



LE CCAS, ACTEUR INCONTOURNABLE DE L'ACTION SOCIALE COMMUNALE

Les récentes crises sanitaires et sociales ont rappelé l'importance de l'échelon communal pour mener une politique d'action sociale de proximité, et donc de l'outil d'action privilégié en la matière : le centre communal d'action sociale (CCAS). C'est l'occasion de faire un point sur le régime juridique de cet établissement.

Une création quasi obligatoire

Historiquement, les CCAS ont été créés par la loi 86-17 du 6 janvier 1986 et ont pris la suite des bureaux d'aide sociale. Leur régime est désormais posé par les articles L.123-4 à L.123-9 et R.123-1 à R.123-65 du Code de l'action sociale et des familles (CASF).

Si, initialement, toutes les communes devaient bénéficier d'un CCAS, la loi NOTRe a assoupli le principe en rendant la création d'un CCAS **obligatoire uniquement pour les communes de plus de 1 500 habitants**. Les communes dont la population est inférieure à ce seuil ont donc la faculté (mais pas l'obligation) de dissoudre leur CCAS.

Les CCAS sont des établissements publics administratifs disposant donc d'une personnalité morale distincte de la commune, et sont administrés par un conseil d'administration présidé par le maire et composé en nombre égal, d'une part, de membres élus en son sein à la représentation proportionnelle par le conseil municipal et, d'autre part, de membres nommés par le maire parmi les personnes participant à des actions de prévention, d'animation ou de développement social menées dans la commune.

La mission de base : l'action générale de prévention et de développement social dans la commune

En vertu de l'article L.123-5 du CASF, 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.

À cet effet, le CCAS doit produire une analyse des besoins sociaux de l'ensemble de la population du territoire communal et, notamment, ceux des familles, des jeunes, des personnes âgées, des personnes handicapées et des personnes en difficulté. Cette analyse fait l'objet d'un rapport présenté au conseil d'administration. Et, sur la base de ce rapport, le CCAS met en œuvre une action sociale générale ainsi que des actions spécifiques.

Si le principe d'une action est donc acté, et constitue un impératif, il revient concrètement au CCAS de décider des modalités de cette action. À cet égard, il existe deux principaux modes d'intervention : **soit sous forme de prestations, soit la création et la gestion de tout établissement ou service à caractère social ou médico-social**.

Le première forme d'intervention est facile à appréhender : il s'agit de prestations en espèces, remboursables ou non, et de prestations en nature, et consiste en pratique en la distribution de secours en nature ou en espèces à toute personne dans le besoin, selon les règles décidées par le conseil d'administration.

Concernant les établissements ou services à caractère social ou médico-social pouvant être créés et gérés par le CCAS, l'article R.123-3 du CASF renvoie à l'article L.312-1 du CASF qui établit une liste de 17 catégories d'établissements et services. La compétence des CCAS en la matière s'avère donc très large et touche par exemple l'aide sociale à l'enfance, les centres d'aide par le travail, les foyers d'accueil médicalisés, l'héberge-



ment d'urgence, les centres d'action médico-sociale, les centres d'accueil pour demandeurs d'asile... Le Code précise toutefois que la gestion s'effectue en service « non personnalisé », c'est-à-dire en régie, sans possibilité de créer un établissement « satellite » bénéficiant de sa propre personnalité morale.

Cette action s'exerce en liaison avec les services et institutions publiques et privées de caractère social, de telle sorte que le CCAS peut, à cet effet, mettre en œuvre des moyens ou des structures de concertation et de coordination.

Les missions complémentaires

Le CCAS doit recueillir les demandes d'admission à l'aide sociale, établir les dossiers et participer à leur instruction en procédant notamment aux enquêtes sociales. Néanmoins, cette mission ne consiste pas dans l'instruction de la demande à proprement parler, cette dernière étant confiée soit aux services du département, soit à ceux de l'État. Il est également compétent, même s'il n'en a pas le monopole, pour recevoir les demandes d'admission au RSA. Enfin, sous réserve qu'une convention ait été signée avec les départements, le CCAS délivre le dossier de demande de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

Les CCAS se sont vu confier un rôle dans la prévention et la suppression des situations

“Le centre communal d'action sociale anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune.”

pouvant engendrer la pauvreté et les exclusions. Pour ce faire, ils prennent les dispositions nécessaires pour informer chacun de la nature et de l'étendue de ses droits et pour l'aider, éventuellement par un accompagnement personnalisé, à accomplir les démarches administratives ou sociales à leur mise en œuvre dans les délais les plus rapides.

