
LES ELUS DE L'ACTION SOCIALE ENTRE DEFIS, RESILIENCE ET INTERROGATIONS

Martial Foucault

Professeur des universités à Sciences Po

martial.foucault@sciencespo.fr

Éric Kerrouche

Directeur de recherche CNRS

eric.kerrouche@sciencespo.fr

Le mandat municipal 2020 – 2026 a été marqué par une succession de crises inédites. Il a débuté dans une période de pandémie qui a mis à rude épreuve notre système économique avant d'être marqué par les débuts du conflit en Ukraine, dont les répercussions économiques et sociales se font encore ressentir. Il a ensuite connu la résurgence de la crise israélo-palestinienne. Il se termine en France par des difficultés budgétaires qui ont des conséquences sur les budgets des collectivités territoriales pour 2025 et probablement au-delà, alors même que sous l'impulsion du nouveau président américain le système international tremble sur ses bases.

C'est donc dans un contexte marqué par la montée des inégalités, l'inflation et les conséquences sociales de crises successives, que les collectivités territoriales et les élu(e)s qui en sont responsables se retrouvent en première ligne de l'action sociale.

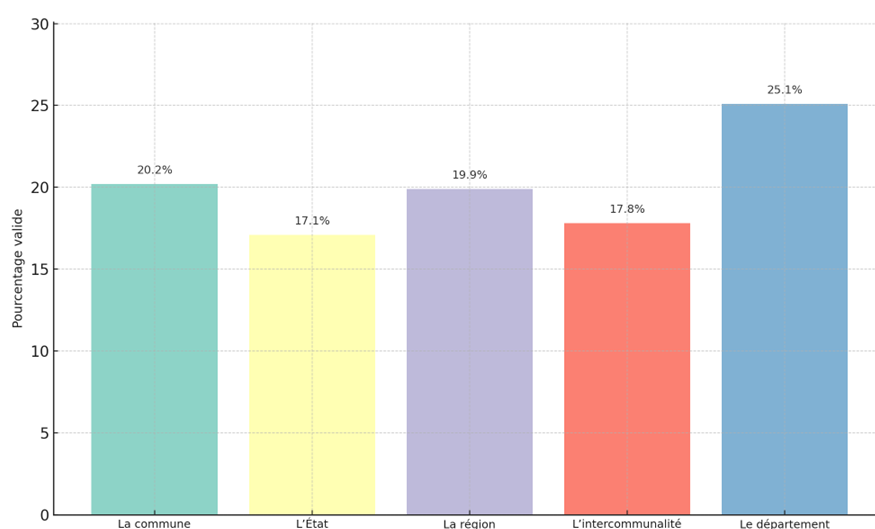
Afin de mieux cerner leur engagement, leurs perceptions et les difficultés qu'ils rencontrent, nous avons conduit en partenariat avec l'UNCCAS une enquête auprès des élus municipaux siégeant dans les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS). Cette étude apporte des éclairages précieux et inédits sur les dynamiques locales de solidarité à un moment où celles-ci risquent d'être budgétairement percutées de plein fouet par la conjoncture nationale et internationale.

L'enquête met clairement en lumière les perceptions que les élus des CCAS ont de l'action sociale ainsi que les contraintes qu'ils ressentent (1), et donne ensuite des éléments de compréhension sur la façon dont ils s'inscrivent dans la gouvernance locale (2).

1. L'action sociale entre nécessité, craintes et contraintes

Il faut d'abord commencer en précisant que les élus interrogés considèrent très majoritairement que l'action sociale relève de la sphère publique : ils sont 66,2 % à estimer que le secteur public est le plus adapté pour agir en la matière, contre 27,5 % pour le secteur privé et 6,3 % pour le secteur associatif. Sans surprise, le pourcentage en faveur du public est nettement plus prononcé chez les répondants ayant exercé ou exerçant une profession liée au public (le taux culmine ainsi à 85,7 % pour les agents de la fonction publique territoriale). Il est également plus marqué pour les élu(e)s que pour les élus. Il faut aussi considérer, au-delà du secteur, quelle est l'institution la plus légitime pour conduire une action sociale auprès des habitants. En additionnant les scores donnés aux différents niveaux, on obtient la hiérarchisation suivante :

