



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CENTRE DE GESTION
DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
DES LANDES

EXAMEN PROFESSIONNEL DE REDACTEUR TERRITORIAL

SESSION 2008

Rédaction d'une note administrative, à partir d'un dossier, portant sur l'**action sociale** des collectivités territoriales.

Durée 3 heures – Coefficient 4.

Ce dossier contient 25 pages y compris celle-ci.

- ◇ Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni signature ou paraphe.
- ◇ Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne,...) autre que celle figurant, le cas échéant, sur le sujet ou dans le dossier ne doit apparaître dans votre copie.
- ◇ Seul l'usage d'un stylo noir ou bleu est autorisé (bille, plume ou feutre).
- ◇ Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.

Sujet : Le Directeur du CCAS, où vous occupez le poste de Rédacteur, vous a demandé de rédiger une note sur les enjeux et les perspectives de l'intercommunalité sociale.

En effet, le maire de votre commune, président de la communauté de communes, envisage de créer un Centre Intercommunal d'Action Sociale (CIAS) en 2008 et souhaiterait connaître les modalités de cette création et ses enjeux.

A l'aide des seuls éléments du dossier, vous rédigerez une note présentant les enjeux et les perspectives de l'intercommunalité sociale, en relation notamment avec la création d'un CIAS.

Documents joints :

Document n°1 : « Les structures de coopération intercommunale » in Les collectivités territoriales en France. Les notices de la documentation française. Edition 2005. (4 pages).

Document n°2 : Circulaire du Ministre Délégué aux collectivités territoriales, en date du 21 décembre 2006 : « Le bilan et les perspectives de l'intercommunalité ». (6 pages).

Document n°3 : « L'intercommunalité gagne du terrain ». Dossier La Gazette Santé-Social - n°24 - novembre 2006. (6 pages).

Document n°4 : « Décentralisation, la nouvelle donne ». Extraits Dossier La Gazette Santé – Social - n°2 – novembre 2004. (2 pages)

Document n°5 : « La création d'un Centre Intercommunal d'Action Sociale ». Fiche technique de l'UNCCAS – novembre 2004. (2 pages).

Document n°6 : « Articles L 123-4 à L 123-9 et article L 121-6 du Code de l'Action Sociale et des Familles. (3 pages).

Les structures de coopération intercommunale

La coopération intercommunale constitue la principale réponse des acteurs publics, tant locaux que nationaux, à une situation typiquement française, toujours d'actualité en ce début de XXI^e siècle : l'émiettement communal. L'idée n'est pas neuve : inventée par le législateur à la fin du XIX^e siècle, mais bénéficiant d'un fort renouveau depuis dix ans (v. Notices 1 et 2), l'intercommunalité a connu, au cours de ses presque cent vingt années de vie, des finalités, des formes juridiques et des résultats très variables. D'un abord complexe, cette diversité est amplifiée par la mosaïque des espaces ruraux, urbains ou péri-urbains sur lesquels elle s'est greffée au fil du temps. De ce fait, les structures intercommunales sont largement méconnues du citoyen, en dépit notamment de l'utilité des services quotidiens qu'elles rendent en relayant les communes. En effet, en dehors de quelques centaines de grandes communes françaises, la plupart des services d'eau et d'assainissement, de transports en commun, de lutte contre l'incendie, ou de grands équipements ont été mis en place d'emblée sur des espaces supra-communaux, ou ont très vite intégré cette échelle, à l'instigation des élus communaux et pour des motifs de bonne gestion. Aujourd'hui, les types les plus intégrés d'EPCI ont en charge des domaines aussi importants que la politique de la ville, l'équilibre social de l'habitat, la protection et mise en valeur de l'environnement, ou le développement économique (v. Notice 24). La généralisation de l'intercommunalité va de pair avec un souci de plus grande lisibilité des structures ; c'est le sens de la forte production législative des années quatre-vingt-dix, dont tous les effets sont encore à étudier.

Parer au morcellement communal

L'échec des tentatives de regroupement

Le morcellement communal, **reflet de la ruralité de notre pays**, découle aussi de choix, explicites ou implicites, d'organisation du territoire. À l'instar du département, la commune est une création de la Révolution française, qui a débattu pour elle aussi de la taille idéale à atteindre (v. Notice 1) : le souci d'un contrôle des citoyens (Mirabeau) l'emporta finalement sur la proposition de créer de grandes structures pour favoriser l'expression populaire (Thouret). Les 44 000 communes instituées par la loi du 15 janvier 1790 présentent donc une grande continuité avec les paroisses de l'Ancien Régime ; il en subsistait 37 500 sous le Second Empire, et leur stabilité depuis est remarquable (36 778 communes début 2003, dont 36 564 en métropole). À titre de comparaison, l'Allemagne – forte de 82 millions d'habitants – compte 14 865 *Gemeinden*. Les 58 millions d'Italiens résident dans 8 074 *Comune*, un nombre sensiblement équivalent à celui des *Municipios* espagnols. À la différence de la France, **tous les États membres de l'UE ont réussi à mener à bien des politiques de très forte réduction du nombre de leurs communes**, la plupart du temps pour les doter d'une meilleure base financière permettant d'assurer les services publics locaux. Par exemple, le nombre de communes belges a été divisé par quatre lors des deux fusions organisées par les réformes de 1970 et 1977, avec des effets ambivalents pour certaines grandes villes (comme Liège), dont la dette a connu une forte croissance. La Suède a vu son nombre de communes réduit de près de 90 % entre 1940 et 1970, ce qui a entraîné une réorganisation territoriale des services de transport,

d'éducation ou d'aide sociale, et aussi une réduction drastique du nombre d'élus locaux.

En France, toutes les tentatives de regroupement de communes ont fait long feu, y compris la dernière en date (loi du 16 juillet 1971). Contemporaine des actions des autres pays européens et inspirée par celles-ci, promue par le ministre de l'Intérieur Raymond Marcellin, cette réforme prévoyait la fusion de communes selon des plans déterminés à l'échelle départementale par une commission d'élus locaux. L'application s'est heurtée à l'opposition de nombreux élus et à peine 2 000 communes ont fusionné, alors que plus de 10 000 étaient concernées par les plans départementaux ; certaines d'entre elles sont réapparues quelques années plus tard, lors de « défusions ».

L'essor récent de l'intercommunalité

Or, l'émiettement communal constitue indéniablement une faiblesse, qu'il s'agisse de faire face au déclin démographique de certaines zones rurales – on le voit dans les débats récents sur la réorganisation des services publics locaux –, ou d'organiser la croissance très rapide de certaines agglomérations, et notamment de leurs franges péri-urbaines. Environ une commune métropolitaine sur quatre a moins de 200 habitants, une sur deux moins de 400. À l'autre bout du spectre, **900 communes de plus de 10 000 habitants** totalisant 30 millions de résidents, regroupent près de la moitié de la population française, autant que les 35 600 autres... En théorie, toutes ces structures ont le même fonctionnement et les mêmes pouvoirs (v. Notices 8 et 11). Chaque commune dispose d'une clause générale de compétence, mais les marges de manœuvre sont objectivement restreintes, notamment sur le plan financier puisque la population atteint rarement un niveau

permettant de bénéficier d'économies d'échelles. Dès la fin du XIX^e siècle, on a donc assisté à des associations volontaires de communes dans des structures de compétences variables. Cette tendance s'est prolongée, au point qu'à la fin du XX^e siècle, chaque commune est engagée, en moyenne, dans quatre structures de coopération intercommunale.

Toutefois, en passant de la gestion en commun de services de base (distribution d'eau ou assainissement, par exemple) à la mise en place d'actions au service d'un projet commun, qui plus est dans le cadre d'institutions plus intégrées au plan fiscal, **l'intercommunalité a progressivement changé de nature**. En même temps que les enjeux d'aménagement du territoire (v. Notice 21) se sont concentrés sur le niveau intercommunal, la souplesse des territoires à géographie variable – caractéristique des premières formes d'intercommunalité – a laissé place aux impératifs de « cohérence territoriale » (se traduisant *a minima* par des périmètres d'un seul tenant et sans enclave), de lisibilité des compétences et de croissance des ressources. Par ailleurs, si la coopération intercommunale s'exerce dans la plupart des cas à l'initiative des élus locaux, les gouvernements et le législateur n'ont jamais été absents des évolutions, y compris après la décentralisation. Ces quinze dernières années, en raison d'un décalage croissant entre les problèmes de développement et les outils institutionnels disponibles au niveau local, l'essor de la coopération intercommunale a été très fortement stimulé (v. Notice 2) : loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République ; loi Chevènement du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Les structures de coopération intercommunale sont aujourd'hui sur le devant de la scène et jouent un rôle considérable.

Les premiers pas : l'intercommunalité de gestion

SIVU, SIVOM et formes proches

Le **syndicat intercommunal**, établissement public sans fiscalité propre, est la forme la plus courante de regroupement, en particulier en milieu rural. Deux types principaux de syndicats sont à mentionner. Il peut s'agir de mener en commun une activité précise (électrification, adduction d'eau, ramassage scolaire...), tout en sauvegardant au maximum l'autonomie des communes. En ce sens, la **loi du 22 mars 1890** a rendu possible l'instauration de **SIVU** (syndicat intercommunal à vocation unique) : on en comptait 14 885 au 1^{er} janvier 2001 (dernière statistique ministérielle publiée). C'est une **ordonnance du 5 janvier 1959** qui a autorisé la création de syndicats à vocation multiple (**SIVOM**). Si un SIVU est créé pour répondre à une seule problématique, le SIVOM peut être chargé de plusieurs missions distinctes (voirie, transports, ordures ménagères...). Environ 2 500 structures de ce type ont été constituées, regroupant chacune une dizaine de communes, souvent à l'échelle cantonale : leur nombre a diminué **à partir de 1992**, par transformation en une **forme plus intégrée, la communauté de communes** ; cependant, 2 165 SIVOM existaient encore début 2001.

Les SIVU et SIVOM sont créés par délibération de toutes les communes concernées, ou après avis conforme du conseil général et avec l'accord d'une partie d'entre

elles¹. Ils sont **administrés par un comité** constitué d'un nombre égal de délégués par commune – en général deux. En garantissant **l'égalité de représentation et donc de traitement**, ce système est bien adapté à des communes de même taille. Mais l'exode rural et l'urbanisation massive ont radicalement modifié la situation, et **limité l'intérêt du système**. Une autre **faiblesse** importante tient au **mode de financement**. Chaque comité perçoit des contributions versées par les communes membres, lesquelles sont, au choix de chacune d'entre elles, soit prélevées sur le budget communal, soit fiscalisées, c'est-à-dire prélevées par les services des impôts auprès des contribuables des communes membres, en appliquant d'ailleurs des taux de fiscalité qui peuvent être différents. Le **syndicat intercommunal** n'a pas le pouvoir de voter les taux d'imposition, encore moins de prélever l'impôt ; il **dépend entièrement des communes**, que ce soit au moment de l'adhésion ou dans l'exercice des compétences (le niveau de contribution étant fixé chaque année). Dans ce contexte, il est **possible d'observer un fort taux d'endettement** pour certains d'entre eux, imputable principalement à la stagnation des recettes communales. Ainsi, la souplesse inhérente aux SIVU et SIVOM n'est pas sans inconvénients.

