

Innover dans la mise en œuvre d'une politique d'action sociale



DOSSIER
d'EXPERTS



François Rousseau

territorial éditions

Innover dans la mise en œuvre d'une politique d'action sociale



François Rousseau
Expert en innovation sociale territoriale



territorial éditions

CS 40215 - 38516 Voiron Cédex
Tél.: 04 76 65 87 17 - Fax: 04 76 05 01 63

Retrouvez tous nos ouvrages sur www.territorial-editions.fr

**DOSSIER
d'EXPERTS**

Référence DE 839
Novembre 2018

**Vous souhaitez être informé
de la prochaine actualisation
de cet ouvrage ?**

C'est simple!

Il vous suffit d'**envoyer un mail**
nous le demandant à :

jessica.ott@territorial.fr

Au moment de la sortie de la nouvelle édition de l'ouvrage,
nous vous ferons une **offre commerciale préférentielle**.

Avertissement de l'éditeur:

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur
de recourir à un professionnel du droit.

 <p>DANGER LE PHOTOCOPIAGE TUE LE LIVRE</p>	<p>Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication sans autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie. CFC 20, rue des Grands-Augustins 75006 Paris. Tél. : 01 44 07 47 70</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



© Territorial, Voiron

ISBN: 978-2-8186-1488-4

ISBN version numérique: 978-2-8186-1489-1

Imprimé par Reprotechnic, à Bourgoin-Jallieu (38) - Décembre 2018

Dépôt légal à parution

Sommaire



Introduction

Mettre en œuvre une politique d'action sociale ?	p.7
--------------------------------------------------------	-----

Partie 1



L'environnement législatif de l'action sociale

Chapitre I

Qu'est-ce que le législateur entend par action sociale ?	p.11
----------------------------------------------------------------	------

A - Des interventions d'action sociale obligatoires et facultatives	p.11
---------------------------------------------------------------------------	------

B - Des compétences sociales et sanitaires spécifiques des différentes collectivités territoriales	p.11
----------------------------------------------------------------------------------------------------------	------

Chapitre II

Le rôle des départements	p.13
--------------------------------	------

A - Le transfert de compétences régaliennes	p.13
---------------------------------------------------	------

B - Les départements chefs de file des politiques d'action sociale	p.13
--------------------------------------------------------------------------	------

1. Le département, chef de file des politiques d'action sociale	p.14
-----------------------------------------------------------------------	------

2. Un rôle de coordination des politiques d'autonomie	p.14
-------------------------------------------------------------	------

C - Des départements recentrés sur une compétence sociale	p.14
-----------------------------------------------------------------	------

1. La suppression de la clause de compétence générale	p.14
-------------------------------------------------------------	------

2. Une clause de compétence sociale pour les départements	p.15
-----------------------------------------------------------------	------

3. Une profonde réorganisation de l'action sociale	p.15
----------------------------------------------------------	------

Chapitre III

Le rôle des communes, EPCI et des établissements publics locaux (CCAS, CIAS)	p.16
------------------------------------------------------------------------------------	------

A - La commune, un acteur historiquement majeur des politiques d'action sociale	p.16
---------------------------------------------------------------------------------------	------

1. Les obligations des communes	p.16
---------------------------------------	------

2. Le rôle du CCAS	p.17
--------------------------	------

B - L'EPCI, un acteur historiquement faible des politiques d'action sociale	p.18
-----------------------------------------------------------------------------------	------

1. L'action sociale, une compétence majoritairement exercée à l'échelon communal	p.18
----------------------------------------------------------------------------------------	------

2. Une montée en puissance des EPCI confortée par le législateur	p.19
------------------------------------------------------------------------	------

Chapitre IV

Une répartition inaboutie des compétences ?	p.20
---------------------------------------------------	------

Chapitre V

Le rôle des autres acteurs des politiques d'action sociale	p.23
------------------------------------------------------------------	------

A - Les organismes de Sécurité sociale	p.23
----------------------------------------------	------

1. La Sécurité sociale en quelques mots	p.23
-----------------------------------------------	------

2. Leurs responsabilités dans le cadre de la mise en œuvre des politiques d'action sociale	p.23
--------------------------------------------------------------------------------------------------	------

