

Le C.I.A.S

Un acteur public

pour la vie sociale des territoires



www.unccas.org



 Mairieconseils



L'UNCCAS, Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale

Véritable tête de réseau, l'UNCCAS a pour vocation de représenter, animer et accompagner les CCAS/CIAS aux niveaux départemental, régional, national et européen. Forte de ses 3 800 adhérents, l'union représente plus de 95 % des communes de plus de 10 000 habitants, 75 % des communes de 5 000 à 10 000 habitants. Elle compte également 1 750 CCAS de communes de moins de 5 000 habitants.

S'appuyant sur les compétences de ses adhérents (élus, professionnels de l'action sociale et représentants d'associations), leur connaissance des réalités locales et une représentation politique pluraliste des élus qui en sont membres, l'UNCCAS s'impose également comme une union politique. Ses multiples missions convergent toutes dans une direction fondamentale : apporter un outil technique et pratique d'envergure aux acteurs de terrain. Pour accompagner au mieux les élus locaux, l'UNCCAS s'appuie sur des partenaires, et notamment Mairie-conseils avec qui elle accompagne depuis plusieurs années les projets d'intercommunalité à vocation sociale.

Le réseau UNCCAS est structuré en délégations départementales et régionales et depuis 2001 en unions de CCAS/CIAS dotées de la personnalité juridique. Ces dernières assurent la représentation des CCAS/CIAS auprès des conseils généraux et régionaux mais aussi des services déconcentrés de l'Etat. A ce jour, 41 départements sont couverts par une union de CCAS/CIAS.

Site internet : www.unccas.org



Mairieconseils

Mairie-conseils, un service de la Caisse des Dépôts

Dans le cadre de ses missions d'intérêt général, la Caisse des Dépôts a confié au service Mairie-conseils un rôle d'information auprès des élus des communes de moins de 3500 habitants et un rôle d'accompagnement et de mise en réseau des élus des structures intercommunales. Pour réaliser ses missions, Mairie-conseils a noué des partenariats avec des organismes porteurs de réflexion et d'action en appui à l'évolution des territoires (réseaux nationaux, fédérations, associations, organismes publics, universités...), dont l'UNCCAS.

En liaison avec ces partenaires et en fonction des demandes exprimées par les élus, Mairie-conseils met au point et expérimente des outils et des démarches de travail, adaptables aux différentes situations, les aidant ainsi à aborder de nouvelles compétences et à élaborer leur projet de développement. Ces démarches et outils font l'objet de publications.

Cet ouvrage est le fruit des réflexions et expérimentations de l'UNCCAS et de Mairie-conseils, ainsi que du réseau des CIAS, outil de mutualisation créé en 2007 et animé dans le cadre de ce partenariat (cf. annexe 4).

Ainsi, au sein du pôle informations des collectivités territoriales de la Caisse des Dépôts, Mairie-conseils joue un rôle structurant, par son appui à l'émergence de territoires organisés, porteurs de compétences de développement.

Site internet : www.mairieconseils.net

Depuis plus de 10 ans, l'essor de l'action sociale intercommunale ne s'est pas démenti. En ce sens, la loi de cohésion sociale de 2005 a confirmé le rôle des communautés de communes et d'agglomération en leur confiant la possibilité d'exercer des compétences sociales d'intérêt communautaire.

Cette publication, réalisée par Christophe Piteux, conseiller technique à l'UNCCAS, et par Bernard Saint Germain, chargé de mission à Mairie-conseils, est aussi le résultat d'un partenariat fort, mené depuis plusieurs années entre nos deux structures. Aussi, nous formulons le souhait qu'elle soit utile aux territoires intercommunaux qui expriment très largement le souci d'enrichir la vie sociale de leurs habitants.

Annie Blanchard
Directrice de Mairie-conseils
Caisse des Dépôts

Daniel Zielinski
Délégué général de l'UNCCAS

P.7 Avant-propos

- P.7 ● L'action sociale intercommunale : une compétence à part entière au service des habitants du territoire, **par Bernard Saint Germain de Mairie-conseils / Caisse des Dépôts.**
P.10 ● L'intercommunalité est par essence source de solidarité, **par Daniel Delaveau, président de l'ADCF**

P.11 Préambule, par Patrick Kanner, président national de l'UNCCAS

P.12 Introduction : quel contexte général pour l'intercommunalité sociale ?

- P.12 ● La situation antérieure à la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005
P.13 ● Les changements opérés par la loi de cohésion sociale

P.14 Chapitre 1 ● Le contexte législatif de l'intercommunalité sociale

- P.14 I.1 Historique de l'intercommunalité et de l'intercommunalité sociale
P.14 I.1.1 L'intercommunalité en textes
P.16 I.1.2 La place de l'action sociale dans l'intercommunalité
P.17 I.2 Les apports de la loi de cohésion sociale : une «révolution» pour l'intercommunalité sociale
P.20 I.3 Le volet «intercommunalité» de la réforme des collectivités territoriales
P.20 I.3.1 Un renforcement programmé
P.21 I.3.2 Devenir du CIAS en cas de fusion d'intercommunalités : une clarification attendue

P.22 Chapitre 2 ● La pertinence de la mise en place d'une action sociale intercommunale

- P.23 2.1 Les enjeux en matière de développement social local
P.26 2.2 L'égalité de traitement
P.27 2.3 La mise en commun des moyens
P.28 2.4 Démarche intercommunale et dynamique d'analyse des besoins sociaux

P.31 Chapitre 3 ● Mener une action sociale intercommunale : les différents schémas possibles

- P.32 3.1 La répartition des interventions entre le niveau communal et le niveau intercommunal
P.38 3.2 La répartition des interventions entre l'EPCI et le CIAS
P.41 3.3 La question des transferts
P.41 3.3.1 Les transferts des attributions des CCAS
P.42 3.3.2 Les transferts de biens
P.44 3.3.3 Les transferts de personnels
P.45 3.3.3.1 Les fonctionnaires et agents contractuels affectés en totalité au service transféré
P.45 3.3.3.2 Les fonctionnaires et agents contractuels affectés pour partie au service transféré
P.46 3.3.3.3 La question du régime indemnitaire et des avantages acquis
P.47 3.4 Les conséquences financières de la création d'un CIAS
P.47 3.4.1 La commission d'évaluation des charges
P.47 3.4.2 Calcul des charges transférées
P.48 3.4.3 Impact de la nouvelle compétence sociale sur la dotation globale de fonctionnement intercommunale
P.48 3.5 Des solutions alternatives possibles ?

P.51 Chapitre 4 • La constitution d'un CIAS**P.51** 4.1 La plus-value apportée par la constitution du CIAS**P.51** 4.1.1 Un outil spécifique**P.58** 4.1.2 Un outil plébiscité par les autres acteurs du champ social dans le cadre d'un partenariat négocié et cohérent**P.63** 4.2 La procédure de création du CIAS**P.63** 4.2.1 Un préalable : la préexistence d'un EPCI**P.65** 4.2.2 Une étape nécessaire : la modification des statuts de la communauté**P.65** 4.2.3 La création du CIAS**P.65** 4.2.4 La constitution effective du CIAS**P.67** 4.2.5 Les premiers actes du CIAS**P.67** 4.3 Le fonctionnement du CIAS**P.69 Annexes****P.69** Annexe 1 : Ressources en ligne**P.70** Annexe 2 : Les résultats de l'enquête de 2010 UNCCAS/Mairie-conseils/ADCF**P.72** Annexe 3 : Extraits du discours introductif de Bernard Cazeau, président du conseil général de Dordogne, vice-président de l'Assemblée des départements de France, lors du congrès de Périgueux (décembre 2008)**P.73** Annexe 4 : Le réseau des directeurs/responsables de CIAS**P.74** Annexe 5 : La cartographie des CIAS**P.75** Annexe 6 : Les actions menées conjointement par l'UNCCAS et Mairie-conseils**P.76** Annexe 7 : Démarche proposée par Mairie-conseils et l'UNCCAS
Réflexion pour la création d'un CIAS : déroulement de la démarche

L'action sociale intercommunale : une compétence à part entière au service des habitants du territoire

Longtemps absente des préoccupations, ou épiphénomène de la construction intercommunale, la question de la vie sociale des habitants s'est peu à peu imposée comme un champ déterminant de l'attractivité des territoires. En ce sens, la loi de cohésion sociale de 2005 a constitué un acte fondateur en donnant à l'échelon intercommunal la légitimité pour intervenir. Ainsi, un bloc de compétence optionnelle nommé « Action sociale d'intérêt communautaire » a complété ceux déjà existants pour les communautés de communes et d'agglomération. Par ailleurs, le législateur a rappelé que ces EPCI (Etablissement public de coopération intercommunale) peuvent créer un CIAS pour gérer tout ou partie des compétences sociales intercommunales. Ce rappel a une dimension pédagogique et constitue, en soi, un événement : si l'intercommunalité d'action sociale est possible depuis 1953, l'ensemble des textes législatifs concernant l'intercommunalité n'en a pas refait mention. Il est par ailleurs judicieux que la création d'un CIAS ne revête pas un caractère obligatoire. En effet, exercer des compétences sociales d'intérêt communautaire relève avant tout d'une démarche de projet dans laquelle la création d'un CIAS s'inscrit comme un moyen et non pas comme une fin. Aussi, il est essentiel d'inscrire la démarche sociale intercommunale dans un ensemble d'enjeux et de mutations qui, globalement, existent sur l'ensemble des territoires.

Interventions sociales intercommunales : enjeux et mutations

Santé publique

Le maintien des populations en milieu rural est inévitablement lié à la présence de professionnels de la santé : médecin, infirmière, kiné, mais aussi désormais pharmacien, sans oublier les permanences de spécialistes¹.

Une offre de santé sous-adaptée menace à court terme toute la politique de maintien à domicile et risque de rendre moins pérenne l'installation de jeunes familles. Un travail de réflexion doit donc être mené dans le but de maintenir ou d'attirer les professionnels de la santé. L'élaboration d'un projet sanitaire et médico-social, réalisé en étroite collaboration avec les professionnels concernés, peut sans aucun doute favoriser l'attractivité du territoire.

Habitat - Foncier

L'offre locative des territoires demeure largement en deçà de la demande exprimée par les personnes qui y habitent déjà. Les jeunes sont fortement pénalisés et doivent souvent partir pour trouver à se loger. Quant à l'accession à la propriété, elle est pratiquement inenvisageable pour les jeunes couples ou les ménages modestes au regard du coût du foncier, et ce dans toute la France. Des expériences existent, qui montrent qu'une politique du logement social est possible et qu'il faut la promouvoir, notamment en ce qui concerne le parc public.

Les communautés de communes sont également nombreuses à réfléchir sur la mise en œuvre d'outils de maîtrise foncière et la remise sur le marché de logements vacants en apportant un soutien aux petits propriétaires bailleurs pour l'amélioration du bâti et l'aide à la gestion locative.

1 - Certaines zones urbaines sensibles connaissent les mêmes difficultés.

Par ailleurs, il faut adapter le logement aux personnes vieillissantes. En la matière, les nouvelles orientations de l'ANAH permettraient aux seuls propriétaires occupants de pouvoir bénéficier des aides financières jusqu'à présent accessibles aux propriétaires bailleurs. Dans un autre domaine, les communautés de communes exercent de plus en plus souvent des compétences liées aux aires de stationnement des gens du voyage alors qu'il s'agit, de plus en plus, d'une population en voie de sédentarisation : les politiques sociales locales seront de plus en plus interpellées par ce phénomène.

Les questions foncières, de l'habitat et de l'élaboration de documents d'urbanisme, sont encore très souvent abordées à l'échelon communal, alors qu'ils représentent des enjeux majeurs pour la cohésion sociale de l'intercommunalité, qui gagneraient à être pris en compte à ce niveau territorial. Les CIAS pourraient plus largement contribuer à la définition des enjeux liés au logement social.

Vie sociale - Solidarité

Les services aux personnes sont d'une grande importance au regard du redéploiement des ménages des villes vers les campagnes et du vieillissement de la population, point particulièrement sensible en milieu rural. Ils couvrent un très large public, de la petite enfance aux personnes âgées. Au-delà des différents niveaux de ressources, l'ensemble de la population devrait pouvoir en bénéficier.

Les problèmes de transport et de mobilité touchent la population dans son ensemble avec une acuité particulière pour les jeunes et les personnes âgées en milieu rural.

Enfin, la vie culturelle, à travers la diffusion de spectacles au plus près des habitants, mais aussi et surtout, l'animation et la création locale constituent un atout essentiel de la vie sociale.

Il a fallu de longues années pour que les situations de précarité en milieu rural ne soient réellement reconnues, comme si la campagne avait toujours été à l'abri des mutations économiques et des crises sociales.

En termes d'exclusion et de précarité, le milieu rural connaît toutefois quelques spécificités : l'accès au droit n'est pas toujours une démarche spontanée et bien des situations précaires sont dissimulées par les intéressés eux-mêmes. De nouveaux publics intègrent le dispositif RSA, comme les agriculteurs ou les artisans en difficulté qui le vivent comme un profond traumatisme.

L'offre de formation permettant l'accès ou le retour à l'emploi est particulièrement faible en milieu rural et un travail important est parfois entrepris à l'échelle intercommunale, notamment au niveau des Pays, au sein du volet social de leurs chartes.

Face à ces mutations, les territoires tentent d'apporter des réponses. On note un intérêt grandissant des communautés de communes pour la création de centres intercommunaux d'action sociale qui permettent la mise en œuvre d'une politique publique en coordonnant les acteurs locaux.

Ces besoins en services, en mobilité, en insertion sociale et professionnelle et en animation locale s'affirment alors que les réseaux traditionnels d'entraide s'effacent, et que l'on note un déclin du monde associatif qui jusqu'alors portait des actions importantes et d'utilité sociale. La déprise d'un bénévolat d'engagement dans la durée, la contrainte réglementaire toujours plus forte et la professionnalisation grandissante des modes d'intervention pousseront de plus en plus les collectivités locales à prendre le relais indispensable et à promouvoir une nouvelle organisation avec le monde associatif.

Les principaux enjeux du développement social en milieu rural peuvent donc se résumer ainsi :

- Maintenir les professionnels de santé notamment par l'élaboration d'un projet sanitaire et médico-social.
- Définir des politiques locales d'habitat social et de maîtrise foncière.
- Renouveler les coopérations avec le milieu associatif et approfondir les partenariats avec les conseils généraux et les organismes de sécurité sociale.
- Elaborer des politiques locales concernant le vieillissement, l'insertion, la jeunesse et la lutte contre les précarités et coordonner les initiatives locales.

L'intervention des intercommunalités est un facteur déterminant pour assurer la cohérence et la transversalité des projets. En ce sens, le CIAS, acteur public au service de la vie sociale du territoire, peut devenir un contributeur essentiel à la définition et à la mise en œuvre d'une démarche de développement social local.

Bernard Saint Germain
Mairie-conseils / Caisse des Dépôts

L'intercommunalité est par essence source de solidarité

En réalité, parler d'intercommunalité sociale est un euphémisme puisque ces structures ont pour mission d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres solidaires.

Cinq ans après son adoption, cette loi revêt des réalités très différentes d'un territoire à l'autre. Aujourd'hui, plus de 300 communautés ont choisi de prendre cette compétence à titre optionnelle. Néanmoins, soumise à la définition d'un intérêt communautaire, elle peut toucher des domaines aussi variés que le soutien aux personnes âgées, la mise en place d'une politique d'insertion, ou bien encore la protection des femmes battues. Sans oublier que nombre de communautés agissent en la matière, par exemple *via* leurs actions dans le champ de l'habitat. Enfin et surtout, cette compétence peut être exercée par un centre intercommunal d'action sociale (CIAS) doté d'une personnalité juridique autonome. On en dénombre 250 sur le territoire national et ils se révèlent souvent efficaces et complémentaires de l'action fournie par les communes, et dans certains cas par les CCAS qui ont perduré.

Plus globalement, le caractère polymorphe de l'action sociale se retrouve dans la multiplicité des intervenants. La répartition par blocs de compétences entre les échelons territoriaux étant impossible, la question se pose aujourd'hui plus en termes d'autorité organisatrice de l'action sociale. Le département s'impose déjà comme un coordinateur à un échelon global. A l'échelle infra-départementale, un nombre croissant de rapports affirment que l'intercommunalité est pertinente dans ce domaine. Ce guide démontre ainsi que les problématiques sociales actuelles dépassent largement les frontières communales et s'inscrivent davantage dans des logiques de bassin d'habitat ou encore d'emploi : zonages qui tendent de plus en plus à correspondre aux périmètres des intercommunalités de projet. Certes, celles-ci devraient permettre une politique publique de l'action sociale plus cohérente ; il n'en demeure pas moins que la commune reste l'échelon de proximité indispensable dans la mise en œuvre concrète de cette politique.

Or, dans la crise économique et sociale que connaît la France, les administrés ont plus que jamais besoin d'un service public fort et efficient dans ce domaine. Si nous n'avons pas encore atteint cet objectif majeur, espérons que le projet de loi de clarification des compétences prévu pour la fin d'année 2010 apportera aux élus, mais avant tout aux citoyens, plus de clarté. Toutefois, une source d'inquiétude perdure, celle des financements. Alors que les départements ont du mal à voter leur budget en équilibre, l'heure est également à l'inquiétude au sein du bloc local. Les associations ne pouvant assumer seules l'accroissement de la demande d'aides, communes et communautés devront donc continuer à agir de concert dans l'esprit de solidarité qui a toujours été le leur.

Daniel Delaveau

Président de l'Assemblée des Communautés de France

Nos concitoyens sont très attachés aux relations de proximité qu'ils entretiennent avec leurs élus locaux. Pour autant, les petites communes éprouvent de nombreuses difficultés à répondre à l'ensemble des attentes des usagers, a fortiori en milieu rural, où les moyens nécessaires à la mise en œuvre d'une véritable politique d'action sociale de proximité sont limités. Le CCAS, lorsqu'il existe, en est alors réduit à sa plus simple expression...

Mais dès lors qu'elle est conjuguée au niveau intercommunal, l'action sociale des petites communes prend une toute autre dimension. Au-delà de la démarche purement pragmatique qui consiste à mutualiser les moyens humains et financiers des communes concernées, l'intercommunalité sociale témoigne d'une même volonté de rassembler, de fédérer les différents acteurs autour d'un projet de territoire dans lequel le social en tant que facteur de cohésion territoriale a toute sa place.

Voilà pourquoi, à la suite de débats pour le moins tumultueux, relatifs au projet de loi libertés et responsabilités locales, l'UNCCAS s'est félicitée des avancées contenues dans la loi de cohésion sociale de 2005. Convaincue du bien fondé de l'intercommunalité en la matière, l'Union nationale des CCAS/CIAS s'est réjouie de cette nouvelle compétence optionnelle accordée aux EPCI, et plus encore de la volonté du législateur de clarifier les règles de création du CIAS et d'inciter à sa mise en place effective. Un sentiment partagé si l'on en croit les 700 participants rassemblés au congrès de Périgueux, organisé en décembre 2008 par l'UNCCAS grâce au soutien de Mairie-conseils et de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Car sans être nouveau, le centre intercommunal d'action sociale n'en demeure pas moins un outil précieux, voire incontournable dans certains cas. Les différents EPCI qui en font fait l'expérience sont à cet égard les meilleurs ambassadeurs du CIAS : lieu d'analyse des besoins sociaux sur le territoire intercommunal, lieu de réflexion et d'interpellation des élus et des partenaires, lieu de coordination des acteurs, lieu d'initiative et de projet. Pour toutes ces raisons, l'UNCCAS voit dans l'action du CIAS une réelle valeur ajoutée dans le paysage de l'action sociale de proximité.

Ces perspectives de développement de l'intercommunalité sociale et des CIAS s'inscrivent dans le cadre d'une réflexion plus large autour de la territorialisation des politiques sociales, la question étant de définir un territoire d'intervention non pas universel mais simplement pertinent. Cette notion de territoire est récurrente à l'UNCCAS depuis plusieurs années. Elle prend aujourd'hui une dimension nouvelle à la faveur du développement des centres intercommunaux d'action sociale. Ces derniers sont en effet au cœur d'une dynamique territoriale qui réinterroge les acteurs locaux dans leurs pratiques et leur conception de l'action sociale. Ce faisant, les CIAS sont bien les artisans d'un service public social local, à la rencontre de trois exigences exprimées par les usagers : proximité, équité, qualité.

Patrick Kanner

Président national de l'UNCCAS

Quel contexte général pour l'intercommunalité sociale ?

La situation antérieure à la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005

Au 1er janvier 2010, la France compte 2 606 structures intercommunales à fiscalité propre. Or, 52 % de ces intercommunalités déclaraient en 2004 mener des actions en relation avec le domaine social, sans que cela repose sur une quelconque base légale puisque les interventions sociales de ces intercommunalités ne relevaient ni d'une compétence obligatoire, ni d'une compétence optionnelle au terme du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Si les EPCI, établissements publics de coopération intercommunale (communautés urbaines, de communes ou d'agglomération) intervenaient dans la sphère sociale, ils ne le faisaient que de manière parcellaire et/ou indirecte, par le biais de ces autres champs de compétence que sont le logement, l'habitat, le cadre de vie, la politique de la ville, l'insertion, la culture ou les loisirs.

Parallèlement, les maires ont pris conscience de la nécessité de s'associer et de travailler en commun pour améliorer quantitativement et qualitativement les services proposés aux habitants. Notamment dans les petites communes, et plus particulièrement en matière d'action sociale, les élus savent bien qu'ils ne parviennent pas à répondre (ou qu'ils répondent imparfaitement) aux difficultés et aux besoins, n'ayant pas les capacités financières, en équipements ou en personnels.

Une enquête publiée dans la Gazette des Communes du 10 janvier 2005 fait clairement apparaître que, si les maires ne souhaitent pas davantage de compétences en matière d'action sociale ou de santé (81 %), ils sont convaincus à 76 % que l'échelon intercommunal leur permettrait de mener une politique plus efficace.

Les chiffres atteignent même 78 % pour les communes de moins de 2 000 habitants.

Or, paradoxalement, si la moitié environ des 2 606 structures intercommunales à fiscalité propre, déclare intervenir dans le champ social, on ne dénombre qu'un peu plus de 300 CIAS.

Dans le même temps, si les données récentes de l'INSEE font état de l'existence de 7 573 CCAS/CIAS disposant d'une autonomie comptable, elles n'en recensent pas moins 27 075 CCAS déclarés existants mais sans autonomie comptable : il s'agit de CCAS sans comptabilité distincte, parce que trop petits ou disposant d'un budget annuel inférieur à 30 000 euros, et ayant demandé leur rattachement au budget communal.