Figure 1 : Institution publique la plus légitime pour conduire l'action sociale



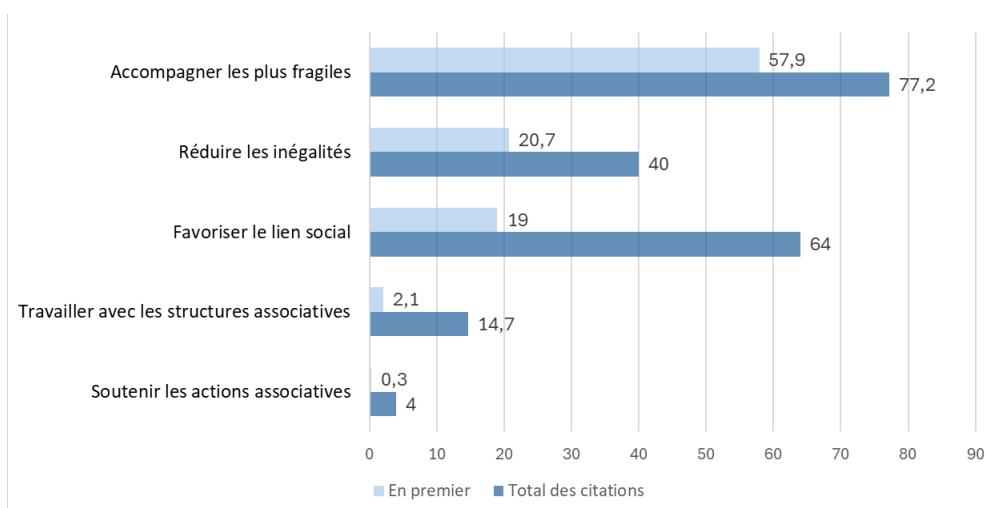
Le graphique peut être lu de trois façons. D'une part, on peut considérer que le bloc communal arrive en première position si l'on cumule la part « Commune » plus « Intercommunalité ». Au sein de celui-ci, la commune, acteur de proximité, reste le partenaire majeur et domine un niveau intercommunal qui est moins reconnu en matière sociale en dépit de l'existence des CIAS (Centre intercommunal d'action sociale). Reste que le bloc communal est vécu de manière duale, ce qui n'autorise pas forcément une addition mécanique des deux pourcentages. D'autre part, le graphique peut donc également illustrer la reconnaissance de la prépondérance du département en matière sociale. Le département est historiquement le chef de file de l'action sociale et dispose de compétences étendues dans ce secteur. Enfin, les pourcentages qui concernent l'État et la région peuvent être lus comme une remise en cause du premier. Si la région est indirectement impliquée dans les politiques publiques sociales territorialisées (formation, mobilité, économie sociale...) ce qui peut pour partie expliquer son score, c'est bien celui de l'État qui interroge. Le score de 17,7 % qui lui est attribué traduit certes le fait que son rôle de garant de la solidarité nationale est reconnu, mais il exprime également que l'État est perçu comme moins

opérationnel sur le terrain. Au-delà, ce résultat peut aussi traduire une défiance ou un recentrage des attentes sur les échelons de proximité.

Les élus des CCAS partagent ensuite largement le sentiment que les besoins sociaux se sont accrus. Près de 9 répondants sur 10 soulignent une augmentation du nombre de bénéficiaires de l'action sociale (34,9 % une augmentation légère et 53,2 % une augmentation importante, ce dernier taux variant selon la population de la commune ; de 42,6 % dans les communes de moins de 3 500 habitants à 60,4 % dans celles de plus de 10 000 habitants). Autant de chiffres qui marquent la nécessité forte d'une action sociale localisée. L'exercice du mandat s'accompagne par ailleurs pour les élus d'une conscience aiguë de leur rôle. Lorsqu'ils doivent se placer sur une échelle visant à mesurer le sens de leur responsabilité en matière sociale (de 0 « pas du tout de sens » à 10 « beaucoup de sens »), la note moyenne est élevée s'établissant à 8,4. La contrepartie de cette conception de l'action sociale se lit à la fois dans l'implication dans le mandat (cf. infra) et dans le bilan perçu du CCAS depuis 2020. Pour 83,3 % des élus le bilan de leur institution est positif depuis 2020 (71,2 %, assez bon et 12,2 %, excellent).

Cette nécessité d'agir s'articule avec les objectifs et les publics de l'action sociale que reprend le graphique suivant.

