

Des propositions pour moderniser l'action sociale locale

Au fil des siècles, si les mots ont changé pour désigner la misère financière et sociale, les réalités, les problématiques, les défis sont restés les mêmes. Sans doute les problèmes de survie ou de maladie sont mieux appréhendés et mieux traités, mais les chiffres sur la pauvreté rappellent que les besoins croissent de nouveau et que le progrès social n'est plus au rendez-vous. Les enjeux sociétaux et financiers de l'action sociale sont donc plus que jamais essentiels.

L'action sociale publique s'est progressivement modernisée, professionnalisée, dans une logique de répartition des compétences entre les différents échelons administratifs reposant sur le principe de subsidiarité. Il en découle un système de compétence et d'intervention très largement partagé entre de nombreux acteurs qui interagissent dans une organisation complexe, difficilement lisible pour le citoyen et les bénéficiaires, parfois même pour les partenaires eux-mêmes. Cette complexité est encore renforcée par la difficulté à définir ce dont on parle, tant le champ d'intervention de l'action sociale est large et toujours à préciser. Les actuelles réflexions sur la réforme territoriale dans le cadre de la Loi NOTRe et l'avenir des départements, n'échappent pas, concernant l'avenir des compétences en matière d'action sociale, à cet écueil. Si l'ampleur des réformes et les orientations restent encore floues, la répartition des compétences d'action sociale est un enjeu central dont il faudra de toute façon redessiner les contours.



Dans ce contexte social et de projet d'évolutions institutionnelles, l'ANCCAS, lors de sa rencontre annuelle, a souhaité participer au débat national, entendant apporter sa contribution. Dans ce débat en effet, la place actuelle des communes et de leur CCAS est quasi ignorée, alors qu'ils ont un rôle essentiel dans le développement social territorial. L'ANCCAS considère que cette période de mise en question constitue une véritable opportunité pour asseoir l'action sociale locale, en visant notamment à améliorer l'approche globale et le parcours de vie des personnes, trop souvent encore renvoyées d'un guichet à l'autre en fonction de la spécificité de leurs demandes.

Dans ce débat agité auquel ont participé différentes associations d'élus et de techniciens, il s'agit de porter les meilleures modalités pour une action sociale efficace, de qualité et renforcée et de s'interroger sur la place pour les communes, leurs regroupements et leurs CCAS dans la nouvelle architecture à construire.

Le local : catalyseur du développement social

Un système de compétences qui s'est technicisé

Une action locale hétérogène peu valorisée

Un maillage actif de CCAS/CIAS

Des propositions pour une articulation au profit des habitants

Une meilleure garantie de la solidarité nationale

Vers une approche globale des usagers

Pour un développement de l'intercommunalité sociale

Pour le renforcement d'une gestion partenariale

Le local : catalyseur du développement social

Un système de compétences qui s'est technicisé

C'est l'**État** qui définit le cadre de l'action sociale, ses grandes orientations et l'affectation des financements nationaux. Il répartit les compétences, organise et contrôle l'organisation, et détermine les modes de gestion des services. Il décide aussi des prestations. Les grands organismes d'action sociale nationale sont à ses côtés dans la mise en œuvre de la politique qu'il définit. Les services déconcentrés adaptent leurs actions aux réalités locales, tout en visant à favoriser un "aménagement social" du territoire équilibré, ce qu'ils peinent à faire.

Des DDCSPP, au CAF en passant par les ARS, les interlocuteurs nationaux déconcentrés sont nombreux et surtout peu **articulés** entre eux, ce qui n'est pas sans poser des difficultés aux partenaires locaux, qui ressentent une étanchéité dans les fonctionnements, voire parfois des contradictions entre institutions.

Par l'acte II de la décentralisation, le législateur a clairement mis en avant le **département** comme chef de file de l'action sociale locale. C'est à lui ainsi de définir et mettre en œuvre une politique d'action sociale adaptée à son territoire (plutôt à ses territoires, tant les disparités sociales peuvent être fortes d'un bout à l'autre d'un département), coordonnée avec les acteurs publics et privés (associations...). Cette notion de chef de file maintes fois affirmée, est cependant souvent "affaiblie" par les acteurs eux-mêmes qui citent plutôt le département comme simple coordonnateur, "assembleur", de l'action sociale sur son territoire.