3. Des organismes parties prenantes de l'action sociale locale	p.24
----------------------------------------------------------------------	------

B - Les obligations des employeurs	p.26
------------------------------------------	------

1. Des obligations en matière de santé et de sécurité au travail	p.26
------------------------------------------------------------------------	------

2. Les obligations des employeurs en matière d'action sociale	p.27
---------------------------------------------------------------------	------

3. La responsabilité sociale des entreprises, une démarche volontaire	p.30
-----------------------------------------------------------------------------	------

Partie 2

Les nouveaux défis de l'action sociale territoriale

Chapitre I

Un peu de prospective	p.35
A - Une nouvelle donne	p.35
1. Des mutations sociodémographiques	p.35
2. Des mutations sociétales	p.38
B - Un système acteur en profonde évolution	p.39
1. Des mutations au plan institutionnel	p.39
2. Une société civile partie prenante de l'action sociale	p.40
C - Optimiser les dépenses d'action sociale, mais en quel sens ?	p.43
1. Une action sociale perçue comme coûteuse et comme devant être optimisée	p.43
2. L'optimisation des dépenses d'action sociale, une notion plurivoque	p.44

Chapitre II

Des politiques d'action sociale qui se réinventent	p.45
A - De l'aide sociale à l'action sociale	p.45
1. Un peu d'histoire	p.45
2. Un changement de paradigme	p.45
B - Du territoire à la territorialité	p.50
1. La notion de territoire, un terme polysémique	p.50
2. Une recherche ancienne de territorialisation des politiques publiques	p.51
3. Une nécessaire territorialité des politiques d'action sociale	p.51
C - De l'accompagnement à l'inclusion sociale	p.52
1. Qu'entend-on par inclusion ?	p.52
2. Un concept opératoire et porteur d'innovations	p.54
D - La place de l'habitant	p.57
1. Le bénéficiaire, acteur de son parcours	p.57
2. La participation des habitants à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques d'action sociale	p.57
3. Les habitants acteurs du lien social sur les territoires	p.58
E - Des politiques d'action sociale leviers de l'attractivité sociale et du développement des territoires	p.58
F - Des métiers en évolution profonde	p.60
1. Une diversité de facteurs d'évolution qui impactent les métiers de l'action sociale	p.60
2. Le besoin de nouvelles compétences et postures professionnelles	p.63
3. Des évolutions émergentes et à venir	p.64

Partie 3

Élaborer une politique territoriale d'action sociale

Chapitre I

Un projet politique, stratégique et opérationnel	p.69
A - Un projet « politique »	p.69
B - Un projet « stratégique »	p.69
C - Un projet « opérationnel »	p.70

Chapitre II	
Qu'est-ce qu'élaborer une politique d'action sociale ?	p.71
A - « Faire projet »	p.71
B - Avant tout, poser la question du sens	p.72
C - Quelques conseils pratiques pour donner du sens à votre politique d'action sociale	p.73
Chapitre III	
Une démarche systémique	p.75
A - Dans la conception du projet de territoire	p.75
B - Dans la définition des actions à mener auprès des personnes « en difficulté »	p.76
1. La notion de difficulté, une notion plurivoque	p.76
2. La notion de difficultés sociales	p.76
3. Quatre composantes de la difficulté sociale	p.77
Chapitre IV	
Une approche renouvelée du partenariat	p.78
A - Le partenariat, une relation dynamique tournée vers l'action	p.78
1. Pour un retour aux sources	p.78
2. Des conditions favorisantes d'une relation partenariale	p.78
B - Des politiques d'action sociale reposant sur un partenariat de projet	p.79
Chapitre V	
Le diagnostic, outil d'élaboration d'une politique d'action sociale ?	p.81
A - Un peu d'histoire	p.81
B - Le diagnostic social ou connaître pour agir	p.82
1. Un questionnement problématisé de type « Comment ? »	p.82
2. Une mise en vis-à-vis des besoins et de l'offre	p.82
3. Une approche dynamique de la réalité sociale d'un territoire	p.82
4. Une mise en perspective des objectifs à poursuivre, du type d'action à mettre en œuvre	p.83
5. Des vertus « pédagogiques »	p.84
C - Le diagnostic, une étape parmi d'autres pour l'élaboration d'une politique territoriale d'action sociale	p.84
1. Le diagnostic partagé, une condition nécessaire pour faire projet commun	p.84
2. Le diagnostic, une condition non suffisante pour construire une politique territoriale d'action sociale	p.85
Chapitre VI	
Une démarche intégrée	p.87
A - La phase de lancement	p.89
B - Le diagnostic	p.90
1. Le questionnement et la démarche de diagnostic	p.90
2. La nécessité de démarches spécifiques d'enquête	p.91
3. Des besoins à investiguer prioritairement	p.92
C - Le schéma de développement	p.93

