

Le cadre juridique de l'action sociale intercommunale

De l'action sociale d'intérêt communautaire aux politiques de cohésion sociale intercommunale

ELEMENTS INTRODUCTIFS	2
PARTIE I. DEFINIR L'ACTION SOCIALE INTERCOMMUNALE : L'INTERET COMMUNAUTAIRE AU SERVICE DE LA COMPLEMENTARITE ET DE LA COHERENCE TERRITORIALE	5
I. La structuration juridique de la compétence en matière d'action sociale d'intérêt communautaire par le prisme du transfert de compétence.	5
A. L'action sociale intercommunale : une compétence exercée facultativement par les communautés et métropoles	5
B. Les conséquences du transfert de compétence en matière d'action sociale intercommunale	10
II. La structuration juridique de la compétence intercommunale en matière d'action sociale par le prisme de la délégation de compétence	19
A. La délégation de compétence en matière d'action sociale départementale au profit de la communauté urbaine	20
B. La délégation de compétence en matière d'action sociale départementale au profit de la métropole	20
PARTIE II. LE CENTRE INTERCOMMUNAL D'ACTION SOCIALE	22
I. Les apports du CIAS pour la mise en œuvre d'une politique communautaire en matière d'action sociale	22
A. Le CIAS : un outil de lisibilité politique et juridique de mise en œuvre des politiques de cohésion sociale de l'intercommunalité	23
B. Le CIAS : interlocuteur dans la déclinaison territoriale des Plans et Schémas départementaux et dans le déploiement des maisons France Services	24
C. Focus : le CIAS, un outil adapté pour la gestion de structures d'accueil du grand âge sur le territoire communautaire	24
II. Les modalités de création du CIAS et la gestion de la relation intercommunalité-CIAS et CCAS-CIAS	25
A. Le transfert de la compétence communautaire en matière d'action sociale d'intérêt communautaire au profit du CIAS	25
B. Le transfert de tout ou partie des compétences des CCAS des communes membres au CIAS	25
C. La gouvernance du CIAS : les enjeux d'une participation paritaire	29
D. Les compétences du CIAS	30
GLOSSAIRE DES SIGLES ET ACRONYMES	33

ELEMENTS INTRODUCTIFS

Le bloc local constitué des communes et de leurs intercommunalités constitue, par définition, le premier échelon territorial de la proximité. Le quotidien de chaque habitant est rythmé par l'usage de nombreux services publics locaux, rendus de manière obligatoire ou facultative, qui relèvent essentiellement de la commune de résidence ou de l'intercommunalité de rattachement. On parle généralement de la gestion de « services à la population » ou de « services de proximité » sans toutefois préciser ce que ces notions génériques recouvrent concrètement pour les habitants.

Le développement croissant de ces services à la population¹ témoigne d'une attente forte et souvent évolutive qui accompagne les bouleversements sociétaux auxquels communes et intercommunalités sont confrontées. Il s'agit de la lutte contre l'isolement des publics les plus fragiles et contre la pauvreté, l'accompagnement au vieillissement (par la gestion de structures d'accueil et/ou de services de maintien à domicile, etc.), l'accueil de la petite enfance et de la jeunesse ou encore de l'animation de la vie sociale, terreau fertile de maintien du lien et des échanges au sein des territoires les plus ruraux. Ces services publics ne sont, parmi d'autres, que les quelques exemples du rôle central et quasi vital auquel le bloc local est encouragé à répondre. Les différents épisodes de confinement imposé en raison de la pandémie de coronavirus en 2020 et 2021 ont montré que les nombreuses initiatives territoriales de soutien aux populations isolées – par la distribution de masques, d'aide au tissu économique de proximité, d'accueil des enfants dont les parents relevaient de professions dites prioritaires (personnel hospitalier notamment) – ont permis à la société de faire corps et de tenir face à l'incertitude sanitaire.

L'action sociale est un champ d'intervention multisectoriel et multi-partenarial, au premier rang duquel le département occupe une place centrale. L'article L. 121-1 du CASF reconnaît cette fonction prééminente du département, en lui conférant la responsabilité et la mise en œuvre de la politique d'action sociale, notamment par le prisme du règlement départemental d'aide sociale qui définit les règles selon lesquelles sont accordées les prestations d'aide sociale².

¹ La notion générique de « services à la population », globale et générale pour désigner l'ensemble des missions pouvant être relayer de l'action sociale, ne doit pas être confondue avec celle de « services à la personne » (SAP), définis par l'art. L. 7232-1 du code du travail : activités de garde d'enfants, de tâches ménagères ou familiales, assistance aux personnes âgées ou handicapées, quand elles sont exercées par un mandataire.

² Art. L. 3214-1 du CGCT. Le département intervient dans le champ de l'enfance (protection maternelle et infantile, adoption, protection de l'enfance, soutien aux familles en difficulté), du handicap (hébergement, insertion sociale et aides financières aux personnes en situation de handicap), des personnes âgées et de la dépendance (création et gestion de maisons de retraites, aides, etc.), de la gestion des allocations individuelles de solidarité (RSA, APA, PCH), de l'insertion et de l'emploi.

Cette compétence originelle du département, qui en fait sa marque de fabrique, se conjugue avec toutes les initiatives relevant de la responsabilité du bloc local, notamment celle de la commune dont le rôle n'est pas le moins important, par la mission essentielle d'instruction de l'aide sociale obligatoire qui est confiée au CCAS.

Nous pouvons donc considérer que l'action sociale est une compétence partagée entre le bloc local et le département et qu'elle est mise en œuvre de manière complémentaire, chaque échelon détenant sa propre légitimité en fonction de son périmètre d'intervention et, surtout, en fonction de sa capacité à répondre de la manière la plus proche aux besoins des usagers concernés.

Et le rôle de l'intercommunalité dans tout cela ? Les communautés et métropoles sont devenues un acteur territorial majeur dans le développement et le déploiement des services publics locaux. Cette montée en puissance du rôle des intercommunalités a naturellement été facilitée par la promulgation de textes législatifs qui ont accru le nombre de leurs compétences obligatoires et par la volonté politique locale de définir, dans le projet de territoire, les enjeux de développement et la stratégie de mise en œuvre d'un programme d'actions à leur échelle.

Au cours de ces vingt dernières années, depuis l'avènement de l'intercommunalité de projet, ce sont principalement les communautés de communes, ainsi que plusieurs communautés d'agglomération, qui ont investi le champ de l'action sociale et, ce, pour au moins deux raisons :

- Le développement de la périurbanisation induite par la tension foncière des zones urbaines, dont les conséquences en termes d'aménagement du territoire, de mobilité et de lien social, sont parfois contestables, le mouvement des gilets jaunes en constituant l'un des vecteurs les plus visibles, a fait de l'intercommunalité semi-urbaine un acteur majeur dans le déploiement d'une nouvelle offre de services en matière d'action sociale de proximité. Cela s'est traduit concrètement par le développement de structures d'accueil en matière de petite enfance, enfance jeunesse et par une appropriation progressive de la chaîne éducative locale. En milieu plus rural, les communautés de communes ont investi le champ du vieillissement à domicile et de la mobilité partagée (ex. : transport à la demande) afin que l'action sociale soit avant tout considérée comme un enjeu de lutte contre la précarité et l'isolement, mais également de décroisement entre les différentes politiques publiques.
- Les structures intercommunales les plus urbaines sont composées de communes dont le poids démographique est plus important ; elles gèrent donc, en leur sein, des services et équipements déjà structurés pour répondre aux besoins de leur population. Naturellement, les communes membres peuvent transférer, à tout moment, la compétence en matière d'action sociale, il conviendra à l'intercommunalité d'en définir l'intérêt communautaire. Enfin, il est intéressant de souligner que les démarches de fusion opérées en 2017 ont parfois vu l'apparition, au sein de ces territoires, d'une action sociale communautaire territorialisée (v. nos développements qui suivent) en maintenant la compétence sur le territoire de l'ancienne intercommunalité concernée. Nous constatons ces démarches de territorialisation essentiellement au sein d'intercommunalités issues de la fusion de communautés d'agglomération et de communautés de communes.

Il convient d'être prudent dans l'analyse des statistiques issues de la base de données nationale sur l'intercommunalité « BANATIC ». En effet, le classement par compétence distingue la notion

d'action sociale et celle d'action sociale facultative. Par ailleurs, elle scinde de nombreuses autres compétences qui, souvent, sont déjà rattachées à la compétence générique en matière d'action sociale. Toutefois, ces chiffres traduisent très nettement les constats formulés ci-dessus. Ce sont essentiellement les communautés de communes qui sont compétentes, 87 % d'entre elles exercent une compétence en matière d'action sociale ou pouvant lui être rattachée, 70 % des communautés d'agglomération, 35 % des communautés urbaines et 32 % des métropoles (source : ministère de l'Intérieur, Base nationale de l'intercommunalité).

L'action sociale est une compétence partagée entre les différents échelons territoriaux, elle est également partagée au sein du bloc local, entre communes et intercommunalités.

L'objet de cette note, rédigée en collaboration avec le Cabinet Damien CHRISTIANY, a vocation à présenter les enjeux de la compétence, son contenu et ses modalités de mise en œuvre. Aussi, une première partie développe les éléments juridiques de définition de la compétence ainsi que les conséquences organisationnelles, patrimoniales et financières qui impactent autant l'intercommunalité que les communes concernées. Des exemples de définition de la compétence sont également présentés. Dans une deuxième partie, Le document présente les relations politiques et juridiques du triptyque territorial constitué des trois acteurs de l'action sociale locale : le CCAS, l'EPCI et le CIAS. A ce titre, la présente note développe un argumentaire sur l'intérêt du CIAS dans la construction d'une politique sociale de territoire.



PARTIE I. DEFINIR L'ACTION SOCIALE INTERCOMMUNALE : L'INTERET COMMUNAUTAIRE AU SERVICE DE LA COMPLEMENTARITE ET DE LA COHERENCE TERRITORIALE

D'entrée de jeu, plusieurs questions méritent d'être soulevées. Quelles sont les raisons qui encouragent l'échelon intercommunal à s'approprier le champ de l'action sociale ? Intervient-il par logique de substitution partielle ou intégrale des communes membres ou par le développement de nouveaux services qui ne peuvent être assurés isolément par ces dernières ?

La dynamique d'intégration des structures intercommunales à fiscalité propre (communautés et métropoles), par le nombre croissant de compétences qu'elles exercent soit de manière partagée, soit en lieu et place des communes, a vocation à se structurer autour du projet de territoire qui définit la feuille de route politique du mandat. Ce dernier fixe les axes d'intervention de la collectivité sur les enjeux de développement et les besoins exprimés par les acteurs publics locaux, également par la population. Le projet de territoire peut ainsi être un vecteur-clé de transfert de compétence.