Cette conception est parfois décalée de la réalité. D'une part, dans certains champs, le rôle du département est moins de coordonner que de **mettre en œuvre** directement et souvent en régie directe l'action sociale. Le nombre de travailleurs sociaux salariés des départements en témoigne. D'autre part, pour d'autres secteurs d'intervention, il n'est pas **le seul** sur le terrain à agir en coordonnateur ce qui n'est pas parfois sans faire apparaître des "zones de frottements". Ainsi par exemple, concernant la petite enfance en matière d'organisation de l'offre sur les territoires, il existe localement de réelles ambiguïtés entre le rôle des CAF (notamment dans le cadre des signatures des contrats enfance jeunesse) et celui des départements. Parfois même, dans d'autres domaines, les communes, les intercommunalités ou les CCAS, ont un **rôle de coordination** plus affirmés que les départements. C'est le cas par exemple des projets de réussite éducative (PRE); ils juxtaposent action sociale et action éducative, avec une coordination des

différents acteurs et partenaires auprès des scolaires et collégiens. Le PRE est souvent porté par les Villes et les CCAS et, dans ce cadre, les départements interviennent parfois en "prestataires" plutôt qu'en pilotage.

Les départements souvent gênés dans leur action par la **multitude** de communes et de CCAS/CIAS qui mettent en œuvre une partie des politiques sociales qu'ils financent et qui sont autant d'interlocuteurs, n'ont pourtant pas su fortement inciter au développement d'intercommunalités sociales. En matière de personnes âgées par exemple, la mise en place de CLIC intercommunaux aurait pu être l'occasion de développer la réflexion à une nouvelle échelle, mais l'opportunité n'en a pas été réellement saisie.

Si du côté des communes et de leur CCAS, on juge que les départements sont devenus experts du social, on note aussi qu'ils se sont pour certains, en développant une ingénierie administrative et financière visant au contrôle et à la tutelle parfois très structurée et abondante, **éloigné des réalités de terrain** et de l'évolution des besoins. Cette structuration a pu techniciser l'action départementale, la rapprochant parfois des modalités d'intervention des services déconcentrés. L'apport politique d'une collectivité territoriale en dialogue avec une autre est ainsi parfois devenu illisible. Les relations sont le plus souvent devenues essentiellement techniques et financières, remettant ainsi en question l'intérêt du portage par les départements de certaines politiques notamment celles en faveur des personnes âgées.

Une action locale hétérogène peu valorisée

L'action sociale des **communes et de leurs CCAS** est très souvent oubliée, voir occultée dans ce paysage institutionnel. Elle apparaît en effet principalement comme complémentaire puisque, ne disposant que de très peu de pouvoirs propres en la matière, elle est essentiellement facultative.

Pourtant, en matière sociale, la proximité des habitants n'est pas qu'une simple litanie obligée, et l'échelon communal conscient de la portée pour les citoyens et la vie locale d'une action sociale facilitatrice et fondatrice, s'est dans son ensemble emparé de la possibilité d'agir dans ce domaine.

L'obligation **de création d'un CCAS** pour toute commune quelle que soit sa taille, a marqué jusqu'ici la volonté du législateur de reconnaître dans les textes l'importance de cette proximité pour agir en faveur des personnes en difficulté. Il a donné ainsi un signe fort de l'intérêt de l'échelon local pour connaître et satisfaire au mieux les besoins des administrés les plus en difficulté. C'est pourquoi les tentatives régulières et très récentes d'en supprimer l'obligation pour les plus petites communes, au nom des économies et de la simplification, interrogent sur l'importance que les promoteurs de leur suppression attachent à l'action sociale de proximité, qu'ils considèrent sans doute comme superflue et inutile, renvoyant chacune de ces communes à la possibilité de ne rien faire. En prétextant supprimer un simple outil, c'est en fait la reconnaissance de l'échelon local comme **nécessaire porteur de politique sociale** qu'ils remettent en jeu.