Les CCAS des petites communes sont donc confrontés à de réelles difficultés en terme de moyens, qu'ils soient humains, matériels et/ou financiers et de ce point de vue, il apparaît que le regroupement au niveau intercommunal peut être une piste intéressante pour trouver des solutions et apporter une meilleure réponse aux besoins sociaux qui s'expriment sur le territoire intercommunal.

Les changements opérés par la loi de cohésion sociale

Les apports de cette loi feront l'objet de développements ultérieurs mais à ce stade, il importe d'indiquer que la loi du 18 janvier 2005 offre désormais une base législative incontestable à la mise en place d'une politique sociale à l'échelle intercommunale.

En effet, les communautés de communes et les communautés d'agglomération ont la possibilité de choisir un bloc de compétences optionnelles nouveau dénommé « Action sociale d'intérêt communautaire » dont l'exercice pourra être confié, en tout ou partie, à un centre intercommunal d'action sociale.

Quand on sait qu'aujourd'hui 93,1 % des communes adhèrent à un EPCI à fiscalité propre et que 87,4 millions d'habitants vivent dans des communes membres d'une structure intercommunale (sources DGCL, données 2009), cette compétence optionnelle nouvelle revêt donc une importance essentielle en terme de vie sociale du territoire et de services aux habitants².

Rapportés au fait que 52 % des intercommunalités déclarent intervenir dans le champ social, ces chiffres ouvrent un potentiel de développement considérable des CIAS sur la base de cette compétence nouvelle.

L'essentiel

- 34 000 communes de moins de 3 500 habitants et 28 000 de moins de 1 000 habitants
- 27 000 CCAS sans autonomie comptable
- Pour 76 % des maires, l'échelon intercommunal permettrait de mener une politique plus efficace en matière d'action sociale
- 2 606 Etablissements publics de coopération intercommunale représentant 93,1 % des communes
- 52 % des EPCI déclarent intervenir dans le champ social
- Plus de 300 CIAS constitués

Le contexte législatif de l'intercommunalité sociale

1.1 Historique de l'intercommunalité et de l'intercommunalité sociale

1.1.1 L'intercommunalité en textes

Les premiers débats sur le nombre de communes et le phénomène intercommunal remontent à l'Assemblée constituante. Au lendemain de la Révolution Française, Condorcet³ et Sieyès⁴, partisans du regroupement des 44 000 paroisses en 6 500 grandes municipalités, s'opposaient à Mirabeau⁵, soucieux de préserver l'héritage de l'ancien régime. La Constitution du 3 septembre 1791 donna raison à ce dernier avec un territoire national formé de 38 000 communes, situation qui a relativement peu évolué jusqu'à aujourd'hui.

Il faut attendre la loi du 22 mars 1890 pour connaître les premiers pas de l'intercommunalité avec la création des syndicats intercommunaux à vocation unique, loi complétée successivement par :

- un décret du 20 mai 1955 permettant d'associer au sein des syndicats des collectivités de niveaux différents,
- une ordonnance du 5 janvier 1959 offrant la possibilité de syndicats à vocation multiple et créant les districts,
- la loi du 31 décembre 1966 créant les communautés urbaines,
- la loi du 13 juillet 1983 créant les syndicats d'agglomération nouvelle,
- la loi du 5 janvier 1988 créant les « syndicats à la carte »,
- la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République instituant les communautés de villes et les communautés de communes,
- enfin la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement », qui réorganise le paysage intercommunal de la façon suivante :
 - Les métropoles d'au moins 500 000 habitants sont invitées à se structurer autour de la communauté urbaine,
 - Les territoires urbains d'au moins 50 000 habitants autour de la communauté d'agglomération, nouvel EPCI.

- Pour le milieu rural et les petites villes, c'est la communauté de communes qui est privilégiée. Au-delà de ce schéma de structuration des nouveaux équilibres intercommunaux, la loi met en place un corps de règles unifiées pour le fonctionnement et l'organisation de l'ensemble des structures de coopération intercommunale. Elle prévoit également des mesures fiscales et financières incitatives en vue de développer la taxe professionnelle unique dans les communautés d'agglomération.

Par la suite, de nombreux textes sont intervenus pour modifier le corpus de règles issu de la loi Chevènement :

- la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain,
- la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité,
- la loi du 2 juillet 2003 « Urbanisme et habitat »,
- l'ordonnance du 18 décembre 2003 modifiant la partie législative du CGCT,
- la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui a modifié substantiellement les dispositions du CGCT relatives à l'intercommunalité (elle prévoit notamment le regroupement possible des EPCI, la transformation des syndicats en EPCI à fiscalité propre, le renforcement de l'efficacité opérationnelle des EPCI, l'amélioration des relations entre communes et EPCI, notamment en matière de mise à disposition de services et de mise en place de services communs),
- la loi du 18 janvier 2005 d'orientation relative à la cohésion sociale, qui contient les dispositions modifiant les conditions de création du CIAS et donne une base légale à l'action sociale intercommunale.

L'essentiel

- Loi du 22 mars 1890 créant les syndicats intercommunaux à vocation unique
- Loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale : d'une logique d'intercommunalités au service des communes à une logique d'intercommunalités au service des habitants dans le cadre d'un périmètre de solidarité entre les communes membres
- Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

3 - [1743-1794] Philosophe, mathématicien, encyclopédiste, il fonda en 1790 avec Sieyès la "Société de 1789" et dirigea le Journal de la Société de 1789, la Bibliothèque de l'homme public (1790-1792), la Chronique de Paris (1792-1793) et le Journal d'instruction sociale (1793). Il fut député de Paris et présida l'Assemblée législative en 1792. Partisan des Girondins, il fut mis en accusation pour avoir combattu la constitution de 1793. Il fut arrêté en 1794 et se donna la mort dans sa prison.

4 - [1748-1836] Métaphysicien politique, député de Paris aux États généraux, il fut le rédacteur du serment du Jeu de Paume, proposa la fusion des trois ordres et la constitution des États généraux en Assemblée constituante. Il fut à l'origine de l'idée de la division de la France en départements. Membre de la Convention qu'il présida, il vota la mort de Louis XVI sans sursis ni appel au peuple. Sieyès fut membre et président du Directoire, puis consul. Il prépara le 18 brumaire et sous l'Empire, fut nommé comte et sénateur.

5 - [1749-1791] En 1789, il fut élu aux États généraux et contribua à leur transformation en Assemblée constituante. Il défendit les droits de liberté de la presse, participa à la rédaction de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et soutint la réquisition des biens du clergé. Partisan d'une monarchie constitutionnelle, il essaya de concilier ses théories avec les principes révolutionnaires. Il fut élu président de l'Assemblée nationale le 30 janvier 1791. Il est l'auteur de cette célèbre phrase déclamée face au représentant du roi portant l'ordre de dissolution de l'Assemblée constituante : « Allez dire à ceux qui vous envoient que nous sommes ici par la volonté du peuple et que nous n'en sortirons que par la force des baïonnettes ».

1.1.2 La place de l'action sociale dans l'intercommunalité

Il est remarquable qu'aucune des grandes lois relatives à l'intercommunalité et à la décentralisation, la plus récente étant la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui contient pourtant un volet important sur l'intercommunalité, n'ait évoqué la question des compétences sociales des structures intercommunales.

De la même façon, rien dans les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux structures intercommunales, qu'il s'agisse des systèmes communautaires ou d'autres formes d'intercommunalités tels que les syndicats, n'évoque la question sociale de manière explicite. Ceci explique sans doute que les structures intercommunales se soient saisies des questions sociales par le biais d'autres champs de compétences, aboutissant à un morcellement de cette intervention sociale.

Pourtant, l'intercommunalité sociale n'était pas totalement absente de notre législation, mais c'est dans des textes spécifiques à l'action sociale qu'il fallait la chercher.

- Ainsi le décret-loi du 29 novembre 1953 prévoyait déjà la possibilité de constituer des bureaux intercommunaux d'aide sociale, en indiquant en son article 10 l'existence obligatoire d'un bureau d'aide sociale dans chaque commune ou « groupement de communes constitué en application des dispositions de la loi municipale relative aux syndicats de communes ».

- Une circulaire conjointe du ministre de l'Intérieur et du ministre des Affaires sociales de 1966 incitait les préfets à promouvoir le regroupement au sein des bureaux intercommunaux d'aide sociale, selon les termes suivants :

« Votre attention est appelée sur l'intérêt d'un regroupement des bureaux d'aide sociale dans un cadre territorial approprié, en vue de les mettre en mesure de remplir pleinement la mission qui leur est dévolue par la loi dans le domaine de l'aide sociale, tant obligatoire que facultative ».

Ce texte a eu relativement peu d'effet, exception faite du département de la Dordogne qui fournit les plus anciennes formes d'intercommunalité sociale avec des groupements constitués dans les années 50.

- Le décret du 6 mai 1995 (articles 27 à 30) contenait des dispositions spécifiques à la composition du conseil d'administration du CIAS et à son fonctionnement (codifié depuis dans la partie réglementaire du code de l'action sociale et des familles aux articles R 123-I et suivants).

- Le code de l'action sociale et des familles et notamment son article L 123-5 prévoyait la possibilité pour plusieurs communes regroupées au sein d'un établissement public de coopération intercommunale de constituer un centre intercommunal d'action sociale, tandis que l'article L 123-4 modernisait la rédaction du décret de 53 et indiquait qu'un « centre d'action sociale exerce dans chaque commune ou chaque groupement de communes constituées en établissement public de coopération intercommunale les attributions qui lui sont dévolues par le présent chapitre ».

L'essentiel

- Décret-loi du 29 novembre 1953 autorisant la création de bureaux intercommunaux d'aide sociale
- Loi du 6 janvier 1986 autorisant la création de centres intercommunaux d'action sociale
- Loi du 18 janvier 2005 créant la compétence « Action sociale d'intérêt communautaire »

1.2 Les apports de la loi de cohésion sociale : une « révolution » pour l'intercommunalité sociale

Les évolutions législatives obtenues dans le cadre de cette loi ont pour origine la mobilisation de l'UNCCAS dans le cadre du projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales et du projet de loi de cohésion sociale, pour obtenir l'adoption d'un amendement reconnaissant aux communautés de communes et d'agglomération une compétence optionnelle nouvelle, la compétence « Action sociale d'intérêt communautaire ».

Dès novembre 2003, l'UNCCAS avait défendu, avec l'appui de ses adhérents et de nombreuses personnalités (députés, sénateurs, présidents de fédérations du secteur social et médico-social...), le principe de la présence de droit d'un CCAS dans chaque commune ou d'un CIAS rattaché à un établissement public de coopération intercommunale. Cette position affirmée avec force répondait à une proposition d'amendement sénatorial visant à rendre l'existence du CCAS optionnelle pour les communes qui le souhaiteraient.

Le « combat » mené par l'UNCCAS à cette occasion aura permis de faire émerger les problématiques propres aux petites communes (absence de CCAS constitué, pas de personnel, insuffisance, faiblesse voire absence de moyens dédiés à l'action sociale communale...). Il a également contribué à engager la réflexion sur les solutions leur permettant de se mettre en conformité avec leurs obligations légales, aussi bien sur le principe de la création du CCAS lui-même que sur la réalisation des missions qui lui sont confiées par le code de l'action sociale et des familles. Ces missions sont les mêmes quelle que soit la taille de la commune (instruction des dossiers d'aide sociale légale, coordination des interventions, analyse des besoins sociaux, action générale de prévention et de développement social).

Ainsi, à l'issue des débats relatifs à la loi « Libertés et responsabilités locales » (loi du 13 août 2004), un consensus s'établissait quant à la pertinence du recours au CIAS comme outil adapté pour remédier à l'émiettement des actions sociales sur des territoires restreints, et permettre le développement d'une politique sociale cohérente et efficace en appui aux petites communes, notamment rurales, dont les moyens sont limités pour répondre à l'ensemble des besoins sociaux de leurs populations.

Mais la conviction que le CIAS peut être un bon outil se heurtait à l'imprécision des textes relatifs aux CCAS, qui à parfois permis aux préfets - et parfois même aux élus - d'imposer le recours à l'unanimité pour la création du CIAS et le transfert des compétences des CCAS concernés. Ce principe comportait un risque important de blocage, puisque l'opposition d'un seul suffisait à mettre en péril le projet de création du CIAS.

L'amendement adopté en décembre 2004 dans le cadre du projet de loi de cohésion sociale⁶ sur proposition du gouvernement poursuit deux objectifs : inciter à la création de CIAS et faciliter cette création en assouplissant et en clarifiant les règles applicables en la matière.

Cet amendement modifie deux textes fondamentaux :

- Le code de l'action sociale et des familles dans sa partie relative aux CCAS/CIAS, en particulier l'article L 123-5, alinéa 4 ;

- Le code général des collectivités territoriales dans ses dispositions relatives aux communautés de communes et communautés d'agglomération (articles L 5214-16 et L 5216-5).

L'apport essentiel de cet amendement est d'ajouter à la liste des compétences optionnelles dont peuvent se saisir les communautés de communes et les communautés d'agglomération, la compétence « Action sociale d'intérêt communautaire ».

Ainsi, alors qu'auparavant, les communautés de communes devaient exercer des compétences relevant « d'au moins un des quatre groupes suivants » (protection et mise en valeur de l'environnement / politique du logement et du cadre de vie / création, aménagement et entretien de la voirie / construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire), elles doivent aujourd'hui le faire pour « au moins deux des cinq groupes suivants ».

Ainsi, il est remarquable que le nombre de compétences optionnelles à choisir pour les structures intercommunales ait augmenté lui aussi de 1, si bien que la création de ce bloc de compétence ne restreint pas le choix des intercommunalités mais l'augmente, incitation supplémentaire à opter pour ce champ d'intervention.

De même, les communautés d'agglomération devaient jusqu'à présent « exercer en lieu et place des communes au moins trois compétences parmi les cinq suivantes⁷ » ; elles peuvent désormais opter pour « trois compétences parmi les six suivantes ».

On ne retrouve pas pour les communautés d'agglomération l'accroissement parallèle du nombre de compétences à choisir. Il s'agit là de la traduction législative des débats qui ont présidé à l'adoption de l'article 60 de la loi de cohésion sociale et qui ont mis à jour les avantages multiples de la construction d'une politique sociale, intercommunale au sein des communautés de communes. De dimensions plus réduites que les communautés d'agglomération, celles-ci réunissent plutôt des communes de tailles modestes, pour lesquelles la mutualisation des moyens est nécessaire pour mettre en place des réponses adaptées et efficaces.

Le texte est en revanche particulièrement incitatif, quel que soit l'établissement public de coopération intercommunale concerné, lorsqu'il associe l'exercice de cette compétence à la création du CIAS. C'est en outre la première fois que le terme de « CIAS » apparaît dans le CGCT, dans ses dispositions propres à l'intercommunalité.

Cette évolution revêt également une valeur symbolique non négligeable puisque aujourd'hui, l'action sociale est perçue comme un axe stratégique d'intervention et revêt la même importance que la voirie ou la protection et la mise en valeur de l'environnement...

Paroles d'acteurs

● Nicole Brossard, directrice adjointe du CIAS de la communauté d'agglomération de Blois (Loir-et-Cher) :

« *Souhaitant une agglomération forte, le président de la communauté d'agglomération de Blois considérait l'action sociale comme une compétence inévitable. Celle-ci s'est assortie de la création d'un CIAS, dans un souci de mutualisation des services entre la ville centre et l'agglomération.* »

Au niveau des structures intercommunales, il est à noter que seules les communautés de communes et les communautés d'agglomération sont concernées par cette compétence « Action sociale d'intérêt communautaire ».

Les communautés urbaines sont écartées puisqu'elles n'ont que des compétences obligatoires et qu'il n'était évidemment pas question pour le gouvernement, pas plus que pour le législateur, de faire de l'action sociale une compétence obligatoire. Néanmoins, sur la base des règles générales présidant au fonctionnement des EPCI⁸, il est envisageable qu'elles se saisissent d'attributions à caractère social sur la base de compétences facultatives.

Les syndicats (à vocation unique ou à vocation multiple) qui exerçaient déjà des compétences sociales au travers d'un centre intercommunal d'action sociale peuvent continuer à fonctionner de la même manière.

L'essentiel

- Création d'un bloc de compétence optionnel « Action sociale d'intérêt communautaire »
- Apparition du CIAS dans le code général des collectivités territoriales
- CIAS directement lié à l'exercice de la compétence « Action sociale » des EPCI
- Clarification et simplification des conditions de création du CIAS
- Non remise en cause des syndicats exerçant des compétences sociales

7 - Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire / assainissement / eau / en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie, élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ou partie de cette compétence.

8 - Article L.5211-17 du CGCT : « Les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent à tout moment transférer, en tout ou partie, à ce dernier certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive. »

1.3 Le volet « intercommunalité » de la réforme des collectivités territoriales

1.3.1 Un renforcement programmé

Près de 30 ans après le lancement des intercommunalités, le phénomène intercommunal devrait connaître un nouvel élan, impulsé par la réforme des collectivités en cours et dont les quelques éléments connus à ce jour laissent présager un renforcement de cet échelon territorial.

Couverture nationale, tout d'abord : pour les prochaines élections municipales, toutes les communes encore isolées devront avoir volontairement rejoint une intercommunalité existante, ou constitué leur propre communauté si elle correspond à un territoire pertinent. A défaut, les intégrations d'office seront menées par les préfets.

Renforcement ensuite : la réforme devrait ouvrir de nouvelles délégations de compétence pour les intercommunalités, de la part de l'Etat ou des départements, et introduire une nouvelle procédure dite d'appel à délégation de compétence, que le conseil général pourrait engager auprès des communes ou des intercommunalités.

Logique « démocratique » : la réforme devrait entériner l'élection ciblée des conseillers communautaires lors des élections municipales ; les personnes inscrites en tête de liste seraient identifiées comme candidats aux sièges communautaires.

Rationalisation enfin, par la simplification du paysage intercommunal : suppression progressive des syndicats de communes, simplification – et incitation – à la fusion d'établissements publics de coopération intercommunale, facilitation de la définition de l'intérêt communautaire, simplification de la mise en commun de services entre établissements publics de coopération intercommunale et communes membres, extension des mutualisations de moyens entre ces mêmes établissements et leurs communes membres, etc.

Reste à souhaiter que ces regroupements ne se feroient pas sur le seul concept de « taille critique », mais bien sur la base des réalités locales et de la prise en compte du territoire « pertinent », lequel, selon les histoires, les contextes, les géographies..., pourra être constitué aussi bien par une communauté de communes de 3 000 habitants que par une agglomération de plusieurs centaines de milliers d'habitants.

Procéder autrement condamnerait à renforcer l'isolement des petites communes, dont les problèmes, dilués dans ceux de la « grande ville » seraient vite oubliés, avec un résultat très éloigné de la philosophie initiale de la loi de 92 qui voulait faire de l'intercommunalité communautaire un « périmètre de solidarité » entre les communes, et au service des habitants.

1.3.2 Devenir du CIAS en cas de fusion d'intercommunalités : une clarification attendue

Si le phénomène est assez rare aujourd'hui, la fusion d'établissements publics de coopération intercommunale devrait s'intensifier sous l'égide de la loi de réforme des collectivités territoriales, qui « incite » à la fusion mais aussi à la disparition progressive des syndicats de communes, dont les interventions seraient reprises par les communautés de communes. Or, il existe encore de nombreux syndicats qui gèrent des activités sociales, dans les secteurs de l'aide à domicile, des services à la personne, de l'hébergement des personnes âgées et de l'accueil des enfants, qu'il s'agisse d'établissements pour la petite enfance ou d'activités de centres de loisirs. Dans un certain nombre de cas, ces activités sont confiées à un centre intercommunal d'action sociale.

Dans toutes ces configurations, que deviendra le CIAS au terme de la fusion des deux entités dès lors qu'une seule d'entre elles disposait de compétences sociales et avait créé un établissement public dédié à leur mise en œuvre ?

Le code général des collectivités locales (article L 5211-41-3 III) dispose que l'établissement public de coopération intercommunale issu de la fusion reprend nécessairement à son compte l'ensemble des compétences optionnelles exercées par chacun des établissements fusionnés. Le bloc action sociale sera donc préservé, mais rien n'est dit dans le code sur le devenir du CIAS.

Face à cette incertitude, l'UNCCAS et Maire-conseils ont sollicité auprès de parlementaires le dépôt d'une question écrite dont la réponse a été publiée au Journal Officiel du Sénat daté du 27 août 2009.

Le ministère de l'Intérieur rappelle que dans le cadre d'une fusion d'EPCI à fiscalité propre, l'ensemble de leurs biens, droits et obligations sont transférés à l'établissement public issu de la fusion. Dans ce cadre, le CIAS créé par l'un des EPCI pour exercer la compétence « action sociale d'intérêt communautaire » sera de droit rattaché au nouveau groupement issu de la fusion⁹.

En revanche, précise l'administration centrale, si plusieurs groupements fusionnés ont créé chacun un CIAS, le nouveau groupement ne pourra évidemment en conserver plusieurs. Il devra donc procéder en deux temps : prononcer par délibération la dissolution des CIAS existants, puis créer un nouveau CIAS sur la base de l'article L 123-5 du code de l'action sociale et des familles, et réorganiser les activités, la base et les services des CIAS dissous pour les rattacher à ce nouveau CIAS.

Cette solution permettra également de désigner un nouveau conseil d'administration, dont la composition devra naturellement refléter le conseil communautaire issu de la fusion d'EPCI jusqu'alors distincts. Il appartiendra à ce conseil d'élaborer les règles qui présideront à la représentation des communes, le nombre de conseillers du nouvel établissement étant probablement plus élevé (un conseil d'administration de CIAS comprenant au maximum 16 conseillers communautaires).

L'essentiel

- Une réforme des collectivités territoriales qui veut renforcer et simplifier le paysage intercommunal
- Garantie de la préservation du CIAS en cas de fusion d'intercommunalités

La pertinence de la mise en place d'une action sociale intercommunale

Si l'intercommunalité, notamment en matière d'action sociale, concerne l'ensemble des communes, elle constitue un enjeu essentiel pour les plus petites d'entre elles confrontées à l'instar des grandes villes, aux problèmes de populations de tous âges en situation de fragilité – physique ou morale – ou connaissant des difficultés d'ordre personnel, familial, économique ou professionnel.

Ainsi, les problèmes d'exclusion, de distorsion des liens familiaux, de logement, de chômage ou encore de vieillissement se posent dans les mêmes termes, parfois même de façon plus prégnante en raison de difficultés spécifiques aux petites communes (faiblesse des équipements, éloignement, isolement, etc.).

Parallèlement, les obligations légales des communes en matière d'aide sociale sont identiques quelle que soit la taille de la commune. Nombreuses sont les petites communes manquant de moyens pour répondre aux besoins de la population, tandis que l'exclusion sociale a souvent pour cause des phénomènes dont l'origine et les effets excèdent le territoire communal.

