

TERRITOIRES CRISE PRÉCARITÉ

BAROMÈTRE DE L'ACTION SOCIALE LOCALE 2012

PRÉSENTATION DES
RÉSULTATS AU
CONSEIL
ÉCONOMIQUE
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL
(CESE)

19 SEPTEMBRE 2012

LES CCAS AU
PIED DU MUR.



*Année européenne du vieillissement actif
et de la solidarité intergénérationnelle - 2012*

Population générale

- **Les deux tiers des CCAS constatent une hausse des demandes d'aide qui leur sont adressées.**
- **Les difficultés quotidiennes liées au paiement des factures constituent le premier élément déclencheur des nouvelles demandes d'aides et parmi elles :**
 - les factures d'énergie (citées par 97% des CCAS concernés) ;
 - les loyers (cités par 76% des CCAS concernés et 89% dans les territoires de plus de 30 000 habitants) ;
 - les services municipaux (53% des CCAS concernés et 63% de ceux implantés en milieu rural).
- **La moitié des CCAS implantés en milieu rural constate une hausse des demandes d'aide alimentaire.**
- **34% des CCAS estiment que les frais de santé constituent un poste de dépenses que les ménages demandeurs renoncent à assumer.**
- Plusieurs types de publics sont en augmentation : familles avec enfants en milieu rural, personnes âgées dans les grandes villes, familles monoparentales sur l'ensemble du territoire.

Personnes âgées

- **Les deux-tiers des CCAS répondants ressentent une dégradation de la situation socioéconomique des personnes retraitées qui s'adressent à eux.**
- Plus de 60% des CCAS voient augmenter les demandes d'aides de personnes âgées isolées et/ou disposant de moins de 1100 € par mois.
- Dans les petites communes, les CCAS observent une hausse des demandes d'information sur les services d'aide à domicile ; dans les grandes villes, augmentent surtout les demandes d'aides financières et alimentaires.
- Près de la moitié des CCAS gestionnaires d'un service d'aide à domicile sont confrontés à **des difficultés de paiement du reste à charge des bénéficiaires du service.**
- La progression des demandes d'aides financières concerne principalement **les factures d'énergie et l'alimentation puis le logement et le remboursement de crédits.**

Profil des répondants

L'édition 2012 du baromètre compte 616 CCAS répondants¹, parmi lesquels 589 Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS) et 27 Centres Intercommunaux d'Action Sociale (CIAS)². Implantés pour les deux-tiers dans une ville ou une intercommunalité de moins de 10 000 habitants, l'implantation géographique des répondants reflète la répartition territoriale des adhérents à l'UNCCAS. Les résultats présentés sont donc considérés comme représentatifs de l'ensemble du réseau.

Taille du territoire d'implantation en nombre d'habitants (strate démographique)	Part du total des répondants	Type de territoire d'implantation	Part du total des répondants
Moins de 10 000	66%	Urbain	45%
Entre 10 et 30 000	23%	Rural	26%
Plus de 30 000	11%	Semi-rural	29%

Des demandes d'aides en augmentation pour la 4^{ème} année consécutive

En 2012, les deux-tiers des CCAS observent une augmentation des demandes d'aides qui leurs sont adressées. En 2009 et 2010 cette proportion atteignait les trois-quarts des CCAS, et en 2011 plus des quatre-cinquièmes (83%). Cette croissance des sollicitations est cette année **plus fortement exprimée en milieu rural** (68% des CCAS contre 62% en territoires semi-rural ou urbain).

Les **demandes d'aides financières restent en tête des sollicitations perçues en hausse** (50% des CCAS concernés), suivies par les **demandes d'aides alimentaires en nature** (45%). Ces dernières sont d'ailleurs plus fréquentes en milieu rural (50%), en raison peut-on supposer d'une moindre présence d'autres acteurs de distribution alimentaire. Un cinquième des répondants mentionne également une hausse des sollicitations relatives à un dispositif porté par un acteur extérieur (demande d'ouverture d'un dossier Fonds de solidarité logement – FSL - par exemple), ce qui confirme le recul amorcé en 2011 ; 15% enfin des répondants signalent une hausse des demandes impliquant un accompagnement individuel important (de type suivi de la gestion de budget, dossier de microcrédit personnel). Ces deux derniers cas de figure sont plus marqués dans les grandes villes.

