

Chapitre 4

Élaboration des politiques sociales : priorités sociales

OBJECTIF

► Montrer l'intérêt d'un diagnostic des besoins sociaux sur un territoire.



Source : illustration de JiHo publiée dans le *Lien Social*, 10 décembre 2012 ; n° 953.

Fiche I Intérêt du diagnostic des besoins sociaux d'un territoire

Activité 1 – Analyse des besoins sociaux sur un territoire

Répondez aux questions suivantes, à partir des **documents 1 et 2**.

1 À quelle obligation sont soumis les centres communaux d'action sociale depuis 1995 ? Pour quelle raison ?

.....

.....

.....

2 Indiquez les publics ciblés par l'analyse des besoins sociaux.

.....

.....

.....

3 Indiquez les étapes d'une analyse des besoins sociaux.

.....

.....

.....

4 Quelle est la place du diagnostic dans l'analyse des besoins sociaux ? En quoi consiste-t-il ?

.....

.....

.....

5 Pourquoi l'analyse qui résulte du diagnostic est-elle qualifiée de « partagée » ?

6 Indiquez les intérêts de l'analyse des besoins sociaux.

DOCUMENT 1



Obligatoire pour tous les CCAS depuis 1995, l'analyse des besoins sociaux reste difficilement accessible aux plus petits d'entre eux.

Observer les besoins de la population avant d'imaginer les solutions pour y répondre ? Si le principe relève de l'évidence, nombre d'acteurs publics peinent encore à lui donner une application concrète. Pour les centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS), cette démarche est pourtant devenue, dès 1995, une obligation réglementaire.

Depuis cette date, c'est sur la base d'une analyse des besoins sociaux (ABS) annuelle que ces établissements, quelle que soit leur taille, sont censés mettre en œuvre leur politique sociale.

(...) Le décret n° 95-562 du 6 mai 1995, précise en effet que les CCAS et les CIAS « procèdent annuellement à une analyse des besoins sociaux de (...) la population qui relève d'eux, notamment de ceux des familles, des jeunes, des personnes âgées, des personnes handicapées et des personnes en difficulté ».

« C'est l'élargissement de leur champ d'intervention, issu de la loi n° 86-17 du 6 janvier 1986, qui est à l'origine de cette évolution (...). Les CCAS assurant désormais une action sociale générale, et non plus seulement subsidiaire, l'ABS doit assurer la pertinence de leurs interventions dans ce cadre étendu. »¹

Complexité

La systématisation de cette démarche, basée sur l'observation des besoins de l'ensemble de la population d'un territoire, affirme de ce fait le rôle central des CCAS dans le développement social local. (...)

Après avoir réalisé une première analyse entre 2005 et 2008, le CCAS de Libourne (23 300 habitants, Gironde) vient d'en engager une seconde. « Ce travail nous a permis d'objectiver des problèmes que nous percevions sur le terrain, et révélé l'ampleur de certains autres que nous avions sous-estimés, comme la situation des familles monoparentales », affirme son directeur, Jean-Philippe Maccarinelli, qui précise que le diagnostic n'a pas été facile à admettre pour les élus : « Même s'ils voulaient se confronter à la réalité sociale pour améliorer leur politique, il leur a fallu un an et demi pour accepter de communiquer les résultats ! »

L'ABS débute en général par une phase de collecte de données qualitatives et quantitatives (démographie, emploi, revenus, offre sociale existante...), souvent focalisée sur des thèmes jugés prioritaires par la commune (vieillesse, petite enfance...). Suit une analyse partagée associant, dans l'idéal, les élus et les agents du CCAS, mais aussi les représentants des autres services communaux et les acteurs sociaux du territoire (conseil général, CAF, Cram², associations...). Celle-ci vise à confronter les points de vue sur les données collectées, afin de leur donner du sens et de proposer des réponses communes.

Outil de pilotage

« Au cours d'une ABS, on ne se contente pas de relever qu'il y a peu d'enfants sur un territoire à un instant T, illustre Daniel Zielinski. On analyse aussi l'installation récente de jeunes couples pour anticiper les besoins futurs en matière d'offre de garde. »

Outil de pilotage et d'animation territoriale, l'ABS permet ainsi de structurer la politique sociale de la commune pour les années à venir et de dégager des priorités d'action, dans un contexte marqué par le renforcement des contraintes budgétaires. (...)

¹ Maryse Chaix, sous-directrice de l'animation territoriale et du travail social à la Direction générale de l'action sociale (DGAS).

² Devenue CARSAT.