Dans quelle mesure le regroupement à l'échelle intercommunale et le développement d'une politique sociale à ce niveau peuvent-ils remédier à ces difficultés et lutter contre l'exclusion sociale ?

La mise en œuvre n'est pas simple et de nombreux freins existent :

- L'absence de CCAS constitué dans la commune, car il laisse à penser que le conseil général, dont les compétences en matière d'action sociale ont été considérablement renforcées (loi de juillet 2001 sur l'APA, loi de janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, loi de décembre 2003 réformant le RMI, loi d'août 2004 portant l'Acte II de la décentralisation), est le seul acteur de l'action sociale ;

- Le risque de provoquer une « inflation » des dépenses de l'intercommunalité (avec sa conséquence sur la fiscalité locale) pour des actions qui ne recueilleraient pas l'adhésion de l'ensemble de la population du territoire intercommunal ;

- La crainte que la coopération intercommunale dans un champ aussi sensible n'oblige les communes à partager le « risque social » et n'attire sur leur territoire de nouvelles populations en difficulté ;

- Le refus de prendre conscience des difficultés de la population ou la méconnaissance de ces difficultés faute d'analyse de la situation sociale du territoire.

- Des inquiétudes à l'idée d'être obligés de se dessaisir de biens (et des éventuelles ressources financières qui y sont attachées) appartenant en propre aux CCAS, notamment ceux reçus en dons ou legs ;

- Le souci des élus de conserver leur rôle d'interlocuteur privilégié (et de proximité) auprès de la population, ainsi que leur rôle de régulateur et de médiateur social.

Paroles d'acteurs

- Charles-Henri Delar, directeur du CIAS de l'île de Cayenne (Guyane) :

« Un long travail de sensibilisation des élus a été mené par le CIAS avec en chef de file sa présidente. Les élus ne percevaient pas toujours l'étendue possible des missions d'un CCAS et à fortiori d'un CIAS. Nous leur avons démontré que le CIAS pouvait être un outil formidable de mutualisation des projets et des financements. Le CIAS connaît depuis deux ans un taux d'endettement de zéro. Nous avons tout à gagner à aller ainsi de l'avant. »

- Didier Canart, directeur du CIAS de la communauté de communes des Coteaux Sézannais (Marne) :

« Dès ses premiers pas en 1992, la communauté de communes des Coteaux Sézannais débat de la justification d'une compétence sociale, mais à défaut d'unanimité se sépare sur la négative. Nous n'arrivions pas à nous entendre sur ce que cela pouvait recouvrir. Il existait une appréhension liée à l'image réductrice et coûteuse de l'action sociale. Dix ans plus tard, le bilan est sans équivoque. Les élus ont pris conscience que le social ne se réduisait pas à l'assistantat, la distribution ou le gaspillage, mais offrait des services répondant à des besoins variés. [...] Enfin, l'argument du coût ne nous est plus opposé car le CIAS a su démontrer sa rigueur dans la gestion de ses dépenses. Ainsi, en 2000, le montant de la subvention représentait 45 % du budget total du CIAS. En 2007, se réalisent le transfert intégral et la suppression de tous les CCAS et en parallèle le renforcement des attributions du CIAS qui crée de nouveaux services. Sur cette période de 10 ans, la subvention apportée au CIAS est passée de 45 % à 35 % de son budget total. »

2.1 Les enjeux en matière de développement social local

Les communes rurales et/ou péri-urbaines sont confrontées depuis quelques années à un double phénomène :

- D'une part, l'homogénéisation des modes de vie entre la campagne et la ville, dont les populations rencontrent des difficultés similaires, notamment en terme de conciliation entre vie familiale et professionnelle (les contraintes liées aux horaires de travail et au temps de déplacement résidence/lieu de travail occasionnant une demande forte en terme de services – garde d'enfant, activités péri et extra scolaires – et de flexibilité) ;

- D'autre part, un déplacement de populations actives et de classes moyennes (voire de retraités) vers la périphérie des villes pour des motifs liés à la recherche d'un foncier moins coûteux et d'un cadre de vie meilleur. Le milieu rural ou péri-urbain présente ainsi la spécificité d'accueillir ces nouveaux habitants, lesquels ont des habitudes de services qui renforcent la demande existante (transports, loisirs, accueil de la petite enfance, services publics...).

Les territoires ruraux et périurbains sont donc confrontés à ce double défi : comment répondre aux besoins que les habitants expriment localement (et les maintenir ainsi sur le territoire) en termes d'animation de la vie sociale, de services, de mixité et de cohésion sociale ?

En outre, le développement social des communes s'inscrit de plus en plus dans des politiques couvrant un territoire dépassant largement leurs limites (bassin d'habitat, bassin d'emploi, Pays...).

Paroles d'acteurs

- Philippe Thibout, directeur du CIAS de Mordelles (Ille-et-Vilaine) :
« La construction d'une politique sociale s'appuie sur la cohérence du bassin de vie. »
- Charles Henri Delar, directeur du CIAS de l'île de Cayenne (Guyane) :
« Constitué il y a près de 50 ans, le CIAS, porté par un SIVU réunissant 8 communes sur un petit territoire fortement peuplé (97 435 habitants), s'était en priorité mobilisé sur l'aide à domicile des personnes âgées et l'instruction de l'aide sociale. Avec l'exode rural, la forme de vie sociale de la famille guyanaise s'est dissoute et on compte de plus en plus de personnes âgées isolées. »

Il est évident que seul l'échelon intercommunal peut répondre à cette équation en offrant une base solide (y compris du point de vue des financeurs) à des projets de développement tels que la création de structures d'accueil de la petite enfance, la construction de logements sociaux, la mise en place de transports collectifs ou encore la gestion d'infrastructures culturelles ou de loisirs (piscines, centres de loisirs, équipements sportifs...).

Paroles d'acteurs

- Jean Pierre Garnier, président de la communauté de communes du pays de Chalindrey (Haute-Marne) :
« J'ai toujours considéré que l'action sociale menée à l'échelle intercommunale était la seule dimension possible car les CCAS de nos petites communes existent sur le papier mais se limitent souvent au repas des aînés. »
« L'intercommunalité nous a permis d'offrir les services de proximité indispensables au développement local de notre territoire. »

Faut-il rappeler que l'action sociale participe au développement économique des territoires autant qu'à leur développement démographique ? Personne n'ignore que l'ouverture d'une crèche ou d'une halte-garderie, la mise en place de services d'aide et de maintien à domicile sont synonymes de création d'emplois et garantissent le maintien des populations sur le territoire.

L'attractivité se mesure autant au travers de données objectives (transports, entreprises...) que subjectives, tenant à la qualité de vie (services publics, éducation, culture, logement...), qui conditionnent tout autant, si ce n'est plus, l'image positive du territoire.

Paroles d'acteurs

- Henri Cormier, président de la communauté de communes Bastides et Vallons du Gers (Gers) :
« Le social a pleinement un rôle à jouer sur nos territoires par l'apport de bien-être à la population mais aussi par la création d'emplois qu'il génère. »

L'enjeu est considérable pour le développement local. L'action sociale d'intérêt communautaire ouvre une opportunité dont les intercommunalités doivent se saisir au regard des potentialités qu'elle porte en termes d'enrichissement de la vie sociale des territoires et d'offre de services à la population.

De ce point de vue, mener une action sociale intercommunale rend le territoire attractif, l'offre de services démultipliée permettant de maintenir les populations en place et surtout d'attirer des populations nouvelles.

L'action sociale intercommunale permet aussi de donner du relief à l'existence et à l'intervention de l'intercommunalité : pour les habitants, une communauté de communes qui s'empare de la question sociale devient visible, concrète, car elle est acteur de leur vie quotidienne.

Paroles d'acteurs

- Caroline Vittori, directrice du CIAS de la communauté de communes de Catus (Lot)
« L'offre solidaire de services de proximité à toute la population et notamment en direction de la jeunesse fut le fondement de la politique sociale de la communauté de communes de Catus. Une politique voulue pour stabiliser, voire inverser la tendance démographique de cette petite communauté très rurale du Lot (17 communes, 5 000 habitants). »
- Henri Cormier, président de la communauté de communes Bastides et Vallons du Gers (Gers) :
« Je suis maire d'une petite commune et considérais qu'il manquait des services à la population. Le milieu associatif apportait certaines réponses en direction des personnes âgées ou de la petite enfance. Mais il semblait opportun que les collectivités se positionnent également sur une vision de territoire social. C'est à mon sens un atout majeur pour la vie et la survie de nos territoires ruraux profonds. »

Paroles d'acteurs

● Nicole Brossard, directrice adjointe du CIAS de la communauté d'agglomération de Blois (Loir-et-Cher), à propos de la mise en place d'un conseil de développement social :
 « Cette instance consultative a été voulue pour pérenniser et conforter l'implication des membres des anciens CCAS en travaillant sur des thématiques. Certains maires ont également voulu conserver ou installer une commission sociale locale. Ces travaux doivent alimenter la définition de la politique sociale de l'agglomération qui sera mise en œuvre par le CIAS et favoriser une large information, ascendante et descendante, des actions ou des réflexions engagées. »

Extraits de l'intervention de Frank Darty, du département développement social et services aux personnes de la Caisse centrale MSA lors du congrès de Périgueux (décembre 2008) organisé avec le soutien de Mairie-conseils Caisse des Dépôts :

« De quel « social » parle-t-on ? S'il s'agit de la création de services, pas de problème en termes d'attractivité. Mais le « social » recouvre aussi le service public pour les plus démunis, les exclus des villes. Il est moins visible mais tout aussi fondamental au niveau global de la qualité de vie. Le « social » doit permettre au territoire de « vivre », de créer une dynamique globale de territoire. La présence de « services » ne suffit pas. Cette vision du « social » ne se résume pas cependant à de l'animation de vie rurale. Le développement social local est une philosophie qui dépasse ses seules finalités.

La « territorialisation » du social peut être une réponse, mais de quel « territoire » s'agit-il ? Le territoire pertinent de l'action ? Le territoire légitime pour les élus ?

Cette distinction repose sur une vision de programmes publics descendants, visant à compenser les déficits. Il faut mobiliser les acteurs locaux et laisser du temps aux agents de développement social local pour faire des diagnostics et ne pas les contraindre à des objectifs de résultats. L'action sociale doit se situer du côté de la demande sociale et non de la commande publique. Il faut militer pour un « territoire de vie », au-delà de la vision instrumentaliste et légitimiste du territoire. »

2.2 L'égalité de traitement

Confier à l'intercommunalité des compétences en matière d'action sociale apporte la garantie d'une réponse équitable sur l'ensemble du territoire et permet d'exprimer la solidarité entre communes (dans l'esprit de l'intercommunalité tel qu'il a été conçu depuis 1992), puisque l'ensemble des habitants pourront avoir accès aux mêmes services, aux mêmes équipements, aux mêmes prestations dans le respect du principe d'égalité devant le service public.

C'est d'ailleurs cet aspect qui revient le plus fréquemment lorsqu'on interroge les administrés des intercommunalités sur la plus-value d'un traitement de la question sociale à l'échelle intercommunale.

Ainsi, au sein de la communauté de communes des Trois Pays (Pas-de-Calais), c'est la pression des habitants des communes voisines du bourg centre pour obtenir une extension de l'accès à l'épicerie sociale qui a conduit les élus à confier une compétence « action sociale », à l'intercommunalité, et à lui transférer la gestion de cet équipement via la création d'un CIAS.

Paroles d'acteurs

● Claudine Pagliuchi, directrice du CIAS de la communauté de communes du Jarnisy (Meurthe-et-Moselle) :

« Cette fois nous sommes vraiment engagés dans un projet de développement de services à visée sociale, correspondant aux demandes et aux besoins de la population, avec la garantie d'un accès égal sur l'ensemble des communes. »

● Bernard Colin, directeur du CIAS de la communauté d'agglomération du Carcassonnais (Aude) :

« Les petites communes ont adhéré à l'unanimité au projet de CIAS, qui leur apporte outre les services de maintien à domicile des personnes âgées, des propositions de développement de services « petite enfance » et « jeunesse » négociées commune par commune et contractualisées avec la CAF. »

2.3 La mise en commun des moyens

Nombreuses sont les petites communes confrontées à une insuffisance de moyens, d'ordre financier, humain et/ou matériel, et dans l'impossibilité de fait de développer les actions qu'elles souhaiteraient mettre en œuvre ou nécessitées par les besoins de la population.

De ce point de vue, il est évident que le premier intérêt de se regrouper à un niveau supérieur est de mutualiser les moyens mêmes modiques des uns et des autres, mais aussi d'optimiser leur utilisation, jusque-là dispersée, afin de mieux répondre aux demandes exprimées sur le territoire.

Quelques exemples :

- La mise en commun permet de réaliser des économies d'échelle : supervision d'un service de maintien à domicile par un seul encadrant là où les gestions communales nécessitaient plusieurs postes, regroupement des heures d'intervention d'aides ménagères pour assurer un volume horaire minimum autorisant à titulariser des aides à domicile dont les rémunérations ouvriront droit à des exonérations de charges patronales¹⁰...

- La mise en commun permet la professionnalisation des équipes : l'inflation des réformes législatives, la complexité des dispositifs et des conditions d'accès à la protection sociale sont croissantes et les élus locaux ont besoin de personnels spécialisés, compétents pour informer et accompagner les personnes dans leurs démarches administratives. La mise en commun de leurs moyens pourra ainsi permettre de recruter du personnel qualifié (un travailleur social pour l'instruction des dossiers d'aide sociale légale par exemple).

Paroles d'acteurs

● Yves Boury, vice-président de la communauté de communes de la Grande vallée de la Marne (Marne), adjoint au maire d'Ay chargé des affaires sociales :

« Lorsque l'on est élu et qu'une famille vient vous voir pour un problème, on a tendance à considérer que notre coup de pouce suffit alors que ce n'est que la petite partie de l'iceberg que l'on traite ! La professionnalisation de nos travailleurs sociaux est une véritable plus-value pour le CIAS. »

● Jean Pierre Garnier, président de la communauté de communes du pays de Chalindrey (Haute-Marne), à propos du recrutement de deux coordinatrices, maintien à domicile et petite enfance, initialement en emplois-jeunes, titularisées depuis :

« Les élus ont pris conscience de la valeur ajoutée procurée par une équipe professionnelle. Nous avons pu nous attacher des compétences sans trop de charges les premiers temps. Comme le résultat a satisfait tout le monde, nous avons décidé de pérenniser ces postes. »

● Hélène Bodot, coordinatrice du CIAS de Mundolsheim (Bas-Rhin), à propos des attributions du CIAS :

« Dans le même temps, le choix a été fait de lui transférer également les autres compétences exercées par les CCAS, comme l'aide sociale légale et le RMI. Les maires avaient le souci que l'accompagnement et la prise en charge des dossiers et des personnes soient assumés par un professionnel et non plus par les secrétaires de mairie ou les adjoints. »

● Philippe Thiboult, directeur du CIAS de Mordelles (Ille-et-Vilaine) :

« L'apport de l'intercommunalité est sans conteste la professionnalisation du personnel qui nous permet de bâtir des réponses pertinentes dans des domaines variés et complexes. »

- La mise en commun permet de fédérer les moyens nécessaires pour supporter les investissements inhérents à la construction d'équipements lourds, là où une commune seule n'aurait pu assumer ni l'envergure du projet, ni son coût : établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, unité Alzheimer, crèche...

2.4 Démarche intercommunale et dynamique d'analyse des besoins sociaux

Initier un projet social intercommunal nécessite un important travail préalable d'échanges et de concertation entre les élus et l'intercommunalité. Par ailleurs, la notion d'intérêt communautaire attachée à l'action sociale intercommunale renvoie au principe de subsidiarité, et donc à une appréciation particulièrement fine de ce qui doit relever d'une initiative intercommunale et de ce qui reste d'intérêt communal, et donc du ressort de chaque CCAS ou commune.

Ces deux constats amènent à un troisième : le projet intercommunal en matière sociale doit s'appuyer sur une analyse et une connaissance fines des réalités du territoire, tant en terme de ressources qu'en terme de handicaps.

Définir ce qu'ils souhaitent engager ensemble à l'échelle communautaire implique pour les élus de disposer d'une compréhension optimale des questions sociales, dans leur diversité.

Partant de là, la filiation avec la démarche d'analyse des besoins sociaux, mission essentielle des CCAS/CIAS, apparaît naturellement.

Schématiquement, l'analyse des besoins sociaux combine quatre dimensions :

- Une photographie statistique du territoire, qui permet une appréhension des réalités sociales par le prisme des chiffres et des indicateurs, et qui par le jeu des analyses croisées permet d'identifier des tendances, des évolutions, des risques d'aggravation... livrant donc une première analyse à partir de données « froides » ;

- Une identification des « réponses sociales » existant à l'échelle du territoire ou dans son environnement proche (structures d'accueil, dispositifs d'aides mis en place par les acteurs institutionnels et associatifs, permanences, points d'accès à l'information... qu'il s'agisse d'animation, de prévention, de réparation, d'insertion...);

- La recherche des besoins « sociaux » non satisfaits et/ou non exprimés. Elle s'effectuera directement auprès de la population, par différentes méthodes (questionnaires, réunions publiques...), mais aussi auprès des acteurs du territoire en les faisant s'exprimer cette fois non plus sur les chiffres, mais sur leur perception des évolutions sociales et sociétales du territoire (profil des demandeurs, fréquence des demandes, précarisation des situations, évolution des familles, facteurs de risques...);

- L'élaboration d'une maîtrise d'ouvrage sociale¹¹ sur le territoire par la préconisation d'actions issues de l'analyse croisée des éléments d'information recueillis à partir des trois démarches précédentes.

De fait, un certain nombre d'intercommunalités cheminent en parallèle sur ces deux voies : la réflexion sur un projet intercommunal en matière d'action sociale et la réalisation d'un diagnostic ou d'une analyse des besoins sociaux de la population du territoire.

Tel a été le cas par exemple pour la communauté d'agglomération du Grand Roanne (Loire), dont l'une des préconisations aura été la mise en place d'un centre intercommunal d'action sociale.

L'UNCCAS s'efforce depuis plusieurs années d'outiller son réseau afin que la pratique de l'analyse des besoins sociaux se développe et se « professionnalise » : fiches techniques, journées de sensibilisation, formations, guide méthodologique, outil de recueil et d'analyse statistique dédié aux communes de moins de 20 000 habitants (PHARES)...

¹¹ - Au vu des éléments présentés précédemment, on aura compris que l'analyse des besoins sociaux dépasse de loin le seul traitement statistique de l'information et qu'elle doit s'intéresser à toutes les « facettes » de la vie sociale de la collectivité, qu'il s'agisse de l'offre de services, de l'animation, des phénomènes de précarité, eux aussi appréhendés sous leurs différents aspects : précarité sous l'angle monétaire mais aussi en termes de lien social, d'accès à la culture et aux loisirs, d'isolement, etc. Voir sur ce point le travail mené par l'UNCCAS avec la DIISES restitué sous la forme d'un fascicule intitulé « Nouveaux indicateurs pour une meilleure connaissance locale de la pauvreté ». En téléchargement libre sur www.unccas.org, rubrique Publications/Éditions

Le dispositif se complète avec l'expérimentation d'une démarche nouvelle de « diagnostic social intercommunal » qui associe un travail sur les données du territoire et un processus d'auto-diagnostic par les acteurs locaux, élus ou partenaires (institutionnels, collectivités locales, associations, services publics...). Il se fonde sur la confrontation entre ce que disent les indicateurs et les représentations, le ressenti, la perception qu'ont les acteurs locaux des réalités sociales de leur territoire.

Trois intercommunalités aux profils divers sont engagées dans cette expérimentation : communauté de communes Artois Lys (Pas-de-Calais), communauté de communes Lodévois et Larzac (Pyrénées-Atlantiques) et Communauté de communes de Castillon Pujols (Gironde).

L'essentiel

- Une action au service du développement économique et du développement social local des territoires
- Une opportunité pour mettre en œuvre une action sociale et une offre de services solidaires et égalitaires
- Un atout incontestable dans le processus de professionnalisation de la réponse sociale
- Une réflexion optimale et « éclairée » lorsqu'elle est sous-tendue par une connaissance et une compréhension des réalités sociales du territoire

Mener une action sociale intercommunale : les différents schémas possibles

Le cadre législatif, modifié par la loi de cohésion sociale offre, dans le respect du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, une grande souplesse dans l'organisation locale de l'action sociale.

En fonction des contextes, des histoires et des configurations de chaque territoire, les élus pourront opter pour une répartition des interventions sociales entre les niveaux communaux et intercommunaux, en jouant sur la complémentarité et en s'appuyant sur les spécificités et les compétences de chaque acteur : EPCI, communes, CCAS, CIAS, partenaires institutionnels et associatifs...

Paroles d'acteurs

- Yves Boury, vice-président de la communauté de commune de la Grande vallée de la Marne (Marne) :

« Paradoxalement, les réticences ne sont pas venues des maires mais de leurs adjoints et des associations. Ils craignaient de ne plus être en capacité d'aider et de continuer leurs actions. Ceux qui étaient réfractaires constatent aujourd'hui que le fonctionnement du CIAS ne vise pas à l'hégémonie, bien au contraire. »

- Bernard Bazinet, président du CIAS de Nontron (Dordogne)

« Notre CIAS est toujours porté par le SIVU, car sur les 15 communes concernées, 12 font partie de la communauté de communes, deux autres sont concernées par d'autres communautés et une ne fait partie d'aucune collectivité. »

- Henri Cormier, président de la communauté de communes Bastides et vallons du Gers (Gers) :

« Nous n'avons pas investi sur le portage de repas, bien structuré par le milieu associatif. Nous avons tout de même souhaité apporter un soutien par une aide de la communauté de communes (subvention) et du CIAS (mise à disposition d'un véhicule et d'un agent). Nous sommes désormais présents sur le territoire et nous prendrons le relais des services assurés par des associations si pour des raisons de fonctionnement elles nous en font la demande. Le CIAS se portera peut-être à l'avenir sur la petite enfance - les structures associatives connaissant des difficultés - et les adolescents. Nous sommes prêts à réagir et à construire des réponses avec les associations. »

3.1 La répartition des interventions entre le niveau communal et le niveau intercommunal

Les communes disposent aujourd'hui de la possibilité de transférer à la structure intercommunale à laquelle elles adhèrent certaines de leurs compétences en matière d'action sociale, regroupées au sein du bloc « Action sociale d'intérêt communautaire¹³ ».

La première étape consiste donc à transférer ses compétences, selon les règles classiques s'appliquant aux EPCI, à savoir les principes de la majorité qualifiée¹⁴ :

- Un vote favorable de deux tiers des communes représentant la moitié de la population de l'intercommunalité ;

- Un vote favorable de la moitié des communes représentant les deux tiers de la population intercommunale¹⁵.

