

D'après l'enquête Action sociale des communes réalisée par la DREES auprès de 1 832 municipalités, huit communes sur dix développent d'abord des actions en faveur des personnes âgées. L'aide en faveur des personnes en difficulté sociale ainsi que des enfants et adolescents concerne quatre communes sur dix. Les actions destinées aux personnes handicapées ne sont, par contre, menées que par deux communes sur cent. Plus la commune est grande, plus les champs d'intervention de l'action sociale communale sont diversifiés : 30 % des communes de 10 000 habitants et plus développent des actions auprès de ces quatre types de publics contre 10 % des communes de 5 000 à 10 000 habitants. Le nombre d'activités mises en œuvre dans chacun des champs d'intervention est également d'autant plus important que la commune est grande. La nature de ces activités varie aussi avec la taille de la commune, sauf en matière d'enfance où crèches, haltes-garderies et centres de loisirs sont privilégiés pour l'ensemble des municipalités. Les communes de plus de 10 000 habitants proposent aussi davantage que les communes moyennes des logements-foyers aux personnes âgées et des logements d'urgence aux personnes en difficulté. Les communes peuvent également attribuer des prestations en nature ou en espèces ; les premières étant les plus répandues (huit communes sur dix sont concernées). Le Centre communal d'action sociale (CCAS) conduit seul l'ensemble de ces interventions sociales dans quatre communes sur dix.

Nathalie DUTHEIL

Ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité
Ministère de la Santé, de la famille et des personnes handicapées
DREES

L'action sociale des communes Premiers résultats

L'action facultative des communes constitue une dimension importante, mais jusqu'à présent mal connue, des politiques sociales. Une enquête auprès d'un échantillon de communes [encadré 1] a été réalisée par la DREES dans le but de mieux l'appréhender. Les communes ont notamment été interrogées sur les actions qu'elles mènent auprès de quatre principaux publics : les personnes âgées, les personnes en difficulté sociale, les enfants et adolescents et les personnes handicapées [encadré 2]. Les premiers résultats de cette enquête sont ici présentés à un niveau très global.

Huit communes sur dix développent des actions en faveur des personnes âgées

C'est auprès des personnes âgées que les communes, quelle que soit leur taille, interviennent le plus souvent : huit communes sur dix¹ déclarent ainsi

1. Les résultats donnés pour l'ensemble des communes, quelle que soit leur taille, sont calculés en pondérant les données des trois catégories de communes (petites, grandes, moyennes) par leur poids respectif (effectif des communes de la catégorie rapporté à l'effectif des communes enquêtées de cette même catégorie). Les résultats par taille de commune ne sont pas pondérés et ne prennent pas en compte les non-réponses. En effet, les communes n'ont pas toujours rempli en totalité le questionnaire.



E•1

L'enquête sur l'action sociale des communes

Cette enquête, réalisée par la DREES en collaboration avec l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS), visait à recueillir des informations sur les domaines d'intervention des communes en matière d'action sociale, mais aussi sur leurs moyens d'action (personnel, budget...) ainsi que sur leur organisation structurelle. Les communes de moins de 100 habitants ne faisaient pas partie du champ de l'enquête.

L'enquête comportait trois questionnaires différents selon la taille de la commune interrogée. Un premier questionnaire concernait les communes de plus de 10 000 habitants, un second était destiné aux communes de 5 000 à moins de 10 000 habitants, enfin, un dernier questionnaire interrogeait les communes de 100 à moins de 5 000 habitants.

Le questionnaire a été adressé directement aux communes interrogées, chacune devant le remplir des informations relatives à leur action sociale, développée au cours de l'année 2000, qu'elle soit initiée directement par la commune ou par le Centre communal d'action sociale. L'enquête a été lancée en février 2002 et la collecte a pris fin en juin.

Toutes les communes de 10 000 habitants et plus ont été interrogées : sur près de 980, 377 ont répondu à l'enquête (soit environ 44 %). L'ensemble des communes ayant entre 5 000 et moins de 10 000 habitants, soit près de 900, ont été, elles aussi, enquêtées : 436 d'entre elles ont renvoyé le questionnaire (soit 43 %).

