

Au nombre de 30 844, soit 84 % de l'ensemble des communes françaises, les communes de 100 à moins de 5 000 habitants regroupent les deux cinquièmes de la population.

Un peu plus de mille d'entre elles ont été interrogées sur les différentes catégories d'action sociale qu'elles ont conduites en 2000 dans le cadre de l'enquête sur l'Action sociale des communes réalisée par la Drees.

Les résultats de cette enquête permettent d'analyser les politiques d'action sociale de ces petites communes en fonction du nombre et de la nature des actions menées mais aussi des publics ciblés.

16 % des communes enquêtées, qui déclarent ne mener aucune politique d'action sociale, sont pour la plupart rurales et faiblement peuplées. À l'inverse, les communes urbaines et plus peuplées diversifient leur action sociale et développent en moyenne près de quatre types d'action. Les publics auxquels s'adressent le plus souvent ces communes sont, en premier lieu, les personnes âgées auxquelles d'ailleurs un tiers des communes se consacre exclusivement, puis les personnes en difficulté sociale ainsi que les enfants et adolescents auprès desquels intervient près de la moitié de ces communes.

Trois groupes de communes de 100 à moins de 5 000 habitants peuvent ainsi être distingués :

- le premier, le plus important, regroupe les petites communes qui concentrent leurs actions sur les personnes âgées ;*
- le second, regroupant des communes de plus grande taille, se caractérise par une politique d'action sociale à la fois intense et diversifiée ;*
- le troisième réunit des communes petites et moyennes dont les interventions sont à la fois moins fréquentes et moins systématiquement orientées vers les personnes âgées.*

Nathalie DUTHEIL

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

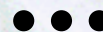
L'action sociale des communes de 100 à moins de 5 000 habitants

Sur les 36 679 communes en France, 30 844, soit 84 %, comptent de 100 à moins de 5 000 habitants, et parmi elles, 11 283 en ont entre 100 et 299. Environ 23,5 millions de personnes y résident, soit les deux cinquièmes de la population française¹. L'enquête *Action sociale des communes*, réalisée par la Drees, a interrogé 1 019 d'entre elles sur les différents types d'action sociale qu'elles ont mis en œuvre au cours de l'année 2000 à destination, notamment, des personnes âgées ou handicapées, mais aussi des personnes en difficulté sociale ou des enfants (encadré 1).

Les communes qui instruisent les dossiers d'aide sociale légale pour le compte des départements, peuvent aussi développer une action sociale qui leur est propre et qui s'inscrit dans le cadre de l'aide sociale facultative². Afin de mettre en œuvre leur politique d'action sociale, huit sur dix de ces petites commu-

1. Source : Insee, recensement général de la population de 1999.

2. L'aide sociale facultative correspond à toutes les aides non obligatoires (non issues de dispositions législatives réglementaires) développées à la seule initiative des communes mais aussi d'autres organismes publics et privés.



nes se sont dotées d'un Centre communal d'action sociale (CCAS) (encadré 2).

Les communes articulent leur politique d'action sociale autour de deux axes majeurs : la gestion de structures et l'attribution de prestations en nature ou en espèces. Celles de 100 à moins de 5 000 habitants ne gèrent que peu

de structures : 5 % d'entre elles déclarent en effet n'être gestionnaires que d'un établissement ou d'un service, le plus souvent, un service d'aide à domicile (service d'aide ménagère ou de repas à domicile). Celles qui gèrent en moyenne plus d'un service ou d'un établissement appartiennent en outre plus

fréquemment à un pôle urbain que les autres (encadré 3).

Après un descriptif des caractéristiques des communes enquêtées selon qu'elles développent ou non une politique spécifique d'action sociale, celles qui réalisent des actions sociales seront ensuite examinées en fonction du nombre et de la nature des actions qu'elles mènent ainsi que des publics qu'elles ciblent.

E•1

Le champ de l'enquête

L'enquête sur l'action sociale des communes, réalisée par la Drees en collaboration avec l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (Unccas) de février à juin 2002, visait à recueillir des informations sur les domaines d'intervention des communes (hors celles de moins de 100 habitants) en matière d'action sociale, mais aussi sur leurs moyens d'action (personnel, budget...) ainsi que sur leurs modes d'organisation.

L'enquête comportait trois questionnaires différents selon la taille de la commune interrogée. L'un concernait les communes de plus de 10 000 habitants, l'autre était destiné aux communes de 5 000 à moins de 10 000 habitants, le dernier interrogeait les communes de 100 à moins de 5 000 habitants. Les informations demandées étaient relatives aux actions sociales développées au cours de l'année 2000, qu'elles soient directement initiées par la commune ou par le truchement du Centre communal d'action sociale (CCAS).

Parmi les 30 805 communes de 100 à moins de 5 000 habitants, un échantillon d'entre elles tirées au sort en fonction de critères géographiques et de taille a été enquêté. 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 constitué afin de remplacer les communes non répondantes. 534 communes ont alors reçu un questionnaire et 289 y ont répondu. 1 019 communes de 100 à moins de 5 000 habitants ont donc au total répondu à l'enquête. La répartition par taille de l'échantillon est proche de celle de l'ensemble des communes de 100 à moins de 5 000 habitants (tableau). Les communes de plus de 1 500 habitants sont un peu sous-représentées.

répartition des communes de l'échantillon et de l'ensemble des communes selon le nombre d'habitants

	Communes de l'échantillon		Communes France entière	
	Nombre	%	Nombre	%
100 à 299 habitants	377	37,0	11 283	36,6
300 à 499 habitants	205	20,1	5 844	18,9
500 à 699 habitants	123	12,1	3 685	11,9
700 à 999 habitants	112	11,0	3 078	10,0
1 000 à 1 499 habitants	92	9,0	2 728	8,8
1 500 à 1 999 habitants	41	4,0	1 419	4,6
2 000 à 4 999 habitants	69	6,8	2 807	9,1
Ensemble des communes de moins de 5 000 habitants	1 019	100,0	30 844	100,0

Source : Drees – enquête Action sociale des communes, 2002 ; Insee – recensement de la population, 1999.