Dans ce cadre législatif, les communes, et plus récemment certains de leurs regroupements, ont développé des **politiques volontaristes** fortes. S'appuyant sur la clause de compétences générale, elles ont su développer (souvent avec leur CCAS) des politiques sociales cohérentes couvrant de nombreux champs d'intervention et prenant des formes très diverses. Ces actions discrètes sont souvent assez peu valorisées pour différentes raisons.

Tout d'abord, **budgétairement**, lorsqu'elles sont portées par le CCAS, le coût des actions n'apparaît qu'au travers une seule ligne budgétaire, celle de la subvention versée par la commune. Or, cette subvention représente souvent moins du quart de la réalité du coût de fonctionnement global d'un CCAS (financé aussi pour ses budgets annexes ou autres, par l'ARS, le conseil général, l'État, les usagers), occultant ainsi le poids et la portée de l'action conduite. De plus, les CCAS délibérant à huis clos, l'action sociale en faveur des individus et de leur insertion, est rarement discutée en public, sauf lorsque le conseil municipal approuve annuellement son rapport d'activité ou l'Analyse de Besoins Sociaux (ce qui n'est pas rendu obligatoire par les textes).

Par ailleurs, de nombreuses interventions sociales portées par les communes ne sont pas "labellisées" comme telles. Ainsi lorsqu'une municipalité met en place une tarification de la restauration scolaire en fonction des ressources des familles, lorsqu'une agglomération prévoit des tarifs de transports en commun en fonction de barème de ressources, ce sont autant d'aides aux personnes qui impactent les autres politiques sociales du territoire en les facilitant, mais qui **ne sont pas reconnues** comme politiques publiques d'action sociale.

Enfin, dans les villes plus importantes, les enjeux de l'action sociale ont pu ces dernières années être déportés vers des actions collectives de **cohésion sociale** conduites dans le cadre de la politique de la ville par les agglomérations. Si la politique de la ville participe de l'action sociale, comme l'action sociale participe de la cohésion sociale, pour autant ces politiques ne se confondent pas. Elles se complètent et s'alimentent. Cependant, l'intérêt médiatique pour les quartiers met plus souvent sur le devant de la scène la politique de la ville que l'action sociale, que les complexités rendent souvent occulte pour les médias. Le traitement récent des événements de janvier en témoigne encore.

Si les départements ont bien aujourd'hui un rôle central, l'action sociale est une compétence très largement partagée du national au local, avec déjà pour certains champs des pilotages infra départementaux, communaux ou intercommunaux. Les départements, faute de politique sociale clairement affichée apparaissent aujourd'hui davantage comme des gestionnaires de prestations que comme de réels chefs de file de l'action locale. L'action à l'échelle communale ne peut être négligée. Elle participe largement du développement social des territoires, et démultiplie l'impact des politiques sociales conduites par les autres partenaires. Il s'agit bien aujourd'hui de dépasser les positionnements dogmatiques pour s'attacher à travailler sur le partage et la cohérence, afin de faire correspondre à chaque politique le bon niveau d'intervention et conjuguer solidarité nationale et solidarité locale.

Un maillage actif de CCAS/CIAS

L'échelon local au-delà du développement de politiques sociales propres est incontournable pour la gestion de nombreux services et établissements dans un système de **délégation** (pour l'insertion par exemple) ou de **quasi tutelle** (personnes âgées). Ce sont les CCAS/CIAS qui portent cette gestion. À travers celle-ci, l'échelon local met ainsi en œuvre des actions dont les principales orientations (tarification, modalité de gestion.....) sont décidées par d'autres partenaires. Dans ce cadre contraint, ils apportent leur **contribution spécifique** et leur volontarisme politique au plus près des usagers. C'est cette contribution spécifique qui permet de **différencier** leur gestion de celles d'autres opérateurs, publics ou privés, en apportant une plus-value reconnue et nécessaire.