Les communes de 100 à moins de 5 000 habitants étant au nombre de 30 700 environ, n'a été enquêtée qu'un échantillon d'entre elles tirées au sort en fonction de critères géographique et de taille. Dans un premier temps, 1 129 communes ont été interrogées (soit près de 4 % de l'ensemble des communes de 100 à moins de 5 000 habitants) dont 730 (soit 65 %) ont renvoyé le questionnaire rempli. Au cours de la collecte, un autre échantillon de communes a été tiré au sort afin de remplacer les communes non-répondantes. Un questionnaire a ainsi été envoyé à 534 communes, 289 y ont répondu. 1 019 communes de 100 à moins de 5 000 habitants ont donc répondu à l'enquête. Parmi elles, les communes d'Ile-de-France sont légèrement sur-représentées par rapport à leur poids réel. À l'inverse, les communes des départements d'outre-mer et les communes rurales sont sous-représentées. Toutes tailles confondues, 1 832 communes ont répondu à cette enquête.

E•2

La définition des champs de l'action sociale communale

Est considéré comme relevant de l'action sociale des communes l'ensemble des activités listées dans le questionnaire¹, qu'elles relèvent de la gestion d'établissements ou de la prestation de services et ce dans quatre champs que sont : les personnes âgées, les personnes en difficulté sociale, les enfants et adolescents et les personnes handicapées. Sont prises en compte les activités gérées directement par la commune, ou en association avec d'autres communes, mais aussi les activités gérées par le Centre communal d'action sociale ou par le Centre intercommunal d'action sociale s'il en existe un. Enfin, les activités déléguées par la commune à un tiers, sont également retenues : soit à une association via une subvention financière de fonctionnement, une aide indirecte ou une subvention d'investissement, soit à un autre organisme de droit privé (social d'économie mixte).

Champ des personnes âgées

Maison de retraite, logement-foyer pour personnes âgées, service de soins à domicile, unité de soins à domicile, centre d'accueil de jour, résidence d'hébergement temporaire pour personnes âgées, service de repas à domicile, foyer restaurant, téléalarme, mapad, service d'aide ménagère, plate-forme gérontologique, centre local d'information et de coordination (CLIC), « autres établissements ou services »

Champ des personnes en difficulté sociale

Centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), centre provisoire d'hébergement (CPH), aire de stationnement pour nomades cité de transit, foyer de jeunes travailleurs (FJT), foyer d'hébergement pour travailleurs migrants (FTM), résidence sociale, numéro d'appel des sans-abri, accueil et orientation territorialisés, service d'accueil d'urgence, banque alimentaire, sous-location immobilière en destination des personnes en difficulté sociale, gestion de logements ordinaires d'urgence, « autres établissements et services »

Champ de l'enfance et de l'adolescence

Classe spéciale en école primaire, crèche, halte-garderie, garderie, foyer d'action éducative, service de travailleuses familiales, centre de loisirs sans hébergement, centre et/ou établissement d'information, de consultation, de planification et d'éducation familiale, « autre établissement ou service »

Champ des personnes handicapées

Atelier protégé, centre d'aide par le travail (CAT), service d'auxiliaire de vie pour handicapés, service d'accompagnement à la vie sociale (SAVS), autres établissements pour adultes handicapés, services pour enfants et adolescents handicapés, service de transport

Notes : - les activités en italique ne concernent que le questionnaire des communes de grande taille.
- une rubrique « autres établissements et services » a été prévue dans le cas où les activités listées dans le questionnaire ne correspondaient pas aux activités développées par la commune.

Dans le questionnaire des communes de petite taille, les villes devaient indiquer les établissements et services qu'elles gèrent. L'intervention des petites communes dans chacun des quatre champs d'intervention identifiés est repérée au travers de questions telles que, par exemple, « dans le cadre de votre action sociale, réalisez-vous des activités et actions en faveur des personnes âgées ? ».

1. D'« autres activités » ont été prévues dans le cas où les activités listées dans le questionnaire ne correspondaient pas aux activités développées par la commune.

mener au moins une action qui leur est destinée. Les personnes en difficulté ainsi que les enfants et adolescents font l'objet d'actions dans une proportion similaire : quatre communes sur dix développent des actions en leur faveur. Seules deux communes sur cent déclarent par contre mettre en œuvre des actions destinées aux personnes handicapées.