Dans le questionnaire, les communes de petite taille étaient interrogées sur les établissements et les services qu'elles géraient en 2000. L'intervention de ces communes dans chacun des champs d'activité (personnes âgées, enfance et adolescence...) est repérée par des questions telles que : « Dans le cadre de votre action sociale, réalisez-vous des activités et actions en faveur des personnes âgées ? ». Un ensemble d'activités était listé pour chacun des champs d'action et dans la rubrique « autre », les communes pouvaient en ajouter.

Dans le cadre de cette publication, nous avons fait le choix d'inclure, dans les actions à destination des personnes en difficulté sociale, la participation aux fonds d'impayés et la délivrance de prêts ou d'avances remboursables à l'origine classées dans la catégorie « autres activités ». Ce choix conduit à des résultats légèrement différents de ceux déjà publiés¹ pour lesquels ces deux éléments étaient intégrés dans les aides en nature ou en espèces.

1. DUTHEIL N., « L'action sociale des communes : premiers résultats », *Études et Résultats*, n° 195, octobre 2002, Drees.

Les communes qui n'ont pas de politique d'action sociale spécifique : généralement rurales et faiblement peuplées

Les 16 % des communes de 100 à moins de 5 000 habitants enquêtées qui déclarent ne mener aucune politique d'action sociale sont avant tout rurales : sept sur dix appartiennent à l'espace rural (encadré 3) contre cinq sur dix pour l'ensemble des petites communes (tableau 1). Ce sont, parmi elles, les plus petites qui déclarent le plus souvent ne pas mener d'action sociale particulière : un tiers des communes de 100 à 299 habitants contre 7 % des communes d'au moins 1 000 habitants (tableau 2). Ces communes ne regroupent que 9 % de la population totale des communes de 100 à moins de 5 000 habitants. Leur petite taille et leur ruralité, qui vont de pair, expliquent largement l'absence d'une politique sociale spécifique (tableau 1).

Mais cela ne signifie pas pour autant que les CCAS n'y sont pas présents car les deux tiers des communes de 100 à moins de 5 000 habitants déclarent en avoir un. Cette structure sert alors de relais entre les usagers et les institutions du département. Les personnes âgées peuvent, par exemple, y retirer un dossier de demande d'Allocation personnalisée d'autonomie (APA), laquelle est ensuite versée par le Conseil général du département. Par ailleurs, les CCAS établissent les dossiers de demande d'aide sociale légale.

Une action sociale plus diversifiée dans les petites communes plus peuplées et appartenant à un pôle urbain

84 % des communes de 100 à moins de 5 000 habitants développent au moins une forme d'action sociale en attribuant

T
01répartition des communes de 100 à moins de 5 000 habitants
selon l'action sociale qu'elles développent et l'aire géographique à laquelle elles appartiennent

en %

	Commune			
	appartenant à un pôle urbain	appartenant à une couronne péri-urbaine	multiplarisée	de l'espace à dominante rurale
Communes de l'échantillon déclarant ne mener aucune action sociale	1	17	11	71
Communes de l'échantillon déclarant développer une politique d'action sociale	6	37	12	45
Ensemble des communes de l'échantillon	6	33	12	49
Ensemble des communes de 100 à moins de 5 000	6	33	12	49
Répartition de la population des communes de 100 à moins de 5 000	16	34	11	39

Champ : France métropolitaine, communes de 100 à moins de 5 000 habitants.
Source : Drees – enquête Action sociale des communes, 2002 ; Insee – recensement de la population, 1999.

essentiellement des prestations en nature ou en espèces. Ces communes réalisent en moyenne 3,8 types d'action, tous publics confondus, et un quart d'entre elles cinq ou plus. Ces actions peuvent être des prestations en nature (distribution de vêtements, de nourriture...), en espèces (secours en argent...) ou des prestations ponctuelles (distribution de jouets, organisation d'un repas de Noël) ; les communes pouvant aussi s'impliquer dans la gestion d'établissements ou de services. Ce nombre d'actions développées varie

selon le type d'aire géographique (encadré 3) à laquelle appartient la commune (graphique 1). Celles qui appartiennent à un pôle urbain mettent en œuvre, en moyenne, un nombre d'actions plus élevé que les autres : 7 contre 3,4 pour les communes appartenant à l'espace à dominante rurale.

Même parmi les communes de moins de 5 000 habitants, l'action sociale apparaît sensiblement plus diversifiée lorsque la taille des communes s'accroît (graphique 2) : parmi les communes ayant

T
02part des petites communes
ne développant aucune action
sociale selon leur taille

en %

100 à 299 habitants	33
300 à 499 habitants	22
500 à 999 habitants	18
1 000 à 4 999 habitants	7

Champ : France entière, communes de 100 à moins de 5 000 habitants ne déclarant aucune action sociale.
Source : Drees – enquête Action sociale des communes, 2002.

