



HAL
open science

Les politiques de prestations et de tarifications sociales locales. Usages, sens et enjeux des critères d'octroi

Antoine Rode, Dominique Mansanti, Christine Olm, Manon Pesle, Philippe Warin

► To cite this version:

Antoine Rode, Dominique Mansanti, Christine Olm, Manon Pesle, Philippe Warin. Les politiques de prestations et de tarifications sociales locales. Usages, sens et enjeux des critères d'octroi. 2023. halshs-04151441

HAL Id: halshs-04151441

<https://shs.hal.science/halshs-04151441>

Preprint submitted on 4 Jul 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



11 | 2020
WORKING
PAPER
#27

LES POLITIQUES DE
PRESTATIONS ET DE
TARIFICATIONS
SOCIALES LOCALES
Usages, sens et enjeux
des critères d'octroi

*Antoine Rode
Dominique Mansanti
Christine Olm
Manon Pesle
Philippe Warin*

Cadre et problématique de la recherche

Le confinement décidé au printemps 2020 pour lutter contre la pandémie du coronavirus a mis en lumière le rôle essentiel d'un ensemble d'aides et de services locaux, en particulier les cantines. La fermeture de ces dernières a causé des difficultés pour de nombreuses familles bénéficiant auparavant d'une tarification adaptée à leurs ressources, augmentant considérablement le coût de l'alimentation quotidienne. Des communes ont notamment décidé de pallier cette fermeture par la mise en place d'aides financières exceptionnelles aux familles, comme à Montreuil qui a distribué des chèques-déjeuner aux foyers dont les enfants sont scolarisés en école maternelle ou élémentaire et dont le quotient familial est faible.

C'est sur ce sujet des prestations et des tarifications sociales locales que porte cette recherche, réalisée dans le cadre d'un appel à projets de la DREES¹ en lien avec l'enquête ASCO (enquête nationale sur l'action sociale des communes et des intercommunalités). Elle s'intéresse plus particulièrement aux « critères d'octroi »² des prestations et des tarifications sociales locales, c'est-à-dire à l'ensemble des conditions d'attribution des aides sociales ou tarifaires.

Les critères d'octroi peuvent s'appliquer aux prestations locales telles que les aides financières non remboursables ou remboursables, les prestations en nature et les chèques d'accompagnement personnalisé, ainsi qu'aux tarifications sociales portant sur des services comme la restauration scolaire, l'accueil de loisirs, l'offre culturelle ou de transport. Ils reviennent à définir, parmi les habitants d'un territoire, quel public particulier est éligible à un ensemble d'aides et de services, quel autre ne l'est pas. Cette question est d'autant plus intéressante que les communes ont la possibilité de définir librement les conditions d'octroi des prestations sociales et d'accès aux services qu'elles mettent en place. Pourtant, la multiplicité des critères d'octroi mobilisés, les débats techniques et politiques qui ont accompagné leur définition ont peu fait l'objet de travaux de recherche.

Objectif de la recherche

L'objectif de la recherche synthétisée dans ce Working paper³ est d'analyser les critères d'octroi des prestations locales ainsi que les tarifications sociales dans une double dimension : technique mais aussi politique. Une partie de la recherche propose un panorama du type de critères utilisés selon les prestations et les services concernés. Elle rend compte des initiatives locales dans l'évolution ou la création de critères (surtout autour du quotient familial et du reste à vivre), en s'intéressant aux ressources mobilisées pour ce travail par les collectivités locales.

Ceci dit, là où ils apparaissent de prime abord comme très techniques, les critères d'octroi revêtent bien une dimension politique, notamment celle de la qualification des populations prioritaires. Il s'agit ainsi d'entrer dans la boîte noire des modalités d'accès aux prestations sociales et aux services locaux pour en interroger le sens et en saisir les enjeux. Les hypothèses de départ envisageaient les critères d'octroi comme le reflet : de visions différentes de l'action sociale et de leurs publics ; d'enjeux institutionnels (renvoyant au pilotage et à la cohérence de l'action sociale locale) ; et enfin d'enjeux budgétaires dans lesquels les collectivités locales sont prises.

¹ Nous remercions la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) pour avoir permis la réalisation de ce travail.

² Nous nous différencions en ce sens au terme de « barème » utilisé dans les enquêtes de la DREES, qui renvoie à la dégressivité des aides selon la situation des demandeurs (à l'image du revenu de solidarité active dont le montant baisse à mesure que les ressources du foyer augmentent).

³ Le rapport complet est disponible sur le site de l'Odenore.

Terrains de la recherche et méthodologie

La recherche porte sur les communes de taille moyenne (15 000 - 50 000 habitants), ce qui influence une partie des résultats. Peu d'études portent sur cette catégorie de communes, et ce malgré les fonctions qu'elles ont jouées et malgré leur situation actuelle, marquée par la fragilisation de certaines sur le plan démographique, économique et social (fermeture de commerces, vieillissement de la population, paupérisation...).