Figure 2 : Objectifs prioritaires de l'action sociale (en %)



En ce qui concerne les premiers, deux thématiques prioritaires se dessinent. En cumul, la première (77,2 %) est l'accompagnement des personnes les plus fragiles, suivi de la nécessité de favoriser le lien social (64 %), la question de la réduction des inégalités constituant de fait une dernière priorité (40 %). Cette hiérarchisation des objectifs reflète en quelque sorte une approche pragmatique des élus, souvent contraints de répondre à l'urgence tout en aspirant à des changements structurels. Cette vision diffère légèrement de celle des Français qui apparaît dans l'enquête IFOP – UNCCAS de mars 2025. En effet si ces derniers classent bien l'accompagnement des plus fragiles également en premier (mais

avec moins d'intensité que les élus : 62 %), ils inversent les deuxièmes et les troisièmes priorités en plaçant en second la lutte contre les inégalités (52 %) puis, beaucoup plus loin, le fait de favoriser le lien social (32 %). Cette disparité témoigne avant tout d'une différence dans l'expérience vécue des uns et des autres. Au-delà de l'urgence que représente l'accompagnement des plus fragiles, les Français mettent l'accent sur la dimension plus structurelle des inégalités. Si cet aspect est important pour les élus il passe néanmoins derrière la nécessité d'une vie locale pacifiée qui implique de favoriser le lien social.

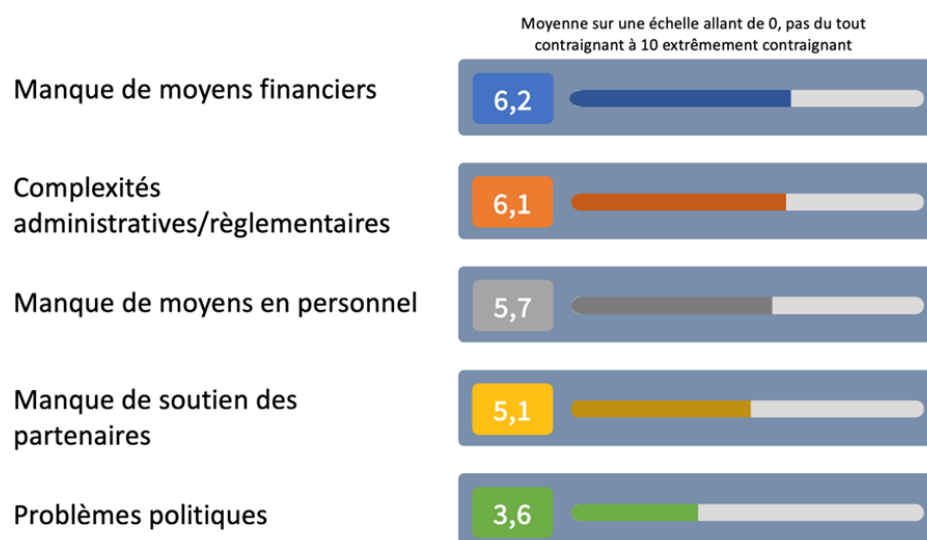
La hiérarchisation des publics constitue le deuxième aspect. Le premier public prioritaire est celui des personnes vulnérables (46 %), suivi des personnes isolées (30,2 %), et enfin les personnes âgées en bas de classement. Là encore on constate une césure pour la seconde et la troisième place entre l'opinion des élus des CCAS et celle des Français interrogés dans l'enquête IFOP-UNCCAS. Les personnes âgées apparaissent comme étant le second public prioritaire devant les personnes isolées, signe des inquiétudes des Français autour du thème du vieillissement et de ses conséquences sociales potentielles (dépendance, financement des retraites...).

Reste au final que les priorités choisies par les élus du social viennent en quelque sorte illustrer par l'exemple les deux thématiques centrales évoquées plus haut, notamment l'accompagnement des personnes les plus fragiles. Là encore s'articule la nécessité de traiter l'urgence et ce qui relève de facteurs plus structurels, comme celui du vieillissement. Ces chiffres témoignent également d'une sectorisation et de la concentration de l'action du secteur social communal sur quelques publics prioritaires et quelques objectifs essentiels.