Il existe des formes moins fréquentes de syndicats intercommunaux. Ainsi, à partir de **1955**, les **syndicats mixtes** ont permis d'associer une ou plusieurs communes au département, à la région ou à d'autres établissements publics, y compris des syndicats intercommunaux (1 464 au 1^{er} janvier 2001). Les **syndicats d'agglomération nouvelle (SAN)** ont été créés par la **loi du 13 juillet 1983**, afin de répondre aux besoins des villes nouvelles. Les six SAN au 1^{er} janvier 2005 existant aujourd'hui correspondent à des SIVOM aux compétences fortement orientées vers l'urbanisme, le logement, les réseaux et les voiries nouvelles. Enfin, la **loi du 5 janvier 1988** a rendu possible un « **syndicalisme à la carte** », en autorisant une commune à n'adhérer à un syndicat que pour une partie seulement des compétences exercées par celui-ci, ce qui a contribué à rendre encore plus complexe, s'il en était besoin, le fonctionnement des structures intercommunales et des territoires.

Districts et communautés de communes

Entre ces formes traditionnelles d'intercommunalité, centrées sur la mise en place d'équipements ou la gestion de services de base, et celles, plus récentes, qui communiquent sans complexes dans les journaux locaux ou nationaux (*la Métro, l'Aggl'O, Tour(s)Plus, Saint-Étienne Métropole*), il convient de mentionner les districts urbains et les communautés urbaines. Leur apparition a coïncidé avec une forte volonté étatique d'organisation des agglomérations, contemporaine des tentatives de fusion de communes dans l'espace rural.

- Le **district urbain**, créé par une autre ordonnance du 5 janvier 1959, vise à traduire dans les agglomérations deux préoccupations fortes de l'État après-guerre : loger une population urbaine croissante, et assurer la sécurité des habitants. Le district se distingue des syndicats intercommunaux sur trois points : parmi les **compétences seules certaines** sont **obligatoires** (logement, lutte contre l'incendie), et d'autres sont laissées à l'appréciation des communes qui le composent ; il est administré par un conseil comprenant des délé-

1. Deux tiers des communes représentant la moitié de la population, ou la moitié des communes représentant les deux tiers de la population (règle de la « moitié-deux tiers », v. Notice 1).

gués élus par les conseils des communes membres, en nombre fixé selon la population de chacune, et non identique quelle que soit la commune considérée ; enfin, il a **obligatoirement une fiscalité propre**, dont il vote les taux et perçoit le produit. Cette dernière caractéristique est la plus importante ; on la retrouve d'ailleurs au cœur des récentes formes de coopération intercommunale. Elle signifie que le conseil du groupement intercommunal décide de son propre chef de ses recettes fiscales, dans une certaine autonomie par rapport aux communes membres. De plus, le **vote à un niveau intercommunal** signifie que les taux du groupement sont uniformes sur l'ensemble de son territoire. Une commune bien dotée en bases d'imposition – parce qu'elle accueille un nombre important d'entreprises ou de ménages favorisés – financera une plus grande part des actions intercommunales qu'une commune plus pauvre : on parle de **solidarité financière entre les communes membres**. Enfin, le régime de la fiscalité propre rend la structure concernée éligible à la dotation globale de fonctionnement (DGF, v. Notice 17) annuelle de l'État, dont l'objectif est ici de favoriser les groupements qui exercent beaucoup de compétences et qui sont mal lotis en termes de bases d'imposition.

- La **communauté urbaine (CU)**, apparue avec la loi du 31 décembre 1966, était dédiée aux agglomérations de moyenne ou grande taille (avec à l'époque, un seuil de 50 000 habitants). La loi prévoyait une création par décision des communes ou à l'initiative de l'État. Celles de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg ont été imposées, tandis que dans des agglomérations moyennes (Brest, Cherbourg, Dunkerque, Le Creusot-Montceau-les-Mines et Le Mans), l'initiative est revenue aux communes. Trente ans plus tard, en 1996-1997, on a connu une nouvelle vague de créations volontaires, avec Alençon, Arras et Nancy. Structures à fiscalité propre, dotées de compétences obligatoires (urbanisme, logement, transports, voirie et stationnement, eau, assainissement et abattoirs) et d'autres optionnelles, elles constituaient alors la forme la plus poussée de coopération intercommunale. Les douze CU créées avant 1999 représentaient une population totale de 4,6 millions d'habitants.

L'intercommunalité récente

La loi ATR (1992) : un nouvel essor

Dix ans après le lancement d'une réforme de décentralisation qui avait accordé des libertés importantes aux collectivités territoriales, la **loi d'orientation du 6 février 1992**, relative à l'administration territoriale de la République (loi ATR) a déclenché un nouvel essor de l'intercommunalité. Novatrice, elle proposait aux communes de s'allier pour élaborer un « projet commun » de développement et d'aménagement de l'espace au sein de « périmètres de solidarité ». À cette fin, deux outils étaient proposés. **Taillée pour l'espace rural**, la **communauté de communes** avait comme compétences obligatoires l'aménagement de l'espace et le développement économique, à quoi s'ajoutaient des compétences optionnelles, dont une au moins à choisir parmi quatre énoncées par la loi : environnement, politique du logement et du cadre de vie, voirie, équipements culturels, sportifs et scolaires. Doté d'une fiscalité propre, éligible à la DGF, cet établissement public pouvait aussi instituer une taxe professionnelle de zone à taux unique dans les zones d'activités qu'elle gère ou mettre en commun la taxe professionnelle à taux unique pour tout

le territoire. Sur ces bases, plus de 2 343 communautés de communes ont été créées, y compris parfois à partir de SIVOM préexistants, ou d'autres formes encore.

En revanche, la **communauté de villes**, qui visait le développement d'agglomérations de plus de 20 000 habitants, fut un échec notoire : seules cinq se sont constituées. Cet outil plus intégré que la communauté de communes, et plus encore que le district urbain, s'est heurté à la réalité des agglomérations de la fin du xx^e siècle : ségrégation socio-spatiale, rivalités communales autour des zones d'activités économiques, mécontentements politiques, méfiance vis-à-vis de l'hégémonie supposée de la ville-centre, enjeux financiers importants de la coopération intercommunale... Tant et si bien qu'à la fin des années quatre-vingt-dix, des agglomérations aussi importantes que Nice et Toulon connaissaient une absence totale de coopération intercommunale ; Marseille ou Orléans s'étaient rabattues sur une communauté de communes, et d'autres agglomérations encore fonctionnaient avec un SIVOM.

Cela étant dit, les différentes formes de coopération intercommunale regroupaient, à la même époque, plus de 19 000 communes, qui représentaient elles-mêmes 34 millions d'habitants. **L'intercommunalité** avait fait la preuve de son efficacité, mais elle **était tantôt illisible** (par la multiplication des catégories et des variantes), **tantôt invisible**, notamment en milieu urbain.

La loi Chevènement de 1999

Sur ces bases, une nouvelle impulsion a été donnée par l'État. Préparée par le ministre de l'Intérieur, Jean-Pierre Chevènement, une loi a été votée le **12 juillet 1999**, dont l'ambition est résumée dans le titre qui lui a été donné : « **Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale** ». L'effort de rationalisation est manifeste dans la **décision de supprimer les districts et les communautés de villes**, qui avaient jusqu'au 1^{er} janvier 2002 pour se transformer. Le seuil de population est actualisé pour les CU (plus de 500 000 habitants) et précisé pour les communautés de communes (moins de 50 000 habitants). Pour les **agglomérations moyennes**, la loi propose un nouvel outil, la **communauté d'agglomération (CA)**, laquelle peut se former sur un espace comprenant au moins 50 000 habitants organisé autour d'une commune-centre de plus de 15 000 habitants, la commune chef-lieu de département ou la commune la plus importante d'un département. Soumise comme la CU rénovée à la taxe professionnelle unique (TPU), la CA doit **obligatoirement exercer quatre compétences** : le développement économique et l'aménagement de l'espace communautaire – compétences attribuées également aux communautés de communes –, l'équilibre social de l'habitat et la politique de la ville. **De plus**, elle doit exercer en lieu et place des communes **au moins trois compétences optionnelles**, à choisir parmi cinq : assainissement, eau, protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, aménagement, entretien et gestion de voirie, de parcs de stationnement, d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire. Il est hautement significatif que les champs traditionnels et historiques d'intervention des structures intercommunales – mise en place et gestion des réseaux techniques et de services urbains – apparaissent comme optionnels, tandis que les domaines aujourd'hui jugés stratégiques pour l'avenir des agglomérations – développement, aménagement ou habitat – sont transférés automatiquement des communes vers les structures nouvelles.

En 1999, lorsque la loi a été promulguée, le ministère de l'Intérieur tablait sur la création, d'ici à 2004, d'une cinquantaine de CA. Or, au 1^{er} janvier 2004, selon la Direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère, 155 CA avaient vu le jour et la population concernée atteignait presque 20 millions d'habitants (v. tableau). L'**objectif premier** de la loi – **renforcer le maillage intercommunal en milieu urbain** – est donc **atteint**, car il faut y ajouter 14 CU, regroupant plus de 5 millions d'habitants, après la création en 2000 de celles de Marseille et de Nantes.

Un succès relatif des communautés d'agglomération

Pour plusieurs raisons, le succès quantitatif est toutefois à relativiser. Tout d'abord, parmi les 143 CA existant au 1^{er} janvier 2003, 43 ont été créées *ex nihilo*, le reste procède de la transformation d'une structure existante, souvent un district ou une communauté de communes. C'était d'ailleurs un objectif de la loi Chevènement que de simplifier l'architecture intercommunale. Ainsi, par exemple, les 5 communautés de villes créées après cette loi se sont muées en CA.

Plus fondamentalement, il semble que cette forme d'intercommunalité dominante cache **des réalités territoriales très diverses**. Si on considère simplement le critère de **population**, on s'aperçoit que certaines structures dépassent à peine le seuil des 50 000 habitants recensés (cas par exemple de Mont-de-Marsan ou Bastia, avec respectivement 50 436 et 50 516 habitants)². De même, le critère du seuil des 15 000 habitants pour la ville-centre est parfois tout juste atteint. Plus généralement, 84 CA comptent moins de 100 000 habitants. On peut s'interroger sur la capacité de ces ensembles à impulser des politiques en rapport avec les compétences considérables qui leur sont accordées. 62 CA ont entre 100 000 et 300 000 habitants, et la plupart d'entre elles auraient pu précédemment se constituer en districts, en communautés de ville, voire en CU. Or, très peu d'entre elles avaient fait ce choix : la structure nouvelle marque donc, au moins sur le papier, une progression.