D - Le dispositif de pilotage et d'évaluation	p.97
1. L'évaluation, un processus adaptatif de l'action	p.97
2. Différents types d'évaluation	p.97
3. L'évaluation, une démarche à initier dès la phase de conception de la politique territoriale d'action sociale	p.98
4. Quelques repères méthodologiques	p.99
5. Des priorités dans l'évaluation des politiques d'action sociale ?	p.100

Partie 4

Mettre en œuvre une politique territoriale d'action sociale

Chapitre I

Une dynamique coopérative et évolutive

p.103

A - Les acteurs à associer à la mise en œuvre d'une politique territoriale d'action sociale	p.103
B - Les principes de la coopération en mode projet	p.106
C - La place des bénéficiaires et des habitants	p.107

Chapitre II

L'organisation de la gouvernance

p.109

Chapitre III

L'évaluation continue

p.110

A - Le référentiel de pilotage et d'évaluation	p.110
1. Deux outils structurants	p.110
2. Des conditions à réunir	p.111
B - L'évaluation de l'investissement social	p.112
1. Ce que recouvre la notion d'investissement social	p.112
2. Évaluer les effets d'un projet ou d'une action sociale	p.112
3. Évaluer les effets et optimiser les dépenses d'action sociale	p.113

Chapitre IV

Une démarche continue d'innovation sociale territoriale

p.115

A - La notion d'innovation sociale territoriale	p.115
B - Des problématiques à investir prioritairement	p.116
C - Des démarches de communication spécifiques	p.118

Mettre en œuvre une politique d'action sociale ?

Le présent dossier n'a pas la prétention d'épuiser le sujet. Il cherche plus modestement à l'éclairer.

L'éclairer à l'intention des élus et professionnels en charge des politiques d'action sociale, des bénévoles et militants de l'économie sociale et solidaire, des étudiants qui souhaitent s'investir dans l'action en direction des personnes en difficulté et dans le développement social des territoires, des entreprises, comités d'entreprise, organismes de prévoyance porteurs d'une action sociale, ou qui souhaitent ancrer leur action dans la vie sociale des territoires, voire tout simplement des citoyens que nous sommes.

L'éclairer à partir de mes expériences d'accompagnement de collectivités, de structures de l'économie sociale et solidaire (mouvements d'éducation populaire, organismes de prévoyance, mutuelles...), de comités d'entreprise, d'institutions nationales et d'organismes de Sécurité sociale, de collectifs d'habitants, dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques territoriales d'action sociale, la formation de leurs membres, la mise en place des démarches d'innovation sociale que supposait la réussite de leurs projets et politiques.

L'éclairer parce que les ouvrages existants sur la question portent, pour la plupart d'entre eux, sur les phases d'élaboration de ces politiques, plutôt que sur leur mise en œuvre, en l'abordant d'ailleurs sous un angle méthodologique et assez peu politique.

Or, l'action sociale s'inscrit fondamentalement dans une perspective éminemment politique d'investissement et de transformation sociale : afin de renforcer l'autonomie et le pouvoir d'agir de chacun d'entre nous, à des fins de cohésion sociale...

Elle suppose donc d'utiliser des méthodologies garantes de ces effets de changement recherchés.