Les types d'aides en augmentation en 2012

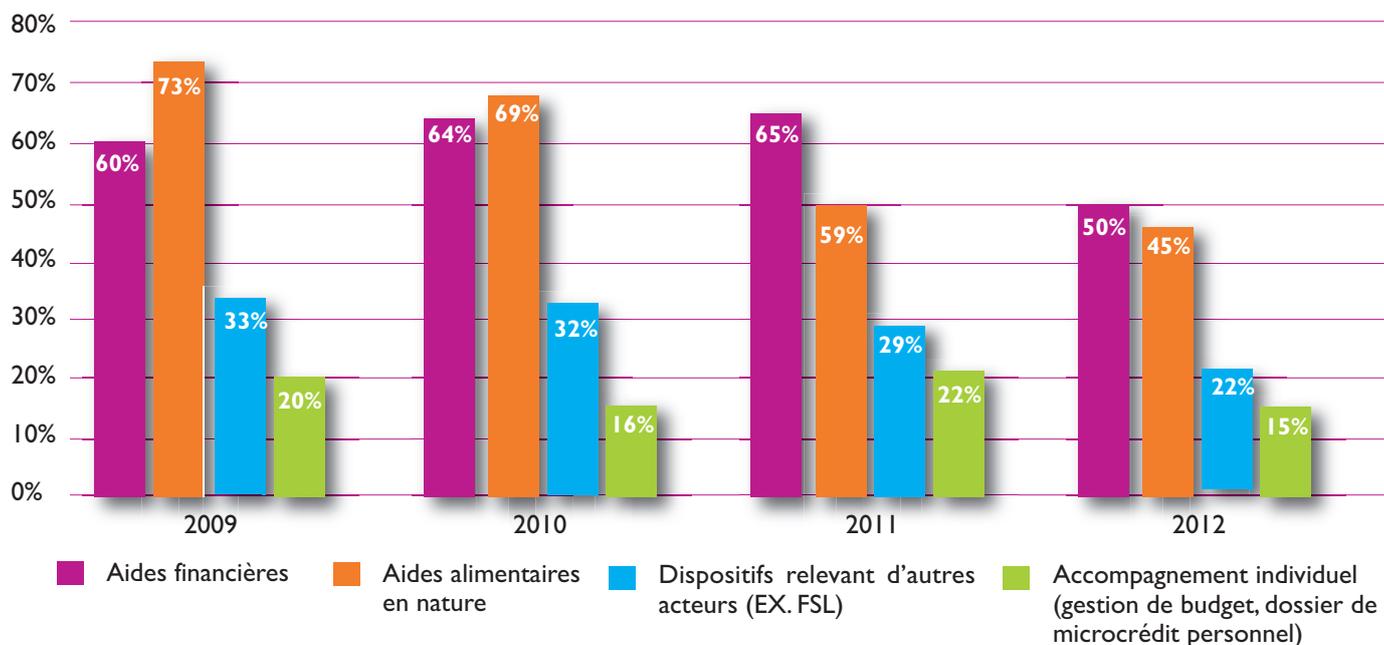


Note de lecture : 50% des répondants ressentent une hausse des demandes d'aides financières en 2012

¹ Sur 3880 organismes destinataires soit un taux de retour de 16%.

² Par convention, le terme CCAS sera utilisé dans ce document pour désigner l'ensemble des organismes ayant répondu à l'enquête