Aussi, les CCAS ont l'obligation de domicilier toute personne sans domicile stable ayant un lien avec la commune et qui souhaite prétendre aux prestations sociales et aux droits visés par la loi. En effet, pour les personnes sans domicile stable, la domiciliation auprès d'un CCAS ou d'un organisme agréé est une condition *sine qua non* au bénéfice de prestations sociales et à l'exercice des droits civils.

Le CCAS doit également constituer et mettre à jour un fichier des personnes bénéficiaires d'une prestation d'aide sociale, résidant sur le territoire de la commune ou des communes considérées.

Enfin, en vertu de l'article L.123-5 du CASF, le centre communal d'action sociale peut exercer les compétences que le Département a confiées à la commune dans les conditions prévues par l'article L.121-6¹. De même, le Département peut, par convention, déléguer la mise en œuvre de la mesure d'accompagnement social personnalisé à un CCAS, ou encore l'instruction administrative de la demande de RSA.

1. Disposant que « 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 ».





© Shutterstock.com

Quelles aides peuvent être attribuées ?

Le dispositif légal s'avère peu précis sur le sujet, ce qui constitue une marge de manœuvre importante. Et, de fait, l'action d'un CCAS dépend de la volonté politique de la commune et du financement qu'elle lui accorde. Un panorama exhaustif des aides accordées par les CCAS est donc impossible en raison de l'hétérogénéité des territoires. Toutefois, certaines aides fréquentes peuvent être évoquées, telles que le prêt social d'urgence, l'aide alimentaire, le chèque d'accompagnement personnalisé, les aides ménagères ou le portage des repas pour les personnes âgées. Concernant l'appréciation des ressources, l'article L.132-1 du CASF dispose que **« Il est tenu compte, pour l'appréciation des ressources des postulants à l'aide sociale, des revenus professionnels et autres et de la valeur en capital des biens non productifs de revenu, qui est évaluée dans les conditions fixées par voie réglementaire »**. L'article L.132-2 exclut certaines ressources en disposant que **« La retraite du combattant et les pensions attachées aux distinctions honorifiques n'entrent pas en ligne de compte dans le calcul des ressources des postulants à l'aide sociale, mentionnées à l'article L.132-1 »**.

Quelles limites et contraintes à l'action du CCAS ?

D'abord, en tant qu'établissement public, le CCAS est soumis au principe de spécialité et ne peut donc exercer ses activités que dans un but social, dans le cadre fixé par le

“Les CCAS ont l'obligation de domicilier toute personne sans domicile stable ayant un lien avec la commune et qui souhaite prétendre aux prestations sociales.”

législateur. À défaut, une action outrepassant ce périmètre s'expose à la censure². Ensuite, les actions d'un CCAS doivent respecter le principe d'égalité des usagers³ devant le service public, sans commettre de discriminations injustifiées en instaurant des critères illégaux⁴ d'octroi des aides. ■

2. Voir, par exemple, l'illégalité d'un soutien financier aux cheminots en grève car présentant le caractère d'une intervention dans les rapports entre salariés de la SNCF et cette entreprise nationale, en vue de favoriser unilatéralement l'action de l'une des deux parties (TA Montpellier, 29 avr. 1988, Lebon).

3. CE, 30 juin 1989, Ville de Paris et BAS de Paris, n°78113 : « Considérant que l'institution de différences de traitement entre les attributaires potentiels de l'allocation de congé parental d'éducation, laquelle n'était pas la conséquence nécessaire d'une loi, impliquait l'existence ou de différences de situation de nature à justifier ces différences de traitement, ou de nécessités d'intérêt général en rapport avec l'objet de ladite allocation qui auraient commandé de telles discriminations. »

4. CAA Marseille, 24 novembre 2003, n°99MA02238 : « Considérant que, par délibération du 29 mars 1999, le conseil d'administration du centre communal d'action sociale de la ville de Béziers a décidé de réserver l'octroi des aides d'urgence facultatives aux personnes et parents de mineurs qui ont une attitude citoyenne, c'est-à-dire qui respectent les personnes et les biens, en particulier les agents du service public et les équipements collectifs : [...] Considérant que l'attitude citoyenne, telle qu'elle a été définie par la délibération litigieuse, ne peut constituer une différence de situation objective entre les bénéficiaires potentiels des aides de secours d'urgence qui ont pour objet de secourir les personnes en détresse ».