Avec les **neuf CA de plus de 300 000 habitants**, on change très nettement d'échelle : les structures concernées apparaissent devoir entrer en concurrence avec les plus grandes agglomérations françaises, voire avec des métropoles européennes³. Le **cas de Toulouse** mérite d'être mentionné, car sur l'aire urbaine on ne trouve pas moins de trois CA. Centrée sur la commune de Toulouse, la plus grande abrite 600 000 habitants, ce qui aurait impliqué qu'elle aurait pu se constituer en CU. Cependant, les élus ont préféré le choix d'une intercommunalité moins intégrée. L'apprentissage de l'intercommunalité demande du temps, ne serait-ce qu'en raison de l'échelle du territoire.

Pour stimuler la coopération intercommunale, la loi Chevènement a offert sur le plan financier des attraits inédits. En particulier, une DGF deux fois et demi supérieure à celle existant en moyenne pour les autres structures intercommunales (38,11 € par habitant), a été accordée aux CA créées dans les cinq ans. Cette perspective d'une DGF bonifiée explique pour partie

l'empressement de nombreuses structures préexistantes à changer de nature juridique le plus vite possible.

Enfin, en matière de **superficie des territoires**, le bilan des CA est mitigé. Les 90 CA créées dans les dix-huit premiers mois l'ont été sur des périmètres étroits. En moyenne, leur étendue représente 30 % de leur aire urbaine et 70 % de la population de celle-ci. Cette forte distension indique des territoires intercommunaux centrés sur leur commune-centre, sur le cœur dense de l'agglomération et ne s'étendant que très peu sur les couronnes péri-urbaines... où on a parfois vu apparaître des communautés de communes constituées pour se prémunir contre une intégration forcée dans la CA. La loi n'a pas mis en place de contrainte forte, laissant aux préfets le soin de jouer les médiateurs. Le législateur a simplement voulu mettre un terme aux incongruités (discontinuités, enclaves) que la loi de 1992 avait permises : les territoires intercommunaux doivent désormais être continus.

■ ■ ■ Si l'émiettement communal est toujours la raison première de la coopération, les outils proposés aujourd'hui, par le biais de la loi Chevènement, diffèrent radicalement des SIVU ou SIVOM. Si la création de syndicats est toujours possible dans le cas de projets ponctuels, pour le reste, **la mécanique intercommunale est implacable** : il s'agit en réalité que les communes admettent la disparition de leur autonomie dans les domaines fondamentaux du développement économique, de l'aménagement et de la structuration de l'espace. Le processus pour y parvenir ne relève pas seulement du cadre législatif mais aussi de considérations politiques locales. Ainsi, dans le cas des CA, l'intérêt communautaire est déterminé à la majorité des deux tiers du conseil. C'est une innovation, dans la mesure où les conseils municipaux ne participent pas à la définition de cette reconnaissance. Ce faisant, l'EPCI constitue un véritable niveau de délibération. Globalement, la création d'une communauté de communes, d'une CA ou d'une CU n'induit pas une situation de fait, mais met à disposition des élus concernés des moyens pour mettre en œuvre des projets de développement réfléchis, qui pourront avoir des effets positifs après que l'effet de l'élargissement des ressources fiscales se soit estompé.

Christophe Demazière

Bibliographie indicative

F. Baraize, E. Négrier (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, L'Harmattan, 2001.

M. Goze, « Décentralisation et intercommunalité : entre aménagement du territoire et démocratie locale », *Informations sociales*, n° 104, 2002, pp. 4-17.

G. Logié, *L'intercommunalité au service du projet de territoire*, Syros, 1999.

P. Moquay, *L'intercommunalité en douze facteurs, comprendre le contexte local*, Syros, 1998.

2. Recensement général de la population. 1999.

3. Il s'agit des CA d'Aix-en-Provence (338 539 habitants), Rennes (379 243), Grenoble (381 094), Saint-Étienne (390 570), Rouen (398 067), Toulouse (403 743), Montpellier (420 845), Nice (494 574) et du Grand Toulouse (597 513).



Document n° 2

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

DIRECTION GÉNÉRALE
DES COLLECTIVITÉS LOCALES
SOUS-DIRECTION DES COMPÉTENCES
ET DES INSTITUTIONS LOCALES

BUREAU DES STRUCTURES
TERRITORIALES

AFFAIRE SUIVIE PAR :
Emmanuel CAMUT

CIL2 n° 16704

Tél : 01 40-07-23-29
Télécopie : 01 49-27-49-79

Paris, le 21 DEC. 2006

Le Ministre délégué aux collectivités
territoriales

à

Mesdames et Messieurs les Préfets

TELEX DGCL n° 06-33

OBJET : Bilan et perspectives de l'intercommunalité.

REFER. : Circulaire du 23 novembre 2005 relative au renforcement de l'intercommunalité.

P.J. : 5 annexes.

Par circulaire visée en référence, le Ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et moi-même vous avons demandé de relancer le processus d'intercommunalité autour de quatre axes prioritaires : la rationalisation des périmètres, la définition de l'intérêt communautaire, l'exercice effectif des compétences transférées et la clarification des relations financières entre les EPCI et les communes. La présente circulaire a pour objet de faire le bilan des réflexions conduites par chacun d'entre vous, notamment au travers de l'élaboration des schémas départementaux de l'intercommunalité, et de fixer les perspectives à l'horizon 2008.

Vous trouverez en annexe pour chacun de ces sujets une fiche exposant le bilan des démarches déjà menées à bien et les actions que je souhaite vous voir engager ou poursuivre pour améliorer encore l'efficacité des structures intercommunales.

J'insiste, en particulier, sur la nécessité de mettre en œuvre dès à présent les premières orientations du schéma départemental que vous avez élaboré avec les élus. Vous trouverez en annexe I l'état des mesures concrètes que je vous demande d'engager rapidement, en vue notamment d'améliorer la cohérence et la lisibilité de la carte intercommunale.

...

En ce qui concerne l'intérêt communautaire, vous devrez résorber les dernières difficultés dans les cas, en nombre limité, où le processus de détermination n'a pu être achevé dans les délais impartis par la loi. L'annexe II vous rappelle les démarches à entreprendre à cette fin.

Enfin, j'attire tout particulièrement votre attention sur la nécessité de vous assurer de l'exercice effectif des compétences par les EPCI, dont l'une des conditions réside dans le transfert concomitant des moyens et effectifs affectés à celles-ci. Le non-respect de cette obligation légale constitue l'une des sources majeures de doublons, et donc de surcoûts, régulièrement dénoncés et qui ne doivent plus être acceptés.

* *
*

L'intercommunalité est aujourd'hui devenue incontournable. Le caractère sensible et technique du sujet ne doit pas constituer un frein à vos initiatives, ni un facteur de ralentissement de la démarche ambitieuse qui nous guide tous en ce domaine. Le ministre d'Etat et moi-même avons pu apprécier, non seulement la qualité des schémas d'orientation que vous avez élaborés, mais également la pertinence des propositions d'évolution législative que vous avez suggérées et dont la prise en considération pour une prochaine réforme de l'intercommunalité est à l'étude, ainsi que votre forte implication dans ce dossier. Je vous demande par conséquent de maintenir cette exigence de clarification et de rationalisation en vous appuyant sur les préconisations de la présente circulaire. Je vous remercie de me rendre compte pour le 31 mars 2007, sous le double timbre de mon cabinet et de la DGCL, des initiatives que vous aurez prises dans ce cadre pour renforcer la cohérence de la carte intercommunale, parachever la détermination de l'intérêt communautaire et vous assurer des transferts effectifs de moyens prévus par la loi.



Brice HORTEFEUX

Annexe I
Les schémas départementaux d'orientation de l'intercommunalité

A) L'objet des schémas

Le choix de l'intercommunalité doit constituer pour les élus un nouveau mode de gouvernance, qui les engage pour l'avenir, pour aborder des thématiques (le développement économique et l'aménagement du territoire notamment) qui ne peuvent plus être envisagées à l'échelle du seul cadre communal.

Une telle démarche volontariste doit être inscrite dans chaque département dans le schéma d'orientation de l'intercommunalité.

Celui-ci devait recenser les évolutions souhaitables de la carte intercommunale telles les fusions d'EPCI, la transformation de syndicats mixtes en EPCI à fiscalité propre, les dissolutions de syndicats de communes, l'adaptation des périmètres aux bassins de vie et aux compétences exercées, la disparition d'enclaves territoriales ou encore la réflexion autour d'une fiscalité adaptée.

Bien que non revêtus de force juridique contraignante, ces schémas devaient fixer les objectifs à atteindre à court et à moyen terme. Ils avaient vocation à proposer des scénarii pour pérenniser une intercommunalité de projet réaliste concrétisant dans chaque département les visions croisées du représentant de l'Etat et des élus pour répondre à la vocation de l'intercommunalité.

B) La réalisation des schémas

Il vous avait été demandé de réaliser ces schémas pour le 30 juin 2006. A l'exception de quelques retards aujourd'hui résorbés, cette échéance a été respectée.

Si aucune méthodologie n'était imposée pour conduire cet exercice, il ressort de vos rapports que les services préfectoraux ont généralement procédé dans un premier temps à une photographie de l'intercommunalité, puis dans une deuxième séquence, ont défini le schéma envisageable dans chaque département en distinguant le plus souvent trois volets : le schéma idéal, le schéma possible à moyen terme et le schéma réalisable à court terme.

Ce triptyque alternatif traduit bien le caractère non contraignant du schéma d'orientation qui est essentiellement un instrument de concertation et de dialogue devant recueillir l'assentiment des élus et à l'élaboration duquel les sous-préfets d'arrondissement ont joué un rôle prépondérant.

Les élus ont donc été associés très étroitement à la réflexion. Ainsi, vous avez presque tous obtenu, sous une forme ou une autre, une validation du schéma par la commission départementale de la coopération intercommunale.

C) Le contenu des schémas

La non pertinence des périmètres, voire leur incohérence est l'une des critiques fortes faites à l'intercommunalité telle qu'elle s'est construite en France. Afin d'y remédier, les objectifs doivent être de renforcer la pertinence des périmètres des EPCI à fiscalité propre et de faire disparaître certains syndicats devenus obsolètes. Pour ce faire, vous m'avez fait part de propositions d'évolution, dont certaines présentées ci-après ont particulièrement retenu mon attention.