E•2

Les rôles des centres communaux et intercommunaux d'action sociale

Le centre communal d'action sociale est un établissement public administratif communal. « Il peut intervenir sous forme de prestations remboursables ou non (...). Il participe à l'instruction des demandes d'aide sociale dans les conditions fixées par voie réglementaire. Il transmet les demandes dont l'instruction incombe à une autre autorité. L'établissement du dossier et sa transmission constituent une obligation (...). Le centre communal d'action sociale peut, le cas échéant, exercer les compétences que le département a confiées à la commune dans les conditions prévues par l'article L. 121-6 » (article L. 123-5 du Code de la famille et de l'action sociale).

Huit sur dix des petites communes enquêtées sont dotées d'un Centre communal d'action sociale (CCAS). Les CCAS ont en charge dans près de 40 % des cas toute la politique d'action sociale de la commune. La moitié des communes, qui ont un CCAS, déclare avoir des services en commun avec ce dernier. Pour les autres municipalités, les services de la mairie sont en charge de l'action sociale.

Les communes de moins de 5 000 habitants ne font que très rarement partie d'un Centre intercommunal d'action sociale (CIAS)¹ : c'est le cas de 5 % d'entre elles et le nombre de communes réunies au sein d'un CIAS est alors, en moyenne, de 15. Plus de la moitié des communes dotées d'un CIAS ont aussi un CCAS. Les CIAS permettent aux communes de disposer d'outils qu'elles ne peuvent financer. Plus de six communes sur dix dotées d'un CIAS ont transféré toutes leurs compétences du CCAS au CIAS.

L'attribution des aides facultatives dépend de décisions prises par les communes en termes de conditions de ressources, d'âge, etc. Moins de 5 % des communes enquêtées ont mis en place un barème officiel pour l'ouverture des droits aux différentes aides facultatives. Les autres en utilisent sans doute un, mais non officiel.

L'existence d'une répartition des compétences entre le CCAS et la commune n'est pas la conséquence d'un nombre important de publics visés par

la politique d'action sociale de la ville. En effet, les communes qui interviennent sur trois champs d'activité répartissent aussi souvent les compétences entre le CCAS et les services de la mairie que les communes n'intervenant que sur deux champs (respectivement, 60 % contre 70 % environ).

Les ressources du CCAS proviennent notamment de subventions versées par la commune, des produits des prestations de services fournies par le CCAS, des remboursements des frais liés à l'établissement des dossiers de demande d'aides sociales légales, du tiers du produit des concessions de terrains dans les cimetières (décret n° 95-562 du 6 mai 1995, article 25). Dans le cadre de l'enquête Action sociale des communes, les municipalités étaient interrogées sur les recettes du CCAS, le montant global des différentes subventions reçues ainsi que sur le montant du transfert financier de la commune vers le CCAS. 665 communes ont répondu à au moins l'une des ces trois questions. Celles n'ayant pas répondu ne présentent pas de caractéristiques particulières : leur répartition par taille et par type d'aire géographique est semblable à l'ensemble des communes enquêtées. Les résultats indiquent que la part des recettes dans les ressources représentent 63 %, la part des transferts de la commune vers le CCAS 25 %, et la part des autres subventions 12 %.

1. Le CIAS est un établissement public de coopération intercommunale. Sa création n'est imposée par aucun texte. Un CIAS ne peut être mis en place que s'il existe au préalable un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Depuis le 1^{er} janvier 2002, trois types d'EPCI existent : les communautés urbaines, les communautés de communes et les communautés d'agglomération. Chacun de ces EPCI a des compétences particulières qu'il exerce à la place des communes le composant. L'aide sociale n'entre pas dans les compétences qui lui sont obligatoirement dévolues. Sa mise en œuvre à un niveau intercommunal relève d'un choix.

une politique d'action sociale, celles de 100 à 299 habitants réalisent en moyenne 2,5 actions contre 6,2 pour celles de 1 000 à 4 999 habitants. L'importance des moyens financiers que les plus grandes communes peuvent consacrer à l'action sociale peut expliquer cet écart. Les personnels dédiés à l'action sociale y sont de même plus nombreux : trois personnes dans les communes de moins de 1 000 habitants au lieu de sept dans les

communes plus importantes (encadré 4).

Si l'on considère les publics visés par l'action sociale communale, c'est-à-dire les personnes âgées, les personnes handicapées, les enfants et adolescents et les personnes en difficulté sociale, les plus grandes communes mènent également une politique d'action sociale plus diversifiée : les communes de 1 000 à moins de 5 000 habitants s'adressent à 2,4 publics en moyenne contre 1,6 pour celles

de 100 à 500 habitants. En outre, les communes de 1 000 habitants ou plus qui mènent six actions ou davantage s'adressent dans sept cas sur dix à trois voir quatre publics distincts.

Toutefois, seules sept communes sur les 1 019 interrogées développent des actions envers les personnes handicapées ce qui conduit à centrer la suite de l'analyse sur les trois autres catégories de publics essentiellement destinataires de l'action sociale des communes.

