarche de projet local qui sera privilégiée, en envisageant les différentes modalités possibles de réalisation de l'ABS. De manière plus méthodologique le quatrième point se centrera sur la réalisation concrète de l'ABS avant d'envisager pour finir les suites et la pérennisation de la démarche.

I. UNE OBLIGATION IMPRECISE

C'est le décret n° 95-562 du 6 mai 1995 qui est venu introduire l'obligation annuelle d'Analyse des Besoins Sociaux (ABS). Les CCAS et les CIAS sont, à partir de là, les seules structures du champ social, à connaître cette obligation, sachant qu'elle est très imprécise.

Cependant cette obligation n'est pas isolée. On la retrouve au fondement de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale. Elle est présente dans l'une des définitions de l'action sociale :

« L'action sociale et médico-sociale tend à promouvoir, dans un cadre interministériel, l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets. Elle repose sur une évaluation continue des besoins et des attentes des membres de tous les groupes sociaux, en particulier des personnes handicapées et des personnes âgées, des personnes et des familles vulnérables, en situation de précarité ou de pauvreté, (...) » (art L 116-1 du CASF).

Elle l'est également dans la définition des schémas départementaux et régionaux puisqu'il est demandé aux collectivités publiques, en charge de la définition de ces schémas, « d'apprécier la nature, le niveau et l'évolution des besoins sociaux et médico-sociaux de la population » (art L 312-4 du CASF).

Plus largement la référence aux besoins sociaux est également présente dans les principaux dispositifs contractuels (contrat éducatif local, ateliers santé ville, contrat de développement social territorial...). Les initiatives de territorialisation des Conseils Généraux prennent également appui sur l'identification des besoins sociaux locaux.

On peut donc dire que les CCAS ne sont pas les seules structures concernées, ce qui peut sans doute permettre de développer des collaborations.

Quelle est la nature de cette obligation ? Quelle interprétation peut-on en faire ?

A- Le décret no 95-562 du 6 mai 1995 propose un cadre minimaliste

Un texte fondamental pour les CCAS/CIAS

Ce sont les articles 1 et 2 du décret n° 95-562 du 6 mai 1995 (recodifiés aux articles R 123-1 et R 123.2 du Code de l'Action Sociale et des Familles) qui régissent ces démarches pour les CCAS/CIAS :

« Les centres communaux et intercommunaux d'action sociale 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. ».

Les centres d'action sociale mettent en œuvre, sur la base du rapport mentionné à l'article R. 123-1, une action sociale générale, telle qu'elle est définie par l'article L. 123-5 et des actions spécifiques. (...)

Ces deux articles introduisent une quadruple obligation :

- La réalisation annuelle de l'ABS sur leur territoire
- L'analyse doit concerner les différentes catégories de population de l'action sociale
- Le rapport doit être présenté – et non validé- au Conseil d'administration
- L'action sociale générale doit être basée sur ce rapport

Un texte à interpréter

Cela introduit quatre points de discussion :

au regard des autres organismes qui doivent s'enquérir des besoins sociaux l'obligation est ici beaucoup plus forte parce qu'elle est annuelle. On pourrait s'interroger sur cette nécessité, ou à tout le moins la possibilité de l'adapter

Pour définir les populations concernées le texte peut donner lieu à une double interprétation : une interprétation restreinte se focalisant sur « qui relève d'eux » et laissant de côté les M.Fourdrignier/ABS. 27.06.2009

populations qui ne seraient pas dans le « périmètre » du CCAS et une interprétation large qui se baserait sur la définition explicite donnée dans la suite de l'article 1.

Le rapport doit à la fois être présenté, sans être formellement validé, et être à la base de l'action sociale mise en œuvre par le CCAS.

Plus fondamentalement la portée de ce texte donne lieu à discussion dans la mesure où il est loin d'être appliqué dans tous les CCAS. D'après une enquête de la SOFRES réalisée en 2004, seuls 30 % des CCAS réalisent cette étude (citée par la *Gazette des Communes* du 14 juin 2004). Les sanctions en cas de non-respect des textes ne sont pas précisées. Au plus ce sont les observations des chambres régionales des comptes qui viennent rappeler la nature de l'obligation.

Dans cette mesure on peut donc affirmer que le texte est très précis sur l'obligation et très imprécis sur la déclinaison de cette obligation.

B- Une interprétation de cette obligation par les chambres régionales des comptes

Les lettres d'observation des chambres régionales des comptes peuvent tout à fait fonctionner comme une forme de "jurisprudence". En effet la consultation et l'analyse de ces documents permettent d'explicitier et d'interpréter le texte (voir en annexe 1 : l'ABS vue par les Chambres régionales des comptes).

Pour les juges « *il s'agit là d'une des rares compétences obligatoires exclusives explicitement confiées aux CCAS* » (Epinal). Dans la plupart des lettres d'observation ils rappellent l'obligation annuelle en demandant le respect par les CCAS. Cette obligation est pour eux plus que cela car ils y attribuent souvent des objectifs en lien avec la définition de l'action sociale. L'ABS est un préalable nécessaire. Au gré des observations ils débouchent sur une définition par défaut de l'ABS. En effet beaucoup de travaux présentés sont récusés. Il s'agit

donc d'un document qui objective la situation du territoire, prend en compte les besoins sociaux des populations définies dans le texte et s'efforce d'en tirer des conclusions en termes d'action sociale.

Au gré des réponses des élus ils conviennent en même temps la difficulté de l'exercice des moyens humains qu'elle requiert et des compétences qui sont à mobiliser.

II. UNE DEMARCHE ET DES NOTIONS A PRECISER

Muni de ce cadre réglementaire et de son interprétation il est alors nécessaire de concevoir la démarche en prenant appui sur certaines notions. Trois sont importantes : la démarche d'ABS est une démarche partagée qui vise à mieux identifier les besoins sociaux et qui constitue une aide à la décision.

A- L'ABS : une démarche partagée

La démarche d'ABS est une démarche collective, même si elle peut être portée par une personne identifiée. La notion de partage nécessite quelques précisions car elle peut se décliner de plusieurs manières. D'entrée de jeu il y a une ambiguïté entre l'ABS comme démarche d'une structure (le CCAS ou le CIAS) ou comme démarche sur un territoire (la commune ou l'intercommunalité). De fait elle est à la fois une démarche interne et une démarche externe.

Une démarche interne

La réalisation de l'ABS doit concerner autant l'instance politique du CCAS, son conseil d'administration, que son – ou ses- équipe(s)- salariée(s). Pour que la démarche soit partagée cela suppose tant une phase d'information qu'une phase de mobilisation.

Une information et une sensibilisation du Conseil d'administration seront donc nécessaires – et ce d'autant lorsque les équipes municipales se modifient. Il est souhaitable que cette information dépasse le seul caractère obligatoire de la démarche pour mettre en avant sa dimension

stratégique. Par suite cela peut amener à ce que les membres du conseil relayent la démarche vers les autres services de la ville pour les élus municipaux et vers les associations locales pour les autres représentants.

C'est également dans cette perspective que le projet d'ABS pourra être soumis au conseil d'administration, qu'il ait ou non des incidences financières particulières.

Symétriquement une information sera menée en direction des salariés du CCAS ou du CIAS. Elle portera tant sur le cadre général, que sur les modalités précises de réalisation et les objectifs organisationnels de l'ABS. En effet dans certains cas la démarche peut aussi être envisagée comme une base de réorganisation. Les enjeux de la mobilisation des salariés sont nombreux. Il s'agit tout d'abord de faciliter la démarche par l'accès à l'information et à la qualité de son recueil. Si une demande d'informations statistiques a un sens elle risque d'être plus satisfaisante que dans le cas inverse. Il s'agit ensuite de faire entrer la démarche d'ABS dans les pratiques de l'ensemble des salariés. C'est à titre que l'on pourra parler de pérennisation.

Une démarche externe

En même temps la démarche ne peut se limiter à l'interne pour plusieurs raisons. L'objet même de l'ABS dépasse la seule action du CCAS/CIAS. Elle concerne aussi l'action d'autres acteurs (services de la ville, Conseil Général, associations...). De plus il s'agit bien de prendre en compte les besoins de populations plus ou moins clairement identifiées. Le travail ne peut se limiter aux seuls usagers du CCAS. De plus des informations détenues par d'autres organismes vont être nécessaires (notamment les statistiques). Ce point devra être envisagé non pas comme une demande de statistiques mais comme un échange d'informations entre le CCAS et la CAF et le Conseil Général par exemple. Le partenariat et les réseaux seront donc particulièrement utiles dans cette phase du travail. Enfin comme nous l'avons déjà indiqué les CCAS ne sont pas les seuls à réaliser ce type de démarche. Une recherche de mutualisation est dans l'absolu

nécessaire. Ensuite pour éviter une vision trop idéale il sera important de tenir compte de l'état des relations entre les partenaires à un moment t pour éviter de tomber dans une forme d'œcuménisme.

La démarche partagée amène aussi à s'interroger sur la place des usagers et des habitants dans cette démarche. Sur le principe la réponse peut sembler évidente. De fait elle est complexe pour plusieurs raisons. Pour les élus la sollicitation des usagers peut être à double tranchant car demander l'avis peut laisser entendre qu'on va y répondre ...

B- Qu'est-ce qu'un besoin social ?

Le texte utilise le terme de « besoin social », sans pour autant le définir davantage. Il est important de le clarifier et de le distinguer d'autres termes souvent employés. Par exemple dans la définition de l'action sociale, déjà citée, il est question « des besoins et des attentes de tous les groupes sociaux ». Il peut aussi être question de la demande sociale, de l'offre sociale, de la réponse sociale.... Proposons une clarification et voyons comment elle peut être utilisée pour l'ABS.

Une clarification de la notion de besoin social

Tout d'abord il faut distinguer la notion de besoin individuel de celle de besoin social. En effet la prise en compte des besoins individuels est un fondement historique des pratiques d'assistance : c'est bien l'état de besoin qui justifie le recours à l'assistance. En introduisant la notion de besoin social on effectue un triple mouvement : le besoin ne relève plus de l'individu X il a une dimension plus collective ; par suite la technique du repérage change ; enfin celui-ci ne relève plus tant de l'action du salarié au guichet ou dans son bureau que de celle du politique qui doit proposer une action en réponse aux besoins sociaux.

Pour définir la notion de besoin social, il faut introduire trois distinctions .

Tout d'abord il faut considérer que les besoins sociaux peuvent concerner des populations, des publics et des usagers. Dans le premier cas il s'agit d'un ensemble de personnes qui résident sur un territoire et qui expriment – ou non – des besoins collectifs. Dans le second cas il s'agit d'une sous population ciblée sur la base de certains critères qui peuvent être l'âge , les revenus, la situation familiale, le handicap, la vulnérabilité... Dans le troisième cas il s'agit des personnes, appartenant à un public, effectivement touchées par un dispositif, une aide , une institution.

Ensuite il faut considérer que la notion de besoin social incorpore non seulement l'identification du besoin collectif mais aussi la capacité de la personne à y répondre. Trois modes de réponse sont classiquement distingués : le marché, le service public et le service public d'action sociale ou le tiers secteur non marchand

Enfin, et par suite, il faut considérer qu'il y a plusieurs définitions possibles des besoins sociaux qui peuvent aller d'une définition large à une définition restreinte .

Cela permet alors de construire le tableau suivant (tableau XX) qui distingue plusieurs sens de la notion de besoins sociaux. Dans le sens large les besoins sociaux correspondent aux besoins collectifs de tous les groupes sociaux, indépendamment des modes et des capacités de réponse. Dans un sens intermédiaire ils correspondent aux besoins collectifs de publics spécifiques, là encore indépendamment des modes et des capacités de réponse. Dans un sens restreint ils correspondent à des besoins collectifs, spécifiques ou non , pour lesquels les personnes ne trouvent de réponse ni par le marché ni par le service public.