Evolution des différentes hausses par type de sollicitations

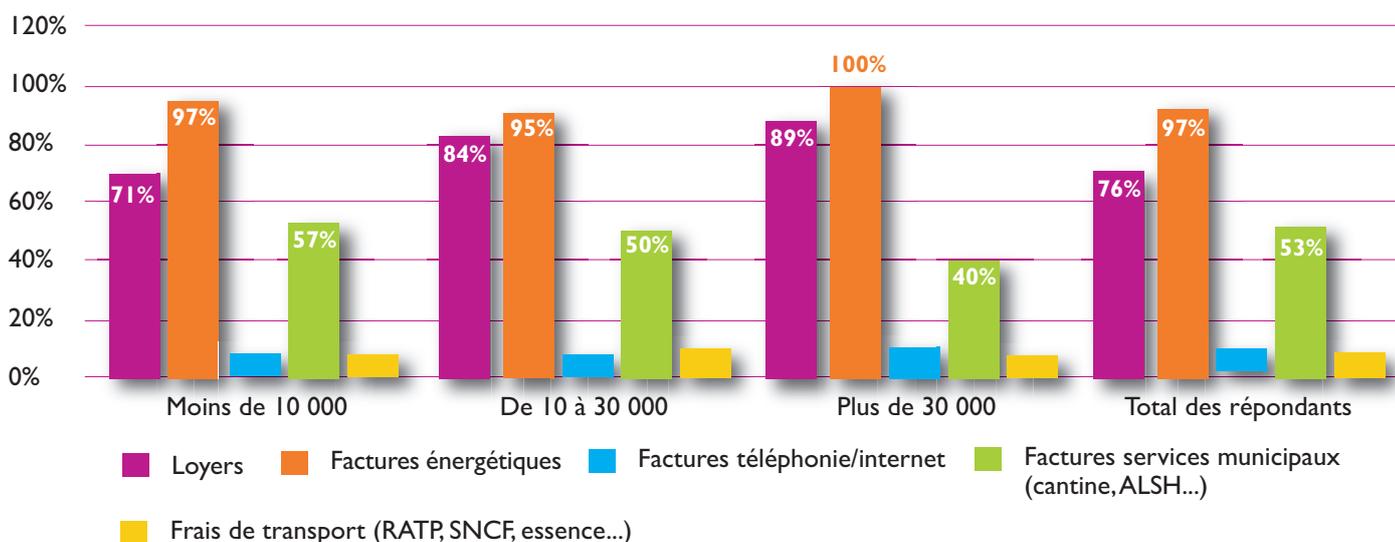


Note de lecture : en 2012, 50% des répondants ressentent une hausse des demandes d'aides financières ; ils étaient 65% en 2011.

Le coût des factures énergétiques en tête sur l'ensemble du territoire ; le poids des loyers très problématique dans les grandes villes, l'accès aux services municipaux difficile en milieu rural

En 2011, les difficultés quotidiennes relatives au paiement du loyer ou des factures sont devenues le premier élément déclencheur des nouvelles demandes d'aides adressées aux CCAS. Ce résultat se maintient en 2012 avec 86% des répondants qui placent celles-ci en tête des principaux motifs des nouvelles demandes.

Difficultés quotidiennes à l'origine des demandes d'aide selon la taille du territoire d'implantation en nombre d'habitants



Note de lecture : parmi les répondants ayant cité les difficultés quotidiennes comme motifs des nouvelles demandes d'aide, 71% des CCAS implantés dans un territoire de moins de 10 000 habitants citent les loyers comme difficulté quotidienne à l'origine d'une demande d'aide ; c'est le cas de 89% des CCAS implantés dans les territoires de plus de 30 000 habitants.

Les principales difficultés quotidiennes rencontrées par les ménages restent d'ailleurs inchangées **avec en première place le paiement des factures d'énergie, cité par la quasi-totalité (97%) des CCAS** concernés par cette question, quels que soient la taille ou le type de territoire.

Confrontés à **cette montée en charge inquiétante, la moitié des CCAS (49%) a mis en place un partenariat avec les acteurs locaux de la production ou de la distribution d'énergie** afin de prévenir les situations de précarité énergétique ; cette initiative est plus fréquente en milieu urbain et dans les villes de plus de 30 000 habitants (où elle concerne respectivement 55% et 65% des CCAS), en raison, peut-on supposer, d'un accès plus simple aux correspondants locaux des fournisseurs d'énergie.

En deuxième place des difficultés quotidiennes, **le paiement des loyers** est mentionné par les trois-quarts des répondants concernés (76%). **Ce phénomène augmente très clairement avec la taille des villes** puisque la proportion atteint plus des 4/5^{ème} (84%) dans les territoires comprenant entre 10 et 30 000 habitants, et presque 90% dans ceux de plus de 30 000 habitants (89%) !

Enfin, l'édition 2012 du Baromètre confirme **la croissance préoccupante des difficultés de paiement des services municipaux par les ménages (cantine scolaire, accueils de loisir ou périscolaire, colonies de vacances, etc.)**, rapportées, comme en 2011, **par plus la moitié des CCAS (53%)**. Ce phénomène est d'ailleurs bien plus marqué dans les territoires ruraux où il concerne 63% des répondants (contre 47% de ceux situés en milieu urbain). Cette tendance semble pouvoir s'expliquer par la présence plus fréquente de politiques de tarification sociale dans les grandes villes ou intercommunalités. Elle tend également à confirmer l'intérêt de la présence du CCAS, établissement public doté d'une mission spécifique de prévention et de développement social local, dans les villes plus petites.

Les verbatims collectés dans le cadre de cette enquête confirment ce phénomène : interrogés sur les autres indicateurs ou signes d'une éventuelle dégradation de la situation économique des publics qui s'adressent à eux, les répondants sont nombreux à rapporter **la nette diminution de fréquentation des services municipaux suivants : cantine, accueil périscolaire, accueils de loisirs sans hébergement et colonies de vacances**. Dans une proportion moindre, sont citées également les activités sportives.

Notons enfin qu'un tiers (34%) des répondants considère que les ménages demandeurs d'aide renoncent à assumer leurs frais de santé ; la proportion atteint même 46% pour les CCAS implantés dans les villes de plus de 30 000 habitants.