Toutefois une inquiétude émerge des réponses issues du questionnaire et ce malgré le besoin impérieux d'action sociale. En tant que telle, l'augmentation du nombre de bénéficiaires est en elle-même un symptôme de la progression des difficultés sociales. Mais s'ajoute le fait que, en dépit de l'implication, des moyens déployés et des résultats affichés, lorsque les élus sont interrogés sur la cohésion sociale du pays dans les 5 prochaines années (sur une échelle allant de 0 « la cohésion va fortement se dégrader » à 10 « elle va fortement s'améliorer »), la moyenne n'est plus cette fois que de 3,5 sur 10. Tout se passe comme si une crainte se dessinait sur la capacité réelle de l'action publique locale à infléchir les tendances qui se manifestent. Les « jeunes » élus (moins de 50 ans) se montrent néanmoins – légèrement - plus optimistes en la matière que leurs aînés.

Ces difficultés se traduisent également dans les contraintes rencontrées par les CCAS pendant le mandat.

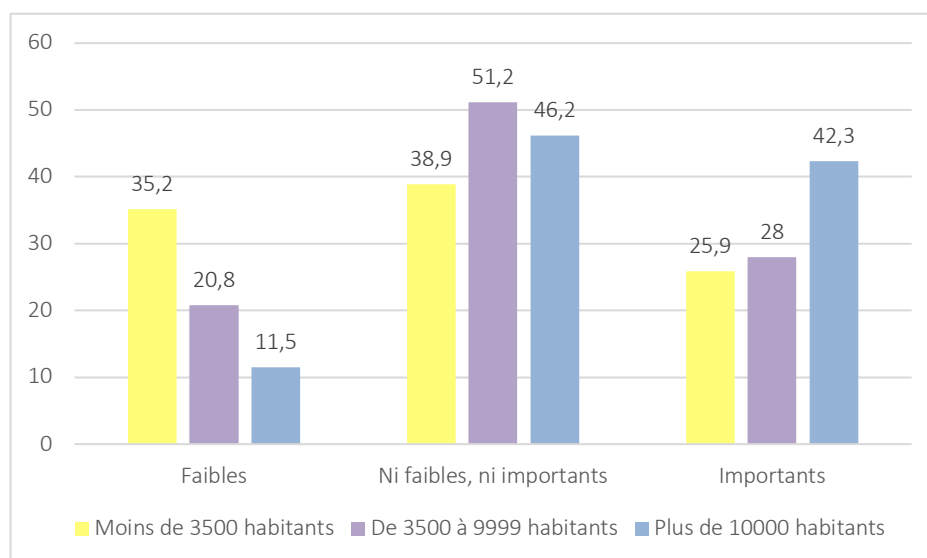
Figure 3 : Contraintes rencontrées par le CCAS pendant le mandat 2020-2026



Un triptyque de difficultés apparaît nettement. Le manque de moyens financiers, avec une note moyenne de 6,2, est l'obstacle le plus contraignant témoignant de la tendance structurelle entre l'inadéquation des budgets alloués à l'action sociale avec les besoins croissants des populations. Les complexités administratives et réglementaires obtiennent une moyenne très proche (6,1), soulignant une forte tension entre l'ambition des politiques sociales et la lourdeur des dispositifs, souvent perçus comme freinant l'agilité locale. Enfin le manque de moyens en personnel qui atteint une moyenne de 5,7 témoigne de ressources humaines sous pression. Il peut s'agir soit de la surcharge ressentie par les équipes en charge de l'action sociale en raison du manque de personnels soit, encore, de la difficulté à recruter ou mobiliser des agents dans le domaine du social, notamment dans les communes les moins peuplées. Il faut d'ailleurs souligner que les trois moyennes qui viennent d'être évoquées sont très légèrement supérieures dans les communes de plus de 10 000 habitants, la question de la complexité administrative arrivant au même niveau que celle du manque de moyens financiers.

Pour finir sur ce dernier point, la question des moyens financiers est directement liée à la taille des communes. En effet, à la question « quelle est votre appréciation sur les moyens financiers dont dispose votre CCAS ? », la réponse paraît assez claire : 20,1 % des répondants les qualifient de « faibles », 47 % optent pour le choix « ni faibles ni importants » et enfin 32,9 % choisissent « importants ». Toutefois une prise en compte de la taille de la commune donne une image différente. Une vraie césure s'opère selon la strate de population des communes marquant une rupture rural/urbain s'agissant des possibilités financières, comme le montre le graphique suivant.

Figure 4 : Appréciation de la capacité budgétaire selon la taille de la commune



Plus la commune est petite, plus le ressenti de faiblesse budgétaire est prononcé : les élus des communes les moins peuplées se sentent particulièrement contraints sur le plan financier, ce qui peut mécaniquement affecter leur capacité d'action en matière sociale. A contrario, les grandes communes apparaissent comme mieux dotées financièrement ou du moins perçoivent davantage leur potentiel d'action, probablement en raison de leurs capacités administratives et de budgets plus étoffées (qui répondent à des besoins qui le sont tout autant...).