Du fait de leur ancrage **historique** dans les territoires, les CCAS/CIAS, issus des anciens Bureaux de Bienfaisance apportent des réponses construites, **durables**, originales et adaptées aux différents contextes locaux. **Leurs innovations**, leurs réflexions ont de ce fait d'ailleurs, souvent été **sources d'inspiration** pour le législateur.

Ils ont une bonne **connaissance** des habitants, mais aussi des **dispositifs** et services existants sur leur territoire d'intervention. La mise en place obligatoire des indicateurs d'Analyse des Besoins Sociaux leur permet d'enrichir leur vision de la population dans une approche très pluridisciplinaire, en visant à la partager avec les acteurs concernés du territoire. Ils interviennent le plus souvent de façon coordonnée avec le tissu associatif et institutionnel.

Structures publiques atypiques dans leur fonctionnement, ils forment malgré leur hétérogénéité un **maillage structurel** riche et dense qui favorise le contact direct avec les usagers, l'appropriation des problèmes de terrain. Ils sont de ce fait connus et reconnus des **habitants** qui font appel à eux. Le CCAS fait partie du petit nombre des sigles administratifs (avec les CAF sans doute) que la population peut citer tout en expliquant globalement ses missions !

Souvent freiné par des moyens limités ils ont, comme de nombreuses institutions sociales, très rarement disposé de moyens abondants, même en période de croissance. Cela ne les a pas empêchés de travailler. Cette insuffisance récurrente de moyens les a souvent conduits à développer une culture d'adaptation et de capacité à **l'innovation**, parfois sur des microprojets, permettant de faire levier sur les dynamiques sociales locales, parfois sur des projets plus ambitieux.

Du fait du caractère facultatif et complémentaire, l'action sociale développée à l'échelon local connaît des **contours très hétérogènes**. La Direction de la Recherche, des Études de l'Évaluation et des statistiques (DREES) dans son étude sur "l'action sociale facultative des communes et intercommunalités" (sept 2014), affirme que les interventions locales "parfois très étendues dans un périmètre qui inclut-au-delà de l'aide sociale aux personnes en situation d'exclusion- les politiques en direction des personnes âgées, des enfants et des familles, des jeunes ou encore la politique de la ville, ces politiques sont parfois circonscrites et réduites au strict minimum". Ce constat d'une grande disparité est à la fois une difficulté et une richesse. Le déploiement des compétences n'obéit pas à des critères logiques de taille, de population, de densité... Selon les territoires, les besoins analysés, l'expression des politiques locales et de leur histoire, les CCAS/CIAS ont des configurations très différentes, tant par leur taille, que par leurs compétences. De plus à l'intérieur des collectivités on observe des différences notables dans leur gestion. Certains peu nombreux, fonctionnent comme de véritables établissements publics avec tout le panel des services nécessaires à leur activité pesant ainsi véritablement comme des partenaires reconnus et indispensables.

Les CCAS/CIAS sont en capacité de s'imposer sur les territoires, grâce à leur connaissance des problématiques de terrain. Pour les plus structurés d'entre eux, ils ont la technicité pour prendre en charge la gestion de prestations légales (RSA, APA, PCH..) et de faire un lien plus direct entre la perception de l'allocation et son utilisation. On peut s'interroger aujourd'hui sur la plus-value que peut apporter la **scission entre des autorités dites de tarification qui décident de l'utilisation d'une prestation, et des structures gestionnaires** (EHPAD, Services à domicile...) qui ne maîtrisent pas la prestation rémunératrice, mais qui doivent en gérer les conséquences.

Les CCAS/CIAS ont par ailleurs comme atout commun, de par leur mode de gestion, avec des **budgets propres**, une souplesse d'intervention, une **capacité de réactivité** y compris dans les situations d'urgences financières individuelles ou collectives

Enfin, ils ont su s'organiser au travers de grandes associations nationales, particulièrement l'UNCCAS, créant ainsi un réseau d'échange qui favorise la capacité à **mutualiser les expériences**, à développer le savoir-faire et les capacités de **propositions** aux instances nationales donnant ainsi une portée nationale à leur action.