Des demandes auxquelles les CCAS ont de plus en plus de difficultés à répondre³

44% « seulement » des CCAS déclarent que les montants alloués individuellement ont augmenté, contre 49% en 2011 et 47% en 2010. De la même manière, une petite moitié de CCAS (49%), estime que la part des demandes d'aide aboutissant à un octroi est en hausse par rapport à la même période en 2011, ce qui exprime un recul par rapport aux années précédentes (ils étaient 55% des répondants en 2011 et 2010, et même 61% en 2009, à faire ce constat). **Ces données semblent témoigner d'un certain épuisement de la capacité des CCAS à suivre le rythme de croissance des besoins, risque souligné dans l'édition 2011 de l'enquête.**

³ Les CCAS et CIAS fixent, généralement par voie de délibération ou de règlement, des conditions générales pour instruire les demandes d'aide et/ou décider de l'octroi ou non d'une aide. Dans un souci de transparence et d'organisation, ils retiennent généralement 3 ou 4 critères (voire plus s'il s'agit de CCAS de grandes villes) parmi lesquels : conditions de ressources et situation financière (calculée à partir du reste à vivre, du quotient familial, etc.), composition familiale, situation professionnelle, lieu de résidence, âge, etc. Voir le Guide Les aides et secours délivrés par les CCAS/CIAS, UNCCAS, septembre 2009.

Les **familles monoparentales** restent en 2012 en tête des publics perçus en hausse, et ce quel que soit le type de territoire considéré : **elles sont citées par les 2/3 des répondants (66%)**. On note en revanche une proportion beaucoup plus forte des CCAS implantés en milieu rural et surtout semi-rural, à rapporter **l'augmentation des demandes émanant de familles avec enfants : si la moyenne est de 34% pour l'ensemble des répondants, elle atteint 44% en milieu rural, et 68% en semi-rural, soit le double !** Ceci semble refléter la nécessité de plus en plus fréquente pour les familles « fragiles » de s'éloigner des villes-centres afin de trouver des logements suffisamment grands à un coût accessible.

En revanche, l'augmentation des sollicitations adressées par **les personnes seules** est plus importante dans les grandes villes (concerne 71% d'entre eux soit 11 points de plus que l'ensemble des répondants), tout **comme les demandes émanant des personnes de plus de 60 ans** (public cité par 59% des CCAS implantés dans les villes de plus de 30 000 habitants contre 42% en moyenne pour l'ensemble des répondants). On peut d'ailleurs penser que ces deux publics se recoupent en partie. Cette plus forte proportion reflète une présence moins forte d'aidants naturels en milieu urbain. Mais elle peut également être interprétée comme le signe d'un moindre recours aux services publics par les personnes âgées vivant en milieu rural, et donc de leur plus grand isolement de ce point de vue.

La hausse des demandes adressées par les étudiants est plus fréquente sur les territoires de plus de 30 000 habitants (13% contre 8% du total des répondants), reflétant un effet de structure de la population (du fait de la présence de l'offre d'écoles et d'universités, les grandes villes accueillent relativement plus d'étudiants que les autres territoires).

EN RÉSUMÉ

- **La précarité énergétique gagne du terrain sur l'ensemble du territoire.**
- **Le poids des loyers impacte tout particulièrement les ménages des grandes villes.**
- **L'accès aux services municipaux devient de plus en plus problématique, surtout en milieu rural.**
- **Les sollicitations des familles monoparentales continuent à croître fortement.**
- **Les familles avec enfants semblent de plus en plus contraintes à quitter les villes-centres.**

LA PRÉCARITÉ DES PERSONNES

ÂGÉES : UNE ÉVOLUTION

PRÉOCCUPANTE

Les personnes âgées constituent une population bien connue des CCAS, qui mènent auprès d'elles de nombreuses actions de proximité - information, accès aux droits, prévention, accompagnement - au travers de leurs équipements et services.

Les aides au paiement des factures d'énergie (octroyées par 88% des répondants), ainsi que les aides au logement (paiement du loyer et/ou des charges, citées par 61% des CCAS), occupent une place essentielle parmi leurs interventions auprès de ce public. Les aides relatives à **la prise en charge des frais de santé** sont également très fréquentes, tout particulièrement **dans les villes moyennes et grandes** : 43% des CCAS interviennent dans ce domaine (70% dans les territoires de plus de 30 000 habitants) et 35% peuvent participer à l'acquisition d'une mutuelle (52% dans ces mêmes territoires).