2. Les élus des CCAS dans la gouvernance locale

Les élus ayant répondu au questionnaire sont caractérisés par une antériorité relative : 73,6 % d'entre eux ont exercé au plus deux mandats, l'actuel inclus. Pour 42,3 % d'entre eux il s'agit même du premier mandat. Le nombre moyen d'années consacré au CCAS est de 7,3 ans. Cette ancienneté joue sur la distribution des rôles. Les élus ayant le plus d'antériorité ont le plus de chances d'être adjoints. Comme tous les mandats locaux, être élu ou responsable d'un CCAS implique du temps. Les élu(e)s consacrent en moyenne 24 heures à leur mandat municipal, dont 14 heures consacrées au CCAS. Cette implication est médiatisée à la fois par le rôle électif et la taille de la commune. Les adjoints sont ainsi 24 % à consacrer plus de 35 heures à leur mandat municipal contre 16,7 % pour les conseillers délégués et 5 % pour les conseillers municipaux. Les adjoints consacrent également plus de temps au CCAS que les autres élus. La même relation se retrouve pour les communes. Les élus des communes de moins de 3 500 habitants sont 9 % à consacrer plus de 35 heures à leur mandat municipal, ils sont 35 % dans celles de plus de 10 000 habitants. Bien entendu les deux facteurs se cumulent : 37 % des adjoints des communes de plus de 10 000 habitants consacrent plus de 35 heures à leur mandat municipal (et 18,5 % d'entre eux plus de

25 heures au CCAS). Le mandat au social est donc très chronophage. Pour autant, cette implication ne se double pas d'une revendication systématique en matière d'indemnisation. 30 % des élus trouvent cette indemnité suffisante et 32,8 % insuffisante (20,1 % trouvent qu'elle n'est ni suffisante, ni insuffisante, 9,2 % n'en ont pas, le reste ne se prononce pas). Les adjoints et les hommes (qui sont souvent les mêmes...) se distinguent sur le sujet considérant que l'indemnité n'est pas assez importante.

Du point de vue fonctionnel, l'autonomie dont déclarent disposer les répondants est importante. Sur une échelle allant de 0 « aucune autonomie » à 10 « autonomie totale », la moyenne s'établit à 7,2 et ce alors même que tous les cas de figure se dessinent s'agissant de la présence du maire lors des réunions du CCAS (34,3 % d'entre eux sont présents systématiquement contre 26,4 % qui sont rarement présents). Reste que les élus qui siègent dans les CCAS souhaiteraient aller plus loin : ils sont 2/3 à penser que c'est l' élu en charge du social qui devrait présider le CCAS, cette position atteignant même 80 % dans les communes de plus de 10 000 habitants... Les élues sont d'ailleurs plus en phase avec cette évolution que les élus. Toutefois, de la même façon qu'il est difficile d'associer tous les élus à la gouvernance communautaire, la sectorisation et la spécificité du CCAS font que cette institution connaît le même genre de difficulté. Certes les membres non élus - qui sont la particularité des CCAS - sont bien associés pour 63 % des répondants. En revanche pour 41,4 % des élus du social leurs collègues qui ne siègent pas au CCAS connaissent mal cette institution ce qui peut éventuellement poser des difficultés, par exemple lors des arbitrages budgétaires. Cependant les élus du social revendiquent l'originalité de leur institution : pour 83,5 % d'entre eux la composition mixte du CCAS est un atout. Enfin, et même s'il faut être précautionneux au vu du faible nombre de réponse, les répondants insistent sur la complémentarité entre CCAS et CIAS.