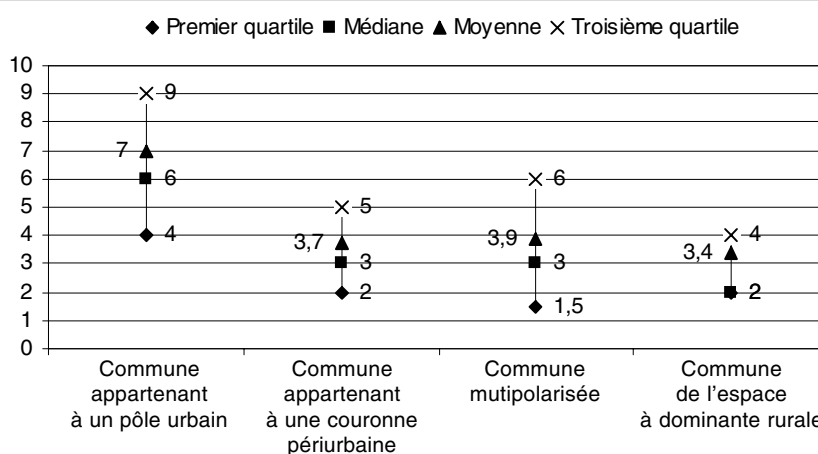
La quasi-totalité des communes qui mènent une politique d'action sociale s'adressent aux personnes âgées, et parmi elles, un tiers se consacre exclusivement à ce public

93 % des communes de moins de 5 000 habitants qui mènent une politique d'action sociale développent au moins une action à destination des personnes âgées. Plus les municipalités sont importantes, plus les actions développées en faveur des personnes âgées sont nombreuses : 2,7 actions sont mises en œuvre par les communes de 1 000 à moins de 5 000 habitants contre 1,8 pour celles de 100 à moins de 1 000 habitants (avec une moyenne de 2 actions). Le colis et le repas de Noël, les bons alimentaires sont, dans l'ordre, les trois principales actions réalisées : 64 % de ces communes envoient des colis au moment de Noël et 48 % organisent un repas à la même période, mais elles ne sont que 18 % à distribuer des bons alimentaires aux personnes âgées. Les secours financiers, prestations en espèces, ne concernent que 8 % des communes œuvrant auprès de cette population, et surtout celles qui s'adressent à plusieurs publics.

Les communes qui ont développé une politique d'action sociale auprès des personnes âgées sont toutefois 34 % à déclarer n'avoir entrepris des actions qu'à destination de ce public. Ce sont surtout les communes de plus petite taille, 75 % d'entre elles ne regroupant pas plus de 600 habitants. Seules 2 % d'entre elles appartiennent à un pôle urbain contre 6 % de l'ensemble des communes qui interviennent auprès des personnes âgées.

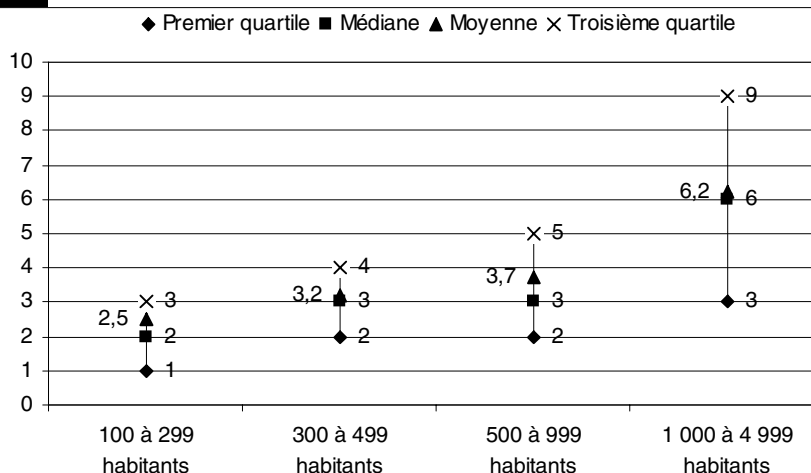
Développer des actions en faveur des seules personnes âgées ne s'explique toutefois pas par l'importance relative de

G.01 nombre d'actions moyen selon l'aire géographique à laquelle appartient la commune



Lecture : les communes appartenant à un pôle urbain réalisent en moyenne 7 actions, 25 % 4 actions ou moins, 50 % 6 actions ou moins et 25 % réalisent 9 actions ou plus. Champ : France métropolitaine, communes de 100 à moins de 5 000 habitants déclarant au moins une action sociale. Source : Drees – enquête Action sociale des communes, 2002 ; Insee, recensement de la population, 1999.

G.02 nombre d'actions réalisées par taille de commune



Lecture : les communes de 100 à 299 habitants réalisent en moyenne 2,5 actions, 25 % 1 action, 50 % 2 actions ou moins et 25 % 3 actions ou plus. Champ : France entière, communes de 100 à moins de 5 000 habitants déclarant au moins une action sociale. Source : Drees – enquête Action sociale des communes, 2002.

cette population. Dans les communes qui s'adressent exclusivement aux personnes âgées, les personnes de 75 ans ou plus représentent 8,6 %³ de la population totale et celles de 60 ans ou plus 24,8 %, proportions qui sont similaires à celles constatées dans l'ensemble des communes de moins de 5 000 habitants. Cette orientation exclusive en faveur des personnes âgées est plutôt liée à la vocation première des CCAS destinés à la prise en charge de ce public.