De manière volontaire, nous n'aborderons pas cette question sous l'angle des « publics » de l'action sociale, mais sous l'angle d'une forme d'économie sociale de territoire tournée vers l'humain.

Notre réflexion prend place dans un contexte où nos politiques de protection sociale, et l'État providence qui les avait mises en place, sont fortement interrogés au plan de leur efficacité.

Éclairer cette question de la mise en œuvre des politiques d'action sociale, parce que, de par mon implication dans la création et l'activité de la Société française de prospective, j'ai pu me rendre compte que la prospective sociale et sociétale n'était la plupart du temps qu'une « conséquence » de la prospective des sciences et techniques, de la prospective économique, de la prospective environnementale.

L'éclairer, en proposant au lecteur un itinéraire, dont il pourra, s'il le souhaite, brûler les étapes, quitte, plus tard, en fonction de ses besoins, à revenir en arrière, pour piocher ici et là, analyses, perspectives, illustrations, éléments de méthode.

La première étape de cet itinéraire consiste à mieux comprendre le cadre législatif dans lequel s'exerce l'action sociale, et à nouveau modestement s'interroger sur sa pertinence pour la mise en œuvre de politiques d'action sociale fortes, optimisant les moyens mobilisés, et porteurs d'effets en termes de développement social des territoires.

Au cours de la seconde étape, le lecteur sera invité à prendre, à nos côtés, un peu de hauteur. En vue de construire des politiques anticipatrices, nous parcourons ensemble les différentes évolutions sociodémographiques, sociétales, institutionnelles et technologiques qui impactent ou peuvent impacter dans les années qui viennent les politiques d'action sociale et ses métiers.

Nous essayerons alors d'explicitier les changements d'approches et de « paradigmes » qui sont en cours et à venir dans le domaine de l'action sociale.

Nous réaliserons alors peut-être que ces mutations sont en train de faire émerger des problématiques et besoins complètement nouveaux au plan social et sur les territoires. Nous mesurerons peut-être les faiblesses objectives de certaines de nos politiques d'action sociale, leur décalage avec la société réelle, les pistes contradictoires qui

sont explorées, parfois avec succès, et le changement d'échelle que requiert désormais leur mise en œuvre. Nous réaliserons que les politiques territoriales d'action sociale sont peut-être devenues la condition d'un développement durable des territoires.

À partir de là, nous nous pencherons sur les phases d'élaboration des politiques territoriales d'action sociale en ayant présent à l'esprit que nous les élaborons pour les mettre en œuvre, et que cette préoccupation nous amène à réinterroger les méthodes et formes de partenariat dominantes aujourd'hui dans l'élaboration de ces politiques.

Enfin, la dernière partie de l'itinéraire nous amènera sur les phases de concrétisation de ces politiques, dont nous n'épuiserons pas le sujet, puisqu'elles correspondent à des phases résolument nouvelles en termes d'innovation sociale territoriale.

Partie 1

L'environnement législatif de l'action sociale

Qu'est-ce que le législateur entend par action sociale ?

L'action sociale regroupe l'ensemble des actions engagées par une collectivité publique (État, collectivités locales, caisses de Sécurité sociale...) pour améliorer la vie des habitants.

Elle vise à aider les personnes les plus fragiles à mieux vivre, à préserver, renforcer ou acquérir leur autonomie, à s'adapter à leur milieu social environnant. Elle vise, en outre, à ce que la collectivité puisse préserver sa cohésion.

A - Des interventions d'action sociale obligatoires et facultatives

L'action sociale comprend des interventions d'action sociale obligatoires. Celles-ci sont définies par le Code de l'action sociale et des familles.

Elle comprend également des interventions non obligatoires. À ce titre, l'action sociale est pour partie facultative.

Ces interventions non obligatoires peuvent correspondre à des aides sociales dites extralégales. Il s'agit, par exemple, d'aides versées par un département, un CCAS ou une caisse d'allocations familiales dans des conditions plus favorables que celles prévues par la loi ou de prestations financières spécifiques versées par ces mêmes collectivités publiques.