Bénéficiaires d'une faible retraite et personnes isolées sont les plus concernées

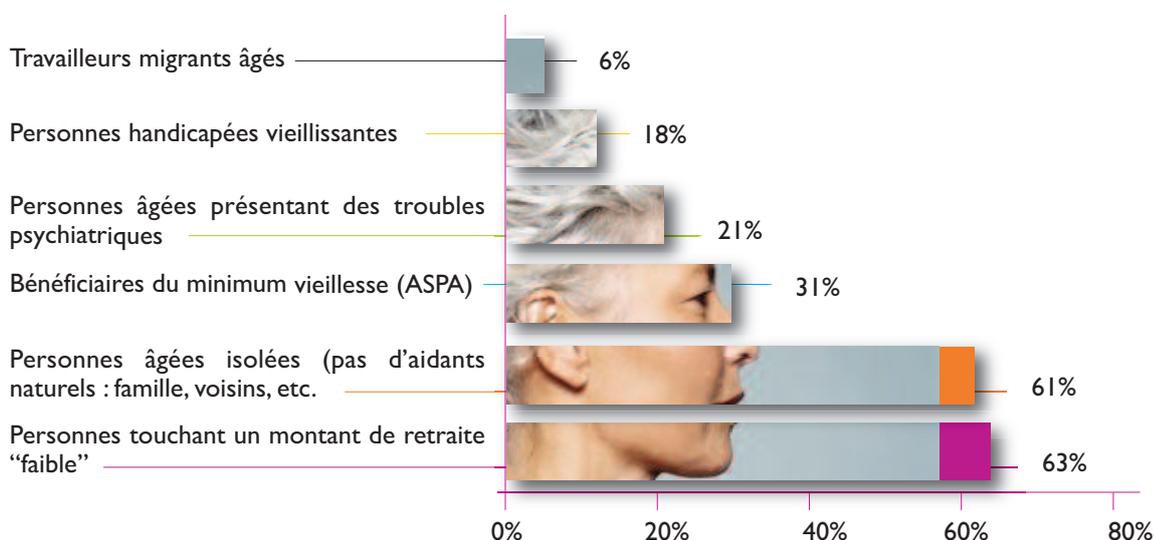
PRÉCARITÉ PRÉOCCUPANTE

La perception d'une croissance des phénomènes de précarité chez les personnes âgées est très largement partagée puisque les 2/3 des répondants (66%) ressentent une dégradation de la situation socioéconomique des personnes retraitées qui s'adressent à eux. Conformément à ce qui a pu être rapporté précédemment, ce constat est davantage prononcé dans les **territoires urbains et en particulier les grandes villes** : il est exprimé par **90% des CCAS implantés dans les villes de plus de 30 000 habitants et plus généralement par 74% des CCAS situés en milieu urbain** (contre 59% de ceux étant en milieu rural).

En tête des catégories de publics âgés dont les sollicitations sont perçues en hausse, se trouvent les **personnes disposant d'une faible retraite** (c'est-à-dire inférieure à 1 100 € par mois pour une personne seule⁴), citées par 63% des répondants, puis les **personnes âgées isolées** (61%), c'est-à-dire privées d'aidants naturels. Ces deux catégories de publics sont particulièrement mentionnées par les répondants des villes de plus de 30 000 habitants (78% chacune). Les demandes adressées par les bénéficiaires de l'APSA (minimum vieillesse) sont elles considérées en augmentation par près d'un-tiers des répondants (et 51% de ceux implantés dans les grandes villes).

⁴Ce seuil a été fixé volontairement à 1 000 € de moins que la pension moyenne tous régimes confondus, qui s'établit à 1 216 euros mensuels en 2010. Cf. Les retraités et les retraitées en 2010, Études et résultats 790, Drees). Ce choix vise à étudier les personnes âgées qui sont vulnérables économiquement même si elles disposent d'un revenu supérieur à l'Allocation de Solidarité aux Personnes Âgées (minimum vieillesse) actuellement de 777 € par mois pour une personne seule.

Part de CCAS constatant une hausse des sollicitations des différents types de publics retraités



Note de lecture : 63% des CCAS déclarent voir augmenter sollicitations émanant de personnes touchant une faible retraite

Autour de 1/5^{ème} des répondants déclare par ailleurs recevoir de plus en plus de demandes de personnes âgées présentant des troubles psychiatriques ainsi que de personnes handicapées vieillissantes (respectivement 21% et 18%).

