

## 7 - Projet social du CCAS de la Ville de Besançon

**Mme DARD, Première Adjointe, Rapporteur :** La première année de ce nouveau mandat a vu nombre de réalisations et d'adaptations parfois urgentes et complexes, dans un environnement social toujours en mouvement.

Les élus et les administrateurs, après un an de travail et de prise en main de cet établissement public, ont désormais la connaissance et le recul nécessaire pour mettre en œuvre un nouveau projet social de mandat.

Mandatée par le Maire, Président du Conseil d'Administration, la Vice-présidente a ainsi engagé, accompagnée par les services, une réflexion sur le rôle et la place de l'action du CCAS sur le territoire en articulation avec les autres acteurs du domaine social.

Cette réflexion, largement partagée avec les administrateurs, l'équipe de direction du CCAS, les cadres et la Direction Générale de la Ville a permis l'écriture du projet social du CCAS, joint ci-après.

### I - Rappel de la méthode

En 2014, face aux évolutions nombreuses de l'environnement institutionnel, social et réglementaire, il a été décidé de réaliser un diagnostic de la place et du rôle du CCAS sur le territoire, afin de permettre au Conseil d'Administration et à la Vice-présidente de disposer d'une feuille de route claire et partagée pour la durée du mandat.

Il s'agissait également de sécuriser le personnel du CCAS par des orientations claires après une période de questionnements et de changements importants des modalités de fonctionnement, intervenus dans la première année du nouveau mandat.

Un premier diagnostic a donc été réalisé et présenté aux représentants du personnel en comité technique en avril 2015.

Sur la base de ce travail et en prenant en compte les éléments forts du projet politique porté par la nouvelle équipe, une réflexion a été conduite en interne de mai à juillet 2015, pour définir les grands enjeux qui seraient ceux du CCAS pour les cinq années à venir.

Ces premiers éléments ont été présentés au Maire et à la Direction Générale de la Ville en août 2015.

En septembre 2015, cette ébauche de projet a été présentée aux administrateurs du CCAS et aux cadres. Des modifications et des ajouts ont été apportés dans la rédaction des orientations politiques et des objectifs stratégiques, lors de ces rencontres, formant ainsi le corpus politique du projet.

En décembre, ce projet a été présenté aux représentants du personnel, comme la Vice-présidente s'y était engagée lors du Comité Technique d'avril 2015.

Dans le même temps, en novembre et décembre, un travail de construction de fiches opérationnelles, déclinaisons concrètes des objectifs stratégiques, a été réalisé par les cadres du CCAS, mobilisés en équipe projet.

L'ensemble de ce travail forme ainsi le projet social du CCAS pour les années 2015 à 2020, tel que présenté ce jour.

## II - Les enjeux

Grâce notamment à l'Analyse des Besoins Sociaux qu'il produit annuellement, le CCAS dispose d'un outil de connaissance fine des problématiques sociales du territoire bisontin.

De même, son large réseau partenarial lui permet de connaître les compétences, rôles et places de chacun des acteurs sociaux, associatifs ou institutionnels.

Il a donc été décidé d'affirmer la place du CCAS sur le territoire. Sept grands enjeux d'une politique municipale de solidarité ont ainsi été définis :

- Garantir un accueil, une écoute et une réponse sociale dans une logique de réactivité, de proximité et d'équité de traitement,
- Aller vers les Bisontins les plus vulnérables pour les aider à reconstruire leur autonomie et leur ouvrir des perspectives,
- Mettre tout en œuvre pour le bien vieillir des Bisontins sur le territoire,
- Construire avec les personnes qui en ont besoin, des parcours de vie leur permettant d'entrer dans une dynamique personnelle et promotionnelle,
- Faciliter et simplifier l'accès à la santé et aux parcours de soins par l'information, la coordination pour tous les publics éloignés et fragiles,
- Favoriser la participation citoyenne, l'engagement dans les solidarités de proximité pour que chacun trouve sa place dans la Cité dans une logique de droits et de devoirs,
- Impulser et tendre vers une cohérence de l'action sociale sur le territoire intercommunal par le développement et la structuration de démarches concertées.

On peut donc résumer ainsi la volonté politique qui guide l'action du CCAS : **«Etre présent, au quotidien, dans une proximité et une réactivité pour répondre aux attentes des habitants, pauvres, âgés, jeunes ou simplement en attente d'un appui pour accéder à leurs droits».**

## III - Les grandes orientations politiques

Lors de la rédaction du projet, le Maire a réaffirmé que la politique de solidarité conduite par le CCAS est l'une des quatre priorités politiques de la Ville de Besançon.

Le projet social du CCAS est donc un enjeu majeur pour la Ville de Besançon. Il devra cependant s'inscrire dans le contexte mouvant du financement des collectivités territoriales.

En conséquence, cinq orientations politiques structurent le plan d'action détaillé. Quatre de ces orientations relèvent plus spécifiquement du domaine social et la cinquième est liée aux moyens à mettre en œuvre dans le contexte contraint qui s'impose aux collectivités et à leurs établissements publics.

Les cinq orientations sont les suivantes :

- Analyser les besoins sociaux du territoire bisontin pour impulser de nouvelles réponses aux nouveaux besoins,
- Améliorer l'accès aux droits et aux services en fédérant les acteurs du territoire,
- Prévenir la vulnérabilité et la perte du lien social,
- Accompagner les personnes fragilisées dans leur parcours de vie, quel que soit leur âge,
- Dans un contexte contraint, rationaliser et optimiser les moyens de fonctionnement.

Ces orientations sont déclinées en 23 objectifs stratégiques.

C'est sur cette base que les cadres ont travaillé pour construire des fiches opérationnelles.

La Ville de Besançon, pour soutenir le projet construit par le CCAS, a souhaité clarifier sa relation, notamment financière, avec son établissement public. A cette fin, une convention d'objectifs et de moyens sera signée ultérieurement. Cette convention s'appuie sur les orientations politiques définies plus haut.

#### **IV - Les fiches opérationnelles**

Elles représentent la déclinaison concrète du projet social du CCAS.

Si les orientations politiques et les objectifs stratégiques sont fixés pour la durée du mandat, les fiches opérationnelles, quant à elles, doivent concourir à l'adaptation du projet aux évolutions de l'environnement. Ainsi elles seront révisées chaque année et pourront faire l'objet d'ajouts ou de clôtures.