Tableau : Besoins collectifs et besoins sociaux

Personnes Réponses	POPULATIONS	PUBLICS/USAGERS
Toutes réponses	Besoins collectifs généraux (mobilité) <i><u>besoins sociaux au sens large</u></i>	Besoins collectifs spécifiques (garde d'enfants) <i><u>besoins sociaux au sens intermédiaire</u></i>

Marché	Réponse marchande sur la base d'une demande solvable ou solvabilisée. (transport individuel)	Réponse marchande spécifique sur la base d'une demande solvable ou solvabilisée (garde d'enfants à domicile)
Service public	Réponse publique sur la base de l'intérêt général avec un coût socialisé et une participation des populations (transport collectif)	Réponse publique spécifique sur la base de l'intérêt général avec un coût socialisé et une participation des populations (crèche , halte garderie...)
Service public d'action sociale ou Tiers Secteur non Marchand	Réponse sociale sur la base de l'utilité sociale (carte de transport) <i>besoins sociaux au sens restreint</i>	Réponse sociale spécifique sur la base de l'utilité sociale (mode de garde adapté) <i>besoins sociaux au sens restreint</i>

Les usages de la notion de besoin social

De manière plus pragmatique ces clarifications posent quelques questions précises pour l'ABS : l'addition des besoins individuels n'est sans doute pas suffisante pour pouvoir définir les besoins sociaux. Les individus peuvent avoir plus ou moins conscience de leurs besoins individuels, c'est encore plus compliqué pour les besoins collectifs et sociaux. Si l'on retient cette définition le débat, politique, porte alors sur le contenu donné à une politique sociale municipale. S'agit-il de répondre aux besoins collectifs de garde d'enfants ? S'agit il de répondre uniquement aux besoins de ceux qui n'ont pas les moyens d'utiliser les réponses existantes et pour lesquels il faut proposer des réponses adaptés (modes de garde , transports, repas....). Enfin la référence aux besoins sociaux introduit un nouveau modèle d'intervention, non plus tant basé sur la mise en œuvre des droits, liés à l'aide sociale légale, et sur l'appréciation de la situation du pauvre à aider ou non mais sur la bonne connaissance des populations, à partir d'une vision globale et territorialisée, qui va servir de base à l'élaboration des projets. Ce qui serait une manière de concrétiser le fait que « *le centre communal d'action sociale anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées* ». (art L 123-5 du CASF).

C- L'ABS : un outil d'aide à la décision

Une aide à la décision

L'analyse des besoins sociaux est un outil d'aide à la décision parmi d'autres. Il faut en permanence garder cette dimension en tête pour éviter que la démarche ne devienne un objectif en soi. L'éclairage de la décision est centré sur l'action sociale, en référence à l'article R 123-2 du CASF déjà cité. Cela pourrait se résumer dans la formulation suivante : en quoi l'action sociale menée répond bien aux besoins sociaux d'aujourd'hui ? et en quoi les besoins sociaux d'aujourd'hui trouvent réponse dans l'action sociale existante ou à développer ? De plus cette décision est une décision politique, ce qui signifie, d'une autre manière, que la logique de la décision, ou bien l'argumentation utilisée, peuvent ne pas être exactement de même nature.

Concrètement cela signifie que le rapport d'ABS, présenté au conseil d'administration, devra pouvoir proposer différentes réponses possibles aux besoins sociaux identifiés.

L'ABS entre l'évaluation et l'observation sociale

Par suite on peut dire que l'analyse des besoins sociaux n'est ni strictement une évaluation, ni strictement une observation sociale. Néanmoins elle a à voir avec ces deux démarches. L'évaluation des réponses apportées, de la mesure de leurs effets et impacts, des écarts avec les objectifs fixés est susceptible de montrer que cette réponse ne répond plus aux besoins qui l'ont fondé. L'observation caractérise, de façon large, des réalités sociales sur un ou plusieurs territoires. Il y a donc une part d'observation dans la démarche d'ABS, mais une observation ciblée sur les besoins sociaux sur un territoire.

Cette analyse, pour être un outil d'aide à la décision, pour réorienter les politiques des CCAS/CIAS, doit à la fois reposer sur observation, pour connaître les caractéristiques d'un public et identifier ses problèmes, attentes ou besoins, et prendre en compte l'évaluation des actions en place, pour adapter les actions, examiner les besoins non satisfaits ou anticiper ceux susceptibles d'émerger.

III. UN PROJET LOCAL A CONSTRUIRE

L'obligation étant cernée et la démarche clarifiée, il devient nécessaire de construire son projet d'ABS, celui-ci ne peut pas être standard. Il va devoir s'adapter au mieux réalités locales qu'elles soient démographiques, institutionnelles et politiques.

A. Une mutualisation possible

Des situations très différentes selon la taille des communes

Communes de moins de 10 000 habitants, communes intermédiaires, ou encore grandes villes, les échelles communales vont marquer fortement les problématiques et les démarches d'analyse de besoins sociaux. En effet, la détermination des besoins, les partenaires et les moyens mobilisables vont être très différents suivant la taille de la commune.

Les grandes villes sont davantage en capacité de mobiliser des moyens humains et financiers pour mettre en œuvre la démarche et les diverses problématiques rencontrées sur leurs territoires vient complexifier la réalisation de la démarche. Pourtant, l'enjeu est tout aussi important pour les petites communes, qu'elles soient rurales ou urbaines. Les dynamiques d'urbanisation ont modifié de façon sensible, ces dernières années, la démographie de ces communes.

Des mutualisations possibles

Ainsi, les petites communes rencontrant des problématiques moins complexes et disposant de peu de moyens ont tout intérêt à se regrouper afin d'avoir une vision globale du bassin de vie dans lequel elles agissent et de pouvoir pérenniser des démarches comparées entre territoires. Les communautés de communes, ou les CIAS peuvent favoriser ces rapprochements. Ainsi, l'analyse de besoins sociaux peut constituer un support de partage et de connaissance du territoire que chacun occupe. Plus largement les regroupements de CCAS, au niveau départemental par exemple, peuvent aussi être utiles que ce soit pour se doter d'outils communs, voire pour mener des démarches communes, notamment pour des demandes d'informations

statistiques en direction d'organismes à compétence départementale comme le sont les conseils généraux et, bien souvent, les CAF.

B. Un projet local d'ABS

Sur cette base la direction du CCAS ou du CIAS va devoir définir un projet qui intègre trois dimensions.

Un territoire pertinent

Comme dans tout travail de cette nature il va falloir définir le territoire pertinent. Dans la plupart des cas il peut aller de soi : c'est la commune. Cette position peut être discutée de deux manières. Le territoire communal est rarement homogène ; la prise en compte de la structuration interne du territoire peut être nécessaire. Cela ne peut se faire en se limitant aux territoires spécifiques (les zones urbaines sensibles par exemple). L'approche infra communale si elle est retenue doit être exhaustive. Elle peut permettre de montrer par exemple que les situations de grande pauvreté et d'isolement social ne sont pas toujours localisées dans les territoires en difficulté. Certains quartiers de centre ville peuvent aussi receler des « poches de pauvreté et d'isolement ». De même les compétences des communes sont de plus en plus transférées à un niveau intercommunal. Il est de plus en plus rare qu'une commune n'ait pas une partie de son action sociale qui soit traitée au niveau intercommunal, que ce soit dans les communautés d'agglomération ou dans les communautés de commune. Au final il est sans doute préférable de retenir un territoire à géométrie variable permettant de passer du quartier à la commune et à l'intercommunalité, comme si l'on était amené à changer de focale selon les objets d'observation.

Des priorités de travail

Une fois le territoire défini il faut définir des priorités de travail et ce d'autant s'il s'agit de la première analyse. En effet tout ne peut être fait en même temps et il ne s'agit pas non plus de refaire tout à l'identique chaque année. Les priorités peuvent se définir de plusieurs manières.

La plus immédiate et la plus proche du texte est celle qui privilégie les populations (familles, jeunes, personnes âgées, personnes handicapées, personnes en difficulté). La seconde peut privilégier des problématiques (l'insertion, la vulnérabilité, l'hébergement et le logement ...). La troisième peut privilégier les relations avec les partenaires. A un moment t on peut travailler avec tels partenaires et ne pas travailler avec d'autres... Ces trois critères sont à prioriser en fonction de la situation locale – et notamment du qui fait quoi ; si le secteur des personnes âgées est complètement assuré par les associations locales il n'est peut pas opportun de commencer par cela, à moins qu'il ya ait une priorité politique dans ce secteur- et des priorités du CCAS, voire de la commune ou de l'intercommunalité. Si la priorité est de développer un secteur enfance jeunesse intercommunal, l'ABS doit être prioritairement centrée sur cette thématique.

Pour résumer sur ce point on peut dire que l'ABS doit être à la fois à double focale et pluriannuelle. L'ABS doit permettre d'avoir une vision d'ensemble de l'action sociale sur la commune ou l'intercommunalité, vision actualisable régulièrement. Elle doit permettre aussi d'avoir une vision précise des besoins sociaux dans les différents secteurs de l'action sociale. L'exhaustivité ne peut être assurée en un an. Dans ce sens le projet d'ABS doit être pensé de manière pluriannuelle en tenant compte des différents calendriers existants, c'est-à-dire aussi bien celui des élus que celui des démarches contractuelles (contrat urbain de cohésion sociale, contrat de projet du centre social, contrat éducatif local, contrat enfance jeunesse...). Le projet doit également envisager les moyens mobilisables pour mener à bien cette démarche.

Une validation politique du projet

Ce projet formalisé doit alors être présenté par le Directeur à son Conseil d'administration. Cela permet alors d'informer les élus sur le projet précis, de valider la commande, de lui donner légitimité et de définir les moyens nécessaires à la bonne réalisation de l'analyse des besoins sociaux.

C. Des moyens à mobiliser

Pour être mené à bien le projet va nécessiter des moyens. Trois types sont à examiner.

Un pilotage et un partage de la démarche

La volonté politique est nécessaire mais elle n'est pas suffisante, un portage de l'ABS est nécessaire également au sein de l'institution. Ainsi, même si la réalisation de cette analyse est confiée à un prestataire extérieur, cette dernière doit être portée au sein de l'institution par un porteur de projet. Son rôle est d'accompagner la démarche, tout au long de son déroulement, et de garantir la mise en œuvre de la commande. Ce porteur de projet peut être aussi bien un directeur, un directeur adjoint, un responsable de service, à qui cette mission a été déléguée, qu'un chargé de mission, exclusivement missionné sur ces démarches. Cette démarche fait appel à des compétences précises, qu'il convient de développer. Il pourra également être utile de mettre en place un comité de pilotage chargé de valider l'avancement des travaux aux moments clés.

Comme nous l'avons déjà évoqué le portage ne suffit pas, il doit être complété par un partage de la part des équipes de salariés. Ceci se fait à minima par une information sur la démarche et son avancement. Cela peut aussi passer par la constitution d'un groupe de travail interne représentant les différentes composantes de l'établissement. Cela peut enfin se traduire par l'association des salariés au recueil des informations au partage des observations au quotidien, au contact des publics, à la capitalisation des remarques et perceptions souvent intuitives des agents, au plus près du terrain, de les confronter aux données chiffrées, pour expliquer, confirmer ou infirmer des tendances ou phénomènes. La démarche d'analyse des besoins sociaux peut être un outil de mobilisation des équipes qui redonne du sens à l'action.

Le partage de la démarche ne se limite pas à l'interne. La négociation d'accords ou de conventions ou la formalisation d'obligations s'avèrent nécessaire selon la nature des relations à la collectivité locale.