Nature des sollicitations en hausse : information et accès aux services à domicile, aides financières, instruction d'aides légales

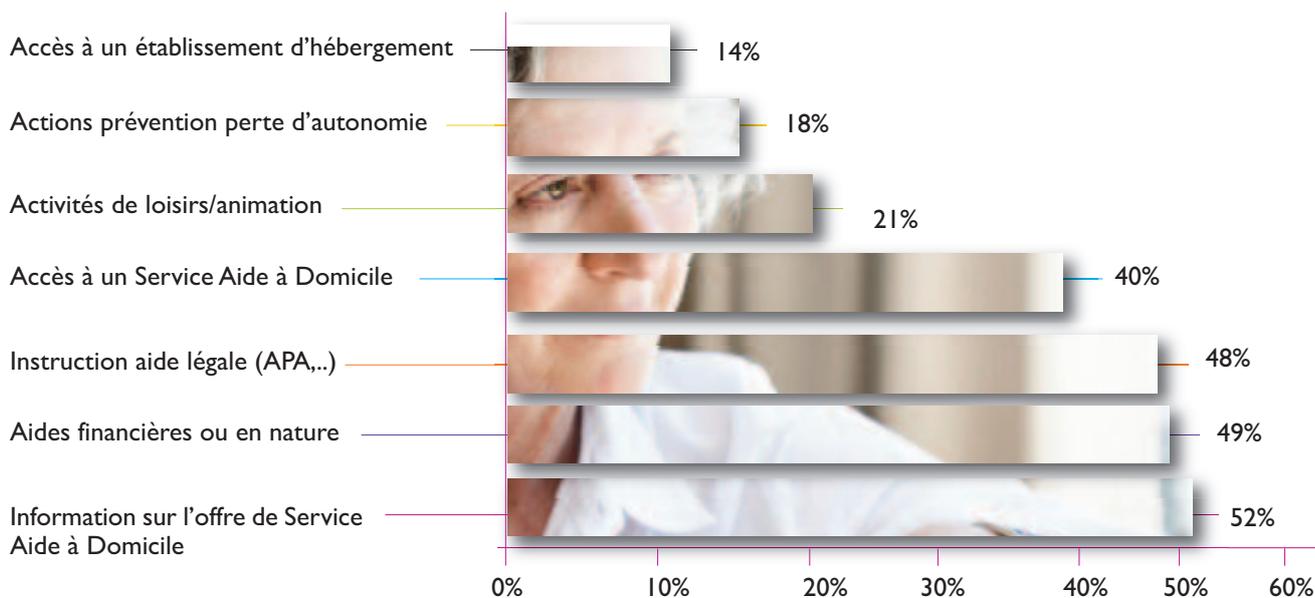
Un peu plus de la moitié (52%) des CCAS observe **une hausse des demandes d'information sur l'offre de services à domicile** présents sur le territoire et ceci **particulièrement dans les plus petites communes** (le constat effectué par 44% seulement des répondants des villes de plus de 30 000 habitants).

49% des CCAS témoignent également d'une croissance **des demandes d'aides financières ou en nature exprimées par le public retraité**. Cette fois ce sont les grandes villes le plus touchées : cette proportion atteint 76% parmi les CCAS implantés dans un territoire de plus de 30 000 habitants.

Viennent enfin les besoins liés à l'instruction des aides légales⁵ (cité en hausse par 48% des CCAS), ainsi que les demandes d'interventions à domicile (40% pour l'ensemble des répondants et 50% dans les plus grandes villes, proportion plus élevée à relier à la présence moins fréquente d'aidants naturels).

⁵Les CCAS ont un rôle d'accompagnement des personnes dans l'instruction des demandes d'aides légales. Exemple : la loi sur l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA) ouvre la possibilité au CCAS de contribuer, sur la base d'une convention avec le conseil général, à la constitution des dossiers d'APA. Les CCAS assurent ainsi un rôle d'accueil des demandeurs, d'aide au remplissage des dossiers, de compilation et de validation des pièces justificatives, de transmission à l'autorité chargée de statuer sur la demande (conseil général, CAF, CPAM). Ils travaillent en lien avec chacune des institutions chargées de la gestion des prestations sociales légales.

Type de demandes en hausse parmi le public retraité



Note de lecture : 49% des CCAS voient augmenter les demandes d'aides financières ou en nature qui leur sont adressées par les personnes âgées.

En matière de services d'aide à domicile, les sollicitations les plus fortement en hausse concernent l'**entretien du logement**⁶ (69% des répondants constatant une hausse des demandes d'intervention à domicile) et le **portage de repas** (59%), ainsi que l'aide aux actes essentiels de la vie quotidienne (49%). Ici l'approche territoriale ne révèle pas de grands écarts dans les résultats observés.

