



Proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales
déposée au Sénat par Eric Doligé

Positionnement de l'UNCCAS

Janvier 2012

L'article 18 de la proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales, mise à l'ordre du jour du Sénat début février 2012, veut **supprimer l'obligation pour les communes de disposer d'un centre communal d'action sociale (CCAS)**. Le texte autorise également les communes qui le souhaiteraient, quelle que soit leur taille, à **dissoudre leur CCAS** et à exercer en direct les missions de ce dernier. Le texte obéit à cette même logique au niveau intercommunal en allant à l'encontre de la dynamique impulsée ces dernières années.

Opposée à ces propositions, l'UNCCAS estime qu'elles ne répondent en rien aux difficultés des communes à répondre à une demande sociale en constante progression. Dans ce contexte, la prise de responsabilités de chacun, à la mesure de ses moyens, est au contraire plus que jamais indispensable.

Pourquoi rendre facultative la création du CCAS dans la commune est une fausse bonne idée...

1) L'UNCCAS n'a été ni consultée, ni auditionnée dans le cadre du rapport préparatoire à la proposition de loi

Ceci est pour le moins paradoxal au regard de l'exposé des motifs de la proposition de loi qui précise : « *au terme d'un important travail de consultation des élus locaux (associations, élus experts de certaines questions) et à l'issue d'un dialogue avec les ministères concernés (...)* ». Or, l'UNCCAS est à la fois une association d'élus et un réseau expert en son domaine...

Du point de vue du développement social

2) La simplification des normes ne doit pas être prétexte à un moins disant social

- rendre facultative la création du CCAS ne facilitera pas le travail des élus locaux. Au contraire. La création du CCAS permet à ces derniers de garantir l'égal accès de l'ensemble de leurs administrés à leurs droits sociaux. Le CCAS, avec ses élus et ses administrateurs, est aussi un précieux interlocuteur de proximité qui informe, oriente, conseille au quotidien les familles, les personnes en difficulté, les personnes âgées, etc. L'UNCCAS est là pour soutenir et accompagner ses adhérents dans toutes ces missions.

- rendre facultative la création d'un CCAS ne résout en rien les problèmes sociaux auxquelles doivent faire face les communes, y compris les plus petites d'entre elles.

3) Inciter à se passer d'un outil efficace, utile et nécessaire à nos concitoyens les plus fragiles, revient à nier la progression de la demande sociale

- face à l'extension de la précarité, il est paradoxal de vouloir se passer du professionnalisme et des compétences confiées par l'Etat lui-même à un acteur souple et réactif, qui a largement fait ses preuves.

- la proximité avec les usagers et la connaissance des besoins sociaux du CCAS en font un outil indispensable de veille et de prévention, ce qui contribue à terme à réduire les coûts inhérents à la prise en charge des personnes fragiles. L'UNCCAS a d'ailleurs mis en place des moyens spécifiques pour aider les CCAS/CIAS à renforcer leurs démarches d'analyse prospective.

- le CCAS contribue à la lisibilité des réponses apportées à nos concitoyens via un travail continu de concertation et de coordination avec ses partenaires (Etat, conseils généraux, associations, etc.)

D'un point de vue éthique

4) Les prises de décision en conseil d'administration du CCAS apportent des garanties de démocratie participative et de confidentialité

- le conseil d'administration du CCAS associe des milliers de représentants de la société civile issus notamment du secteur associatif (personnes âgées ou handicapées, familles, insertion et lutte contre les exclusions). Le pouvoir décisionnel de ces représentants, administrateurs du CCAS, est identique à celui des membres élus. Cette originalité est une richesse en termes de débats, de propositions, de réflexions, d'innovations mais aussi et surtout de complémentarité sur le terrain. Quid de leur implication, demain, s'ils ne devaient plus faire partie intégrante du conseil d'administration du CCAS ?

- le conseil d'administration du CCAS apporte des réponses équitables, rapides, à huis clos, et donc en toute confidentialité, loin de toute pression médiatique ou électoraliste. Pour mémoire, les séances des conseils municipaux sont publiques.

