



Chambre régionale des comptes
de Bourgogne

Le Président

AG/GG/BBA – n° 09-ROD2-DB-09

Dijon, le 29 juillet 2009

RECOMMANDE AVEC A.R.

P. J. : 1 annexe

Monsieur le Président,

Par une lettre du 10 juillet 2009, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes de Bourgogne sur la gestion du centre communal d'action sociale de Nevers afin que vous puissiez lui apporter une réponse.

Le délai légal d'un mois imparti aux destinataires d'un rapport d'observations définitives pour adresser leur réponse écrite à la chambre régionale des comptes étant expiré, j'ai l'honneur de vous notifier le rapport d'observations définitives ci-dessus mentionné.

Est jointe à ce rapport la réponse reçue, en l'occurrence votre lettre du 27 juillet 2009. Cette réponse engage votre seule responsabilité.

En application des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, il vous appartient de communiquer ce rapport d'observations définitives à l'organe délibérant de votre organisme, dès sa plus proche réunion.

Monsieur Didier BOULAUD
Président du centre communal
d'action sociale de NEVERS

5 rue de la Basilique

58000 NEVERS

En conséquence, ce rapport, auquel sera annexée la réponse apportée, doit être inscrit à l'ordre du jour de l'organe délibérant, joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Dès qu'aura eu lieu la première réunion de l'organe délibérant suivant sa réception, il deviendra communicable aux tiers en vertu des dispositions de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières. Je vous saurais donc gré de bien vouloir me faire connaître la date de cette réunion.

En application des dispositions de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations définitives est transmise au préfet et au trésorier-payeur général du département.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération la plus distinguée.

André GRÉGOIRE

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES ETABLI A LA SUITE DE
LA VERIFICATION DES COMPTES ET DE L'EXAMEN DE LA GESTION
DU CENTRE COMMUNAL D'ACTION SOCIALE DE NEVERS**

- Exercices 1999 et suivants -

(DEPARTEMENT DE LA NIEVRE)

La chambre régionale des comptes de Bourgogne a vérifié les comptes des exercices 1999 à 2006 du centre communal d'action sociale de Nevers et examiné la gestion de cet établissement pendant la période allant du début de l'exercice 1999 à la clôture de l'instruction intervenue en juillet 2008.

A travers son contrôle, la chambre s'est attachée, compte tenu des objectifs fixés à l'organisme, à évaluer les résultats obtenus et à apprécier l'économie des moyens mis en œuvre, tout en s'assurant de la régularité des actes de gestion correspondants.

L'entretien préalable, prévu par l'article L. 241-7 du code des juridictions financières, a eu lieu le 4 août 2008 entre le magistrat rapporteur et M. Didier BOULAUD, unique ordonnateur durant la période contrôlée.

Dans sa séance du 25 septembre 2008, la chambre a décidé de formuler les observations provisoires ci-après présentées sur l'organisation générale et la gestion des prestations d'aide sociale, les autres points examinés n'ayant pas suscité de remarques ou constats critiques justifiant que l'attention des responsables du centre communal d'action sociale de Nevers soit plus particulièrement alertée, qu'il s'agisse de la gestion budgétaire et de la situation financière du CCAS, de l'organisation des délégations de pouvoirs et de signatures, de la gestion des dossiers des personnes allocataires d'aides, ou encore des conditions d'octroi des subventions aux associations.

Le rapport d'observations provisoires a été transmis le 26 février 2009 à M. Didier BOULAUD, président du centre communal d'action sociale durant toute la période examinée, qui y a répondu par un courrier daté du 23 avril 2009, enregistré au greffe de la juridiction le 29 du même mois. Au vu des réponses et documents justificatifs apportés, la chambre a arrêté dans sa séance plénière du 9 juillet 2009 les observations définitives ci-après présentées.

* * *

1 - L'ORGANISATION GENERALE DU CENTRE COMMUNAL D'ACTION SOCIALE DE NEVERS

Le centre communal d'action sociale de Nevers est un établissement public administratif communal, dont l'organisation, le fonctionnement, les missions et les compétences sont définis et réglementés par le code de l'action sociale et des familles, notamment en ses articles L. 123-4 à L. 123-8 et R. 123-1 à R. 123-26. Il est administré par un conseil d'administration présidé par le maire de Nevers et composé, à parité, de membres élus au sein du conseil municipal de Nevers et de membres nommés par le maire à raison de leur participation à des actions de prévention, d'animation ou de développement social.

Dans les faits, et sans que ce constat stigmatise une spécificité ou une irrégularité neversoise particulière, le centre communal d'action sociale dépend étroitement de la commune qui assure la gestion de son personnel et lui procure une grande partie de ses ressources, avec un apport de la subvention communale de quelque 29,30 millions d'euros de 1999 à 2006 (soit de l'ordre de 45 % de l'ensemble des ressources du budget principal).