Cette richesse d'intervention doit être prise en compte dans le débat actuel. Institutions anciennes mais modernes dans leur modalités de fonctionnement et leur approche des usagers les CCAS/CIAS sont une pierre angulaire de l'action sociale à l'échelon local.

Des propositions pour une articulation au profit des habitants

Une meilleure garantie de la solidarité nationale

Le mouvement de décentralisation s'il a considérablement renforcé le rôle des collectivités, permis la modernisation d'un certain nombre d'infrastructures et rapproché le citoyen du pouvoir de décision en autorisant des réponses variées et originales aux problèmes locaux, a eu aussi des effets indésirables en matière sociale. En effet, au vu de ses difficultés budgétaires croissantes, l'Etat n'a eu de cesse, au cours de ces dernières années, de **transférer des charges** vers les collectivités, sans en assurer totalement les compensations financières. Les Conseils Généraux qui assurent le paiement de prestations légales (APA, RSA ...) en font l'amer constat.

Cette insuffisante garantie financière de l'État conduit dans certains domaines à des **disparités** entre les territoires riches et les autres qui peuvent avoir des conséquences directes sur la qualité des services sociaux proposés et le coût des services. Ainsi par exemple, les personnes âgées dépensent, à situation égale, pour les mêmes services, des sommes très différentes : au niveau de l'APA des différences d'interprétation des conseils généraux, des différences de montants, d'utilisation des enveloppes...; font varier la tarification des heures des services prestataires d'aide à domicile de 40 % d'un département à un autre. Ceci n'est pas acceptable. Pourtant, cette situation n'est pas indépassable. Ainsi, dans le domaine de la petite enfance, les parents ayant des enfants en crèche collective, sont tarifés, à revenu égal, de la même façon quel que soit leur lieu de résidence.

Au-delà de la question tarifaire, des disparités fortes existent d'un territoire à l'autre sur la question de **l'offre** et donc de la possibilité d'accès aux services. Le nombre de places d'EHPAD pour 1000 personnes âgées est ainsi très différent sur le territoire, comme les possibilités d'accès au maintien à domicile. La départementalisation de l'action sociale n'a pas permis d'écarter ces disparités voire les a renforcées.

C'est pourquoi, c'est bien à l'**État** qu'il revient d'exercer plus fortement un rôle de **régulation** pour un **aménagement social** du territoire plus équitable, en lien avec les besoins et non seulement avec les ressources locales. Il doit renforcer son rôle de garant de la solidarité nationale et de la répartition des moyens. Il doit aussi veiller à ce que l'application de la loi et le financement qui en découle, soient équitablement répartis sur le territoire national, favorisant ainsi la cohésion sociale et le sentiment collectif de solidarité nationale. Les **prestations légales de base** doivent toutes relever d'une **législation nationale**, et leur financement assuré par des fonds publics doit être piloté et contrôlé par l'État, ou par les organismes à vocation nationale (CPAM, CAF...).

L'État ne doit pas abandonner son rôle d'arbitre et de régulateur dans le domaine social, mais au contraire l'amplifier pour conserver la capacité de financement des prestations légales. Il doit réellement garantir la solidarité nationale et la répartition des moyens sur le territoire. Il doit aussi veiller à ce que l'application de la loi et le financement qui en découle soient équitablement répartis sur le territoire national.

Vers une approche globale des usagers

De par son expérience de l'accueil généraliste des populations, et au vu de l'évolution importante du non recours aux droits, l'ANCCAS considère que quelle qu'en soit l'organisation administrative et la "découpe" qui découlera de la loi NOTRe, l'utilisateur doit pouvoir bénéficier de la réforme par une **approche plus globale** de ses besoins. Il doit y gagner dans la facilité à obtenir des réponses et dans la cohérence de celles qui lui sont apportées. Les habitants ont besoin de lieux d'écoute, de renseignement et de capacité à être accompagnés, près de chez eux. Cette proximité réelle est facteur de **cohésion sociale**. Le bon niveau de territoire pour ce type d'approche est celui qui permet à tous ceux qui en ont besoin d'y accéder facilement. Celui-ci peut être selon la densité de population et la configuration géographique, l'îlot d'habitation, le quartier, la commune, la ville centre de l'intercommunalité, mais rarement au-delà.