La liste des fiches actualisées sera présentée chaque année au Conseil d'Administration du CCAS.

Au 31 décembre 2015, on comptabilise 66 fiches opérationnelles.

Le projet social du CCAS est joint ci-après.

#### **Proposition**

Le Conseil Municipal est invité à prendre connaissance du projet social du CCAS.

# Projet social du Centre Communal d'Action Sociale de la Ville de Besançon 2015-2020

## DEFINITION DES ENJEUX

Le CCAS de Besançon est l'outil principal de la politique sociale de la Ville.

A ce titre, tout en restant fidèle aux ambitions posées par son histoire, il a su rester dans son temps et s'adapter : S'adapter aux réalités sociales, répondre à nombre de défis et prendre en compte les contraintes statutaires et budgétaires qui s'imposent à lui, comme aux autres collectivités territoriales.

Les politiques sociales sont déterminées par des lois qui protègent les publics fragiles (personnes âgées, personnes handicapées, enfants, personnes très démunies...) et compensent les conséquences des «risques» de la vie (maladie, chômage, accident du travail, maternité). Les compétences légales sont par ailleurs principalement réparties entre l'Etat (la santé, l'emploi) et le Département (enfance maltraitée, personnes âgées, personnes handicapées, protection maternelle et infantile, programme d'insertion).

La ville est le territoire où se vivent les liens entre les hommes, le territoire du pacte social que les citoyens ont passé entre eux et c'est bien la ville qui garantit que leur choix de vivre ensemble sur ce territoire est partagé, qu'il inclut la prospérité et la solidarité, les droits et les devoirs de chacun.

Besançon comme les autres grandes villes, est attendue par ses habitants pour qu'elle soit un lieu qui offre des conditions de vie associant des droits essentiels et réels, concrets (emploi, école, logement, services) mais aussi une qualité de vie. Celle-ci inclut les infrastructures, les équipements publics, mais aussi une atmosphère, un savoir vivre, un plaisir à partager, à **vivre ensemble** qui se tisse dans les lieux de rencontre, au travers d'animations, d'événements culturels, sportifs, ou de loisirs.

Besançon, en construisant un projet social n'est ni propriétaire ni juge des politiques sociales engagées sur son territoire, elle s'assure avant tout de la **concordance entre les droits** obtenus par ses habitants et le fait qu'ils en bénéficient réellement.

Une analyse de la situation, la rencontre et la discussion avec les acteurs sociaux du territoire et une réflexion collective ont été engagées à la demande du Maire, Président pour proposer un projet social permettant de remplir les missions nécessaire à l'exercice des compétences dans l'intérêt des Bisontins.

Sept grands enjeux d'une politique municipale de solidarité ont ainsi été définis :

- Garantir un accueil, une écoute et une réponse sociale dans une logique de réactivité, de proximité et d'équité de traitement.
- Aller vers les Bisontins les plus vulnérables pour les aider à reconstruire leur autonomie et leur ouvrir des perspectives.
- Mettre tout en œuvre pour le bien vieillir des bisontins sur le territoire.
- Construire avec les personnes qui en ont besoin, des parcours de vie leur permettant d'entrer dans une dynamique personnelle et promotionnelle.
- Faciliter et simplifier l'accès à la santé et aux parcours de soins par l'information, la coordination pour tous les publics éloignés et fragiles.
- Favoriser la participation citoyenne, l'engagement dans les solidarités de proximité pour que chacun trouve sa place dans la cité dans une logique de droits et de devoirs.
- Impulser et tendre vers une cohérence de l'action sociale sur le territoire intercommunal par le développement et la structuration de démarches concertées.

Ce projet social s'adresse ainsi à l'ensemble des Bisontins en situation de fragilité, quels que soient la cause de cette fragilité, leur situation ou leur âge.

#### LA DEFINITION DES ORIENTATIONS POLITIQUES

Conformément aux engagements du programme municipal présenté aux Bisontins en 2014, quatre grands principes politiques vont structurer la réponse à ces enjeux par la construction d'un plan d'action :

- Le CCAS a toujours pour priorité de s'intéresser aux plus pauvres, aux plus démunis des habitants de Besançon : prévenir la vulnérabilité et la perte du lien social est le premier axe de travail.
- Il a ensuite pour mission d'accompagner les plus vulnérables. Il continuera à travailler pour inscrire dans un parcours les personnes qui se tournent vers lui, à les aider à retrouver leur chemin et une autonomie.
- Les services du CCAS ont aussi un rôle essentiel à jouer pour améliorer l'accès aux droits des personnes. Les dispositifs sont complexes, les réponses existent mais nombre de personnes ne savent pas y accéder ou renoncent à leurs droits. Le CCAS a un rôle majeur à jouer pour repérer ces situations et tenter d'y remédier avec ses services en fédérant les acteurs du territoire. Ce rôle de veille et de simplification sera privilégié.
- Le CCAS occupe aussi une place particulière pour observer et analyser les besoins sociaux et, avec ses partenaires, impulser de nouvelles réponses. Il continuera à occuper cette position et à jouer un rôle d'alerte sur les situations individuelles ou collectives qu'il constatera.

Le Projet social du CCAS est une des quatre priorités du mandat pour la Ville de Besançon. Il devra cependant s'inscrire dans le contexte mouvant du financement des collectivités territoriales.

Afin de sécuriser le fonctionnement du CCAS dans le cadre de sa subvention d'équilibre, les deux entités Ville et CCAS signeront une convention pluriannuelle. Cette contractualisation permettra de donner de la visibilité sur les objectifs et les engagements de l'un par rapport à l'autre. La subvention accordée par la Ville se maintiendra à périmètre constant.

**«Etre présent, au quotidien, dans une proximité et une réactivité pour répondre aux attentes des habitants, pauvres, âgés, jeunes ou simplement en attente d'un appui pour accéder à leurs droits»** c'est donc ainsi qu'on peut synthétiser la place du CCAS dans ce nouveau projet.