Ces aides sociales extralégales peuvent également prendre la forme d'actions mises en œuvre à l'intention de groupes fragiles de la population d'un territoire : information sur les aides existantes, actions de prévention en matière de santé, installation de téléalarmes chez des personnes âgées, actions de lutte contre l'isolement, accueil de nouveaux arrivants... Elles peuvent se traduire sous forme d'actions individuelles ou d'actions collectives.

Elles peuvent également se traduire par la création d'établissements ou de services sociaux ou médico-sociaux permanents.

B - Des compétences sociales et sanitaires spécifiques des différentes collectivités territoriales

Le législateur s'est appliqué à définir les compétences des différentes collectivités dans la mise en œuvre des politiques d'action sociale. Mais quelle définition le législateur a-t-il donné de leurs contributions respectives ? Cette définition a-t-elle permis de réunir les conditions de réussite des politiques d'action sociale ?

C'est en se référant au corpus législatif et à sa traduction simultanée dans différents codes que les acteurs de l'action sociale peuvent y voir plus clair quant au rôle de chacun dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'action sociale.

Les codes auxquels se référer sont celui des collectivités territoriales, de l'action sociale et des familles, celui de la Sécurité sociale, celui enfin de la santé publique.

Le fait que le Code de la santé publique soit ici à prendre en compte nous renvoie à une porosité historique entre action sociale et santé qui commence au Moyen Âge sous l'influence de l'Église. Elle se confirme en 1953 avec la fusion des bureaux de bienfaisance et d'assistance. Elle a pris un nouvel élan avec la mise en place de nouvelles approches des questions de santé au niveau local, que ce soit sous l'impulsion des communes, de la politique de la ville, des agences régionales de santé ou de l'Organisation mondiale de la santé.

La promotion des notions de santé environnementale, l'insistance sur la prévention, le positionnement de plus en plus fort de l'habitant comme acteur de sa santé, renforcent aujourd'hui cette porosité entre action sociale et action sanitaire.

Cette porosité est inscrite dans la loi, les compétences issues des lois de décentralisation traitant simultanément de l'action sociale et de la santé.

Le cadre législatif positionne les collectivités territoriales comme les premiers acteurs des politiques d'action sociale à côté des organismes de Sécurité sociale.

Le rôle des départements

Un ensemble de dispositions législatives a contribué à définir au cours des dernières années le rôle spécifique des départements en matière d'action sociale.

Il s'agit notamment de la loi du 6 janvier 1986, de celle du 13 août 2004, et plus récemment, en août 2015, de la loi NOTRe.

A - Le transfert de compétences régaliennes

La loi du 6 janvier 1986 prévoyait la création d'un conseil du développement social présidé alternativement par le président du conseil général et par le représentant de l'État dans le département.

Au final, cette disposition ayant été abrogée dès le mois d'août 1986, la loi du 6 janvier a principalement instauré la mise en place des schémas départementaux d'action sociale, aujourd'hui toujours en vigueur.

Comme indiqué dans le Code de l'action sociale et des familles (article L.311-3 du Code de l'action sociale et des familles), ces schémas ont pour objectifs principaux :

- d'identifier les besoins sociaux et notamment « ceux justifiant des interventions sous forme de création d'établissements ou de services sociaux et médico-sociaux adaptés » ;
- de définir des perspectives de développement ou de redéploiement de ces établissements ;
- de préciser les « modalités de la collaboration et de la coordination susceptibles d'être établies avec l'État, les autres collectivités et les organismes concernés afin de satisfaire les besoins recensés ».

Il appartient au président du conseil départemental de mettre en place, en vue de l'élaboration de ce schéma, une instance consultative. Celle-ci doit être composée notamment des institutions sanitaires et sociales concernées, des usagers des établissements et services médico-sociaux, des professionnels de santé et des travailleurs sociaux.

B - Les départements chefs de file des politiques d'action sociale

La loi du 13 août 2004, quelquefois appelée « acte II de la décentralisation », constitue une rupture forte pour au moins deux raisons.

La première est qu'elle positionne le département comme « chef de file » de l'action sociale. Le département a, à ce titre, pour mission d'élaborer et de mettre en œuvre une politique d'action sociale et de coordonner les actions mises en œuvre sur le département qui peuvent contribuer à sa concrétisation.