Par ailleurs, près de la moitié (46%) des CCAS gestionnaires d'un service d'aide à domicile déclare ressentir une augmentation des **difficultés de paiement du reste à charge de leurs bénéficiaires** ; la proportion atteint 65% dans les communes de plus de 30 000 habitants ! Ce phénomène peut d'ailleurs avoir pour conséquence la diminution du nombre d'heures d'interventions demandées par les personnes. Par ailleurs 42% des gestionnaires d'établissements (logement foyer ou EHPAD) ressentent également une **hausse des difficultés de paiement du reste à charge des personnes hébergées** (on ne note pas ici de variation importante selon le type de territoire considéré).

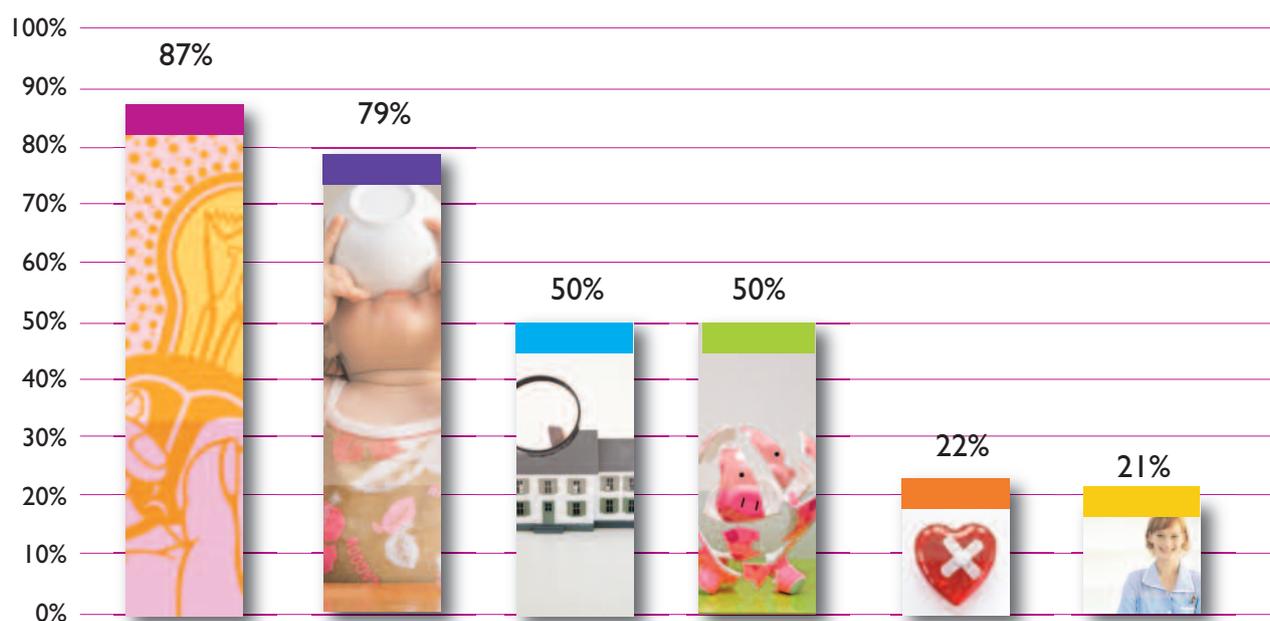
Aides financières en augmentation : alimentation, factures d'énergie, logement et crédits

En ce qui concerne plus spécifiquement les aides financières ou en nature, les demandes relatives au **paiement des factures énergétiques et à l'alimentation** connaissent l'évolution la plus marquée : elles sont perçues en augmentation par respectivement 87% et 79% des répondants ayant constaté une croissance des demandes d'aides financières émanant des personnes âgées.

La montée des sollicitations relatives au paiement des **loyers et/ou charges relatives au logement**, ainsi que celles relatives à une situation de **remboursement de crédits ou de surendettement**, sont observées par la moitié de ces mêmes répondants. Les proportions de CCAS concernés par cette croissance des demandes apparaissent donc préoccupantes.

⁶Le professionnel qui assure les tâches d'entretien est également investi d'une mission de vigilance / d'alerte, par rapport à l'évolution de l'état de santé de la personne aidée.

Détail des différentes sollicitations en hausse parmi les CCAS qui voient augmenter les demandes d'aides financières ou en nature émanant des personnes âgées



Note de lecture : 87% des CCAS qui observent une hausse des demandes d'aides financières ou en nature de la part des personnes âgées déclarent que ces demandes concernent une aide au paiement des factures d'énergie

- Aide au paiement des factures d'énergie
- Aide pour l'alimentation
- Aide au paiement du loyer/charges liées au logement
- Situation de surendettement ou de remboursement de crédits
- Aide à la prise en charge des frais de santé (consultations, examens, soins dentaires etc...)
- Aide à l'acquisition d'une mutuelle

EN RÉSUMÉ

- Une attention particulière doit être portée aux bénéficiaires d'une petite retraite et aux personnes isolées.
- Les CCAS font face aux demandes croissantes des personnes présentant des troubles psychiques ou des personnes handicapées vieillissantes.
- Les difficultés de paiement du reste à charge par les bénéficiaires d'un service à domicile augmentent avec le risque, à terme, d'une diminution du volume d'heures demandées.
- Les demandes d'aides alimentaires et financières progressent de manière inquiétante (factures énergétique, loyers, surendettement).