La deuxième étape est la définition de l'intérêt communautaire en matière d'action sociale¹⁶. Elle est fondamentale car elle détermine ce que les communes souhaitent faire ensemble.

Il s'agit d'appliquer à l'action sociale le principe de subsidiarité, en fonction duquel on détermine les actions prioritaires au niveau intercommunal, quelle qu'en soit la raison : économie d'échelle par la mutualisation des moyens, coordination des interventions, meilleur service à la population, etc.

Il appartient à chaque commune, à l'occasion de la définition de cet intérêt communautaire, de déterminer ce qu'elle est le mieux à même de réaliser elle-même, et ce qu'elle souhaite voir pris en charge par le niveau intercommunal¹⁷.

Cette démarche peut s'appuyer sur un diagnostic territorial évaluant les manques, les besoins, les exigences et les souhaits en termes de partage de l'action sociale entre le niveau communal et le niveau intercommunal.

13 - Quel que soit le schéma choisi, il est important de maintenir un lien étroit entre les communes et l'intercommunalité, articulation essentielle et nécessaire. Le transfert de compétences sociales à l'intercommunalité et la création du CIAS ne doivent pas faire disparaître la préoccupation sociale des élus communaux. Nous sommes convaincus qu'il ne peut y avoir d'intercommunalité sociale réussie sans une forte implication de ces élus dans le projet social intercommunal.

14 - Article L 5211-17 du CGCT : « Ces transferts sont décidés par délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux se prononçant dans les conditions de majorité requise pour la création de l'établissement public de coopération intercommunale ».

15 - Article L 5211-5 du CGCT relatif aux modalités de création des EPCI.

16 - Rappel : dans le cadre des communautés de communes (article L.5214-16 IV du CGCT), ce sont les conseils municipaux des communes qui définissent l'intérêt communautaire à la majorité qualifiée requise pour la création de l'EPCI (toutes les communes du territoire intercommunal doivent donc se prononcer sur l'intérêt communautaire) tandis que pour les communautés urbaines (article L 5215-20 I du CGCT) et d'agglomération (article L 5216-5 III du CGCT), c'est l'organe délibérant de l'EPCI qui a la charge de cette définition à la majorité des deux tiers.

17 - A noter la mise à disposition par Mairie-conseils d'outils méthodologiques simples sous forme de questionnaires remis à chaque commune membre de l'intercommunalité et lui permettant de déterminer ce qu'elle fait, ce qu'elle souhaite faire, ce qu'elle voudrait voir exercer au niveau intercommunal, seule ou avec différents partenaires. L'exploitation de ces questionnaires permet d'identifier des points de consensus qui jetteront les bases de la définition de l'intérêt communautaire.

Paroles d'acteurs

● Clarisse Diop, directrice du CIAS du Pays de l'Ernée (Mayenne) :

« Une étude du centre d'étude et d'action sociale de Laval sur la précarité et la pauvreté en milieu rural avait fait ressortir que s'il n'y avait pas de problèmes sociaux aigus dans le Pays de l'Ernée, pour autant le manque de structures ou de politique ad hoc masquait une réalité qu'il convenait d'analyser plus précisément.

Cette étude a permis de sensibiliser plus encore les élus de la communauté de communes à la dimension sociale de l'intercommunalité. Une commission sociale fut créée pour étudier plus avant quel type d'action pourrait être soutenu par l'EPCI. Elle procéda dans un premier temps à des enquêtes auprès des maires et de leurs CCAS pour recenser les initiatives existantes et les souhaits d'action à mener à l'échelle communale ou intercommunale. Trois thèmes apparurent fédérateurs : insertion sociale et professionnelle, coordination gérontologique, coordination des acteurs.

Avec l'appui d'une stagiaire en IUP politique sociale et santé publique, une autre étude fut menée, élargie aux partenaires associatifs et institutionnels pour compléter le diagnostic. La restitution des conclusions déboucha sur le lancement de trois commissions de travail restreintes autour de l'enfance et la jeunesse, la gérontologie et l'insertion - lutte contre l'isolement, pour poser les jalons d'un projet global. La communauté de communes a intégré la compétence sociale dans ses statuts en avril 2003 et acté la création d'un CIAS en janvier 2004. »

● Didier Canart, directeur du CIAS de la communauté de communes des coteaux Sézannais (Marne) :

« Quelques élus motivés parviennent à constituer un groupe de travail composé des élus de toutes les communes afin de réaliser un diagnostic de l'existant, recensant les attentes et propositions. Ce diagnostic a mis à jour la réalité de chaque commune et supprimé certains préjugés. La création d'un CIAS a été décidée. Cela nous semblait la meilleure voie pour obtenir les moyens d'une politique sociale intercommunale. »

● Bernard Colin, directeur du CIAS de la communauté d'agglomération du Carcassonnais (Aude) :

« L'inventaire des ressources en matière d'action sociale des communes, équipements, services publics, associatifs et des besoins dans les quatre secteurs clés - personnes âgées, RMI, petite enfance et jeunesse - a été déterminant pour la création du CIAS. Cela a permis de répondre aux demandes des petites et moyennes communes et aux exigences de nos différents partenaires. »

● Claudine Pagliuchi, directrice du CIAS de la communauté de communes du Jarnisy (Meurthe-et-Moselle) :

« L'essentiel pour bâtir une politique sociale communautaire est de ne pas se précipiter mais de procéder par étapes, d'analyser l'existant et toutes les spécificités locales de la manière la plus approfondie possible. On a consacré une année à l'organisation de rencontres avec les élus pour recenser les attentes et les besoins et leur présenter l'outil CIAS, avec le soutien de l'UNCCAS. Ces données furent complétées par des enquêtes menées auprès de la population sur la petite enfance et le maintien à domicile. A partir de là, nous avons vraiment pu aboutir à un diagnostic partagé, et à une définition commune des compétences transférées à l'intercommunalité. »

La philosophie de la notion d'intérêt communautaire et du principe de subsidiarité doit faire comprendre à chacun que l'intercommunalité sociale agit comme un catalyseur : elle n'est pas forcément synonyme de perte de pouvoir ou de prérogatives. Elle offre aux communes la possibilité de définir au mieux ce qu'elles souhaitent conserver, et de bénéficier pour le reste de services nouveaux ou améliorés.

A titre d'information, on peut citer la circulaire DGCL NOR/LBL/B/04/10075/C du 15 septembre 2004 relative aux nouvelles dispositions concernant l'intercommunalité introduites par la loi libertés et responsabilités locales : l'intérêt communautaire est la « ligne de partage au sein d'une compétence entre les domaines de compétence transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau communal. En d'autres termes, c'est le moyen pour certaines compétences expressément énumérées par la loi de laisser au niveau communal ce qui peut l'être et de transférer à l'EPCI ce qui exige une gestion intercommunale ».

La loi renvoie aux élus locaux la responsabilité d'élaborer leurs propres critères pour définir ce qui relève ou pas de l'intérêt communautaire, étant entendu qu'il doit s'agir de « critères objectifs ». La circulaire DGCL du 15 septembre 2004 précise ainsi que « L'intérêt communautaire paraît plutôt devoir être défini au moyen de critères objectifs permettant de fixer une ligne de partage stable entre les compétences communautaires et celles qui demeurent de nature communale, qu'il s'agisse d'opérations, zones et équipements, existants ou futurs ».

Les critères de référence sont concrètement de deux ordres, technique et politique. La difficulté inhérente à l'action sociale, qui touche essentiellement à l'humain, est que les solutions strictement techniques sont peu adaptées. On peut certes s'appuyer sur des repères réglementaires (accueil des enfants de moins de six ans, accompagnement à domicile des personnes âgées les moins dépendantes classées en GIR 5 et 6...), mais c'est avant tout la volonté politique de « faire ensemble », de « faire plus » et de « faire mieux » qui sera déterminante, d'où l'importance du travail préalable à mener par les élus, pour dessiner le profil de l'action sociale intercommunale qu'ils souhaitent mettre en place.

Sans prétendre donner une recette, voici quelques clés pour la définition de cet intérêt communautaire, sur la base des recommandations de la DGCL¹⁸, rappelées dans la circulaire précitée :

- Il importe de concilier la méthode des critères et le recours aux listes. La DGCL recommande ainsi de ne pas se limiter à une liste d'équipements ou d'opérations au sein des compétences transférées, et de n'y recourir que si les critères établis ne permettent pas de délimiter avec suffisamment de précision la frontière entre les compétences des communes et celles de l'EPCI.

Une liste d'équipements ou d'opérations aura nécessairement un caractère limitatif, et subordonnerait toute nouvelle intervention de l'EPCI à une modification statutaire ; elle ferait, le cas échéant, obstacle à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un projet novateur, alors même que l'objet des EPCI à fiscalité propre est « l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet de développement et d'aménagement dépassant l'échelle communale ».

Exemple

Plutôt que d'indiquer que tel ou tel établissement ou service pour personnes âgées sont d'intérêt communautaire, privilégier une rédaction plus dynamique et ouverte du type :

Mise en place et gestion d'une politique en faveur des personnes âgées :

- service de soins à domicile,
- portage de repas à domicile,
- tous services en gestion directe, en prestation de services avec des associations ou par convention avec des organismes publics participant à cette politique,
- participation à toutes les actions développées par le conseil général dans le cadre de sa compétence de coordination gérontologique générale,
- ou toute autre action répondant aux besoins de la population âgée du territoire intercommunal.

- Une rédaction précise est préférable à des formules générales, dans le respect de la jurisprudence administrative en matière de délégation proscrivant les délégations « générales et absolues ». Le juge administratif a ainsi pu considérer comme illégale une définition trop imprécise des compétences des intercommunalités (Conseil d'État, 7 janvier 2004, ville d'Hautmont c/ syndicat du Val-de-Sambre, n°217251).

Cette décision concerne la définition des compétences d'un syndicat intercommunal mais on peut raisonnablement penser que la solution serait identique pour les statuts d'une communauté de communes. Les exigences posées par les lois du 13 août 2004 et du 18 janvier 2005 en termes de réécriture des statuts suite à la (re)définition de l'intérêt communautaire occasionneront probablement des contentieux en la matière.

Extrait de l'arrêt du 7 janvier 2004 :

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond qu'aux termes de l'arrêté du préfet du Nord en date du 11 mai 1962, le syndicat intercommunal du Val-de-Sambre (SIVS) a pour objet l'étude et la réalisation de projets de toute nature intéressant l'aménagement du Bassin de la Sambre ; qu'eu égard à l'imprécision de cet arrêté, la cour administrative d'appel de Douai a commis une erreur de droit en jugeant que ces dispositions suffisaient à transférer au SIVS la compétence pour exploiter une usine d'incinération de résidus urbains ».

- Evaluer avec précision les conséquences financières et humaines des transferts de charges¹⁹.

- L'intérêt communautaire ne peut être constitué par la distinction entre l'investissement et le fonctionnement au sein d'une compétence, dès lors que le principe de la mise à disposition de plein droit des biens utilisés à la date du transfert pour l'exercice de la compétence considérée commande que l'investissement et le fonctionnement relèvent de la même personne publique, dès lors que lui sont transférées « toutes les obligations du propriétaire ». Ces obligations portent aussi bien sur le fonctionnement attaché aux biens transférés que sur les dépenses d'investissement.

- Expliquer concrètement aux élus la démarche et ses conséquences juridiques sur l'exercice des compétences, le transfert d'une compétence ou d'une partie de celle-ci à l'intercommunalité s'analysant comme un abandon de compétence, interdisant à l'avenir aux communes d'intervenir dans le champ considéré.

La pratique est quelquefois aussi éclairante que les textes réglementaires. À partir de l'examen d'un certain nombre de statuts d'EPCI, on peut noter le recours à des critères de nature très différente. Leur mention ici n'a d'autre prétention que de donner des pistes de réflexion complémentaires pour accompagner les élus dans la tâche complexe et déterminante qu'est la définition de l'intérêt communautaire :

- critères « temporels » : sont déclarées d'intérêt communautaire les actions nouvelles de tel ou tel champ de compétence ;
- critères géographiques : sont déclarées d'intérêt communautaire les actions dont le champ d'intervention et la fréquentation dépassent les limites communales (organisation de centres de loisir sans hébergement par exemple) ;
- critères économiques : sont déclarées d'intérêt communautaire les actions portant création et/ou préservation des emplois et contribuant au maintien de la population sur le territoire ;
- critères de « bonne gestion administrative » : sont déclarées d'intérêt communautaires les interventions permettant de réaliser des économies d'échelle ou d'aboutir à une gestion rationalisée ;
- critères quantitatifs : sont déclarés d'intérêt communautaire les équipements disposant d'une capacité d'accueil dépassant un certain seuil ;
- critères qualitatifs : sont déclarés d'intérêt communautaire les projets et actions contribuant à resserrer le lien social, améliorant la qualité de vie des habitants de l'intercommunalité, favorisant le développement durable du territoire...

Ces critères peuvent évidemment être utilisés cumulativement pour déterminer qu'une action relève ou pas de l'intérêt communautaire. Par exemple, on considèrera que sont d'intérêt communautaire, les crèches et haltes-garderies d'une capacité d'accueil d'au moins 30 places et susceptibles d'être fréquentées par des enfants de différentes communes membres de l'intercommunalité.

En termes d'action sociale, comme pour tout autre domaine de compétence où cette notion s'applique, la définition de l'intérêt communautaire est une étape essentielle pour deux raisons :

- elle déterminera le champ des interventions possibles du CIAS au travers des compétences transférées à la communauté ;
- si cet intérêt communautaire n'était pas défini dans le délai imparti, c'est l'intégralité de la compétence sociale qui basculerait des communes vers l'intercommunalité, comme c'est la règle pour toute compétence pour laquelle l'intérêt communautaire n'aurait pas été défini. En d'autres termes, les communes s'interdiraient donc d'intervenir en matière d'action sociale puisque seule l'intercommunalité disposerait désormais de cette compétence, transmise de façon intégrale faute de définition de l'intérêt communautaire dans les délais prévus²⁰.

Les délais à respecter s'établissent de la manière suivante :

- deux ans après la publication de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 pour les compétences déjà exercées par les communautés ;
- jusqu'au 31 décembre 2006 pour les EPCI qui exerceraient déjà une compétence en matière d'action sociale (délai fixé par la loi de cohésion sociale elle-même, par dérogation à la loi du 13 août 2004)²¹;
- dans les deux ans suivant la prise de compétence pour les compétences nouvellement exercées par les intercommunalités²², à compter de l'entrée en vigueur de l'arrêté préfectoral prononçant le transfert de compétence.

En fonction de la définition de l'intérêt communautaire, on aura donc une répartition des interventions sociales entre les communes et l'intercommunalité qui pourra se compléter d'un partage entre le CIAS et les CCAS.

L'intervention de la communauté en matière d'action sociale au travers d'un bloc de compétence nouveau donnera lieu à une modification de ses statuts entérinée par une délibération du conseil communautaire et officialisée par un arrêté du préfet.

L'essentiel

- Une répartition des compétences communes/EPCI basée sur la définition de l'intérêt communautaire en matière d'action sociale
- La nécessité d'un travail préalable d'analyse et de concertation entre les élus
- Une mise en conformité avec les dispositions de la loi de cohésion sociale à échéance du 31 décembre 2006 pour les EPCI exerçant des compétences sociales

3.2 La répartition des interventions entre l'EPCI et le CIAS

La création du CIAS n'est pas une obligation pour la structure intercommunale, le code général des collectivités territoriales indiquant que la communauté de communes ou d'agglomération « peut » et non « doit » confier l'exercice de la compétence action sociale d'intérêt communautaire à un CIAS.

Paroles d'acteurs

- Renée Magnin, vice-présidente du CIAS de la communauté de communes de l'agglomération annemassienne (Haute-Savoie) :
« Le CIAS fut créé en 1993 avec pour vocation unique la gestion de l'établissement [d'hébergement pour personnes âgées dépendantes]. A aucun moment il ne s'est agi de lui transférer les actions sociales de compétence intercommunale d'ores et déjà gérées par le SIVMAA (soutien à un foyer de jeunes travailleurs ou subventions à des partenaires associatifs par exemple) ou de la compétence des CCAS. Le CIAS a été créé comme outil technique pour gérer un établissement pour personnes âgées, et il a fonctionné dans ce sens. »

Il appartient donc aux élus communautaires de déterminer quelles seront les attributions confiées au CIAS et quelles seront celles incombant à l'intercommunalité, voire à d'autres partenaires, dans un souci d'efficacité de l'action publique et non dans le cadre de velléités d'hégémonie de l'un sur l'autre.

Paroles d'acteurs

- Yves Lefebvre, adjoint au maire de Guines, communauté de communes des Trois Pays (Pas-de-Calais) :
« Dans le cadre de la révision des compétences de l'EPCI l'an passé, les services de proximité ont été basculés sur l'action sociale d'intérêt communautaire nouvellement définie. Celle-ci couvre le CIAS (réfèrent RMI, épicerie sociale et école de consommateurs), l'enfance et la petite enfance, le point emploi, gérés directement par la communauté de communes »
- Renée Magnin, vice-présidente de la communauté de communes de l'agglomération annemassienne (Haute-Savoie) :
« Pourtant, quelques années plus tard, la question s'est posée de confier au CIAS la gestion du centre aéré intercommunal, lequel fonctionnait dans le cadre d'un partenariat associatif. L'expérience a été tentée sur quelques années mais a vite montré ses limites, et il est apparu préférable de revenir à un lien plus direct avec la structure intercommunale. »

L'EPCI peut donc assumer certaines interventions, étant entendu qu'en sont exclues les attributions relevant de la compétence exclusive des CCAS dès lors que le législateur les leur a confiées de manière explicite. Pour ces attributions, le basculement à l'intercommunalité

ne pourra se faire que via un CIAS : il s'agit notamment des missions telles que l'instruction des dossiers d'aide sociale légale, la réalisation de l'analyse des besoins sociaux, la gestion en direct des établissements sociaux et médico-sociaux...

Par ailleurs, la loi met en place un mécanisme de transfert automatique des attributions des CCAS vers le CIAS mais celui-ci est explicitement lié à la création du CIAS.

A contrario, si l'EPCI ne crée pas de CIAS, ce transfert automatique n'opère pas. L'action sociale présente en effet la particularité d'être une compétence des communes confiée à un opérateur spécifique, le CCAS, établissement public administratif spécialisé, doté de la personnalité morale de droit public et distinct juridiquement de la commune.

Le CCAS, de fait, ne peut transférer tout ou partie de ses attributions qu'à un autre établissement spécialisé, le CIAS. En outre, dans le cadre de la création des structures intercommunales, le code général des collectivités territoriales n'envisage pas d'autres transferts que ceux opérant dans le sens communes / intercommunalité.

Il n'est donc pas possible que le CCAS transfère directement des attributions à un établissement public de coopération intercommunale.

Concrètement, quelles seraient alors les possibilités ouvertes à l'EPCI ?

- Le transfert des compétences sociales déjà exercées par les communes, à condition que la situation soit identique dans chaque commune ;
- La réintégration de certaines compétences des CCAS vers la ville avant leur transfert à l'EPCI; mais cela ne serait possible que pour les compétences ne relevant pas exclusivement du CCAS.
La petite enfance par exemple pourrait être transférée, ainsi que la gestion du logement social.

Notons également que la mise en place du CIAS et son développement peuvent être progressifs. Rien n'empêche de ne transférer que quelques attributions, le temps pour le CIAS de « faire ses preuves » et/ou le temps nécessaire pour faire évoluer les mentalités et intégrer cette organisation nouvelle de l'action sociale.

De ce point de vue, dans la plupart des cas, les CIAS ont vu leurs interventions renforcées avec le temps.

Paroles d'acteurs

- Jean-Pierre Garnier, président de la communauté de communes de Chalindrey (Haute-Marne) :
« Nous avons choisi en 1996 de monter une association pour mettre sur pied une politique de maintien à domicile car à l'époque nous ne savions pas quel serait le développement de ces services. La communauté de communes n'avait alors que quelques semaines d'existence. Ses compétences portaient sur le développement économique et les services à la population (maintien à domicile et petite enfance). La transition par une structure associative a permis d'asseoir et de confirmer l'intérêt et la viabilité des projets envisagés. La création de la structure CIAS s'est ensuite imposée. D'un point de vue légal, il devenait nécessaire de clarifier le cadre de nos interventions. Il convenait également de rendre lisible l'action publique intercommunale »

Paroles d'acteurs

● Philippe Thiboult, directeur du CIAS de Mordelles (Ille-et-Vilaine) :
 « L'histoire du CIAS de Mordelles commence au milieu des années 60. Six communes s'entendent et créent leur SIAS. Les compétences correspondaient à celles d'un bureau d'aide sociale. Le SIAS a connu ensuite une montée en charge progressive, complétant ses interventions : aide à domicile, gestion d'un EHPA, d'un SSIAD, développement d'actions en faveur des demandeurs d'emploi avec la création d'une association intermédiaire qui prendra son envol quelque temps plus tard. Les années 90 ont marqué une accélération, avec un développement exponentiel et une attention constante à la répartition égalitaire des services sur les différentes communes. La politique de l'enfance émerge alors, pour s'accélérer aujourd'hui. Une crèche multi-accueil vient d'ouvrir fin octobre et complète les dispositifs existants : ludothèque itinérante, jardin d'enfants, service de dépannage de nounous, espace jeux. »

Dans tous les cas, il paraît fondamental de maintenir et d'entretenir un lien très fort entre le CIAS et sa communauté de rattachement. Le projet social intercommunal ne pourra vivre et se développer que si la préoccupation sociale est partagée par l'ensemble des élus. De ce point de vue, introduire dans le règlement intérieur du conseil communautaire la nécessité d'aborder l'action du CIAS en conseil communautaire au moins une fois par trimestre semble une bonne garantie du maintien d'un lien étroit entre CIAS et communauté.

L'essentiel

- La création d'un CIAS n'est pas une obligation pour l'EPCI optant pour le bloc « action sociale d'intérêt communautaire »
- Le CIAS est un outil évolutif et ses attributions pourront s'enrichir au rythme de la redéfinition de l'intérêt communautaire

3.3 La question des transferts

Au préalable, il convient de rappeler qu'une commune ne peut déléguer une même compétence à deux structures intercommunales.

Ainsi, dans l'hypothèse où une commune, membre d'une communauté de communes, adhérerait par ailleurs à un SIVOM ou à un SIVU en charge de la compétence sociale, elle devrait renoncer au syndicat le jour où la communauté de communes à laquelle elle appartient déciderait de se saisir du bloc de compétence « action sociale d'intérêt communautaire ».