La seconde raison est que cette loi rompt avec l'approche en termes d'aide sociale qui avait prévalu jusque-là pour la remplacer par une approche en termes d'action sociale.



Article L.121-1 du Code de l'action sociale et des familles suite à sa modification par la loi du 13 août 2004

« Le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'État, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de Sécurité sociale. Il coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent. Il organise la participation des personnes morales de droit public et privé mentionnées à l'article L.116-1¹ à la définition des orientations en matière d'action sociale et à leur mise en œuvre. »

1. Il s'agit de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, des organismes de Sécurité sociale, des associations intervenant dans le domaine de l'action sociale, des institutions sociales et médico-sociales.

1. Le département, chef de file des politiques d'action sociale

Consacrée par la loi du 28 mars 2003, la fonction de chef de file du département figure dans la Constitution.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a précisé ce rôle de chef de file du département. Comme indiqué ci-avant, les termes retenus ont été les suivants : « *Le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'État, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux autres organismes de Sécurité sociale.* »

Cette notion de chef de file vise à organiser la gouvernance de l'action publique. Elle a vocation à permettre, « *lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, d'autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune* ».

L'application de cette notion à l'action sociale des départements vient de la nécessité qu'il y avait à organiser l'action des différentes collectivités intervenant dans le domaine de l'action sociale et que la répartition des compétences n'avait pas réussi jusqu'à présent à stabiliser.

Mais il était nécessaire en la matière de respecter le principe de libre administration des collectivités prévu par les lois de décentralisation qui entraîne *de facto* l'impossibilité pour une collectivité d'exercer une tutelle sur une autre.

2. Un rôle de coordination des politiques d'autonomie

La loi d'adaptation de la société au vieillissement, en mettant l'accent sur le rôle du département en termes de coordination des politiques d'autonomie, conforte tout particulièrement ce rôle de chef de file dans l'action auprès des personnes âgées.



Le département, chef de file des politiques d'autonomie

L'article L.113-2 du Code de l'action sociale et des familles précise la mission des départements au titre de l'action sociale en faveur des personnes âgées comme suit :

- le département définit et met en œuvre l'action sociale en faveur des personnes âgées et de leurs proches aidants ;
- il coordonne, dans le cadre du schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale, les actions menées par les différents intervenants ;
- il définit des secteurs géographiques d'intervention ;
- il détermine les modalités d'information, de conseil et d'orientation du public sur les aides et les services relevant de sa compétence.

En outre, le département coordonne, dans le respect de leurs compétences, l'action des acteurs chargés de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques intéressant les conditions de vie des personnes âgées. Il s'appuie à cet effet notamment sur la conférence des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie des personnes âgées mentionnée et sur le conseil départemental de la citoyenneté et de l'autonomie. Enfin, le département veille à la couverture territoriale et à la cohérence des actions respectives des organismes et des professionnels qui assurent des missions d'information, d'orientation, d'évaluation et de coordination des interventions destinées aux personnes âgées, notamment les centres locaux d'information et de coordination mentionnés et les institutions et les professionnels mettant en œuvre la méthode d'action pour l'intégration des services d'aide et de soins dans le champ de l'autonomie.

C - Des départements recentrés sur une compétence sociale

La loi du 7 août 2015, dite loi NOTRe, réaffirme en premier lieu le rôle de chef de file du département.

1. La suppression de la clause de compétence générale

La loi NOTRe a en outre supprimé la clause dite de compétence générale.

L'article L.3211-1 du Code des collectivités territoriales était jusqu'à présent rédigé comme suit : « *le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département... Il statue sur tous les objets... d'intérêt départemental sur lesquels il est saisi.* »

La formulation retenue dans la loi du 7 août encadre au contraire fortement les compétences du département puisque « *le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département dans les domaines de compétence que la loi lui attribue* ».

2. Une clause de compétence sociale pour les départements

Une clause de compétence sociale vient remplacer la clause de compétence générale des départements.