Faire en interne ou passer par un prestataire extérieur

Pour réaliser l'analyse proprement dite plusieurs options sont possibles selon les ambitions de l'analyse et les moyens, les compétences disponibles en interne. Partant de là le travail peut se réaliser soit exclusivement en interne, soit en externalisant complètement l'analyse, soit en associant les ressources internes et des intervenants extérieurs. L'intérêt de la formule mixte est de pouvoir mieux envisager la pérennisation de la démarche ; c'est plus complexe dans le cadre d'une externalisation totale.

Dans le cas de l'externalisation cela suppose de définir un cahier des charges précis, à partir du projet précédemment évoqué et de recourir selon la législation en vigueur à un appel d'offres, éventuellement dans le cadre des marchés publics. Cela se fait aussi par le recours à un chargé d'études spécialisé dans le cadre d'un contrat de travail à durée déterminée. Cela peut aussi passer par le recours à des stagiaires dans le cadre de cursus spécialisés (master en intervention sociale par exemple). Dans ce cas il faudra s'enquérir des dernières dispositions en vigueur sur la gratification des stagiaires.

Dans le cas d'utilisation des ressources internes il sera souvent nécessaire de perfectionner les compétences des agents. Le recours à l'offre de formation spécialisée sera utile (CNFPT, UNCCAS ou WEKA formation). Dans certains cas l'initiative pourra être prise par l'union départementale des CCAS en ayant recours à une formation stricto sensu, voire à des modalités de formation-action qui ont l'avantage d'inscrire la démarche dans le temps et de permettre des retours de la part du formateur sur l'avancée de la démarche. La contrepartie est que l'action doit se dérouler en parallèle de la formation.

Quelle que soit la modalité retenue, mettre en place et suivre des tableaux de bord, définir des indicateurs pertinents, des questionnements, mobiliser les agents, accompagner le projet, développer une « culture de l'observation » constituent autant de compétences qu'il s'agit de développer au sein des services. Il s'agit, pour chacun, au-delà de l'exercice à réaliser, de se

placer dans une posture qui permette de dépasser la gestion de dispositifs au quotidien, pour être en vigilance sur des problématiques qui émergent, ou des évolutions, et les partager avec ses collaborateurs.

Un système d'information adapté

Les CCAS disposent pour une part de systèmes d'information informatisés. Deux points sont à examiner dans le cadre de l'ABS la nature des informations retenues et le traitement des informations. Les systèmes d'information sont d'abord et avant tout élaborés dans une perspective de gestion administrative et financière. Cette logique n'est pas identique à celle des besoins sociaux. Dans le premier cas une personne qui passe au CCAS et que l'on ne peut aider en l'état sera invisible dans les bases de données. Par exemple les 18-25 ans peuvent être peu visibles. Cela ne signifie pas pour autant qu'ils ne sollicitent pas le CCAS. Dit autrement les systèmes d'information reflètent d'abord et avant tout l'activité des services. Ils ne permettent pas toujours de connaître le profil social ou socio-économique des personnes aidées. Ils rendent souvent invisibles les personnes non aidées ou celles qui viennent pour de nouveaux besoins. Cela nécessite donc en interne une réflexion sur l'adaptation possible des systèmes d'information à l'analyse. Ensuite cela nécessite d'avoir les moyens techniques (logiciels spécialisés) et humains permettant d'extraire de ces bases de données les informations pertinentes et de pouvoir leur donner sens.

IV. UNE DEMARCHE A REALISER

Le cadre de l'ABS étant approprié par les acteurs locaux et le projet étant défini la suite de la démarche va pouvoir se faire (voir annexe 2 tableau de la démarche – [Voir si opportun de le mettre avant](#)). Trois temps vont être ici nécessaires : le recueil d'informations, puis leur traitement et enfin leur mise en forme dans le rapport d'ABS.

A. Des informations à constituer ou à recueillir

Les données disponibles

Avant toute chose il est important de repérer les données existantes. Elles sont de différentes natures. Pour l'approche du territoire des études et des diagnostics ont déjà dû être réalisés sur la commune ou l'intercommunalité. En effet aujourd'hui nombre de dispositifs reposent sur des diagnostics préalables. Il peut s'agir des contrats urbains de cohésion sociale ou des dispositifs plus spécifiques tels que les ateliers santé ville ou les contrats éducatifs locaux.... Pour le fonctionnement du CCAS et des autres acteurs sociaux sur la ville il existe là aussi de nombreuses traces de l'activité qui peuvent être plus ou moins brutes ou plus ou moins traitées, les rapports d'activité en sont le meilleur exemple. Il est donc important de se saisir de ces données existantes pour éviter de refaire ce qui a déjà été fait et de voir dans quelle mesure elles peuvent contribuer à la réalisation du projet d'ABS.

Les données statistiques

Dans le projet d'ABS le territoire et ses différents niveaux d'appréhension ont été précisés. Il va falloir maintenant s'enquérir des données statistiques existantes. Ce point est souvent celui qui apparaît comme le plus complexe et le plus démobilisant dans la réalisation de l'ABS. Ceci provient de trois raisons principales : les réalités de l'action sociale, et notamment les personnes concernées (les jeunes, les personnes en situation de handicap, les personnes en situation de pauvreté...) ne sont que très rarement clairement définies. Par suite il peut y avoir une grande diversité de définitions. Les services statistiques des principaux responsables de l'action sociale (services déconcentrés de l'Etat, conseils généraux, Caisses d'allocations Familiales) ne sont pas toujours structurés en tant que tel et par suite les données ne sont pas toujours accessibles¹. Enfin les institutions ont chacune leur manière de découper leur territoire pour organiser leur action et cela donne souvent des difficultés de rapprochement des données. Il faudra donc concrètement renoncer à avoir des données sur le même territoire et donc jouer sur un territoire

¹ - Avant même la question de la plus ou moins bonne volonté des institutions à fournir des chiffres.

à géométrie variable qui peut aller des bassins d'emploi aux intercommunalités en passant par les secteurs d'action sociale et les différents découpages infra communaux.

Ces données porteront sur les populations du territoire, les publics spécifiques retenus et les usagers des dispositifs et des systèmes d'aide existant. (Voir infra en II-B)

Pour l'essentiel les données statistiques sont déjà constituées il faut les recueillir auprès des organismes spécialisés. De plus, en vue de l'analyse de ces données il est important également de recueillir des données comparables à d'autres niveaux territoriaux (département, région, France entière) (Voir annexe 3).

Pour l'approche globale du territoire les données issues du nouveau recensement sont maintenant disponibles. Le recours aux îlots IRIS (Ilots regroupés pour l'information statistique) sera nécessaire dans le cadre d'une approche infra communale.

Pour les bénéficiaires des différents aides sociales le recours aux partenaires est incontournable. Il s'agit prioritairement de la CAF qui au-delà des données sur les minima sociaux peut aussi fournir des informations sur l'ensemble de ses allocataires. Il s'agit également du Conseil Général. Ceci devra s'inscrire dans une négociation plus large avec ces institutions, incorporant les échanges d'informations statistiques concrétisé par des conventions. Il sera aussi nécessaire de mobiliser les données internes disponibles en fonction du système d'information utilisé et des données qu'il peut générer.

Les données à recueillir

Les données disponibles et les statistiques ne peuvent suffire. Il va être nécessaire de compléter par d'autres types de données. Cela peut se faire en ayant recours aux différents outils des sciences sociales : observation, analyse de contenu de dossiers et de documents entretiens plus ou moins directifs, questionnaires (Voir annexe 4)Au moment du choix des outils il sera vital d'incorporer la question de la capacité des personnes ou de l'adaptation des outils aux

personnes concernées : savoir lire ou écrire pour un questionnaire, savoir construire une argumentation pour des entretiens semi directifs ou non directifs

Prenons quelques exemples de choix d'outils. L'observation des pratiques quotidiennes des personnes âgées dans un EHPAD pourrait permettre de mieux comprendre les pratiques des personnes accueillies et d'entrevoir, si nécessaire, des moyens complémentaires d'agir. Dans le champ de l'insertion l'analyse d'un corpus de contrats d'insertion peut constituer une bonne source d'information sur les difficultés rencontrées par les personnes, les souhaits voire les limites de l'offre locale d'insertion. Un tel travail mené à partir de fiches remplies auprès de jeunes se présentant dans un CCAS a permis de mettre en évidence les principaux besoins de ces jeunes et de leurs difficulté à les satisfaire.

L'investigation directe auprès des personnes a elle aussi de l'intérêt. Le recours au questionnaire peut sembler le plus évident. Cela pose quand même trois questions : construire un questionnaire suppose d'avoir une connaissance précise des attentes et des besoins des personnes. Or ce n'est pas toujours le cas et l'usage de questions ouvertes n'est pas – à l'usage – très concluant. De plus la passation du questionnaire introduit un « artifice » au sens où on pose à des gens des questions qu'ils ne se poseraient sans doute pas dans leur vie quotidienne. Enfin le questionnaire est souvent adressé aux usagers et non aux publics qui incorporeraient tous ceux qui ne sont pas des usagers des institutions et des dispositifs, donc ceux qui ont des besoins mais qui n'utilisent pas l'existant pour y répondre, ou pour lesquels l'existant n'y répond pas.

Sur ce choix des outils il ne faut pas perdre de vue l'objectif central. Il s'agit bien de mieux cerner les besoins sociaux des personnes sur un territoire. Il ne s'agit pas de faire une enquête scientifique présentant tous les critères de la rigueur. Cela signifie que des formes d'investigation, même si elles ne sont pas toujours d'une extrême rigueur, peuvent ici être pertinentes. On pense ici à deux formes. Il peut s'agir de prendre appui sur des groupes d'usagers pour recueillir leur avis ou pour présenter les premiers résultats à un groupe

d'usagers, sélectionnés en fonction de leurs caractéristiques, afin de compléter l'analyse partagée par les agents et les partenaires sociaux. Dans ce cas, la parole des usagers est croisée avec l'analyse des agents et des partenaires. Ce croisement peut susciter des changements de représentations ou de pratiques. Il peut s'agir aussi de réaliser des entretiens de groupes auprès de professionnels pour avoir leur point de vue sur les besoins des usagers, à partir de ce qu'ils peuvent voir et entendre au quotidien.

B. Des données à traiter

Les données recueillies doivent être traitées et mises en forme.

Le traitement des données statistiques

Les données statistiques doivent aussi faire l'objet d'un traitement. Contrairement à ce qui dit le sens courant « les chiffres ne parlent pas d'eux-mêmes ». Trois points sont ici importants : le processus de production, la mise en forme et la comparaison.

- Le processus de production : méthodologiquement tout chiffre ne constitue pas un donné, mais un résultat issu d'un processus de production. Toute analyse se doit d'incorporer le processus de production du chiffre. Par exemple les données issues d'un logiciel spécialisé sont tributaires des conventions retenues pour rentrer les informations dans le logiciel, des protocoles, quand ils existent, de la manière dont ils sont remplis. De plus des chiffres sont produits pour un usage et un destinataire. Il est aussi important de les identifier en amont de l'analyse.