Consolider les territoires de projet

L'intercommunalité aujourd'hui doit s'ériger sur des territoires de projet. Il s'agit d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace. La notion d'espace de solidarité introduit dans la coopération intercommunale un objectif de péréquation, par le biais des modalités de financement, mais aussi par les investissements et les politiques communes. Vous avez souligné la pertinence de certains regroupements répondant à cette logique de territoire et déploré parallèlement l'existence ou la survivance d'intercommunalités ne s'inscrivant pas dans cette perspective.

Faciliter les regroupements des EPCI déjà existants

La majorité d'entre vous ont fait état de leur volonté de recourir au dispositif de fusion des EPCI prévu par la loi « libertés et responsabilités locales » du 13 août 2004, tout en soulignant les difficultés de le mettre en œuvre. Cette procédure doit pourtant jouer un rôle clé dans la démarche de rationalisation des périmètres, tant pour atteindre la taille critique en milieu rural, la cohérence à l'intérieur des aires urbaines en agglomération, que pour aider à la disparition des syndicats redondants. Donnant suite à vos suggestions, la possibilité d'amender ce dispositif pour le rendre plus souple et progressif est actuellement à l'étude.

La réduction du nombre de syndicats

Comme le faisait remarquer la Cour des Comptes dans son rapport de novembre 2005, la montée en puissance de l'intercommunalité à fiscalité propre ne s'est pas accompagnée parallèlement d'une diminution conséquente des syndicats de service, comme on pouvait l'escompter. La réduction du nombre de ces syndicats doit être un objectif, même si certains d'entre eux gardent leur pertinence. A ce titre

toutefois, une place particulière doit être faite aux grands syndicats structurants, gérant des services comme les ordures ménagères ou l'eau, dont le périmètre dépasse d'ailleurs souvent celui des EPCI et qui doivent être confortés.

L'objectif de subrogation des autres syndicats dans les EPCI peut être atteint par différentes mesures. Ainsi vous avez proposé de donner au préfet un pouvoir d'appréciation lors des transferts de compétences aux EPCI après création, similaire à celui qu'il détient au moment de la définition initiale des compétences. Le représentant de l'Etat pourrait alors s'opposer à la prise d'une compétence inopportune par un syndicat pour l'orienter plutôt vers un EPCI à fiscalité propre.

Vous avez également suggéré que soient revues, dans des proportions qui peuvent être modulées, les différentes règles qui régissent l'articulation entre syndicats et EPCI à fiscalité propre en fonction des recouvrements de périmètres et de compétences. Le mécanisme de représentation-substitution en particulier, qui est le droit commun pour les communautés de communes, pourrait voir son champ de mise en œuvre réduit au profit du retrait, comme c'est déjà le cas pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines.

De même, il pourrait être envisagé de prévoir la disparition des syndicats entièrement inclus dans le périmètre d'un EPCI à fiscalité propre, alors que cette mesure est actuellement limitée au cas où il y a superposition exacte des périmètres. Une étude compétence par compétence doit permettre de vérifier si certaines compétences doivent être exclues de ce dispositif pour des raisons pratiques.

Compléter la carte de l'intercommunalité à fiscalité propre

Vous avez tous déploré la persistance de communes isolées à ne pas vouloir rejoindre un groupement intercommunal. Afin de faire disparaître les enclaves, vous avez suggéré qu'un pouvoir contraignant soit conféré aux préfets pour faire en sorte que les communes récalcitrantes adhèrent à une intercommunalité et que la couverture du territoire national soit achevée.

Ce pouvoir serait en tout état de cause conditionnel, à défaut d'action des élus, et temporaire, dans une plage de temps limitée, et encadré, par exemple par un schéma négocié avec les élus.

Ces différentes propositions sont actuellement à l'étude. Toutefois, avant même qu'elles ne soient validées, les orientations que vous avez arrêtées dans les schémas doivent commencer à être engagées dans le cadre juridique actuel.

D) La mise en œuvre des schémas

Il est évident que la mise en œuvre des mesures les plus importantes inscrites dans les schémas sera difficile à opérer d'ici les prochaines élections municipales de

2008. Les procès-verbaux des CDCI font état à cet égard du souci des élus de disposer du temps nécessaire, dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, pour mesurer toutes les conséquences de ces évolutions.

S'il convient de ne pas bouleverser l'équilibre institutionnel local, vous êtes cependant tout à fait fondés à initier tout projet visant à rationaliser les périmètres, notamment en faisant disparaître les syndicats devenus obsolètes et en proposant la fusion d'EPCI lorsque ces regroupements sont pleinement justifiés par de fortes convergences géographiques ou socio-économiques.

Il paraît en effet essentiel que les schémas connaissent un commencement d'exécution selon des modalités qu'il vous appartient d'apprécier. En effet, les échéances électorales ne doivent pas freiner les volontés de réforme. Vous devez donc poursuivre vos efforts de persuasion auprès des élus pour mettre en œuvre le schéma. En effet, la rationalisation des périmètres doit à présent être finalisée et sous-tendue par la notion de territoire de projet. Sur la base de l'état des lieux auquel vous avez procédé, vous devez rechercher les solutions qui privilégient les projets opérationnels. Il ne s'agit pas de forcer le destin des territoires, mais d'anticiper les mutations de la carte intercommunale autour de projets structurants.

Dans ce cadre, je vous invite à rencontrer les présidents des syndicats dont la pérennité ne se justifie plus pour évoquer avec eux leurs possibilités de dissolution. Dans le même ordre d'idée, je crois indispensable que vous poursuiviez les négociations avec les maires des communes isolées pour les convaincre de rejoindre une intercommunalité. Ce travail de pédagogie me paraît constituer le préalable à toute éventuelle réforme législative qui renforcerait le pouvoir de contrainte du préfet dans ce domaine. Enfin, afin d'évaluer l'impact des schémas sur le paysage institutionnel départemental, je vous demande de réunir d'ici la fin du premier trimestre 2007 la commission départementale de la coopération intercommunale, éventuellement élargie à l'ensemble des présidents d'EPCI à fiscalité propre ou à toute personnalité que vous jugerez utile, pour tirer le bilan des premières mesures mises en œuvre et dresser les perspectives pour l'avenir.

F. STUBEDVIC



28% des intercommunalités s'impliquent dans des dispositifs pour l'emploi et l'insertion.

R. HELLE/EDITINGER.COM



20% interviennent en faveur de l'enfance et de la jeunesse.

L'intercommunalité gagne du terrain

DOSSIER RÉALISÉ PAR EMMANUELLE CHAUDIEU

« **A**ction sociale d'intérêt communautaire », tel est le nouveau bloc de compétences optionnelles dont les communautés de communes et d'agglomération peuvent s'emparer depuis la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005. Ces compétences s'ajoutent à celles, obligatoires (développement économique, aménagement de l'espace...) ou optionnelles (environnement, logement, cadre de vie, voirie, équipements culturels

et sportif...), qui revenaient déjà à ces établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), en fonction de leur taille. « La loi du 18 janvier 2005 donne une légitimité aux structures et aux élus qui portaient la préoccupation sociale au niveau intercommunal, ce qui est le cas pour plus de 52 % des EPCI, indique Bernard Saint Germain, chargé de mission à Mairie-conseils. Globalement, on observe une montée en charge de la préoccupation autour de la vie sociale, particulièrement dans les communautés de communes [CC],

LES DATES CLÉS DE L'INTERCOMMUNALITÉ

1966: la loi du 31 décembre instaure les communautés urbaines.
1983: la loi du 13 juillet porte création des syndicats d'agglomération nouvelle. **1992**: la loi du 6 février relative à l'administration territoriale de la République institue les communautés de villes et les communautés de communes. **1999**: la loi du 12 juillet relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale invite les métropoles d'au moins 500 000 habitants à se structurer autour de la communauté urbaine et les territoires urbains d'au moins 50 000 habitants autour d'un nouvel EPCI, la communauté d'agglomération, et privilégie la communauté de communes pour le milieu rural et le « petit urbain ». **2005**: la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier dote les EPCI d'une nouvelle compétence optionnelle, « l'action sociale d'intérêt communautaire », et facilite la création du centre intercommunal d'action sociale.



16% ont développé des actions à destination des personnes âgées.

COUVERTURE. Aujourd'hui, près de 90% du territoire français et de la population appartient à un groupement de communes.

COMPÉTENCE OPTIONNELLE. L'intervention dans les domaines social et sanitaire, qui reste une compétence optionnelle des intercommunalités, relève avant tout d'une volonté politique.

CHOIX. Un peu plus de la moitié de ces groupements déclarent mener des actions dans ces domaines. Exemples.

en raison de plusieurs phénomènes: l'arrivée de nouveaux habitants dans les bourgs centres en milieu rural, le vieillissement de la population et, enfin, historiquement, les associations, qui portaient beaucoup les actions à caractère social en milieu rural, ont aujourd'hui beaucoup de mal à se maintenir.» C'est ainsi essentiellement par «souci de pragmatisme», selon Hervé Carré, responsable du pôle collectivités locales à l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée, que «les questions sociales ont été portées assez tôt par les inter-

communalités rurales. Mais le mouvement n'est pas très prononcé dans les communautés urbaines [CU] ou les communautés d'agglomération [CA]». Selon une étude sur les CU et l'action sociale, réalisée par Ernst & Young et l'Association des communautés urbaines de France à l'occasion des journées nationales d'octobre 2005, seules trois CU sur treize interrogées disent avoir défini une politique sociale formalisée et trois autres déclarent détenir des projets dans ce domaine. Comme le conclut l'étude, les CU interviennent avant tout par le biais

de «dispositifs structurants pour les publics habituellement destinataires de l'action sociale», à savoir le logement, les transports, l'aménagement urbain et l'emploi, mais également via des dispositifs communs tels que la politique de la ville, les maisons de l'emploi, l'aide à la pierre ou le plan local de l'habitat.

Animation du territoire

A l'inverse, les grandes intercommunalités auraient tendance à porter plus significativement le volet santé que les EPCI de taille plus réduite. A l'image de la CU de

Nancy, qui a inscrit la santé publique dans les thématiques prioritaires de son contrat d'agglomération 2000-2006. En 2005, elle a ainsi proposé une formation aux élus et aux fonctionnaires sur le thème «Développer un programme local de santé». Même type de démarche à la CU Dunkerque grand littoral (CUD): «Nous avons un rôle de coordination d'un programme territorial de santé (PTS) qui a compétence sur un territoire dépassant celui de la CUD, témoigne Bernard Levant, chargé de mission promotion de la santé et prévention de la

« Notre conseil général soutient le développement de la compétence sociale intercommunale. »

Raymond Wolff, coordinateur des UTS, Loiret

>> délinquance. Dans la mesure où la CUD avait développé un volet santé, il nous semblait naturel d'être aussi coordinateur du PTS.» Et de préciser que la mission de la CUD consiste davantage à coordonner et à mutualiser les moyens: « Nous nous posons plus dans un rôle d'animation du territoire et de mise en cohérence des acteurs. »

A l'échelle des CC ou des CA, les initiatives prises dans le domaine sanitaire ont généralement trait au maintien des professionnels de santé sur un territoire. La CC de la Puisaye nivernaise (Nièvre) a par exemple monté un projet de maison médicale de santé publique et de proximité, avec l'objectif de favori-

ser l'accueil de professions de santé non présentes sur ce territoire rural de 18 000 habitants et de favoriser la continuité de l'offre de soins.