Pour cela, l'ANCCAS propose de réfléchir au maillage systématique du territoire par des "**espaces solidaires**" de proximité. Il s'agirait ainsi de développer systématiquement sans moyens supplémentaires, mais en rassemblant les compétences existantes de diverses institutions (CCAS, CAF, CPAM, pôle emploi, CG.....), des **lieux d'accueil** permettant de faire le lien et la coordination autour de la personne. Il convient pour cela d'abord de faciliter de façon concertée entre partenaires, les démarches des personnes, en rassemblant les différents services et prestations auxquels elles peuvent prétendre quelles que soient les institutions concernées. Dans les secteurs ruraux, sans rassembler physiquement les institutions, il s'agirait de créer **une porte d'entrée unique** aux personnes et de faciliter la coordination des réponses autour d'elles. Au final, il s'agit d'inverser progressivement les ressorts de l'action sociale en partant des besoins de la personne plutôt que de l'offre des institutions et d'aborder les situations sociales globalement autour d'une logique de parcours de vie.

L'ANCCAS souhaite mettre son expérience et son expertise dans ce domaine pour faire des CCAS/CIAS des instances légitimes pour porter la mise en œuvre collective et coordonnée de ce type d'espaces.

Dans la recomposition de l'action sociale en discussion, la préoccupation de l'utilisateur doit rester au centre des débats. Quelles que soient les futures organisations, l'utilisateur doit y gagner. Il faut favoriser au minimum l'existence d'espaces (physiques et non virtuels) ayant compétence pour accueillir, orienter et assurer le lien avec le ou les autres acteurs compétents. Les CCAS souhaitent développer ainsi une approche globale des besoins des personnes dans des territoires de proximité.

Pour un développement de l'intercommunalité sociale

Dans la réflexion sur le bon échelon de l'action sociale territoriale, chacun considère être celui qu'il faut. Les départements se réclament de la proximité des habitants et ils sont en effet plus proches d'eux que les régions ou l'État, mais les communes et les intercommunalités tirent aussi

légitimité de cette proximité et les maires, on le sait bien, restent les élus de référence pour bon nombre de citoyens. Ce débat semble stérile. En effet, si clairement les demandes et les besoins des habitants ne coïncident pas avec les **limites administratives**, le bon échelon qui permettrait de répondre à l'ensemble des besoins sociaux n'existe pas vraiment. Ainsi, en fonction des services les territoires de référence ne sont pas les mêmes : autant par exemple, on peut accepter qu'un EHPAD ne soit pas à proximité de son domicile, autant il est nécessaire que l'accueil de ses jeunes enfants soit au plus près de son travail ou de sa résidence. Ainsi, le territoire pertinent de référence d'action sociale, n'existe pas en soi car les besoins sont trop divers.

Certains s'inquiètent des mesures qui prévoient de **transférer vers les intercommunalités** une partie de l'action sociale des départements et de la capacité de celles-ci à intégrer ces politiques. Nous les rejoignons. En effet, cette intercommunalité sociale qui serait conduite du "haut" vers le "bas" n'est certainement pas mûre dans l'ensemble des intercommunalités naissantes du territoire national. Elle doit cependant pouvoir être expérimentée là où il y en a la volonté politique.

Pour autant, la construction progressive d'une intercommunalité sociale est une nécessité. Cependant, il s'agit plutôt de la construire en partant "du bas" pour aller vers le "haut" en prenant des mesures incitatives pour **transférer les compétences** exercées par l'échelon communal vers les intercommunalités. Il s'agit ainsi de constituer le "**terreau social**", première étape nécessaire pour pouvoir ensuite prendre en charge des compétences nouvelles.

L'ADCF, en préconisant dans son étude "l'action sociale intercommunale, enjeux, réalités et perspectives d'évolution" (2010) de mettre en œuvre "une **politique sociale intercommunale** autour de la question de l'accueil des jeunes, de l'aide aux personnes âgées et des publics en rupture sociale et d'un engagement croissant pour la santé", allait déjà dans ce sens. Elle insistait aussi sur le développement des CIAS comme outil de prédilection pour faciliter l'émergence de ces politiques. L'UNCCAS comme l'ANCCAS ont toujours été les promoteurs de tels regroupements. De ce point de vue les propositions de certains députés de faire disparaître les CIAS interrogent fortement.