Plus les communes sont grandes, plus elles sont nombreuses à mettre en œuvre une action sociale [tableau 1]. Les communes² de 10 000 habitants et plus enquêtées sont 97 % à mener des actions en direction des personnes âgées tandis que celles de 5 à 10 000 habitants sont 81 % à le faire et les communes de 100 à 5 000, 77 %. Parmi les petites communes, celles situées en zone urbaine développent plus souvent des interventions sociales que celles des zones rurales. Il n'en est pas de même pour les municipalités de taille moyenne, situées en zone rurale, qui développent plus fréquemment que les communes urbaines des actions pour les personnes âgées et les personnes en difficulté.

L'action sociale des petites communes a un champ d'intervention plus circonscrit

Moins d'une commune sur cent mène, simultanément, une action sociale dans les quatre champs d'intervention appréhendés par l'enquête que sont l'aide aux personnes âgées, aux personnes en difficulté, l'accueil et le soutien aux enfants et adolescents et l'aide aux handicapés. Près de quatre sur dix interviennent toutefois auprès de trois de ces publics et autant auprès de deux d'entre eux. Plus de deux communes sur dix se concentrent au contraire sur un seul champ d'intervention. Les champs d'intervention de l'action sociale communale sont bien sûr d'autant plus diversifiés que la commune est grande [tableau 2] : 30 % des communes de 10 000 habitants et plus déploient ainsi des actions auprès des qua-

2. Les « grandes communes » correspondent aux communes de 10 000 habitants et plus, les « moyennes » aux communes de 5 000 à moins de 10 000 et les « petites » aux communes de moins de 5 000 habitants.

tre types de publics, alors que c'est le cas de seulement 10 % des communes de taille moyenne et d'aucune de celles de petite taille. À l'inverse, seuls 2 % des plus grandes municipalités n'interviennent que dans un seul champ alors que c'est le cas de 40 % des plus petites. Parmi ces petites communes, celles situées en zone urbaine donnent à leur intervention sociale un champ d'action plus large : 25 % d'entre elles s'adressent à trois types de publics différents, alors que les communes en zone rurale ne sont que 19 % dans ce cas. Toutefois, il faut noter que la taille moyenne des petites communes urbaines est légèrement supérieure à celle des petites communes rurales (respectivement, 900 habitants en moyenne contre 500).

Quels que soient les autres domaines de l'action sociale des communes, les personnes âgées en forment la plupart du temps toujours le cœur [graphique 1].

Ainsi, quand les interventions sociales des municipalités s'adressent à deux types de publics, les personnes âgées sont presque toujours concernées et ce quelle que soit la taille de la commune : une moitié des petites et grandes communes s'adresse, simultanément, aux personnes âgées et aux personnes en difficulté so-

T.01 proportion des communes déclarant mener une action sociale envers...

| | Petites communes | | | Moyennes communes | | | Grandes communes |
|-------------------------------------|------------------|-------------|----------|-------------------|-------------|----------|------------------|
| | zone urbaine | zone rurale | ensemble | zone urbaine | zone rurale | ensemble | |
| les personnes âgées | 85 | 70 | 77 | 79 | 87 | 81 | 97 |
| l'enfance | 41 | 32 | 37 | 84 | 76 | 82 | 86 |
| les personnes en difficulté sociale | 45 | 34 | 38 | 71 | 84 | 74 | 74 |
| les personnes handicapées | - | - | - | 15 | 8 | 14 | 36 |

en %

Source : DREES – enquête Action sociale des communes, 2002.

ciala, tandis que l'autre moitié privilégie, outre les personnes âgées, les enfants et adolescents. Les communes de taille moyenne se distinguent légèrement puisqu'environ 30 % de celles intervenant en faveur de deux types de publics, développent des actions en faveur des personnes en difficulté, des enfants et adolescents.

T.02 les publics concernés par l'action sociale communale

| Communes s'adressant à... | Communes | | |
|---------------------------|----------|----------|---------|
| | Petites | Moyennes | Grandes |
| ... 4 types de publics* | 0 | 10 | 30 |
| ... 3 types de publics* | 22 | 49 | 49 |
| ... 2 types de publics* | 38 | 30 | 19 |
| ... 1 type de public* | 40 | 12 | 2 |