Cinq orientations politiques structureront le plan d'action. Quatre de ces orientations relèvent plus spécifiquement du domaine social et la cinquième est liée aux moyens à mettre en œuvre dans le contexte contraint qui s'impose aux collectivités et à leurs établissements publics :

- **Analyser les besoins sociaux du territoire bisontin pour impulser de nouvelles réponses aux nouveaux besoins**
- **Améliorer l'accès aux droits et aux services en fédérant les acteurs du territoire**
- **Prévenir la vulnérabilité et la perte du lien social**
- **Accompagner les personnes fragilisées dans leur parcours de vie quel que soit leur âge**
- **Dans un contexte contraint, rationaliser et optimiser les moyens de fonctionnement.**

Le projet social déclinera donc ce mot d'ordre et ces cinq orientations politiques en 23 objectifs stratégiques puis en actions à poursuivre, à réévaluer ou à mettre en œuvre par les directions et services, en réponse aux enjeux définis plus haut.

La liste des fiches opérationnelles, validée au 31 décembre 2015, est intégrée pour information au projet social. A cette date, 66 fiches actions sont validées.

A noter que si les orientations politiques et les objectifs stratégiques sont fixés pour la durée du mandat, ces fiches opérationnelles seront réexaminées régulièrement et le cas échéant révisées, dans une logique d'adaptation permanente du service public.

## DECLINAISON DU PROJET SOCIAL

### ORIENTATION POLITIQUE 1 : ANALYSER LES BESOINS SOCIAUX DU TERRITOIRE BISONNIN POUR IMPULSER DE NOUVELLES REPONSES AUX NOUVEAUX BESOINS

L'une des missions réglementaire du CCAS est de réaliser une analyse des besoins sociaux de la population du territoire. Cette analyse doit être adoptée chaque année par le Conseil d'Administration du CCAS.

Dans l'objectif de partager l'information avec le citoyen, de développer la transparence démocratique et d'afficher clairement ses choix politiques, le Maire a décidé de présenter cette analyse au Conseil Municipal.

Aujourd'hui, à l'heure où le risque d'isolement social et les processus de précarisation mettent en péril la cohésion sociale de nombre de grandes villes, Besançon doit observer son territoire avec objectivité, en y portant un regard partagé avec les acteurs locaux.

Cependant, cette analyse ne peut rester éloignée de l'action concrète de la Ville et de son CCAS, tant pour ce qui concerne le repérage des nouvelles problématiques sociales émergentes sur le territoire que pour l'intégration de nouvelles réponses aux habitants dans son offre de service ou en avertissant et mobilisant la responsabilité des partenaires compétents.

Cette orientation est déclinée en 6 objectifs stratégiques.

#### OBJECTIF STRATEGIQUE 1 : REPERER LES ACTEURS ET DES PARTENAIRES ACTUELS ET POTENTIELS

Le territoire social a une complexité particulière : si la place et le rôle des partenaires institutionnels semblent clairs et structurés par la loi, le tissu associatif et plus généralement privé, est quant à lui mouvant et parfois moins pérenne. Pour ne pas créer de doublon, la connaissance actualisée en permanence des intervenants est essentielle à la construction de réponses efficaces et à l'adaptation du service public.

#### OBJECTIF STRATEGIQUE 2 : PARTICIPER A L'OBSERVATION SOCIALE DU TERRITOIRE

De nombreux services concourent à une observation sociale du territoire. La place particulière du CCAS, par son analyse des besoins sociaux est notamment de partager avec les partenaires présents sur le territoire les indicateurs et les analyses qualitatives réalisées. Au-delà d'une analyse strictement statistique, l'ABS s'attache à recueillir le ressenti et le regard des intervenants sur les éléments repérés.

---

OBJECTIF STRATEGIQUE 3 : ANTICIPER LES EVOLUTIONS DES PROBLEMATIQUES SOCIALES A PARTIR DES SIGNAUX FAIBLES

Au contact quotidien des demandes et questions posées par les Bisontins, les services du CCAS mais aussi d'autres services de la Ville sont en première ligne pour repérer les fragilités nouvelles du territoire.

La consolidation de ces informations éparses peut orienter des études plus approfondies, dans le cadre de l'ABS notamment, et favoriser la réactivité des services dans la réponse aux citoyens.

---

OBJECTIF STRATEGIQUE 4 : DEGAGER LES TENDANCES SOCIALES FORTES ET LES PRIORISER

Le CCAS doit encore développer sa réactivité dans la réponse aux questions sociales émergentes.

De même, il n'a pas les moyens de se disperser dans des actions certes utiles mais non prioritaires au vu de l'état du territoire. L'adaptation du service public à une logique de mission prioritaire et évolutive est plus que jamais nécessaire.

---

OBJECTIF STRATEGIQUE 5 : RECUEILLIR LA PAROLE DES BISONTINS SUR LES QUESTIONS SOCIALES

La démocratie participative est bien développée sur le territoire bisontin à travers les 3 instances Conseil des Sages, Conseil Consultatif d'Habitants et Conseil Bisontins des Jeunes. La participation des habitants sur des questions concrètes est cependant peu développée et non systématique. La participation des usagers des services sociaux est inscrite dans le code de l'action sociale et des familles. Cette richesse, source d'efficacité et d'adaptation mérite d'être développée et intégrée aux projets.

---

OBJECTIF STRATEGIQUE 6 : IDENTIFIER LES QUESTIONS SOCIALES PRIORITAIRES ET FAVORISER LES ENTENTES AU NIVEAU DE L'AGGLOMERATION

Le CCAS agit sur le territoire de la Ville de Besançon. Cependant la frontière de la commune est une frontière qui n'est que peu lisible pour l'habitant. De nombreux services sont sollicités par des non bisontins dans la recherche de soutien et de résolutions de leurs problèmes sociaux.

Une logique intercommunale est en train de naître, qui ne peut que s'amplifier d'ici à la fin du mandat. La question des moyens est également posée. En effet, le regroupement et la mutualisation de projets peut être une source d'efficacité et d'efficience dans la réponse sociale au citoyen grand bisontin. Ce mandat doit permettre de préparer les conditions d'une intercommunalité sociale restant à construire avec les autres communes de l'Agglomération.

Au 31 janvier 2015, les fiches opérationnelles suivantes ont été validées pour l'orientation politique 1.