La notion de solidarité territoriale trouve une traduction à de nombreux égards. Le développement de l'action sociale offre aux intercommunalités l'opportunité de développer une offre de services à la population orientée dans une logique d'harmonisation et d'équité du service rendu sur le territoire. Pour ce faire, le bloc local va s'engager dans la co-construction d'une nouvelle offre d'action sociale, soit par le transfert de missions déjà existantes au sein de tout ou partie des communes, soit par le développement de nouveaux services qui démontrent le bien-fondé de l'outil intercommunal comme échelon de coopération des communes membres. C'est sur ce constat que vient idéalement éclore le projet social de territoire, par un travail exigeant de structuration juridique de la compétence en matière d'action sociale d'intérêt communautaire.

I. La structuration juridique de la compétence en matière d'action sociale d'intérêt communautaire par le prisme du transfert de compétence.

Revenir à la source textuelle permet de mieux appréhender les contours juridiques et les modalités de mise en œuvre de la compétence et de constater ensuite que, dans l'intérêt des territoires, le législateur offre une large souplesse aux intercommunalités pour déterminer l'opportunité de définir une politique sociale communautaire, puis d'en préciser le contenu et le mode opératoire.

A. L'ACTION SOCIALE INTERCOMMUNALE : UNE COMPETENCE EXERCEE FACULTATIVEMENT PAR LES COMMUNAUTES ET METROPOLES

1. Le canevas juridique d'une compétence historique

La notion d'action sociale intercommunale n'est pas nouvelle. Pour s'en convaincre, il convient de faire un rapide tour d'horizon historique et de revenir aux textes qui structurent l'organisation

contemporaine de l'action sociale à l'origine du bureau d'aide sociale (BAS)³. Il résulte lui-même de la fusion des bureaux de bienfaisance et d'assistance dont l'origine remonte à la fin du 18ème siècle puis du 19ème siècle⁴. Le BAS existera jusqu'en 1986.

La loi n° 86-17 du 6 janvier 1986, adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé, pose pour la première fois les jalons du centre intercommunal d'action sociale. Quand bien même le texte oblige chaque commune à créer un CCAS⁵, il autorise le principe d'une mutualisation de l'action sociale communale via la création possible du CIAS. Nous sommes en 1986, soit six ans avant la création du statut de communauté de communes. Ces premiers CIAS ne peuvent être institués que par les structures intercommunales sans fiscalité propre, à savoir les syndicats de communes.

C'est ce canevas juridique qui a prévalu entre 1986 et 2005. La notion d' « action sociale d'intérêt communautaire » a été introduite par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Plus précisément, ce sont les articles 60-I et 60-II de la loi qui élargissent le champ des compétences optionnelles (devenues facultatives⁶) des seules communautés de communes et communautés d'agglomération⁷.

L'apparition de l'action sociale d'intérêt communautaire dans le panel des compétences citées par la loi est la consécration du rôle central que jouent désormais les communautés en la matière. Elles ne constituent plus l'échelon « par défaut » susceptible de gérer l'action sociale facultative des communes membres ; elles ont désormais la légitimité politique, toujours sur la base du transfert de compétence, de bâtir un projet social de territoire en complémentarité des actions parfois éparses menées par les communes.

La loi de 2005, amendée depuis par l'article 64-I de la loi du 7 août 2015, offre également la possibilité aux structures intercommunales à fiscalité propre concernées de confier la responsabilité de la gestion de tout ou partie de la compétence à un CIAS dans les conditions fixées à l'article L. 123-4-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF). L'hypothèse, voire l'opportunité, d'instituer un CIAS à l'échelle communautaire est développée dans les lignes qui suivent.

Par ailleurs, il faut souligner que la loi du 18 janvier 2005 tend à rationaliser l'action sociale intercommunale portée jusqu'alors par des syndicats de communes, à vocation unique ou multiple. L'article 60-V n'autorise plus les syndicats de communes à s'engager dans la voie du CIAS après l'entrée en vigueur du texte. Seuls peuvent être maintenus ceux créés avant la loi de 2005 ; il s'agit essentiellement des CIAS issus des anciens bureaux d'aide sociale de 1953.

2. Le processus de transfert de compétence en matière d'action sociale et la définition de l'intérêt communautaire

a. Le processus de transfert facultatif de compétence : la mise en œuvre classique de l'article L. 5211-17 du CGCT

³ Le BAS a été institué par le décret n° 53-1186 du 29 novembre 1953 portant réforme des lois d'assistance puis complété par deux décrets pris en 1954 (décret n° 54-883) et 1955 (décret n° 55-190).

⁴ Lois du 7 frimaire an V (1796) et du 15 juillet 1983.

⁵ Obligation qui prendra fin en 2015 dans les communes de moins de 1 500 habitants, dans lesquelles la loi NOTRe du 7 août 2015 l'a rendu facultatif.

⁶ Les anciennes compétences optionnelles sont parfois désignées comme « supplémentaires » car la loi continue d'en préciser le libellé, au contraire du libellé des compétences facultatives qu'il appartient de définir à chaque transfert.

⁷ CGCT, art. L. 5214-16 et L. 5216-5. Les compétences des communautés urbaines n'ont pas été affectées par la réforme et les métropoles n'existaient pas encore.

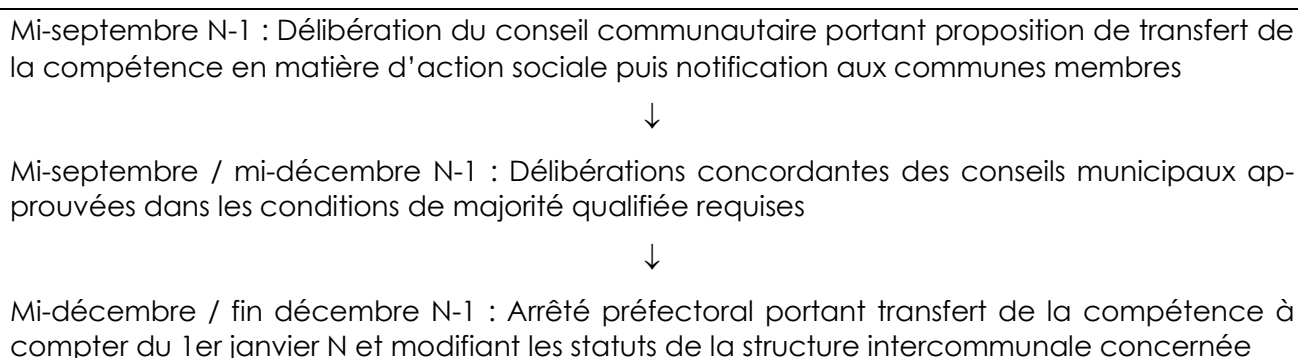
Le processus se traduit, dans un premier temps, par l'approbation d'une délibération portant proposition de transfert de compétence. Le conseil communautaire sollicite les communes membres. La délibération précisera notamment le projet de modification statutaire, par la proposition d'insertion d'un libellé de compétence générique intitulé « action sociale d'intérêt communautaire ».

Une fois approuvée, la délibération est notifiée à l'ensemble des communes membres qui disposent d'un délai de trois mois, à compter de sa notification, pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, la décision est réputée favorable. Le refus doit ainsi être exprimé par voie de délibération expresse.

Le transfert de compétence est décidé par délibérations concordantes des conseils municipaux se prononçant dans « les conditions de majorité requise pour la création de l'EPCI ». Par renvoi à l'article L. 5211-5 du CGCT, la notion de majorité requise pour la création de l'EPCI sous-tend le respect de l'accord exprimé par deux tiers au moins des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale ou par la moitié au moins des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population totale. En outre, la majorité qualifiée doit nécessairement comprendre la commune dont la population est supérieure au quart de la population totale. Il s'agit donc d'un réel pouvoir de veto octroyé à la commune la plus importante qui peut être, à juste titre, la plus concernée par l'enjeu du transfert de compétence (implantation d'équipements, présence d'un service public structuré...).

Une fois constatée le respect des conditions fixées par la loi, le représentant de l'Etat prononce le transfert de compétence par voie d'arrêté préfectoral. Il peut également prendre l'arrêté préfectoral portant transfert de compétence avant même l'expiration du délai de trois mois dont les conseils municipaux disposent pour se prononcer⁸.

Aussi, schématiquement et d'un point de vue calendaire, le processus de transfert de la compétence en matière d'action sociale doit idéalement respecter au plus tard le calendrier suivant :



b. La définition de l'intérêt communautaire en matière d'action sociale

⁸ CE, 3 mai 2002, n° 217654, commune de Laveyron.

La définition de l'intérêt communautaire est un exercice presque plus important que le transfert de compétence en lui-même. Il convient d'en rappeler, dans un premier temps, les modalités de définition, puis, dans un second temps, d'en préciser le contenu par la présentation d'exemples concrets souvent constatés (et partagés !) en matière d'action sociale.

1. Les modalités de définition de l'intérêt communautaire

L'action sociale intercommunale est une compétence qui peut être exercée de manière partagée avec les communes membres. Elle est donc soumise à la définition de l'intérêt communautaire. Nous touchons là le creuset même de la compétence, de sa plus-value à l'échelle communautaire, de son contenu et son objet. Définir l'intérêt communautaire, c'est établir le projet politique de la compétence, dans une logique de subsidiarité en lien avec les initiatives et les actions déjà portées par les communes, notamment via leur CCAS.

C'est, en quelque sorte, exercer des missions qui peuvent être le mieux mises en œuvre à l'échelle communautaire. Cette notion de « superposition », ou de subsidiarité, dans l'exercice d'une compétence témoigne que la légitimation du rôle de l'intercommunalité ne remet pas en cause le bien-fondé des actions qui relèvent des communes.

Classiquement, l'intérêt communautaire se définit comme étant la ligne de partage, pour l'exercice d'une compétence au sein du bloc local, entre ce qui relève de la maîtrise d'ouvrage communale et ce qui relève de la maîtrise d'ouvrage communautaire. L'intérêt communautaire peut être défini par voie de critères et/ou par l'établissement de listes d'équipements... En matière d'action sociale, force est de reconnaître que le législateur laisse une réelle latitude aux intercommunalités pour en préciser le contenu, ce qui est apprécié dans la pratique. L'action sociale est protéiforme, elle est éparsée et large et, surtout, très différente d'un territoire à l'autre.

Le CGCT⁹ dispose que l'intérêt communautaire est déterminé par le conseil communautaire à la majorité des deux tiers. Les conseils municipaux ne sont pas compétents pour délibérer, contrairement à la procédure de révision statutaire. Il y a là une distinction très nette entre la procédure de transfert de compétence et celle tenant à la définition du contenu de la compétence.