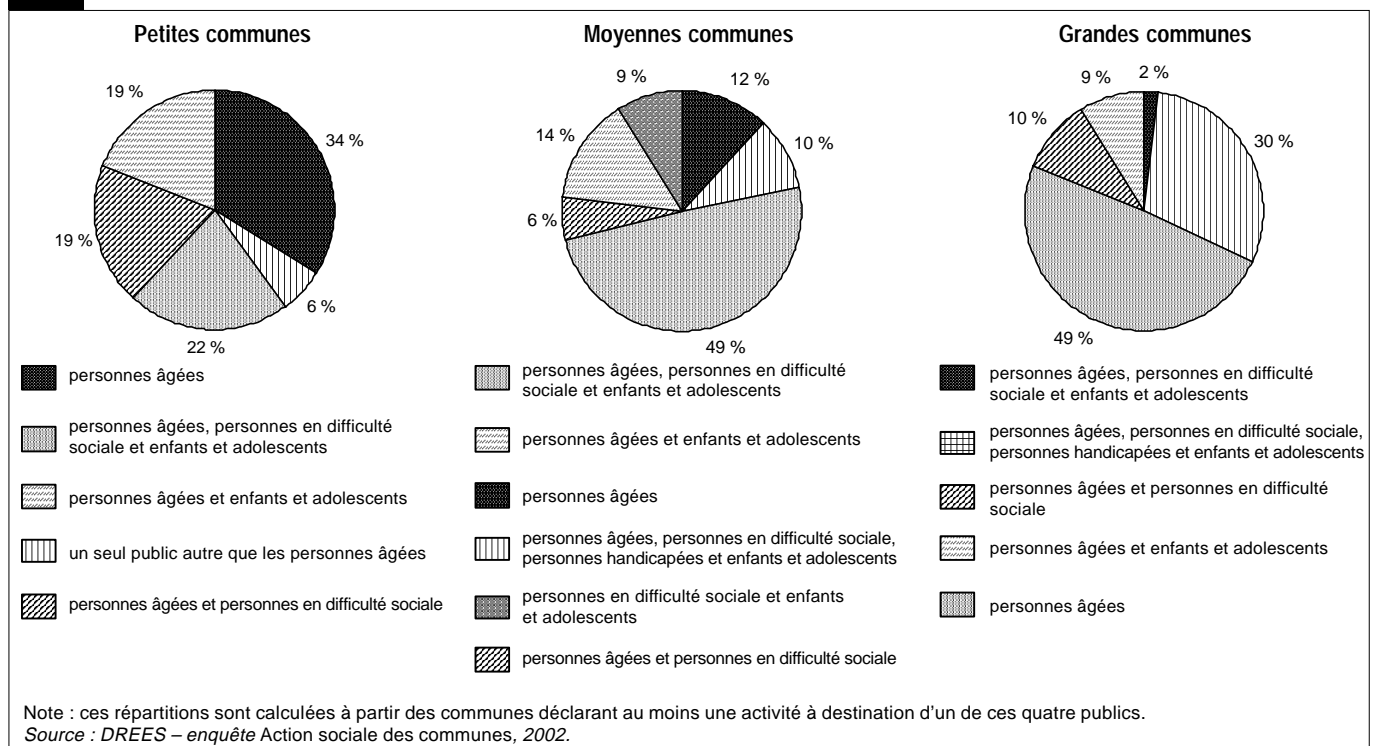
* Les différents types de publics sont : les personnes âgées, les personnes en difficulté sociale, les enfants et adolescents, les personnes handicapées.
Note : ces pourcentages sont calculés à partir des communes déclarant au moins une activité à destination d'un de ces quatre publics.
Source : DREES – enquête Action sociale des communes, 2002.

Les grandes communes mènent des actions plus diversifiées

Le nombre d'activités mises en place par les communes dans chacun de leurs champs d'intervention (personnes âgées,

personnes en difficulté sociale, ...) est également plus important dans les communes de grande taille (tableau 3) : elles développent ainsi cinq types d'activités distincts à destination des personnes âgées comme les maisons de retraite, les servi-

G.01 répartition des communes selon les types de publics auxquels elles s'adressent



ces de soins à domicile, etc., contre 2,3 pour les communes de taille moyenne (encadré 2). Par contre, dans le champ de l'enfance et de l'adolescence, moyennes et grandes communes proposent en moyenne 2,6 activités : par exemple, les crèches, haltes-garderies, etc.

Dans les communes de grande taille, les personnes âgées sont le public pour lequel le nombre d'activités développées est le plus important (5,0 activités) et les personnes handicapées, celui pour lequel il est le moins élevé (2,1 activités). Il n'en est pas tout à fait de même pour les communes de taille moyenne pour lesquelles le nombre d'activités le plus important concerne les enfants et les adolescents.