Les CCAS, ont en effet en fonction de la géographie et de l'histoire des territoires, déjà su **mutualiser** puis se **regrouper**. L'application de textes toujours aussi nombreux, la juridicisation de l'action publique, la complexité des situations à traiter et des réponses à apporter, rendent nécessaires l'apport d'une technicité et de compétences pointues. Les CCAS ont déjà su prendre un "virage technique", pour mutualiser avec d'autres CCAS ou leurs communes, le rattachement de certaines fonctions (achat, recrutement par exemple) ou en mutualisant leurs services fonctionnels. Les fonctions support des CCAS/CIAS sont déjà progressivement exercées de façon conjointe avec les Villes et/ou les agglomérations. Nombre de responsables de CCAS/CIAS exercent dans le même temps des fonctions de responsable de l'action sociale municipale. Pour la gestion du personnels, il existe déjà des Comités Techniques communs ville/CCAS, voire ville/CCAS/ agglomération. Pour autant la mutualisation doit s'effectuer après réflexion afin de définir des objectifs précis et les moyens pour y parvenir, la recherche des économies ne pouvant être l'argument principal sachant que celles-ci ne sont pas toujours au rendez-vous.

Ces mutualisations sont souvent le premier pas vers le **regroupement intercommunal**. Ceux-ci facilitent la réflexion commune, le recrutement de moyens, et limite l'émiettement des compétences. Les configurations sont très diverses selon que l'on se trouve en zone urbaine, péri urbaine, rurale ou sur un territoire d'Outre-mer. Notre stratification administrative s'impose comme un modèle unique, alors même que les territoires n'ont pas tous évolué dans le même sens, et que

leurs besoins sont donc différents. Dans les zones urbanisées l'utilisateur se reconnaît, soit sur des petites entités pour leur proximité (le quartier, l'arrondissement..), soit sur des zones plus larges pour l'accès aux droits (bassin de vie...). Dans ces espaces les notions de cantons, de circonscriptions et même de Département n'ont pas de sens pour le citoyen. Dans les secteurs ruraux, l'utilisateur entend bien que la création et la gestion de certains services (transport, économie) ne peuvent s'effectuer qu'au sein de regroupements qui transcendent les clivages administratifs traditionnels avec l'émergence des « Pays » comme territoire de référence.

Au vu des disparités des territoires, de la répartition de la population et de ses caractéristiques, **l'intercommunalité sociale doit pouvoir être conçue avec souplesse**. Ainsi, il peut être nécessaire de créer des regroupements spécifiques pour l'action sociale. Par exemple, l'échelon des Métropoles, très large, n'est pas forcément adapté à une action de proximité et des regroupements de CCAS **infra métropolitains** peuvent dans ce cas s'avérer nécessaires. À contrario, des intercommunalités peuvent regrouper des territoires ne recouvrant pas les nécessités de l'action sociale, et mériteraient un territoire plus vaste pour la mise en œuvre de l'action sociale.

L'action sociale locale, doit être pleinement impliquée dans le mouvement intercommunal général. Des mesures incitatives devraient être prises pour favoriser l'intercommunalité sociale. Cependant, le pragmatisme doit pouvoir l'emporter sur les échelles de regroupement afin de toujours mettre en lien proximité du citoyen et réflexion globale.

Pour le renforcement d'une gestion partenariale

Les propositions des collègues de l'ANDASS de créer un **conseil départemental des politiques sociales** territoriales, retiennent notre attention. Cependant, nous complétons leur proposition par l'idée de renforcer la démocratisation des instances locales existantes à travers les CCAS/CIAS.