L'intensité des actions menées pour les personnes âgées n'est pas différente selon que la commune se consacre exclusivement ou non à ce public. Le nombre moyen d'actions proposées à destination des personnes âgées est plus faible dans les communes qui y consacrent la totalité de leur action sociale (2,4 actions en moyenne) que pour celles qui ont engagé d'autres types d'actions (3,1 en moyenne). L'hypothèse selon laquelle les communes intervenant auprès d'un seul public peuvent développer une action sociale plus diversifiée en sa faveur n'est donc pas vérifiée d'après l'enquête.

Près de la moitié des communes qui développent une politique d'action sociale interviennent auprès des personnes en difficulté sociale

Les communes de 100 à moins de 5 000 habitants sont plus nombreuses à déclarer œuvrer à destination des person-

3. Source : INSEE, recensement de la population, 1999.

4. Les fonds d'aide aux impayés concernent différents domaines. Des fonds départementaux d'aide aux impayés d'eau ont été mis en place à l'été 2000. Des fonds départementaux pour la prise en charge des dettes téléphoniques ont également été créés dans le cadre de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 28 juillet 1998. Une réduction est également accordée pour les titulaires de minima. Les fonds d'impayés relatifs à l'énergie existaient depuis plus d'une dizaine d'années. Quant aux fonds de solidarité pour le logement, ils ont pour objet, notamment, d'aider les personnes en difficulté sociale à se maintenir dans leur logement en cas d'impayés de loyer.

5. Source : données communales sur l'IRPP, DGI INSEE, 1999.

6. Ibidem.

La nomenclature spatiale de l'INSEE

L'Insee a défini en 1997 une nomenclature spatiale : le zonage en aires urbaines (ZAU). Cette nomenclature se fonde sur la continuité du bâti mais aussi sur les flux de déplacements domicile-travail. Elle classe les communes métropolitaines en quatre catégories¹ :

Les communes appartenant à un pôle urbain : unités urbaines² offrant 5 000 emplois ou plus et n'appartenant pas à la couronne périurbaine d'un autre pôle urbain. Au dernier recensement, les communes métropolitaines de 100 à moins de 5 000 habitants étaient 6 % à appartenir à un pôle urbain. Ces 6 % représentent 16 % de la population des communes de 100 à moins de 5 000 habitants.

Les communes appartenant à une couronne périurbaine : ensemble des communes de l'aire urbaine³ à l'exclusion de son pôle urbain. En 1999, 33 % des communes de 100 à moins de 5 000 habitants de la métropole appartenaient à une couronne périurbaine et elles représentaient 34 % de la population des communes de cette taille.

Les communes multi-polarisées : communes rurales et unités urbaines situées hors des aires urbaines, dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans plusieurs aires urbaines, sans atteindre ce seuil avec une de ces aires urbaines. Ces communes forment avec ces aires urbaines un ensemble d'un seul tenant. En 1999, 12 % des communes de 100 à moins de 5 000 habitants de la métropole étaient multi-polarisées et représentaient 11 % de la population des communes de cette taille.

Ces trois catégories forment l'espace à dominante urbaine qui rassemble 49 % des communes de la métropole et 82 % de la population métropolitaine.

Les communes de l'espace à dominante rurale : ensemble des communes n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine. Cet espace comprend des petites unités urbaines et des communes rurales. Au dernier recensement, 49 % des communes de 100 à moins de 5 000 habitants de la métropole appartenaient à l'espace rural et représentaient 39 % de la population des communes de cette taille.

1. « Le zonage en aires urbaines en 1999 – 4 millions d'habitants en plus dans les aires urbaines », *INSEE Première*, n° 765, avril 2001.

2. L'Insee définit l'unité urbaine comme « un ensemble d'une ou plusieurs communes dont le territoire est partiellement ou totalement couvert par une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants. Dans cette zone bâtie, les constructions sont séparées de leurs voisines de moins de 200 mètres. Les communes rurales sont celles n'appartenant pas à une unité urbaine. La notion d'unité urbaine repose donc sur la continuité de l'habitat. »

3. Une aire urbaine est définie ainsi par l'Insee : « un ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain, et par une couronne périurbaine formée de communes rurales ou d'unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci. Il peut arriver qu'une aire urbaine se réduise à un pôle urbain. »

nes en difficulté sociale qu'à destination des enfants ou adolescents. Environ la moitié de celles qui développent une politique d'action sociale attribue des prestations en espèces ou en nature aux personnes en difficulté sociale résidant sur son territoire et met en œuvre, en moyenne, 2,5 actions à leur intention. Ce sont là encore dans les communes de plus de 1 000 habitants que les actions menées en faveur des personnes en difficulté sociale sont les plus nombreuses : 3,4 actions en moyenne pour ces communes, contre 1,9 pour celles de moins de 1 000 habitants.

Des bons alimentaires sont distribués par 43 % des communes qui agissent auprès de ces publics, et près de trois communes sur dix participent aux fonds d'impayés. Par ailleurs, l'apurement des impayés en eau, gaz et électricité est réalisé par 30 % d'entre elles, qui préfèrent

cette formule à une participation aux fonds d'impayés⁴ ; seul un dixième des communes mène en revanche ces deux types d'action. Les secours en argent concernent aussi trois municipalités sur dix.