Des activités différentes selon la taille de la commune

La nature des activités développées par les communes (encadré 2), dans chacun de leurs champs d'intervention, varie également avec la taille de la commune. Les communes de 10 000 habitants et plus, qui agissent le plus souvent dans le champ des personnes âgées, assurent le plus souvent un service de portage de repas (huit communes sur dix), la gestion d'un logement-foyer (sept communes sur dix), un service d'aide ménagère (six communes sur dix) et un service de téléalarme (six communes sur dix). Les communes de taille moyenne proposent également le plus souvent un service de portage de repas (près de sept communes sur dix) et dans une même proportion, des services d'aide ménagère et de téléalarme (cinq communes sur dix). Seulement quatre communes de taille moyenne sur dix gèrent par contre un logement-foyer.

Les communes de grande taille proposent le plus souvent des logements ordinaires d'urgence et des cours d'alphabétisation (respectivement, cinq et quatre communes sur dix) à destination des personnes en difficulté sociale. Une ban-

que alimentaire, un écrivain-public, un service d'accueil d'urgence sont mis en place dans environ trois communes sur dix. Les communes de taille moyenne développent, quant à elles, le plus souvent des cours d'alphabétisation et des banques alimentaires (près de quatre communes sur dix) tandis que trois d'entre elles sur dix proposent des logements d'urgence.

Dans le champ de l'enfance et de l'adolescence, les communes ont par contre mis en place des activités identiques quelle que soit leur taille : crèches, haltes-garderies et garderies ainsi que centres de loisirs sans hébergement (respectivement, neuf et huit communes de grande taille sur dix, huit et neuf communes de taille moyenne sur dix).

Enfin, dans le champ du handicap, sept communes de taille moyenne ou grande sur dix proposent un service de transport aux personnes handicapées.

Huit communes sur dix attribuent des prestations en nature

Outre les activités menées dans des champs identifiés, les municipalités peuvent attribuer aux personnes des prestations en nature ou en espèces. Ce sont les prestations en nature (bons alimentaires, colis, distribution de vêtements,...) qui sont les plus répandues puisqu'elles concernent plus de huit communes sur dix alors que les prestations en espèces ne sont distribuées que par un peu plus de deux communes sur dix. Ce sont bien sûr les communes de grande taille qui attribuent le plus fréquemment des prestations en espèces : neuf sur dix contre un peu plus de six communes sur dix de 5 à 10 000 habitants et deux petites communes sur dix. Ce sont aussi les communes de grande et moyenne taille qui attribuent le plus souvent des prestations en nature : un peu plus de neuf sur dix des premières contre un peu plus de sept sur dix des secondes.

Quatre communes sur dix confient toute la politique sociale au Centre communal d'action sociale (CCAS)

Les différentes activités menées dans le cadre de l'action sociale communale peuvent être conduites en totalité par le Centre communal d'action sociale (CCAS) ou, conjointement, par la municipalité et le CCAS. La politique d'action sociale des villes est entièrement à la charge du CCAS pour quatre communes sur dix. Les communes de grande taille sont les plus nombreuses à garder la gestion d'une partie de leur action sociale (70 % d'entre elles contre 49 % des communes de taille moyenne et 60 % des communes de petite taille).

Le Centre communal d'action sociale peut mettre en place un guichet d'accueil unique afin de faciliter les démarches des personnes demandant à bénéficier de prestations : une commune sur dix est dans ce cas de figure. C'est plus souvent le cas des communes de grande taille qui sont près de quatre sur dix à avoir mis en place ce système de guichet unique. Un guichet unique s'adressant à l'ensemble des bénéficiaires potentiels des interventions sociales est alors privilégié par ces grandes communes, dans huit cas sur dix par rapport à des guichets par type de public (personnes âgées, jeunes,...). ●

T 03 activités mises en place dans le cadre de l'action sociale communale

| Nombre d'activités à destination... | Communes | |
|-------------------------------------|----------|---------|
| | moyennes | grandes |
| ... des personnes en difficulté | 2,3 | 3,5 |
| ... des personnes âgées | 2,3 | 5,0 |
| ... des enfants et adolescents | 2,6 | 2,6 |
| ... des personnes handicapées | 1,3 | 2,1 |

Note : ces moyennes sont calculées à partir des communes déclarant au moins une activité à destination d'un de ces quatre publics.
Source : DREES - enquête Action sociale des communes, 2002.