

Pourquoi encourager la création de Centres Intercommunaux d'Action Sociale est une réponse pertinente aux difficultés sociales auxquelles sont confrontées les petites communes ?

Les débats qui ont présidé à l'adoption de la loi relative aux libertés et responsabilités locales ont fait apparaître une véritable question de fond, résidant dans **la faiblesse des moyens humains et financiers dont disposent les petites communes** pour mener une réelle politique sociale locale.

Ainsi, 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/CIAS déclarés existants mais sans autonomie comptable : il s'agit de CCAS sans comptabilité distincte parce que petits ou disposant d'un budget annuel inférieur à 30 000 € et ayant demandé leur rattachement au budget communal.

C'est la raison pour laquelle l'UNCCAS avait souhaité aller plus loin lors de l'examen du projet de loi relatif aux responsabilités locales et propose aujourd'hui d'encourager **le développement d'une action sociale intercommunale comme réponse pertinente à la dispersion des interventions sociales en milieu rural.**

Pour asseoir ce développement, l'UNCCAS propose de créer une **compétence optionnelle supplémentaire pour les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale**, la compétence « Action sociale », dont la mise en oeuvre serait **confiée à un Centre Intercommunal d'Action Sociale.**

Dans le cadre des débats relatifs au projet de loi relatif aux responsabilités locales, **l'unanimité était apparue parmi les groupes politiques des assemblées parlementaires pour saluer la pertinence de la proposition de l'UNCCAS.**

Le projet de loi de cohésion sociale s'appuie fortement sur les communes, notamment dans le cadre de l'insertion professionnelle par la mise en oeuvre du contrat d'avenir. Il est probable que de nombreuses petites communes se trouvent démunies face à ces nouvelles missions et de ce point de vue, la mutualisation des moyens par le recours à l'intercommunalité, et plus précisément dans le cadre d'un Centre Intercommunal d'Action Sociale, semble incontournable.

Aussi, les amendements proposés par l'UNCCAS pour encourager et faciliter la création de CIAS apparaissent comme **le point de passage juridique nécessaire pour une mise en oeuvre équitable du plan de cohésion sociale.**

1) Pourquoi une compétence optionnelle supplémentaire pour les EPCI à fiscalité propre (Communautés de communes ou communautés d'agglomérations) ?

Aujourd'hui, la France compte 2 461 structures intercommunales à fiscalité propre. Or, **52 % des EPCI à fiscalité propre déclarent 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 relèvent ni d'une compétence obligatoire, ni d'une compétence optionnelle au terme du Code Général des Collectivités Territoriales.

Si les EPCI interviennent dans la sphère sociale, ils ne le font que de manière parcellaire et/ou indirecte par le biais d'autres champs de compétence que sont essentiellement le logement, l'habitat, la politique de la ville, l'insertion, la culture ou les loisirs.

Ouvrir à ces EPCI la possibilité de choisir une compétence optionnelle « Action sociale » présente l'avantage d'apporter de la **cohérence dans ce paysage hétérogène**.

Quand on sait qu'aujourd'hui 31 424 communes adhèrent à un EPCI (Sources DGCL, données 2003) et que 51 millions d'habitants vivent dans une commune membre d'une structure intercommunale (82 % de la population), cette compétence optionnelle nouvelle revêt donc une importance essentielle, renforcée par le fondement même du regroupement intercommunal initié par les lois de 1992 et 1999 et basé sur la solidarité entre les communes membres.

2) Pourquoi confier cette compétence sociale à un CIAS ?

→ Parce que le CIAS, au même titre que le CCAS, est avant tout **un lieu de DÉVELOPPEMENT, D'ANIMATION ET DE COORDINATION des réponses aux préoccupations sociales** du territoire concerné, avec gain d'échelle et d'efficacité ;

→ Parce que les prises de décision en Conseil d'Administration de CCAS/CIAS apportent des garanties de démocratie participative de par la COMPOSITION PARITAIRE de cette instance, associant à des élus municipaux des représentants de la société civile et notamment de la vie associative (personnes âgées ou handicapées, familles, insertion et lutte contre les exclusions).

→ Parce que la mise en place d'un CIAS répond également au **PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ** qui fonde la création des EPCI. En effet, créer un CIAS ne signifie pas *ipso facto* supprimer les CCAS existants. Le CIAS permet de **ne transférer que ce que les communes ne peuvent ou ne souhaitent pas faire au local et/ou jugent plus pertinent d'être exercé au niveau intercommunal**. Le CIAS est donc un outil original disposant d'attributions qui lui sont transférées par les CCAS des communes membres de l'EPCI et qui permet ainsi de jouer sur les complémentarités entre les actions des CCAS et celles réalisées par le CIAS.

→ Parce que le CIAS peut être **reconnu comme un INTERLOCUTEUR PERTINENT par le Conseil Général**, lequel pourra souhaiter s'appuyer sur cet acteur de proximité pour mettre en œuvre les compétences qui lui sont dévolues par la loi et que les lois successives ont renforcées (loi du 18 décembre 2003 décentralisant le RMI et loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales).

→ Parce que le CIAS permet aux petites communes qui n'ont pas de CCAS la **MUTUALISATION des moyens humains, matériels et financiers** au service d'une action sociale démultipliée sur un territoire d'intervention plus large.

Illustration : A titre d'exemple, il est évident que seule, une commune rurale n'aura jamais les moyens suffisants pour mettre en place une unité accueillant des personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer, établissement impliquant des investissements lourds en terme d'équipements ainsi que des charges de fonctionnement considérables du fait des ratios et de la qualification des personnels travaillant dans de telles structures.