Lors des premières Assises de la santé, de l'action sociale et des territoires, organisées en janvier 2005, un premier bilan des projets territoriaux de santé sélectionnés dans le cadre d'un appel à projets lancé en 2004 par la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (Diact, ex-Datar) avait pu être réalisé. On recensait ainsi douze projets portés par des CA et quatorze par des CC. Les principaux thèmes développés concernaient les personnes âgées, la prévention, la santé et la précarité, la santé mentale et l'action sociale, ainsi que l'installation de professionnels de santé. L'agglomération du Puy-en-Velay (Haute-Loire) a ainsi mis en place un réseau de prise en charge et de prévention en addictologie, celle de Dijon a créé un observatoire sanitaire et social.

(dans la limite d'un plafond annuel de 15 300 euros) à toute structure intercommunale mettant en place un centre intercommunal d'action sociale ou à un groupement de centres communaux d'action sociale souhaitant développer des projets en coopération.

Etape par étape

Dans le sillage de la loi de cohésion sociale, le conseil général du Loiret a organisé, en novembre 2005, une journée consacrée à « L'intercommunalité et la vie sociale », à laquelle étaient conviés tous les élus du département. « L'objectif était notamment de promouvoir la compétence sociale intercommunale, car très peu de CC ont pris des options sociales », explique Raymond Wolff, chargé du développement et coordinateur des unités territoriales de solidarité (UTS). « Nous souhaitons leur faire savoir que le conseil général les soutenait dans ce type de démarche. Nous voulions également rendre plus visible la politique du département au regard de cette intercommunalité sociale, en facilitant notamment le positionnement des responsables des sept UTS par rapport aux élus locaux. »

Etape par étape, l'intercommunalité médico-sociale fait donc son chemin. Mais, comme le rappelle Patrick Kanner, président de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale et adjoint au maire de Lille, l'intercommunalité elle-même ne s'est pas imposée du jour au lendemain. « Les nouveaux EPCI s'occupent d'abord des questions de voirie, d'assainissement... Après, ils traitent les problèmes plus humains. La communauté urbaine de Lille s'est d'abord penchée sur les transports, les déchets... Trente ans après, sont venus la culture, le sport et le logement. » Mais les signaux sont là: le réseau français des villes-santé de l'Organisation mondiale de la santé a, par exemple, accueilli tout récemment la CA de Saint-Quentin-Yvelines, qui devient ainsi le premier EPCI à en faire partie. ■

TÉMOIGNAGE



Philippe Estèbe, docteur en géographie, consultant chez Acadie (*)

« Aller au-delà de la seule politique de la ville »

« Un certain nombre d'intercommunalités s'interrogent sur une politique sociale plus globale intégrant des domaines d'action plus larges que la seule politique de la ville et sur la façon d'élaborer des stratégies d'action sociale et de solidarité en usant de leurs compétences obligatoires. La réflexion a lieu sur l'emploi, les transports et, dernièrement, sur le logement, notamment depuis que les aides au logement social peuvent être déléguées aux EPCI [loi de décentralisation d'août 2004, NDLR]. D'autres réfléchissent à la mise en œuvre de politiques de santé communautaires, à l'image de Valenciennes, qui s'interroge sur la prise en charge de l'alcoolisme et du tabagisme sur son territoire. Mais il est vrai que la relation individuelle à l'habitant, particulière à l'action sociale, reste principalement dévolue aux communes. »

(*) Coopérative conseil intervenant sur les politiques publiques à dimension territoriale.

Soutien départemental

Certes, le mouvement peut paraître encore timide au regard du nombre d'EPCI à fiscalité propre (2 573 le 1^{er} janvier 2006). Mais, de plus en plus, l'intercommunalité apparaît comme un atout aux yeux des acteurs institutionnels du champ médico-social. « Le principe d'intercommunalité a, depuis près de dix ans, favorisé le développement continu de la couverture des territoires ruraux intercommunaux par les contrats CAF (enfance, temps libre, éducatif...) », illustre Jean-Pascal Michaud, conseiller technique au pôle de contrôle des dispositifs nationaux d'intervention de la Caisse nationale des allocations familiales.

Les départements encouragent aussi ce mouvement. Le développement de la coopération intercommunale en matière d'action sociale et d'insertion est ainsi « considéré comme un axe fort des orientations » du conseil général de l'Ardèche, qui apporte une contribution financière



« L'ancienneté, un plus pour l'intercommunalité sociale »

Entretien avec Claire Bonnaves Legoux, chargée de mission « aménagement du territoire » au sein de l'Association des communautés de France (ADCF).

Comment les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) investissent-ils le terrain de l'action sociale ?

Dans un premier temps, les communautés prennent des compétences obligatoires ou optionnelles, puis, petit à petit, elles travaillent sur le terrain de l'action sociale, par exemple via l'habitat. C'est une compétence optionnelle, mais dans laquelle 35 % des intercommunalités se sont engagées statutairement et 52 % interviennent au titre d'une autre compétence (*lire l'encadré*). On constate le même type d'évolution que pour la culture ou le sport, et c'est une tendance lourde depuis cinq ou six ans.

Le développement de l'intercommunalité de services et plusieurs textes ont favorisé ce mouvement, comme la loi de décentralisation d'août 2004, par le biais des dispositions sur les aides à la pierre, et la loi de cohésion sociale de janvier 2005, avec la définition de l'action sociale d'intérêt communautaire. Ce nouveau libellé a eu un réel impact, per-

mettant de poser le cadre de discussion. Le dispositif des maisons de l'emploi a également relancé l'action des communautés dans le domaine de l'insertion.

Y a-t-il un profil d'intercommunalité sociale ?

Globalement, les très petits territoires (moins de 5 000 habitants) et les très gros (plus de 50 000) sont moins actifs que les autres. En général, la communauté se positionne sur de nouveaux services afin de répondre aux besoins émergents, que ce soit ceux des personnes âgées ou des nouveaux publics.

« En santé, il existe moins d'actions directes vers le public que de travail partenarial. »

Quand les communes sont actives dans le domaine médico-social, on assiste plutôt à un partage de compétences : les communes gardent les crèches et l'EPCI prend en charge

le transport scolaire et le contrat temps libre de la CAF, par exemple. Et quand les communes n'offraient que peu de services, la communauté a tendance à prendre ceux-ci plus globalement en charge, dans la mesure de ses moyens. En nombre d'actions entreprises, les domaines phare d'intervention des communautés sont l'emploi et l'insertion, suivis d'assez près par l'enfance et jeunesse. Ensuite, les personnes âgées et les questions de santé, de sécurité et d'hygiène se situent à peu près sur le même plan.

Qu'en est-il de l'action des EPCI dans le champ de la santé ?

La santé étant une compétence partagée de l'Etat avec les départements, l'action des EPCI consiste le plus souvent en une mise en réseau organisée avec des partenaires institutionnels tels que l'agence régionale de l'hospitalisation, par exemple la mise en place de maisons médicales. Il existe moins d'actions directes vers le public que de travail partenarial.

saires pour s'investir dans le social. Avec la vie en communauté, on apprend la mutualisation et, souvent, cela prend du temps. Il y a toujours un phénomène d'intégration progressive des compétences, qui aide d'ailleurs les élus : cela leur permet d'envisager leur action intercommunale de manière très pragmatique en répondant progressivement aux besoins. ■



P. MARAIS

L'INTERCOMMUNALITÉ SOCIALE À LA LOUPE

En 2004, l'ADCF a réalisé une étude intitulée « Intercommunalités et action sociale », dans laquelle elle révèle que 52 % des EPCI à fiscalité propre déclarent mener des actions dans ce domaine, même si tous ne possèdent pas un libellé « compétence sociale » dans leurs statuts. Le facteur déterminant est leur poids démographique. Ainsi, les zones rurales et les pôles urbains sont plutôt actifs. Autre critère favorisant : l'ancienneté de la communauté. 86 % de celles créées avant 1992 exercent des actions dans le domaine social, contre 17 % de celles nées depuis 2000. Enfin, précise l'association, « la communauté vient [...] mobiliser des financements sur des équipements coûteux [...] pour créer de nouveaux services et [...] accompagner les programmes déjà engagés par les communes. »

L'ADCF est-elle sollicitée sur les questions d'intercommunalité sociale et sanitaire ?

Nous recevons beaucoup de demandes de conseil sur les centres intercommunaux d'action sociale. Mais c'est vrai que pour les élus et les équipes techniques des EPCI récents, c'est un domaine plus difficile à aborder. L'ancienneté et la maturité sont néces-

Les CIAS, acteurs majeurs de l'intercommunalité sociale

Le nouveau cadre législatif introduit par la loi de cohésion sociale favorise la création de centres intercommunaux d'action sociale.

L'action de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (Unccas) a finalement été payante. Très mobilisée durant la préparation de la loi de cohésion sociale, elle a obtenu que sa proposition de donner une compétence sociale optionnelle aux EPCI soit retenue. La loi précise par ailleurs que lorsque la communauté exerce la compétence « action sociale d'intérêt communautaire », « elle peut en confier la responsabilité pour tout ou partie à un centre intercommunal d'action sociale ». A l'instar du CCAS, le CIAS est supervisé par un conseil d'administration composé d'élus représentant les différentes communes de l'EPCI. Ses attributions sont identiques à celles d'un CCAS, dans la limite des compétences définies par les statuts de l'EPCI. La future loi relative à la

fonction publique territoriale pourrait en faciliter encore la création. Le mois dernier, à l'occasion de la discussion de ce texte, l'Assemblée nationale a en effet adopté un amendement qui clarifie le régime des transferts de personnel et de biens des CCAS vers le CIAS en l'alignant sur celui existant entre des services communaux et un EPCI. On recense quelque 200 CIAS, un nombre faible rapporté aux 2573 EPCI à fiscalité propre, comme le rappelle Patrick Kanner, le président de l'Unccas, qui estime que le développement des CIAS constitue un chantier prioritaire.