2. Le contenu de l'intérêt communautaire en matière d'action sociale

Nous l'avons évoqué ci-dessus, il incombe à l'organe délibérant de définir le contenu de l'intérêt communautaire pour préciser la nature de ses interventions en matière d'action sociale. C'est une grande diversité de politiques publiques qui peuvent être mises en œuvre au nom de l'action sociale intercommunale avec des modalités d'organisation de ces politiques, propres à chaque territoire, elles aussi très variées. Il peut s'agir d'une logique de transfert d'actions déjà menées par les communes ou d'actions nouvelles qui ont vocation à être développées pour mieux répondre aux enjeux territoriaux.

⁹ CC : art. L. 5214-16 ; CA : art. L. 5216-5 ; CU : art. L. 5215-20 ; métropoles : art. L. 5217-2.

Classiquement, l'intérêt communautaire en matière d'action sociale se décline par la formalisation d'actions ciblées et/ou la gestion d'équipements dont la finalité traduit la très grande portée de la compétence.

Exemple

ACTION SOCIALE D'INTERET COMMUNAUTAIRE

(Libellé de l'intérêt communautaire)

- Définition et mise en œuvre, sur le fondement d'une politique communautaire en matière de petite enfance et enfance jeunesse, d'une politique éducative locale :

- ° Relèvent de l'intérêt communautaire la création et la gestion de l'ensemble des accueils publics en matière de petite enfance ainsi qu'en matière de relais petite enfance (RPE) ;

- ° Relèvent de l'intérêt communautaire la création et la gestion de l'ensemble des accueils de loisirs sans hébergement (ALSH) durant les petites et grandes vacances (accueil extrascolaire) ;

- ° Relève de l'intérêt communautaire la gestion du Point Accueil Jeune (PAJ) ;

- ° Relève de l'intérêt communautaire l'action de favoriser l'insertion économique et sociale des jeunes de 16 à 25 ans, par l'adhésion à la Mission locale.....

- Politique gérontologique d'intérêt communautaire :

- ° Relève de l'intérêt communautaire l'action de participer à l'accueil, l'information, l'orientation, l'évolution et la coordination dans le domaine gérontologique ;

- ° Relève de l'intérêt communautaire la gestion de la Résidence pour Personnes Agées implantée à..... ;

- ° Relève de l'intérêt communautaire la gestion du Service d'Aide et d'Accompagnement à Domicile (SAAD)

3. L'intérêt communautaire comme outil juridique de « territorialisation » de la compétence en matière d'action sociale

La notion de « territorialisation » des compétences de l'intercommunalité a fait l'objet de développements abondants lors de la mise en œuvre des nombreuses fusions d'intercommunalités au 1^{er} janvier 2017. Chacun sait tout l'enjeu d'harmonisation des compétences optionnelles et facultatives auquel les structures intercommunales ont été confrontées afin de bâtir un nouveau projet politique.

Naturellement, la politique volontariste de l'Etat pour engager ces processus de fusion, sur la base des prescriptions de la loi du 7 août 2015, dite « NOTRe », a emporté de nombreuses conséquences quant à la gestion communautaire des compétences en matière de services à la population.

Le constat évident de l'hétérogénéité des compétences facultatives exercées par les territoires appelés à fusionner a entraîné la réintégration au sein de la compétence en matière d'action sociale d'intérêt communautaire de nombre de missions historiquement rattachées aux compétences facultatives de ces intercommunalités selon les modalités suivantes :

Exemple : La Communauté A gère une compétence globale en matière de petite enfance / enfance jeunesse – La Communauté B ne gère pas la compétence. Afin de maintenir le statu quo, les statuts de la nouvelle communauté issue de la fusion définissent l'intérêt communautaire de l'action sociale en listant les équipements de l'ex Communauté A. Cette notion de territorialisation se trouve ainsi « régularisée » par la définition de l'intérêt communautaire.

Dans le cadre des périmètres d'intercommunalités les plus vastes, une attention doit être portée à l'intérêt de promouvoir une nouvelle sorte de territorialisation de la compétence grâce au pacte de gouvernance, dont le contenu est encadré à l'article L. 5211-11-2 du CGCT. Le développement de commissions par secteurs géographiques habilite l'intercommunalité à développer l'action sociale sous l'angle d'unités territoriales adaptées aux spécificités intrinsèques du territoire.

B. LES CONSEQUENCES DU TRANSFERT DE COMPETENCE EN MATIERE D'ACTION SOCIALE INTERCOMMUNALE

L'intégration communautaire, par le transfert de compétence, modifie souvent les schémas d'organisation interne des communes membres concernées et ce, indépendamment de la nature juridique de ces compétences. L'action sociale, une fois transférée, ne fait pas exception à ce constat. Classiquement, le processus de transfert de compétence emporte des conséquences importantes autour de trois grands enjeux : le devenir patrimonial des équipements affectés ou partiellement affectés, la réorganisation administrative et technique induite par la mutualisation de la compétence, l'impact financier et l'évaluation des charges directement liées au transfert.

1. Le devenir patrimonial des équipements affectés ou partiellement à l'action sociale intercommunale

Les enjeux patrimoniaux relatifs à l'exercice de la compétence en matière d'action sociale intercommunale peuvent concerner de nombreux équipements communaux affectés ou partiellement affectés : équipements dédiés à la petite enfance (multi-accueils, etc.), à l'enfance et à la jeunesse, équipements médico-sociaux, structures d'accueil pour personnes âgées (foyers logements, EHPAD, etc.), équipements d'implantation d'un CCAS...

S'agissant de missions qui œuvrent au quotidien au profit d'une population souvent hétérogène, la question de l'accueil de ces publics au sein d'équipements dédiés et affectés¹⁰ pose indéniablement celle de leur affectation à l'échelle communautaire.

Le volet patrimonial en matière d'action sociale intercommunale pose trois questions centrales : le devenir des équipements intégralement affectés, le devenir de ceux qui sont partiellement affectés, le devenir de ceux gérés par un CCAS dont l'objet est transféré à la structure intercommunale, sans création d'un CIAS.

a. Les équipements intégralement affectés à l'action sociale intercommunale

Cette première hypothèse ne souffre pas de difficulté d'interprétation. L'article L. 1321-1 du CGCT dispose que « le transfert d'une compétence 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 cette compétence » et de poursuivre : « 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 ».

Le texte prévoit l'automatisme de la mise à disposition à l'égard des équipements « utilisés », c'est-à-dire affectés à la mise en œuvre de la compétence transférée. A l'exception de certaines compétences strictement précisées¹¹, le transfert de compétence n'emporte pas le transfert en pleine propriété des biens communaux affectés à l'exercice des compétences communautaires¹². Par ailleurs, le juge administratif considère que l'absence de procès-verbal de mise à disposition des équipements communaux ne constitue pas un frein à l'exercice de la compétence transférée¹³.

La mise à disposition des équipements communaux emporte des conséquences importantes sur les nouveaux pouvoirs de gestion de l'intercommunalité. Le dessaisissement communal confère à l'intercommunalité de larges prérogatives formulées à l'article L. 1321-2 du CGCT, notamment quant à la possibilité de procéder à tous travaux de reconstruction, de démolition, de surélévation ou d'additions de constructions propres à assurer le maintien de l'affectation des biens.

¹⁰ Le contenu de l'intérêt communautaire détermine le plus souvent le degré d'affectation des biens communaux.

¹¹ Ainsi en est-il de la compétence en matière de zones d'activité économique.

¹² En dehors des hypothèses rappelées ci-dessus, l'article L. 3112-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) autorise la cession à l'amiable des biens relevant du domaine public entre personnes publiques. Il faut par ailleurs indiquer que le régime de la mise à disposition ne s'applique dans sa forme classique ni aux métropoles, ni aux communautés urbaines.

¹³ CAA Bordeaux, 10 février 2005, n° 02BX01222, communauté d'agglomération du Grand Angoulême ; CAA Nancy, 11 mai 2006, n° 04NC00637, commune de Kriwiller-Bosselhausen.

La structure intercommunale dispose de l'intégralité de la jouissance du bien. Dans le cadre du transfert de compétence, l'investissement ne relève pas de la personne publique propriétaire, il incombe à la collectivité gestionnaire.

b. Les équipements partiellement affectés à l'action sociale intercommunale

Il s'agit d'une autre hypothèse de travail loin d'être marginale. Il peut s'agir, par exemple, d'un accueil périscolaire implanté au sein d'un équipement scolaire dont la finalité essentielle (le fonctionnement des écoles) n'est pas transférée à l'intercommunalité.

Si le transfert de compétence emporte le transfert de la maîtrise d'ouvrage, et donc de la responsabilité de gestion, l'affectation partielle des équipements communaux a souvent pour conséquence le maintien d'une certaine forme de « responsabilité de terrain » au profit des communes concernées, permise par un corpus juridique d'outils alternatifs répondant à la complexité de gestion de l'affectation partielle. Institués sous le mode conventionnel, ces outils offrent aux communes l'opportunité de maintenir une forme de prégnance, plus ou moins marquée, dans la gestion de leur patrimoine.

Les prestations de services entre collectivités constituent l'ossature juridique qui autorise une mutualisation de gestion à l'égard des équipements partiellement affectés : « Sans préjudice de l'article L. 5211-56, la communauté de communes peut confier, par convention conclue avec les collectivités territoriales ou les établissements publics concernés, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres, à leurs groupements ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public [...] »¹⁴.

Si d'aucuns considèrent que cette disposition s'apparente à une forme d'« assouplissement » du transfert de compétence, elle demeure fort utile pour le développement des mécanismes de mutualisation au sein du bloc local et répond à des considérations souvent très concrètes. Le processus de transfert de compétence en matière d'action sociale peut ainsi développer des pratiques vertueuses de mutualisation par le prisme conventionnel sans remettre en question l'ossature jurisprudentielle du principe de spécialité¹⁵.

Il s'agit d'une forme de libéralisation contractuelle qui tend à démontrer que les relations juridiques unissant les communes à l'intercommunalité peuvent s'inscrire au-delà de la seule logique d'imperméabilité. Ainsi, en cas d'affectation partielle d'un équipement communal pour l'exercice d'une prérogative communautaire, communes et intercommunalités recourent à la disposition précitée pour mutualiser les charges de structures. Les charges d'entretien et de maintenance, conjuguées à celles touchant aux fluides et consommations courantes (énergie,

¹⁴ CGCT, art. L. 5214-16-1 (CC), L. 5215-27 (CU), L. 5216-7-1 (CA), L. 5217-7 (métropoles).

¹⁵ D'autant que la jurisprudence s'est prononcée sur la portée de ces mécanismes conventionnels. Le juge administratif a autorisé une commune à accomplir une mission de service public en coopération avec d'autres personnes publiques à la condition que cette prestation ne permette pas une intervention à des fins lucratives de l'une de ces personnes publiques agissant tel un opérateur sur un marché concurrentiel (CE, 3 février 2012, n° 353737, commune de Veyrier-du-Lac).

eau...) sont refacturées par la commune d'implantation sur la base de critères définis contractuellement.