- La mise en forme : pour pouvoir être lu et analysé un tableau statistique doit être lisible et interprétable. Par exemple il peut être nécessaire de le mettre en forme pour pouvoir comparer la situation de plusieurs quartiers. La traduction en pourcentage est un moyen adapté, sauf si les effectifs sont trop faibles. Il peut être aussi nécessaire de simplifier un tableau comportant trop d'informations.....
- La comparaison : elle est la clé de toute analyse. Une donnée en soi n'a qu'un seul intérêt descriptif. Il est possible de dire que 7258 familles sont ou ont été bénéficiaires de l'aide du CCAS de la ville. Il n'est guère possible d'aller plus loin. Beaucoup, pas beaucoup, tout dépend au regard de quoi. De manière générale la comparaison peut être temporelle ou spatiale. La production de données homogènes d'une année sur l'autre permet de faire des comparaisons dans le temps et de pouvoir dire comment les choses se modifient d'une année sur l'autre ou sur une période donnée. La production de mêmes données, sur la base des mêmes indicateurs, à des échelons territoriaux différents ouvre la porte à de la comparaison spatiale. Il est important de s'assurer que les catégories sont homogènes dans le temps ou dans l'espace. Pour ce faire cela suppose d'avoir connaissances des organismes spécialisés producteurs de chiffres dans les domaines qui vous concernent. Mieux partir des ces données pour constituer vos propres données peut garantir des données comparables. Au final et pour systématiser la comparaison on peut recourir à des représentations graphiques.

Le traitement des questionnaires

Il passera par :

- La comparaison de l'échantillon obtenu au regard de l'échantillon prévu
- Les tris à plat : Cette étape est systématique et descriptive. Elle permet de savoir comment ont répondu les personnes concernées. Elle constitue une étape nécessaire, car

elle permet d'avoir une première idée des réponses et d'introduire les premiers questionnements.

- Les tris croisés : Cette seconde étape est plus sélective et analytique. Ces tris ne peuvent être systématiques. C'est donc à celui qui mène l'exploitation de l'enquête de choisir les tris à effectuer. Ceci peut se baser sur la production d'hypothèses. Ils peuvent croiser les variables d'identification (sexe, âge, quartier, niveau scolaire ...) avec les phénomènes étudiés ou les opinions émises. Ils peuvent également croiser les phénomènes entre eux.

L'analyse de contenu

Elle concerne tout type de contenu qu'il provienne d'entretiens ou d'un corpus de documents.

Deux options sont possibles selon l'ampleur du contenu à analyser :

- a) une analyse par mot (fréquence des mots, regroupements des mots par catégories...)
- b) une analyse par thème, voire par individu. C'est plus approprié dans le cadre d'entretiens semi-directifs. La grille d'entretien sert de grille d'analyse. Quand elle n'existe pas il est possible de la construire à partir d'un corpus existant.

Dans tous les cas on doit en passer par la construction de catégories. Elles doivent être : exhaustives, exclusives, objectives et pertinentes. L'analyse de contenu n'interdit pas toute forme de quantification. Elle peut aussi permettre de recoder des questions ouvertes afin de pouvoir les croiser. Dans tous les cas il est important de rappeler que le contenu énoncé doit toujours pouvoir être relié à celui qui l'a produit, tout en étant vigilant à garder l'anonymat des personnes. Une grille de présentation des personnes rencontrées est de ce point de vue très utile.

Au final l'analyse de ces données doit être synthétisée et ramenée à l'intention initiale et utilisée pour projeter des perspectives de travail, en termes de choses à modifier, à changer, à amender

C. Un rapport à présenter

A ce stade le rapport d'ABS va pouvoir être rédigé et présenté.

La rédaction du rapport

En soi la rédaction du rapport ne présente pas difficulté spécifique. Deux points doivent cependant être précisés : le rédacteur et l'ampleur du rapport.

- Qui rédige le rapport ? Cette question se pose dans la mesure où le rapport d'ABS peut être entendu de deux manières différentes. C'est tout d'abord le rapport qui clôture une démarche, nous sommes là dans une logique de méthode et de résultats. C'est aussi le document qui va être présenté par la direction du CCAS à son conseil d'administration en vue d'orienter l'action sociale et nous sommes là dans une logique politique d'aide à la décision.
- L'ampleur du rapport : dans le prolongement du point qui précède le contenu et le volume du rapport peuvent aussi être très variables. Dans une logique de méthode on va présenter dans le détail la méthode l'analyse des résultats et la synthèse. Dans une logique d'aide à la décision il s'agira d'aller plus rapidement aux conclusions qui peuvent être tirées.

Partant de là il semble difficile de concilier ces deux logiques aux deux niveaux qui ont été évoqués. Dans cet esprit la rédaction peut être dédoublée. Même si on veut y échapper il est clair que le Directeur du CCAS, responsable au final de ce rapport, va en lien l'adjoint en charge du CCAS, proposer des orientations qui ne seront pas toujours la reprise intégrale des résultats du travail d'ABS.

Sa présentation

Le rapport, comme le précise la réglementation, n'a pas à être validé. On doit simplement acter de sa présentation au Conseil d'administration, en amont du débat d'orientation budgétaire. C'est cet acte là qui libérera le CCAS de son obligation. Dans certains cas, au regard du financement important de la commune et de l'imbrication des compétences, le rapport d'ABS est aussi présenté au conseil municipal. Cela peut apparaître d'autant plus logique que l'ABS aura porté sur l'ensemble des populations définies dans la réglementation. Mais c'est un choix qui appartient aux communes,

V. UNE DEMARCHE A POURSUIVRE ET A PERENNISER

Une fois le rapport présenté au Conseil d'administration le travail ne s'arrête pas là. Il s'agit alors d'envisager les suites de ce rapport et de poser les bases du suivant.

A. Les suites du rapport d'ABS

Elles portent sur la diffusion des résultats, sur l'incidence sur le projet du CCAS et sur la mise en place de nouveaux projets.

La diffusion des résultats

La partie communication, diffusion, doit aussi être prise en compte, afin de faire en sorte que cette « analyse des besoins sociaux » vive, fasse référence pour le CCAS/CIAS et pour les partenaires, ne reste pas dans un tiroir, comme, malheureusement, de nombreuses études. Ceci est d'autant plus nécessaire si l'on a sollicité des partenaires. Il peut cependant y avoir parfois une certaine prudence, voire retenue dans la diffusion. Cela peut être lié à des fins de mandat et à l'usage possible de ce rapport. Cela peut être lié à la protection de certaines pistes de travail pour qu'elles ne soient pas utilisées par des partenaires/concurrents...

Il convient de penser la diffusion, à la fois au-delà du cercle de partenaires de l'action et dans la durée. Les modes de diffusion peuvent être variés, documents imprimés, synthèses, CD-Rom, mais il est important que des réunions, tables rondes, conférences, accompagnement cette diffusion, permettent la mise en perspective des problématiques et des indicateurs retenus. En effet, les données utilisées par chacun seront d'autant plus pertinentes qu'elles seront comprises dans leur contexte et analysées en comparaison d'autres informations. Cette diffusion doit se penser au moment de la mise en place de la démarche et non pas une fois la démarche terminée, afin d'ajuster au mieux la mise en œuvre avec l'objectif de diffusion. La peur de ce qui peut émerger d'une analyse de terrain peut contrarier à tout moment le projet, et il convient que les élus dictent des règles de conduite concernant cette diffusion.

L'ABS et le projet du CCAS

L'ABS, en fonction de ses résultats est également susceptible d'influer sur le projet de service du CCAS/CIAS. Cela peut donc amener à l'explicitier, si ce n'était pas le cas, ou à le revisiter. Cela peut aussi avoir une influence sur l'organisation des services et sur l'affectation des personnels. L'instauration de la CMU en a été un bon exemple.

La définition de nouveaux projets

Enfin et là encore selon les conclusions de l'ABS il va s'agir de rentrer dans une autre démarche, distincte, celle de projet . Dans ce cas l'ABS jouera le rôle du diagnostic initial.

B. La pérennisation de la démarche

Comme il a été dit dans l'analyse de la réglementation, cette obligation est annuelle. Il va falloir aussi penser à l'ABS d'après.

Une action à inscrire dans le temps, dès l'engagement de la démarche

Selon les choix qui ont été faits pour réaliser la première ABS (externalisation ou non), il va être nécessaire de travailler à l'appropriation et à l'incorporation de la démarche. A la

différence des démarches de diagnostic qui sont souvent ponctuelles dans les dispositifs l'ABS se doit d'être appropriée par le CCAS et ses différentes composantes, le conseil d'administration, la direction et l'ensemble du personnel. A terme l'ABS doit être considérée comme un outil de travail. Cela suppose alors qu'elle soit intégrée dans le fonctionnement ordinaire et que cela ne reste pas quelque chose d'externe et d'en plus. Cela veut dire qu'au même titre qu'on accumule au jour le jour des données qui serviront de base au rapport d'activité, on devrait avoir une démarche similaire pour l'ABS. La sensibilité dans l'action sociale quotidienne, à l'adéquation avec les besoins sociaux, constitue un signe de cette intégration. Pour qu'appropriation et intégration se fassent il faut qu'un triple portage soit fait : un portage politique par les élus, un portage institutionnel par la Direction et un portage technique par un ou des salariés missionnés sur l'ABS. Par suite cela fait partie des profils de poste et cela n'est pas, comme cela existe encore, une tâche en plus des tâches habituellement attribuées à tel ou tel salarié. Au-delà du portage la mise en place ou la pérennisation d'un « groupe ABS » peuvent garantir une dimension collective et partenariale.

Un contenu à stabiliser

L'ABS d'après ne doit pas avoir la même ampleur que la première ABS. A cela plusieurs raisons. Dans les éléments qui ont été analysés, par exemple les caractéristiques du territoire, on a des phénomènes structurels ; on a aussi des données qui ne sont pas annuelles. Il n'est donc pas nécessaire de l'aborder tous les ans. De plus dans la démarche proposée ici il y a aussi l'idée que tous les domaines d'intervention ou que tous les types de population ne vont pas être abordés de la même manière tous les ans.

On pourrait alors envisager le contenu de l'ABS avec deux volets :

- Un volet « conjoncturel » basé sur un ensemble d'indicateurs annuels qui permettraient d'avoir un tableau de bord de la situation sociale sur le territoire

- Un volet thématique qui amènerait à « zoomer » sur un champ d'intervention ou sur une population. Par exemple si l'on a étudié dans le détail l'intervention en direction l'année n, on peut penser que dans les deux années à venir ce n'est pas forcément nécessaire.

Pour illustrer cela on pourrait dire que la pyramide des âges ou la répartition par âge est globalement stable, que le nombre de naissances observées dans l'année est un indicateur conjoncturel important pour le champ de la petite enfance et qu'une étude approfondie des besoins dans ce domaine n'est pas nécessaire tous les ans.

La constitution d'outils spécifiques

Pour concrétiser cette orientation de travail cela signifie qu'à l'issue de la première ABS – et à ce moment là seulement, on peut élaborer une matrice d'observation sociale locale (Voir Annexe 5) qui repose sur les six éléments suivants : des domaines : l'observation sociale cible quatre domaines ; des thèmes : à l'intérieur de chacun de ces domaines on peut définir des thèmes ; des indicateurs : ces thèmes vont renvoyer à un ou des indicateurs qui vont alors permettre d'observer, de compter ; des échelles : ces indicateurs vont être utilisables à des échelles de territoires ou d'institutions ; des producteurs : ces indicateurs vont être produits par diverses institutions ou services ; des périodes : enfin ces indicateurs vont s'inscrire dans le temps ; ils seront plus ou moins réguliers.

Les quatre domaines d'observation sont les suivants :

- A- Territoires et populations : ce domaine est le plus général et donc le moins lié à l'action sociale ; Il concerne le territoire dans son ensemble et les populations de manière générale. Néanmoins l'analyse de la répartition des populations sur un territoire, de sa mobilité, de sa mixité ou l'analyse des évolutions

sociodémographiques ou socio-économiques , vont bien peser à un moment à un autre sur l'action sociale à développer, à maintenir ou à réduire .