Paroles d'acteurs

● Bernard Bazinet, président du CIAS de Nontron (Dordogne), à propos d'une prise de compétence sociale par la principale communauté de communes.
 « Cela nous permettrait d'avoir une meilleure assise financière mais demande du temps, notre communauté est encore trop jeune sans doute. Par ailleurs, il faudrait que les trois communes isolées disposent d'une alternative. [...] C'est la fragilité d'un SIVU qui n'a pas de fiscalité directe. Il est à la merci de la volonté des communes, ce qui ne permet pas d'aller très loin dans l'investissement. [...] Il existe des services pour lesquels il est nécessaire de chercher quelle est la collectivité la plus apte à les porter et les développer. Or le SIVU ne s'avérerait pas l'outil le mieux adapté car ce sont surtout la commune-centre et les communes limitrophes qui étaient concernées par la petite enfance. On était donc bloqués par le comité syndical. L'option choisie a donc consisté à municipaliser la halte-garderie par la commune de Nontron. Lorsque la communauté de communes a été créée, le service a été transféré à l'intercommunalité dotée de la compétence enfance. »

La loi de cohésion sociale prévoit néanmoins le maintien de l'existant, et c'est une solution qui peut être tout aussi pertinente et légitime en fonction des contextes locaux.

3.3.1 Les transferts des attributions des CCAS

Ce transfert est de plein droit pour les attributions des CCAS relevant de l'intérêt communautaire. En d'autres termes, dès la réception en préfecture de la délibération créant le CIAS, les CCAS sont dessaisis de leurs attributions inscrites dans l'intérêt communautaire. C'est une disposition intégrée par la loi de cohésion sociale pour simplifier les transferts entre CCAS et CIAS. Jusque-là, les transferts devaient être actés par des délibérations unanimes de l'ensemble des CCAS et/ou des communes concernées chaque fois que la commune n'avait pas de CCAS constitué.

Le dispositif était donc très lourd et pouvait largement ralentir le processus de création du CIAS, puisqu'il fallait attendre que tous les conseils d'administration ou conseils municipaux se soient réunis et prononcés favorablement, et que les délibérations aient été reçues en préfecture.

Outre la question des délais, ce système avait l'énorme inconvénient de donner à chaque CCAS un droit de veto sur la création du CIAS. A défaut d'unanimité, le CIAS ne pouvait être créé et l'opposition d'un seul pouvait condamner le processus.

Paroles d'acteurs

- Claudine Pagliuchi, directrice du CIAS de la communauté de communes du Jarnisy (Meurthe-et-Moselle) :

« Il a fallu trois tentatives pour aboutir à la création du CIAS. La première, en 2004, ne réunit pas l'unanimité. Deux communes s'y opposent. Une nouvelle tentative, cette fois d'adoption à la majorité qualifiée, est tentée mais ne sera pas validée par le contrôle de légalité. Grâce à la loi de programmation pour la cohésion sociale de janvier 2005, le conseil communautaire décide de prendre la compétence d'action sociale d'intérêt communautaire. La création du CIAS est validée dans la foulée à la majorité absolue, et la décision entérinée le mois suivant par arrêté préfectoral »

Pour les attributions qui ne relèveraient pas de l'intérêt communautaire, c'est-à-dire dont les communes et les CCAS n'ont pas souhaité se dessaisir, la loi de cohésion sociale maintient le principe de l'unanimité. Le jour où l'on souhaitera confier l'une de ces attributions au CIAS, il faudra recueillir l'accord unanime des CCAS concernés, et obtenir des délibérations concordantes des communes membres de l'intercommunalité (à la majorité qualifiée) et de l'organe délibérant de l'EPCI²³.

Cette disposition répond à la crainte des élus de se voir privés de certaines actions au profit du CIAS en instaurant des règles strictes de transfert.

3.3.2 Les transferts de biens

Le CIAS est un établissement public administratif intercommunal. Il dispose de ses propres biens, mobiliers et immobiliers, exerce les droits et assume les engagements qui lui sont confiés par la loi ou par l'EPCI.

La loi d'orientation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a clarifié et simplifié les dispositions relatives à la création du centre intercommunal d'action sociale, sans pour autant fixer les procédures à suivre pour mettre en œuvre les transferts de patrimoine entre CCAS et CIAS.

Ce vide juridique a été comblé par loi relative à la fonction publique territoriale de février 2007, dans le sens d'un alignement sur les règles régissant les transferts de biens entre une commune et une intercommunalité.

Le nouvel article L.123-5 du code de l'action sociale issu de cette loi dispose ainsi que « Le transfert des biens, appartenant aux centres d'action sociale des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale, et nécessaires à la mise en œuvre des attributions transférées au centre intercommunal d'action sociale, s'effectue dans les conditions prévues par les articles L. 1321-1 à L. 1321-5 du code général des collectivités territoriales.»

Ces dispositions s'appliquent uniquement dans le cas où l'établissement public de coopération intercommunale aura créé un CIAS. Dans le cas contraire, seuls des transferts directs communes/EPCI sont envisageables, la loi ne prévoyant pas la possibilité d'un transfert entre un CCAS et un EPCI.

En outre, elles ne concernent que les biens affectés à un service, un équipement et/ou une mission transférés du CCAS au CIAS. Par exemple : le bâtiment hébergeant la crèche ou le foyer logement dont la gestion aura été transférée au CIAS.

Le principe retenu par la loi est celui d'un transfert direct entre chaque CCAS concerné et le CIAS via la règle de la mise à disposition, ce que rappelle l'article L.1321-1 du CGCT : « Le transfert de compétences entraîne de plein droit la mise à disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés à la date de ce transfert pour l'exercice de ces compétences. »

Le CCAS et le CIAS devront établir un procès-verbal contradictoire précisant la valeur du bien, sa consistance (bâti ou non bâti, description des bâtiments, surface...), sa situation juridique (qui en est le propriétaire), son état et l'évaluation de sa remise en état éventuelle ainsi que la nature des contrats et obligations pesant sur lui.

Article L.1321-1 du CGCT : « Cette mise à disposition est constatée par un procès verbal établi contradictoirement entre les représentants de la collectivité antérieurement compétente et de la collectivité bénéficiaire. Le procès verbal précise la consistance, la situation juridique, l'état des biens et l'évaluation de la remise en état de ceux-ci. »

Rappelons que l'article L.1321-2 indique quant à lui que cette mise à disposition s'opère gratuitement « lorsque la collectivité antérieurement compétente [lire le CCAS] était propriétaire des biens » et que « la collectivité bénéficiaire de la mise à disposition [lire le CIAS] assume l'ensemble des obligations du propriétaire » : pouvoirs de gestion, renouvellement des biens mobiliers, autorisation d'occupation des biens remis, perception des fruits et produits, actions en justice en lieu et place du propriétaire.

Ce régime garantit l'équilibre budgétaire des CCAS et du CIAS et le principe de non-rétroactivité des charges transférées aux structures intercommunales. En outre, il s'applique de plein droit lorsque les biens et services transitent par le patrimoine communal et intercommunal (articles L.5211-17 du CGCT).

Si le CCAS n'était que locataire des biens affectés au service transféré, le CIAS lui sera substitué de plein droit pour l'ensemble des droits et obligations résultant du bail et de tous les contrats conclus relatifs à l'aménagement, l'entretien ou la conservation du bien. Il incombera au CCAS de notifier cette substitution au cocontractant.

Enfin, si les biens étaient mis à disposition par la commune au CCAS, la solution est relativement simple puisque la commune est propriétaire des biens. Les biens correspondant aux compétences transférées à la communauté sont réintégrés dans le patrimoine communal et mis à la disposition de la communauté, laquelle pourra les affecter au CIAS.

En pratique et pour bien préparer les transferts, on pourra se livrer aux opérations suivantes :

- Pour les biens immobiliers :
 - procéder à un inventaire détaillé des immeubles mis à disposition ;
 - intégrer tous les coûts directs et indirects liés au fonctionnement ;
 - établir les règles précises de répartition des biens, de préférence les mêmes pour chaque commune ;
 - l'inventaire doit comprendre un état des lieux des bâtiments afin d'éviter toute surprise ultérieure (notamment en termes de gros travaux) ;

- déterminer qui assure la charge des assurances ainsi que les travaux d'entretien courants des bâtiments mis à disposition et des espaces verts, directement ou par convention : les services techniques municipaux, ceux de l'EPCI, le CCAS ou encore le CIAS.

- Pour les biens mobiliers :

- faire un inventaire des véhicules ;

- établir un inventaire des mobiliers (informatique, téléphonie, photocopieurs...) en prenant garde aux marchés en cours ;

- prévoir le renouvellement des biens mobiliers à la charge du CIAS.

3.3.3 Les transferts de personnels

Tout comme pour la question des transferts de biens, la loi d'orientation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, lorsqu'elle a refondu les modalités de création des CIAS, est restée muette sur les procédures à mettre en œuvre pour gérer les transferts de personnels entre CCAS et CIAS.

La loi du 19 février 2007 a tranché : à l'image des modalités de transfert de biens, c'est l'alignement sur les règles régissant les transferts de personnels entre une commune et une intercommunité qui a été retenu.

L'article L.123-5 du code de l'action sociale dispose donc désormais que « Le transfert du service ou de la partie de service des centres d'action sociale des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale chargé de la mise en œuvre des attributions transférées au centre intercommunal d'action sociale en application des deux alinéas précédents s'effectue dans les conditions prévues par le I de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales.»

Les dispositions de références concernant le transfert des agents affectés aux équipements et services transférés sont les suivantes :

- La loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ;

- Les dispositions du code général des collectivités territoriales régissant les transferts communes/EPCI, en particulier, l'article L.5211-4-1 :

« Le transfert de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre.

Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré en application de l'alinéa précédent sont transférés dans l'établissement public de coopération intercommunale. Ils relèvent de cet établissement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs.

Les questions relatives à la situation des fonctionnaires territoriaux exerçant pour partie seulement dans un service ou une partie de service transféré sont réglées par convention entre les communes et l'établissement public de coopération intercommunale après avis des commissions administratives paritaires concernées, dans le respect des conditions de statut et d'emploi fixées par la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. »

3.3.3.1 Les fonctionnaires et agents contractuels affectés en totalité au service transféré

Pour les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré, la solution retenue par le législateur est donc la voie de la mutation.

Concrètement, si le maintien à domicile a été défini comme relevant de l'intérêt communautaire et si la structure intercommunale s'est dotée d'un CIAS, les agents des CCAS employés dans les services à domicile suivront le transfert desdits services et deviendront agents du CIAS.

Les modalités du transfert font l'objet d'une décision conjointe du CCAS et du CIAS, prise respectivement après avis du comité technique paritaire compétent pour le CCAS et, s'il existe, du comité technique paritaire compétent pour l'établissement public (dans l'hypothèse où le CIAS vient d'être créé).

3.3.3.2 Les fonctionnaires et agents contractuels affectés pour partie au service transféré

Pour les fonctionnaires territoriaux exerçant pour partie seulement dans un service ou une partie de service transféré, la solution retenue par le législateur est celle de la mise à disposition selon la procédure établie par le code de la fonction publique territoriale : mise à disposition justifiée par une « nécessité de service », arrêté individuel de mise à disposition pris après accord de l'agent concerné, convention de mise à disposition passée entre la collectivité d'origine et la collectivité bénéficiaire du transfert (délibérations concordantes), consultation des commissions administratives paritaires concernées et durée maximale de trois ans (renouvelable par période n'excédant pas trois ans).

À noter que les agents contractuels recrutés pour une durée déterminée sont exclus du cadre de la mise à disposition aux termes du code de la fonction publique, s'agissant d'une position statutaire réservée aux fonctionnaires titulaires. Seuls les agents non titulaires employés en contrat à durée indéterminée peuvent désormais en bénéficier, conformément aux dispositions de la loi de février 2007.

Pour les agents non titulaires recrutés pour une durée déterminée, la solution doit être recherchée dans les dispositions de l'article L.5211-17 du CGCT, prévoyant que « Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. La substitution de personne morale aux contrats conclus par les communes n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant. La commune qui transfère la compétence informe les cocontractants de cette substitution. » Sur la base de ces éléments, on pourrait « couper en deux » le contrat par un avenant de transfert, comme on le ferait pour un prestataire de service. Il n'y a pas passation d'un nouveau contrat, ni création d'un nouvel emploi, et aucune disposition du droit de la fonction publique ne semble s'y opposer (sous réserve de l'appréciation souveraine du juge administratif)²⁴.

Une nouvelle piste peut également être recherchée dans les dispositions de la loi sur les parcours professionnels et la mobilité dans la fonction publique (loi du 3 août 2009). Son article 11 modifie en effet l'article 14 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 (reprise dans le code de la fonction publique) par l'ajout d'un « ter » qui stipule que « Lorsque l'activité d'une personne morale de droit public employant des agents non titulaires de droit public est reprise par une autre personne publique dans le cadre d'un service public administratif, cette personne publique propose à ces agents un contrat de droit public, à durée déterminée ou indéterminée selon la nature du contrat dont ils sont titulaires ».

Dans ce cas il y aurait lieu directement à l'établissement d'un nouveau contrat, lequel selon la loi doit reprendre « les clauses substantielles du contrat dont les agents sont titulaires, en particulier celles qui concernent la rémunération ».

La question des transferts pourra se compliquer pour les compétences soumises à la définition d'un intérêt communautaire : le transfert des agents ne sera pas immédiat dès la prise de compétence, mais progressif, au fur et à mesure des délibérations qui se prononceront sur la définition de l'intérêt communautaire (et de son éventuelle redéfinition et/ou extension).

3.3.3.3 La question du régime indemnitaire et des avantages acquis

L'article 64 de la loi du 12 juillet 1999 a prévu que l'EPCI pouvait « décider du maintien, à titre individuel, des avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée au profit des agents affectés dans cet établissement qui bénéficiaient desdits avantages au titre de l'emploi qu'ils occupaient antérieurement dans une commune membre de l'établissement public de coopération intercommunale ».

Cette option est de nature à rassurer les agents et à résorber leurs réticences éventuelles face à leur affectation à l'EPCI. Néanmoins, elle peut s'avérer complexe dans la gestion des ressources humaines de l'EPCI, puisqu'on pourra retrouver autant de statuts qu'il y a de communes membres; d'autant qu'en vertu de l'article 88 du statut général de la fonction publique, l'organe délibérant de l'EPCI ne peut fixer les régimes indemnitaires que « dans la limite de ceux dont bénéficient les divers services de l'Etat », et ne peut donc généraliser à l'ensemble du personnel intercommunal les avantages acquis collectivement dans chaque commune.

L'article L.5211-4-1 du CGCT prévoit quant à lui que les agents transférés conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable.

Cette possibilité peut entraîner une certaine complexité, chaque commune ou CCAS d'origine ayant mis en place son propre régime indemnitaire.

Il est donc nécessaire de parvenir à un accord préalable avec les représentants du personnel sur un régime unique applicable à tous, plus favorable pour respecter les dispositions du CGCT.

L'essentiel

- Un transfert de plein droit au CIAS des attributions des CCAS relevant de l'intérêt communautaire, un transfert à l'unanimité des CCAS pour les autres attributions
- Des règles de transferts de biens et de personnels CCAS/CIAS calquées sur celles régissant les transferts entre communes et intercommunalité
- Nécessaire recherche d'une harmonisation en termes de régime indemnitaire

3.3 Les conséquences financières de la création d'un CIAS

Créer un CIAS suppose d'évaluer les charges nouvelles transférées à l'EPCI de façon à ce qu'elles soient retranchées de l'attribution de compensation reversée par l'EPCI à ses communes membres.

3.4.1 La commission d'évaluation des charges

L'alinéa IV de l'article 1609 nonies C du code général des impôts précise, dans le cas d'un transfert de compétences de communes vers un EPCI à fiscalité propre²⁵ (dans notre cas, la compétence sociale), qu'une commission locale d'évaluation des charges doit être mise en place afin d'évaluer, pour chaque commune, les transferts de compétences réalisés, et de permettre un juste calcul de l'attribution de compensation.

Les conseils municipaux des communes membres de l'EPCI disposent chacun d'au moins un représentant au sein de cette commission, afin de permettre une juste représentation des parties engagées.

La commission peut se faire aider dans son travail par un cabinet de consultants externes, capable d'apporter l'expertise nécessaire à la juste évaluation des charges transférées.

3.4.2 Calcul des charges transférées

Il est extrêmement important pour chacun des partenaires d'évaluer au plus juste les coûts réels des charges transférées, qui seront déduits de l'attribution de compensation. Il s'agit donc aussi de tenir compte des coûts « invisibles » tels que les mises à disposition de personnel. De même, la vigilance s'impose pour l'évaluation des charges liées à un équipement.

Deux types de charges sont distingués dans la loi du 13 août 2004 (voir également circulaire du 15 septembre 2004) :

Les charges non liées à un équipement (dépenses de fonctionnement) :

Il s'agit :

- du coût réel de la compétence inscrit aux budgets lors de l'exercice précédant le transfert,
- ou du coût réel dans les comptes administratifs des exercices précédant le transfert sur une période de référence librement déterminée par la commission (la période de référence de trois ans du décret de 2000 a été supprimée pour plus de souplesse).

Le coût net est obtenu en retranchant, le cas échéant, le montant des ressources transférées affectées à ces charges.

Les charges liées à un équipement :

Il s'agit du coût moyen annualisé lié à l'équipement qui tient compte :

- du coût de réalisation ou d'acquisition de l'équipement ou "en tant que de besoin" de son coût de renouvellement,
- des frais financiers (liés à l'emprunt),
- et des dépenses d'entretien.

Le tout est rapporté à la durée de vie moyenne de l'équipement (par exemple, la durée d'amortissement M14) pour obtenir le coût moyen annualisé.

Le coût net annuel est obtenu en retranchant, le cas échéant, le montant des ressources transférées affectées à ces charges.

3.4.3 Impact de la nouvelle compétence sociale sur la Dotation globale de fonctionnement intercommunale

La DGF intercommunale²⁶ est calculée en fonction du coefficient d'intégration fiscal (CIF), qui varie en fonction des reversements de l'EPCI aux communes membres et du potentiel financier de la collectivité.

Transférer une charge diminue de facto le montant de l'attribution de compensation.

Le transfert de compétence amène quant à lui à une augmentation du CIF, ce qui peut aboutir à une bonification de la DGF si, relativement à la moyenne des autres EPCI, le CIF est amélioré.

Le gain potentiel, lié à une performance relative, est donc difficile à chiffrer à priori.

L'essentiel

- Une étape incontournable : la détermination des charges transférées par la commission d'évaluation
- Des perspectives en terme d'augmentation de la Dotation globale de fonctionnement

3.5 Des solutions alternatives possibles ?

Mettre en place un CIAS nécessite du temps, pour la réflexion, pour l'adhésion des élus à la démarche de transfert de compétences en matière d'action sociale, mais aussi pour la mise en œuvre opérationnelle (délibérations, modification des statuts, transferts financiers, transferts des personnels, création d'un nouvel établissement public...).

De nombreuses raisons peuvent pousser les acteurs locaux à rechercher une autre solution : des communes qui ne sont pas prêtes à abandonner leurs compétences, des intercommunalités qui ne souhaitent pas renforcer la palette de leurs interventions (pour des raisons de logistique, de gestion plus complexe...), ou, au contraire, des communes volontaires mais qui relèvent d'autres intercommunalités, etc.

Il s'agit de solutions partielles ou temporaires, mais qui peuvent permettre de ménager le délai, parfois nécessaire, à la maturation des esprits et des projets, et à l'apprentissage d'un travail collectif et collaboratif sur les questions de vie sociale du territoire.

Deux modalités doivent être présentées dans ce cadre : le recours au conventionnement et la mise en place d'un groupement de coopération sociale et médico-sociale.

3.5.1 La convention de partenariat

Il s'agit de la formule la plus légère. Le plus fréquemment, le conventionnement est mobilisé pour étendre le champ d'intervention d'un service géré par un CCAS aux communes voisines qui en sont dépourvues (service d'aide à domicile, portage de repas...).

La formule est souple puisqu'elle repose sur un processus conventionnel, sur lequel les collectivités partenaires ont toute liberté en terme d'engagements réciproques. De manière générale, la convention intègre les modalités d'intervention du service, règle la question du tarif appliqué aux usagers de la commune bénéficiaire ainsi que celle de sa contribution financière aux charges de fonctionnement.

Toutefois, dans la mesure où il porte atteinte au principe de spécialité territoriale qui s'impose à toutes les communes et à leurs établissements publics, ce procédé est soumis à l'appréciation du contrôle de légalité, et donc au « bon vouloir » du préfet, qui peut tolérer une telle dérogation, ou au contraire la refuser.

L'un des obstacles majeurs réside dans le fait que cette convention contrevient aux règles de la commande publique : dès lors qu'il s'agit d'activités relevant d'une logique de marché (ce qui est notamment le cas des services à domicile et à la personne), le préfet peut estimer nécessaire le recours aux procédures de mise en concurrence.

Le conventionnement reste néanmoins possible dans certaines circonstances que nous révèlent les pratiques locales. Les préfets acceptent cette solution lorsque les conditions suivantes sont réunies :

- la commune bénéficiaire de la « mise à disposition » du service n'a pas les moyens d'organiser seule un service identique,
- le service en question est susceptible, par nature, de rayonner sur des communes voisines (en général, la condition est remplie dès lors qu'il s'agit de services à domicile/à la personne),
- l'extension du champ d'intervention du service contribue à sa « rentabilité » et à son équilibre financier,
- l'extension, par convention, du ressort territorial d'intervention du service doit rester une solution provisoire, en attendant que la commune bénéficiaire organise son propre service, ou que l'intercommunalité dont elle dépend en prenne l'initiative.

3.5.2 Le groupement de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS)

Le groupement de coopération repose sur une logique de gestion mutualisée d'un service ou d'un établissement entre plusieurs opérateurs, qui peuvent être des personnes morales ou des professionnels libéraux.

À titre d'exemple, un CCAS pourrait s'engager aux côtés d'autres CCAS pour mettre en commun les heures d'aide à domicile qu'ils réalisent afin d'atteindre le seuil minimum requis par le conseil général pour autoriser le service et le financer. Il pourrait également s'engager aux côtés d'associations gestionnaires prenant en charge les interventions du week-end (que ne peuvent réaliser les CCAS). Une infirmière libérale pourrait encore intervenir ponctuellement sur le volet « évaluation de la perte d'autonomie » en lien avec le travail social de l'un des CCAS.

Néanmoins cette formule, encadrée par le code de l'action sociale et des familles (article L.312-7), n'est envisageable que pour la gestion de services et d'établissements sociaux et médico-sociaux, parmi lesquels on trouve principalement, pour ce qui intéresse les CCAS/CIAS, l'ensemble des structures dédiées à l'accompagnement du vieillissement, pour l'hébergement (EHPAD, foyer-logement, petites unités de vie, unités Alzheimer...) ou le maintien à domicile (services d'aide et d'accompagnement à domicile, services de soins infirmiers à domicile, portage de repas...).

