

Boîte à outils : Elections municipales 2020

COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS : COMPRENDRE L'ACTION SOCIALE FACULTATIVE

L'action sociale des communes et des intercommunalités est qualifiée de facultative, au sens où elle dépasse le contour des aides sociales obligatoires.

De ce fait, ses objectifs, son périmètre d'intervention ou encore ses modalités d'organisation varient fortement selon l'histoire des communes ou intercommunalités, les caractéristiques de leur territoire et de leurs approches de l'action sociale. Ces approches peuvent relever de l'assistance individuelle, de l'action à destination d'une population ciblée, ou d'une politique territoriale plus globale.

De nombreux et complexes partenariats composent l'action sociale des communes : avec l'intercommunalité, le département, l'État, la CAF, le tissu associatif...

DES ATTRIBUTIONS OBLIGATOIRES

Si le conseil départemental est en France la collectivité « chef de file » en matière d'action sociale et médico-sociale, les communes ont, pour leur part, des attributions obligatoires relativement peu nombreuses – au sens où elles sont rarement détaillées – sur cette thématique, laissant une large part à l'initiative : au titre de ses obligations, la commune est tenue à la constitution d'un registre des personnes âgées et handicapées qui en font la demande, à la domiciliation, à la lutte contre l'exclusion, et surtout à la constitution d'un centre communal d'action sociale (CCAS) pour, à la fois, analyser et répondre aux besoins sociaux de son territoire.

Les attributions obligatoires des communes en matière d'action sociale se retrouvent dans plusieurs parties du Code de l'action sociale et des familles :

Art. L115-1 pour la lutte contre l'exclusion,

Art. L121-6-1 et L121-6-2 pour le registre des personnes âgées et handicapées,

Art. L264-1 à L264-8 pour la domiciliation.

Art. L123-4 à L123-9 pour la définition des missions des CCAS.

Le CCAS est donc l'un des outils à partir duquel la ville met en œuvre l'action sociale. C'est un établissement public administratif doté d'un budget propre et soumis aux règles de la comptabilité publique. Il a normalement un personnel dédié qui relève du statut de la fonction publique territoriale ou de droit privé (assistant maternel par exemple).

DES ATTRIBUTIONS FACULTATIVES

Les attributions obligatoires des communes – et notamment l’instruction des demandes d’aide sociale légale – ne représentent souvent qu’une partie des politiques sociales mises en œuvre par les communes. En effet, une grande partie de l’action sociale des communes passe généralement par des actions ou politiques non obligatoires dites facultatives.

De par la clause générale de compétence, la capacité d’intervention et les marges de manœuvre des communes en matière d’action sociale sont théoriquement importantes, à condition que les exécutifs locaux jugent la politique en question d’ « intérêt local » et lui donne une existence concrète au travers d’actions volontaristes et dirigées vers les populations les plus « vulnérables ».

Dès lors, c’est une grande diversité de politiques qui sont mises en œuvre au nom de l’action sociale communale avec des modalités d’organisation de ces politiques, propres à chaque territoire, elles aussi très variées.

LE CENTRE COMMUNAL D’ACTION SOCIALE

Les centres communaux d’action sociale (CCAS) sont un des acteurs déterminants de la mise en œuvre de l’action sociale facultative dans les communes. Chaque commune a obligation de constituer un CCAS. L’article L. 123-4 du Code de l’action sociale et des familles (CASF) stipule : « Un centre d’action sociale exerce, dans chaque commune ou chaque groupement de communes constitué en établissement public de coopération intercommunale (EPCI), les attributions qui leur sont dévolues par le présent chapitre. »

La commune met ainsi en œuvre l’action sociale facultative grâce aux centres communaux d’action sociale à qui elle confie toute ou, le plus souvent, partiellement la conduite de ses actions dans le domaine social.

La commune intervient également en s’appuyant sur les services et directions de la ville dédiés aux politiques sociales et sur les associations locales, parfois opérateurs gestionnaires d’équipements et de services, ou participant simplement à l’animation sociale locale.

Même si des obligations légales existent en matière d’action sociale (notamment avec les attributions des CCAS), l’essentiel du périmètre d’actions possibles et des marges de manœuvre appartient au champ du facultatif et relèvent donc de la volonté politique et des moyens financiers des villes.

En outre, une commune ou un groupement de communes peut exercer par délégation les compétences sociales du département ou mettre en œuvre des actions financées par le Conseil Départemental.

Le CCAS agit donc avec une relative autonomie, même si tout le rattache à sa commune d’appartenance. En effet, il est géré par un conseil d’administration présidé par le maire et composé en nombre égal de membres élus en son sein par le conseil municipal et de membres nommés par le maire parmi les personnes participant à des actions de prévention, d’animation et ou de développement social menées dans la commune.

Les ressources du CCAS proviennent des subventions versées par la commune, de produits provenant des prestations fournies par le centre, de versements effectués essentiellement par les organismes de sécurité sociale, les CAF, le conseil général, ou de remboursements des frais liés à l’établissement des dossiers de demande d’aide sociale légale.