- B- Les publics en difficulté : parmi ces populations on peut distinguer un ou des publics en difficulté ou qui ont des besoins particuliers. Ces publics sont souvent artificiels au sens où l'on ne sait pas forcément les repérer ou les identifier. Ces approches des publics sont souvent statistiques. A l'extrême elles peuvent reposer sur des probabilités ou des taux de prévalence.
- C- Les usagers des dispositifs et des institutions : Les institutions lorsqu'elles mettent en place des dispositifs ou proposent des aides ou des services vont, cette fois , être en contact avec des personnes physiques. La connaissance de ces usagers sera ici la priorité de ce troisième domaine
- D- Les aides apportées : de manière complémentaire avec le point précédent il s'agira cette fois d'observer les aides apportées (type, montant ...) , le nombre de personnes aidées

En combinant la démarche et les domaines nous avons la matrice de l'observatoire.

Tout au long de ce chapitre nous avons proposé une démarche et des outils pour réaliser l'analyse des besoins sociaux. Cela repose sur la conviction que l'ABS est plus qu'une obligation c'est aussi une opportunité pour les CCAS pour adapter l'action sociale communale ou intercommunale. Même si les derniers transferts de compétence n'ont pas renforcé ce niveau d'intervention il reste de toute manière essentiel dans la mesure où c'est, depuis la Révolution Française, le plus visible et le plus proche. Le développement, rendu possible par les évolutions législatives, de l'action sociale intercommunale devrait renforcer cette tendance, en permettant notamment de prendre en compte également les besoins sociaux des communes rurales.

ANNEXE 1 : L'ABS VUE PAR LES CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES

Les lettres définitives d'observation des Chambres Régionales des Comptes sont publiques. Elles sont consultables sur le site de la Cour des Comptes. A la fin de cette annexe figurent onze extraits relatifs à l'ABS. Faisons un bref rappel de la procédure suivie et voyons ensuite les commentaires et les observations des magistrats.

La procédure suivie

Dans le cadre de leur mission générale, en direction des établissements publics, les chambres régionales des comptes jugent l'ensemble des comptes des comptables publics (art L 211-1)². Elles ont aussi pour mission d'examiner la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Cet examen est défini de la manière suivante : « *L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations* » (art L.211-8). C'est sur cette base que la réalisation effective de l'ABS est prise en compte.

Lorsque les CCAS sont soumis à ce contrôle, leur président reçoit, à la fin de la procédure, une lettre d'observations. Il dispose d'un délai d'un mois pour répondre aux observations et il est dans l'obligation de transmettre ce rapport à son conseil d'administration. Le rapport est ensuite public et transmis au préfet et au Trésorier Payeur Général.

Les commentaires et les observations

² - La référence est ici extraite du code des juridictions financières (CJF).

L'analyse de contenu des lettres d'observation permet de mettre en évidence les points suivants.

- un rappel de la réglementation : les magistrats rappellent toujours en les commentant les obligations réglementaires
- la définition d'objectifs : « *Il constitue, en outre, un outil d'analyse particulièrement utile pour dresser un état des lieux et mener une réflexion prospective, dépassant le simple examen de dossiers individuels et permettant d'apprécier l'adéquation de l'offre de services proposée (et notamment des critères d'accès) aux besoins des administrés* » (Lavelanet) ou bien encore : « *l'analyse annuelle des besoins sociaux est indispensable pour définir l'action sociale à mettre en oeuvre par l'établissement, fixer les priorités et optimiser l'utilisation des moyens* » (Epernay) ou en creux : « *Ils (des rapports) ne répondent donc pas directement à l'objectif qui leur est assigné par le code de l'action sociale et des familles : les caractéristiques des différentes composantes de la population autunoise n'y sont pas définies, les besoins sociaux n'y sont pas présentés ni analysés.* » (Autun).
- Une définition par défaut : l'examen des juges amène à réfuter divers types de documents qui leur sont proposés : le rapport d'ABS n'est ni un rapport d'activité, ni un rapport sectoriel, ni un rapport thématique (Metz), ni « *des comptes rendus quantitatifs et qualitatifs de l'activité de l'année écoulée* » (Autun), ni « *un instrument d'information et d'analyse sociale par quartier, présenté volontairement en débat au conseil municipal. Son examen soulève toutefois la question de la permanence des méthodes mises en oeuvre pour son établissement.* ».
- Une centration sur tous les publics : les juges rappellent l'obligation de globalité : « *les CCAS devraient être capables d'embrasser la situation sociale présente et*

d'estimer celle à venir de façon globale sans être nécessairement en charge des politiques visant à y répondre, » même s'ils en soulignent la difficulté : « ce qui apparaît comme difficilement réalisable en pratique ». (Epinal).

Des extraits des lettres d'observation des Chambres Régionales des Comptes³

1. C.C.A.S. de Châlons-en-Champagne. C.R.C. Champagne-Ardenne – 19/10/2005.

2.1. L'analyse des besoins sociaux

L'article 1er du décret n° 95-562 du 6 mai 1995 dispose que "les centres communaux et intercommunaux d'action sociale mentionnés au chapitre II du titre III du code de la famille et de l'aide sociale 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. "

Tout au long de la période observée, le C.C.A.S. a rédigé un document intitulé " analyse des besoins sociaux " qui était présenté annuellement au conseil d'administration du C.C.A.S. Cependant, l'examen de ce document fait apparaître qu'il ne s'agit pas réellement d'une analyse des besoins sociaux mais plutôt d'un bilan de l'activité du C.C.A.S.

La chambre relève l'absence d'une telle analyse.

En réponse, le CCAS annonce qu' " un travail sur les besoins des personnes âgées est également engagé dans le cadre du CLIC avec l'ensemble des partenaires concernés par le 3^{ème} et le 4^{ème} âge.

En outre, là encore avec l'ensemble des partenaires, une réflexion est en cours sur la difficulté d'accès aux soins des personnes les plus démunies. Le concours d'un organisme extérieur est envisagé pour la réalisation du diagnostic.

Enfin, une formation de l'équipe de direction à l'analyse des besoins sociaux est prévue en septembre. Cette formation dispensée par l'UNCCAS associera les CCAS de la Marne qui rencontrent également, pour les mêmes raisons, les mêmes difficultés de réalisation. "

2. CCAS LAVELANET. CRC Midi Pyrénées. 20/08/2006

La chambre constate que l'établissement ne présente pas à son conseil d'administration un rapport annuel sur les besoins sociaux de l'ensemble de la population qui relève de sa compétence. Il s'agit d'une obligation posée par l'article R.123-1 du Code de l'action sociale et des familles, et reprise d'ailleurs dans le règlement intérieur du CCAS de Lavelanet en son article 3.6. Il constitue, en outre, un outil d'analyse particulièrement utile pour dresser un état des lieux et mener une réflexion prospective, dépassant le simple examen de dossiers individuels et permettant d'apprécier l'adéquation de l'offre de services proposée (et notamment des critères d'accès) aux besoins des administrés.

³ . Textes consultables sur le site de la cour des comptes : <http://www.ccomptes.fr/fr/JF/Accueil.html>

La chambre invite donc l'exécutif de l'établissement à réaliser ce rapport.

3. C.C.A.S. d'Autun. C.R.C. Bourgogne. 19/09/2006

3 - Analyse des besoins sociaux

En application des dispositions de l'article R. 123-1 du code de l'action sociale et des familles, les CCAS doivent procéder 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.

Les rapports d'analyse des besoins sociaux présentés au conseil d'administration du CCAS au titre des exercices 2003 à 2005 ont été examinés. Il résulte de cet examen que ces rapports constituent des comptes rendus quantitatifs et qualitatifs de l'activité de l'année écoulée, autrement dit des rapports d'activité, même s'ils proposent également quelques orientations pour l'année à venir. Ils ne répondent donc pas directement à l'objectif qui leur est assigné par le code de l'action sociale et des familles : les caractéristiques des différentes composantes de la population autunoise n'y sont pas définies, les besoins sociaux n'y sont pas présentés ni analysés.

Par ailleurs, eu égard au dispositif des trois délibérations votées par le conseil d'administration après présentation des rapports précités (" Le conseil d'administration prend acte du rapport ci dessus et entame son analyse des besoins sociaux "), il semble que ces rapports n'aient été que des documents préparatoires à l'analyse des besoins sociaux et que celle-ci aurait été réalisée par l'organe délibérant lui-même. Or, il n'a été adressé à la chambre aucun document issu de l'analyse des besoins sociaux qui, comme l'indiquent les délibérations précitées, aurait été réalisée par le conseil d'administration lui-même.

Il doit être rappelé que l'analyse des besoins sociaux doit logiquement précéder la mise en place et, éventuellement, la suppression d'actions sociales, conformément à la prescription de l'article R. 123-1 du code de l'action sociale et des familles.

4. CCAS DE METZ. CRC Lorraine. 02/10/2006

3.1. L'analyse des besoins sociaux

Le dispositif réglementaire retenant une analyse des besoins sociaux est prévu par les articles R123-1 et 2 du Code de l'action sociale et des familles. Aux termes de ces dispositions, les centres communaux d'action sociale doivent procéder chaque année à une analyse des besoins

sociaux de l'ensemble de la population qui relève d'eux, et notamment des besoins 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. Sur la base de ce rapport annuel, les centres communaux d'action sociale peuvent mettre en oeuvre une action sociale générale, telle que définie par le code de l'action sociale et des familles, et des actions spécifiques. Ils peuvent intervenir au moyen de prestations en espèces, remboursables ou non, et de prestations en nature.

Le CCAS de Metz a dans ce domaine présenté un premier rapport en 1996, consacré à une réflexion sur le concept de l'analyse des besoins sociaux (ABS). Ce rapport a été suivi chaque année par une approche thématique, réalisée en interne par les services concernés, portant sur un domaine de compétence spécifique de l'établissement : la jeunesse en errance (novembre 1997), la coordination des secours d'urgence (novembre 1998), les personnes âgées (1999), les modes d'accueil de la petite enfance (2000), l'aide informelle auprès des personnes âgées en perte d'autonomie ou d'indépendance, l'évolution de la société, de la famille et des mentalités et ses conséquences sur les modes d'accueil des enfants, la communication à mener dans les années à venir.

Ces rapports ont permis au centre d'orienter son action dans les différents domaines concernés. Cela s'est traduit notamment par la mise en place d'un dispositif d'équipes mobiles pour la jeunesse en errance ou l'élaboration d'un guide d'urgence pour la coordination des secours d'urgence. En matière de petite enfance, l'accueil des enfants handicapés et le soutien à la parentalité ont été privilégiés. Le service d'accompagnement des bénéficiaires de l'aide sociale a également été développé et, en matière de communication, des guides d'informations relatifs aux seniors et jeunes enfants sont édités périodiquement.

En 2003, le centre a décidé d'engager une réflexion sur son action globale. Ce service a été confié à un prestataire extérieur chargé du «recueil des données statistiques, de la conception d'indicateurs sociaux en vue d'une analyse pérenne, de la réalisation d'interviews du réseau dans les institutions et associations partenaires d'actions sociales ainsi que de l'animation d'un groupe de pilotage interne dans le cadre d'une démarche participative du personnel». Le contrat de prestation a été conclu le 20 avril 2004 pour une rémunération, hors frais de mission, de 8 361,20 € HT, soit 10 000 € TTC. Cette étude a servi de base à l'élaboration de l'analyse des besoins sociaux, document présenté au conseil d'administration du CCAS le 8 décembre 2005.

Il serait utile que le CCAS de Metz, qui n'a effectivement mis en oeuvre les dispositions de l'article R123-1 du CASF qu'en 2005, mette chaque année à jour les données de cette analyse et qu'il développe ainsi une analyse prospective ainsi qu'une stratégie à moyen terme.