Le protocole méthodologique identifiait deux types de terrains d'enquête : des communes « principales » et un « groupe contrôle ». Toutes les communes sont de taille moyenne et ont des caractéristiques socio-économiques comparables, mais elles se distinguent sur un point : celles qui font partie du dernier groupe avaient répondu dans l'enquête ASCO qu'elles ne mettaient pas en place de barème formel pour l'attribution de leurs aides. Au total, 9 communes ont accepté de participer à l'enquête. La distinction initiale entre les 4 communes « principales » et les 5 du « groupe contrôle » s'est révélée inopérante au cours de l'enquête ; rares sont les communes qui ne s'appuient pas sur des critères précis pour l'octroi de leurs prestations et tarifications sociales.

Sur ces terrains, la méthodologie reposait sur du recueil de documentation et des entretiens. La documentation transmise par les communes portait par exemple sur la présentation des prestations portées par les communes et les centres communaux d'action sociale (CCAS), les règlements intérieurs des aides sociales facultatives, les dossiers d'inscription pour l'accès aux services municipaux ou, entre autres, les délibérations votées dans les conseils municipaux et les notes internes présentant des scénarios de refonte des tarifications sociales. Les entretiens semi-directifs ont été menés avec des élus, des agents de direction (directeur/rice de CCAS, responsable de services), ainsi que des agents administratifs « intermédiaires » (chargé de mission, agent d'accueil...). Ils appartiennent pour une bonne partie aux CCAS puis à des directions thématiques des communes comme l'éducation, la jeunesse ou la culture, où les tarifications sociales et prestations locales sont nombreuses.

Les critères d'octroi des prestations et des tarifications sociales locales : état des lieux, modalités de définition et évolutions

Un recensement des critères difficile

Identifier les critères d'octroi des prestations et tarifications sociales locales n'est pas si aisé. Ils ne sont pas nécessairement visibles publiquement, ne serait-ce que sur les sites internet des communes ou des CCAS. De plus, la complexité est due à la diversité et donc au nombre important de conditions d'octroi, qui mixent souvent un socle minimal de conditions (par exemple de résidence) avec des spécificités (âge, situation familiale...) selon les dispositifs et services.

Selon l'enquête ASCO de la DREES, près de la moitié des communes ont un « barème formel » (faisant l'objet d'un règlement intérieur ou d'une délibération) (Abdouni, 2017). Il y a sur ce sujet une différence forte entre les tarifications et les prestations sociales. Les premières sont davantage formalisées (notamment par le vote en conseil municipal des délibérations fixant le montant des services de la commune), ce qui peut s'expliquer par des obligations légales de publication, mais également par le fait que les services concernés sont ouverts à une large population et qu'ils font parfois l'objet de contrats de délégation à des opérateurs. Certaines communes ont une volonté de rendre encore plus lisibles les tarifs des services communaux, avec l'élaboration et la mise en ligne de guides tarifaires.

Cet accès simplifié à l'information se retrouve très rarement en matière de prestations sociales. Sur les sites internet des communes, il est difficile de trouver à qui elles s'adressent concrètement, voire même ce qu'elles recouvrent. Il ne s'agit pas que d'une question d'accès à l'information, mais aussi de hiérarchie dans les politiques locales et de portage politique, les règlements intérieurs des aides facultatives pouvant par exemple être considérés uniquement comme des outils utiles aux agents : « //

n'y a jamais eu de règlement, rien d'écrit. C'est moi qui me suis dit un jour un été, j'en ai ras le bol, je vais le faire. Je l'ai fait, je l'ai modifié, je l'entretiens, il n'est même pas passé en conseil d'administration. Personne ne l'a vu. Il y a une volonté de rester dans un flou, je sais pas... mais moi c'est un outil dont je me sers. Je l'ai adressé, mais rien » (Responsable Action sociale).

Des critères plus nombreux pour les prestations sociales que pour les tarifications

Les critères d'octroi mobilisés au local se cumulent souvent et sont plus nombreux pour les prestations sociales que les aides tarifaires. Le travail de recensement permet de cerner les enjeux différents entre les critères de ces deux types d'aides, avec d'un côté le contrôle du bon usage des aides et de leur bonne attribution et, de l'autre, l'enjeu de circonscrire le plus possible les bénéficiaires des tarifications sociales. Ces différences tiennent également au fait que les prestations sont individualisées sur des ménages tandis que les tarifications sont destinées à des publics.

Pour les tarifications, le modèle le plus courant est la combinaison de deux critères d'octroi : les ressources financières du foyer et son lieu de résidence. Le premier ouvre à des tarifs différenciés pour l'accès à certains équipements ou services selon trois manières (L'Horty, 2006) : une dégressivité par paliers ; une dégressivité progressive au revenu ; une logique mixte, combinant ces caractéristiques. Le critère de la résidence est très présent dans les tarifications mises en place dans les communes enquêtées. Il s'agit de définir un tarif différent aux usagers des équipements et des services qui ne vivent pas sur la commune concernée, avec le principe de faire payer un tarif unique pour les extérieurs, souvent plus élevé. Ces situations sont fréquentes dans les communes qui endossent des « charges de centralité » (présence d'une piscine communale utilisée par les habitants d'un large secteur, offre unique d'animations jeunesse sur un territoire...).