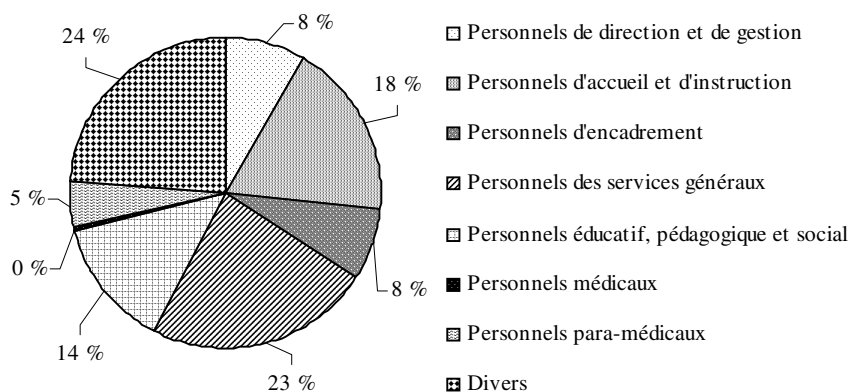
Les communes qui interviennent auprès des personnes en difficulté sociale ne se caractérisent pas par une prédominance de foyers à faibles revenus : la part des foyers non imposables y est de 52 % en moyenne, contre 54 % dans les communes n'intervenant pas auprès de ce public⁵ ; par ailleurs, le revenu imposable net moyen y est supérieur (13 600 € en moyenne contre 12 000 €)⁶. Les communes qui mènent une politique d'action sociale en faveur des publics en difficulté sont toutefois peu nombreuses à s'adresser qu'à ce public (7 %). Les autres sont près de 43 % à orienter leur politique d'action sociale à la fois vers les personnes en difficulté sociale et les personnes âgées.

Le personnel dévolu à l'action sociale dans les petites communes de moins de 5 000 habitants

L'enquête Action sociale des communes a interrogé les municipalités sur les personnels de l'action sociale en fonction au 31 décembre 2000. Seules 40 % des communes de 100 à moins de 5 000 habitants ont déclaré employer du personnel de l'action sociale¹. Les municipalités n'ayant pas donné de renseignements sont plus souvent rurales que l'ensemble des communes enquêtées (52 % contre 49 %), elle se distinguent aussi par une proportion plus importante de communes comptant entre 100 et 250 habitants (33 % contre 30 % pour l'ensemble des communes enquêtées).

En moyenne, dans les communes de moins de 5 000 habitants ayant indiqué employer du personnel se consacrant à l'action sociale, 4 personnes le sont à ce titre, dont 1,4 à temps plein et 2,6 à temps partiel. Les personnels les plus nombreux dédiés à l'action sociale dans les communes enquêtées occupent des fonctions dans les services généraux (23 %) ainsi que des fonctions d'accueil et d'instruction (18 %) (graphique). Les personnels éducatif, pédagogique et social représentent 14 % du personnel dédié à l'action sociale : notamment les éducateurs, les moniteurs-éducateurs, les aides médico-pédagogiques, les animateurs. Il est probable que cette catégorie ne regroupe en fait que le personnel pédagogique et social. En effet, les communes enquêtées ne gérant pas de structures, les effectifs en personnel éducatif sont sans doute minimes.

répartition du personnel de l'action sociale selon la fonction qu'il occupe



Source : Drees- enquête Action sociale des communes, 2002.

Les membres du personnel qui occupent ces fonctions sont titulaires pour plus des 2/5^e d'entre eux, principalement de catégorie C (près des 4/5^e de l'ensemble des titulaires). Les emplois aidés représentent environ 1/10^e du personnel et les autres non-titulaires, 1/5^e. Le nombre de bénévoles n'est pas négligeable : 26 % du personnel dédié à l'action sociale. Il est probable que dans la rubrique « bénévoles » soient dénombrés les élus locaux, principalement, les conseillers municipaux. En effet, les mandats municipaux sont exercés à titre gratuit selon le Code général des collectivités territoriales. La loi prévoit un régime indemnitaire pour les maires, adjoints et certains conseillers municipaux ou membres des conseils d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon.

1. Ont été exclues de ce ratio les communes qui déclarent ne réaliser aucune action sociale.

Les liens entre l'intervention auprès d'un public en difficulté sociale et les caractéristiques des communes peuvent être étudiés au moyen d'une analyse « toutes choses égales par ailleurs ». Cette analyse confirme que la probabilité d'intervenir auprès de ce public augmente avec la taille de la commune. Néanmoins, lorsqu'on contrôle l'effet taille, ni le type d'aire urbaine auquel appartient la commune ni son niveau de richesse, mesuré par le revenu imposable moyen, n'apparaissent liés au fait de développer une action en faveur des personnes en difficulté sociale.

Plus de la moitié des communes qui ont une action sociale auprès des enfants et adolescents agissent aussi en direction des personnes âgées ou en difficulté sociale

45 % des communes qui ont mis en place une action sociale développent des actions à destination des enfants ou adolescents. Elles leur consacrent en moyenne 1,8 action sans que ce nombre varie beaucoup selon l'importance de la commune : 1,9 action pour les communes

de plus de 1 000 habitants et 1,6 pour les communes plus petites. Le plus fréquemment, les municipalités distribuent des jouets aux enfants (43 % d'entre elles), souvent à l'occasion des fêtes de Noël organisées par les écoles. Dans une moindre mesure, elles proposent une réduction des tarifs ou une gratuité pour les colonies de vacances, les centres de loisirs sans hébergement (26 % des communes s'adressant à ce public), ainsi que pour les cantines scolaires (23 %).