D'un point de vue juridique

5) L'argument de la simplification comptable (supprimer le CCAS, doté d'un budget propre, allégerait le travail du comptable qui n'aurait que le seul budget ville à gérer) ne tient pas

Déjà aujourd'hui, la nomenclature M 14 permet au conseil d'administration du CCAS de délibérer pour demander le rattachement de son budget à celui de la ville (faculté ouverte lorsque le budget de fonctionnement est inférieur à 30 000 €, donc pour les petites communes). Le budget CCAS devient alors une « ligne » du budget ville : le comptable n'a donc qu'un seul budget à gérer tandis que, dans le même temps, l'autonomie et la capacité d'initiative du CCAS sont maintenues puisque le conseil d'administration votera toujours le budget et en arrêtera les orientations en fonction des priorités d'action sociale susceptibles de répondre aux besoins des habitants.

6) Juridiquement, les communes et EPCI ne peuvent gérer en direct des établissements médico-sociaux

Que deviendront les EHPA, EHPAD, CHRS et autres établissements sociaux et médico-sociaux gérés par les CCAS/CIAS ? Privatisation pure et simple, délégation aux associations ? Il s'agirait d'un vrai renoncement et d'un désengagement des collectivités locales dans un secteur où elles sont historiquement très présentes et y apportent les valeurs - et obligations - du service public (neutralité, égalité...).

D'un point de vue financier et humain

7) Confier directement à la ville la gestion des dispositifs et des politiques sociales n'entraîne généralement pas d'économies

- une fois transférée à la commune, la gestion des politiques sociales nécessitera la mobilisation de charges identiques (investissement mobilier et immobilier, assurance, entretien, amortissement...). La législation en matière de marchés publics permet en outre de passer des commandes groupées CCAS/Ville (de biens ou de prestations) pour obtenir des prix moins élevés.

- la reprise des personnels du CCAS par la commune induirait les mêmes charges de gestion des ressources humaines (traitement, régime indemnitaire, gestion des carrières, procédure disciplinaire...).

8) Les besoins quantitatifs et qualitatifs du secteur justifient l'emploi de personnels spécialisés

Le CCAS, personne morale de droit public distincte de la commune, dispose de son propre personnel. Face à la progression des besoins dans le secteur social et médico-social, l'existence du CCAS/CIAS permet la création de postes dans une filière spécialisée. Outre le fait que ces types de recrutement sont moins systématiques en gestion municipale, cette spécialisation permet d'améliorer les réponses apportées aux usagers.

D'un point de vue territorial

9) Confier la gestion de certaines politiques sociales au niveau intercommunal est pertinent sous réserve que la démarche reste volontaire et concertée

- plutôt qu'une démarche passive de transfert de responsabilités, le CIAS donne la possibilité aux petites communes qui n'ont pas de CCAS, et notamment les presque 32 000 communes de moins de 2000 habitants, de mutualiser leurs moyens humains et matériels, et donc de mieux répondre à la demande sociale sur leur territoire, dans une logique de maillage territorial.

- la création du CIAS permet d'assurer une complémentarité entre les échelons communaux et intercommunaux. Elle repose sur le libre choix et la volonté commune des élus locaux de transférer les compétences qui relèvent, à leurs yeux, de l'intérêt communautaire tel que défini par l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

10) Passer outre la création des CIAS au niveau intercommunal va à l'encontre de la dynamique impulsée depuis 5 ans

- le CCAS est un opérateur spécialisé. Il est donc logique qu'il transfère ses compétences à un autre opérateur spécialisé lorsque celui-ci a été créé au niveau intercommunal : le CIAS, comme c'est le cas aujourd'hui.

- dissoudre le CIAS, en transférant ses compétences directement à l'EPCI, remet en cause les efforts menés notamment depuis la loi de cohésion sociale de 2005, laquelle a non seulement assoupli mais aussi incité à la création des CIAS pour aider les petites communes à améliorer l'action sociale sur leur territoire.

Le bien fondé de l'« exclusivité CCAS/CIAS » vis à vis de la ville ou de l'EPCI a été confirmé par le conseil constitutionnel en juillet 2011, lequel a rappelé, pour justifier le maintien d'exonérations de charges propres aux CCAS/CIAS, que le législateur avait tenu à « *favoriser, pour le suivi social des personnes dépendantes, la coopération intercommunale spécialisée en matière d'aide sociale [...] il s'est fondé sur un critère objectif et rationnel [...] la différence de traitement qui en résulte ne crée pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques [...]* ».