EN CONCLUSION

L'édition 2012 du Baromètre de l'action sociale locale permet de poser plusieurs constats. En premier lieu, il confirme la **progression du phénomène de précarité énergétique sur l'ensemble de notre territoire**, attestant, si besoin en était, la nécessité de réponses publiques ambitieuses et rapides afin d'endiguer le risque de précarisation d'une part croissante de ménages se trouvant dans l'impossibilité d'assumer leurs factures d'énergie. Dans le même ordre d'idées, la **part massive des aides consacrées au paiement des loyers, notamment dans les grandes villes**, rappelle l'urgence d'une politique d'accès et de maintien dans le logement portée à grande échelle, pour lutter notamment contre l'éloignement forcé des familles modestes en dehors des villes centres. Les **difficultés d'accès aux services municipaux en milieu rural** constituent par ailleurs un constat d'autant plus préoccupant que les signes d'un renoncement à ces mêmes services commencent clairement à apparaître.

Enfin, les différentes manifestations de la **fragilisation d'une part croissante des populations retraitées** (et parmi elles les demandes alimentaires, les nombreuses aides financières sollicitées, mais aussi les difficultés à assurer le coût des interventions à domicile) constituent l'un des résultats les plus inquiétants de cette étude.

Face à ces différents constats, la pertinence de l'action du service public de proximité portée par les CCAS est plus que jamais soulignée. Guidés par une logique d'équité et d'accès aux droits, ces derniers s'efforcent de répondre au mieux, en lien avec leurs partenaires, à l'évolution des besoins sociaux. Mais il importe que cette action, source de nombreuses innovations au plan local, soit confortée dans le cadre d'un renforcement des politiques de solidarité au plan national, notamment en ce qui concerne l'enjeu crucial de l'accompagnement de la perte d'autonomie.

A PROPOS DE L'UNCCAS ET DES CCAS/CIAS

L'Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (UNCCAS) est le seul représentant national des CCAS/CIAS.

L'UNCCAS est une association loi 1901 fondée en 1926.

Elle est présidée par **Patrick KANNER**, adjoint au maire de Lille, président du Conseil général du Nord depuis 1996.

Le réseau compte 3900 CCAS et CIAS adhérents dont l'action concerne près de 45 millions de citoyens, en métropole et outre-mer.

L'UNCCAS regroupe la quasi totalité des villes de plus 10 000 habitants, les trois quarts des communes de 5 000 à 10 000 habitants et près de 2000 CCAS de communes de moins de 5000 habitants.

Le réseau est structuré en Unions départementales de CCAS et CIAS dans une soixantaine de départements.

LE CCAS

Le CCAS est un établissement public local. Il dispose d'une personnalité juridique, d'un budget propre - composé pour une grande part d'une subvention municipale - et de personnel indépendant de celui de la commune.

Une structure séculaire

L'origine des CCAS remonte à la Révolution française. Ils prennent le nom de Centres communaux d'action sociale en 1986, dans le prolongement des premières lois de décentralisation.

Une structure paritaire unique en Europe

Présidé par le Maire, le CCAS est géré par un Conseil d'administration composé à parité de membres élus au conseil municipal et de membres nommés (représentants d'associations dans les champs suivants : familles, personnes âgées, personnes handicapées et lutte contre l'exclusion). Ce mode de gouvernance est unique en Europe (hormis en Belgique).

Une mission de solidarité

Au-delà de l'aide sociale légale (instruction des dossiers de demande d'aide sociale du type APA), le CCAS met en œuvre une importante politique d'aides facultatives, au nom de sa mission de prévention et de développement social dans la commune. Il peut intervenir sous forme de prestations en nature ou en espèces, gérer des structures sociales et médico-sociales (établissements pour personnes âgées, structures d'hébergement d'urgence, etc.) et des services d'accueil de la petite enfance. Il réalise annuellement une analyse des besoins sociaux de la population de sa commune.

**UNCCAS - VILLA SOUCHET - 105 AVENUE GAMBETTA 75020 PARIS.
CONTACT PRESSE : HÉLÈNE-SOPHIE MESNAGE, HSMESNAGE@UNCCAS.ORG**