Source : Lampert S. L'analyse des besoins sociaux incontournable dans les CCAS depuis 1995. Dossier CCAS face à la crise, publié sur le site Internet de *La Gazette Santé Social* le 11/09/2009 et modifié le 01/08/2012 (infos.gazette-sante-social.fr > rubrique Dossier « L'essentiel sur »).

DOCUMENT 2

Le diagnostic des besoins sociaux d'un territoire est un état des lieux de sa situation : il met en évidence les points forts et les points faibles dans les domaines de l'urbanisme, des équipements (sociaux, sanitaires, culturels..., de l'économie, des transports, de l'environnement, du tourisme, des liens sociaux...) et est un préalable nécessaire à l'analyse des besoins sociaux. Le diagnostic sert à analyser les problèmes existants et les demandes d'intervention de la population pour envisager des solutions adaptées.

Le diagnostic des besoins sociaux d'un territoire s'appuie sur :

- ▶ une recherche documentaire (données disponibles sur le territoire : statistiques, rapports et études de la CAF, de l'Insee, de la commune, de la mission locale...);
- ▶ la rencontre avec les acteurs institutionnels, les professionnels de terrain, le tissu associatif et la population.

Source : droits réservés.

Activité 2 – Diagnostic des besoins sociaux sur un territoire

Traitez les questions suivantes à l'aide du **document 3**.

1 Que présente le **document 3** ?

.....

.....

.....

.....

2 Quel est l'intérêt de cette présentation ?

.....

3 À partir des résultats du diagnostic territorial des services à la population, déduisez quelques exemples de données sur la base desquelles il a été réalisé.

.....

.....

.....

.....

.....

4 Quels sont les intérêts de ce diagnostic ?

.....

.....

.....

.....

DOCUMENT 3

Services à la population

Un simple recensement des services existants ne suffit pas. Pour mener à bien le diagnostic, il convient de se poser les questions suivantes :

- ▶ Quelle est la demande ?
- ▶ L'offre est-elle suffisante pour répondre à la demande et tout le territoire est-il couvert ?
- ▶ Les services sont-ils facilement accessibles ?
- ▶ Le service rendu correspond-il aux attentes des bénéficiaires (qualité de la prestation) ?





| | Atouts et potentialités | Fragilités et points faibles |
|---------------------------------|---|---|
| Services de santé | <ul style="list-style-type: none"> → Une bonne présence des médecins généralistes et des infirmiers → Un équipement hospitalier complet | <ul style="list-style-type: none"> → Des services de santé inégalement répartis sur le territoire → Un manque de médecins spécialistes et de dentistes → Un territoire peu attractif pour les professionnels de la santé |
| Aide aux personnes âgées | <ul style="list-style-type: none"> → Un territoire entièrement couvert par les services d'aide aux personnes âgées à domicile → Un dispositif de télé-assistance bien développé → Une coordination départementale existe → Des initiatives se développent concernant l'accueil de proximité | <ul style="list-style-type: none"> → Un manque d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dans le nord du territoire. → Une offre faible en matière d'accueil de jour et d'accueil temporaire de personnes âgées → Un isolement d'une partie de la population âgée → Un manque de personnel qualifié pour les services d'aide à domicile et un manque de temps pour les former |
| Petite enfance | <ul style="list-style-type: none"> → Des besoins en temps périscolaire bien pris en compte → Tarifs adaptés en fonction des ressources familiales (pour les structures de garde collectives) | <ul style="list-style-type: none"> → Une faiblesse des ressources en matière d'accueil petite enfance et des besoins mal identifiés (nombre de places insuffisant et difficultés pour trouver des assistantes maternelles) → L'offre de garde d'enfants doit s'adapter aux nouveaux besoins des parents → Des disparités entre les garderies (en termes d'animation et d'activités) |
| Loisirs jeunes | <ul style="list-style-type: none"> → Une offre de loisirs jeunes qui se développe → Présence dans tous les cantons de centres de loisirs sans hébergement (CLSH) → Des initiatives pour favoriser l'accès aux loisirs à tous | <ul style="list-style-type: none"> → Une relative abondance d'activités mais qui souffre d'un manque de coordination et d'information auprès du public → Un développement inégal selon les territoires → Les CLSH sont concentrés dans la partie sud du Pays et certains fonctionnent uniquement l'été. |

Source : Pays de Guéret. *Diagnostic territorial. Synthèse*. Février 2004.

Fiche II Exemples de diagnostic des besoins sociaux sur un territoire

Activité 3 – Le diagnostic social territorial de Montluçon

À partir du **document 4**, répondez aux questions suivantes.

