

L'action sociale communale et intercommunale couvre de nombreux secteurs, tels que l'accompagnement des personnes âgées, l'insertion sociale ou la petite enfance. Elle prend généralement trois grandes formes d'intervention : l'offre de prestations, la gestion d'établissements spécialisés et la gestion de services à la personne.

L'action sociale facultative est à différencier de l'aide sociale légale que doivent obligatoirement mettre en œuvre les collectivités (voir fiche 01). L'aide sociale légale est en très grande partie gérée par les départements. L'action sociale facultative est, elle, majoritairement mise en œuvre par les communes.

L'action sociale obligatoire et facultative des communes

Les communes ne sont tenues qu'à très peu d'obligations dans le domaine social, qui sont, pour certaines, assurées par le centre communal d'action sociale (CCAS)¹ lorsqu'il existe. La domiciliation, la transmission des demandes d'aides légales au département et la réalisation d'une analyse des besoins sociaux (*encadré 1*) font partie de ces obligations. Les communes peuvent également obtenir une délégation du département pour instruire les aides légales. En raison de la clause de compétence générale des communes, ces dernières ont la possibilité de mettre en place d'autres actions sociales que celles obligatoires, à destination de leurs administrés. Ces actions, parfois dites facultatives, sont gérées par les services communaux directement ou par le CCAS.

L'association des communes en intercommunalités

Les communes peuvent s'associer pour l'exercice de leurs compétences en créant des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Elles ont la faculté de leur transférer tout ou partie de leur

action sociale comme une « compétence optionnelle d'intérêt communautaire », comme une « compétence facultative », ou à ces deux titres à la fois. Les EPCI peuvent alors se doter d'un centre intercommunal d'action sociale (CIAS). Les communes-membres doivent définir l'intérêt communautaire dans les statuts de l'EPCI pour établir quels domaines de l'action sociale lui sont transférés et quels sont ceux qui restent au niveau communal. Les compétences non définies comme d'intérêt communautaire peuvent demeurer de la compétence des communes-membres ou être transférées (tout ou partie) à l'intercommunalité : il s'agit de la « compétence facultative d'action sociale ».

Les secteurs de l'action sociale

L'action sociale communale peut s'exercer dans de nombreux secteurs : l'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées, la lutte contre la pauvreté et les exclusions, l'hébergement ou le logement, la petite enfance, la jeunesse et la famille, l'insertion professionnelle, l'accès aux soins et la prévention sanitaire. D'autres domaines sont aussi concernés par l'action sociale : le transport, l'urbanisme, le sport, l'environnement, la culture, etc. Ces domaines ne sont pas exclusifs, certaines prestations ou actions relevant parfois de plusieurs d'entre eux simultanément. Les chèques transport à destination des personnes âgées peuvent ainsi être considérés à la fois comme une action dans le domaine des transports et comme une action à destination des personnes âgées.

1. Jusqu'en 2015, la constitution d'un CCAS était obligatoire pour toutes les communes. À partir de la loi NOTRe (nouvelle organisation territoriale de la République) du 7 août 2015, la création d'un CCAS dans les communes de moins de 1 500 habitants est facultative. Elle reste obligatoire dans les communes de plus de 1 500 habitants.

Plusieurs types d'intervention

L'action sociale communale prend généralement trois grandes formes d'intervention : l'offre de prestations, la gestion d'établissements spécialisés et la gestion de services à la personne. Ces trois formes sont prises en compte pour répertorier les domaines d'action des communes et des intercommunalités. Les prestations regroupent les aides financières non remboursables (secours d'urgence, prise en charge des factures...), les aides financières remboursables (microcrédits et autres prêts ou avances), les prestations en nature (colis de fin d'année, aides aux démarches administratives, bons alimentaires...) et les chèques d'accompagnement personnalisé (permettant d'acquiescer biens et services).

La gestion des établissements

Les communes et intercommunalités peuvent créer et gérer des établissements concourant à l'action sociale de la collectivité. Ces établissements sont regroupés en cinq catégories :

- les établissements pour personnes âgées : maison de retraite et établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), foyer-restaurant, centre d'accueil de jour, etc. ;
- les établissements pour personnes handicapées : institut médico-éducatif (IME), foyer d'accueil médicalisé (FAM), établissement et service d'aide par le travail (ESAT), etc. ;
- les établissements et services pour personnes en difficulté sociale : centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), centre d'accueil de demandeurs d'asile (Cada), foyer de jeunes travailleurs, épicerie sociale ou solidaire, etc. ;
- les établissements et services destinés à la petite enfance ou à la jeunesse : halte-garderie, jardin d'enfants, accueil de loisirs sans hébergement (ALSH), service d'accueil périscolaire, relais assistants maternels (RAM), service de soutien scolaire, etc. ;
- les établissements pour l'accès aux soins et la prévention sanitaire : dispensaire, centre de santé, centre de dépistage anonyme et gratuit, centre médico-social, etc.

Encadré 1 L'analyse des besoins sociaux (ABS)

L'analyse des besoins sociaux est une démarche reposant, d'une part, sur l'observation et l'analyse des caractéristiques de l'ensemble de la population pouvant relever des CCAS et CIAS (notamment les familles, les jeunes, les personnes âgées ou handicapées et celles en difficulté), et, d'autre part, sur une évaluation des politiques ainsi que des actions sociales déjà mises en place. L'objectif de l'ABS est de permettre aux communes de se doter d'un outil d'aide à la décision et de pilotage de leurs politiques sociales.

Les CCAS et CIAS sont chargés de la réalisation de cette analyse des besoins sociaux, qui doit faire l'objet d'un rapport présenté en conseil d'administration. Depuis la promulgation de la loi NOTRe (nouvelle organisation territoriale de la République) du 7 août 2015, cette démarche doit être réalisée obligatoirement au cours de l'année civile qui suit le renouvellement des conseils municipaux. Avant la loi NOTRe, l'ABS était une obligation annuelle.

D'après l'enquête ASCO de la DREES, fin 2014, moins d'une commune sur six a déjà réalisé une analyse des besoins sociaux sur son territoire. Cet exercice est moins répandu dans les petites communes que dans les grandes : 11 % des communes de moins de 1 500 habitants l'ont mise en œuvre contre 76 % de celles de plus de 30 000 habitants. Les analyses des besoins sociaux réalisées en 2014 ou avant couvrent ainsi un peu plus de la moitié de la population française. Parmi les communes ayant réalisé une analyse des besoins sociaux, une sur cinq l'a renouvelée tous les ans, la moitié ne l'a pas reconduite chaque année et un tiers n'en a fait qu'une seule.

Les services à la personne

Les collectivités peuvent proposer à leurs administrés divers services d'aide ou d'accompagnement à domicile. Ces services « concourent notamment au soutien à domicile, à la préservation ou la restauration de l'autonomie dans l'exercice des activités de la vie quotidienne, au maintien et au développement des activités sociales et des liens avec l'entourage » (art. D. 312-6 du CASF).

Ils portent sur les activités suivantes : la garde d'enfants ; l'assistance aux personnes âgées, aux personnes handicapées ou aux autres personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile ou d'une aide à la mobilité dans l'environnement de proximité favorisant leur maintien à domicile ; les services aux personnes à leur domicile relatifs aux tâches ménagères ou familiales » (art. L. 7231-1 du Code du travail). ■

Pour en savoir plus

> **Abdouni, S.** (2018, septembre). Une commune sur six a réalisé une analyse des besoins sociaux sur son territoire. DREES, *Études et Résultats*, 1078.