Une analyse « toutes choses égales par ailleurs » montre une absence de lien entre le fait de développer des actions destinées aux enfants, l'importance de la présence des moins de 20 ans dans la commune et le type d'aire géographique à laquelle celle-ci appartient. Par contre, cette analyse indique une probabilité plus forte d'intervention des communes de 1 000 à moins de 5 000 habitants que de celles qui comptent entre 500 et 999 habitants.

Parmi les communes qui interviennent auprès des enfants et adolescents, seules 3 % ont une action sociale qui leur est exclusivement destinée. Plus de la moitié d'entre elles (57 %) intervient à la fois auprès des enfants, des personnes âgées et des personnes en difficulté sociale tandis que plus d'un tiers (36 %) concentre sa politique d'action sociale sur les personnes âgées et les enfants ou adolescents.

Les analyses menées jusqu'ici montrent donc que les politiques d'action sociale développées par les communes de moins de 5 000 habitants sont essentiellement liées à leur taille mais aussi aux priorités qui leur sont propres. Les facteurs socioéconomiques tels que la part des personnes âgées, des jeunes de moins de 20 ans ou le revenu moyen des foyers fiscaux n'apparaissent par contre guère comme explicatifs des formes d'interventions sociales réalisées. Il en va de même pour le type de territoire tel qu'il ressort de la typologie en zones urbaines ou rurales établie par l'Insee.

Trois groupes de communes à l'action sociale plus ou moins intense et diversifiée

Une analyse des données menée sur l'ensemble des actions sociales déclarées par les communes de 100 à moins de 5 000 habitants fait apparaître trois groupes de communes qui se distinguent par

la diversité des publics ou des actions mises en œuvre (tableau 3)⁷.

■ **Le groupe 1 : des communes de petite taille qui concentrent leurs actions principalement sur les personnes âgées.**

Ce groupe, le plus important, rassemble 408 communes sur les 850 qui développent une politique d'action sociale (soit 48 %). Il se caractérise par la prépondérance de l'action en faveur des personnes âgées : 99 % des communes qui le composent ont au moins une action de cette nature contre 93 % pour l'ensemble des communes de 100 à 5000 habitants. Par contre, ces communes orientent moins leur action vers les personnes en difficulté sociale (25 % contre 51 % de l'ensemble des communes) et vers les enfants et adolescents (29 % contre 45 %). Plus de la moitié des communes de ce groupe concentrent ainsi leur action sociale sur un seul public, principalement les personnes âgées, et les deux cinquièmes interviennent auprès de deux publics. Cette orientation en faveur des personnes âgées prend cependant plutôt la forme d'actions ponctuelles, les colis de Noël (55 % des communes contre 53 % pour l'ensemble des communes) et les repas de Noël (44 % contre 40 %). Les autres formes d'actions en faveur des personnes âgées, comme la distribution de bons alimentaires ou les secours en argent, sont plutôt moins fréquentes dans ce groupe que dans l'ensemble des communes. À destination des personnes en difficulté, la distribution de bons alimentaires est privilégiée bien qu'elle ne concerne que près de 4 % de ces communes, alors que cette action est mise en œuvre par 20 % des communes de 100 à moins de 5 000 habitants ayant une politique d'action sociale. La part des communes qui distribuent des jouets aux enfants est inférieure dans ce groupe à la moyenne des communes (11 % contre 16 %) et elles ne sont que 5 % à participer à des fonds d'impayés, soit près de trois fois moins que l'ensemble des communes. Elles sont aussi moins nombreuses à proposer des

avances remboursables : 2 % contre 10 % pour l'ensemble des communes. Les communes appartenant à ce groupe sont plus fréquemment de petite taille : 67 % d'entre elles comptent entre 100 et moins de 500 habitants contre 53 % parmi les 850 communes de 100 à moins de 5 000 habitants. Par ailleurs, les communes de ce groupe représentent 28 % de la population des 850 communes de 100 à moins de 5 000 habitants qui mènent une politique d'action sociale.

■ **Le groupe 2 : des communes plus grandes qui mènent une politique d'action sociale plus diversifiée.**

Le deuxième groupe comprend 238 communes (soit 28 % de l'ensemble) : ce groupe se caractérise par une action sociale facultative diversifiée et assez intense puisque près de 70 % d'entre elles s'adressent à la fois aux personnes âgées, aux personnes en difficulté sociale et aux enfants et adolescents. En effet, 99 % de ces communes interviennent auprès des personnes âgées, 93 % auprès des personnes en difficulté sociale et 77 % auprès des enfants ou adolescents. Ces proportions sont nettement supérieures à celles observées pour l'ensemble des communes enquêtées ayant une politique d'action sociale (qui sont respectivement de 93 %, 51 % et 45 %). Comme celles du premier groupe, ces communes mettent en œuvre des actions de nature ponctuelle à destination des personnes âgées (le colis de Noël pour 64 % d'entre elles et le repas de Noël pour 49 % d'entre elles). Elles réalisent en outre d'autres actions à destination des personnes âgées : distribution de bons alimentaires (34 % d'entre elles alors que l'ensemble des communes ne sont que 15 % à le faire), secours en argent (19 % contre 6 % de l'ensemble des communes), distribution de bons de transports (9 % contre 4 %). Par ailleurs, les communes de ce groupe distribuent fréquemment des bons alimentaires aux personnes en difficulté sociale : elles sont 51 % à le faire contre 20 % de l'ensemble des communes enquêtées ayant une politique d'action sociale spécifique. Elles proposent également des secours en argent et un apurement des impayés en eau, électricité ou gaz. Il en est de même mais dans une moindre mesure pour les autres actions à destination des personnes en dif-