Tel qu'organisé à ce jour, le centre communal d'action sociale dispose de trois services logistiques à compétences transversales, un secrétariat général et un service finances et comptabilité (petites équipes dotées de, respectivement, 2 et 4 agents titulaires), ainsi qu'une direction des ressources humaines assumant de façon conjointe la gestion administrative et statutaire de l'ensemble des personnels de la ville et du CCAS de Nevers, et constituée en majorité d'agents titulaires de la ville.

Les effectifs et les moyens les plus importants sont mobilisés par les services à compétences sectorielles et techniques : le service chargé des problématiques du travail social et de l'insertion qui occupe 18 agents, le service de la petite enfance qui gère les crèches (collectives ou familiales) et emploie plus d'une centaine d'agents, titulaires pour la plupart (à l'exclusion de la vingtaine d'assistantes maternelles) et, enfin, le service aux personnes âgées aux effectifs étoffés (75 agents) et au sein duquel œuvrent des personnels de statuts, et métiers fort diversifiés (infirmiers, médecins, psychologues...) puisque comprenant un service de soins infirmiers à domicile et de portage de repas, un foyer-logement et une résidence médicalisée pour l'accueil des personnes nécessitant des soins ou une assistance dans les actes de la vie quotidienne.

Globalement, les effectifs (comptabilisés en équivalents temps plein) ont progressé de 149 à 188,2 agents de 1999 à 2006. Dans le même temps, le taux de vacance - qui traduit l'écart entre les emplois budgétés et postes créés, d'une part, et les postes effectivement occupés, d'autre part, - a retrouvé depuis 2004 un niveau modeste, de l'ordre de 2 à 3 % après avoir atteint et dépassé les 10 % durant la période triennale de 2001 à 2003.

S'agissant du régime indemnitaire des agents du centre communal d'action sociale, il a donné lieu à refonte et correction par suite des observations critiques formulées par la chambre, en décembre 2002, à l'issue du précédent examen de la gestion. L'analyse des délibérations prises consécutivement n'a révélé aucune anomalie ou irrégularité dans le régime indemnitaire ainsi redéfini, la prime informatique attribuée à certains agents ne pouvant y prétendre réglementairement ayant été, en particulier, supprimée dans le courant de l'année 2003.

Il a été en revanche observé que, malgré les engagements pris, le centre communal d'action sociale de Nevers n'était toujours pas en mesure de procéder annuellement à une analyse des besoins sociaux de l'ensemble de la population administrée, et notamment ceux des familles, des jeunes, des personnes âgées, des personnes handicapées et des personnes en difficulté, ainsi qui lui en est fait obligation par l'article R. 123-1 du code de l'action sociale et des familles.

Dans le cadre de l'instruction, le président du CCAS a transmis deux études réalisées en 2003 et 2004 par des étudiants accueillis en stage sur la population âgée nivernaise et sur l'accueil de jour thérapeutique. Sectorielles, ces études ne sauraient tenir lieu d'analyse annuelle des besoins sociaux telle que prévue par la réglementation.

Cependant, les bilans annuels d'activité des services se révèlent extrêmement précis et complets quant aux aides accordées. Portés à la connaissance de l'assemblée délibérante, qui en débat et réoriente en conséquence son action, ces bilans nécessiteraient un moindre travail d'exploitation et d'enrichissement pour constituer une véritable analyse des besoins sociaux de la population neversoise et donner lieu, ainsi qu'il convient, à un rapport spécifique soumis à l'examen du conseil d'administration.

2 - LA GESTION DES PRESTATIONS PAR LE CENTRE COMMUNAL D'ACTION SOCIALE DE NEVERS

2. 1.) L'absence d'un règlement des aides sociales, document unique de référence

Compte tenu de l'extrême diversité des aides gérées, quant à leur nature, objet ou destinataire, la question de l'existence d'un règlement consignait le processus décisionnel et d'attribution des aides a été examinée.

L'instruction a révélé que le CCAS de Nevers n'avait point élaboré un tel document de synthèse de règlement des aides fixant les modalités d'instruction des demandes et de constitution des dossiers, les conditions d'octroi de chacune des catégories d'aides susceptibles d'être accordées, ainsi que les procédures de prise de décision.

Par delà l'absence d'obligation légale ou réglementaire en imposant le principe, un tel règlement trouve d'autant plus son utilité que la réglementation de l'aide sociale est complexe, abondante et fluctuante. Sorte de guide des procédures, il faciliterait ainsi grandement le traitement et le suivi des dossiers par les services administratifs, et permettrait aussi de réintégrer dans le processus décisionnel l'assemblée délibérante, appelée à définir les critères d'attribution des différentes aides.