Afin de sensibiliser les élus à ce dossier, l'Unccas a signé une convention avec Mairie-conseils, un service de la Caisse des dépôts: « L'objectif de la convention avec l'Unccas est d'accompagner la réflexion des

communautés de communes [CC] sur la pertinence d'un CIAS », explique Bernard Saint Germain, chargé de mission. C'est à la suite d'une réunion d'information organisée par Mairie-conseils et l'Unccas qu'Yves Lefebvre, président du CIAS de la CC des trois pays (Pas-de-Calais), a eu l'idée de promouvoir une telle structure auprès des conseillers communautaires. « Au début, beaucoup ont réagi en disant "nous avons déjà nos CCAS". Il a fallu rassurer et convaincre en montrant que le CIAS était une structure qui apportait un plus. »

Nouveaux services

Cette réaction de méfiance constitue l'un des freins principaux à l'essor des CIAS. « Il y a encore quelques années, on pensait que la création d'un CIAS signifiait la disparition des CCAS, remarque Bernard Saint Germain. Or à l'origine de la constitution d'un CIAS, il y a souvent la volonté de faire quelque chose de nouveau ou de proposer un service que seule la ville centre assure. » C'est le cas de la CC des trois pays, qui a pu élargir le public de l'épicerie sociale, jusqu'alors du ressort du CCAS d'une commune, à l'ensemble des habitants de l'EPCI.

Autre exemple, celui du CIAS du pays de Vendôme (Loir-et-Cher): sa création, en 1997, n'a pas pour autant mis fin à l'action des CCAS de son territoire. « Ils ont gardé la gestion des établissements, notamment des maisons de retraite et des logements-foyers, ainsi qu'un certain nombre de prestations en direction des personnes âgées, illustre Roger Gosselin, le directeur du CIAS. Mais la création du CIAS a donné accès à de nouveaux services, tels que l'extension des prestations existant dans la ville centre à l'en-

JURIDIQUE

La préexistence d'un EPCI est, selon le Code de l'action sociale et des familles (art. L.123-5), un préalable obligatoire à la création d'un CIAS. C'est en effet lui qui sera le support juridique du CIAS. En vertu du principe de subsidiarité, le CIAS dispose d'attributions que les communes auront consenti à transférer à l'EPCI. Le CIAS n'a pas vocation à se substituer aux CCAS.

semble des communes ou le portage de repas à domicile. »

Certains dérogent cependant à ce principe, à l'image du CIAS du Blaisois (Loir-et-Cher), inauguré le 1^{er} janvier 2005. « En dehors de celui de la ville centre, Blois, dont l'activité a été transférée au CIAS, le territoire ne recensait que très peu de CCAS, justifie Nicole Brossard, directrice du CIAS. Et nous avons mis en place un conseil de développement social impliquant les membres des anciens CCAS. » Cette instance consultative permet d'alimenter la définition de la politique sociale de l'agglomération mise en œuvre par le CIAS.

Prés carrés

La phase de concertation apparaît en effet fondamentale dans l'élaboration d'un CIAS. Les élus de la CC du centre Ornain (Meuse) ont par exemple réalisé un état des lieux de ce qui se faisait en action sociale, avec le soutien de Mairie-conseils. « Cela a en même temps permis aux élus de s'approprier la thématique de l'action sociale », témoigne Marcel Fabiano, délégué communautaire chargé des affaires sociales. Ensuite, une commission a été mise en place avec un représentant pour chaque commune, afin

TÉMOIGNAGE

Patrick Kanner, président de l'Unccas (*)

« Il faut accepter de partager les difficultés sociales »

« Les communautés de communes sont les cibles privilégiées de l'Unccas, parce qu'elles existent en secteur rural, où l'union fait la force. Une ville de 4000 habitants ne peut pas se permettre la création d'une maison de retraite ou d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, projets que peut porter une intercommunalité de 20 à 25000 habitants. Dans les petites interco, un CIAS représente vraiment un plus. La "carotte", c'est généralement la création d'un service que l'on ne pourrait pas créer seul. Mais c'est vrai que l'on préfère souvent partager les richesses que les difficultés sociales... Or créer un CIAS, c'est accepter que l'intercommunalité aille jusqu'au partage de ces difficultés sociales. »

(*) Union nationale des centres communaux d'action sociale.



Clarisse Diop, chargée de mission à la communauté de communes de l'Ernée.

En Mayenne, une communauté de communes sur tous les fronts

Dans la communauté de communes de l'Ernée (CCE), créée en 1994 et représentant un territoire de 479 km² et 19300 habitants dans l'ouest de la Haute Mayenne, la réflexion sur l'opportunité d'engager une action sociale s'est fait jour en 2001. «Une étude "précarité" a été réalisée par le centre d'études sociales de Laval, témoigne Clarisse Diop, chargée de mission CIAS à la CCE. Une commission sociale ad hoc de quinze élus, un par commune, a été mise sur pied. Elle a d'abord procédé à des enquêtes auprès des communes, afin de recenser les initiatives existantes et les souhaits d'action à mener à l'échelle communale ou intercommunale. De mon côté, j'ai réalisé une enquête de terrain avec une étudiante en politique sociale et santé publique : nous avons rencontré les partenaires institutionnels et associatifs, dont la caisse d'allocations familiales, qui avait pointé une insuffisance en matière d'accueil de la petite enfance.»

Trois axes de travail ont finalement été définis : enfance et jeunesse, coordination gérontologique, insertion et lutte contre l'isolement. La création du CIAS impliquait de modifier les statuts de la CCE, ce qui a été fait lors du conseil communautaire d'avril 2003. Le lancement du CIAS, en janvier 2004, n'a pas pour autant entraîné la disparition des CCAS, qui ont conservé leurs prérogatives (aides financières aux plus démunis, colis

Le lancement du centre intercommunal n'a pas entraîné la disparition des CCAS.

de Noël...). «La première action significative a été la mise en place d'un relais assistantes maternelles itinérant, témoigne Clarisse Diop. Le CIAS soutient également le Groupe d'écoute, de rencontre et de mise en relation au Pays d'Ernée, Germe, une structure de réflexion qui travaille sur les questions du suicide et du mal-être.» Germe est structuré en trois commissions permanentes : information et communication, prévention (constituée d'un groupe de «veilleurs» bénévoles présents dans les quinze communes) et lutte contre l'isolement. Cette dernière organise notamment des «pauses-café» itinérantes pour aller au plus près de la population.

Epicierie sociale

En 2007, l'action du CIAS devrait encore s'élargir : «A partir de janvier, nous allons faire évoluer le relais alimentaire en épicerie sociale. Un nouveau local, l'espace Querminais, va être construit et accueillera notamment l'épicerie sociale et un chantier d'insertion "livres", indique la chargée de mission. Nous travaillons avec tous les partenaires, notamment l'ADMR, pour voir comment ils souhaitent investir les locaux.» Egalement dans les cartons : la création d'une structure d'accueil collectif de la petite enfance et la mise en place d'un centre local d'information et de coordination gérontologique.

de définir quelles pourraient être les attributions du CIAS. Parmi les orientations retenues : la gestion de l'aide sociale légale, la mise en place et l'animation d'une commission d'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite. «Nous envisageons aussi de transférer le relais emploi sous l'égide du CIAS et nous avons mis en place une réflexion sur un centre en addictologie», poursuit le délégué. Autant de projets qui ont fait l'objet d'un consensus, pas toujours évident à obtenir de la part d'élus soucieux de préserver un de leurs prés carrés. «Il y a un équilibre à trouver entre l'union, qui apporte une plus-value, et le particularisme, pour que les maires ne sentent pas dépossédés d'une compétence historique, souligne Patrick Kanner. C'est loin d'être évident : j'ai essayé de porter un projet de CIAS dans mon agglomération sur la question des SDF. Je n'ai pas réussi.»

Travail de longue haleine

Argument en faveur de l'outil CIAS, sa capacité d'analyse des besoins sociaux d'un territoire. «Le CIAS du pays de Vendôme a mis en exergue un certain dynamisme démographique des communes rurales, indique Roger Gosselin, ce qui a amené la CC à de nouveaux transferts de compétences en 2002 dans les domaines de l'enfance et de la jeunesse.» Le CIAS des trois pays n'intervient pour l'instant que dans le secteur de la précarité, mais la question des services aux personnes âgées est étudiée. Enfin, un CIAS permet la mutualisation des moyens. «Représenter le CIAS du pays de Vendôme, soit onze communes et 30000 habitants, donne un impact plus conséquent vis-à-vis de nos interlocuteurs institutionnels», résume Roger Gosselin, qui reconnaît cependant un risque : «Le danger est que le CIAS soit perçu comme une machine éloignée du terrain : il faut sans cesse expliquer et dynamiser les réseaux locaux. C'est un travail de longue haleine.»

LES COMMUNES (et leurs groupements) Du nouveau sur le front du logement

Les départements ont bien essayé de faire introduire dans le texte de loi de décentralisation une notion de seuil pour éviter un « saupoudrage » des aides à la pierre sur le territoire, ils n'ont pas été entendus. Tout établissement public de coopération intercommunale (EPCI), ayant élaboré un programme local de l'habitat (PLH), quelle que soit sa population, peut demander à bénéficier d'une délégation des crédits de l'Etat destinés à financer les aides à la pierre (art. 61). Ces aides étant déléguées aux départements sur le reste du territoire.

« L'absence de seuil va permettre de ne pas écarter les communautés de communes périurbaines encore faiblement peuplées, mais où la croissance démographique est la plus forte et les enjeux importants », note un observateur. Sont concernées les aides à la construction, à l'acquisition, à la réhabilitation et à la démolition de logements locatifs sociaux, les aides à la rénovation de l'habitat privé, à la location-accession et à la création de places d'hébergement. De même,

est déléguée aux EPCI et, sur le reste du territoire, aux départements, la gestion des concours financiers de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru, art. 61).