En complément de ces deux critères, les communes utilisent d'autres manières de cibler des publics et de circonscrire les bénéficiaires de la tarification sociale, via le statut (demandeurs d'emploi, étudiants...) ou l'âge, particulièrement dans les secteurs du sport et de la culture. La segmentation est forte sur ce plan au sein d'une même commune : sur un de nos terrains d'enquête, l'équipement culturel offre un tarif spécial aux allocataires du RSA, tandis que l'école municipale des sports se base sur les ressources familiales pour établir la grille tarifaire.

Pour les prestations sociales locales, les conditions d'octroi sont plus nombreuses, soulevant les enjeux d'accès aux droits, que ce soit la lisibilité des conditions (pour les demandeurs potentiels et les prescripteurs) ou la nécessité de fournir les justificatifs. Là où les tarifications reposaient sur le critère principal des ressources, celui-ci prend une place moins centrale dans l'attribution des prestations sociales. Il ne fait d'ailleurs pas toujours l'objet de définition précise dans les documents réglementaires (être « en précarité », « avoir des ressources faibles ») et c'est moins le niveau de ressources qui est déterminant que leur instabilité (être « confronté à des difficultés financières ponctuelles et majeures »).

Un des critères déterminants est celui de la résidence, c'est-à-dire le fait d'être domicilié, logé (ou parfois) hébergé sur la commune délivrant l'aide. Derrière, il s'agit de « l'attachement » ou du « lien au territoire », dont l'évaluation repose sur les agents administratifs : « *On n'a pas de durée de résidence mais on mène une enquête sérieuse* [rires gênés]. *On est de bons enquêteurs, sur l'histoire de la famille, depuis quand elle est là, et est-ce qu'elle est vraiment là. [...] Quand tu vois arriver un SDF, quelqu'un trop rapidement qui a trop de demandes, tu peux te demander quel est le lien à la ville* » (Directrice du CCAS). Le second critère récurrent est celui des conditions de séjour sur le territoire français, les prestations locales étant sur la majorité des terrains d'enquête destinées aux personnes ayant un titre de séjour, renvoyant de fait la prise en charge des migrants à d'autres acteurs (en premier lieu les associations).

Ce dernier point renvoie plus généralement à un autre ensemble de critères (âge, situation familiale...) qui relèvent de la logique de subsidiarité, les communes et leur CCAS situant par ce biais leur

intervention en bout de ligne. Cette logique est explicite dans la plupart des règlements, principalement pour les aides financières non remboursables : les demandes doivent se faire « en dernier lieu, lorsque tous les droits sont ouverts et toutes les aides sollicitées », même si ces droits peuvent connaître des taux importants de non-recours.

D'autres critères reflètent une logique de la contrepartie, observée dans plusieurs champs des politiques sociales mais qui peut surprendre pour des prestations de type assistancielles. Les demandeurs doivent présenter un « projet », des « perspectives », un « plan d'action », sous peine d'être inéligibles : « *j'ai la situation en ce moment de ce jeune, je sais que je peux pas compter sur une aide du CCAS car il n'y a pas de perspective, alors qu'il est en galère aujourd'hui* » (Responsable Action sociale). Cette logique de contrepartie témoigne aussi d'attentes de « bons comportements » des demandeurs, sur lesquelles nous reviendrons. Dans le règlement intérieur d'un CCAS, il est précisé des « conditions liées aux mesures d'accompagnement parentale mises en place dans le cadre de la prévention de la délinquance et du maintien de l'ordre public ». Concrètement, en cas d'échec (mineur récidiviste), le représentant légal est exclu pour une certaine durée du bénéfice des aides sociales facultatives du CCAS et de l'épicerie sociale et solidaire.

Le quotient familial et le reste à vivre : deux notions parfois proches

Le quotient familial (QF) permet d'approcher le niveau de vie d'un ménage, en tenant compte de sa composition et de ses ressources. Il se calcule principalement en divisant les ressources d'un ménage en plusieurs parts. Le QF le plus utilisé dans les tarifications des communes enquêtées est celui de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), qui s'est diffusé au-delà des politiques familiales pour lesquelles il était conçu. Sa centralité s'explique par le rôle de la CAF sur les territoires (financeur de certains services ou de certaines aides), par l'usage de ce QF par différents acteurs sur l'ensemble du territoire français ou encore par sa commodité.