Ce à quoi aspire l'UNCCAS

- ➔ Conserver la présence de droit du CCAS dans chaque commune ;
- ➔ Compte tenu de l'évolution positive du développement de l'intercommunalité sociale et des CIAS, conforter les dispositions législatives existantes et notamment celles inscrites dans la loi de cohésion sociale ;
- ➔ Favoriser le développement des unions départementales de CCAS-CIAS (UDCCAS), outils de représentation des CCAS au plan local, par-delà les sensibilités politiques, mais aussi de concertation avec les partenaires du service public de proximité que sont en premier lieu les conseils généraux. L'UNCCAS compte à ce jour une soixantaine d'UDCCAS.

L'UNCCAS s'engage à mettre à disposition toute son expertise pour contribuer à évaluer et faire progresser l'action sociale locale dans toute sa diversité.

L'UNCCAS en quelques mots

Association loi 1901 fondée en 1926, l'Union nationale des centres communaux d'action sociale fédère 3880 CCAS et CIAS adhérents (6000 communes) dont l'action au quotidien concerne 68% de la population (44,5 millions de citoyens). La quasi totalité des villes de plus de 10 000 habitants, 80% des communes de 5 000 à 10 000 habitants et plus de 2000 CCAS de communes de moins de 5000 habitants sont ainsi représentés.

Les CCAS

Les CCAS/CIAS en chiffres

- les principaux champs d'intervention des CCAS/CIAS sont, par ordre décroissant : **la lutte contre l'exclusion**, l'aide à domicile, la prévention et l'animation pour les personnes âgées, la gestion d'établissements d'hébergement pour personnes âgées, le soutien au logement et à l'hébergement, la petite enfance, l'enfance/jeunesse, le soutien aux personnes en situation de handicap.
- les CCAS gèrent **60% des logements foyers publics répertoriés au plan national** et participent à la quasi totalité des centres locaux d'information et de coordination (CLIC) du pays
- les CCAS/CIAS sont également gestionnaires de 720 foyers restaurants, 400 Etablissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), d'accueils de jour, d'unités alzheimer...
- **1 CCAS sur deux gère un service d'aide domicile**
- 1 établissement d'accueil de jeunes enfants sur 5 est géré par un CCAS
- les CCAS représentent un budget consolidé de **2,6 milliards d'euros** et emploient près de **110 000** personnes.

Une institution séculaire

L'origine des CCAS remonte à la Révolution française. D'abord Bureaux de bienfaisance puis Bureaux d'aide sociale, ils prennent officiellement le nom de Centres communaux d'action sociale en 1986, dans le prolongement des premières lois de décentralisation. Le centre communal d'action sociale est un **service public social de proximité**. Il dispose d'une personnalité juridique, d'un budget propre - composé pour une grande part d'une subvention municipale - et de personnel indépendant de celui de la commune.

Une structure paritaire

Présidé par le Maire, le CCAS est géré par un Conseil d'administration qui détermine les orientations et les priorités de la politique sociale locale. Ce Conseil d'administration comprend des **membres élus** au Conseil municipal et des **membres nommés**. Parmi ces derniers doivent figurer notamment un représentant d'associations dans les champs suivants : familles, personnes âgées, personnes handicapées et lutte contre l'exclusion.

Une mission de solidarité

Les missions des CCAS/CIAS sont définies principalement par le Code de l'Action Sociale et des Familles, et le décret du 6 mai 1995. Le CCAS agit au travers de l'aide sociale légale (instruction des dossiers de demande d'aide sociale du type APA ou RSA - lorsqu'il décide d'exercer cette compétence - mais aussi domiciliation des demandeurs). Il agit également au travers de sa politique d'aides facultatives, au nom de sa mission de **prévention** et de **développement social** dans la commune. Il peut intervenir sous forme de prestations en nature ou en espèces, gérer des structures sociales et médico-sociales (établissements pour personnes âgées, structures d'hébergement d'urgence, etc.) et des services d'accueil de la petite enfance. Chaque année, il est tenu de réaliser une Analyse des Besoins Sociaux (ABS) de la population de sa commune.

Les CIAS

Lorsque plusieurs communes sont regroupées au sein d'un établissement public de coopération intercommunale (soit 96% des communes françaises...), les CCAS des communes membres peuvent transférer tout ou partie de leurs compétences au centre intercommunal d'action social (CIAS) de l'EPCI. Cette démarche permet une **mutualisation** des moyens, notamment en milieu rural. L'UNCCAS compte plus de 200 CIAS ou EPCI au sein de son réseau.