2. 2.) Un rôle pleinement assumé en matière d'aide sociale légale

Le centre communal d'action sociale constitue le service de proximité des politiques sociales et d'accueil des personnes en difficultés, du fait de l'action générale de prévention et de développement social dans la commune dont il est investi, et de l'obligation qui lui est faite d'établir et transmettre tout dossier de demande d'aide sociale, quelle que soit l'autorité en décidant ou la collectivité de prise en charge.

En conséquence de cette mission première confiée par le législateur aux centres communaux d'action sociale, l'examen de la gestion a porté plus particulièrement sur la procédure suivie par le CCAS de Nevers pour l'instruction des demandes d'admission à l'aide sociale, légale aussi bien que facultative.

S'agissant de l'aide sociale légale, les contrôles effectués n'ont révélé aucune anomalie dans le mode d'organisation et de fonctionnement du centre communal d'action sociale qui assume pleinement son rôle de service instructeur. Ainsi, en matière d'aide médicale de l'Etat, le CCAS assure un entretien préalable avec chaque personne en sollicitant le bénéficiaire, avant de rassembler les documents justificatifs de l'identité, de la résidence et des ressources, puis de transmettre, dûment signé du demandeur, le dossier ainsi constitué à la caisse de sécurité sociale concernée (caisse primaire d'assurance maladie ou caisse de mutualité sociale agricole), le CCAS étant destinataire in fine des décisions d'admission précisant, notamment, les date et période d'effet.

Pour l'aide aux personnes handicapées et l'aide aux personnes âgées qui relèvent de la compétence départementale, le rôle du CCAS tel que défini par le département de la Nièvre varie selon la prestation d'aide sociale.

Ainsi, pour l'allocation compensatrice tierce personne, les services départementaux renvoient les demandes reçues au CCAS (pour la population neversoise) aux fins de constitution du dossier d'admission (qui doit impérativement contenir une copie du livret de famille, un justificatif des ressources, un relevé d'identité bancaire). Durant le délai de deux mois imparti au CCAS pour instruire les demandes, un entretien est organisé entre l'agent instructeur et le demandeur. Le rôle du CCAS se limite ici à celui d'un simple service d'accueil et de constitution des dossiers, son avis n'étant ni sollicité, ni transmis à l'appui des demandes d'admission soumises à la décision de la commission départementale d'aide sociale qui se réunit, en moyenne, quatre fois l'an.

Pour l'aide ménagère, les demandes formalisées émanent le plus souvent des associations d'aide ménagère. Les dossiers ainsi préconstitués des bénéficiaires potentiels (documents justificatifs de l'identité et des ressources, relevé d'identité bancaire ou postal, certificat médical précisant le nombre d'heures d'intervention d'aide à domicile souhaitable) sont examinés pour avis par le CCAS avant d'être adressés aux services sociaux du département pour décision de la commission d'aide sociale. De même que l'organisme prestataire et le bénéficiaire, le centre communal d'action sociale est destinataire, pour information, des notifications d'accord de prises en charge.

Enfin, pour les demandes de placements en familles d'accueil ou en établissements des personnes handicapées, le département de la Nièvre sollicite le CCAS afin de disposer des éléments utiles à la décision, s'agissant notamment de l'assurance de la domiciliation (à Nevers), ou des contacts à établir avec les établissements, familles d'accueils et tuteurs pour réunir les justificatifs d'identité et de ressources, ou connaître des conditions de logement. L'avis du CCAS est en la matière systématiquement recueilli, même s'il ne lie pas les services sociaux du département dans leur prise de décision.

Les mêmes procédures sont suivies pour l'aide ménagère et la prise en charge des frais d'hébergement en établissement (maison de retraite, foyer-logement, unité de long séjour...) des personnes âgées. S'y ajoute cependant pour le CCAS, en matière de prise en charge des frais d'hébergement, la constitution des dossiers nécessaires à la mise en jeu de l'obligation alimentaire, dans la mesure de la compétence territoriale du CCAS, c'est-à-dire lorsque les bénéficiaires résident à Nevers ou lorsque les obligés alimentaires résident à Nevers. Outre la collecte des documents utiles, le CCAS s'assure de leur validité et de leur pertinence pour justifier de l'identité et de la filiation, de la situation de famille, des ressources et des charges des obligés alimentaires, reçus en entretien par les agents instructeurs si le souhait en est exprimé. Le dossier ainsi constitué est transmis aux services sociaux du département concerné, avec l'avis circonstancié du centre communal d'action sociale.

S'agissant de l'allocation personnalisée à l'autonomie (APA), le rôle du CCAS est extrêmement réduit, puisqu'il ne participe aucunement à l'instruction des dossiers dont il n'assure que la réception et la transmission.