En effet, 21 308 des communes de France ont moins de 500 habitants (soit 59,5%).

→ Parce que **les structures intercommunales n'ont pas juridiquement la possibilité de mener une réelle politique sociale**. Certaines interventions leur sont interdites puisque relevant de la compétence exclusive du CCAS, : création et gestion en direct d'établissements et services sociaux et médico-sociaux, réalisation annuelle de l'analyse des besoins sociaux, instruction des dossiers d'aide sociale légale, octroi d'aides facultatives en espèces ou en nature, mise en place de structure de concertation et de coordination, tenue d'un fichier des bénéficiaires de l'aide sociale (conformément aux dispositions du Code de l'Action Sociale et des Familles et à celles du décret n°95-562 du 6 mai 1995 relatif aux Centres Communaux et Intercommunaux d'Action Sociale).

→ Parce que créer un CIAS **permet aux communes qui n'ont pas de CCAS de satisfaire à leurs obligations légales**, puisque le CIAS sera considéré comme étant le CCAS de chaque commune membre de l'EPCI, celle-ci se conformant ainsi à l'obligation de l'article L.123-4 du Code de l'Action Sociale et des Familles imposant de droit la présence d'un CCAS dans toutes les communes : « *Un centre d'action social exerce dans chaque commune, ou groupement de communes, les attributions du présent chapitre* » ;

→ Parce que le CIAS est la **seule forme d'action sociale intercommunale prévue à ce jour par la loi** (article L.123-4 et suivants du Code de l'Action Sociale et des Familles) ;

3) Pourquoi simplifier les modalités de création du CIAS ?

Dans le silence des textes, la pratique a forgé les règles de création du CIAS confortée en cela par les services préfectoraux des contrôles de légalité. Aujourd'hui, la création du CIAS et le transfert des attributions des CCAS vers le CIAS nécessitent d'obtenir **l'accord de l'ensemble des communes/CCAS concernés**, sur la base de l'unanimité.

De fait, de nombreux projets de CIAS échouent par le refus d'une seule commune de participer au projet.

L'UNCCAS souhaite donc introduire un assouplissement et une clarification des règles de création du CIAS par le législateur.

- **Le transfert de la compétence sociale (tout ou partie) des communes vers l'EPCI se ferait conformément aux règles de majorité qualifiée requises par le Code Général des Collectivités Territoriales pour la création des EPCI ou l'attribution de nouvelles compétences à ces EPCI ;**

- **La création du CIAS, dès lors qu'elle relève de l'EPCI (communautés de communes ou d'agglomération), se ferait conformément aux règles de majorité applicables aux délibérations du conseil communautaire, à savoir la majorité absolue ;**
- **Pour éviter un blocage en terme de fonctionnement, il serait mis en place un principe de subsidiarité « automatique » précisant que le CIAS est responsable du plein exercice des attributions qui ne sont exercées par aucun des CCAS des communes concernées ;**
- **Enfin pour répondre à la crainte des élus de se voir privés de certaines actions au profit de l'intercommunalité, le transfert des attributions exercées par un ou plusieurs CCAS nécessiterait lui un vote unanime matérialisé par des délibérations concordantes des CCAS. Toutefois, une commune dont le CCAS n'exercerait pas la ou les attributions devant être attribuée(s) au CIAS ne pourra s'opposer à ce transfert.**

Texte des amendements proposés par l'UNCCAS dans le cadre du projet de loi de cohésion sociale

Modification du Code Général des Collectivités Territoriales

« Il est ajouté un article 29 bis au projet de loi de cohésion sociale, rédigé comme suit :

Article 29 bis

« *Le Code Général des Collectivités Territoriales est modifié comme suit :*

- *Article L.5214-16 II : La communauté de communes doit par ailleurs exercer dans les mêmes conditions des compétences relevant d'au moins un des **cinq** groupes suivants :*

1° Inchangé

2° Inchangé

3° Inchangé

4° Inchangé

5° Action sociale

Lorsque la communauté de communes décide d'exercer la compétence sociale d'intérêt communautaire, elle en confie la responsabilité à un centre intercommunal d'action sociale constitué conformément aux dispositions des articles L.123-4 et suivants du code de l'action sociale et des familles ».

- *Article L.5216-5 II : La communauté d'agglomération doit en outre exercer au lieu et place des communes au moins trois compétences parmi les six suivantes :*

1° Inchangé

2° Inchangé

3° Inchangé

4° Inchangé

5° Inchangé

6° Action sociale

Lorsque la communauté d'agglomération décide d'exercer la compétence sociale d'intérêt communautaire, elle en confie la responsabilité à un centre intercommunal d'action sociale constitué conformément aux dispositions des articles L.123-4 et suivants du code de l'action sociale et des familles ».

Modification du Code de l'Action Sociale et des Familles

« Il est ajouté un article 29 ter au projet de loi de cohésion sociale, rédigé comme suit :

Article 29 ter

« *Le quatrième alinéa de l'article L.123-5 du Code de l'Action Sociale et des Familles est rédigé comme suit :*

*Plusieurs communes constitués en établissement public de coopération intercommunale peuvent **par décision de son organe délibérant** créer un centre intercommunal d'action sociale. Le centre intercommunal d'action sociale exerce celles des compétences du présent chapitre non exercées par les centres d'action sociale des communes concernées. Pour les autres, elles peuvent lui être transférées à l'unanimité des centres d'action sociale des communes concernées. »*