ficulté sociale : distribution de nourriture (19 %), colis de Noël (16 %), apurement d'impayés concernant les loyers (16 %) ou les factures de téléphone (14 %). Les communes appartenant à ce groupe participent plus souvent à des fonds d'impayés que l'ensemble des communes (24 % contre 13 %) et proposent plus souvent des avances remboursables (24 % contre 10 %). Enfin, ces communes se caractérisent par une plus forte implication en faveur des enfants et adolescents en privilégiant trois types d'actions : les tarifs réduits pour les colonies ou les centres de loisirs (27 % contre 10 % pour l'ensemble des 850 communes), la distribution de jouets (26 % contre 16 %) et les tickets de cantine à tarif réduit (24 % contre 9 %). Les communes de ce second groupe sont plus fréquemment de grande taille : elles regroupent près de 47 % de la population des 850 communes qui mènent une politique d'action sociale et près de 80 % d'entre elles comptent entre 1 000 et moins de 5 000 habitants (près de deux fois plus que la moyenne).

■ **Le groupe 3 : des communes petites et moyennes dont l'action sociale est moins intense et moins systématiquement tournée vers les personnes âgées.**

Le dernier groupe rassemble 204 communes (soit 24 % de l'ensemble) qui se distinguent par le fait de moins privilégier les actions auprès des personnes âgées que les deux premiers groupes (77 % des communes de ce groupe interviennent auprès de ce public contre 93 % de l'ensemble des 850 communes). Elles sont aussi moins nombreuses à orienter leur politique d'action sociale vers les enfants et adolescents : 34 % contre 45 % pour l'ensemble des communes. Par contre, la proportion des communes de ce groupe qui interviennent auprès de personnes en difficulté sociale (53 %) est un peu supérieure. Le nombre de publics auquel s'adressent les communes de ce groupe est variable : 48 % d'entre elles interviennent auprès d'un seul public, 39 % auprès de deux publics et 13 % auprès de trois publics ou plus. Les principales actions menées à destination des personnes âgées sont, comme dans les deux groupes précédents, le colis et le repas de Noël même si ces deux actions sont moins fréquentes que dans l'ensemble des communes (res-

7. Une analyse des correspondances multiples a été réalisée qui a permis de retenir les dix axes qui ont été utilisés ensuite dans l'analyse par classification.

pectivement, 36 % contre 53 % et 22 % contre 40 %). À destination des personnes en difficulté sociale, ces communes privilégient surtout la distribution de bons alimentaires (17 %), les secours en argent (11 %) et les apurements des impayés en eau, électricité et gaz (10 %). S'agissant des actions en faveur des personnes en difficulté, les communes de ce groupe

apparaissent ainsi en retrait par rapport à celles du second groupe, mais plus actives que celles du premier. La distribution de jouets est la principale action mise en œuvre à destination des enfants par 13 % des communes de groupe (soit une proportion là encore inférieure à celle du deuxième groupe). Les tarifs réduits pour les colonies ou les centres de loisirs et les

tickets de cantine à tarif réduit sont peu proposés par ces communes (4 % pour ces deux actions). Les communes de ce groupe sont plutôt petites, mais moins que celles du premier groupe : elles regroupent un quart de la population des 850 communes et près de 61 % d'entre elles comptent entre 100 et moins de 500 habitants.

T
03

répartition des communes selon le groupe auquel elles appartiennent

en %

	Ensemble des communes développant une politique d'action sociale	Groupe 1 : des communes de petite taille qui concentrent leurs actions sociales principalement sur les personnes âgées	Groupe 2 : des communes plus grandes qui mènent une politique d'action sociale plus diversifiée	Groupe 3 : des communes petites et moyennes dont l'action sociale est moins intense et moins systématiquement tournée vers les personnes âgées
Nombre de communes concernées	850	408	238	204
Communes intervenant auprès des personnes âgées	93	99	99	77
<i>Actions à destination des personnes âgées</i>				
bons alimentaires	15	8	34	6
colis de Noël	53	55	64	36
repas de Noël	40	44	49	22
distribution de nourriture	3	1	7	2
distribution de vêtements	1	0	3	0
secours en argent	6	1	19	2
bons de transports	4	1	9	3
Communes intervenant auprès des personnes en difficulté sociale	51	25	93	53
<i>Actions à destination des personnes en difficulté sociale</i>				
bons alimentaires	20	4	51	17
colis de Noël	6	1	16	4
repas de Noël	3	1	6	3
distribution de nourriture	8	1	19	7
distribution de vêtements	4	1	10	5
secours en argent	14	2	35	11
bons de transports	3	0	6	3
apurements téléphone	5	1	14	3
apurements eau, gaz, électricité	14	3	37	10
apurements loyer	5	0	16	2
fonds d'impayés	13	5	24	14
avances remboursables	10	2	24	8
Communes intervenant auprès des enfants et adolescents	45	29	77	34
<i>Actions à destination des personnes des enfants et adolescents</i>				
tickets de cantine à prix réduit	9	2	24	4
tarif réduit ou gratuité des colonies	10	2	27	4
repas de Noël	4	1	9	2
distribution de vêtements	2	1	6	1
distribution de jouets	16	11	26	13
Champ : France entière, communes de 100 à moins de 5 000 habitants déclarant au moins une action sociale. Source : Drees – enquête Action sociale des communes, 2002.				