Le recours au GCSMS ne pourra donc apporter la solution attendue en termes de mode de regroupement « alternatif » au CIAS ou au transfert de compétence communes/intercommunalité, que dans ce champ particulier de l'action médico-sociale à l'exclusion de tout autre (enfance/jeunesse, logement, insertion...).

En outre, la formule du GCSMS suppose la création d'une nouvelle personne morale, de droit public s'il n'est constitué que de personnes morales de droit public, de droit public ou de droit privé, au choix des membres, s'il associe personnes de droit public et personnes de droit privé (associations, professionnels de santé...).

Le GCSMS est en outre administré par un organe collégial, l'assemblée, et un exécutif, l'administrateur, désigné au sein de l'assemblée. Une convention constitutive indique l'objet du groupement et la répartition des tâches entre celui-ci et ses membres, ainsi que leurs apports respectifs.

Le gain en termes de formalisme et de « lourdeur administrative » (création d'une nouvelle personne morale) est donc relatif.

Néanmoins, la formule est d'une certaine manière moins contraignante que la convention de partenariat, puisqu'elle pourra répondre à la problématique particulière de CCAS voulant travailler ensemble alors qu'ils ne relèvent pas d'une même intercommunalité.

La constitution d'un CIAS²⁷

Le CIAS constitue donc une des réponses en matière d'action sociale intercommunale parmi celles dont disposent les élus locaux.

Pourquoi alors s'orienter dans cette voie ? Peut-être parce que le CIAS présente un certain nombre d'avantages, liés à son statut et à son positionnement particulier vis-à-vis de la structure intercommunale.

4.1 La plus-value apportée par la constitution du CIAS

4.1.1 Un outil spécifique

La plus-value du CIAS réside en premier lieu dans sa capacité juridique à fédérer les acteurs (dans le cadre de sa mission de coordination des intervenants publics et privés) et à conduire l'analyse des besoins sociaux de la population du territoire intercommunal.

En outre, la souplesse inhérente à la constitution du CIAS permet de lui confier une palette variée de compétences, allant d'une mission unique (gestion d'un service de portage de repas à domicile ou d'une maison d'accueil pour personnes âgées) au transfert de l'ensemble des attributions des CCAS.

Dans un contexte de développement de l'intercommunalité de projet via la compétence optionnelle « action sociale d'intérêt communautaire » et dans une logique de développement, un CIAS constitue très probablement la réponse appropriée à la mise en œuvre d'une politique sociale ambitieuse :

- d'une part, il bénéficie de la dynamique d'un établissement de mission, apte à porter des projets et à développer des actions. Il porte une dynamique de groupe dont peuvent émerger des projets plus réalistes, inaccessibles à l'échelle communale ;

- d'autre part, la création d'un nouvel acteur social avec des attributions clairement identifiées constitue une opportunité pour penser les objectifs et les moyens à mettre en œuvre dans ce domaine. Réfléchir à l'intérêt communautaire amène nécessairement à s'interroger sur ce que l'on souhaite faire ensemble et pourquoi on le souhaite. Dans ce cadre, l'analyse des besoins sociaux constituera un outil de réflexion précieux.

Au-delà des avantages liés à la mutualisation des moyens et des compétences et à l'égalité de traitement des habitants de l'intercommunalité, le CIAS apparaît comme un outil pertinent, qui vient appuyer les communes dans leurs relations avec les partenaires de l'action sociale :

- Le CIAS peut ainsi être un interlocuteur de poids vis-à-vis des partenaires institutionnels et notamment du conseil général, et infléchir plus facilement les décisions ou orientations qu'il prend. Représenter une quinzaine de communes et plusieurs dizaines de milliers d'habitants constitue en effet un poids politique non négligeable, qui peut faire pencher la négociation.

Paroles d'acteurs

- Philippe Thiboult, directeur du CIAS de Mordelles (Ille-et-Vilaine) :
« Nous sommes devenus une force politique. Quand nous avons négocié avec le département la convention pour la transformation des logements foyers en EHPAD en gardant la spécificité de logements éclatés, cela a pris neuf mois mais nous avons obtenu ce que nous voulions, grâce à l'appui des politiques. »
- Philippe Degeyne, vice-président de la communauté de communes du Pays de Vendôme (Loir-et-Cher) :
« Dernier impact et non des moindres, vis à vis du département : quand vous représentez une partie de l'ouest du département, vous avez un interlocuteur plus sensible à vos demandes que si vous êtes la ville centre avec une coloration politique différente de la majorité. »
- Françoise Barbolosi, directrice du CIAS de Saint-Gaudens (Haute-Garonne)
« Le conseil général demeure pour nous un partenaire privilégié et nos liens se sont renforcés depuis la création du CIAS : nous menons ensemble différentes manifestations comme le festival de la petite enfance ou la semaine des personnes âgées. Nous intervenons également dans le montage des dossiers APA, et il nous arrive de faire des visites avec les services APA du département. Je suis régulièrement invitée aux réunions des assistantes sociales de l'UTAMS (unité territoriale d'action médico-sociale) et parallèlement, j'invite l'UTAMS lorsque j'organise des réunions d'information. Nous partageons ainsi nos formations et nos informations à chaque fois que cela est possible. Ici, le département pousse fortement les acteurs à la constitution de CIAS. »

Certains conseils généraux ont d'ailleurs une politique incitative à la création des CIAS, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de leur politique d'insertion.

Paroles d'acteurs

- Agnès Breuillaud, directrice du CIAS de Cap de Gascogne (Landes)
« Avec le conseil général, nous entretenons des liens étroits, étant donné que notre président est aussi vice-président du département. Nos partenariats sont multiples : dans le cadre d'un service de garde sur des horaires atypiques au domicile des parents, le département a pris en charge la formation du personnel chargé de cette mission et a participé financièrement à cette opération. Le conseil général nous a aussi demandé d'être territoire pilote afin de mener une étude sur la création d'un livret de sortie d'hospitalisation des personnes âgées. Grâce à son centre de gestion, le conseil général dynamise les territoires et conseille les élus pour encourager et accompagner les créations de CIAS. Un agent a d'ailleurs été missionné dans cet objectif. »

Le CIAS peut en effet être perçu comme un partenaire réel et fiable, sur lequel peut s'appuyer le conseil général. Dans le domaine de l'insertion, certains conseils généraux n'hésitent pas à financer des postes ou à mettre des travailleurs sociaux à disposition du CIAS pour assurer l'instruction du RSA et le suivi social des bénéficiaires.

Le partenariat avec un CIAS simplifie la tâche du conseil général dans la mise en œuvre de ses politiques sociales en lui proposant une interface opérationnelle assurant le relais entre le niveau communal et le niveau départemental.

Paroles d'acteurs

- Bernard Colin, directeur du CIAS de la communauté d'agglomération du Carcassonnais (Aude) :
« Le CIAS est devenu une garantie d'efficacité, par exemple dans l'appui au développement de la coordination gérontologique ou l'instruction des demandes de RMI, alors que seul le CCAS de Carcassonne disposait d'une convention avec le conseil général. Le CIAS siégeant au sein de la CLI bénéficie d'une réelle reconnaissance, ce qui n'était pas le cas du CCAS. [...] Pour le conseil général, le CIAS représente une seule convention pour les aides ménagères et l'APA au lieu de cinq voire six conventions. Il en est de même pour le RMI avec un poste de coordination pour l'ensemble des 20 communes. C'est enfin un interlocuteur unique, qui, en deux années d'existence à peine, aura maillé le territoire. »
- Marilyn Durand, directrice du CIAS du Val-de-Gers (Gers)
« Parmi les trois CIAS du Gers en service autorisé, nous sommes historiquement liés au conseil général avec lequel nous fixons notre tarif d'intervention. Nos liens sont d'autant plus étroits que près des trois quarts de nos bénéficiaires dépendent de l'APA. Nos rapports évoluent dans le bon sens : le conseil général organise des réunions régulières par unités territoriales, qui nous permettent de rencontrer tous les acteurs et de faire le point sur les dossiers. Nous avons un important projet d'EHPAD de 80 lits, dont le dossier CROSM a été validé par le conseil général. Dans ce cadre, nous avons travaillé ensemble sur nos tarifs journaliers, et nous allons monter une convention tripartite avec la DDASS et le département. Notre collaboration avec ce dernier a aussi évolué depuis la création de l'union départementale des CIAS et CCAS : elle nous a donné davantage de poids dans nos relations. »

Paroles d'acteurs

Mais des progrès restent à faire.... Sous l'impulsion des unions départementales de CCAS/CIAS

- Annie Cuello, directrice du CIAS du Grand Auch (Gers) :
« Nos relations avec le conseil général sont fortes ; mais elles se sont davantage renforcées à l'occasion de la création de l'union départementale des CCAS, en octobre 2006, que lors de la création du CIAS qui est en la tête de file. En tant qu'UD, nous avons ainsi été consultés par le conseil général pour élaborer le nouveau schéma gérontologique départemental. L'UD siège également à la commission exécutive de la MDPH et à la CDA (commission des droits à l'autonomie). Le conseil général encourage la création d'autres CIAS, mais il n'accompagne pas concrètement de telles démarches. »
- Pierre Lespinasse, directeur du CIAS de Bar-le-Duc (Meuse)
« La création du CIAS n'a pas réellement modifié nos relations avec le conseil général. En revanche, nous venons d'entreprendre une phase de requalification et de redéfinition de l'hébergement des personnes âgées, et cette réflexion nous rapproche du département et de sa politique gérontologique. Nous ne raisonnons plus seulement sur Bar-le-Duc mais sur un territoire plus vaste, ce qui est plus intéressant pour le conseil général. L'union départementale des CCAS et CIAS s'avère quant à elle un réel interlocuteur pour le département, notamment sur les dossiers RSA. »
- Marie-Christine Bresson, directrice du CIAS d'Ay-Champagne (Marne)
« Ce qui a dynamisé nos relations avec le conseil général, c'est la capacité de la délégation départementale de l'UNCCAS à devenir un interlocuteur : la volonté de collaborer s'est concrétisée par la signature de contrats territoriaux de développement local. Aujourd'hui, le partenariat entre le CIAS et le conseil général s'inscrit dans un partage des tâches et un travail concerté dans différents domaines, tel le suivi des bénéficiaires du RMI. Nous avons également associé le département à un comité de pilotage sur un site internet dédié à la petite enfance. »

- Vis à vis des CRAM et de leurs politiques incitatives, voire coercitives de regroupement des services, la mutualisation, au sein d'un service unique d'aide à domicile géré par le CIAS, peut être une réponse pertinente pour éviter le déconventionnement des petits services refusant le regroupement, et permettre le maintien d'un service public d'aide à domicile.

La parité de son conseil d'administration, associant des représentants de la société civile aux côtés des élus, est souvent mise en avant, notamment par les autres intervenants du secteur social. Elle présente en effet l'avantage d'ouvrir un partenariat actif autour des préoccupations sociales, et d'associer des approches politiques, techniques et associatives répondant mieux aux attentes et aux besoins de populations fragilisées ou en difficulté.

Paroles d'acteurs

- Jean-Pierre Garnier, président de la communauté de communes de Chalindrey (Haute-Marne)
« Le CIAS, grâce à son conseil d'administration composé de membres élus et non élus représentant la société civile, donne l'assise nécessaire pour mener un travail partenarial associant élus, personnel, associations. »
- Henri Cormier, président de la communauté de communes Bastides et vallons du Gers (Gers) :
« Nous sommes désormais prêts pour réagir et construire des réponses avec les associations. C'est un autre avantage indéniable du CIAS. Son conseil d'administration mène à la concertation plutôt qu'aux relations conflictuelles. »

Là encore, il semble pertinent de maintenir des échanges réguliers entre le CIAS et son EPCI de rattachement, afin d'éviter une « marginalisation » de l'action sociale qui serait confiée à un tiers opérateur et dont on ne discuterait qu'une fois par an au niveau de l'organe délibérant de la structure intercommunale, pour voter le budget.

Ainsi, le maintien d'une commission sociale au sein de cet organe délibérant constitue une solution opportune : instance d'orientation stratégique dans la définition de la politique sociale intercommunale et lieu d'échanges et de débats entre élus sur les actions du CIAS. Cette commission sociale joue également un rôle d'interpellation à l'égard des autres commissions de l'EPCI (le développement économique, en arguant de la possibilité de confier des prestations aux entreprises d'insertion, le transport, en intégrant les questions de mobilité des personnes âgées et handicapées...). Cette commission est ainsi garante de l'interface entre les actions du CIAS et de l'EPCI, pour s'assurer que la préoccupation sociale est bien prise en compte par l'ensemble des services de l'EPCI et intégrées dans ses actions.

Le CIAS se distingue également par le rôle qu'il joue à l'égard des communes membres de l'EPCI, en particulier auprès de leurs élus :

- Il permet de mettre en œuvre une réelle coordination des interventions sur le territoire intercommunal, ainsi qu'une harmonisation de la réponse apportée²⁸. Rappelons que la coordination est une des missions confiées par la loi au CCAS (et au CIAS).

Paroles d'acteurs

- Didier Canart, directeur du CIAS de la communauté de communes des coteaux Sézannais (Marne) :
« Loin de s'opposer, bénévoles et CIAS se nourrissent et se complètent. Nous avons tout intérêt à nous appuyer sur des réseaux locaux car, tout simplement, nous ne pouvons pas tout faire. L'action sociale intercommunale dispose là d'un outil supplémentaire pour aller plus loin, grâce à son rôle de coordination. »

Paroles d'acteurs

● Nicole Brossard, directrice adjointe du CIAS de la communauté d'agglomération de Blois (Loir-et-Cher) :

« Si toutes les communes bénéficient désormais du service de portage de repas à domicile, toutes n'ont pas la même politique tarifaire. L'harmonisation se fait progressivement, car si pour certains cela revenait à réduire par trois le coût, pour d'autres cela l'augmentait d'autant. »

● Caroline Vittori, directrice du CIAS de la communauté de communes de Catus (Lot) :

« Faisant partie du Pays Bourian qui regroupe six communautés de communes, le CIAS est le deuxième acteur social avec le centre social de la Bouriane. Nous allons développer des actions collectives en direction des publics RMI. Le partenariat tâtonnait jusqu'à une date récente. Or nous avons besoin de travailler ensemble pour créer une dynamique équilibrée. Le Pays est le territoire de référence du département, et nous avons à faire valoir notre champ de compétences sur cette partie sud du Pays. »

● Philippe Thibout, directeur du CIAS de Mordelles (Ille-et-Vilaine) :

« Nous avons structuré la politique enfance avec des contrats enfance, nous étions les premiers à en signer un dans le département en 1994. Grâce à lui, nous avons constaté une nette accélération des réponses, qu'elles soient portées par le CIAS, les communes ou des associations. »

● Hélène Bodot, coordinatrice du CIAS de Mundolsheim (Bas-Rhin) :

« Le territoire comporte une offre importante de services susceptibles de répondre aux besoins, il s'agissait de les coordonner. Les maires ont souhaité la naissance d'un pôle gérontologique pour informer les familles et animer les services offerts aux personnes âgées. »

● Philippe Degeyne, vice-président de la communauté de communes du Pays de Vendôme (Loir-et-Cher) :

« Il faut insister sur la cohérence obtenue grâce aux nombreux partenariats organisés pour une meilleure coordination des interventions publiques ou associatives. Ainsi, l'une des tournées du service de portage de repas à domicile part d'une maison de retraite de la Ville aux Clercs, ce qui a permis de réduire les kilomètres parcourus et de rentabiliser la cuisine de cet établissement. Pour les services aux personnes âgées, l'ADMR étant très implantée, nous avons discuté pour un partage géographique et une bonne répartition des tâches. »

- Le CIAS est largement perçu comme un relais des communes en direction des autorités intervenant dans le champ social, qu'il s'agisse du conseil général, des caisses de retraites, de la CAF... Il permet ainsi de renforcer la maîtrise des communes sur le paysage social local. Les petites communes ont un intérêt immédiat à se donner les moyens d'agir au niveau intercommunal, si elles ne veulent pas voir se multiplier des structures sur lesquelles elles n'auront pas d'action directe, sans échapper pour autant à leur nécessaire financement.

Paroles d'acteurs

● Renée Magnin, vice-président du CIAS de la communauté de communes de l'agglomération annemassienne (Haute-Savoie), à propos d'un projet de maison d'accueil pour personnes âgées :

« Plusieurs hypothèses de gestion étaient envisagées : gestion associative, gestion par le centre hospitalier, gestion en direct ou par le CCAS de la commune centre. Après avoir pesé les avantages et les inconvénients de chaque formule, la création d'un CIAS a été retenue, car elle permettait une représentation forte des six communes, et correspondait au choix de gestion publique de cet établissement. »

● Yves Lefebvre, adjoint au maire de Guines, communauté de communes des Trois Pays (Pas-de-Calais) :

« L'intercommunalité devrait nous donner plus de poids pour nous faire entendre auprès des partenaires, afin que nous nous coordonnions pour que notre secteur dispose lui aussi d'un véritable service de proximité. »

- Le CIAS est ressenti par les élus comme un centre de ressources où ils peuvent trouver de l'information et s'appuyer sur les compétences et la technicité des personnels. Ce lieu de ressources leur permet d'apporter, au quotidien, une meilleure réponse à leurs administrés, en termes d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement.

Paroles d'acteurs

● Nicole Brossard, directrice adjointe du CIAS de la communauté d'agglomération de Blois (Loir-et-Cher) :

« Pour ne pas dessaisir les communes de l'action sociale de proximité, une plate-forme de services a été créée. Un conseiller technique assure le lien entre les communes et le CIAS. Elles bénéficient ainsi d'un interlocuteur qualifié, qui les renseigne et les épaula sur toute question sociale. »

● Didier Canart, directeur du CIAS de la communauté de communes des Coteaux Sézannais (Marne) :

« Dix ans plus tard, le bilan est sans équivoque. Les maires ont finalement gagné du pouvoir avec l'intercommunalité. Lorsqu'un administré vient les solliciter, ils peuvent l'orienter vers le CIAS et des professionnels du social. »

4.1.2 Un outil plébiscité par les autres acteurs du champ social dans le cadre d'un partenariat négocié et cohérent

Qui mieux que l'acteur de terrain peut témoigner de la plus-value apportée par le CIAS sur un territoire et des modalités de travail qui peuvent s'organiser suite à sa création.

À côté des acteurs directement engagés que sont les élus et professionnels, il nous a semblé essentiel de donner la parole à ceux qui deviendront les partenaires privilégiés du CIAS.

Paroles d'acteurs : les départements

- Jean-Michel Rapinat, responsable du pôle social à l'ADF

« Nous sommes dans une période où la réflexion s'impose dans le domaine de la clarification des compétences, et particulièrement dans le champ social. Le législateur s'est tourné vers les départements pour les conforter dans les domaines sociaux. Ainsi placés au cœur du dispositif, ils peuvent à leur tour se tourner vers d'autres niveaux de collectivité ou vers des partenaires locaux et leur déléguer certaines attributions. Chaque département s'organise et décide de négocier ses partenariats avec les acteurs communaux ou intercommunaux ; de tels partenariats sont nombreux en territoire rural.

Les départements ne travaillent pas seuls, mais ils demeurent les « chefs de file » de l'action sociale. Tout ce qui vise à compliquer ce schéma ne nous convient pas. Il faut savoir qui est le responsable de quelle politique sociale, être clair sur les rôles respectifs. Par exemple, en ce qui concerne le RSA, pour lequel les CCAS et les CIAS peuvent instruire des dossiers, la lisibilité pour le public n'est pas très bonne. Il faut poser les bases d'une organisation compréhensible par tous.

Les CIAS peuvent être une très bonne chose. Ils s'inscrivent dans l'histoire locale, trouvent leur articulation avec les politiques départementales et répondent à une évolution logique dans le cadre de l'intercommunalité et des questions d'hyper-proximité dans l'accueil du public. »

- Martial Dardelin, DGA chargé de la solidarité et de la culture au conseil général du Loiret

« La prise de compétence « action sociale » par les intercommunalités ne constitue pas pour nous une concurrence si elle se réalise sur la base d'un partenariat souhaité et décidé par les deux parties. Toutefois, la question se pose de la pertinence de cette prise de compétence par rapport au territoire de l'intercommunalité : quel est son périmètre, quel est son poids, comment se situe-t-elle dans l'organisation du département... autant de questions qui nécessitent réflexion. A mon avis, une intercommunalité en secteur rural est pertinente pour être porteuse d'un CIAS, interface avec les services du département. Ce dernier trouve ainsi un interlocuteur qui tient sa place en matière de politique sociale. Dans le Loiret, nous avons mis en place une expérience fructueuse avec de petites intercommunalités qui n'ont pas formellement de CIAS mais qui exercent une partie des compétences sociales : nous nous appuyons sur elles pour gérer des guichets de proximité dont nos unités territoriales ne peuvent s'occuper au quotidien. Le conseil général cofinance le poste de l'agent chargé de l'accueil du guichet. Ces relais efficaces fonctionnent très bien, ils ne nous coûtent pas très cher (en moyenne 20 000 euros pour le financement du poste de l'agent) et tout le monde y trouve son compte. Cinq guichets ont déjà été créés, un sixième va bientôt s'ouvrir. »

Paroles d'acteurs : les départements

- Francis Lacoste, directeur de la solidarité au conseil général des Landes

« Pour nous, les CIAS sont des partenaires car il nous paraît très important d'avoir pour interlocuteur un échelon de compétences au-dessus des CCAS : ces derniers, sur notre territoire rural, sont souvent petits et rencontrent des difficultés pour gérer efficacement les services. L'idée est donc de généraliser les CIAS afin de parvenir à une gestion plus professionnelle, principalement en ce qui concerne l'APA. Cette nouvelle territorialité offre davantage de souplesse dans la gestion des services liés à l'APA, un domaine où la dimension qualité doit être l'objectif principal. Dans le cadre d'une convention de modernisation de l'aide à domicile, nous gérons des financements nationaux sur la qualité des services, l'encadrement, ou encore la télégestion : or en l'absence de dimension intercommunale, les structures concernées s'avèrent trop petites.

Notre département compte à présent une quinzaine de CIAS. Il en manque encore sur quatre territoires. Nous travaillons avec le centre de gestion de la fonction publique territoriale, l'association des maires et l'union départementale des CCAS et des CIAS afin de fédérer les CCAS et de généraliser les CIAS. Pour tendre vers cet objectif, il faut beaucoup de patience : les gens ne doivent pas se sentir dépossédés. »

- Patrick Germain-Géraud, directeur du pôle solidarité au conseil général de l'Hérault
- « Il est clair que pour nous, les CIAS sont des partenaires ; nous ne voyons que des avantages à ce que des maires développent et fassent connaître leur politique sociale. Les communes qui se réunissent ainsi pour développer leur action sociale deviennent des partenaires que notre département est prêt à soutenir.