101-01	Mettre en regard besoins et offre sociale sur le territoire pour éviter les doublons
103-01	A partir des différents lieux de veille sociale, créer en interne une culture commune sur les nouveaux enjeux sociaux du territoire
103-02	A partir de l'étude doctorale, favoriser l'innovation sociale dans le développement des projets
104-01	Organiser un retour d'information aux élus et décideurs sur les problématiques du territoire
106-01	Décliner les objectifs du projet social en action en les adaptant au territoire et au quartier concerné
106-02	Créer des échanges avec les communes de la CAGB sur la question de la paupérisation des grands bisontins
106-03	Participer à la mise en œuvre d'une politique municipale du vieillissement transversale
106-04	Développer une connaissance fine des outils de lutte contre la précarité énergétique

**ORIENTATION POLITIQUE 2 : AMELIORER L'ACCES AUX DROITS ET AUX SERVICES EN FEDERANT LES ACTEURS DU TERRITOIRE**

La délivrance des droits sociaux des habitants sont majoritairement de compétence extérieure à la Ville et à son CCAS (Département, Etat, Organismes de sécurité sociales, etc.). Le Maire, pivot de la proximité, est cependant le premier sollicité lorsque ces droits ne peuvent s'exercer correctement sur le territoire. Il peut être interpellé, notamment lorsque les habitants observent une rupture ou un manque d'équité ressentie dans l'exercice concret de ces droits. A ce titre, il n'est pas en responsabilité de l'existence de droits mais bien garant de l'équité de traitement des citoyens dans l'accès concret aux droits et aux services sur le territoire.

Il doit être en mesure de connaître et d'identifier les manques et les ruptures et ainsi de pouvoir saisir les acteurs en fonction de leurs missions et compétences.

Cette orientation est déclinée en 5 objectifs stratégiques.

---

**OBJECTIF STRATEGIQUE 7 : CONNAITRE L'OFFRE DE SERVICE SUR LE TERRITOIRE**

Le territoire municipal est l'espace de connaissance des besoins où se croisent les compétences de l'Etat, des Départements et des Régions avec celles des communes et intercommunalités, en convergence avec les citoyens et les acteurs de tous les courants de la solidarité, de l'économie sociale et solidaire, du développement local. Les territoires sont aussi des lieux d'où émergent des initiatives, de nouvelles formes d'organisation, des projets qui croisent différentes logiques sectorielles.

Il convient de développer cette connaissance, voire cette reconnaissance.

---

**OBJECTIF STRATEGIQUE 8 : IMPULSER LES COORDINATIONS AUTOUR D' ACTIONS CONCRETES**

La coordination, notamment institutionnelle, doit être animée entre les collectivités territoriales et l'Etat, dans la conception, le financement, la mise en œuvre et l'évaluation de politiques. Au-delà de la coordination entre les institutions, il est également important de faciliter la mise en œuvre de projets territoriaux de développement social permettant de dépasser le cloisonnement des dispositifs administratifs et la multiplicité des intervenants ou référents. Il s'agit également de remobiliser les solidarités d'engagement et de proximité avec les habitants.

---

**OBJECTIF STRATEGIQUE 9 : FACE AU NON RECOURS, SIMPLIFIER ET CLARIFIER L'ACCES AUX DROITS**

L'accès aux droits est un objectif majeur de la lutte contre la pauvreté et les exclusions. Pour les personnes en situation de précarité, le non-recours aux droits comporte le risque d'une aggravation de leur situation sociale. L'objectif premier d'une politique de lutte contre la pauvreté est de garantir aux personnes pauvres les moyens leur permettant d'accéder aux biens et services essentiels à une vie digne. Est considérée dans une

situation de non recours toute personne qui, quelle qu'en soit la cause, ne bénéficie pas d'une offre publique de droits et de services à laquelle elle pourrait prétendre.

Il s'agit de développer une logique de renforcement des droits sociaux dans le but d'améliorer l'accès à l'offre publique, rendre plus performants les dispositifs d'information des publics, d'accompagnement de ceux-ci vers les droits et services. La place du CCAS par sa connaissance des publics et du territoire est ici incontournable.

---

OBJECTIF STRATEGIQUE 10 : STRUCTURER ET CONVENTIONNER AVEC LE PARTENARIAT POUR DES LIENS RENFORCES ET UNE ORIENTATION ACTIVE EFFICACE

La loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale marque la volonté explicite des pouvoirs publics de favoriser le développement des réseaux en leur accordant une légitimité accrue. Ces derniers doivent permettre de favoriser la coordination et la complémentarité des différents opérateurs afin de garantir une continuité dans l'accompagnement de l'utilisateur.

Le partenariat est une méthode d'action coopérative fondée sur un engagement libre, mutuel et contractuel d'acteurs différents mais égaux, qui constituent un acteur collectif dans la perspective d'un changement des modalités de l'action et d'une amélioration pour les bénéficiaires.

---

OBJECTIF STRATEGIQUE 11 : GARANTIR L'EGALITE DE TRAITEMENT DES BESOINS QUEL QUE SOIT LE TERRITOIRE OU LA REponse SOCIALE ATTENDUE

L'éclatement de la sphère administrative de l'action sociale, voire du système assistantiel, a accompagné un pullulement des dispositifs d'aide et la complexification croissante de leur gestion par des acteurs toujours plus diversifiés.

Il s'agit de garantir autant que possible sur l'échelle de la Ville les bases d'un socle commun de traitement de la demande et de la réponse sociale, unique et égale pour tous.

Au 31 décembre 2015, les fiches opérationnelles suivantes ont été validées pour l'orientation politique 2 :

207-01	Construire un outil de communication pertinent sur la politique sociale de la ville à destination des bisontins
207-02	Clarifier et faire connaître l'action du CCAS aux acteurs du territoire
208-01	Participer à la construction d'une maison des services sur le territoire de Planoise
208-02	Valoriser et faire connaître la politique sociale bisontine par des manifestations symboliques
208-03	Développer la coordination des acteurs autour d'actions concrètes sur un territoire
208-04	Veiller au parcours santé des bisontins les plus vulnérables
209-01	Faciliter l'accès aux soins par une mutuelle Municipale
209-02	Rechercher et utiliser des modes de communication efficaces sur les actions quotidiennes conduites pour les bisontins
209-03	Participer à la diminution du non recours par un maillage de proximité
210-01	Redéfinir et mettre en œuvre l'accueil social de proximité
210-02	Améliorer la connaissance des professionnels du soin pour décloisonner social et santé
210-03	Encourager les partenaires du CCAS à travailler ensemble sur des coordinations sociales
210-04	Participer à la mise en accessibilité du territoire pour tous les Bisontins
211-01	Développer le recours à l'expertise d'usage des Bisontins
211-02	Favoriser l'inclusion sociale des Bisontins empêchés dans leur Ville
211-03	Dans le cadre de la Commission Intercommunale d'Accessibilité, favoriser l'accès à un logement adapté de la personne en situation de handicap ou vieillissante

**ORIENTATION POLITIQUE 3 : PREVENIR LA VULNERABILITE ET LA PERTE DU LIEN SOCIAL**

Depuis plusieurs années, l'analyse des besoins sociaux a identifié la question de l'isolement social comme particularité urbaine. De même les liens entre isolement et précarisation des situations sont désormais confirmés.