L'article L.3211-1 du Code des collectivités territoriales explicite cette clause de compétence autour de quatre entrées principales :

- la prévention et la prise en charge des situations de fragilité ;
- le développement social ;
- l'accueil des jeunes enfants et l'autonomie des personnes ;
- l'accès aux droits et aux services dont les départements ont la charge. (Code général des collectivités territoriales – CGCT – art. L.3211-1)

3. Une profonde réorganisation de l'action sociale

La loi NOTRe a contribué à profondément modifier l'organisation de l'action sociale.

Cette modification a résulté de la suppression de la clause de compétence générale des départements et de son remplacement par la clause de compétence sociale.

À titre d'illustration, abandonner la clause de compétence générale et la remplacer par une clause de compétence sociale n'a pas été sans conséquence pour les départements. En effet, par cette clause de compétence sociale, c'est le fait que les politiques des départements relèvent de la solidarité qui constitue le fondement légal de leur action. Ainsi, des départements menant des actions dans les domaines de l'emploi ou de la formation ont dû soit supprimer ces dispositifs, soit y injecter une dimension sociale, en faisant par exemple référence à l'insertion.

Bref, la loi NOTRe a amené les départements à injecter des critères sociaux dans tous leurs dispositifs.

Cette réorganisation de l'action sociale a également résulté, par-delà la réaffirmation du rôle de chef de file du département, d'une affirmation simultanée du rôle des agglomérations et de l'échelon intercommunal dans le domaine de l'action sociale.

Chapitre III

Le rôle des communes, EPCI et des établissements publics locaux (CCAS, CIAS)

A - La commune, un acteur historiquement majeur des politiques d'action sociale

1. Les obligations des communes

a) Un peu d'histoire

Les obligations des communes en matière d'aide sociale remontent au XVI^e siècle.

L'institution en 1796 des bureaux de bienfaisance, en mettant fin au monopole de fait que l'Église avait sur l'action en direction des indigents, qu'ils soient pauvres, orphelins ou malades, a conforté ce rôle de la commune. Elle a, en outre, fait de l'action en direction des personnes en difficulté un enjeu d'ordre public.

Ce rôle a légèrement évolué en 1953 avec la transformation des bureaux de bienfaisance en bureaux d'aide sociale.

À compter de 1986, le rôle de la commune en matière d'action sociale devient inséparable de celui des centres communaux d'action sociale (CCAS) qui remplacent à cette date les bureaux d'aide sociale créés en 1953, et qui sont ou ont été, d'une certaine manière, les bras armés des politiques locales d'action sociale.

b) Une diversité de compétences des communes en matière d'action sociale

Les compétences des communes en matière d'action sociale restent aujourd'hui multiples :

- animation d'une action générale de prévention et de développement social sur le territoire de la commune ;
- constitution des dossiers de demande d'aide sociale et transmission à l'autorité compétente si leur instruction incombe à une autre autorité ;
- gestion du fonds d'aide aux jeunes en difficulté ;
- mise en place d'un fichier pour recueillir les informations utiles à l'intervention des services sociaux et sanitaires auprès des personnes âgées et des personnes handicapées ;
- participation aux travaux de la commission locale d'insertion sociale et professionnelle² ;
- participation à l'accueil des gens du voyage.

Les communes ont la possibilité de créer et de gérer un établissement à caractère social ou médico-social. Il s'agit notamment des établissements et services d'accueil des enfants de moins de 6 ans (multiaccueil, crèches familiales, relais assistantes maternelles...), des foyers destinés aux personnes âgées, des centres d'hébergement et de réinsertion sociale, des centres locaux d'information et de coordination...

Dans le domaine du logement, leurs compétences et possibilités sont multiples. Elles ont en charge la politique de l'habitat relative à la résorption de l'insalubrité et des immeubles menaçant ruine. Elles ont le droit de contribuer à la réalisation de logements locatifs sociaux pour répondre aux besoins en hébergement des personnes mal logées,

territorial éditions
la gazette Boutique

COMMANDER CE LIVRE

2. Le périmètre des commissions locales d'insertion sociale et professionnelle est variable. Il est fixé par le président du conseil départemental après consultation des maires des communes et avis du conseil départemental d'insertion.