Nous retrouvons également des QF construits par les communes (le « quotient familial municipal »). Certaines définitions locales déduisent des charges de la vie quotidienne (loyer, garde d'enfants...), ce qui les rapprochent de la logique du « reste à vivre » (RAV). La frontière entre les deux est ainsi très ténue. Le principe général du RAV est en effet d'estimer les ressources réellement disponibles pour un ménage, en tenant compte des charges qui pèsent sur les budgets. Le RAV est de plus en plus utilisé pour les aides financières non remboursables, les épiceries sociales, l'aide alimentaire, l'aide au paiement des cantines et au transport (lorsqu'elles sont gérées par les CCAS). Or, il n'existe pas de définition opérationnelle au niveau national comme celle proposée par la CNAF au sujet du QF. De fait, on assiste à une multiplicité de définitions du RAV selon les communes (modifiant le type de ressources et de charges prises en compte dans le calcul, ainsi que la pondération selon la composition familiale). A priori très techniques, ces choix de calcul du RAV ont des conséquences très importantes dans la lecture des situations budgétaires des demandeurs (l'estimation de leur RAV pouvant être opposée) et donc sur leur éligibilité (MRIE, 2017).

Les disparités dans les ressources cognitives utilisées pour définir les critères d'octroi des prestations et des tarifications sociales locales

Le travail de définition des critères d'octroi nécessite des ressources que nous qualifions de « cognitives », à savoir la mobilisation de stratégies, de personnes et de compétences, d'outils et de méthodes. On observe de fortes disparités entre les communes. Elles s'expliquent par la taille des collectivités qui sont plus ou moins en capacité de réunir les moyens nécessaires – financiers, humains, partenariaux – au développement et au déploiement de leur politique. C'est tout l'enjeu de l'équité territoriale, majeur dans le mouvement de territorialisation des politiques sociales (Andreotti, Mingione, 2013).

La présence de ces ressources dépend également de l'intérêt – notamment politique – accordé localement à la question sociale. En l'occurrence, la réflexion sur la définition et les évolutions de ces critères est, sur nos terrains d'enquête, principalement portée par les agents des collectivités plutôt que par les élus (hormis sur deux communes ciblant explicitement leur action vers des catégories de publics et dans lesquelles les élus ont une forte proximité à l'action sociale). Les cadres de directions municipales ou de CCAS, ainsi que les responsables de services, jouent un rôle essentiel. Ils sont à l'initiative de la réflexion et ont la responsabilité de la conduire (réalisation de notes en direction des élus, construction des argumentaires, etc.), à l'image de ce travail sur l'harmonisation des tarifications sociales d'une ville : « *c'est une volonté des techniciens et non des élus pour être moins cloisonnés et être en transversalité. [...] Il faut qu'il y ait un vrai projet politique derrière, c'est un projet politique en soi, qu'il faut faire émerger* » (directrice du CCAS).

La réflexion sur les critères d'octroi repose avant tout sur des ressources internes aux collectivités, en particulier celles développées par les CCAS comme l'analyse des besoins sociaux (ABS). Certaines communes ont également recours à des méthodes de « benchmarking », en regardant ce qui se fait sur d'autres territoires en termes de prestations et de tarifications sociales locales.

Pour le reste, les communes apparaissent plutôt isolées dans leur réflexion sur le ciblage de leurs prestations locales et des critères d'octroi. Le principal acteur extérieur perçu et mobilisé sur nos différents terrains est l'Union nationale des CCAS/CIAS (UNCCAS), qui sensibilise à la structuration des règlements intérieurs et produit des recommandations en ce sens. D'autres acteurs extérieurs comme les CAF, les Conseils départementaux, les associations locales peuvent jouer un rôle de ressources, mais qui dépend des systèmes locaux d'action publique (Loncle, 2011), des relations établies entre les acteurs et de la prégnance des problématiques sociales.

Usages, sens et enjeux des critères d'octroi des prestations et des tarifications sociales locales

Un travail « d'expertise sur autrui »

La diversité des critères d'octroi présentée précédemment, y compris au sein des communes, s'explique également par les circuits d'attribution qui leur sont liés et qui peuvent être spécifiques à chaque d'aide. Pour les tarifications sociales, le fonctionnement est simple, l'octroi pouvant se faire automatiquement dès lors que les personnes renseignent certaines informations.

Pour les prestations sociales, les configurations sont très variées. Des circuits de décision rapides existent par exemple pour les prestations d'urgence (bons transports...) ou pour les prestations ayant un petit nombre de critères (aides de fin d'année pour les personnes âgées...). Les autres prestations sociales locales font l'objet d'un traitement plus complexe, avec bien souvent l'élaboration d'un dossier par un travailleur social, puis son examen dans des commissions ad hoc ou, pour certains CCAS, un passage en conseil d'administration. Le descriptif du déroulé de ces instances montre comment d'autres considérations se greffent sur les critères d'octroi formalisés dans les règlements intérieurs : « *si on a un doute sur la demande, que la démarche n'est pas honnête, que les raisons invoquées ne sont pas les bonnes mais qu'on ne peut pas le prouver et qu'on a la possibilité d'invoquer le dépassement du RAV, on utilise cet argument sans entrer dans des raisons ésotériques* » (Elue Action sociale).