La place du Maire comme garant de la cohésion sociale sur le territoire est au cœur de cette problématique sociale.

Si les CCAS ne sont pas au cœur des politiques curatives, leur rôle d'acteur de la prévention et du soutien des personnes vulnérables est clairement identifié. De par leur connaissance fine du territoire et de ses spécificités, ils sont souvent les premiers informés de la dégradation des situations des personnes et les premiers à pouvoir agir. Cette logique de prévention, renforcée par un rôle de relais au cœur des coordinations du territoire, est par ailleurs source d'efficience dans la prise en compte de la vulnérabilité.

Cette orientation est déclinée en 4 objectifs stratégiques

**OBJECTIF STRATEGIQUE 12 : SOUTENIR LES INITIATIVES CITOYENNES, ASSOCIATIVES ET BENEVOLES POUR LE VIVRE ENSEMBLE**

Les difficultés que connaît aujourd'hui l'Etat providence conduisent à repenser l'articulation de l'action des pouvoirs publics avec celle des réseaux d'aides privées qui s'expriment dans le cadre de la famille, mais aussi dans celui du voisinage ainsi que par le biais des associations.

En effet, dans un temps où les moyens n'étaient pas en crise et dans le cadre du développement de l'accès de tous aux services la question de la frontière entre services marchand et lien social n'a pas été posée. Par exemple, un service dédié à la rencontre et l'échange avec une personne isolée doit-il être rémunéré et par là même empiéter sur les solidarités existantes. Le soutien aux initiatives associatives est ici essentiel.

**OBJECTIF STRATEGIQUE 13 : EVITER LES RUPTURES ET LES DEGRADATIONS DES SITUATIONS SOCIALES DES PERSONNES**

Au vu de la complexité dans l'accès aux droits sociaux, des Bisontins peuvent basculer rapidement d'une fragilité relative à une précarité durable, en raison d'une rupture même temporaire dans leurs ressources ou d'accidents de la vie. Les zones d'évolution majeure du parcours de vie sont aussi à questionner : passage à la vie active pour les jeunes ou passage à la retraite pour les aînés.

Une logique de prévention doit ici se mettre en œuvre.

**OBJECTIF STRATEGIQUE 14 : ASSURER UNE VEILLE ET UNE VIGILANCE EN ALLANT AU DEVANT DES PERSONNES**

La perte de lien social et la dégradation globale de la situation sociale du pays engendre une perte de repères et de confiance envers les services publics et l'efficacité de leur

action. Des usagers très isolés hésitent à faire appel aux services, même dans la proximité.

La logique de guichet doit évoluer vers la logique d'aller vers le citoyen, la personne vulnérable, avant que celui-ci ne soit plus en situation de gérer sa situation de fragilité parfois temporaire.

---

OBJECTIF STRATEGIQUE 15 : ORGANISER DES ACTIONS DE PREVENTION DE L'ISOLEMENT SOCIAL

Le CCAS a construit des outils de lutte contre l'isolement social en direction de publics spécifiques tels que les personnes âgées. La question de l'isolement social dépasse cependant cette logique de spécialisation. De nombreuses villes ont construit des outils très concrets permettant aux citoyens de s'engager solidairement et en proximité pour recréer ce lien social parfois absent ou plus fragile en milieu urbain. Les CCAS, accompagnés par les services des villes agissant en proximité peuvent être fédérateurs d'énergie en soutenant la rencontre entre habitants.

Au 31 décembre 2015, les fiches opérationnelles suivantes ont été validées pour l'orientation politique 3 :

312-01	Favoriser l'initiative citoyenne dans les solidarités de proximité
312-02	Adhérer à et décliner la charte de la laïcité dans les services du CCAS
312-03	Favoriser la rencontre intergénérationnelle entre les Bisontins
312-04	Favoriser le changement de regard sur le handicap et la vieillesse par des actions de sensibilisation et d'informations partenariales
313-01	Améliorer le repérage des difficultés économiques et sociales des Bisontins pour prévenir les ruptures
313-02	Au moment du passage à la retraite, prévenir le risque de rupture du lien social
313-03	Accompagner les jeunes adultes en rupture familiale ou isolés par des actions visant à leur inclusion sociale
313-04	Adapter l'offre de service en prenant mieux en compte les retraités pauvres
313-05	Soutenir les aidants familiaux par des actions d'information et de prise de relais
314-01	Rechercher ou améliorer les outils nécessaires pour repérer et prendre en charge les populations invisibles
314-02	Mettre en œuvre des outils innovants pour faciliter l'accès aux droits et services des personnes en souffrance psychique
315-01	Prévenir l'isolement des personnes vulnérables à domicile

**ORIENTATION POLITIQUE 4 : ACCOMPAGNER LES PERSONNES FRAGILISEES DANS LEUR PARCOURS DE VIE, QUEL QUE SOIT LEUR AGE**

Le CCAS est habilité par la loi à accorder des aides de toute nature aux personnes vulnérables. Cette fonction première s'exprime dans le soutien à l'accès aux besoins primaires des habitants les plus fragiles : se loger, manger, se vêtir, se soigner. Ces missions d'aide à la subsistance sont assurées de façon extrêmement variable sur les territoires.

Sur le territoire bisontin, la mise en œuvre de ces missions a fondé l'histoire du CCAS, son éthique et ses valeurs. Elles ont, de ce fait une couleur particulière, puisqu'elles ont été sous-tendues par une philosophie d'accompagnement promotionnel des usagers qui articule logique d'assistance et de premier secours avec une démarche d'insertion sociale.

Cette dynamique permet à la personne en difficulté, dans une logique de confiance dans la capacité de l'individu, à reprendre le parcours de sa vie quel que soient les aléas auxquels il a pu être confronté.