Dans le cadre du transfert de compétence, cette relation onéreuse, sans finalité lucrative, est souvent valorisée via le transfert de charges, sur la base des dispositions de l'article 1609 nonies C du CGI (v. ci-dessous). La commission locale d'évaluation des transferts de charges valorise le coût de la charge qui est ensuite déduit de l'attribution de compensation des communes concernées. La diminution de l'attribution de compensation est compensée par la recette perçue auprès de l'intercommunalité au titre de la prestation de gestion et d'entretien de l'équipement partiellement affecté. Cette solution est cependant assez rigide car elle implique de voter à chaque fois un nouveau montant d'attribution de compensation à la majorité des deux tiers du conseil communautaire et sous réserve d'obtenir l'accord de chaque commune concernée.

Enfin, le recours à la prestation de services atténue-t-il le principe de mise à disposition ? Si les effets de la mise à disposition sont de plein droit, notamment en terme de transfert intégral de la gestion, il n'en demeure pas moins que l'affectation partielle de l'équipement ne peut, en pratique, dessaisir les communes des responsabilités qui leur incombent. Le sentiment que les effets de la mise à disposition sont atténués se révèle donc justifié.

Une autre formule juridique revêt un intérêt significatif lorsque l'équipement partiellement affecté est confronté à l'engagement d'investissements. Communes et structures intercommunales peuvent recourir à la convention de maîtrise d'ouvrage unique, dans les conditions de l'article L. 2422-12 du code de la commande publique relatif au « transfert de maîtrise d'ouvrage » qui dispose : « Lorsque la réalisation ou la réhabilitation d'un ouvrage ou d'un ensemble d'ouvrage relèvent simultanément de la compétence de plusieurs maîtres d'ouvrage, ces derniers peuvent désigner, par convention, celui d'entre eux qui assurera la maîtrise d'ouvrage de l'opération. Cette convention précise les conditions d'organisation de la maîtrise d'ouvrage exercée et en fixe le terme ».

La convention de maîtrise d'ouvrage unique est un outil contractuel très adapté en matière d'action social, notamment dans le champ éducatif.

c. Les équipements affectés à l'action sociale intercommunale gérés par un CCAS, sans création d'un CIAS

Cette dernière hypothèse voit l'arrivée du CCAS dans le processus de transfert de compétence. Le CCAS détient la personnalité juridique, il relève de la catégorie des établissements publics à caractère administratif. Pour l'exercice des missions qui lui sont confiées par la commune de rattachement, il peut disposer d'un patrimoine propre ou gérer des équipements par voie de mise à disposition.

Aussi, le transfert de compétence rend nécessaire le « toilettage » des relations statutaires unissant la commune concernée et son CCAS, la structure communale étant désormais dessaisie au profit de l'intercommunalité. Soumis au principe de spécialité fonctionnelle, comme l'EPCI, le CCAS est habilité à exercer ses missions par voie statutaire.

2. Les conséquences organisationnelles du transfert de l'action sociale : le devenir des personnels communaux

Le transfert de la compétence en matière d'action sociale emporte également des conséquences majeures à l'égard des personnels communaux, qu'ils relèvent de la commune ou du CCAS de rattachement. Une nouvelle fois, le devenir de ces agents est conditionné à la nature de leurs missions, qui sont intégralement ou partiellement transférées.

a. La situation des personnels communaux intégralement affectés à la compétence transférée

Il s'agit de personnels communaux, fonctionnaires et agents territoriaux non titulaires, qui exercent au sein de services non sécables, dont l'activité même semble difficilement pouvoir être scindée par le contenu de l'intérêt communautaire. On peut notamment citer les personnels relevant du secteur de la petite enfance (EJE par exemple), les personnels relevant de services d'accompagnement à domicile (SAAD) ou encore les personnels intervenant au sein d'établissements sociaux et médico sociaux.

La situation de ces personnels est strictement encadrée par l'article L. 5211-4-1-I du CGCT : « le transfert de compétences d'une commune à un EPCI entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre ». Les agents concernés relèvent de la structure intercommunale dans les conditions d'emploi et de statut qui sont les leurs.

Le processus de transfert fait l'objet d'une décision conjointe de la commune concernée et de l'intercommunalité. Une fiche d'impact décrit notamment les effets du transfert sur l'organisation à venir, sur les conditions de travail et la rémunération des personnels transférés, qu'ils soient fonctionnaires ou non. Cette fiche d'impact est annexée à la décision conjointe de transfert ; les deux sont soumises à l'avis préalable du ou des comités techniques compétents. Enfin, les agents transférés conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du 3ème alinéa de l'article 111 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984. Ainsi, le statut de la fonction publique territoriale et les dispositions propres du CGCT sont protecteurs de l'intérêt individuel et collectif des agents concernés.

b. La situation des personnels communaux partiellement affectés à la compétence transférée

La situation peut apparaître plus délicate à l'égard des personnels communaux qui exercent en partie leurs fonctions à l'égard de la compétence transférée. C'est aussi de cette hypothèse bien spécifique que peuvent éclore les démarches de mutualisation de services, par voie de mise à disposition.

L'importance que revêt la définition de l'intérêt communautaire en matière d'action sociale intercommunale peut avoir des conséquences significatives sur le schéma d'organisation interne entre communes et intercommunalité. En fonction du contenu de compétence, la situation des personnels peut être radicalement différente de celle relative à leur affectation intégrale.

Dans ce cas, le transfert peut être proposé aux fonctionnaires et agents territoriaux qui exercent pour partie à l'égard de la compétence transférée (ex : un animateur intervenant au sein d'un service périscolaire et extrascolaire alors que seule la compétence extrascolaire est transférée).

Les agents concernés peuvent refuser leur mutation à l'intercommunalité nouvellement compétente, auquel cas ces derniers sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition au prorata du temps d'affectation à l'exercice de la compétence (art. L. 5211-4-1-I al. 3). L'acceptation de leur mutation emporte les mêmes conséquences en matière de régime indemnitaire et d'avantages acquis en application de l'article 111 précité.

Exemple : Agent communal 80 % périscolaire / 20 % extrascolaire (seule la compétence périscolaire est transférée)

1. Si acceptation de la mutation :

° Agent muté à l'EPCI puis remis à disposition de la commune à hauteur de 20% (art. L. 5211-4-1-II du CGCT), sur la base d'une mise à disposition de services. La convention prévoit notamment les conditions de remboursement et les frais de fonctionnement du service ainsi que les conditions du transfert du lien hiérarchique au profit de la collectivité d'accueil.

2. Si refus de la mutation :

° Agent maintenu à l'échelle communale, mis à disposition à titre individuel, de plein droit et sans limitation de durée à hauteur de 80 %. La convention prévoit également les conditions de remboursement et les frais de fonctionnement pour l'agent concerné ainsi que les conditions du transfert du lien hiérarchique au profit de la collectivité d'accueil.

NB. Nous noterons que le principe de la mise à disposition de plein droit et sans limitation de durée déroge aux dispositions du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 qui exclut la mise à disposition des agents contractuels.

c. La situation des personnels relevant du CCAS

Il convient enfin de s'interroger sur le devenir juridique des personnels relevant d'un CCAS dont les missions sont transférées à la structure intercommunale. Cette hypothèse est loin d'être anodine puisqu'il n'existe pas de lien organique entre les deux catégories d'établissement public. Il s'agit, par exemple, de la situation des personnels d'un multi-accueil géré par un CCAS tandis que la compétence en matière de petite enfance est transférée à l'intercommunalité.

Lorsqu'un CCAS est dissous, ce sont les règles issues du droit de la fonction publique qui s'appliquent. La suppression des postes doit faire l'objet d'un avis du comité technique compétent ainsi que pour la création des postes correspondant au sein de la commune. Par ailleurs, il conviendra d'analyser dans les développements qui suivent, la situation des personnels des CCAS dans le cadre du transfert de compétence à un CIAS existant sur le territoire.

Mais quid des personnels du CCAS dans le cadre du transfert de compétence à l'intercommunalité ? L'interprétation la plus rigoureuse consiste à ce que les agents concernés doivent dans un premier temps être intégrés dans les effectifs de la commune puis être transférés dans les conditions de l'article L. 5211-4-1 du CGCT. En effet, eu égard l'application du principe d'exclusivité, le transfert à l'EPCI de la compétence confiée au CCAS imposerait à la commune de reprendre ladite compétence (par délibérations concordantes du conseil municipal et du conseil d'administration du CCAS) puis d'approuver son transfert à l'échelon communautaire. Aussi, la situation des personnels suit celle de la compétence. Afin d'assurer la sécurité juridique des situations individuelles, ce processus de « double transfert » peut s'opérer de manière concomitante.

3. Les conséquences financières du transfert de l'action sociale : l'évaluation du transfert de charges et l'actualisation de l'attribution de compensation.

Le processus de transfert de compétence en matière d'action sociale emporte, enfin, des conséquences financières importantes autant pour l'intercommunalité que pour les communes membres concernées. L'extension du champ de compétences communautaires influe sur la structure budgétaire de la collectivité, soit par la création et le développement de nouveaux services aux usagers, soit par un transfert de la charge d'investissement et/ou de fonctionnement des communes précédemment compétentes. Il convient donc d'évaluer ce transfert de charges au plus juste afin de préserver un principe de neutralité financière au profit de chacun des deux échelons territoriaux.

L'évaluation du transfert de charges est un mécanisme assez courant, il n'en demeure pas moins délicat à appréhender, sensible politiquement et techniquement exigeant. Au préalable, il convient de traiter la question des communautés de communes qui relèvent du régime de la fiscalité additionnelle. Pour cette catégorie d'intercommunalité, le montant du transfert de charges est mentionné dans la délibération du conseil communautaire portant projet de transfert de compétence (cf. art. L. 5211-17 du CGCT) par sa fiscalisation au titre de la fiscalité directe locale (TFB, TFNB et CFE). Il s'agit d'un garde-fou qui permet au conseil communautaire et aux conseils municipaux de délibérer en disposant de l'information nécessaire pour appréhender la portée financière d'une telle décision.

Pour les structures intercommunales relevant du régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU), l'évaluation du transfert de charges est strictement encadrée par les dispositions de l'article 1609 nonies C du CGI.

a. Le rôle de la Commission Locale chargée d'Evaluer les Transferts de Charges (CLETC)

L'évaluation du transfert de charges, dans le cadre du transfert de la compétence, est effectuée par la CLETC. Instance dont la création est obligatoire au sein des EPCI à FPU, la CLETC joue un rôle central pour déterminer le montant de la charge transférée, en matière d'investissement comme en matière de fonctionnement. Nous rappellerons au préalable que l'exercice d'évaluation du transfert de charges est obligatoire, la structure intercommunale et ses communes membres disposent d'un délai de neuf mois à compter du transfert de compétence pour procéder à ce travail important.