Les décisions ne se font donc pas en fonction de l'application stricte des critères. Le RAV est notamment présenté comme un indicateur participant à une évaluation globale et non un critère décidant à lui seul de l'octroi de l'aide. De nombreuses dérogations sont faites, de manière plus ou moins instituées selon les sites, dans une logique affichée de souplesse de l'aide sociale locale. Le flou du mode de calcul du RAV est alors une aide pour rendre les demandeurs éligibles : « *nous les effets de seuil, on aime pas trop donc on essaye de jouer avec. Quelqu'un a 3,02€ sur le RAV, on se débrouille pour enlever quelque*

chose et le faire tomber en dessous. On est pas sur un modèle logiciel mais sur un dossier » (Directrice du CCAS).

Si le RAV est loin d'être décisif, c'est aussi et surtout pour laisser plus de place aux dimensions liées au « projet » des demandeurs. La partie qui y est consacrée dans les dossiers est centrale dans le processus de décision, ce qui interroge sur le rôle des prescripteurs et sur leur compréhension des conditions d'octroi des aides. Pour autant, les décisions d'octroi se feront partant de cette mise en récit des situations et de leur évaluation par un agent placé en position « d'expert sur autrui » (Lima, 2010). On peut y lire des résistances à l'introduction de critères qui viendraient bousculer le travail social, en le vidant de son sens au profit d'un traitement administratif des situations : « *notre capacité d'analyse de la situation, notre empathie, tout ça sert à rien si on doit cocher des cases* » (Responsable Epicerie sociale).

Une analyse des prestations et tarifications sous l'angle de la justice sociale

Au-delà des aspects techniques, nous faisons l'hypothèse que la relation entre tarifications et prestations sociales devait être questionnée au regard de leur possible contribution opérationnelle à une approche de la justice sociale. Il apparaît que les pratiques locales en matière de prestations et de tarifications sociales ne se rangent pas explicitement sous l'étendard d'une conception ou d'une autre de la justice sociale. Seule la notion d'équité est mentionnée, avec des positionnements opposés entre la défense du principe de dérogations d'un côté (être juste en ouvrant les aides selon des spécificités individuelles) et, de l'autre, une défense de l'importance de critères formels (être juste en traitant chaque situation de manière identique). Il semble ainsi plus intéressant de s'arrêter sur un principe transversal aux entretiens, celui du mérite, partant de l'apport d'Amartya Sen qui explique que « la rétribution du mérite et le concept même du mérite dépendent de la manière dont nous voyons la bonne société et les critères sur lesquels nous nous appuyons pour juger des succès et des échecs de cette société » (Sen, 2007).

L'idée de mérite entre en effet dans les critères subjectifs d'appréciation, tout comme les registres du « besoin » et des « chances d'usage profitable » des aides qui sont mobilisés pour hiérarchiser les demandes dans un contexte de ressources des collectivités contraintes (Trombert et al., 2019). L'examen individualisé des demandes de prestations tient en effet compte de la situation du ménage, mais aussi d'une appréciation des conduites individuelles et familiales qui justifient une « rétribution » selon Sen. Cette appréciation s'observe dans la présentation des conditions d'accès aux secours d'urgence d'une ville : « *en premier lieu, il faut mobiliser le droit commun, prendre rendez-vous avec l'assistante sociale de secteur du Département. Si la personne est vraiment dans le besoin, il n'y a pas de raison qu'elle refuse d'aller voir l'AS de secteur. Si la personne dit qu'elle ne veut pas prendre rendez-vous, c'est pour nous un indicateur, il faut quand même que la personne se prenne en main et exerce tous les droits de recours pour être aidée !* » (Directeur Action sociale). Le cas des tarifications paraît différent. Cependant, dans certaines communes par exemple, le maintien d'un enfant à la cantine scolaire dépend de la prévoyance des parents à signaler une difficulté de paiement, à l'inverse d'une « *culture de la gratuité* » ; l'octroi d'une place dans une structure d'accueil de la petite enfance dépend de l'effort du ou des parents à retrouver un emploi, etc.

Du mérite à l'activation : des prestations et des tarifications sociales locales participant à la transformation du système de protection sociale

En lien avec le point précédent, l'enquête indique que la gestion des prestations et tarifications sociales participe à la transformation du système de protection sociale auquel elles appartiennent. Pour cela, il faut observer que la notion de mérite devient opérationnelle quand elle active, contre rétribution, des comportements « vertueux » chez les bénéficiaires des prestations et tarifications. Au-delà du mérite, d'autres éléments participent à une logique d'activation. Pour les aides tarifaires, c'est le débat sur la non gratuité. Dans une commune, la « responsabilisation » des familles est l'objectif recherché par la

fin de la gratuité des cantines scolaires : « *nous techniciens on disait [aux élus], attention la gratuité ne paie pas à terme. A partir du moment où il y avait la gratuité, pour les familles elles n'ont plus de cadre, ça les désresponsabilise, ça les infantilise, elles deviennent enfant tiers monde, « je veux j'exige» » » (Directrice du CCAS).*

De ce point de vue, cette gestion par différents critères dont le mérite participe à sa façon et au local à la politique générale de « l'activation des dépenses sociales » à l'œuvre en Europe depuis les années 1990. Cette politique exige des personnes recevant les prestations qu'elles changent leur conduite. Elle porte une représentation de la protection sociale conçue autour d'une revitalisation de la citoyenneté par la responsabilisation et l'implication. L'État social actif relève en effet d'un régime de justice où la notion d'égalité d'accès (à des droits sociaux) se voit désormais couplée à un impératif de responsabilité individuelle (Vieille et al., 2005).