Cette orientation est déclinée en 4 objectifs stratégiques

---

**OBJECTIF STRATEGIQUE 16 : ASSURER UN SOCLE MINIMAL DE PROTECTION DES PLUS VULNERABLES**

Le CCAS est le dernier recours pour nombre de Bisontins. Ses services sont bien identifiés. Le réseau de partenaires agissant sur le territoire est présent et actif. Le CCAS agit ainsi en interaction avec les services en charge de l'accès aux prestations sociales. Cependant ce maillage n'empêche pas les situations de ruptures temporaires dans les droits sociaux et de plus en plus, une insuffisance durable de ressources empêchant les personnes de faire face aux charges de la vie quotidienne.

Le CCAS se positionne alors aux côtés et en complémentarité des autres acteurs du territoire pour faire face à l'urgence sociale et aux besoins les plus immédiats des personnes vulnérables.

---

**OBJECTIF STRATEGIQUE 17 : PAR L'AIDE A LA SUBSISTANCE, ENGAGER UNE DEMARCHE D'ACCOMPAGNEMENT ET DE SOUTIEN**

Le CCAS de Besançon s'est toujours attaché à soutenir l'insertion sociale des personnes au-delà des logiques d'assistanat, fondant ses actions sur la conviction que toutes les personnes en difficultés ont des capacités à rebondir, à la condition d'être soutenues lorsqu'elles en ont besoin, dans leur dynamique de projet.

L'aide à la subsistance peut être l'occasion d'enclencher avec la personne aidée, une démarche d'insertion durable.

---

**OBJECTIF STRATEGIQUE 18 : ENGAGER LES USAGERS LES PLUS VULNERABLES DANS UN PARCOURS PROMOTIONNEL**

Les difficultés sociales sont multiples et, dans un contexte de crise économique touchent des populations précédemment épargnées. De même des personnes qui auraient eu précédemment une capacité à rebondir après des accidents de la vie, s'enfoncent durablement dans la précarité et des difficultés durables : une chronicisation des situations est en œuvre.

Enfin, pour ce qui concerne les personnes âgées, le maintien de l'autonomie et le retour à l'autonomie après des périodes plus rudes (veuvage, accident de santé, rupture sociale) sont les conditions d'un vieillissement serein et «sécuré».

---

**OBJECTIF STRATEGIQUE 19 : FAVORISER L'INCLUSION SOCIALE DES BISONTINS VULNERABLES**

La crise économique est accompagnée d'une crise des valeurs et d'une remise en cause des valeurs de la République. La commune, de par la proximité qu'elle conserve avec les citoyens peut être le lieu de la reconstruction de la cohésion sociale mise à mal par les logiques communautaires et exclusives. La logique promotionnelle a son but ultime dans la réappropriation par les personnes les plus à l'écart, de leur propre citoyenneté. De même, l'action sociale se doit de favoriser la rencontre et la construction de liens pérennes entre les citoyens quelles que soient leurs difficultés ou leurs spécificités.

Au 31 décembre 2015, les fiches opérationnelles suivantes ont été validées pour l'orientation politique 4 :

416-01	Favoriser le maintien et le développement d'une offre de logement intermédiaire entre domicile et résidence dépendance
416-02	Mettre en œuvre les services de soutien à domicile nécessaires au territoire en articulation avec les partenaires
416-03	Faire des aides financières un levier de l'insertion
417-01	Par l'aide alimentaire, faciliter l'inclusion sociale
418-01	Mettre en œuvre la Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale (MOUS) sur les 408 dans une logique intercommunale
418-02	Construire une articulation opérationnelle du soin et de l'aide à domicile
418-03	Favoriser l'exercice de la citoyenneté dans les établissements et services du CCAS
418-04	Mettre en œuvre une modélisation de la démarche de suivi des évaluations des ESMS
418-05	Conduire des actions d'accès à la culture, pour soutenir un parcours promotionnel
418-06	Favoriser un parcours logement adapté à la personne vulnérable en fédérant les acteurs du logement
419-01	Mettre en synergie les différentes fonctions de l'accueil d'urgence sur le territoire par l'identification des typologies de public
419-02	Savoir accompagner la souffrance psychique dans les structures d'accueil et les services
419-03	Favoriser et organiser la participation des usagers dans les différents services du CCAS
419-04	Décliner le schéma départemental de la domiciliation pour le CCAS de Besançon

**ORIENTATION POLITIQUE 5 : DANS UN CONTEXTE CONTRAINT, RATIONALISER ET OPTIMISER LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT**

Dans le contexte de crise économique et financière actuel, le CCAS subit, à l'instar de l'ensemble des collectivités locales, un effet de ciseau entre une demande sociale croissante et une contraction de ses marges de manœuvres.

La construction de ce projet social ne peut donc faire l'économie de la réflexion sur les moyens du CCAS. Plus largement, c'est la question de «l'outil» CCAS qui doit être posée, de son dimensionnement et de ses modes de fonctionnement.

Ceux-ci doivent évoluer et s'adapter aux objectifs évoqués ci-avant, dans la recherche constante de l'efficience et de l'allocation optimale des moyens au service d'une action sociale renouvelée.

Cette orientation est déclinée en 4 objectifs stratégiques

**OBJECTIF STRATEGIQUE 20 : ETABLIR ET ACTUALISER UNE PROSPECTIVE BUDGETAIRE ET FINANCIERE**

Les orientations et les choix politiques doivent s'analyser au regard de leur impact dans le temps. La conduite de la politique sociale, notamment parce qu'elle repose sur des partenariats et des engagements de long terme, exige une visibilité budgétaire pluriannuelle. Ainsi, l'ensemble des budgets soumis au vote du Conseil d'Administration s'inscrira dorénavant dans le cadre d'une prospective budgétaire de référence actualisable chaque année. Celle-ci éclairera les administrateurs sur les tendances budgétaires de court, moyen et long termes, ainsi que sur les évolutions des masses budgétaires et des équilibres financiers des services du CCAS.

**OBJECTIF STRATEGIQUE 21 : CONSTRUIRE ET SIGNER UNE CONVENTION PLURIANNUELLE AVEC LA VILLE DE BESANÇON**

L'action sociale est l'une des 4 priorités du mandat municipal actuel. Ainsi, malgré la baisse drastique des dotations que subissent les collectivités locales, la Ville de Besançon s'est engagée à reconduire chaque année la subvention versée au CCAS. Celle-ci ne peut donc varier qu'au gré des évolutions de périmètre des compétences du CCAS.