1 Comment a été réalisé le diagnostic social territorial de Montluçon ?

.....

.....

2 Quels sont les intérêts de ce diagnostic social territorial ?

.....

.....

.....

.....

.....

3 Quelles priorités ont pu être dégagées de ce diagnostic ?

.....

.....

DOCUMENT 4

La société change, le CCAS s'adapte

Difficultés des personnes âgées ou isolées, des familles fragiles, des jeunes en rupture ou des travailleurs « humbles »... : sur la base d'un diagnostic territorial qui passe au crible la réalité montluçonnaise, le CCAS change son image, renforce ses réseaux et étend son action à ceux qui en ont le plus besoin, sans toujours oser, pour autant, faire appel à lui.

Les 7 et 8 décembre, le CCAS rendait public le *diagnostic social territorial* réalisé, pour la première fois à Montluçon, par le cabinet Compas en lien avec tous les partenaires locaux de l'action sociale : le conseil général, la mission locale, l'Office public de l'habitat (ex-OPHLM), l'Insee, la Direction générale des finances, la CAF, les services municipaux et l'intégralité (moins une) des associations montluçonnaises œuvrant dans le domaine de l'aide sociale et de l'insertion (CIDF, Absecj, Pénélope, Coup de Main...). L'objectif de ce diagnostic territorial, fruit de nombreux mois de travaux communs et du croisement de multiples données, est d'orienter l'action sociale pour la durée du second mandat, et de pouvoir, à l'issue de ce mandat, dresser un bilan objectif et opérer les ajustements nécessaires.

Autre avantage de ce diagnostic, tous les partenaires s'accordent – et c'est une première – sur un même état des lieux et des statistiques communes, ce qui permet le rapprochement. « *C'est la première fois que tout le monde travaille avec les mêmes chiffres* », souligne la directrice du CCAS, Chantal Claircy. Le consensus vient d'une confrontation rigoureuse et systématique des données collectées avec la réalité de chaque intervenant. (...)

Souvent effectif sur le terrain, le CCAS s'appuie sur le diagnostic pour souhaiter un renforcement des partenariats entre les différents acteurs. (...)

Parmi les enseignements du diagnostic, celui-ci souligne la nécessité pour le CCAS, au-delà de son public traditionnel déjà pris en compte par un système bien rodé (CAF, Sécurité sociale...) d'élargir son champ d'action aux « travailleurs humbles », ceux qui, dans la philosophie du RSA, travaillent mais ont besoin d'un accompagnement. Pour Martin Hirsch, il s'agit « d'aider ceux qui sont déjà eux-mêmes en situation de s'aider ». Également concernés : les jeunes en rupture familiale, qui ne peuvent prétendre au RSA socle qu'à partir de 25 ans. (...)

Source : article « La société change, le CCAS s'adapte » publié sur le site Internet de la mairie de Montluçon (www.mairie-montlucon.fr).

**Activité 4 – Le diagnostic social territorial de Saint-Flour**

À partir du **document 5**, répondez aux questions ci-dessous.

1 Dans quel contexte a été réalisé le diagnostic social partagé de Saint-Flour ?

.....

.....

2 Qu'est-ce que ce diagnostic a permis pour la ville ?

.....

.....

3 À quels besoins sociaux les actions mises en place apportent-elles des réponses ?

.....

.....

.....

.....

.....

DOCUMENT 5



Saint-Flour change de regard sur l'action sociale

Petite ville du Cantal d'environ 7 000 habitants, Saint-Flour mène depuis 2007 un projet ambitieux appelé Contrat social, mobilisant un très large panel de partenaires sociaux et d'acteurs du territoire auvergnat. Une démarche innovante et encore rare en milieu rural, avec des premières actions qui se révèlent déjà prometteuses. (...)

Un programme opérationnel et partagé. C'est ainsi qu'en 2009 a été réalisé un diagnostic social partagé avec pour objectif l'acquisition d'une forme d'expertise sociale de la situation sur la ville. « *Si la pauvreté est moins visible en milieu rural, elle est néanmoins beaucoup plus latente : en effet, ce sont dans les territoires ruraux que vivent les personnes les plus pauvres* », précise Patrice Solier, chargé de mission développement social à la Ville. Le diagnostic a ainsi

révélé les tendances suivantes : forte vacance de logements en centre-ville, prédominance d'un public RSA de longue durée vivant seul, vieillissement de la population, chômage touchant davantage les femmes et les jeunes de moins de 25 ans... Véritable outil d'aide à la décision, ce diagnostic a permis de dégager 5 priorités de cohésion sociale¹ pour la Ville. (...)