Les enjeux institutionnels : une transversalité entre acteurs qui peine à se mettre en œuvre

Une hypothèse de la recherche avançait que l'action sociale des communes et la structuration de la tarification sociale et des prestations locales apportées aux habitants s'appuieraient sur des tentatives d'accords entre représentants d'institutions locales. Sur ce point, les municipalités rencontrées témoignent d'une dépendance aux critères des acteurs extérieurs dès lors qu'elles sont engagées dans des contrats de financement programmatiques et des conventions portant sur l'enfance, la famille ou, entre autres, les personnes âgées. Le contrat enfance jeunesse signé entre les CAF et les municipalités dans le cadre du financement des activités éducatives (loisirs, aides aux devoirs, aides aux départs en vacances, etc.) impose la mise en place d'une tarification sociale et oriente ainsi vers l'utilisation du QF.

Les relations aux CAF sont très différentes selon les sites. En effet, certains acteurs municipaux insistent sur une forme de contrainte : « *la CAF c'est très très prégnant, je les ai sur le dos tout le temps* » (Directrice Education-jeunesse). Sur d'autres communes, les CAF sont perçues comme des ressources à plus d'un titre : elles apportent des moyens humains ou des compétences techniques que les villes n'ont pas, tout comme peuvent le faire les Départements. Ces appuis sont utiles dans un contexte où les communes manquent de ressources cognitives, comme vu précédemment. L'ensemble de ces éléments apparaissent cependant comme des exemples contrastés et variant selon les territoires plutôt que la caractéristique d'une action partagée et concertée entre l'ensemble des acteurs locaux.

L'absence de concertation est aussi visible à l'échelle des intercommunalités dans lesquelles sont les communes enquêtées. Rares sont celles engagées dans un travail partenarial. Le développement des politiques sociales intercommunales, qui aurait pu apparaître comme la base d'une politique partagée localement, apparaît embryonnaire. De fait, l'intercommunalité ne semble pas avoir de conséquence notable sur l'offre sociale locale et la définition des critères d'octroi des prestations et des tarifications.

Une logique de subsidiarité centrale

L'absence de transversalité des politiques sociales (qui s'observe également en interne des communes) se traduit dans les faits par de fortes volontés de subsidiarité. Les municipalités rencontrées cherchent à définir et à afficher leurs périmètres d'intervention, à l'image d'une commune qui a initié une cartographie des acteurs locaux permettant d'identifier les rôles de chacun et de positionner ouvertement le CCAS en dernier recours et sur des aides ponctuelles. De fait, les acteurs municipaux renvoient l'accueil et l'accompagnement de certains publics vers les services sociaux du Conseil départemental ou le secteur associatif local. Le travail mené par les communes sur les critères participe au ciblage de ce que les communes définissent comme population(s) prioritaire(s) et à la « répartition » des publics selon les structures du territoire.

Historiquement, les acteurs communaux reconnaissent le poids et la légitimité des services sociaux des Départements et des CAF dans la prise en charge des familles. Des règlements intérieurs orientent les

aides vers les personnes seules, ou, sans être aussi tranchés, certains services sociaux communaux se positionnent en filet de secours, pour les « *appels du vendredi* », quand les services de droit commun ne sont plus joignables. Le principe de subsidiarité est également très fortement rappelé sur la question de la prise en charge des personnes en difficultés sociales chroniques. Les communes renvoient le traitement à d'autres, notamment aux structures associatives présentées comme plus réactives et souples.

Au final, l'action publique destinée à lutter contre la pauvreté au local est morcelée, sans organisation particulièrement travaillée de manière collective sur nos terrains d'enquête.

Des enjeux budgétaires prégnants mais au faible impact sur les critères d'octroi

À l'heure où les contraintes budgétaires pour les communes s'intensifient et où les besoins sociaux se diversifient, l'enquête posait préalablement une dernière hypothèse, qui supposait que les critères d'octroi des aides et tarifications pouvaient être un instrument de contrôle des dépenses. Les résultats soulignent en effet l'importance des enjeux budgétaires. Cependant, les critères d'octroi ne sont pas systématiquement saisis comme des moyens de contrôler les dépenses. On peut toutefois à ce stade noter que les réformes portant sur la tarification ont une dimension budgétaire bien plus forte que le travail sur les prestations sociales.