5. CCAS Besançon. CRC Franche Comté. 12/10/2006

3.4. Des instruments de pilotage perfectibles

Le rapport annuel d'analyse des besoins sociaux

Le centre communal d'action sociale de Besançon procède chaque année à une analyse des besoins sociaux de l'ensemble de la population *intra muros* et notamment 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 permettant d'éclairer :

- la mise en oeuvre d'une action sociale générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les services et institutions publics et privées de caractère social (articles L. 123-5 et R. 123-2 du CASF) ;
- la mise en oeuvre de moyens ou de structures de concertation et de coordination (article R. 123-4 du CASF) ;

- le versement de prestations en espèces, remboursables ou non remboursables, et de prestations en nature (article R. 123-2 du CASF) ;
- les décisions concernant la création et la gestion d'établissements ou de services à caractère social ou médico-social (article R. 123-3 du CASF) ;
- la réalisation d'enquêtes sociales en vue d'établir ou de compléter les dossiers d'admission à l'aide sociale (articles L. 123-5 et R. 123-5 du CASF) ;

Le centre communal d'action sociale de Besançon n'établit de rapport d'analyse des besoins sociaux que depuis juin 2003, alors qu'il s'agit d'un instrument obligatoire de pilotage des besoins sociaux : l'article premier du décret précité du 6 mai 1995, qui en a prescrit la production, était d'application immédiate. Ce document n'a, pour l'instant, que peu d'influence à court terme sur les activités et ne motive pas techniquement la demande annuelle de subvention présentée par le CCAS à la ville de Besançon. Certes, il constitue un instrument d'information et d'analyse sociale par quartier, présenté volontairement en débat au conseil municipal. Son examen soulève toutefois la question de la permanence des méthodes mises en oeuvre pour son établissement.

Il apparaît en effet que les différentes rubriques du rapport ne sont pas présentées de la même façon d'une année sur l'autre, ce qui complique les comparaisons. Par ailleurs la fiabilité de certaines données, concernant notamment les évolutions chiffrées par quartier, ne semble pas certaine. Il s'ensuit que tout débat public sur ce document en l'état doit être relativisé.

Le centre communal d'action sociale de Besançon produit des rapports annuels d'orientation par objectifs. Cependant ces documents comportent des indicateurs d'évaluation des actions prévisionnelles qui ne paraissent pas toujours adaptés et sont souvent modifiés d'une année sur l'autre.

De la même façon, les rapports annuels d'activités du CCAS sont évolutifs d'une année sur l'autre, leur conception s'inscrivant selon les années dans une logique déclarative par service ou de présentation transversale par thème. Les présentations rétrospectives pluriannuelles sont exceptionnelles, ce qui laisse peu de latitude pour apprécier les évolutions sociales. Enfin, les rapports d'activité comportent une présentation financière succincte, qui se veut pédagogique mais ne reflète pas nécessairement la réalité des comptes administratifs, notamment en ce qui concerne les résultats financiers de certaines structures comme, par exemple, le CHAT (années 2001 et 2002).

La réalisation d'un authentique tronc commun statistique des données du CCAS pourrait être envisagé comme un vivier régulièrement alimenté pour servir divers produits d'information à partir d'un système d'information unique, solide et fiable, avec des voies conventionnelles d'alimentation à partir des sources statistiques des organismes sociaux extérieurs au CCAS.

Les instruments de pilotage et d'information du CCAS ont l'avantage d'exister notamment pour certains depuis l'année 2003 et sont le fruit d'un travail important. Malgré un effort récent sur la permanence de la méthode, ils apparaissent perfectibles sur la fiabilité des données et sur la présentation en perspectives pluriannuelles.

6. C.C.A.S. d'Epernay. CRC Champagne-Ardenne. 21/10/2006

2.4. L'analyse des besoins sociaux

L'article R.123-1 du code de l'action sociale et des familles, qui a codifié l'article 1er du décret n° 95-562 du 6 mai 1995 dispose que " les centres communaux et intercommunaux d'action sociale 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 ".

Ces dispositions ont été reprises par l'article 18 du règlement intérieur du CCAS d'Épernay, adopté par délibération du 11 mai 2001.

L'article R.123-2 du code de l'action sociale et des familles, qui a codifié l'article 2 du décret précité dispose également que " les centres d'action sociale mettent en oeuvre, sur la base du rapport mentionné à l'article R.123-1, une action sociale générale, telle qu'elle est définie par l'article L.123-5 et des actions spécifiques.

Ils peuvent intervenir au moyen de prestations en espèces, remboursables ou non, et de prestations en nature ".

Interrogé à ce sujet, le président du CCAS d'Épernay a précisé, dans son courrier du 23 septembre 2005, que l'analyse des besoins sociaux n'avait pas été réalisée à ce jour. La chambre demande au CCAS de procéder sans tarder à ce travail car l'analyse annuelle des besoins sociaux est indispensable pour définir l'action sociale à mettre en oeuvre par l'établissement, fixer les priorités et optimiser l'utilisation des moyens.

En réponse au rapport d'observations provisoires, le président du CCAS indique qu'une étude sur le vieillissement de la population et le devenir des foyers-logements devrait aboutir prochainement et qu'une étude sur le public en difficulté et la précarité sera entreprise en 2006.

La chambre prend note de ces indications mais rappelle que, selon l'article R.123-1 du code de l'action sociale et des familles, l'ensemble des besoins sociaux doit faire l'objet d'une analyse annuelle.

7. CCAS de Charleville –Mézières. C.R.C. Champagne-Ardenne 05/03/2007.

III. RAPPORT ANNUEL D'ANALYSE DES BESOINS SOCIAUX

L'article R.123-1 du code de l'action sociale et des familles prévoit l'établissement d'un rapport annuel d'analyse des besoins sociaux pour l'ensemble de la population concernée par le périmètre du CCAS.

Par courrier du 31 janvier 2006, les services du CCAS ont transmis à la chambre les rapports annuels pour l'année 2000 (données de 1999), 2001 (données 2000), octobre 2003 (données 2001-2002) et le rapport de 2004. Il ne semble pas y avoir de rapport pour les résultats de l'année 2003. Au cours du contrôle, le directeur du CCAS a indiqué que la mise en oeuvre de l'article R.123-1 du code de l'action sociale et des familles, article issu des dispositions du décret du 6 mai 1995, était difficile à plus d'un titre. Le CCAS devait en effet procéder à l'analyse de tous les besoins sociaux et de toutes les actions à caractère social, y compris des besoins et des actions relevant des autres partenaires sociaux intervenant sur son périmètre d'activités.

Il a remis une note dans laquelle il précise que « *En ce qui concerne l'analyse des besoins sociaux réalisée par le CCAS de Charleville-Mézières, dès la mise en application prévue par le décret du 6 mai 1995, celle-ci peut revêtir différentes formes dans sa présentation et ses objectifs. Compte tenu des moyens d'analyse mis à disposition de l'établissement public, ce dernier a engagé, en 1998, une analyse en référence à l'activité du CCAS. Pour chaque catégorie de population, la démarche a consisté à analyser la demande sociale, puis à mettre en regard l'action de l'établissement public, afin de répondre au questionnement suivant :*

- *L'action du CCAS est-elle adaptée à la demande sociale ?*
- *Comment doit-elle évoluer pour être la plus efficace possible au service des habitants de la commune ?*

Sur la base de cette première analyse, plusieurs rapports ont été présentés afin d'actualiser les données et de vérifier les hypothèses formulées au regard de l'évolution de certaines activités. Ces rapports ont pris la forme soit de documents intitulés « analyse des besoins sociaux », soit « rapport d'activités » comme c'est le cas pour l'année 2004. De plus, des rapports, études et analyses spécifiques ont été réalisés dans ce cadre, soit en interne, soit en faisant appel à un prestataire extérieur :

- *En 2002, « Quelles interventions de la collectivité en direction des 17-25 ans »,*
- *« Faisabilité de la transformation de la résidence la Grande Terre en EHPAD » par l'Union Nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS),*
- *« Création d'un pôle gérontologique », étude réalisée par le CCAS avec l'aide de l'UNCCAS,*
- *« Les services de l'aide et de l'action sociale », rapport réalisé par le CCAS, validé par le conseil d'administration et mis à jour chaque année,*
- *« Création d'une plate-forme d'accueil d'urgence », rapport réalisé par le CCAS en partenariat avec le 115,*
- *« Etre senior à Charleville-Mézières » rapport réalisé par le CCAS, validé par le conseil d'administration en mars 2003 et mis à jour chaque année ».*

Toujours selon le directeur, l'établissement public s'est engagé en 2005 dans une intervention en faveur des personnes handicapées. Afin de poursuivre et développer cette action, au-delà du partenariat et de la concertation mis en place avec les associations, une analyse des besoins sociaux dans le domaine du handicap sera réalisée en 2006. Un pôle « handicap vieillesse » a été créé au sein du CCAS pour assurer le suivi et l'actualisation des besoins et des actions. Un prestataire extérieur pourrait être sollicité pour réaliser cette analyse.

Le directeur a également évoqué la situation dramatique que connaissait Charleville-Mézières en matière d'emploi et au regard de la pauvreté.

A cet égard, le rapport d'activités de 2004 du CCAS apporte les indications suivantes :

2003 2004 Nombre de personnes reçues 3 152 3 200

Nombre de secours CCAS 926 1061

Minimum social 142 127

Demandes de RMI 105 107

Contrats d'insertion 202 230

Fonds de solidarité pour le logement 103 91

Aide sociale à l'enfance 147 153

Fonds d'aide aux jeunes 82 63

Dossiers de surendettement 68 83

Autres prestations liées au RMI, FSE, FSEau, Emmaüs 695 711

Visites à domicile 88 111

Réunions 63 96

Le rapport « Etre senior à Charleville-Mézières », établi le 25 mars 2003, précise, en ce qui concerne les personnes âgées que les seniors de 60 à 74 ans avec 6 880 habitants représenteraient 12,4 % de la population et les seniors de 75 ans et plus seraient 3 995 soit 7,2 % (au recensement de 1999, la commune comptait 55 460 habitants). Le CCAS gèrerait 2 000 seniors. La chambre relève que, dans un contexte social difficile, le CCAS de Charleville-Mézières effectue un travail d'analyse des besoins sociaux depuis plusieurs

années. Toutefois, cette étude n'a pas chaque année un caractère exhaustif et ne se présente pas sous la forme d'un rapport annuel.

L'article R.123-1 du code de l'action sociale et des familles donne aux CCAS un rôle moteur dans l'appréhension des besoins sociaux sans toutefois définir cette mission et sans donner de

précisions sur la forme et le contenu que devrait revêtir le rapport annuel.

En réponse au rapport d'observations provisoires, le vice-président du conseil d'administration indique que « *si le pouvoir réglementaire a bien défini les objectifs de cette étude, il n'a pas, par contre, donné aux CCAS ni les outils ni les moyens de la réaliser* » et « *le Conseil d'Administration du CCAS de Charleville-Mézières a d'ores et déjà décidé de réaliser une analyse des besoins sociaux en 2007 en utilisant l'outil spécifique d'Analyse développé par l'UNCCAS* ».

8. CCAS PUTEAUX. CRC Ile de France. 23/04/2007

6- L'EVALUATION DES ACTIONS ET L'ANALYSE DES BESOINS SOCIAUX DE LA POPULATION

Au titre de l'analyse des besoins, l'article 1^{er} du décret n° 95-562 du 6 mai 1995 prévoit que « les centres communaux d'action sociale doivent procéder annuellement à une analyse des besoins sociaux de l'ensemble de la population qui relève d'eux ». Le CCAS de PUTEAUX a traduit cette obligation dans l'article 18 de son règlement intérieur: ses services doivent procéder annuellement à une analyse des besoins sociaux de l'ensemble de la population qui fait l'objet d'un rapport présenté avant le débat d'orientations budgétaires. Sur cette base, le CCAS doit adopter, en fonction des moyens dont il dispose, les modifications à apporter aux critères d'accès aux prestations et activités relevant de sa compétence.