La seconde moitié de l'année 2009 a été consacrée à la rédaction du Contrat social et la définition d'un programme d'actions. (...) Ainsi, depuis la mise en œuvre du Contrat social au début de l'année 2010, 100 foyers sanflorains ont accédé à un accompagnement personnalisé dans le cadre de l'épicerie sociale, 750 jeunes ont participé à des excursions organisées par le conseil social municipal et 10 contrats aidés ont été formalisés permettant 4 sorties positives grâce au chantier d'insertion municipal.

¹ Accès aux biens de première nécessité, accès au logement, accès aux loisirs, accès aux services et aux soins et accès à l'éducation, à la formation et à l'emploi.

Source : Dorel M. Saint-Flour change de regard sur l'action sociale. 19 septembre 2012.

Article publié sur le site Internet ETD-Le centre de ressources du développement territorial (www.projetdeterritoire.com).

Activité 5 – Le diagnostic des besoins sociaux du canton de Samatan

À partir du **document 6**, traitez les questions suivantes.

1 Complétez le tableau suivant.

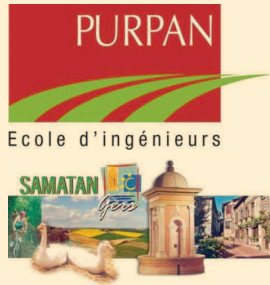
Le diagnostic territorial de Samatan

| | |
|--|--|
| Territoire concerné et localisation géographique | |
| Nombre d'habitants | |
| Type de territoire | |
| Réalisateur du diagnostic | |
| Commanditaire | |

2 Sur feuille annexe :

- Réalisez une présentation synthétique des éléments du diagnostic territorial des besoins sociaux du canton qui sont présentés dans le **document 6**.
- Montrez que le diagnostic des besoins sociaux est réalisé sur la base de données quantitatives et qualitatives.
- Précisez quelles priorités sociales, selon vous, on pourrait dégager de ce diagnostic. Donnez quelques exemples.

DOCUMENT 6



Diagnostic territorial du canton de Samatan (32), préalable à l'analyse des besoins sociaux – CCAS de Samatan/École d'ingénieurs de Purpan, avril 2010

Introduction

Le canton de Samatan est situé dans le Gers, limitrophe de la Haute-Garonne (40 minutes de Toulouse en voiture). Ce canton, à fort caractère rural, est composé de 15 communes. Sa population est de 4 700 habitants. (...)

Pour répondre à une obligation légale (depuis 1995) et à des interrogations concernant l'avenir du canton de Samatan, le CCAS (centre communal d'actions sociales) a décidé de réaliser une analyse des besoins sociaux (ABS). Son objectif est de renseigner les réalités sociales du territoire et les besoins de la population (enfance, jeunesse et personnes en difficulté) afin d'adapter la politique sociale menée par la collectivité. Elle se découpe en plusieurs étapes. Le

CCAS a commandité un diagnostic du territoire, qui constitue la première étape de l'ABS, à l'École d'ingénieurs de Purpan. (...)

Population et besoins sociaux

(...) L'esprit d'entraide et de solidarité entre les résidents est le premier atout évoqué. Les voisins ou la famille se chargent souvent de services tels que des petites courses par exemple ou le transport des personnes selon leurs besoins.

L'offre en services et commerces de proximité sur le canton de Samatan est satisfaisante, même s'il s'agit d'un territoire rural qui dépend des grands pôles urbains pour les services spécialisés.

Un autre atout évoqué est le tissu associatif, ce dernier est considéré comme dynamique et proposant une grande diversité d'activités sportives, culturelles et de services sociaux (halte-garderie, centre de loisirs, cantine scolaire...).

De manière générale, la quantité et la qualité des services de santé sont appréciées sur le canton (médecins généralistes, laboratoires d'analyse...). En revanche, les enquêtés s'accordent pour dire qu'il faut souvent se déplacer vers l'Isle-Jourdain ou Toulouse pour consulter un spécialiste.

Les services inhérents au maintien à domicile des personnes âgées sont appréciés, notamment ceux réalisés par l'hôpital intercommunal et le CCAS (services type TAD, le portage des repas, etc.) car ils répondent à une véritable demande : ils soulagent les familles et évitent de payer les mensualités très chères des maisons de retraites. (...)