La question des tarifications sociales illustre la manière dont les cadres administratifs ont intériorisé les enjeux budgétaires de leurs institutions. De manière générale, ils font part de ces contraintes, relayées par des élus « *où le mot-clé de la demande est la "rationalisation des dépenses"* » (Directrice du CCAS). Sur une commune, les enjeux budgétaires ont conduit les acteurs municipaux à mener une réflexion sur la « *façon de faire les politiques publiques* ». La tarification y a émergé comme un axe de travail important, conçue comme « *un moyen de développer des recettes nouvelles* ». Cet objectif a finalement été abandonné pour privilégier une dimension de justice sociale : le « *gain était tellement dérisoire qu'on [la direction des finances] leur a dit « faites de l'équité et pour le reste on va pas mettre le feu pour 3-4000 euros par an » »* (Contrôleur de gestion).

Ces constats montrent que les réformes des modalités d'octroi répondent très partiellement aux contraintes budgétaires des communes et CCAS enquêtés. De manière générale, les transformations des critères d'octroi et de la tarification font l'objet de propositions à la marge par les agents de direction, qui plaident pour un maintien de leur budget dans un contexte d'augmentation des besoins sociaux. Sur ces territoires, ils pointent un manque d'appui technique pour réfléchir aux conséquences des réformes proposées : « *On l'a fait à la main, entre nous. On bidouille et on essaie de regarder ce qui bouge quand on change telle chose* » (Directrice du CCAS), tout en renvoyant la responsabilité aux élus : « *c'est pas rien d'agir sur un critère d'éligibilité, c'est pas technique, c'est pas à nous de décider. Baisser le coût d'une aide c'est une chose mais comment on le baisse, c'est pas mon job, moi technicien de le faire* » (idem). Sur un autre territoire, la demande des élus de conserver une politique sociale de qualité et de réduire certaines prestations pour des impératifs budgétaires met les cadres de l'action sociale communale en difficulté : « *des fois j'ai l'impression de me débrouiller seule avec la politique sociale d'attribution des aides de la ville ! C'est un peu compliqué, mais j'ai l'impression que leur [les élus] seul souci c'est de ne pas dépenser trop d'argent* » (Responsable Action sociale). Ces propos témoignent de la difficulté, dans un contexte budgétaire contraint, de repenser la tarification et les critères d'accès aux prestations uniquement comme un enjeu technique, à distance d'une réflexion politique sur l'accès à l'ensemble des services publics de la ville.

Les enjeux de développement local et de peuplement

Les réformes sur la tarification et les critères d'octroi des prestations peuvent enfin répondre à des enjeux liés au territoire. Les acteurs rencontrés lient cette réflexion à l'attractivité de la commune, pour favoriser la stabilisation ou le renouvellement de sa population. Les communes les plus défavorisées

et/ou qui connaissent une faible dynamique démographique cherchent à favoriser certaines populations en particulier : les étudiants mais également les travailleurs pauvres et la classe moyenne. Cela se traduit concrètement par le choix de retenir des tarifications fondées sur des critères d'âge ou de statuts.

Ce ciblage sur certains publics s'accompagne d'une forme de mise à distance des plus précaires : peu de communes pensent leur tarification pour favoriser l'accès aux services municipaux à ces populations. L'une des communes enquêtées cherche avant tout à attirer les étudiants et les jeunes. L'objectif sous-jacent est de rajeunir la ville : « *sur la mise en place de tarifs étudiants, même si on est pas Grenoble, on a du post bac, on a tout intérêt comme ville de classe moyenne de prendre en compte ce public. On a l'IUT, l'IFTS... et ce public doit bien se sentir chez nous. C'est un enjeu d'attractivité* » (Directeur général des services). La tarification sociale de certains services est alors mise en avant comme un moyen d'attirer la population dans les services municipaux, sportifs et culturels, et de garantir un cadre de vie agréable. Sur cette commune, l'aide sociale et la prise en charge des populations paupérisées sont renvoyées au CCAS et sont peu transversales à l'ensemble des directions municipales.

Dans une autre commune, historiquement favorisée, les opérations d'extension du parc social (liées à la politique intercommunale) et du réseau de transports en commun viennent modifier le profil sociodémographique des habitants. Dans ce contexte, l'enjeu de tarifications qui ne cibleraient pas uniquement les plus modestes s'énonce moins en termes d'attractivité que de cohésion sociale : « *aujourd'hui il y a un racisme vis-à-vis des arrivants, des logements sociaux qui se construisent, des nouvelles populations qui arrivent et il y a des choses un peu dures qui sont dites, il y a un vrai enjeu de remixer ces populations, de leur permettre de vivre ensemble et de faire tomber les barrières* » (Responsable Action sociale). Sur ce territoire, ces enjeux sont également relayés par les élus et les agents du CCAS qui pressentent l'évolution des besoins sociaux et l'augmentation des demandes d'aides sociales, appelant une refonte des critères d'octroi.