Logique de prévention

Selon le maire de Perpignan (Pyrénées-Orientales), président de la communauté d'agglomération Perpignan-Méditerranée et du conseil d'administration de l'Anru, Jean-Paul Alduy, « en matière de logement, il s'agit du début d'une nouvelle ère. La loi pour la rénovation urbaine d'août 2003, créant l'Anru, a rassemblé les financements et permis une programmation sur quatre ans. Le projet de loi de cohésion sociale actuellement en discussion prévoit l'accélération de la construction de logements. Et grâce à la délégation de compétences prévue dans la loi de décentralisation, le président de communauté a enfin les moyens d'exercer ses responsabilités en matière de politique de la ville. »

La maire de Bron (Rhône), Annie Guillemot, estime, elle, que ces aides de l'Etat étaient déjà gérées, dans le

cadre d'une concertation étroite avec la communauté urbaine de Lyon, dont elle est la vice-présidente. « L'intérêt d'une telle disposition est qu'elle permettra d'octroyer des aides à la réhabilitation de logements dans une logique de prévention, même s'ils sont situés hors zone urbaine sensible, souligne-t-elle. Mais, il faut que l'Etat alloue des financements à la hauteur des enjeux. Nous ne sommes pas là pour gérer la pénurie de financements. »

Contingent préfectoral

Ces innovations sont critiquées par les associations œuvrant dans le champ du logement des plus démunis, peu convaincues de la volonté politique des maires de se saisir de ce dossier. Des associations qui ont par ailleurs tout fait pour empêcher la délégation au maire ou au président d'EPCI de tout ou partie du contingent préfectoral de réservation de logements sociaux, possibilité finalement maintenue dans l'article 60 de la loi. « Nous observons, à la Fondation Abbé Pierre, que c'est le contingent préfectoral qui permet de reloger les anciens squatteurs, les locataires de logements insalubres, les plus bas revenus. Autrement dit, que c'est le préfet qui impose ces personnes », note Joaquim Soares, directeur de l'Espace solidarité habitat de la Fondation Abbé Pierre. « Aujourd'hui, parce que ce contingent est préfectoral, il n'est pas débattu dans le cadre du PLH et ce sont toujours les mêmes maires, ceux dont les communes comptent déjà le plus de logements sociaux qui sont sollicités », rétorque Annie Guillemot. Cette délégation pourrait permettre de « responsabiliser » les élus et d'atténuer l'actuelle « spécialisation des territoires », espère la maire.



F. ACHDOUT/URBA IMAGES SERVER

Les EPCI pourront demander

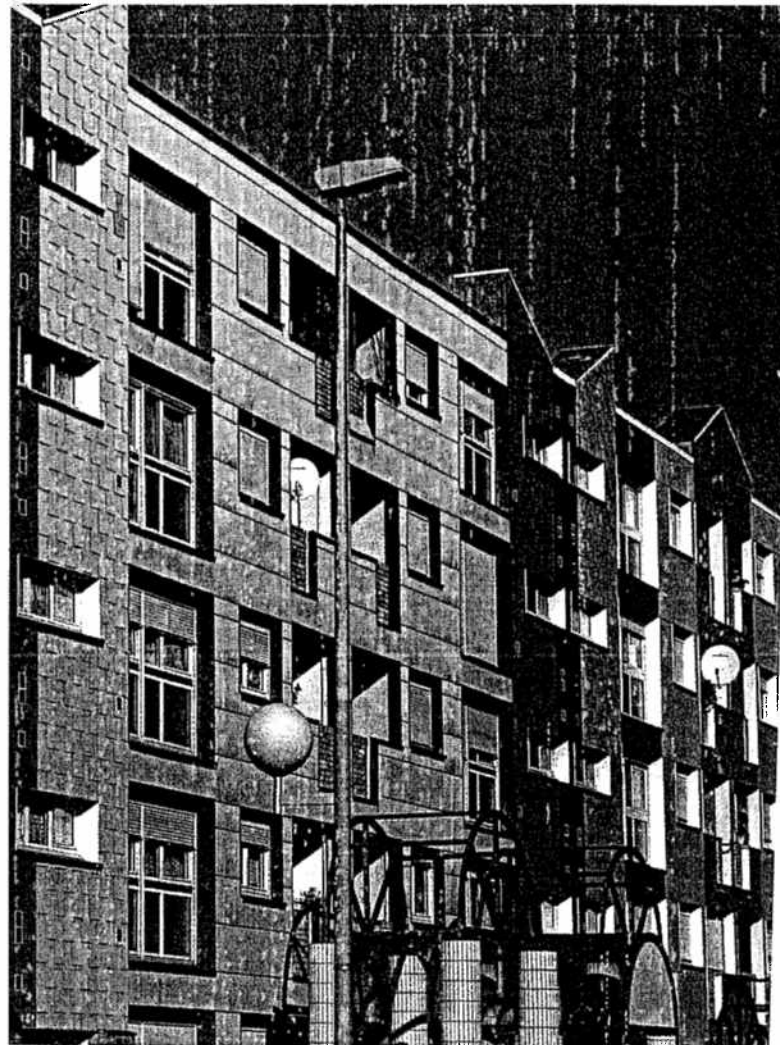
Des comp

Réunis début octobre à Paris, les maires des grandes villes ont regretté que les grandes agglomérations aient été les « oubliées » de cette décentralisation. Même tonalité à l'Association des maires de France, qui se félicite cependant d'avoir obtenu l'adoption d'une disposition, dans l'article 145 de la loi « Libertés et responsabilités locales », selon laquelle les communes et leurs groupements peuvent « participer à l'exercice de tout ou partie des compétences relevant de la responsabilité [du conseil général ou régional], dans des conditions prévues par une convention ». L'article 151, concernant les délégations de compétences aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), va même plus loin. Lorsqu'un EPCI demande à exercer tout ou une partie d'une compétence du département ou de la région, le président du conseil général ou régional « est tenu d'inscrire à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante dans un délai de six mois l'examen d'une demande

LUTTER CONTRE L'INSALUBRITÉ

Les communes disposant d'un service communal d'hygiène et de santé vont pouvoir demander (art. 74 de la loi « Libertés et responsabilités locales ») à exercer la responsabilité de la politique de résorption de l'insalubrité dans l'habitat et de lutte contre la présence de plomb, dans le cadre d'une expérimentation d'une durée de quatre ans. Un décret fixera la liste des collectivités retenues. Un rapport, publié en mars par l'Inspection générale des affaires sociales sur la lutte contre le saturnisme infantile (*), recommandait un renforcement du dépistage, une fiabilisation de la procédure propre au saturnisme et un renforcement du système d'information pour améliorer la conduite des démarches administratives. 70% des cas de saturnisme sont recensés dans la seule région Ile-de-France.

(*) « Lutte contre le saturnisme infantile lié à l'habitat indigne : analyse du dispositif dans trois départements d'Ile-de-France », disponible sur www.ladocumentationfrancaise.fr



POUR ALLER PLUS LOIN

Les textes parus

- La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.
- La loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.
- La loi organique n° 2003-704 du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation.
- La loi n° 2004-809 relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004.
- La circulaire générale d'application du 10 septembre 2004, NOR/LBL/B/04/10074/C.

Les décrets à venir

► Avant le 1^{er} janvier 2005

- Aides à la pierre: un décret en Conseil d'Etat.
- FSL: un décret en Conseil d'Etat (conditions et ressources).
- Formation des personnels de santé: deux décrets simples (autorisations et agréments, et aides aux étudiants) et un décret en Conseil d'Etat (modalités du partage de compétence).

► Après le 1^{er} janvier 2005

- Formation professionnelle: un décret en conseil d'Etat sur les indemnités d'apprentissage.
- Formation des travailleurs sociaux et aides aux étudiants: trois décrets simples (modalités d'application de l'article et contrôle; agréments; montants des aides).
- Conventions HLM: un décret simple et un décret en Conseil d'Etat.
- Comité régional de l'habitat: un décret en Conseil d'Etat.
- Logements des Crous: un décret en Conseil d'Etat (convention).
- Conseil d'administration du Crous et des Crous: un décret simple.
- Equipements sanitaires: un décret simple (désignation des régions candidates).
- Lutte contre les maladies: un décret simple (habilitation des établissements).
- Formation des sages-femmes: un décret simple (aides aux étudiants).

Sites internet

- Un dossier consacré à la décentralisation (et à l'ouverture des établissements aux territoires), en mars 2004, dans «Formation santé social», publication de Promofaf (n°58): www.promofaf.fr
- Un dossier réalisé par le ministère de l'Intérieur comportant des approches thématiques (décentralisation et vie quotidienne, intercommunalité...): www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/rubriques/c/c8_decen-tralisation/
- Le détail des textes et rapports depuis la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003, sur le site de la Direction générale des collectivités locales, rubrique «Réformes en cours»: www.dgcl.interieur.gouv.fr
- «Décentralisation et action sociale: approche prospective des dépenses départementales», un document de travail de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (Odas): www.odas.net, rubrique «Actualités»

es crédits d'Etat destinés à financer les aides à la pierre.
 « Des compétences à réclamer. »
Compétences à réclamer

en ce sens». L'Assemblée délibérante doit se prononcer sur cette demande par «délégation motivée».

« Nouvelle dimension »

«Nous avons proposé cet amendement car nous craignons que les départements refusent de déléguer leurs compétences. Leur refus devra être motivé. Cela devient un acte politique», se réjouit le vice-président de l'Association des maires de grandes villes de France, Jean-Paul Alduy, sénateur-maire de Perpignan, soulignant: «Cet article de la loi de décentralisation permet une évolution future intéressante. La rénovation urbaine, l'insertion par l'économie, l'accompagnement social sont en effet des volets complémentaires».

«Les précédentes lois de décentralisation permettaient des délégations, possibilité qui a été très peu utilisée. Ce qui n'a pas marché il y a vingt ans va-t-il marcher cette fois-ci?», s'interroge Pascal Goulfier, directeur du service départemental d'action sociale du conseil général de la Man-

che, président de l'Andass (*). «Certains départements n'ont pas attendu la loi pour signer des conventions avec les unions départementales de centres communaux d'action sociale (CCAS), dans l'Hérault pour le RMI, par exemple, remarque Daniel Zielinski, délégué général de l'Union nationale des CCAS, qui se réjouit de sentir actuellement «une volonté de l'Assemblée des départements de France d'aller dans ce sens».

«On entre dans une nouvelle dimension avec la notion d'appel de compétences, qui peut rester lettre morte comme préfigurer de nouvelles formes de relations contractuelles», résume Nicolas Portier, délégué de l'Assemblée des communautés de France. «Les élus ne demandaient pas des compétences pour des compétences, mais une approche un peu innovante. Les pistes sont là: articulation entre les niveaux, relations contractuelles», note-t-il. Reste à les concrétiser.

(*) Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des conseils généraux.

Le **Quid** technique et juridique

La création d'un Centre Intercommunal d'Action Sociale

Textes de référence

Articles L.123-4, L.123-5 alinéa 4 et L.123-6 du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF).
Articles 27 à 30 du décret n° 95-562 du 6 mai 1995.

Note Technique

Le principe de la création d'un Centre Intercommunal d'Action Sociale (CIAS) résulte de l'article L.123-6 du Code de l'Action Sociale et des Familles. Celui-ci indique que « Le centre d'action sociale est un établissement public administratif communal ou intercommunal ».