Le seul problème repose sur la cohérence : il faut veiller à la complémentarité des actions. Par exemple, en ce qui concerne la politique en faveur des personnes âgées, j'essaie de proposer aux maires le principe d'une convention visant à la répartition des rôles. L'objectif est d'éviter que les personnes âgées soient renvoyées d'une collectivité à l'autre en fonction de leur demande. Les CIAS vont dans le sens d'une clarification des missions et c'est l'une des raisons pour laquelle nous avons soutenu cette démarche. Ainsi, dans le cadre du RMI, nous avons participé au financement d'une dizaine de postes de référents territoriaux d'insertion au sein de certains CIAS. Parallèlement, nous avons mené sur le terrain de nombreuses actions partenariales, à travers nos 19 agences de la solidarité, auxquelles les CCAS et les CIAS ont été associés, en termes de diagnostic partagé et de financement. »

- Jean-Paul Raymond, directeur général adjoint des solidarités au conseil général de l'Essonne
- « Il y a très peu de CIAS sur notre territoire, bien que cet outil paraisse intéressant dans de multiples domaines, tels que l'insertion et la lutte contre l'exclusion, la petite enfance, la politique en direction des jeunes et des personnes âgées, ou encore la prévention spécialisée. Certains services s'avèrent pertinents au niveau intercommunal, qui offre une échelle de gestion intéressante, d'autant que les publics ont très souvent des aires de déplacement qui dépassent le territoire communal. De plus, ces domaines font appel à un encadrement, à une technicité de mise en œuvre et de gestion qui correspondent davantage à une échelle intercommunale. Toutefois, l'intercommunalité sociale provoque aussi des résistances. Certains maires restent très attachés à leurs prérogatives, ce qui me semble constituer un frein à cette prise de compétence intercommunale. Le RSA a mis en exergue certaines réticences de communes à mutualiser les aides, car cette mutualisation représente une perte d'identification pour les élus. Or les communes aiment identifier les aides et les publics auxquels elles les accordent, et elles ne souhaitent perdre ni en visibilité, ni en lisibilité. »

Paroles d'acteurs : les associations

● Guillemette Leneveu, directrice générale de l'UNAF

« L'UNAF est extrêmement favorable à ce que les instruments de coopération intercommunale dépassent les domaines techniques, environnementaux et d'aménagements pour aborder des thématiques sociales. Les interventions et les politiques sociales ne peuvent qu'être territorialisées, c'est-à-dire « contextualisées ». On le voit dans le mouvement de décentralisation de l'action sociale enclenché dans les années 1982-1984 au niveau départemental : la compétence sociale intercommunale s'inscrit dans une suite logique et elle est, selon nous, souhaitable.

D'autre part, la famille est désormais mobile : l'habitat, le travail, l'éducation et la formation et, bientôt, la santé, se situent dans des espaces géographiques dissociés. Les conditions de vie des familles suggèrent à l'évidence que la commune est devenue un cadre trop étroit. Par ailleurs, la plupart des communes n'ont pas la masse critique qui leur permettrait de promouvoir les équipements et les services de proximité. Les équipements d'accueil de la petite enfance en sont un exemple : ce domaine semble d'ailleurs celui où la compétence sociale de l'intercommunalité devrait jouer en priorité.

Nous avons toujours présenté les UDAF comme des centres-ressources à la disposition des CCAS et CIAS. Elles leur offrent un ensemble de réseaux qu'ils peuvent activer, par exemple pour une expertise en matière d'évaluation et d'expression des besoins, mais aussi en termes de promotion et de gestion d'équipements et de services familiaux. Certaines UDAF ont passé des partenariats avec des CCAS et des CIAS, notamment autour du micro-crédit social où elles assurent l'instruction des dossiers envoyés par les CCAS ou les CIAS, et forment le personnel de ces établissements aux techniques de cette nouvelle activité. »

● Pierre Levené, secrétaire général du Secours catholique

« Historiquement, nous avons toujours été en phase avec l'action des CCAS et nous pensons qu'il est important de travailler avec les mairies sur les questions sociales. Ainsi, nous encourageons nos membres à être candidats dans les conseils d'administration des CCAS et des CIAS : aujourd'hui, plus de 2000 de nos bénévoles sont impliqués dans ces deux structures. Nous avons même fourni à nos équipes locales une sorte de « boîte à outils » détaillant, sous forme de fiches, les actions et les acteurs institutionnels. Etre en lien avec les CCAS et les CIAS nous permet de faire remonter les besoins sociaux des populations après avoir établi une analyse du territoire, et d'interpeller les politiques communales ou intercommunales. Ainsi, dans l'agglomération de Rennes, un excellent travail est mené entre les différents acteurs associatifs ; l'un de nos salariés a travaillé sur le rapprochement des usagers et des institutions sociales.

Certains domaines, comme la prise en charge des sans-abri, dépassent l'action locale. La charge est moins lourde à plusieurs communes et nos acteurs de terrain témoignent de l'intelligence pragmatique des élus pour s'organiser. Dans des secteurs comme la petite enfance, l'intercommunalité et les CIAS permettent une meilleure prise en charge sociale et vont dans le sens de l'histoire : face au désengagement de l'Etat vers les régions et les départements, l'avenir de l'action sociale est désormais lié à la volonté des acteurs locaux. Or nous constatons une réelle évolution dans le regard des élus sur la question de la pauvreté. »

En parallèle, la constitution du CIAS peut modifier le regard que portent les CCAS sur les acteurs associatifs, en amenant à repenser les modes de travail et/ou à les formaliser.

Paroles d'acteurs

● Annie Cuello, directrice du CIAS du Grand Auch (Gers)

« Avant la création du CIAS, en janvier 2006, nous avons déjà établi des partenariats avec les associations qui sont essentiellement implantées à Auch, les autres communes étant de petite taille. La création du CIAS n'a pas vraiment modifié les relations qui s'étaient déjà mises en place, notamment dans le domaine de la précarité. En revanche, notre démarche qualité ISO 9001 nous a permis d'être plus précis dans nos modes de fonctionnement, d'approfondir la formalisation et la traçabilité de nos actions vis-à-vis de nos partenaires institutionnels et associatifs. De plus, certains partenariats mis en place du temps du CCAS, comme l'organisation d'une coordination alimentaire avec des associations caritatives ou un travail sur l'errance mené avec l'association Regar, ont été renforcés par la création du CIAS. Par ailleurs, les subventions destinées aux associations, attribuées autrefois par la ville d'Auch, le sont aujourd'hui par la communauté de communes, ce qui permet de mieux identifier la portée intercommunale des aides attribuées et, par là, l'assise intercommunale de leurs actions. »

● Françoise Barbolosi, directrice du CIAS de Saint-Gaudens (Haute-Garonne)

« Nous avons déjà, en tant que CCAS de Saint-Gaudens, un tissu partenarial fort avec le monde associatif, mais grâce à la création du CIAS, nous avons pris une autre dimension. Nous avons pu travailler avec les associations d'autres communes et renforcer les liens avec celles de Saint-Gaudens. Nous réalisons ainsi un travail plus formel et mieux organisé, en bonne synergie et coordination. Nous avons, par exemple, mis en place des conventions avec un foyer de jeunes travailleurs, ainsi qu'avec un collectif d'action sociale ayant créé un centre d'hébergement pour personnes sans domicile fixe. Nous sommes membres du CA de ce collectif et nous participons aux frais des nuitées ainsi qu'à l'accompagnement social des personnes hébergées. »

● Agnès Breuillaud, directrice du CIAS de Cap de Gascogne (Landes)

« Les associations, notamment dans les domaines de l'enfance-jeunesse et des personnes âgées, sont très présentes au sein de notre structure à travers son conseil d'administration et des comités de pilotage. Depuis la création du CIAS en janvier 2004, ces associations sont davantage écoutées, et sont elles-mêmes plus à l'écoute, car elles se sentent reconnues au sein du territoire comme partenaires à part entière des politiques sociales et des projets mis en oeuvre dans la communauté de communes. »

● Marie-Christine Bression, directrice du CIAS d'Ay-Champagne (Marne)

« Les associations avec lesquelles nous travaillions au sein du CCAS avaient vocation à intervenir au-delà de la commune : le passage en intercommunalité n'a donc fait que renforcer les liens existants. La création du CIAS, en 2005, a optimisé nos temps d'échanges et de rencontres. Elle a aussi renforcé notre légitimité à intervenir auprès des élus pour qu'ils se penchent sur l'action de certaines associations, comme celle d'entraide alimentaire ; cela nous a permis de les aider en leur servant de lien. Notre mission, mais aussi notre responsabilité, ont ainsi été renforcées vis-à-vis de ces associations. »

Paroles d'acteurs

- Pierre Lespinasse, directeur du CIAS de Bar-le-Duc (Meuse)
« Ici, le réseau associatif est très majoritairement implanté à Bar-le-Duc, qui regroupe 16 000 des 27 000 habitants de la communauté de communes. Les partenariats que nous entretenons déjà avec ces associations en tant que CCAS ont été « transférés » au CIAS lorsqu'il a été créé, en juillet 2006, sans apport supplémentaire. En revanche, nous commençons à sentir un « appel » provenant d'associations implantées dans les villages alentour. Ces associations, qui interviennent notamment auprès des personnes âgées, souhaitent s'intégrer au mouvement, et s'interrogent sur la place qu'elles pourraient y occuper, et sur les apports que nous pourrions leur fournir. Des antennes de Familles Rurales ont été associées à certaines animations, permanences ou rencontres organisées avec le relais d'assistantes maternelles : autant de liens qui n'existaient pas avant la création du CIAS. »

- Extraits des échanges lors du congrès de Périgueux (décembre 2008), organisé avec le soutien de la Caisse des Dépôts et de Mairie-conseils :
« Le CIAS permet d'élargir le territoire d'intervention à celui des associations. A titre d'exemple, les banques alimentaires ont besoin de moyens et sont confrontées à la limite d'intervention territoriale des CCAS. Le CIAS permet d'apporter des moyens groupés pour répondre aux problèmes communs et liés sur l'ensemble de l'agglomération. »

« Attention néanmoins à une trop forte expertise au niveau intercommunal qui pourrait entraîner la disparition du tissu associatif. Il ne faut pas perdre ce qui relève aujourd'hui de la solidarité. »

« L'intercommunalité est utile dans les grands secteurs (petite enfance...) quand il n'y a pas de sectorisation des thèmes (logement, mobilité...), quand elle permet de tenir compte des situations locales et que les associations restent un partenaire à part entière. »

« Le partenariat CIAS - associations permet de mener des actions non opposées ou opposantes sur un territoire. Il aboutit à une reconnaissance et à une confiance réciproque et encourage la mutualisation des besoins et des aides. Les associations proposent des solutions originales et inventives. Certaines mettent en place des services qui doivent permettre de créer un projet social (et familial pour les associations relevant notamment de l'UNAF) et du lien social (grâce à leurs différentes formes de participation). »

« Les associations peuvent être, au sein des CA des CIAS, une source d'informations précieuse, notamment quand les membres siègent par ailleurs à la CAF, CPAM, fonds d'aides aux jeunes... »

L'apport des associations est également un plus pour les ABS en terme de collecte d'informations, de partage des statistiques, de démarches de consultation, de bonnes pratiques... »

« La collaboration des bénévoles et des travailleurs sociaux est un plus, car elle associe les compétences et l'enthousiasme (notamment dans le domaine de l'aide alimentaire). »

L'essentiel

- Un établissement de missions pouvant disposer d'une palette d'attributions variée
- Un partenaire crédible et un interlocuteur vis-à-vis du conseil général
- Un lieu de concertation, d'interaction et de partenariat avec le secteur associatif et la société civile
- Un outil de coordination et un centre de ressources à disposition des élus et professionnels des CCAS et du CIAS

4.2 La procédure de création du CIAS

4.2.1 Un préalable : la préexistence d'un EPCI

L'article L 123-5 du code de l'action sociale et des familles précise que les communes, regroupées au sein d'un établissement public de coopération intercommunale, peuvent créer un CIAS.

Les communes seules, en dehors de l'EPCI, ou les CCAS seuls, ne peuvent constituer un CIAS. Il faut nécessairement que l'EPCI soit constitué, car c'est lui qui sera le support juridique du CIAS³⁰.

Dès lors que la communauté de communes ou d'agglomération est constituée, elle doit se saisir de la compétence « action sociale d'intérêt communautaire » dans les conditions rappelées précédemment, et définir précisément l'intérêt communautaire en matière d'action sociale afin de déterminer ce qui restera du ressort des communes et de leurs CCAS, et ce qui basculera à l'intercommunalité via le CIAS.

Il faut ainsi rappeler que la création du CIAS n'entraîne pas de droit la disparition des CCAS rattachés aux communes membres de l'EPCI. Le CIAS dispose d'attributions limitées, conformément au principe de subsidiarité, dans les matières que les communes auront consenti à transférer à l'EPCI. Il n'a pas vocation à se substituer aux CCAS, ni à les vider de leurs prérogatives.

Les CCAS pourront donc subsister, quand bien même leurs attributions seraient résiduelles. Tout l'intérêt du CIAS sera de jouer sur les complémentarités et les interactions entre le niveau communal et le niveau intercommunal. Il pourra intervenir en appui des communes, notamment pour proposer à leurs habitants des services et des prestations nouvelles, dans un souci permanent d'adaptation aux besoins locaux de la population.

Paroles d'acteurs

- Jean-Pierre Garnier, président de la communauté de communes de Chalindrey (Haute-Marne) :
« Les CCAS ont été maintenus pour apaiser le désarroi de certains élus de ne plus avoir de pouvoir d'intervention dans ce domaine, même si de fait celui-ci s'avérait réduit. »

Paroles d'acteurs

● Yves Boury, vice-président de la communauté de communes de la Grande vallée de la Marne (Marne) :

« Tout ce que le CCAS d'Ay avait mis en place, nous l'avions ouvert aux communes du canton : halte-garderie, maison de l'enfance, permanences sociales, coordination gérontologique, etc. Les maires avaient pris l'habitude de nous solliciter. La réflexion d'une intercommunalité sociale avait déjà été évoquée, aussi lorsque nous l'avons proposée en conseil communautaire elle a été acceptée immédiatement. Ce sont les maires qui ont tranché et dit : transférons toutes les compétences du CCAS. Ce qui fut fait, à l'exception de la petite enfance, une commune ayant souhaité conserver la gestion de sa crèche halte-garderie. La création d'un CIAS pour mener cette politique s'est imposée tout aussi clairement. »

● Clarisse Diop, directrice du CIAS de la communauté de communes de l'Ernée (Mayenne) :

« Les élus ont toujours considéré que le CIAS devait conforter des initiatives ou aider au lancement d'actions nouvelles. Les enquêtes que nous avons mené auprès des associations ont aidé à les rassurer et à les mobiliser comme partenaires à part entière. »

● Henri Cormier, président de la communauté de communes Bastides et vallons du Gers (Gers) :

« Alors que d'ordinaire, la demande d'une action sociale intercommunale émane des villes ou chefs-lieux de cantons, ce sont les petites communes qui ont encouragé la création d'un CIAS. Elles s'appuyaient sur les CCAS des deux chefs-lieux de canton, ce n'était plus satisfaisant. Il convenait d'étoffer nos réponses et de mieux les organiser. Notre ambition a donc été, et demeure, de compléter ce qui existe. »

● Philippe Degeyne, vice-président de la communauté de communes du Pays de Vendôme (Loir et Cher) :

« Le CCAS de Vendôme était déjà une grosse machine. Etendre son action par la création d'un CIAS (en 1998) aux communes alentour n'apportait pas de déséquilibre, bien au contraire. Car, outre le fait qu'il est une structure performante, sur laquelle les élus peuvent s'appuyer, le CIAS offre l'accès à des services et des avantages identiques à toute la population. Nous avons pu ajouter de nouveaux services et capacités, tout en laissant aux communes leur CCAS pour un certain nombre de manifestations locales auxquelles les maires sont attachés, du colis des anciens aux bouquets de fleurs. Le CCAS de Vendôme a, pour sa part, conservé la gestion du logement-foyer pour personnes âgées, ainsi qu'un établissement médico-psychologique, bien que leur accès ait été ouvert à l'ensemble de la population. Pour des raisons de gestion et d'histoire, c'était plus simple de continuer ainsi. »

4.2.2 Une étape nécessaire : la modification des statuts de la communauté

Elle est entérinée par une délibération du conseil communautaire, les statuts devant intégrer le nouveau bloc de compétence ainsi que le recours au CIAS pour exercer la compétence "action sociale d'intérêt communautaire".

Les attributions que la communauté entend confier au CIAS, et celles qu'il entend exercer directement seront définies dans ce cadre.

Cette modification sera officialisée par un arrêté du préfet.

4.2.3 La création du CIAS

Elle s'effectue par délibération simple de l'organe délibérant de l'EPCI, à la majorité absolue des suffrages exprimés. C'est en effet cet organe délibérant qui est compétent pour entériner la création du CIAS.

Les délibérations initiales des communes acceptant le transfert de la compétence « action sociale d'intérêt communautaire » peuvent d'ailleurs indiquer qu'elles acceptent également de confier l'exercice de cette compétence à un CIAS créé par l'EPCI. Néanmoins, à partir du moment où les communes se sont dessaisies de telle ou telle compétence, elles ne sont plus consultées par l'EPCI sur les modalités selon lesquelles celui-ci entend les exercer.

4.2.4 La constitution effective du CIAS

Il appartient à l'organe délibérant de l'EPCI de fixer par délibération le nombre d'administrateurs.

A l'image du CCAS, le conseil d'administration du CIAS est en effet composé, à parité de membres élus et de membres nommés. Il est présidé de droit par le président de l'EPCI.

● La représentation des communes au sein du CIAS

Si le CIAS procède nécessairement d'un établissement public de coopération intercommunale au sein duquel l'ensemble des communes membres sont représentées par un ou plusieurs conseillers communautaires, cette garantie de représentation a minima, apportée par la loi pour les EPCI, ne s'applique pas au conseil d'administration du CIAS. La composition de ce conseil est fixée par le code de l'action sociale de la manière suivante : il comprend le président du conseil communautaire (ou du comité syndical) qui en est le président de droit et, en nombre égal, des conseillers communautaires élus par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), ainsi que des représentants de la société civile nommés par ce même président.

Le nombre maximum de membres du conseil d'administration est fixé par l'article R.123-28 du code de l'action sociale et des familles au double du maximum appliqué au CCAS, à savoir : pour le CCAS, un maximum de 8 membres élus + 8 membres nommés, soit 16 au total, porté donc à 32 pour le CIAS, auxquels il convient d'ajouter le président, soit un conseil d'administration comportant au maximum 33 administrateurs.

Il appartient à l'organe délibérant de l'EPCI de fixer le nombre d'administrateurs.

Les textes ne précisent pas comment intervient la répartition des sièges d'administrateurs du CIAS entre les communes membres.

Il appartient donc au conseil communautaire d'établir la règle assurant la représentation de chaque commune au sein de ce conseil d'administration.

Plusieurs options sont envisageables :

- Une répartition sur la base une commune / un siège, proche de la logique présidant à la désignation des membres du comité syndical au sein duquel, aux termes de l'article L 5212-7 du CGCT, chaque commune obtient d'office deux sièges.

Cette règle ne peut néanmoins s'appliquer que si l'intercommunalité ne compte pas plus de 16 communes.

- Un système de pondération du nombre de sièges en fonction de la taille des communes : chaque commune de moins de tant d'habitants a un siège, chaque commune de tant à tant d'habitants en a trois, etc.

- La constitution de « fourchettes » de population déterminant le nombre de sièges : pour l'ensemble des communes entre tant et tant d'habitants, x sièges, pour l'ensemble des communes de tant à tant d'habitants, y sièges, et ainsi de suite.

Cette solution nécessite que les communes réunies dans une même strate s'entendent pour se répartir les sièges qui leur sont affectés.

Dans tous les cas, la souplesse inhérente au fonctionnement du CIAS permet d'ajuster la contrainte du plafonnement du nombre d'administrateurs :

- Le CIAS ayant comme le CCAS une mission privilégiée de coordination entre les acteurs du territoire et pouvant, à cette fin, mettre en place des structures de coopération, il sera possible de constituer, à côté du conseil d'administration, une commission ou une conférence des maires à la composition plus élargie. Ceci permet d'associer un plus grand nombre d'élus communaux aux actions, projets, réflexions menés au sein du CIAS. Même si elle n'a qu'une vocation consultative, cette formation élargie peut jouer un rôle en termes d'orientation et d'impulsion des décisions prises par le conseil d'administration.

- Il est également possible, pour assurer une représentation plus équitable des communes, de choisir, pour le collège des membres représentant la société civile au sein du CIAS, des administrateurs nommés déjà membres des conseils d'administration des CCAS, dont les élus n'ont pu être désignés administrateurs du CIAS. À ce titre pourront notamment être choisis des représentants des associations communales.

● Les modalités de désignation des administrateurs du CIAS

Les membres représentants l'organe délibérant de l'EPCI sont désignés en son sein au scrutin majoritaire à deux tours. Le conseil communautaire détermine au préalable si le scrutin est uninominal ou de liste.

Le scrutin est secret. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu.

Les membres représentant la société civile sont nommés par arrêté du président de l'EPCI, avec la même contrainte qu'au niveau du CCAS : représenter quatre catégories d'associations dont la qualité est prédéfinie par la loi (article L 123-6 du code de l'action sociale et des familles) :

- les associations de personnes âgées ;
- les associations de personnes handicapées ;
- l'UDAF ;

- et depuis la loi de lutte contre les exclusions et le décret du 4 janvier 2000, un représentant des associations oeuvrant dans le secteur de l'insertion et de la lutte contre les exclusions.

4.2.5 Les premiers actes du CIAS

Lors de la première réunion, plusieurs décisions importantes doivent être mises à l'ordre du jour :

- l'élection du vice-président du CIAS par le conseil d'administration, obligation précisée par le code de l'action sociale et des familles (article L 123-6)
- l'adoption du règlement intérieur du CIAS, obligatoire comme pour l'ensemble des CCAS ;
- le débat d'orientation budgétaire, afin de procéder dès la prochaine séance au vote du budget.

L'essentiel

- Seuls les EPCI peuvent créer un CIAS et cette création n'entraîne pas la disparition des CCAS
- Une organisation similaire à celle du CCAS avec un nombre maximum d'administrateurs fixé à 32
- Une répartition des sièges entre communes laissée à la libre appréciation des élus communautaires

4.3 Le fonctionnement du CIAS

On peut, dans une large mesure, appliquer l'adage suivant : « le CIAS est à l'établissement public de coopération intercommunale ce que le CCAS est à la commune ».