Malgré la diversité des associations, une faiblesse majeure a été relevée par les enquêtés. De nombreux services tels que la halte-garderie ou la cantine sont en réalité des services qui devraient être gérés par les collectivités. Ce système est ainsi considéré comme fragile car il repose uniquement sur du bénévolat et le bon vouloir des associations qui pallient les manques d'organisation de ces services par les collectivités. De plus, il a été identifié un manque d'interaction et de coordination entre les associations.

Les personnes enquêtées ont majoritairement fait ressortir un manque d'infrastructures pour les loisirs extrascolaires (accueil, cadre, écoute), pour les jeunes de 12 à 17 ans, hors cadre associatif. Il est également à noter que des activités de soirées seraient appréciées. Le Point Information Jeunesse (PIJ) leur semble inefficace et n'assure pas ses fonctions (librairie spécialisée, accueil personnalisé, ateliers de formation, orientation...).

Par ailleurs, la MJC de Monblanc, qui a vocation à regrouper les jeunes du canton, est considérée par certains enquêtés comme étant trop excentrée de Samatan, alors que les jeunes se retrouvent plus particulièrement dans ce bourg-centre plutôt que dans les petits villages alentours.

Le manque d'occupation des jeunes est souvent associé à un risque (et une crainte) d'augmentation de la délinquance dans les années à venir sur le canton (lié à l'ennui, oisiveté, errance...).

Une autre problématique majeure du territoire qui a été rapportée lors des enquêtes est le départ des jeunes ayant une formation vers les grandes villes. Les jeunes sans qualification resteraient sur le territoire sans pour autant trouver un emploi.

Il est également ressorti des entretiens un souhait de service de garde collective pour la petite enfance, de type crèche ou garderie. Selon les personnes interrogées, les assistantes maternelles seraient suffisamment nombreuses sur le canton mais ce mode de garde aurait un coût plus élevé... (...)

Pour les personnes handicapées, les personnes enquêtées ont soulevé le manque d'infrastructures et d'accès à certains lieux (manque de rampes d'accès...).

La précarité d'une certaine frange de la population a été mise en avant. Les personnes les plus touchées seraient les personnes âgées isolées, ainsi que les familles monoparentales (nouvellement arrivées ou non). (...)

L'arrivée de nouveaux habitants est perçue différemment selon les personnes enquêtées. Certaines estiment que cela a un impact positif pour le canton car ils sont source de dynamisme, d'idées nouvelles et de rajeunissement de la population actuelle.

Une autre opportunité remarquée est le rapprochement du canton avec la communauté de communes de la Save-Lisloise (l'Isle Jourdain), celui-ci est perçu comme un facteur qui permettrait d'offrir une plus large gamme de services à la population.

Une autre opportunité perçue principalement par les macro-acteurs est le Pôle d'Excellence Rurale du Pays Portes de Gascogne, celui-ci permettrait d'apporter une aide et cohérence pour l'accueil des nouvelles populations. (...)

L'arrivée de nouveaux habitants associée au phénomène d'individualisation de la société est aussi considérée comme une réelle menace pour le territoire. Elle pourrait détériorer l'esprit d'entraide si les personnes sont mal intégrées. (...)

Source : document *Diagnostic territorial du canton de Samatan (32), préalable à l'analyse des besoins sociaux*. CCAS de Samatan/École d'ingénieurs de Purpan ; avril 2010.

CE QU'IL FAUT RETENIR

1 Complétez le texte ci-dessous.

- Depuis, les CCAS doivent réaliser chaque année une analyse des de leur d'intervention dans le cadre de leur compétence générale pour mettre en œuvre une pertinente.
- Cette analyse est un donc un outil de de la politique sociale.
- Elle prend appui sur le des besoins sociaux du territoire de la population dans son ensemble et de certaines en particulier :, ou encore
- Ce dernier est donc la étape de l'analyse des besoins sociaux.
- Il consiste à dresser un du territoire et à repérer ses et ses grâce à la collecte de données et

2 a. Donnez un argument qui puisse justifier que la responsabilité de l'analyse des besoins sociaux ait été confiée aux CCAS.

.....

.....

.....

b. Justifiez brièvement chaque caractéristique de l'analyse des besoins sociaux.

| Caractéristiques | Justifications |
|---|----------------|
| Réalisée selon une méthodologie | |
| Analyse partagée | |
| Outil de pilotage et d'aide à la décision | |

ACTIVITÉ DE RECHERCHE

Recherchez, pour le CCAS de la commune de votre choix, le diagnostic des besoins sociaux pour un public et les préconisations formulées à la suite de ce diagnostic.