✓ Préalable

Le Code de l'Action Sociale et des Familles précise que le CIAS ne peut être créé que si les communes concernées sont préalablement constituées en Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI). C'est le sens de l'article L.123-5 : « Plusieurs communes constituées en établissement public de coopération intercommunale peuvent créer un centre intercommunal d'action sociale qui exerce pour les communes concernées les compétences mentionnées aux alinéas qui précèdent ».
C'est là une contrainte à relativiser puisque aujourd'hui plus de 80 % de la population française est concernée par l'intercommunalité.

✓ Statut

Le CIAS a le même statut juridique que le CCAS, à savoir celui d'établissement public administratif, un statut qui emporte un certain nombre de conséquences :

- Le CIAS a un budget propre, voté par son Conseil d'Administration indépendamment du budget de la structure intercommunale ;
- Le CIAS a son propre personnel (émargeant donc en théorie au budget du CIAS) ;
- Le CIAS a la capacité d'ester en justice en son nom propre ;
- Il peut accepter les dons et legs qui lui sont faits ;
- Il décide seul de ses engagements : passation de marchés publics, conclusion de contrats ou de conventions, achat de biens mobiliers ou immobiliers...

✓ Champ d'intervention

Comme le CCAS lui-même, le CIAS est contraint par un principe de spécialité territoriale qui lui impose de cantonner ses actions aux ressortissants des communes membres de l'intercommunalité à laquelle il se rattache. En conséquence, toutes les communes participant à l'EPCI devront accepter la création du CIAS pour que celui-ci puisse effectivement être constitué mais seules les communes membres de cet EPCI pourront participer au projet CIAS et il ne sera pas possible d'y associer une commune non membre.

✓ Objectifs

Le Centre Intercommunal d'Action Sociale permet de créer un établissement public intercommunal dédié à des actions sociales concertées et démultipliées par un territoire d'intervention et des moyens plus importants, en jouant sur les complémentarités entre les attributions confiées au CIAS et celles qui resteront de la compétence des CCAS.

En effet, créer un CIAS ne signifie pas ipso facto la suppression pure et simple des CCAS, ceux-ci devant en effet s'accorder sur les attributions qui seront confiées au CIAS. En outre, le CIAS présente, notamment pour les petites communes, l'avantage de leur donner l'opportunité de se conformer à leurs obligations légales, à un double titre :

- permettre aux communes qui n'auraient pas de CCAS constitué de respecter l'obligation prescrite par le CASF qui impose l'existence d'un CCAS dans chaque commune. A ce titre, le CIAS sera considéré comme étant le CCAS de chaque commune membre de l'EPCI ;
- quelle que soit la taille de la commune, les missions du CCAS sont identiques, notamment en terme d'instruction des dossiers d'aide sociale légale et de réalisation de l'analyse des besoins sociaux. Par une mutualisation des moyens à l'échelon intercommunal, le CIAS permettra aux petites communes de remplir des obligations qu'elles ne pouvaient assumer seules.

✓ Procédure

Au niveau de la structure intercommunale, la création du CIAS implique une modification des statuts pour intégrer la compétence sociale et la création du CIAS. Cette évolution des statuts nécessite l'intervention d'un arrêté préfectoral.

Pour les communes et CCAS concernés, il faudra recueillir des délibérations concordantes entérinant le principe de la création du CIAS et fixant les attributions qui lui seront transférées. Sur ce point, il est important de noter que si les communes ou les CCAS choisissent les compétences qu'ils souhaitent transférer et voire exercées par le CIAS,

chaque CCAS ou commune doit transférer les mêmes compétences au CIAS. Il n'est en effet pas envisageable que le CIAS exerce certaines compétences seulement pour une fraction des communes membres de l'EPCI. Il y a donc liberté de choix mais nécessité d'un choix collectif uniforme. Ces délibérations devront également acter les éventuels transferts des biens et des personnels afférents aux attributions transférées. L'ensemble de ces éléments devra être repris dans les actes constitutifs du CIAS, lesquels devront également prévoir les modalités de retour des biens si d'aventure le CIAS était dissout.

• Règles de majorité

En l'absence de précision dans les textes, la pratique a imposé la règle de l'unanimité pour la création du CIAS, confortée en cela par les observations des services préfectoraux du contrôle de légalité. Devant les risques de blocage évidents (puisque l'opposition d'une commune suffit à mettre en péril le projet), certains préfets ont validé la création du CIAS sur la base des règles de majorité qualifiée propres à l'EPCI concerné, sachant que le transfert par les communes à l'EPCI d'une nouvelle compétence s'opère dans le cadre de cette majorité qualifiée, tel que le prévoit l'article 5211-17 du Code Général des Collectivités Territoriales. Les difficultés pratiques peuvent néanmoins subsister puisque pour les transferts d'attributions au CIAS, chaque CCAS commune doit donner son accord. C'est la raison pour laquelle l'UNCCAS a engagé la réflexion auprès du ministère de l'Intérieur pour infléchir les règles de création des CIAS afin de les rendre plus souples et de faciliter ainsi le développement de cet outil.

Fiche créée le 05/11/2004



Document n° 6

Legifrance .gouv.fr
LE SERVICE PUBLIC DE LA DIFFUSION DU DROIT

Mercredi 12 décembre 2007

ACCUEIL

Les codes en vigueur

◀ Précédent Suivant ▶ Retour ↶

CODE DE L'ACTION SOCIALE ET DES FAMILLES
(Partie Législative)

Section 2 : Centre communal ou intercommunal d'action sociale

Article L123-4

Un centre d'action sociale exerce, dans chaque commune ou chaque groupement de communes constitué en établissement public de coopération intercommunale, les attributions qui leur sont dévolues par le présent chapitre. Le statut des centres communaux d'action sociale de Paris, de Lyon et de Marseille est fixé par voie réglementaire.

Article L123-5

(Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 art. 78 I Journal Officiel du 3 janvier 2002)

(Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 art. 60 III Journal Officiel du 19 janvier 2005)

(Loi n° 2007-209 du 19 février 2007 art. 58 Journal Officiel du 21 février 2007)

Le centre communal d'action sociale anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées. Il peut intervenir sous forme de prestations remboursables ou non remboursables.

Il participe à l'instruction des demandes d'aide sociale dans les conditions fixées par voie réglementaire. Il transmet les demandes dont l'instruction incombe à une autre autorité. L'établissement du dossier et sa transmission constituent une obligation, indépendamment de l'appréciation du bien-fondé de la demande.

Le centre communal d'action sociale peut créer et gérer en services non personnalisés les établissements et services sociaux et médico-sociaux mentionnés à l'article L. 312-1.

Le centre communal d'action sociale peut, le cas échéant, exercer les compétences que le département a confiées à la commune dans les conditions prévues par l'article L. 121-6.

Un établissement public de coopération intercommunale peut créer un centre intercommunal d'action sociale pour exercer la compétence action sociale d'intérêt communautaire qui lui a été transférée.

Les compétences exercées par les centres d'action sociale des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale qui relèvent de l'action sociale d'intérêt communautaire mentionnée au précédent alinéa sont transférées de plein droit au centre intercommunal d'action sociale, lorsqu'il a été créé.

Tout ou partie des autres attributions qui sont exercées par les centres d'action sociale des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale

peuvent également être transférées au centre intercommunal d'action sociale. Ce transfert est décidé par délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale et des conseils municipaux, se prononçant dans les conditions de majorité requises pour la création de l'établissement public de coopération intercommunale, et à l'unanimité des centres d'action sociale des communes concernées.

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

Le transfert des biens, appartenant aux centres d'action sociale des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale, et nécessaires à la mise en oeuvre des attributions transférées au centre intercommunal d'action sociale, s'effectue dans les conditions prévues par les articles L. 1321-1 à L. 1321-5 du code général des collectivités territoriales.

Article L123-6

Le centre d'action sociale est un établissement public administratif communal ou intercommunal. Il est administré par un conseil d'administration présidé, selon le cas, par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale.

Dès qu'il est constitué, le conseil d'administration élit en son sein un vice-président qui le préside en l'absence du maire, nonobstant les dispositions de l'article L. 2122-17 du code général des collectivités territoriales, ou en l'absence du président de l'établissement de coopération intercommunale.

Outre son président, le conseil d'administration comprend, pour le centre communal d'action sociale, des membres élus en son sein à la représentation proportionnelle par le conseil municipal et, pour le centre intercommunal d'action sociale, des membres élus en son sein au scrutin majoritaire par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.

Le conseil d'administration comprend également des membres nommés, suivant le cas, par le maire ou par le président de l'établissement public de coopération intercommunale, parmi les personnes participant à des actions de prévention, d'animation ou de développement social menées dans la commune ou les communes considérées.

Les membres élus et les membres nommés le sont en nombre égal au sein du conseil d'administration du centre d'action sociale.

Les membres élus par le conseil municipal ou par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale et les membres nommés par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale le sont à la suite de chaque renouvellement du conseil municipal et pour la durée du mandat de ce conseil. Leur mandat est renouvelable.

Au nombre des membres nommés doivent figurer un représentant des associations qui oeuvrent dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre les exclusions, un représentant des associations familiales désigné sur proposition de l'union départementale des associations familiales, un représentant des associations de retraités et de personnes âgées du département et un représentant des associations de personnes handicapées du département.

Article L123-7

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.

Il dispose des ressources dont bénéficiaient les établissements d'assistance et de bienfaisance auxquels il est substitué.

Article L123-8

(Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 art. 78 II Journal Officiel du 3 janvier 2002)

Le président du centre communal ou intercommunal d'action sociale a le droit d'accepter, à titre conservatoire, des dons et legs et de former, avant l'autorisation, des demandes en délivrance.

La délibération du conseil d'administration qui rend l'acceptation définitive, conformément à l'article L. 2242-4 du code général des collectivités territoriales, a effet du jour de cette acceptation.

Le centre communal ou intercommunal d'action sociale est représenté en justice et dans les actes de la vie civile par son président.

Les règles qui régissent la comptabilité des communes sont applicables aux centres communaux ou intercommunaux d'action sociale. Les règles qui régissent la comptabilité des établissements sociaux et médico-sociaux publics autonomes sont applicables aux établissements et aux services mentionnés à l'article L. 312-1 qui sont gérés par des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale.

Les délibérations du conseil d'administration ne sont soumises à l'avis ou à l'avis conforme du conseil municipal que dans les cas prévus aux articles L. 2121-34 et L. 2241-5 du code général des collectivités territoriales.

Article L123-9

Sauf disposition contraire, les modalités d'application du présent chapitre sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

CODE DE L'ACTION SOCIALE ET DES FAMILLES (Partie Législative)

Section 2 : Communes

Article L121-6

(Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 art. 3 I Journal Officiel du 7 mars 2007)

Par convention passée avec le département, une commune peut exercer directement 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.

La convention précise l'étendue et les conditions financières de la délégation de compétence, ainsi que les conditions dans lesquelles les services départementaux correspondants sont mis à la disposition de la commune.