En matière d'action sociale, la charge de transfert relève essentiellement de dépenses de fonctionnement (charges de personnels, charges d'aides sociales facultatives, prise en compte

d'éventuelles participations d'équilibre aux CCAS concernés, etc.) ; elle peut également relever de charges d'investissement par le transfert d'équipements affectés à la compétence (structures d'accueil de la petite enfance, locaux dédiés à l'accueil des publics en difficulté, structures d'accueil pour personnes âgées, etc.). Le champ de l'évaluation du transfert de charges peut donc être vaste et les conséquences financières mutuellement significatives pour chaque des deux échelons territoriaux.

Les modalités d'évaluation du transfert de charges sont fixées de manière générique par l'article 1609 nonies C du CGI. Il distingue l'évaluation des charges de fonctionnement de celles en matière d'investissement selon des modalités budgétaires et comptables qui relèvent de l'expertise de la CLETC :

- Les dépenses de fonctionnement non liées à un équipement sont évaluées d'après leur coût réel dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert de compétences ou d'après leur coût réel dans les comptes administratifs des exercices précédant le transfert. Souvent, une période de trois années est prise en compte afin de « moyenner » l'évaluation de la charge de fonctionnement.
- Les dépenses d'investissement liées à des équipements sont valorisées selon la technique dite du « coût moyen annualisé » : ce coût intègre le coût de réalisation ou d'acquisition de l'équipement ou, en tant que de besoin, son coût de renouvellement. Il intègre par ailleurs les charges financières (intérêts de la dette) ainsi que les dépenses d'entretien. Une fois ce coût déterminé, il fait l'objet d'un calcul d'amortissement (sur la base d'une durée normale d'utilisation) et est ramené à une seule année d'exercice.

L'évaluation du transfert de charges fait l'objet d'un rapport préparé par la CLETC puis transmis à l'ensemble des conseils municipaux qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer dans les conditions prévues au 1er alinéa du II de l'article L. 521 1-5 du CGCT.

Aussi, si l'on s'en tient strictement aux délais fixés par le CGI, le travail d'évaluation puis d'approbation du transfert de charges se déroule sur un délai d'un an à compter du transfert de compétence (9 mois + 3 mois). Durant la 1ère année, il incombe donc à l'intercommunalité d'autofinancer la compétence jusqu'à la modification de l'attribution de compensation des communes concernées, sauf à anticiper l'évaluation du transfert de charges en amont de la prise de compétence communautaire.

Ce principe d'anticipation est régulièrement pris en compte par les territoires engagés dans un processus de transfert de compétence. Aussi, d'un point de vue calendaire, les communautés concernées réunissent leur CLETC au plus tard quatre mois avant l'exercice effectif de la compétence, soit en septembre de N-1. Ce délai permet aux conseils municipaux d'approuver le rapport de la CLETC au cours du dernier trimestre N-1.

b. La révision de l'attribution de compensation suite au transfert de la compétence en matière d'action sociale d'intérêt communautaire

L'approbation des montants de transfert de charges dans les conditions de majorité qualifiée vues précédemment emporte la modification de l'attribution de compensation de chaque commune concernée. Le montant définitif de l'attribution de compensation est notifié à chacune des communes, ce qui emporte une modification des douzièmes reversés à leur profit. L'attribution de compensation définitive de l'année N constitue le montant de l'attribution de

compensation provisoire de l'année N+1. En vertu de l'article 1609 nonies C V 1°, le conseil communautaire communique aux communes membres, avant le 15 février de chaque année, le montant prévisionnel des attributions au titre de ces reversements.

L'attribution de compensation peut également évoluer en dehors du processus de transfert de compétence en matière d'action sociale d'intérêt communautaire. Les textes permettent en effet la possibilité d'une révision « libre » de l'attribution de compensation qui peut notamment se justifier par le financement du développement de nouveaux services à la population ou par la création de nouveaux équipements communautaires. Il peut s'agir d'une orientation clé du pacte financier et fiscal que celle de permettre le développement ou la création de services communautaires via le recours à une sorte de solidarité financière communale.

Néanmoins, la révision libre des attributions de compensation obéit à une procédure contraignante qui impose, en amont de sa mise en œuvre, un fort consensus politique quant au bien-fondé d'y recourir. En effet, le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision peuvent être fixés librement par délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres intéressées, en tenant compte du rapport de la CLETC. En conclusion, l'intercommunalité ne peut procéder à une réduction des attributions de compensation qu'après accord des conseils municipaux concernés.

c. Le financement de l'action sociale d'intérêt communautaire par le recours au fond de concours communal

Le financement de la compétence en matière d'action sociale peut, enfin, intervenir par un autre biais souvent utilisé : le recours au fond de concours communal.

En application des principes de spécialité (territoriale et fonctionnelle) et d'exclusivité (une compétence ne peut être détenue par une seule personne morale) qui encadrent les relations juridiques et financières internes au bloc local, le transfert de compétence à l'intercommunalité entraîne le dessaisissement des communes membres dans le champ de compétence transférée. Ces principes impliquent par conséquent que le budget des communes membres ne puisse prendre à sa charge des dépenses afférentes à la compétence exercée par la structure intercommunale.

Le versement de fonds de concours constitue l'exception la plus notable aux principes conjugués de la spécialité et de l'exclusivité. Le CGCT autorise les intercommunalités à fiscalité propre à verser des fonds de concours pour le financement d'équipements communaux et inversement, il autorise les communes membres à financer la réalisation d'équipements communautaires affectés à des compétences transférées.

Au nom d'un principe de solidarité territoriale et de mutualisation de la dépense d'investissement, les communes peuvent être invitées à participer au financement d'un équipement communautaire affecté à l'exercice de la compétence en matière d'action sociale. Il s'agit d'une démarche vertueuse régulièrement constatée pour le financement de structures telles qu'en matière d'accueil de la petite enfance ou à vocation périscolaire ou extrascolaire.

Les modalités de versement du fond de concours sont encadrées par les mêmes dispositions qui précisent la nature des compétences obligatoires et facultatives exercées par les communautés de communes et les communautés d'agglomération. Le fond de concours est exclusivement affecté au financement d'un équipement, soit pour sa réalisation, soit pour son entretien. Il ne peut donc pas faire l'objet d'un versement pour le financement d'un service public (ex : instauration d'un RPE, développement d'un SAAD...). Par ailleurs, le montant total du fond de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par l'intercommunalité bénéficiaire du fond de concours.

Exemple : financement d'un multi accueil communautaire estimé à 800 000 €

Participations :

CAF : 200 000 €

Région : 100 000 €

Etat : 100 000 €

Reste à charge : 400 000 € => le fond de concours communal ne peut être supérieur à 200 000 €.

Le versement du fond de concours fait l'objet d'une délibération concordante approuvée à la majorité simple du conseil communautaire et du conseil municipal de la commune concernée.

II. La structuration juridique de la compétence intercommunale en matière d'action sociale par le prisme de la délégation de compétence

L'action sociale d'intérêt communautaire est exercée par voie de transfert de compétence volontaire des communes membres. C'est tout l'objet des lignes qui précèdent.

Toutefois, certaines intercommunalités détiennent la faculté juridique d'exercer une mission en matière d'action sociale qui est fondée sur le régime de la délégation de compétence, dont les modalités de mise en œuvre se distinguent très nettement du processus de transfert de compétence. Le transfert de compétence emporte une modification statutaire, la délégation de compétence se formalise par voie conventionnelle.

Cette possibilité est offerte aux communautés urbaines ainsi qu'aux métropoles. Naturellement l'exercice de la compétence par voie de délégation peut se cumuler avec la compétence d'action sociale d'intérêt communautaire.

A. LA DELEGATION DE COMPETENCE EN MATIERE D'ACTION SOCIALE DEPARTEMENTALE AU PROFIT DE LA COMMUNAUTE URBAINE

Conformément à l'article L. 5215-20-III du CGCT, par convention conclue avec le département, la communauté urbaine peut exercer pour ce dernier tout ou partie des compétences qui, dans le domaine de l'action sociale, sont attribuées au département en vertu des articles L. 121-1 et L. 121-2 du CASF. La convention précise l'étendue et les conditions financières de la délégation ainsi que les conditions dans lesquelles les services départementaux affectés à la compétence sont mis à la disposition de la communauté urbaine.

Cette délégation de compétence repose sur la faculté de définir et de mettre en œuvre la politique d'action sociale départementale sur le territoire de la communauté urbaine et d'assurer la coordination de l'ensemble des acteurs de l'action sociale (Etat, collectivités territoriales et organismes de sécurité sociale). Par ailleurs, la délégation de compétence peut porter, au sein des quartiers prioritaires de la politique de la ville, sur la participation aux actions visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles. Ces actions peuvent revêtir une ou plusieurs des formes suivantes :

- Les actions tendant à permettre aux publics concernés d'assurer leur propre prise en charge et leur insertion sociale ;
- Les actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu ;
- Les actions d'animation socio-éducatives ;
- Les actions de prévention de la délinquance.

L'objet de la délégation de compétence complète le dispositif de compétence obligatoire de la communauté urbaine en matière de politique de la ville et de son positionnement en matière d'animation et de coordination des dispositifs contractuels de développement urbain (de type contrat de ville), de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance.

Enfin, il est à noter que le dispositif de délégation de compétence en matière d'action sociale départementale est également envisageable selon les mêmes dispositions pour les communautés d'agglomération.

B. LA DELEGATION DE COMPETENCE EN MATIERE D'ACTION SOCIALE DEPARTEMENTALE AU PROFIT DE LA METROPOLE

L'article L. 5217-2 du CGCT, relatif aux compétences de la métropole, met en lumière le poids majeur que revêt le régime de la délégation de compétence entre la métropole et l'Etat, la région et le département. L'article L. 5217-2-IV du CGCT encadre la nature des délégations de compétence en matière d'action sociale départementale au profit de la métropole, qui peuvent également revêtir un transfert de compétence à part entière.

Aussi, par convention passée avec le département, la métropole exerce au sein de son périmètre, par transfert, en lieu et place du département, ou par délégation, au nom et pour le compte du département tout ou partie des groupes de compétences suivants :

- L'attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement ;
- Les missions confiées au service public départemental d'action sociale en application de l'article L. 123-2 du CASF ;
- L'adoption, l'adaptation et la mise en œuvre du programme départemental d'insertion prévues par l'article L. 263-1 du CASF ;
- L'aide aux jeunes en difficulté, en application des articles L. 263-3 et L. 263-4 du CASF ;
- Les actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu ;
- L'aide aux personnes âgées, dans les conditions des articles L.113-2, L.121-1 et L. 121-2 du CASF, ou une partie de ces compétences, à l'exclusion de la prise en charge des prestations légales d'aide sociale.