Les répondants ont également eu à indiquer les changements intervenus dans les territoires en jugeant les évolutions entre des couples de mots. Les cinq couples de mots envisagés étaient les suivants : secteur public vs secteur privé ; département vs région ; intercommunalité vs département, commune vs intercommunalité et enfin CCAS vs CIAS. Pour le secteur public opposé au secteur privé, les opinions sont partagées, mais une majorité relative (40,8 %) perçoit un renforcement du secteur public. S'agissant du département et de la région, les répondants confirment la centralité du premier (51,9 % estiment qu'il a pris beaucoup plus ou un peu plus d'importance), ce jugement étant peut-être influencé par le rôle de l'institution départementale. En ce qui concerne maintenant le duo Intercommunalité vs département, c'est cette fois-ci la première qui est jugée avoir pris l'ascendant. Même si le département conserve une place importante, ce résultat révèle un glissement perçu vers l'intercommunalité qui reflète les évolutions institutionnelles des dernières années tout autant que le poids local pris par les EPCI. Le résultat pour le couple Commune vs intercommunalité

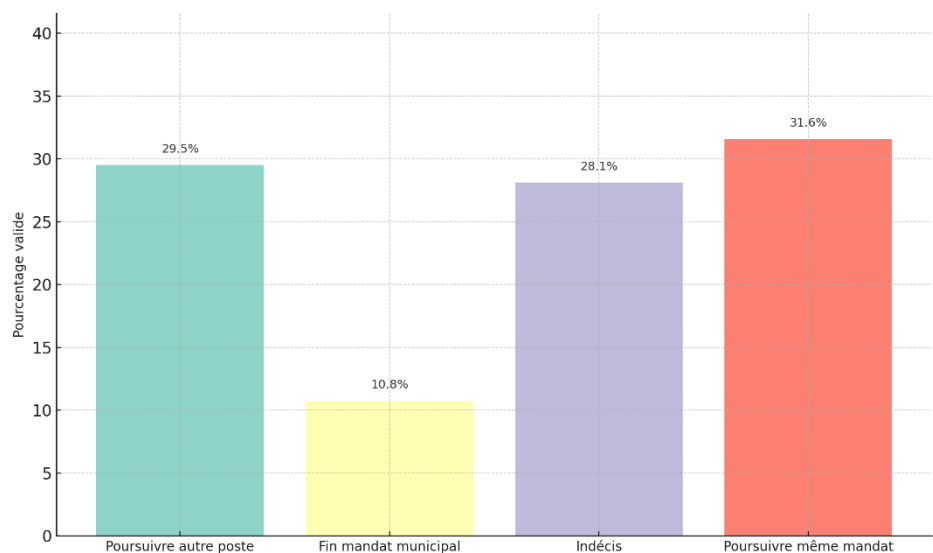
est particulièrement intéressant puisqu'une polarité nette se dessine : une moitié des élus valorise la proximité de la commune, l'autre note un renforcement de l'intercommunalité. Cette hésitation trahit aussi le dilemme d'élus qui sont littéralement pris entre ces deux institutions. Enfin dans le binôme CCAS vs CIAS, c'est le premier qui a pris l'ascendant pour 55 % des répondants : le CCAS a pris plus d'importance (35,3 % beaucoup plus d'importance, 19,7 % un peu plus d'importance). Il est probable que les jugements aient été faits à l'aune de l'expérience en matière de politique sociale. En l'espèce il n'est donc pas étonnant que le département et le CCAS, qui tous deux demeurent des référents centraux en matière d'action sociale locale, soient considérés comme les acteurs territoriaux les plus légitimes et visibles.

Conclusion et perspectives

Cette enquête vient combler un déficit de connaissance en éclairant la façon dont les élus conçoivent leur rôle dans l'architecture de l'action sociale locale tout autant que le sens et les objectifs qu'ils donnent à cette dernière. Si elle met en évidence les différences qui existent entre catégories d'élus et de communes, elle illustre également l'engagement fort des élus dans leur rôle social, une revendication de l'action publique en matière sociale à destination de publics et d'objectifs prioritaires, mais aussi des tensions croissantes liées à la raréfaction des moyens financiers et humains et aux transformations de la gouvernance territoriale.

Reste qu'à un an des échéances municipales, ce sont les perspectives qui sont essentielles. D'abord, sur le principe, 83,3 % des répondants disent comprendre les élus qui manifestent leur envie d'arrêter leur mandat municipal, signe d'empathie vis-à-vis des difficultés rencontrées par les autres élus. Ensuite lorsque l'on demande aux élus des CCAS ce qu'ils envisagent de faire à la fin de l'actuel mandat, les réponses suscitent quelques inquiétudes.