Ainsi, les dispositions du décret du 6 mai 1995 (codifié aux articles R 123-1 et suivants du CASF) s'appliquent dans les mêmes conditions aux CIAS, s'agissant du déroulement des séances (fréquence des réunions, convocation et ordre du jour, quorum et pouvoirs, majorité, comptes-rendus des séances, registre des délibérations, règles de publicité et de transmission au contrôle de légalité des décisions prises...).

Les règles sont identiques également s'agissant des pouvoirs propres du président du CIAS, ainsi que des délégations de pouvoirs et de signature, qu'il s'agisse de celles consenties par le conseil d'administration (au président ou au vice-président) ou par le président (au vice-président et au directeur) : application des articles R 123-21, R 123-22 et R 123-23 du CASF.

En cas de départ d'un administrateur issu de l'organe délibérant de l'EPCI, la procédure diffère de celle prévue par le CCAS : l'article R 123-29 précise qu'en ce cas, « il est procédé à une nouvelle élection dans un délai de deux mois à compter de la vacance du siège » (pour le conseil d'administration du CCAS le remplacement prend effet de lui-même par le jeu des listes proposées en début de mandat au sein du conseil municipal).

Le CIAS a un statut identique à celui du CCAS, celui d'établissement public administratif, ce qui comporte un certain nombre de conséquences :

- il a un budget propre, voté par son conseil d'administration indépendamment du budget de l'EPCI (même s'il est équilibré par une subvention de l'EPCI comme le budget du CCAS l'est par le biais de la commune) ;
- il peut recruter son propre personnel ;
- il a la capacité d'ester en justice en son nom propre ;
- il peut accepter les dons et legs qui lui sont faits, acquérir son propre patrimoine ;
- dans le cadre de son budget, il décide seul de ses engagements : passation de marchés publics, conclusion de contrats ou de conventions, partenariats, création et gestion de services...

Toutefois, le CIAS est tenu aux mêmes obligations et bénéficie des mêmes droits que le CCAS. En particulier, il doit établir son règlement intérieur et tenir à jour un fichier des bénéficiaires de l'aide sociale (si des attributions lui ont été confiées en la matière).

Les CIAS ont donc un budget propre voté en conseil d'administration. En plus des ressources liées aux activités développées (services aux habitants par exemple), ce budget est alimenté par une subvention allouée par l'établissement de coopération créateur du CIAS, par le remboursement par le département des frais d'instruction des dossiers d'aide sociale, par des subventions de l'Etat et des collectivités territoriales, et par toute autre recette pouvant être générée par ses activités.

Le budget est établi selon les principes de l'instruction budgétaire et comptable M 14, sous réserve de la gestion d'établissements et services sociaux et médico-sociaux donnant lieu à une tarification extérieure (c'est à dire fixée par une autre autorité que le conseil d'administration lui-même : conseil général...), pour lesquels les ressources et les charges devront être individualisées dans un ou plusieurs budgets annexes tenus selon la nomenclature budgétaire et comptable M 22.

De même, dans l'hypothèse où le CIAS gèrerait des activités soumises à TVA, celles-ci devraient faire l'objet d'une présentation en budget annexe.

L'essentiel

- Des règles de fonctionnement identiques à celles régissant le CCAS
- Des modalités spécifiques de renouvellement des administrateurs issus de l'organe délibérant de l'EPCI

Annexes

Annexe 1

Ressources en ligne

- À consulter sur le site UNCCAS – www.unccas.org - rubrique thématique (réservée aux adhérents), « Intercommunalité sociale et CIAS » :

- textes régissant le CIAS (extraits du code de l'action sociale et des familles et du code général des collectivités locales)
- recueil d'actes types pour la création du CIAS
- schéma de création du CIAS
- enquête 2004 sur les CIAS
- enquête 2008 UNCCAS/ADCF

- À consulter sur le site de Mairie-conseils – www.mairieconseils.net – rubrique Expériences, icône Centre d'intérêt, puis thème social :

- 252 expériences présentées
- expériences menées par différents acteurs : communes ; intercommunalités ; conseils généraux ; associations ;
- possibilité de consulter ces expériences globalement ou selon un classement départemental
- À consulter sur le site du réseau CIAS :
- une bibliothèque constituée de documents fournis par les membres du réseau
- un forum d'échanges et de partages d'expériences

Accès au réseau sur demande (voir annexe 4)

Annexe 2

Les résultats de l'enquête UNCCAS/Mairie-conseils/AdCF

L'Assemblée des communautés de France (AdCF), l'UNCCAS et Mairie-conseils ont souhaité s'engager dans une démarche commune d'analyse de l'investissement des intercommunalités dans le champ social, notamment afin de mesurer les effets de la loi de cohésion sociale de janvier 2005 ayant créé le bloc de compétence optionnelle "action sociale d'intérêt communautaire".

Les trois partenaires ont constaté l'émergence de nombreux projets d'action sociale à l'échelle intercommunale. Cette préoccupation a été confirmée par le succès du congrès national de Périgueux, qui a réuni 700 personnes sur ce thème en décembre 2008. Les enjeux de l'identification des communautés comme acteurs à part entière de la cohésion sociale des territoires sont en outre déterminants dans le contexte actuel des réflexions menées sur la réforme des collectivités locales.

Quel visage pour l'intercommunalité sociale en 2010 ?

Compétence nouvelle issue de la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005, l'action sociale d'intérêt communautaire a permis de reconnaître et d'encourager le développement de politiques sociales à l'échelle intercommunale. Cette compétence, bien qu'optionnelle, prend toute son importance pour fournir une réponse de proximité, plus efficace et cohérente, aux besoins de la population.

Cinq ans après l'adoption de la loi, dans le contexte de crise économique et sociale que nous connaissons, l'AdCF, en partenariat avec l'UNCCAS et Mairie-conseils, a souhaité faire un état des lieux de l'intercommunalité sociale en France. Un questionnaire adressé à toutes les communautés³¹ a permis de mieux appréhender leur rôle dans les politiques d'aide et d'action sociale et d'identifier les champs investis et les moyens mis en œuvre. Cette enquête, dont les enseignements ont fait l'objet d'une étude publiée à l'automne 2010, témoigne d'une réelle émergence de l'intercommunalité sociale, mais aussi de grandes différences selon le profil des communautés.

La Loi de cohésion sociale de 2005 ne marque cependant pas les débuts de l'action sociale communautaire. **Plus d'un tiers des communautés ayant répondu à l'enquête intervenaient déjà dans le champ social depuis les années 1990**, au moyen d'une compétence facultative ou optionnelle (logement, cadre de vie ou politique de la ville pour la plupart). De ces premiers engagements, l'action des communautés garde encore des traces. En effet, seules **33 % interviennent aujourd'hui au travers de la compétence « action sociale d'intérêt communautaire »**, les autres ayant conservé un autre fondement pour leur action.

Si l'action sociale demeure une compétence davantage développée par les communautés de communes en milieu rural, la petite enfance constitue, même en milieu urbain, un champ d'intervention fréquemment communautarisé. Toutes catégories d'EPCI confondues, **68 % des communautés exercent des compétences en matière de petite enfance**.

Néanmoins, dans la plupart des cas, les motivations, champs et outils de mise en œuvre divergent selon qu'il s'agisse d'une communauté de communes ou d'agglomération. En effet, si **les deux types de communautés ont créé des CIAS dans la même proportion (autour de 16 % pour les deux catégories)**, en conservant quelquefois un ou plusieurs CCAS, **les communautés d'agglomération s'engagent moins souvent que les communautés de communes, mais leur action est plus diversifiée**. À titre d'exemple, dans les domaines de la santé et du handicap, plus de 20 % de ces dernières interviennent, alors que l'engagement des communautés de communes est bien moins important (17 % pour la santé et 13 % seulement pour le handicap).

L'enquête relève également une **coopération avec les autres acteurs locaux de l'action sociale plus ou moins aboutie selon les territoires**. La nature des relations avec le département en est un exemple révélateur : 44 % des communautés indiquent que leur département les encourage à s'engager sur le champ social, mais 35 % mentionnent au contraire une abstention sur le sujet.

Enfin, de nombreux éléments laissent entrevoir le potentiel de croissance de cette compétence. Pour preuve, **l'intercommunalité apparaît majoritairement comme un périmètre adapté** pour mener une action sociale efficace (61 % des réponses). Par ailleurs, les réponses indiquent une **volonté de poursuivre** le mouvement d'intercommunalisation de l'action sociale lorsque celui-ci est engagé ; 15 % des communautés qui n'exercent aucune compétence sociale ont une réflexion sur le sujet. Cette enquête montre ainsi, que si l'action sociale est encore loin d'être une compétence phare de l'intercommunalité en France, **les communautés deviennent progressivement un acteur incontournable du développement social dans les territoires**.

Annexe 3

Extraits du discours introductif de Bernard Cazeau, président du conseil général de Dordogne, vice-président de l'Assemblée des départements de France, lors du congrès de Périgueux (décembre 2008)

« [...] Mais si vous avez choisi la Dordogne, c'est davantage me semble-t-il pour son antériorité en matière d'intercommunalité sociale. Le département détient, il est vrai, un record atypique, celui de la plus forte concentration française de structures sociales intercommunales.

Les habitudes de coopération sont ancrées et anciennes. Elles tiennent pour beaucoup à la nature du territoire périgourdin. En effet, si 60 % des communes de France comptent moins de 500 habitants, c'est le cas de 90 % des communes de Dordogne. Difficile dans ces conditions d'imaginer d'autres modes d'action territoriale que le modèle intercommunal, qui permet d'agir à un échelon suffisant et de bien intégrer la problématique de l'habitat disséminé.

L'intercommunalité sociale est donc le produit de la ruralité, mais pas seulement.

Elle est aussi le résultat d'un état d'esprit, d'une conviction, celle que l'action sociale n'est pas l'apanage ou le domaine réservé d'un quelconque niveau de collectivité.

Nous pensons fermement que pour que les politiques sociales soient efficaces, il faut qu'elles mobilisent la société toute entière. Il faut qu'elles soient coopératives et partenariales, pas concurrentielles.

Le message de l'Assemblée des départements de France que j'ai l'honneur de représenter aujourd'hui est clair sur ce point : dans le combat pour la cohésion sociale, l'ensemble des acteurs doit jouer un rôle, les communes au premier chef.

À cet égard le travail de l'UNCCAS est tout à fait précieux. Promouvoir la responsabilité des élus locaux dans la lutte pour l'intégration sociale est une cause utile et actuelle. C'est une philosophie partagée par l'Assemblée des départements de France.

Les problèmes sociaux sont trop complexes et trop denses pour être laissés à l'appréciation d'administrations centrales qui ont par nature tendance à globaliser leurs interventions plus qu'à les adapter au terrain.

Je crois pouvoir dire sans exagérer qu'aujourd'hui, entre l'UNCCAS et les conseils généraux, il n'y a qu'intérêt commun et vision partagée. J'irai même plus loin en avançant que les départements ont besoin de l'action sociale de proximité pour être efficaces.

[...]

Nous, conseils généraux, avons besoin d'une intercommunalité sociale forte pour réussir dans nos missions. Et en retour, l'action sociale communale et intercommunale a besoin du support des collectivités départementales.

D'ailleurs, il ne se trouve plus un schéma départemental d'action sociale qui ferait l'impasse sur le rôle premier des CCAS et des CIAS. Il faudra s'en souvenir dès l'année prochaine, avec la mise en œuvre de politiques nouvelles, comme le Revenu de Solidarité Active, où le pilotage départemental posé par la loi doit veiller à ne pas exclure la participation locale.[...] »

Annexe 4

Le réseau des directeurs/responsables de CIAS

● Origine, partenaires et objectifs

Créé en mars 2007 par Mairie-conseils, service de la Caisse des Dépôts, et l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS) dans le but d'accompagner le nombre croissant de centres intercommunaux d'action sociale, le réseau CIAS constitue un outil de mutualisation à l'attention des élus et des professionnels de l'action sociale intercommunale.

● Membres de la communauté professionnelle

CIAS, CCAS, communautés de communes (communautés d'agglomération et villes dans une moindre mesure).

Les utilisateurs du réseau sont entre autres :

- les présidents de CIAS, CCAS et communautés de communes
- les directeurs de CIAS et de CCAS et les directeurs généraux des services

● Missions

C'est un outil de dialogue et de décloisonnement qui permet :

- de faire connaître, de repérer et de mutualiser les savoir-faire et les actions innovantes,
- d'échanger des réflexions, des études et des documents de travail,
- de partager des expériences et d'instaurer une démarche de travail collaboratif.

● Thématiques abordées par la communauté professionnelle

Pré-projet, création, fonctionnement, évolutions et améliorations du CIAS ; analyse des besoins sociaux ; organisation avec les CCAS ; transferts (compétences, personnel, etc.) ; gestion des SAD ; petite enfance ; personnes âgées ; personnes handicapées ; insertion...

● Modalités de fonctionnement

- un animateur dédié à la mutualisation des connaissances et à l'accompagnement de chaque membre,
- un comité de pilotage composé de professionnels des collectivités et des partenaires,
- une plateforme d'échanges en ligne : www.reseau-cias.net, réunissant un forum de gestion des connaissances et une bibliothèque de documents à haute valeur ajoutée,
- des formations répondant aux attentes des professionnels : deux rencontres techniques gratuites par an sur des sujets ciblés par le comité de pilotage.

● Le réseau en quelques chiffres

Plus de **700** utilisateurs représentant plus de 500 collectivités territoriales.

Près de **100** participants aux journées d'échanges en 2009.

Près de **900** contributions apportées depuis la création de la communauté professionnelle.

Contact : Sania Damari – animatrice du réseau CIAS - Tél : 01.45.15.08.68

Mail : s.darani@idealconnaissances.com

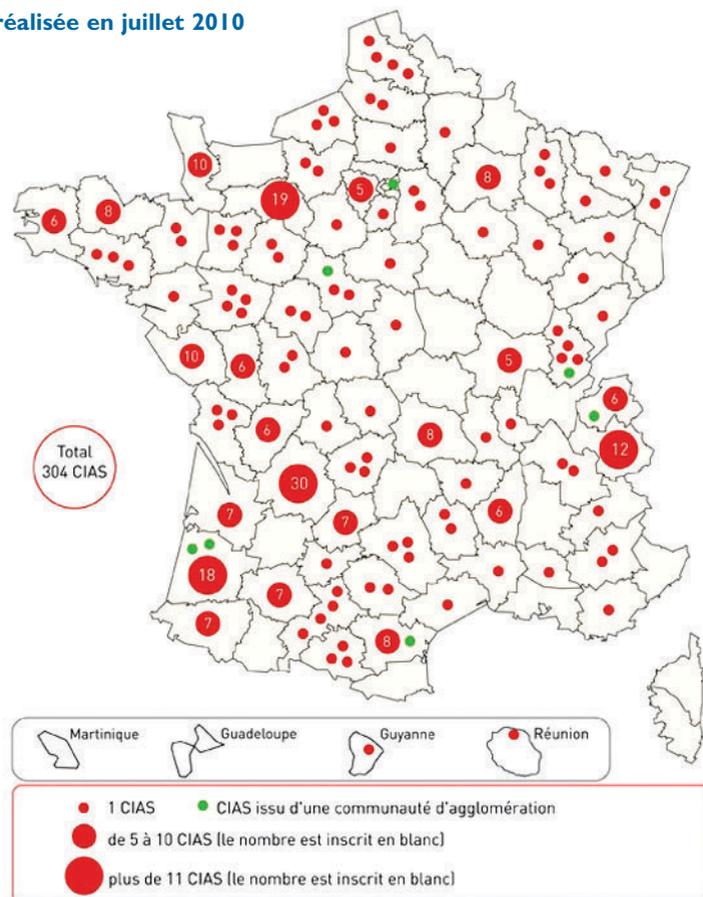
Annexe 5

La cartographie des CIAS

Il s'agit d'une estimation réalisée à partir des déclarations spontanées des nouveaux CIAS auprès de l'UNCCAS, de Mairie-conseils ou du réseau des CIAS.

En effet, les CIAS possèdent encore le même numéro INSEE que celui attribué aux CCAS, ce qui rend impossible un décompte exhaustif.

Carte réalisée en juillet 2010



Annexe 6

Les actions menées conjointement par l'UNCCAS et Mairie-conseils

● Journées d'échanges et d'information

Trois fois par an, des élus sont accueillis à Paris pour participer à une journée d'information sur l'action sociale intercommunale. Des perspectives de travail avec les groupements de communes sont proposées.

● Accompagnement sur le terrain

Dans le prolongement des journées d'échanges et d'information, l'UNCCAS et Mairie-conseils peuvent accompagner la réflexion collective des élus sur la pertinence de mettre en place un CIAS (voir déroulement de cette démarche en annexe 7).

● Animation du réseau des CIAS

Avec l'appui d'Idéal-connaissances, l'UNCCAS et Mairie-conseils animent un réseau des responsables de CIAS. Une plateforme Internet permet de développer des échanges entre les 171 CIAS membres de ce réseau. Deux fois par an, une rencontre est proposée sous la forme d'un colloque thématique. Pour rejoindre ce réseau : www.reseau-cias.net. Ce réseau est strictement réservé aux CIAS constitués et aux communautés de communes réfléchissant à une politique sociale intercommunale.

● Animation du réseau UNCCAS

Quatre fois par an, Mairie-conseils participe à des journées consacrées aux CIAS et organisées en région par les Unions départementales des CCAS/CIAS. Durant ces rencontres, sont abordés : le contexte d'une action sociale intercommunale et les modalités de création d'un CIAS, avec des exemples issus de pratiques menées par des CIAS existants.

Annexe 7



> Mairieconseils



Démarche proposée par Mairie-conseils et l'UNCCAS

Démarche proposée par Mairie-conseils et l'UNCCAS pour évaluer l'opportunité de la création d'un Centre intercommunal d'action sociale

Cette démarche permet aux élus de réaliser un état des lieux des initiatives communales et des projets au service de la vie sociale des habitants, qui nécessitent parfois la mobilisation de l'échelon intercommunal. Il s'agit de pointer les différentes actions relevant de l'action sociale proprement dite, mais aussi de toutes les activités menées ou souhaitées dans le but de conforter le lien social sur le territoire.

Ce premier travail doit permettre de cerner les volontés politiques communales, de garantir leurs pérennités, et de révéler en même temps la nécessité d'une intervention intercommunale dans certains domaines.

La démarche proposée est possible dans les conditions suivantes, à l'exclusion de toute condition financière :

- Participation du groupement de communes à une journée d'échanges et d'information sur la question du CIAS.
- Mise en place d'un groupe de suivi composé d'élus. Il peut s'agir d'une commission déjà constituée au sein de la communauté de communes.
- Soutien technique aux personnels de la communauté de communes pour assurer localement le suivi de la démarche

Réflexion pour la création d'un CIAS : déroulement de la démarche

1 / Organisation, en soirée, d'une réunion où sont invités les élus, les personnels des CCAS existants, les secrétaires de mairie. Cette rencontre a pour but de présenter :

- les enjeux d'une action sociale intercommunale
- les missions et fonctions d'un CIAS
- la présentation de la démarche animée par Mairie-conseils et la présentation détaillée de la première phase consistant à réaliser, par chaque commune, l'état des lieux de ses actions et de ses projets.

Cet état des lieux et des perspectives est établi à partir des cinq points suivants :

- les actions menées par la commune,
- les actions réalisées avec les associations,
- les projets communaux,
- les actions réalisées avec plusieurs communes,
- les attentes en direction de l'échelon intercommunal.

(Voir pages suivantes les tableaux permettant aux communes de réaliser cet état des lieux).

Il est souhaitable d'informer la circonscription d'action sociale du conseil général que la communauté de communes engage une réflexion sur l'opportunité de la création d'un CIAS.

2 / Chaque commune réalise son état des lieux lors d'une réunion rassemblant le plus grand nombre d'élus municipaux. Un conseil municipal spécifique peut être convoqué. Si le besoin est exprimé par certaines communes, un élu et un personnel technique de la communauté de communes peuvent participer et animer la rencontre.

3 / Le personnel de la communauté de communes assure la collecte des données communales et leur traitement.

(Voir les tableaux permettant à la communauté de communes d'assurer la synthèse des informations provenant des communes membres).

4 / La communauté de communes organise une réunion intercommunale permettant la restitution des informations et la présentation des premiers souhaits ou aspirations dans le domaine de l'action sociale intercommunale **tels que les élus les envisagent**. Cette première approche permet de cerner ce qu'ils souhaitent garder en commune et ce qu'ils imaginent à l'échelon intercommunal.

À cette réunion, des représentants de la circonscription d'action sociale du conseil général, de la MSA, de la CAF, peuvent être conviés.

Lors des deux réunions intercommunales, Mairie-conseils est accompagné par un chargé de mission de l'UNCCAS.

Tableau pour la collecte des informations communales

Commune de

Liste des actions et des projets concernant le social menés par la commune et/ou son CCAS

Ce que l'on fait directement avec la commune/le CCAS	Ce que l'on fait sur la commune avec des partenaires (associations ; services ; etc.)	Ce que l'on voudrait faire sur sa commune

Commune de

Liste des actions et des projets concernant le social menés ou souhaités au niveau intercommunal

Ce que l'on fait déjà avec d'autres communes ou d'autres CCAS	Ce que l'on fait à plusieurs communes et avec des partenaires (associations ; services ; etc.)	Ce que l'on voudrait faire au niveau intercommunal

Tableaux pour la synthèse intercommunale

Communauté de communes de.....

Tableau récapitulatif des initiatives communales concernant le social menées par les communes et/ou leurs CCAS

Nom de la commune	Thèmes des actions et des projets	Ce que l'on fait directement avec la commune ou avec le CCAS	Ce que l'on fait sur la commune avec des partenaires (associations ; services)	Ce que l'on voudrait, souhaiterait faire sur sa commune

Communauté de communes de.....

Tableau récapitulatif des initiatives intercommunales menées ou souhaitées dans le domaine social

Thèmes des actions et des projets	Noms des communes concernées	Ce que l'on fait déjà avec d'autres communes ou d'autres CCAS	Ce que l'on fait à plusieurs communes et avec des partenaires (associations ; services ; etc.)	Ce que l'on voudrait, souhaiterait faire au niveau intercommunal



UNCCAS

Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale
Villa Souchet - 105 avenue Gambetta - BP 3 - 75960 Paris cedex 20
Tél : 01 53 19 85 50 - Fax : 01 53 19 85 51
www.unccas.org

Mairie-conseils / Caisse des dépôts

72, avenue Pierre Mendès France - 75914 Paris Cedex 13
Tél : 01 58 50 75 75 - Fax : 01 58 50 06 83
www.mairieconseils.net

Novembre 2010

www.unccas.org



 Mairieconseils