Il est à noter que l'article L. 5217-2-IV du CGCT prévoit, en outre, la possibilité de déléguer ou de transférer à la métropole les missions départementales en matière de tourisme, de gestion des collèges et des routes classées dans le domaine public routier départemental. Sont également prévues les modalités de contractualisation entre les deux échelons territoriaux, notamment quant aux flux financiers qui en découlent. Les conséquences financières du transfert ou de la délégation de compétences repose sur un principe de neutralité budgétaire, l'article L. 5217-13 du CGCT impose le respect du principe de compensation intégrale des charges transférées à la métropole.



PARTIE II. LE CENTRE INTERCOMMUNAL D'ACTION SOCIALE

La structuration de la compétence en matière d'action sociale intercommunale peut revêtir plusieurs formes dans son contenu. Nous l'avons vu à travers la question de l'intérêt communautaire et de l'importance allouée à la notion de subsidiarité pour le développement de nouvelles missions qui ne conduisent pas systématiquement à la suppression des CCAS.

Elle peut également revêtir plusieurs formes dans ses modalités de mise en œuvre, soit par une gestion en direct sous forme de régie intercommunale (avec la possibilité de recourir à l'autonomie financière par un budget annexe dédié à l'action sociale) soit par la constitution d'un outil ad hoc, le centre intercommunal d'action sociale (CIAS). Selon les derniers chiffres publiés par l'UNCCAS¹⁶, le nombre de CIAS s'établit, au 30 mai 2021, à près de 250 pour près de 1 100¹⁷ intercommunalités à fiscalité propre agissant d'une manière ou d'une autre en matière d'action sociale ; on comptait à la même date plus de 14 000 CCAS. Environ 5 % des communes de moins de 5 000 habitants voient leur action sociale intégrée à un CIAS, par l'intermédiaire de leur intercommunalité de rattachement – la loi permet en effet que tout ou partie des compétences des centres communaux d'action sociale des communes membres qui ne relèvent pas de l'action sociale d'intérêt communautaire puissent être transférées au centre intercommunal d'action sociale (code l'action sociale et des familles, article L. 123-4-1).

Le CIAS détient la personnalité juridique, il s'agit d'une personne morale de droit public. Dès lors, sa création emporte également des conséquences à caractère juridique, financier, patrimonial et organisationnel. Aussi, la deuxième partie de l'étude a vocation à présenter les modalités de création du CIAS et les conséquences induites tant pour l'intercommunalité que pour les communes et leur CCAS puis la nature des prérogatives qui peuvent lui incomber par le portage des politiques de cohésion sociale.

Pour commencer, quels sont les arguments qui peuvent encourager les territoires à s'engager dans la voie du CIAS ? Quelles plus-values ce dernier peut-il offrir dans la mise en œuvre des missions qui lui sont confiées ? Quelles relations peut-il nourrir avec les autres acteurs de l'action sociale, notamment départementale et communale ? Autant de questions légitimes que se posent de nombreux territoires qui souhaitent accentuer le volet de l'action sociale intercommunale au profit de leurs habitants.

I. Les apports du CIAS pour la mise en œuvre d'une politique communautaire en matière d'action sociale

Nous pouvons considérer que l'intérêt de s'engager dans la création d'un CIAS réside autour de trois arguments majeurs : le CIAS est un outil de lisibilité politique et juridique qui peut contribuer à renforcer la légitimation du rôle de l'intercommunalité ; le CIAS constitue un interlocuteur pri-

¹⁶ Voir le site www.emploi-collectivites.fr

¹⁷ Source : DGCL, Base nationale sur l'intercommunalité (BANATIC)

vilégié dans la déclinaison territoriale des Plans et Schémas départementaux en matière d'action sociale ; le CIAS est l'outil adapté pour la gestion de différents types de structures intervenant en matière sociale (soutien et accueil des publics les plus fragiles), à l'image de l'accueil du grand âge qui fait l'objet d'un développement dans la présente publication.

A. LE CIAS : UN OUTIL DE LISIBILITE POLITIQUE ET JURIDIQUE DE MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES DE COHESION SOCIALE DE L'INTERCOMMUNALITE

En l'absence de définition juridique du contenu de l'action sociale d'intérêt communautaire, les missions exercées par les intercommunalités peuvent, à l'échelle nationale, apparaître éparses et diversifiées.

Face à ce constat, l'intérêt du CIAS est de structurer au sein d'un établissement public l'ensemble de ces missions, de les individualiser budgétairement et de les mettre en œuvre par des personnels territoriaux dédiés. Lorsque le choix est fait de lui confier l'ensemble des missions relevant de l'action sociale d'intérêt communautaire, le CIAS peut donc en venir à constituer un guichet unique de proximité, l'ensemble des habitants du territoire peut disposer d'un service de proximité accessible à tous dans les mêmes conditions ; un tel schéma trouve évidemment une portée différente dès lors qu'interviennent un CCAS, les associations, voire l'intercommunalité directement.

Par ailleurs, nous le verrons, la gouvernance du CIAS peut offrir l'opportunité de définir un projet social de territoire, sous l'autorité d'un conseil d'administration à composition paritaire. Là encore, le fait pour l'intercommunalité d'assurer la gestion directe de certains services, ou l'accompagnement aux démarches administratives réalisé par une maison « France Services », pose un cadre différent à cet exercice.

Le CIAS est un outil de lisibilité politique pour l'intercommunalité qui le porte. Disposant d'un patrimoine propre, il développe ses actions par un maillage territorial qui en fait, *in fine*, une structure reconnue par les usagers. Son action a vocation à prendre place en concertation avec les élus et les équipes de l'intercommunalité et, le cas échéant, des communes. De fait, la création d'un CIAS peut apparaître comme un aboutissement de logiques de coopération et de coordination à l'œuvre dans le champ social : entre les maires, les CCAS, les associations locales, les différents dispositifs de coordination, le département, etc.

Enfin, en dépit de certains discours, le CIAS n'est pas le « fossoyeur » des CCAS, encore moins de toutes les démarches et initiatives communales relevant de l'action sociale. En fonction de l'intérêt communautaire défini, le CIAS et les CCAS cohabitent sur un même territoire intercommunal, dans une logique de complémentarité.

B. LE CIAS : INTERLOCUTEUR DANS LA DECLINAISON TERRITORIALE DES PLANS ET SCHEMAS DEPARTEMENTAUX ET DANS LE DEPLOIEMENT DES MAISONS FRANCE SERVICES

L'instauration du CIAS, tout comme le CCAS, et le développement cohérent et structuré des différentes compétences qui lui sont confiées peuvent être un vecteur de partenariat avec les autres acteurs de l'action sociale. Au-delà de leurs contractualisations respectives (contrat local de santé, convention territoriale globale, etc.), les organismes sociaux (CAF, CRAM, MSA, Conseil départemental, etc.) sont de plus en plus sensibles à l'intérêt d'une approche intercommunale de l'action sociale et peuvent soutenir financièrement les projets intercommunaux.

Le développement des espaces « France Services » sur l'ensemble du territoire national (plus de 2 000 dénombrés en janvier 2022) offre l'opportunité aux CIAS de coordonner la présence des principaux partenaires de l'Etat au sein même de leurs propres locaux.

Le CIAS peut ainsi faire office de maison commune qui propose, outre les compétences qui lui sont dévolues, une nouvelle offre de services culturels, sociaux, économiques ou éducatifs.

C. FOCUS : LE CIAS, UN OUTIL ADAPTE POUR LA GESTION DE STRUCTURES D'ACCUEIL DU GRAND AGE SUR LE TERRITOIRE COMMUNAUTAIRE

Les établissements mentionnés à l'article L. 312-1-6° du CASF, parmi lesquels figurent les EHPAD, ne peuvent pas être gérés directement par des collectivités territoriales ou par leurs groupements : en application de l'article L. 315-7 du CASF, ces établissements sont, dès lors qu'ils sont créés, érigés en établissements publics autonomes, entendu au sens d'établissement public social et médico-social (régi par les dispositions des articles L. 315-9 et suivants du CASF). Seuls les CCAS, les CIAS et les établissements de santé disposent d'une dérogation leur permettant de gérer ce type d'établissement directement, comme le précisent les articles L. 315-9 et L. 315-10 du CASF : les établissements publics sociaux et médico-sociaux sont communaux, intercommunaux, départementaux, interdépartementaux, rattachés à la collectivité de Corse, rattachés à la ville de Paris ou nationaux.

Lorsqu'ils sont intercommunaux, le conseil d'administration de ces établissements est présidé par le président de l'intercommunalité.

Que faut-il en retenir ? Sur la base d'une législation somme toute assez technique, le CIAS demeure la structure de droit chargée d'assurer la gestion des établissements sociaux et médico-sociaux lorsque ces équipements sont reconnus d'intérêt communautaire. Aussi la gestion de tels équipements par un CCAS emportera obligatoirement la création du CIAS si ces derniers sont reconnus d'intérêt communautaire. Le processus de transfert d'inscrit dans une relation fonctionnelle unique, unissant le CCAS au CIAS.

II. Les modalités de création du CIAS et la gestion de la relation intercommunalité-CIAS et CCAS-CIAS

Aux termes de l'article L. 123-4-1-I du CASF : « lorsqu'il est compétent en matière d'action sociale d'intérêt communautaire, un EPCI à fiscalité propre peut créer un CIAS ».

La création du CIAS est approuvée par une délibération du conseil communautaire, prise à la majorité habituelle (majorité absolue des suffrages exprimés). Cette délibération approuve également les statuts de la nouvelle entité qui précise notamment la nature de ses missions, la composition de son conseil d'administration ainsi que son financement. En vertu de l'article L. 123-6 du CASF, le CIAS est un établissement public administratif intercommunal.

Assujetti au principe de spécialité fonctionnelle des établissements publics, le CIAS exerce donc les compétences qui lui sont allouées. Il peut s'agir de compétences déjà exercées par l'intercommunalité au titre de l'action sociale d'intérêt communautaire, il peut s'agir également de tout ou partie des compétences des CCAS des communes membres.

A. LE TRANSFERT DE LA COMPETENCE COMMUNAUTAIRE EN MATIERE D'ACTION SOCIALE D'INTERET COMMUNAUTAIRE AU PROFIT DU CIAS

La création du CIAS demeure facultative.

Les articles L. 5214-16 et L. 5216-5 du CGCT, respectivement relatifs aux compétences de la communauté de communes et de la communauté d'agglomération, disposent qu'une fois un CIAS créé, il revient au conseil communautaire de décider s'il lui confie tout ou partie des missions relevant de l'action sociale d'intérêt communautaire¹⁸ : « Lorsque la communauté de communes (ou d'agglomération) exerce cette compétence (l'action sociale), elle peut en confier la responsabilité, pour tout ou partie, à un CIAS constitué dans les conditions fixées à l'article L. 123-4-1 du CASF ».