Ces analyses n'ont pas été établies (les rapports de débat d'orientation budgétaire n'en font pas mention) entre 2000 et 2003, selon l'ordonnateur « faute des moyens nécessaires à leur accomplissement ». Compte tenu de l'importance des moyens, notamment en personnel, dont dispose le CCAS, une telle réponse est surprenante. Le document produit pour 2004 se concentre sur des données surtout quantitatives de 2003, mais ne comporte pas d'analyse prospective des besoins. L'ordonnateur assure que « le CCAS n'a de cesse de construire des indicateurs pérennes et actualisables de sorte de procéder à une analyse précise des besoins sociaux de la population » ; il s'engage à constituer un groupe de travail et à procéder à l'inventaire des données statistiques infra-communales. La Chambre en prend acte pour l'avenir mais constate que le CCAS n'a pas rempli, entre 2000 et 2004, les obligations d'analyse des besoins qui lui incombent en vertu du décret du 6 mai 1995 et de son propre règlement intérieur.

Au titre des comptes rendus, l'article 2 du décret précité indique que les CCAS mettent en oeuvre, sur la base du rapport prévu à l'article 1^{er}, une action sociale générale, telle qu'elle est définie par l'article 137 du code de la famille et de l'aide sociale, ainsi que des actions spécifiques. Le CCAS n'a produit qu'un seul rapport de compte rendu pour la période sous revue, au titre de l'exercice 2003. Pour les autres exercices, il n'a pas été établi de « rapport regroupant l'intégralité des activités du CCAS ». Toutefois, « les résidences Wallace et Quinet, le « club 102 » et le service des aides ménagères ont fait l'objet de rapports individuels et détaillés ». L'ordonnateur considère que « l'existence de ces différents documents est susceptible de pallier l'absence de rapports d'activités de CCAS ». Néanmoins,

ces rapports partiels sont succincts et ignorent l'aide sociale facultative (entre 22 % et 28 % du budget du CCAS hors maintien à domicile) et l'aide sociale légale.

Les conséquences de la faiblesse du suivi et de l'analyse des besoins sont illustrées par le manque de maîtrise financière des activités payantes (foyer-logement, aide ménagère, animation) qui laissent pourtant une charge nette de près de 1 M€ à la commune en 2004. L'ordonnateur justifie cette charge par une logique démographique, économique et sociale impliquant une politique sociale coûteuse. L'ampleur et le coût de cette politique exigeraient qu'elle soit rigoureuse.

9. CCAS SAINT DENIS. CRC Ile de France . 30.11.2007

3.1.3 L'analyse des besoins sociaux n'est pas réalisée

Aucun rapport d'analyse des besoins sociaux par le CCAS n'est remis aux membres du conseil d'administration.

Le « *plan local de solidarité* » ne peut en tenir lieu car il s'agit plus d'un document de planification que d'un document d'analyse et il n'est pas actualisé annuellement. Il en est de même des études menées par le secteur des études locales de la commune, qui publie un document intitulé « *Au fur et à mesure* ». L'analyse du contenu fait ressortir que cette publication ne peut non plus être considérée comme répondant à l'obligation réglementaire d'analyse des besoins sociaux à destination d'élus ou représentants d'association membres d'un conseil d'administration de CCAS. Quant au séminaire annuel des élus, les thématiques, dont l'intérêt n'est pas discuté, sont cependant trop générales pour pouvoir être considérées comme une analyse des besoins sociaux. Ce séminaire est en outre destiné à l'information des

seuls élus. Cette situation ne peut être que préjudiciable à la définition des objectifs sociaux du CCAS et à l'évaluation des politiques menées.

Le Président du CCAS indique que de nombreux outils d'observation et d'analyse existent au

niveau de la commune et qu'un observatoire social était en projet. Par ailleurs, il s'est engagé

à « *faire porter par le CCAS cette obligation réglementaire* » d'analyse des besoins sociaux.

10. CCAS EPINAL. CRC de Lorraine. 20/05/2008.

2.1 L'analyse des besoins sociaux

Il s'agit là d'une des rares compétences obligatoires exclusives explicitement confiées aux CCAS. Aux termes des articles 1 et 2 du décret n° 95-562 du 6 mai 1995, codifiés à l'article R. 123-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF), les CCAS sont chargés de réaliser chaque année une analyse des besoins sociaux de l'ensemble de la population qui relève d'eux, et notamment ceux des familles, des jeunes, des personnes âgées, des personnes handicapées et des personnes en difficulté. Cette analyse doit faire l'objet d'un rapport présenté au conseil d'administration.

Ce rapport d'analyse des besoins sociaux occupe une place centrale dans le dispositif réglementaire applicable, puisque le code précise que c'est sur cette base que les CCAS mettent en oeuvre une action sociale générale et des actions spécifiques.

Le centre communal d'action sociale d'Epinal n'a pas mené d'analyse globale des besoins sociaux en 2004 et 2005. Cette lacune a été expliquée par la nécessité de mener à bien la réorganisation des structures chargées de l'action sociale, lancée le 1^{er} juillet 2003, « en termes de procédures internes et de management ». Le délai couru depuis cette dernière date semble cependant suffisant pour que lesdites procédures aient pu être rodées, particulièrement

pour le rapport d'analyse des besoins sociaux de 2005.

Le CCAS a souligné la réalisation d'études ponctuelles suivant les besoins les plus urgents (définition d'une maison de retraite de soixante places et préparation du dossier de construction d'une nouvelle crèche). Si l'on ne peut contester ni la nécessité de telles études, ni leur intérêt, elles ne couvrent cependant pas le spectre, voulu comme global par le législateur, d'une réelle analyse des besoins sociaux. En fait, il est permis de nourrir quelques inquiétudes quant à la réalisation de cette mission à l'avenir.

En effet, les CCAS ont la responsabilité de produire une analyse prospective de l'ensemble des besoins sociaux de la population municipale, mais, parallèlement, la loi ne leur confère aucune exclusivité dans la conduite des différentes actions sociales à destination de cette même population. En d'autres termes, les CCAS devraient être capables d'embrasser la situation sociale présente et d'estimer celle à venir de façon globale sans être nécessairement en charge des politiques visant à y répondre, ce qui apparaît comme difficilement réalisable en

pratique. Or, le cas du centre communal d'action sociale d'Epinal est symptomatique à cet égard. Désormais chargé, dans le domaine opérationnel, de l'aide légale et des personnes âgées, il n'est clairement plus qu'un opérateur partiel, sectoriel, de l'action sociale municipale. De plus, son organigramme ne fait état d'aucune structure d'observation ou d'analyse.

Une délibération du conseil d'administration du 29 octobre 2003, portant sur la constitution de commissions thématiques « afin de préparer une analyse des besoins sociaux », a bien été portée à la connaissance de la chambre. Cependant, si cette démarche est louable dans son principe, tant elle va dans le sens de la prise en charge de la mission confiée aux CCAS dans ce domaine, elle n'a pas donné lieu à une inscription au règlement intérieur du conseil d'administration (article 3, analyse des besoins sociaux) et n'est pas sans susciter des interrogations. En effet, trois commissions thématiques sont créées : précarité-solidarité-handicap, personnes âgées et petite enfance. Or, si le CCAS intervient encore dans les deux premiers domaines (quoique uniquement au travers de l'aide légale pour le premier d'entre eux), il n'a plus aucune mission dans le dernier. Une solution, d'ailleurs envisagée par le CCAS, serait de créer des comités consultatifs (tels que définis à l'article L. 2143-2 du code général des collectivités territoriales), soit les commissions précédemment citées, élargies à des membres extérieurs au CCAS, en l'occurrence des représentants de la direction de l'action sociale de la ville, voire du conseil général et des associations. Cette solution serait cependant bien plus ardue à mettre en oeuvre et à coordonner, sans pilote désigné au sein du CCAS. Il semble cependant que les autorités chargées de la politique sociale aient conscience de l'actuelle déficience du centre communal d'action sociale en la matière. En effet, suite à une action d'information menée par l'UNCCAS (réunion de présentation au profit des élus des principaux CCAS des Vosges le 30 septembre 2005), le CCAS a signalé le recrutement d'un agent du grade de rédacteur, qui ferait « explicitement référence dans ses futures missions à la mise en oeuvre de cette analyse ». Compte tenu de l'actuelle ventilation des compétences d'action sociale spinaliennes, ce personnel devrait en toute logique se trouver rattaché au plus près de la direction du CCAS, afin d'être à même, en terme de

position et d'autorité, d'obtenir la collaboration active des différents acteurs de façon à pouvoir mener une mission qui s'annonce comme difficile.

Dans sa réponse, le président a souligné que « *le rapport relève bien toute la difficulté qui réside entre l'obligation de réaliser une analyse des besoins sociaux au niveau des CCAS, l'étendue incertaine du champ d'analyse dont les contours n'ont jamais fait l'objet d'une définition, fût-elle de principe, et la pertinence de ou des échelons territoriaux répondant le mieux à chacun des besoins sociaux.*

En effet, on peut s'interroger sur la pertinence du territoire communal dès lors que le Centre Local d'Information et de Coordination a une compétence étendue à 2 cantons, que la politique de santé mentale s'organise au niveau du pays ou que la législation a prévu la mise

en place d'une commission départementale d'accueil du jeune enfant. Le peu d'analyse effectuée à ce jour par les communes montre bien la difficulté de ces réalisations. Néanmoins, nous avons entrepris l'étude de ces besoins en faisant procéder à l'analyse des besoins des personnes âgées durant le 1^{er} semestre 2007 ».

11. CCAS PERIGEUX . CRC AQUITAINE. 9/01/2009.

I L'ANALYSE ANNUELLE DES BESOINS SOCIAUX DES HABITANTS

L'article R.123-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF) fait obligation aux CCAS de procéder 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 difficultés. Cette analyse doit faire l'objet d'un rapport présenté au conseil d'administration. Dans son précédent rapport d'observations définitives du 20 janvier 2005, la Chambre avait constaté que le CCAS n'avait procédé à aucune étude de ce type depuis 1998, mais qu'il était envisagé d'en lancer une en 2005.

De fait, un rapport en ce sens a bien été soumis au conseil d'administration le 29 septembre 2005. Il comporte de nombreuses données statistiques factuelles (proportion de jeunes, composition des familles, marché du travail, emploi et chômage, demandeurs d'emploi, revenus et minimas sociaux, bénéficiaires du RMI, de l'allocation de parents isolés, de l'allocation adulte handicapé, de l'allocation de solidarité spécifique, nombre d'enfants en échec ou en retard scolaire, taux d'équipements en logements sociaux).

En revanche, ce document ne comporte une réelle analyse des besoins sociaux que pour ce qui concerne les personnes âgées. Seule cette catégorie de personnes y fait, par ailleurs, l'objet d'orientations précises (création d'un Centre local d'information et de coordination, développement de l'offre de services à domicile,...). S'agissant des autres catégories de population susceptibles d'être en difficultés sociales, ce document ne comporte donc pas de réelle analyse des besoins.

Aucun rapport n'a été produit au titre de l'exercice plus récent (analyse 2006). Le CCAS a indiqué en cours d'instruction qu'une demande d'autorisation de création d'un service d'aide à domicile pour personnes âgées et personnes handicapées avait été déposée par le CCAS en 2006 et qu'elle s'accompagnait bien d'une analyse catégorielle des besoins sociaux des populations concernées ainsi que d'un recensement des équipements.