En contrepartie de ces moyens préservés, le CCAS s'engage sur des objectifs qu'il convient de contractualiser dans une convention bipartite et pluriannuelle.

**OBJECTIF STRATEGIQUE 22 : RATIONALISER ET OPTIMISER LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT**

Déjà bien engagée, la recherche de l'efficience doit être au cœur de l'ensemble des procédures et de l'allocation des moyens du CCAS. Tous les outils de rationalisation continueront d'être mis en œuvre ou approfondis et ce, dans tous les domaines d'intervention du CCAS et avec l'appui des services de la Ville et de l'Agglomération : mutualisations, groupements d'achats, gestion prévisionnelle des emplois et des

compétences, dimensionnement des fonctions supports (RH, finances, administration générale), politique patrimoniale, tarifications des services, dématérialisations.

---

OBJECTIF STRATEGIQUE 23 : ACCOMPAGNER LES PERSONNELS DANS LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET SOCIAL

Le CCAS dispose avec le projet social d'un cadre d'action clair et durable. Ce cadre ne pourra voir une application optimale qu'avec l'implication de l'ensemble des personnels, quel que soit leur niveau hiérarchique.

A ce titre une information et un accompagnement des personnels dans cette démarche d'adaptation du service public doivent être mise en œuvre.

Au 31 décembre 2015, les fiches opérationnelles suivantes ont été validées pour l'orientation politique 5 :

520-01	Mettre en œuvre et actualiser une prospective budgétaire pérenne
520-02	Mettre en place une communication financière régulière et efficace
521-01	Clarifier et évaluer le partenariat avec les services de la ville
521-02	Rédiger et faire vivre une convention d'objectif Ville -CCAS
522-01	Accompagner juridiquement les services du CCAS par des actions d'information collectives régulières
522-02	Construire les outils de reporting nécessaire au pilotage des projets
522-03	Dynamiser et formaliser les liens avec les acteurs institutionnels et associatifs de l'accueil d'urgence
522-04	Mettre en place les procédures nécessaires à l'optimisation des ressources logistiques
522-05	Construire des contrats d'objectifs avec les associations partenaires et subventionnées pour les soutenir dans leur action
522-06	Construire un dossier social performant dans le cadre du schéma informatique du CCAS
522-07	Mettre en œuvre une gestion optimisée du patrimoine du CCAS
522-08	Faire de la recherche d'économie et d'optimisation un élément obligatoire du projet
523-01	Accompagner les personnels dans les évolutions en cours par une information transparente et mobilisatrice
523-02	Construire une déclinaison managériale du projet social du CCAS
523-03	Constituer et sécuriser les procédures d'alerte et de crise
523-04	Organiser des temps d'échange entre personnels du CCAS pour développer une connaissance commune des projets

«**M. LE MAIRE** : Ce rapport est aussi un rapport important. Vous savez que j'ai demandé en 2015 à la Vice-Présidente de construire un projet social pour le CCAS, de sorte qu'il y ait une feuille de route au niveau du Centre Communal d'Action Sociale, une feuille de route claire, partagée, de réaffirmer aussi la volonté politique qui guide l'action du CCAS et qui se résume par être présent au quotidien, dans la proximité, avec une réactivité de tous les instants pour répondre aux attentes des habitants, qu'ils soient pauvres, âgés, jeunes, vieux ou simplement en attente d'un appui. J'ai demandé que l'on décline cela en actions concrètes. Et puis aussi un des objectifs était de sécuriser le personnel du CCAS par des orientations qui soient claires, après une période de questionnement et des changements importants des modalités de fonctionnement en début de ce mandat. Voilà, c'étaient les objectifs qui conduisent à la présentation de ce rapport et je passe la parole à Danielle DARD.

**Mme Danielle DARD** : Merci Monsieur le Maire. La Ville étant l'échelon territorial le plus proche de la population, le Maire est en permanence interpellé par ses administrés sur tous les sujets, y compris ceux qui ne sont pas de sa totale compétence réglementaire. Il en est ainsi des enjeux sociaux avec l'extension de la précarité, l'aggravation de la vulnérabilité dans leurs trois composantes économiques, relationnelles et identitaires que nous avons mesurées d'ailleurs au travers de nos ABS. Nous avons compris qu'il nous fallait ne plus être que des producteurs de services mais aussi des producteurs de liens pour la préservation du bien-vivre ensemble. C'est en ce sens que ce projet social représente aujourd'hui un des enjeux prioritaires pour l'action municipale. La politique de la ville à travers son CCAS qui est déjà très ancienne et très volontariste se devait ainsi d'être formalisée. Ce qui est nouveau c'est la méthode, à savoir le mode projet appliqué au social. Ce projet social clarifie, comme dit M. le Maire, le champ d'action municipal en la matière, ses moyens et ses ressources pour toute la durée du mandat. Ce projet social a été approuvé à l'unanimité par les administrateurs du Conseil d'Administration du CCAS le 10 février 2016 et il vient aujourd'hui en Conseil Municipal pour que vous en preniez connaissance.

Un petit diaporama rapide Monsieur le Maire. Ce projet social s'adresse à un public cible défini avec vous, Monsieur le Maire. Il s'adresse également à nos partenaires et aux associations avec lesquelles nous avons tissé des liens privilégiés ainsi qu'aux élus avec qui nous partageons certaines actions. Il fait surtout appel à l'expertise des équipes du CCAS qui oeuvrent au quotidien pour un mieux vivre des Bisontins et des Bisontines. A partir de la volonté du Maire de construire un projet social pour la durée du mandat, nous nous sommes appuyés sur un état des lieux, des valeurs fortes portées par le CCAS, des engagements du programme municipal, des évolutions de l'environnement législatif et sociétal, des analyses existantes et en cours comme l'ABS, la prospective budgétaire entre autres. Tout au long de son parcours, chacun ayant à cœur d'apporter sa pierre à l'édifice, le projet social s'est enrichi de nouveaux enjeux et de nouvelles orientations, ce qui nous a conduit à décider la prise en compte d'un public spécifique, les jeunes Bisontins en rupture, une réflexion sur le logement intermédiaire pour nos aînés entre domicile et logement-foyer, l'accompagnement des agents du CCAS par rapport aux nouveaux enjeux, la signature d'une convention entre la Ville et le CCAS.