B. LE TRANSFERT DE TOUT OU PARTIE DES COMPETENCES DES CCAS DES COMMUNES MEMBRES AU CIAS

Le CIAS peut exercer tout ou partie des compétences des CCAS des communes membres quand bien même elles ne relèvent pas de l'action sociale d'intérêt communautaire. Il s'agit donc de la possibilité d'étendre le champ de compétences du CIAS sans pour autant faire

¹⁸ La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS) a mis fin à une contradiction entre le CGCT et le CASF sur ce point (art. 141).

évoluer le contenu de la définition de l'intérêt communautaire. Ce transfert est décidé par délibérations concordantes du conseil communautaire et des conseils municipaux, dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création de l'intercommunalité. Ce sont l'ensemble des conseils municipaux qui sont invités à délibérer et non seulement ceux directement concernés par le transfert de compétences de leur propre CCAS.

Le transfert de compétence peut être partiel ou intégral auquel cas il entraîne la dissolution de plein droit des CCAS.

Il est important de souligner que la relation « CCAS – CIAS » est analogue à la relation « communes – intercommunalité », à la fois en matière patrimoniale et en matière de ressources humaines. Sur ce sujet, il faut se satisfaire de cette simplification opérée par l'article 58 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007, relative à la fonction publique territoriale, codifiée au 2^e alinéa de l'article L. 123-4-1, II.

1. Le transfert de compétences au CIAS et le devenir des personnels des CCAS concernés

La situation des personnels relevant des CCAS est définie au regard des compétences transférées au CIAS. Une nouvelle fois, il convient de s'interroger sur leur degré d'affectation. Ainsi, le service ou la partie de service des CCAS chargé de la mise en œuvre des compétences du CIAS sont transférés à ce dernier dans les conditions prévues à l'article L. 5211-4-1 du CGCT. Cette situation vaut pour le transfert de compétences difficilement sécables pour lesquelles la gestion intégrale par le CIAS offre une logique de mutualisation et de cohérence d'intervention plus efficiente (ex : transfert d'un service d'aide et d'accompagnement à domicile en vue d'un déploiement à l'échelle communautaire, transfert de la gestion d'une structure d'accueil en matière de petite enfance dont les personnels CCAS sont exclusivement dédiés à l'accueil du 0-3 ans).

Les modalités du transfert de ces personnels, fonctionnaires et agents non titulaires, font l'objet d'une décision conjointe du CCAS concerné et du CIAS qui est prise après l'établissement de la fiche d'impact décrite précédemment (v. ci-dessus dans le cadre du processus de transfert de compétence). De manière également analogue au transfert de compétence, les agents transférés du CIAS conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que les avantages collectivement acquis sur la base de l'article 111 al. 3 de la loi du 26 janvier 1984.

Qu'en est-il de la situation des personnels des CCAS partiellement affectés au transfert d'une compétence au CIAS ? La situation est loin d'être rare. Il s'agit, par exemple, de la situation des personnels d'un CCAS, chargés des activités périscolaires et extrascolaires et que seul le volet extrascolaire (la gestion d'un ALSH ou d'un AJSH) est transféré. Il peut s'agir, par ailleurs, de la situation des personnels d'un CCAS, chargés de la gestion d'un RPE et que seules les actions en matière de parentalité sont transférées.

L'article L. 123-4-1-II du CASF n'établit pas d'analogie juridique avec la situation des personnels communaux partiellement affectés à l'exercice d'une compétence transférée à l'intercommunalité. Cette carence dans les dispositifs de renvoi aux dispositions de l'article L. 5211-4-1 du CGCT, pour cette catégorie de personnels, ne doit pas constituer un facteur handicapant dans les opportunités de mutualisation possible, soit par un processus de mutation des personnels concernés, soit par un processus de mise à disposition à titre individuel. La philosophie de la mutualisation de services s'inscrit pleinement dans la relation fonctionnelle qui unit les CCAS au CIAS. On retrouve également ce lien à travers l'opportunité de création d'un service commun.

2. Les hypothèses de mutualisation de l'action sociale par le recours au service commun

Il s'agit d'une autre possibilité ouverte à l'article L. 5211-4-2 du CGCT. Dispositif-clé pour le développement de démarches innovantes en matière de mutualisation, le service commun peut être appréhendé comme le moyen pour l'intercommunalité d'instituer une démarche partenariale, tant fonctionnelle qu'opérationnelle, au profit de ses communes membres.

Ainsi, en dehors des compétences qui lui sont transférées, l'intercommunalité, une ou plusieurs de ses communes membres et, le cas échéant, un ou plusieurs de ses établissements publics rattachés à un ou plusieurs d'entre eux, peuvent se doter de services communs. Les CCAS et le CIAS peuvent donc être associés à l'instauration du montage juridique.

Ces services communs peuvent être chargés de la gestion de missions à caractère fonctionnel ou opérationnel. Ils sont gérés par la structure intercommunale ou par l'une des communes membres choisie par le conseil communautaire.

Sur le volet fonctionnel, le service commun peut être en charge des missions suivantes : la gestion des personnels territoriaux (ex. : création d'un service RH mutualisé commun entre l'intercommunalité, le CIAS, certaines de ses communes et leur CCAS), la gestion administrative et financière (ex. : création d'une direction financière commune), la gestion d'un parc informatique commun, l'expertise juridique (ex. : création d'un service des assemblées commun, en charge de la gestion de l'organe délibérant – conseil municipal, conseil communautaire, conseil d'administration), la communication (création d'un service mutualisé pour l'ensemble des actions de communication interne et/ou externes des collectivités concernées). Tous ces exemples offrent donc de nombreuses possibilités et opportunités pour renforcer ces pratiques vertueuses.

Sur le volet opérationnel, l'originalité du service commun repose à la fois sur la possibilité de maintenir la gestion, par l'intercommunalité, de compétences rétrocédées aux communes membres (ex. : création d'un service commun en matière périscolaire au profit d'un CCAS) et sur la possibilité d'instituer une organisation mutualisée sur la maintenance technique d'équipements communautaires et communaux (ex. : création d'un service « bâtiments » commun unissant l'intercommunalité et le CIAS, certaines des communes membres et leur CCAS). Eu égard

l'importance du patrimoine géré par certaines structures communales¹⁹ (ex. : structures pour l'accueil de jour, pour l'animation de la vie sociale, pour la gestion des unités de travail social, pour la gestion de résidences pour personnes âgées autonomes ou dépendantes, etc.), l'intérêt du service commun en matière opérationnelle est tout à fait certain.

L'instauration d'un service commun pose régulièrement les fondements de l'organigramme unique entre l'EPCI, son CIAS, la ville centre et son CCAS, si ce dernier est maintenu. Néanmoins l'organigramme unique n'est pas pour autant synonyme mécaniquement d'« employeur unique » (ex : les agents d'un CIAS sont des personnels communautaires). Les pratiques de mutualisation sont fonction de la volonté politique d'accentuer, ou non, le degré d'intégration communautaire sur le volet fonctionnel et opérationnel.

3. Le transfert de compétence au CIAS et le devenir des équipements des CCAS concernés

Nous l'avons vu, la question de la gestion patrimoniale est un élément majeur dans les modalités de fonctionnement de la compétence en matière d'action sociale d'intérêt communautaire. Les équipements relevant du patrimoine des CCAS concernés sont transférés au CIAS sur le fondement des dispositions des articles L. 1321-1 et suivants du CGCT. Ces biens sont mis à disposition à titre gracieux et sans limitation de durée. Le CIAS détient l'ensemble des pouvoirs de gestion du propriétaire sauf celui d'aliéner.

En matière de gestion patrimoniale, la relation CCAS – CIAS s'apparente donc à celle qui unit les communes à leur intercommunalité mais doit néanmoins prendre en compte la question du devenir juridique des CCAS suite au transfert de compétence. Le transfert au CIAS de l'ensemble des compétences exercées les CCAS entraîne de plein droit leur dissolution, conformément aux dispositions de l'article L. 123-4-1 al. 4 du CASF.

Dès lors, ce n'est plus tant la question de la mise à disposition des équipements qui se pose mais celle de la dévolution de l'actif des CCAS dissous. Ces biens ont-ils vocation à rejoindre le patrimoine communal où sont-ils transférés au CIAS ?

La problématique a nourri l'attention du législateur qui, dans une question parlementaire demeurée sans réponse à l'heure où sont écrites ces lignes, relative aux conséquences patrimoniales de la dissolution des CCAS, a posé le sujet en ces termes : « l'article 79 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 ne prévoit ni décret d'application ni procédure concernant le transfert de propriété du CCAS vers celui de la commune »²⁰.

Il n'apparaît pas opportun de céder le patrimoine des CCAS à leur commune de rattachement. En effet, une fois propriétaires, les communes n'ont pas vocation à gérer un patrimoine affecté

¹⁹ CASF, art. L. 123-7 : « Le centre communal ou intercommunal dispose des biens, exerce les droits et assume les engagements des anciens bureaux de bienfaisance et des anciens bureaux d'assistance, sans qu'il puisse être porté atteinte aux affectations régulièrement établies. »

²⁰ Question n° 18719 du 5 novembre 2015, JO Sénat

à l'exercice d'une compétence transférée. Dans ce schéma, il conviendrait donc de mettre à disposition le bien communal à l'intercommunalité, puis ce dernier en céderait lui-même la gestion à son CIAS. On y voit là une source d'insécurité juridique manifeste et l'amorce d'une indéniabie usine à gaz pour l'ensemble des acteurs territoriaux.

Au contraire, en termes de lisibilité juridique et de cohérence d'intervention, il conviendrait, selon nous, de recourir au principe de la cession du patrimoine du CCAS au CIAS par le recours à l'article L. 3112-1 du CG3P, sans déclassement préalable. Le transfert en pleine propriété des biens des CCAS au CIAS simplifie le transfert de compétence en obéissant à la philosophie de la loi qui repose sur le lien unique et direct entre les deux échelons d'établissement public. La dévolution de l'actif et du passif fait l'objet d'écritures comptables sous le contrôle de l'administration fiscale.

C. LA GOUVERNANCE DU CIAS : LES ENJEUX D'UNE PARTICIPATION PARITAIRE

Il existe naturellement de nombreuses analogies dans les modalités de gouvernance et d'organisation interne, entre le CCAS et le CIAS. La qualification juridique du CIAS ne diffère que peu de celle des CCAS à la différence que le CIAS est rattaché à un EPCI à fiscalité propre. Ce sont tous deux des établissements publics locaux.

Le CIAS est administré par un conseil d'administration présidé par le président de la structure intercommunale. Il élit en son sein un vice-président qui le préside en l'absence du président. Classiquement, la fonction de vice-président du CIAS est dévolue à l'élus en charge de la politique sociale de l'intercommunalité. Par ailleurs, le conseil d'administration est composé d'autres délégués élus au scrutin majoritaire par le conseil communautaire.