Figure 5 : Décision sur la poursuite du mandat municipal en 2026



Si l'on retire les quelque 11 % d'élus qui souhaitent mettre fin à leur implication municipale, les répondants se répartissent en trois blocs d'environ 30 % : celles et ceux qui veulent poursuivre au même poste que celui qu'elles ou ils occupent actuellement, celles et ceux qui souhaitent poursuivre à un autre poste et, enfin, les indécis, ce dernier groupe étant non négligeable. Cette distribution n'est pas linéaire. Les adjoints au maire sont les plus nombreux à vouloir continuer le même mandat (72,5 %). Ils se distinguent ainsi des conseillers municipaux délégués partagés entre indécision (23,3 %) et qui sont 2,5 fois plus nombreux que les autres à songer à arrêter leur mandat (26,7 %). Quant aux autres conseillers municipaux, ce sont les plus indécis (41,5 %). Ces deux derniers points interrogent car ces catégories d'élus constituent un vivier d'expérience essentiel pour la commune puisque les futurs adjoints sont en général issus de cette population. Or il semble bien que le poids que fait peser sur eux le mandat se manifeste nettement, témoignant en creux de la difficulté de leur situation et des conséquences fortes des sujétions que suppose l'exercice d'un mandat. Ce constat remet au cœur des questions celle d'un statut de l' élu local qui rende réellement possible l'engagement démocratique local. Il n'est pas neutre non plus de constater que le nombre d'indécis et, relativement, ceux souhaitant arrêter leur engagement municipal sont plus nombreux dans les communes de moins de 3 500 habitants, témoignant à nouveau des difficultés particulières de celles-ci. Ces indications sont d'autant moins à prendre à la légère que le degré de certitude quant à la décision est important (moyenne de 2,6 sur une échelle allant de 0 « je ne changerai pas d'avis », à 10 « je peux tout à fait changer d'avis »).

Méthodologie et profil des répondants

Cette enquête a été réalisée du 24 février au 20 mars 2025. 515 questionnaires bruts ont été exploités. Les répondants n'ayant pas systématiquement répondu à l'ensemble des questions, l'effectif maximum de réponses a été utilisé pour chaque question.

L'enquête confirme une structuration traditionnelle des profils des élus qui ont répondu à l'enquête sauf sur un point. En termes d'âge, la distribution des élus du social ne diffère pas celle des autres élus. La moyenne d'âge est de 61,7 ans, seuls 13,7 % d'entre eux ont moins de 49 ans alors que 58,5 % ont 60 ans ou plus.

Alors que les retraités représentent 25 % de la population française, ce taux monte à 44,2 % pour les élus des CCAS (50,8 % des femmes sont retraitées contre 42,3 % des hommes). Ce chiffre est l'un des indicateurs de la nécessité de disposer de temps pour exercer ce type de mandat. Reste que la moitié des élus sont encore en activité, à temps complet (32,7 %) ou à temps partiel (17,2 %). Si les trajectoires professionnelles sont diversifiées il faut cependant souligner que 53,1 % des répondants ont appartenu ou appartiennent à la sphère publique entendue au sens large auxquels il faut ajouter les 4,5 % de salariés d'une association/organisation à but non lucratif, marquant une porosité particulière de ces origines professionnelles avec l'univers du social.

Sur le plan des diplômes, une certaine hétérogénéité est observée. D'une part la population des élus interrogés est plus diplômée que le reste de la population française. Ainsi 22,3 % des répondants déclarent un niveau Bac + 5 ou plus (les femmes étant plus représentées dans cette catégorie). Cela n'exclut pas, d'autre part, que des profils moins diplômés soient représentés démontrant que l'engagement social ne repose pas uniquement sur des experts, mais sur une diversité d'acteurs. Pour autant, comme on peut s'y attendre, la répartition des diplômés varie également territorialement : les élus des grandes communes et EPCI sont plus diplômés et exercent des professions plus qualifiées.

La seule vraie distinction concerne la répartition genrée des élus. 80 % des répondants aux questionnaires sont des femmes, marquant combien la distribution des rôles électifs demeure différenciée entre hommes et femmes. Le domaine du social est toujours considéré dans les représentations comme « relevant » de l'expertise féminine. On retrouve également dans l'enquête les mêmes différences que dans la population globale des élus municipaux : si l'on ne constate pas de différence en ce qui concerne le rôle au sein des CCAS, les hommes sont néanmoins plus souvent adjoints, tandis que les femmes sont plus souvent conseillères municipales déléguées. De la même façon les hommes sont davantage élus dans les EPCI alors que les femmes y sont sous-représentées. Au final, le partage des rôles électifs continue donc d'être genré aussi bien s'agissant de la distribution des délégations que des postes de responsabilité.