Concernant ses attributions obligatoires, le CCAS a la responsabilité de mettre en œuvre une action générale de prévention et de développement social sur la base d'une analyse des besoins sociaux (ABS) des habitants, en liaison avec les institutions publiques et privées du territoire. Le décret de 1995 qui institue cette obligation précise que les CCAS et les CIAS « procèdent annuellement à une analyse des besoins sociaux de (...) la population qui relève d'eux, notamment de ceux des familles, des jeunes, des personnes âgées, des personnes handicapées et des personnes en difficulté. »

Le CCAS participe à l'instruction des demandes d'aide sociale « légale », à l'exception de celles concernant l'aide sociale à l'enfance, en établissant les dossiers des demandes et en les transmettant à l'autorité compétente : aide médicale de l'État, revenu de solidarité active (RSA), couverture maladie universelle (CMU), etc.

Le CCAS est tenu également de procéder à la domiciliation des personnes sans domicile fixe, en habitat mobile ou précaire, afin de leur permettre d'avoir une adresse pour faire valoir leurs droits.

Enfin, la loi du 29 juillet 1998 a fait de la lutte contre les exclusions « un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation ». À ce titre les CCAS, avec d'autres dont les communes, ont l'obligation de mettre en place « une politique destinée à connaître, à prévenir et à supprimer toutes les situations pouvant engendrer des exclusions ».

Cela se traduit essentiellement par une obligation d'information et d'accompagnement en direction des personnes concernées.

Les attributions obligatoires se rapportent avant tout aux obligations pour instruire les aides légales et mieux connaître et repérer les éventuels bénéficiaires de ces aides pour que ces derniers fassent valoir leurs droits. Cependant, les CCAS développent en partenariat avec la commune un certain nombre d'actions relevant de l'action sociale facultative.

LE CENTRE INTERCOMMUNAL D'ACTION SOCIALE (CIAS)

La montée en responsabilités et en compétences des intercommunalités font du CIAS un acteur possiblement impliqué en matière d'action sociale.

Les politiques d'action sociale mises en œuvre au niveau local et intercommunal s'articulent dans une logique de subsidiarité, par une répartition des actions entre la commune et l'intercommunalité.

Ainsi, les communes délèguent soit l'intégralité de leurs obligations, soit une partie seulement. Un EPCI peut donc choisir comme compétence optionnelle « l'action sociale d'intérêt communautaire », dont il peut confier la responsabilité pour tout ou partie à un centre intercommunal d'action sociale (CIAS). La création d'un CIAS n'entraîne pas nécessairement la disparition des CCAS des communes membres.

Qu'est ce qui préside au choix de la création d'un centre intercommunal d'action sociale (CIAS) ? Le contexte territorial joue énormément.

Là où les problématiques sociales sont exacerbées par un marché de l'emploi difficile, où la paupérisation est massive, là où la montée en charge des questions du vieillissement de la population est prégnante, les communes agissent de concert.

Le CIAS est souvent un choix de la France devenue « périphérique », celle où les services publics disparaissent et laissent aux habitants un sentiment d'abandon, donc principalement des territoires ruraux et périurbains.

LA POLITIQUE COMMUNALE D'AIDE SOCIALE (HORS OU AVEC LE CCAS/CIAS)

La commune peut en outre, avec l'aide du CCAS mais aussi avec ses propres services ou en désignant les opérateurs pertinents, mettre en œuvre une politique en matière d'action sociale au titre de la clause générale de compétence. La clause générale de compétence indique en effet qu'il est accordé aux collectivités une capacité d'intervention générale facultative, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une énumération de leurs attributions (art. L2121-29 du Code général des collectivités territoriales).

Les interventions les plus courantes dans le champ des actions facultatives couvrent un spectre assez large, et prennent généralement trois grandes formes.

Les prestations

Ce sont d'abord, des aides directes (aides d'urgence, aides à la scolarité, bourses d'études...), des prestations en nature (bons-repas, bons d'hébergement, bons alimentaires, distribution de colis...), des chèques d'accompagnement permettant d'acquérir des biens et services, notamment en matière d'alimentation, d'hygiène, d'habillement et de transports, d'actions éducatives, culturelles, sportives ou de loisirs ou des prestations remboursables (des prêts).

Les établissements

La ville ou le CCAS peuvent créer et gérer des établissements jugés d'intérêt général. Cinq types d'établissements sont régulièrement cités.

- Des structures chargées de l'accompagnement des personnes âgées : établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) et logements-foyers, services de soins infirmiers à domicile (SSIAD), ...
- Des établissements et services d'accueil de la petite enfance (enfants de moins de 6 ans) : crèches (collectives ou familiales), haltes-garderies, multi-accueil et jardins d'enfants, relais assistantes maternelles (RAM) ou encore des actions de soutien à la parentalité en lien avec ces structures.
- Des établissements chargés de l'accompagnement des personnes en situation d'exclusion : accueil d'urgence, centres d'hébergement et de réinsertion sociale, équipes mobiles ou de SAMU social...
- Des services de consultations médicales : dispensaires, centres de santé, pouponnières...
- Des institutions chargées de l'accompagnement des personnes handicapées : hébergement, établissements et services d'aide par le travail (ESAT), services d'auxiliaires de vie...

Les services à la personne

Plus ou moins nombreux selon les communes, la ville et le CCAS proposent aux résidents divers services d'aide ou d'accompagnement.

Il s'agira par exemple de service de portage ou de livraison à domicile (repas, médicaments, livres...), de petits dépannages et d'entretien à domicile, de garde d'enfants de moins de trois ans à domicile...

Toutefois, ce qui relève généralement du périmètre traditionnel de l'aide facultative, au travers de ces trois grands domaines, peut différer selon les communes, les enjeux territoriaux et la prise en compte de l'action sociale par les élus locaux.