Néanmoins, l'originalité de la gouvernance du CIAS, comme pour le CCAS, réside dans le respect du principe paritaire. En effet, le conseil d'administration doit comprendre des membres nommés par le président « parmi les personnes participant à des actions de prévention, d'animation ou de développement social menées dans les communes considérées », comme le précise l'article L. 123-6 du CASF. Ces membres doivent notamment relever des associations qui œuvrent dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre les exclusions, de la famille (l'UDAF est représentée), des personnes âgées et du handicap.

Le conseil d'administration du CIAS comprend, en nombre égal, au maximum huit membres élus en son sein par le conseil communautaire et huit membres nommés par le président parmi les personnes non membres de l'organe délibérant. Par transposition de l'article R. 123-7 du CASF relatif aux désignations des membres non élus du conseil d'administration, on peut légitimement considérer que le collège des élus ne peut être composé que des seuls délégués titulaires.

Ce principe de représentation paritaire constitue, selon nous, un argument important pour structurer une offre d'action sociale intercommunale par le prisme du CIAS. C'est une opportunité de réunir l'ensemble des acteurs au sein d'un outil détenteur de la personnalité juridique, de co-

construire avec le monde associatif et les acteurs du champ de l'animation de la vie sociale un projet social de territoire en adéquation avec les besoins et les enjeux de développement partagés collectivement.

Aussi, par l'enjeu de la gouvernance, le CIAS ne constitue pas seulement une structure de substitution des CCAS, il représente également un outil porteur d'une démarche de projet social collectif définie en lien avec le conseil communautaire.

D. LES COMPETENCES DU CIAS

1. Les compétences « obligatoires » du CIAS dans le cadre de la dissolution des CCAS des communes membres

Nous avons mentionné précédemment que la dissolution des CCAS est prévue par le législateur dans deux hypothèses seulement : celle de la décision du conseil municipal de le dissoudre lorsque la commune est composée de moins de 1 500 habitants ; celle du transfert de l'ensemble des compétences des CCAS au CIAS institué par la structure intercommunale qui entraîne leur dissolution de plein droit. C'est cette seconde hypothèse qui doit mobiliser notre attention.

La dissolution des CCAS emporte le transfert au CIAS de l'ensemble de leurs compétences obligatoires pour une mise en œuvre à l'échelle de son périmètre. Lesquelles sont-elles ?

- **La réalisation de l'analyse des besoins sociaux (ABS)** : encadrée à l'article R123-1 du CASF, l'ABS consiste en un diagnostic sociodémographique à partir des données d'observation sociale du territoire. Cette ABS est établie avec l'ensemble des partenaires, publics ou privés, qui participent à la mise en œuvre des actions de prévention et de développement social. Elle fait l'objet d'un rapport présenté devant le conseil d'administration l'année suivant celle du renouvellement général des conseils municipaux. Les années suivantes, des analyses complémentaires sous forme de mises à jour peuvent être présentées au conseil d'administration, lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget. On voit naturellement tout l'intérêt de produire une ABS communautaire dès lors que le CIAS engage une démarche d'élaboration d'un projet social de territoire. L'ABS peut constituer l'outil de diagnostic idoine qui mettra en lumière les forces et faiblesses, enjeux et pistes d'amélioration pour la définition et la mise en œuvre d'une politique sociale de territoire, adaptée et répondant à l'hétérogénéité des situations sociales constatées.
- **La mise en œuvre du rapport issu de l'ABS** : Le rapport d'ABS, présenté devant le conseil d'administration du CIAS, est mis en œuvre sur la base d'une action sociale générale qui prend la forme d'une action générale de prévention et de développement social : ces missions sont larges et variées et pour ce faire, le CIAS peut intervenir sous forme de prestations remboursables ou non remboursables (avances financières, aide au règlement de certaines factures, notamment énergétiques ou de quittances de loyer), de gestion de l'aide alimentaire (gestion d'une épicerie solidaire), d'octroi de bons vacances, de la mise en réseau avec le tissu associatif, de la gestion d'une complémentaire santé solidaire, du soutien à d'éventuels partenaires tiers au bénéfice des habitants du territoire (ex : animation de la vie sociale via le soutien du CIAS aux centres sociaux du territoire..)

- **L'instruction des demandes d'aide sociale** : Le CIAS participe à l'instruction des demandes d'aide sociale obligatoire (comme le RSA ou l'APA) et transmet ces demandes aux autorités compétentes telles que le conseil départemental, l'Etat, les organismes de sécurité sociale. Il accompagne également les usagers bénéficiaires de la CMU dans la préparation de leur dossier.
- **L'élection de domicile** : Dans le cas des dispositifs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, le CIAS gère les demandes d'attestation à domicile au profit des personnes sans domicile stable ou fixe. Cette mission est encadrée par les articles D. 264-1 et suivants du CASF. Cette élection de domicile permet aux publics concernés de disposer d'une adresse postale, elle est limitée à un an. Elle est renouvelable de droit et ne peut prendre fin que lorsque l'intéressé le demande, lorsqu'il acquiert un domicile stable ou lorsqu'il ne se manifeste plus.

2. Les autres compétences du CIAS

a. Les compétences du CIAS issues de la définition de l'intérêt communautaire

En dehors des compétences obligatoires dûment listées par le CASF, le CIAS peut intervenir à l'égard d'autres missions dont certaines ont été mentionnées précédemment. Nous l'avons vu, le CIAS peut créer et gérer en services non personnalisés les établissements et services sociaux et médico-sociaux mentionnés à l'article L. 312-1 du même code. Il peut, par ailleurs, exercer les compétences que le département a confiées à l'EPCI dans les conditions prévues à l'article L. 121-6. Il peut s'agir à la fois du régime général de délégation de compétence par les collectivités territoriales (CGCT, art. L. 1111-8) et du régime de délégation de compétence prévu à l'égard des communautés urbaines et des communautés d'agglomération (v. ci-dessus) pour lequel ces dernières peuvent confier ces missions au CIAS.

Enfin, le CIAS exerce l'ensemble des missions d'intérêt communautaire qui relèvent de la compétence en matière d'action sociale, sur la base de l'article L. 123-4-1, II, du CASF.

b. La convention territoriale globale (CTG), dispositif facilitateur de la construction du projet communautaire en matière d'action sociale par le prisme du CIAS ?

Le déploiement des CTG sur le territoire national par la CNAF offre de nouveaux horizons en matière de structuration du projet politique autour de l'action sociale. Bâties en « mode projet », se substituant aux dispositifs bien connus des contrats enfance jeunesse (CEJ), les CTG constituent l'outil sur lequel les CAF accompagnent les territoires afin de renforcer l'efficacité et la cohérence des actions en direction des habitants.

Ici encore, le travail partenarial et le développement de l'interconnaissance des besoins en matière d'action sociale sont décisifs pour la formalisation d'un plan d'actions, dont l'intercommunalité est retenue comme l'échelon idoine pour sa mise en œuvre.

Selon la circulaire CNAF n° 2020-01 du 16 janvier 2020, la CTG est « une démarche stratégique partenariale qui a pour objectif d'élaborer le projet de maintien et de développement des services aux familles du territoire. Elle s'appuie sur un diagnostic partagé avec les partenaires concernés pour définir les priorités et les moyens dans le cadre d'un plan d'actions adapté ». Sa portée est beaucoup plus large que les dispositifs contractuels antérieurs, comme le CEJ ou le contrat temps libre. En effet, la CTG couvre, en fonction des enseignements du diagnostic préalable, les domaines d'intervention suivants : la petite enfance, l'enfance et la jeunesse, les actions en matière de parentalité, l'accès aux droits, l'inclusion numérique, l'animation de la vie sociale, le logement, le handicap, l'accompagnement social.

Ces champs d'intervention sont vastes et n'obéissent pas uniquement aux enjeux de l'action sociale intercommunale. Le portage de la CTG par le CIAS a l'avantage de structurer l'accompagnement de la CAF avec un interlocuteur privilégié dont le champ d'intervention peut englober un large spectre des thématiques retenues au sein de la CTG.

3. La question de l'autonomie de gestion dans la mise en œuvre des compétences du CIAS

Nous souhaitons conclure ce travail d'analyse des enjeux et de la portée des politiques d'action sociale mises en œuvre par les structures intercommunales par la question de l'autonomie de gestion du CIAS dans la mise en œuvre de ses prérogatives statutaires. Le lien organique entre le CIAS et l'EPCI est évident et le lien fonctionnel demeure très étroit. Il l'est d'une part par la question financière : l'intercommunalité fournit au CIAS l'essentiel de ses ressources, par le versement d'une participation d'équilibre dont le montant reflète en théorie la consolidation des déficits de fonctionnement communaux constatés au titre de l'évaluation du transfert de charges. Par renvoi à l'article L. 2121-34 du CGCT, les délibérations du CIAS relatives à la contractualisation d'emprunts sont prises sur avis conforme du conseil communautaire.

Par le lien financier qui unit les deux entités, on peut logiquement considérer que les orientations politiques de l'action sociale intercommunale sont fixées par le conseil communautaire, leur mise en œuvre par le conseil d'administration du CIAS. Pour employer une expression souvent utilisée, il est un satellite de l'intercommunalité.



GLOSSAIRE DES SIGLES ET ACRONYMES

ABS : Analyse des besoins sociaux

ADCF : Assemblée des Communautés de France

APA : Allocation personnalisée d'autonomie

CASF : Code de l'action sociale et des familles

CCAS : Centre communal d'action sociale

CEJ : Contrat enfance jeunesse

CFE : Cotisation foncière des entreprises

CGCT : Code général des collectivités territoriales

CGI : Code général des impôts

CLETC : Commission locale chargée d'évaluer les transferts de charges

CIAS : Centre intercommunal d'action sociale

CNAF : Caisse nationale d'allocations familiales

CRAM : Caisse régionale d'assurance maladie

CTG : Convention territoriale globale

EHPAD : Etablissement d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes

EJE : Educateur/trice de jeunes enfants

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

FPU : Fiscalité professionnelle unique

MSA : Mutuelle sociale agricole

PCH : Prestation de compensation du handicap

RPE : Relais Parents Enfants

RSA : Revenu de solidarité active

SAP : Services à la personne

SAAD : Service d'aide et d'accompagnement à domicile

TFB : Taxe sur le foncier bâti

TFNB : Taxe sur le foncier non bâti

UNCCAS : Union nationale des centres communaux d'action sociale

Rédaction

Damien Christiany

Cabinet Damien Christiany

Suivi et contact (Intercommunalités de France)

Simon Mauroux

Responsable du pôle institutions, droit et administration

s.mauroux@adcf.asso.fr

Raphaël Meyer

Conseiller juridique

r.meyer@adcf.asso.fr

Marie Morvan

Conseillère cohésion sociale

m.morvan@adcf.asso.fr