Toutefois, une analyse jointe à un projet particulier ne répond pas aux obligations précitées de l'article R.123-1 du CASF précité. La Chambre attire par conséquent l'attention du CCAS sur la nécessité de se conformer à cette disposition réglementaire, même si, et cela n'est pas contesté, le CCAS mène bien des actions sociales en faveur de toutes les catégories de personnes en difficultés. En effet, une analyse annuelle n'est pas uniquement formelle : elle est l'outil qui

permet au conseil d'administration de réfléchir à sa stratégie d'action et, en tant que de besoin, aux réorientations qui s'avéreraient nécessaires.

L'actuel président du CCAS, en fonction depuis mars 2008, a indiqué que le CCAS est en cours de réorganisation avec un nouveau projet. M. DAUDOU, ancien président, a précisé que les insuffisances précitées des rapports d'analyses des besoins sociaux s'expliquaient par le fait que le CCAS avait été confronté à la lourde tâche de devoir reconstituer l'organisation générale du service ainsi que l'intégration des personnels d'aide à domicile venant du secteur associatif. Il a également indiqué que ces insuffisances des rapports n'avaient pas généré de dysfonctionnements dans la stratégie du CCAS à l'égard des personnes en difficultés puisque c'est à cette époque que la ville et son CCAS avaient créé une maison relais de 25 places afin de répondre aux besoins de resocialisation par le logement temporaire, action destinée à d'autres personnes en difficulté que les personnes âgées.

ANNEXE 2 : LA DEMARCHE D'ABS

Etapes	National	Organisationnel	Local
I- Cadre réglementaire : une obligation imprécise	Réglementation "Jurisprudence"	Appropriation	Information sur la démarche
II- Définition de la stratégie	Transformations des politiques publiques	Etat de l'organisation CCAS (CA, ressources , climat,...)	Situation locale (<i>partage ville / CCAS/asso/autres partenaires</i>) Besoins sociaux locaux
III- Du projetà sa réalisation	<pre> graph TD A[PROJET A.B.S.] --> B[OUTILS] B --> C[RECUEIL DES DONNEES] C --> D[TRAITEMENT DES DONNEES] D --> E[ANALYSE DES BESOINS SOCIAUX] </pre>		<ul style="list-style-type: none"> - court et moyen terme - stratégie (interne et externe) - choix de démarche - choix de priorités - Offre (satisfaction) - Besoins, demandes - Points de vue des acteurs
IV- Usages et suites	REDACTION DE L'ABS VALIDATION DE L'ABS PROJET(S)		

ANNEXE 3 : LES SOURCES DES DONNEES STATISTIQUES

	National	Régional	Départemental	Local
I- Territoire				
Population	INSEE - INED Observatoire des territoires	INSEE	INSEE	INSEE
Emploi/chômage	DARES	DRTEFP	DRTEFP	DRTEFP
II- Publics				
Familles	CNAF		CAF	CAF
Enfance en danger	Observatoire National de l'Enfance en Danger			
Jeunes en difficulté	DARES	Réseau régional des missions locales		Mission Locale
Bénéficiaires des minima sociaux	CNAF DREES ONPES		CAF Conseil Général	CAF
Personnes Agées (APA)	DRESS		Conseil Général	
Personnes Handicapées	DRESS CTNERHI	O.R.E.T.H.		
III- Thématiques				
Logement	- Haut Comité pour le logement des plus démunis - Fondation Abbé Pierre			
Pauvreté	INSEE Observatoire National de la pauvreté et de l'exclusion sociale			
Quartiers en difficulté	D.I.V. Observatoire National des Z.U.S.	Préfecture de Région	Préfecture	Contrat urbain de cohésion sociale de ville
Santé	INPES IRDES	O.R.S.		
Toxicomanie	OFDT	O.R.S.		

CNAF	Caisse Nationale d'Allocations Familiales
CTNERHI	Centre Technique National d'Etudes et de Recherches sur les Handicaps et les Inadaptations
DARES	Direction de l'Animation, de la Recherche et des Etudes Statistiques
DIV	Délégation Interministérielle à la Ville
DRASS	Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales
DRETEFP	Direction Régionale Emploi, Travail et Formation Professionnelle
DRESS	Direction de la Recherche, des Etudes de l'Evaluation et des Statistiques
INPES	Institut National de Prévention et d'Education pour la Santé
IRDES	Institut de Recherche et de Documentation en Economie de la Santé
OFDT	Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies
ONPES	Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale
OPEQ	Observatoire Permanent des Emplois et des Qualifications
ORS	Observatoire Régional de la Santé
ZUS	Zones Urbaines Sensibles

ANNEXE 4 : LES OUTILS D'INVESTIGATION DISPONIBLES

Les outils disponibles

- le recueil de données et documents existants (statistiques, rapports d'activité diagnostics....) ; il s'agira ici d'un usage secondaire
- la constitution et l'utilisation de statistiques
 - les statistiques de l'environnement
 - les statistiques des partenaires
 - les statistiques d'activité (adaptation des modes de recueil et d'exploitation via – ou non- les logiciels à vos besoins)
- l'observation et l'écoute au quotidien : en situation réelle et dans les interactions quotidiennes beaucoup est dit sur les besoins , sur la pertinence de la réponse aux besoins , sur les besoins non couverts , le tout est de recueillir cette information
- le recueil direct d'informations par questionnaire
 - la conception du questionnaire
 - la définition de la population ou de l'échantillon
 - la formalisation du déroulement de l'enquête
- l'investigation directe auprès des personnes par le biais des différentes formes d'entretiens
 - entretiens non directifs
 - entretiens semi directifs
 - entretiens de groupe

Comparaison des outils de recueil de données

	Questionnaire	Entretien semi-directif	Entretien non directif
Liberté d'expression de la personne rencontrée	Faible	Moyen	Elevé
Nombre	Elevé	Faible	Faible
Principe de construction de la population	Echantillon représentatif ou exhaustivité	Significativité ou exhaustivité	Significativité ou exhaustivité
Outil	Questionnaire	Grille d'entretien	Consigne d'entretien
Caractéristique	Caractère standardisé et systématique	Caractère d'approfondissement	Caractère exploratoire

ANNEXE 5 : UNE MATRICE D'OBSERVATION LOCALE

Domaines	Thèmes	Indicateurs	Echelle	Producteur de données	Période ou date
A- Territoires et populations	1- Démographie	a) Population totale	Ville	INSEE	RGP 1999 ou 2004
		b) Répartition par âge	Ville	INSEE	RGP 1999 ou 2004
		c) Structure par âge	Ville	INSEE	RGP 1999 ou 2004
		d) Nombre de ménages	Ville	INSEE	RGP 1999 ou 2004
		e) Structure des ménages	Ville	INSEE	RGP 1999 ou 2004
		f) Nombre de naissances	Ville	Service Etat civil	Annuel
	2- Economie	g) Nombre de décès	Ville	Service Etat civil	Annuel
		a) Population active	Ville		RGP 1999 ou 2004
		b) Taux d'activité	Ville		RGP 1999 ou 2004
		c) emplois sur la commune	Ville	ASSEDIC	Annuel
		d) migrations alternantes	Ville	INSEE	RGP 99 (?)
		e) demandeurs d'emploi			
		f) revenu annuel moyen par foyer fiscal imposé			
		g) Proportion de foyers fiscaux non imposés		Services fiscaux	
	3- Animation sociale	h) création d'entreprises			INSEE-SIRENE
a) création d'associations		Ville		Journal Officiel	Annuel
4 - Logements	b) association subventionnées		Ville	Mairie	
	a) Logements		Ville	INSEE	RGP 1999 ou RP 2004
	b) % de logements sociaux / RP		Ville	INSEE	
c) statut d'occupation					
B- Les publics	5 - Sécurité publique	(à préciser selon indicateurs)		Sécurité Publique	
	1- Allocataires CAF	a) Nombre d'allocataires	Ville	CAF	
		b) Structure des allocataires (Revenu)	Ville	CAF	
		c) Structure des allocataires (ménages)	Ville	CAF	
	2- Enfance- jeunesse	a) Répartition par âge (0 - 25 ans)	Ville	INSEE	
		b) Répartition par type de scolarité	Ville	Inspection Académique	
		c) Enfants fréquentant un dispositif périscolaire	Ville	Mairie	
		d) Enfants fréquentant une association	Ville	(A préciser)	

	3- Personnes âgées	a) Nombre de personnes de + de 60 ans b) Nombre de personnes de + de 75ans c) Personnes fréquentant les dispositif 3° age		Ville, associations	
	4- Etrangers	a) Nombre de personnes de nation. étrangère			RGP 1999
C- Les publics en difficulté	1- Précarité-Pauvreté	a) Bénéficiaires des minimas sociaux b) Allocataires CAF à bas revenus c) dossiers de surendettement d) dettes locatives et charges/ LS e) Bénéficiaires de la CMU f) Bénéficiaires de la CMU C		CAF CAF BDF Organismes logeurs CPAM CPAM	1999 2003 2007 ?
	2- Difficultés d'insertion	a) jeunes niveau V V b VI b) chômeurs de longue durée		IA ou rectorat ANPE	
	3- Familles en difficulté	a) signalements b) Taux de prématurité		Conseil Général CG /PMI	
	4- Handicap	a) bénéficiaires de l'AAH		CAF	
	5- Dépendances	a) bénéficiaires de l'APA b) Personnes vulnérables (PNC)		Conseil Général	
	6- Difficultés de santé	(voir indicateurs bilans de santé PMI) (voir indicateurs bilans de santé scolaire)		PMI - Médecine scolaire	
D- Les usagers des dispositifs	1-Pauvreté-précarité	a) Bénéficiaires du RMI b) Bénéficiaires de l'API c) Bénéficiaires de l'ASS d) Caractéris. bénéficiaires du RMI e) Caractéris bénéficiaires CCAS		Conseil Général CAF ASSEDIC CAF CCAS	
	2 - Usagers du CCAS	a) Répartition des ménages b) Répartition des ménages par taille c) % de salariés /aide fac avec QF	Quartiers Quartiers	CCAS CCAS	
	3- Dispositifs d'insertion	a) jeunes fréquentant M.locale ... b) SIAE		DDTEFP	
	4- Dispositifs de soins	a) <i>Structure addictions (DAT)</i> b) <i>santé mentale</i>			
E- Les aides		a) Structure des aides (€)		CCAS	

apportées		<ul style="list-style-type: none"> b) Structure des aides (types d'aides) c) Structure des aides (personnes) d) Suivis (à préciser) e) VAD 		
	1- Aides alim - précarité	<ul style="list-style-type: none"> a) aides facultatives b) FAJ c) aides 		<ul style="list-style-type: none"> CCAS + CG + CCAS CCAS Conseil Général Conseil Général CCAS ??? (à voir)
	2- Services de proximité (cantines,CLSH,	<ul style="list-style-type: none"> a) aides facultatives b) autres aides c) % de salariés /aides avec QF 		
	3- Insertion	<ul style="list-style-type: none"> a) FIPJ (CIVIS - jeunes) b) Prestations en nature 		<ul style="list-style-type: none"> Mission Locale CCAS ville Conseil Général Conseil Général
	4- Handicap	<ul style="list-style-type: none"> a) DVA (Dispo Vie Autonome) 		
	5- Dépendance	<ul style="list-style-type: none"> a) APH b) Interventions à dom (N) c) Interventions à dom (personnes) d) Interventions à dom (n inter) 		
	6- Aides au logement	<ul style="list-style-type: none"> a) FSL - Aides financières b) aides au logement (maintien, dettes, énergie) c) ASLL 		<ul style="list-style-type: none"> CG/UDAF CCAS + ass Carita
	7- Accès aux soins	<ul style="list-style-type: none"> a) prise en charge mutuelle 		