Les 7 grands enjeux de la politique municipale de solidarité conduite par le CCAS, il s'agit de garantir un accueil, une écoute et une réponse sociale dans une logique de réactivité, de proximité et d'équité de traitement. Il s'agit d'aller vers les Bisontins les plus vulnérables en les aidant à reconstruire leur autonomie et en leur ouvrant des perspectives ; mettre tout en œuvre pour le bien-vieillir des Bisontins et peut-être un jour des Grands Bisontins ; construire avec les personnes qui en ont besoin des parcours de vie en leur permettant d'entrer dans une dynamique personnelle et promotionnelle ; faciliter et simplifier l'accès à la santé et au parcours de soins par l'information, la coordination pour tous les publics éloignés et fragiles ; favoriser la participation citoyenne, l'engagement dans les solidarités de proximité pour que chacun trouve sa place dans la cité, dans une logique de droit mais aussi de devoir ; impulser et tendre vers une cohérence de l'action sociale sur le territoire intercommunal par le développement et la structuration de démarches concertées.

A partir de ces enjeux, les 5 orientations politiques repérées qui structurent ce projet, quatre orientations à vocation sociale, une orientation organisationnelle. Chaque orientation est déclinée en objectifs stratégiques, il y en a 23 en tout qui, à leur tour, sont sous-tendus par des actions déjà conduites, donc soit à améliorer, soit à poursuivre, soit à construire. Chaque action fait l'objet d'une fiche action ou opérationnelle, 66 ont été repérées qui permettront une évaluation en continu. Le temps m'étant compté,

je ne vous donnerai pas d'exemples mais vous les avez dans les documents. Je dirai donc, pour conclure, que ce projet social répond à notre volonté de voir le CCAS être présent au quotidien dans une proximité et une réactivité pour répondre aux attentes des Bisontins vulnérables, âgés, jeunes en rupture ou simplement en attente d'un appui pour accéder à leurs droits. Il exprime aussi le besoin de remettre l'usager au centre de son parcours, qu'il soit de vie ou de santé afin qu'il en devienne acteur dans une dynamique promotionnelle. Il est par ailleurs conçu de telle façon qu'il peut s'adapter à de nouvelles contraintes budgétaires, législatives, voire même de périmètre d'intervention. Merci de m'avoir écoutée.

**Mme Sophie PESEUX :** Je tiens en premier lieu à souligner vraiment l'écoute et le travail de qualité réalisé par les équipes et les services du CCAS. Je voulais donc juste faire un constat, dans le projet social 2015-2020, l'un des 7 grands enjeux que vous annoncez est donc d'impulser et de tendre vers une cohérence de l'action sociale sur le territoire intercommunal. Alors effectivement, on ne voit pas comment construire un projet de territoire sans qu'il ne comprenne le volet social, il existe déjà, vous nous l'avez dit, donc présenté des services mutualisés Ville-CCAS et CAGB, c'est une bonne chose, et sans ajouter forcément un échelon supplémentaire, il faudrait appuyer sur la mutualisation, sur la collaboration entre les territoires communaux pour améliorer l'action sociale sur peut-être l'ensemble du Grand Besançon. C'est pourquoi donc je formulerai une proposition : élaborons une politique intercommunale avec un engagement progressif et la création d'un centre intercommunal d'action sociale. On pourrait ainsi par exemple jouer un rôle déterminant dans l'accueil des plus jeunes ou aussi avoir un engagement réel pour l'aide aux personnes âgées et donc, comme l'a dit Mme DARD, peut-être pour les Grands Bisontins. Alors je préciserai rapidement ces deux points : concernant le rôle déterminant dans l'accueil des plus jeunes, la dimension intercommunale des structures d'accueil peut permettre à des communes d'augmenter peut-être leur capacité d'accueil en limitant les coûts grâce à une mutualisation des moyens, mais l'aspect financier n'est peut-être pas la seule raison qui invite les communautés à développer cette compétence alors que l'offre de garde peut être parfois inégalement répartie sur les territoires locaux. La gestion des établissements à l'échelle intercommunale peut permettre le développement d'un service de garde peut-être plus harmonieux. Deuxième point concernant l'engagement réel pour l'aide aux personnes âgées. Face à l'augmentation de la population de personnes âgées, à l'augmentation de la dépendance, nous avons un rôle important à jouer dans le maintien à domicile, une implication croissante dans le développement des différentes structures d'accueil pour nos seniors, adaptées à leurs besoins dans leur environnement connu. Donc si l'habitat des aînés constitue l'enjeu majeur pour ces prochaines années au regard des évolutions démographiques, le maintien du lien social avec les personnes âgées constitue également une problématique pour laquelle les communautés ont un rôle à jouer. Le niveau de dépendance qui augmente avec l'âge, le maintien à domicile des personnes âgées nécessitent qu'elles aient accès à différentes prestations allant d'une simple aide ménagère ponctuelle à un véritable accompagnement au quotidien. Là aussi une vision à l'échelle intercommunale peut-être peut nous permettre une gestion plus harmonieuse de nos seniors.

Juste pour conclure, je suis persuadée que le recours à l'intercommunalité peut nous ouvrir peut-être de nouvelles perspectives et, au-delà de la démarche purement pragmatique qui consiste à mutualiser les moyens humains et financiers des communes concernées, une action sociale intercommunale nous permettrait peut-être de conjuguer proximité et efficacité. Merci.

**M. LE MAIRE :** Merci, simplement ce que je voudrais vous rappeler, c'est que la Petite Enfance a été volontairement sortie du champ du CCAS avant 2008. Il ne faut pas confondre l'éducatif et le social, c'était une volonté que l'on avait de le sortir et cela fait déjà quelques années, avant 2008.

Je ne vois plus d'autres interventions, merci à toi Danielle pour ce grand rapport, merci aux services qui ont beaucoup travaillé et je crois que cela va aussi permettre à chacun de savoir où il va, c'est important, merci à l'ensemble des services».

Après en avoir délibéré, le Conseil Municipal prend acte du projet social du CCAS.

Rapport adopté à l'unanimité

Pour : 55

Contre : 0

Abstention : 0

*Récépissé préfectoral du 11 mars 2016.*