Conclusion

Cette recherche présente un panorama des critères d'octroi des prestations et des tarifications sociales locales, utilisés par les communes de taille moyenne. Il ressort une forte diversité de critères entre communes et au sein des communes qui, si l'on se place du côté des destinataires, contribue à nourrir une part des non-recours aux prestations sociales locales. Cette diversité s'explique par les objectifs différents donnés à chaque aide et tarification, par la faible transversalité interne et externe aux communes, ou, entre autres, par les disparités dans le portage politique et dans les ressources mobilisables pour les définir.

De plus, l'analyse des critères d'octroi sous l'angle de l'action publique permet d'identifier certaines tensions qui traversent l'action sociale locale. Les principales se font entre :

- Une action sociale qui a besoin de formaliser des procédures (pour plus de lisibilité des aides, pour une meilleure efficacité...) et des situations sociales qui se complexifient
- Des acceptations différentes de l'équité et de la justice sociale
- Une injonction au partenariat et à la transversalité entre acteurs, d'un côté, et des enjeux (notamment budgétaires ou de prise en compte de certaines populations) qui favorisent la subsidiarité, de l'autre
- Une tendance à faire reposer la réponse aux difficultés sociales sur le local et des disparités territoriales dans les ressources le permettant

Enfin, cette recherche montre à quel point les critères d'octroi des aides et tarifications locales participent à la transformation du système de protection sociale, en particulier en accompagnant au local des logiques fortes comme celles de l'activation.

Bibliographie

- ABDOUNI S. (2017), « En 2014, huit communes sur dix mènent une action sociale », Études et résultats, n°0995, février.
- ANDREOTTI A., MINGIONE E. (2013), « Le développement de systèmes locaux de l'intervention sociale, tendance commune dans les pays industrialisés », Informations sociales, n° 179, septembre-octobre, p. 28-36.
- LEROUX I. (dir) (2018), L'aide et l'action sociales en France. Edition 2018, Paris, DREES, collection Panorama.
- L'HORTY Y. (2006), « Les politiques sociales locales. L'action des villes pour les familles pauvres », Informations sociales, n° 130, p. 100-111.
- LIMA L. (2010), « L'expertise sur autrui comme nouveau mode de régulation de la protection sociale. Principes et dispositifs », Working paper n° 2010-1 du RT6 Politiques sociales, protection sociale, solidarités, Association française de sociologie.
- LONCLE P. (2011), « La jeunesse au local : sociologie des systèmes locaux d'action publique », Sociologie, n°2, p. 129-147.
- MRIE, 2017, Reste pour vivre, reste pour survivre : quel(s) budget(s) pour les ménages en situation de pauvreté ? Enquête menée en 2016 sur le « Reste pour vivre » des usagers de 111 Centres Communaux d'Action Sociale rhônalpins.
- SEN A. (2007), « Mérite et justice », Revue de l'OFCE, n° 102, p. 467-481.
- TROMBERT C., AUTANT-DORIER C., FOURNEL L., HERMAN E., LEBBAL M (2019), « Des besoins aux décisions : réceptions et traductions de demandes d'usagers aux échelons locaux de l'aide sociale et de l'action sociale », Les dossiers de la DREES, n°33, février, p 53-66.
- VIELLE P., POCHET P., CASSIERS I. (2005), L'État social actif : vers un changement de paradigme ?, Bruxelles, PIE-Peter Lang.

A propos de l'auteur ou des auteurs :

La recherche à l'origine de ce document a été menée par des chercheurs de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore) et du Laboratoire de Sciences sociales PACTE (UMR CNRS 5194), en partenariat avec la société VizGet études.

Cette collection a pour but de rendre disponible un ensemble de documents de travail issus de recherches menées à l'ODENORE.

Tous les droits afférant aux textes diffusés dans cette collection appartiennent aux auteurs. Des versions ultérieures des documents diffusés dans cette collection sont susceptibles de faire l'objet d'une publication. Veuillez consulter le site internet de l'ODENORE pour obtenir la référence exacte d'une éventuelle version publiée.

Cette collection est accessible par :

<http://odenore.msh-alpes.fr/>

<http://www.pacte.cnrs.fr/>

<http://halshs.archives-ouvertes.fr/>

<http://rt6-afs.org/>

The aim of this collection is to make available a set of working papers produced at the ODENORE.

The copyright of the work made available within this collection remains with the authors. Further versions of these working papers may have been submitted for publication. Please check the ODENORE website to obtain exact references of possible published versions.

Possibilities to have access to the collection:

<http://odenore.msh-alpes.fr/>

<http://www.pacte.cnrs.fr/>

<http://halshs.archives-ouvertes.fr/>

<http://rt6-afs.org/>

ODENORE
Maison des Sciences de l'Homme - Alpes

Adresse postale : MSH-Alpes - BP 47 - 38040 Grenoble Cedex 9

Adresse géographique : 1221 avenue Centrale - Domaine Universitaire - Saint Martin-d'Hères