Ceux-ci sont pilotés par **des Conseils d'Administration** présidés par le Maire et composés paritairement d'élus municipaux et de membres issus du tissu associatif. Cette originalité leur donne une tonalité à mi-chemin entre les commissions de travail et les Conseils Municipaux. Par cette configuration, le législateur a voulu à la fois, prendre en compte le rôle des associations et s'assurer que la société civile soit représentée.

Les séances se déroulant à huis clos, les débats peuvent librement et sereinement s'exercer entre les membres, tant sur des situations individuelles, que sur des problématiques plus globales. Contrairement au Conseil Municipal, le Conseil d'Administration du CCAS ne constitue pas une tribune politique, et les décisions qui sont prises, sont souvent déconnectées des postures partisans.

Les membres représentant les **associations** opèrent un équilibre institutionnel centrant les décisions sur l'intérêt de l'utilisateur. Nous proposons de renforcer ces liens en développant d'une part le volet démocratique des conseils d'administration, et en assurant d'autre part la représentation des financeurs au sein de cette instance.

Il s'agirait de créer un **collège d'habitants** au sein des conseils d'administration qui aurait pour vocation de faire remonter les besoins, donner son avis sur les décisions et faire des propositions d'actions. Au-delà des conseils d'usagers (qui restent présents au sein des établissements et

services), ce collègue aurait aussi pour vocation de diffuser dans la société locale les politiques sociales pour favoriser le sentiment de cohésion à cet échelon de participation.

Un autre collègue, **institutionnel** celui-ci, regrouperait les principaux financeurs et institutions intéressés au développement social local (CAF, département, ARS, pôle emploi). L'expertise, la proximité des fonctionnements, la globalité de prise en charge des usagers sont autant d'arguments qui plaident pour un travail collaboratif.

Les conseils d'administration des CCAS/ CIAS, deviendraient ainsi les **espaces démocratiques de construction d'une politique sociale coordonnée au niveau de leurs territoires**. Les administrateurs comme le prône l'UNCCAS, devraient être mieux formés pour appréhender les multiples facettes de l'action sociale et être en capacité de défendre les différents projets portés par les CCAS/CIAS. A l'instar de ce qui se passe dans les instances d'autres secteurs d'activité (aménagement et urbanisme...), l'implication des élus politiques doit être justement valorisée. Cette réforme « de l' élu social » devrait participer à une meilleure reconnaissance de l'action sociale au sein des institutions, et donner une plus forte légitimité aux décisions des conseils d'administration ainsi étoffés.

De par leur composition ouverte sur la société civile, les conseils d'administration des CCAS/CIAS font figure de précurseur dans la démocratisation de nos institutions. À l'heure de la concertation avec les usagers, et de la participation directe ou indirecte des citoyens à la vie de la cité, ils ont les atouts pour devenir les espaces de construction de l'action sociale locale. Le paritarisme actuel doit être conservé et enrichi. Il s'agit ainsi d'accroître et de légitimer le rôle d'animateur et de coordinateur des politiques sociales locales, qu'ils pourraient jouer dans la modernisation de l'action sociale locale.

Conclusion: Pour un pilotage partagé de l'action sociale

Sans vouloir être exhaustive, cette contribution propose des constats et des pistes de travail.

Parce qu'au contact quotidien des difficultés sociales dans les communes et leurs regroupements, l'échelon local est à préserver non seulement pour la mise en œuvre de politiques nationales dont l'équité sur le territoire est à redéfinir, mais aussi pour développer des actions adaptées aux spécificités locales.

Dans le débat en cours, les intercommunalités doivent prendre toute leur place et participer au pilotage de l'action sociale qui doit être mieux partagé entre les différents acteurs : on ne peut se contenter de laisser à l'échelon local la mise en œuvre par délégation de politiques définies ailleurs.

Des outils existent qu'il est souhaitable de renforcer pour poser les bases d'une démocratisation des approches et travailler de façon coordonnée à un projet social de territoire. Les CCAS /CIAS sont prêts à jouer ce rôle.

C'est pourquoi, l'ANCCAS qui souhaite avoir toute sa place dans les discussions en cours pour une réforme de l'action sociale à travers la réforme territoriale, propose de continuer à approfondir ces pistes de travail en lien avec les autres réseaux concernés.