Il est en revanche un véritable service instructeur pour l'allocation spéciale vieillesse ouverte aux personnes ayant atteint l'âge légal de la retraite (ou âgées de plus de 60 ans en cas d'inaptitude - reconnue - au travail), disposant de faibles ressources et ne pouvant prétendre au bénéfice d'aucun régime d'assurance vieillesse français. Les conditions d'octroi de cette allocation vieillesse sont en effet vérifiées par les agents instructeurs du CCAS au cours d'un premier entretien, à l'issue duquel le dossier d'allocation est remis au requérant, avec la liste de l'ensemble des documents justificatifs à produire à l'appui, en vue de l'organisation du second entretien d'instruction. Au terme de ce dernier, le dossier dûment rempli et constitué est signé du demandeur, auquel un récépissé de dépôt (signé du vice président du CCAS) est délivré. Le dossier est ensuite transmis à la Caisse des Dépôts et consignations, instance de décision pour l'octroi de cette allocation.

De façon générale, qu'il s'agisse des aides relevant encore de la compétence de l'Etat ou de celles transférées aux départements, le CCAS est destinataire des notifications de décisions.

Il veille à ce que ces décisions soient enregistrées, dans le dossier informatique ouvert au nom de chaque demandeur, et à ce qu'elles soient classées et archivées auprès du service assurant l'accueil des populations. Il assure en outre, la notification aux obligés alimentaires des décisions les impliquant, par remise directe en main propre (sauf défaut de présentation des intéressés aux deux convocations ordinairement adressées).

2. 3.) Une gestion peu rigoureuse de l'aide sociale facultative

L'instruction a révélé qu'en matière d'aide sociale facultative, le conseil d'administration n'avait aucunement défini les critères et les conditions d'octroi des différentes prestations accordées par le CCAS sur la base de l'article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles, qu'il s'agisse d'établir la nature ou les montants minimaux et maximaux des aides, ou encore de déterminer les justificatifs de situations à produire pour pouvoir en bénéficier. Ainsi, en définitive, seule une délibération récemment intervenue le 24 avril 2008, aux fins de fixer le champ de la délégation de pouvoir consentie au vice-président du CCAS, fait état des diverses prestations susceptibles d'être accordées au titre de l'aide sociale facultative et précise leur procédure d'attribution, sans toutefois en définir les montants.

Des informations recueillies auprès des services ordonnateurs, il apparaît que les aides accordées par le CCAS de Nevers prennent ordinairement la forme de secours en argent par mandat (remboursables ou non), de tickets-services, de la prise en charge de cartes d'autobus ou de frais de transport des demandeurs d'emploi, ou encore de secours d'urgence en espèces attribuées par les assistantes sociales.

En l'état, la procédure d'attribution de ces aides confie la responsabilité de la prise de décision individuelle aux assistantes sociales qui délivrent les secours sur la sollicitation des services sociaux et animateurs d'insertion du CCAS. Une fiche de liaison est établie par les assistantes sociales et transmise aux services d'accueil chargés de l'exécution matérielle des décisions, par remise aux bénéficiaires des tickets, titres de transports, mandats ou sommes d'argent (sur présentation d'une pièce d'identité et avec émargement par les allocataires d'un état récapitulatif).

En pratique, les secours d'urgence n'excèdent pas le montant de 75 euros ; au-delà de ce seuil et dans le cas d'une urgence avérée, la validation orale du vice-président du conseil d'administration est requise.

Aux termes de la procédure, l'ensemble des décisions d'allocation d'aides et de secours sont consignées au titre des décisions prises par le vice-président par délégation du conseil d'administration, de façon qu'il en soit rendu compte régulièrement à chacune des réunions du conseil.

Si le fonctionnement des services assumant la gestion de l'aide sociale facultative permet a priori d'assurer, au jour le jour, un traitement efficace et équitable des demandes d'allocation, il paraît hautement souhaitable que l'assemblée délibérante définisse les formes d'aides et les principes d'attribution, et que les instances exécutives du centre communal d'action sociale (président et vice-président) en précisent les conditions de mise en œuvre, de façon à guider l'action des services instructeurs et éviter toute suspicion d'aléa, contingence ou discrétion dans la prise de décision relevant, actuellement, de la seule appréciation des assistantes sociales en charge de ce secteur.

La chambre prend acte de ce que les services du CCAS travaillent « à la rédaction du prochain cadre d'attribution des aides facultatives » du fait, notamment, de la mise en place du revenu de solidarité active, ainsi qu'il a été précisé en réponse par l'ordonnateur appelé à la contradiction.

2. 4.) Une nécessaire régularisation des conditions de prise en charge des dépenses de logement, afin d'en assurer la mise en paiement effective

Lors du précédent examen de la gestion, la chambre avait constaté qu'au titre des secours, le CCAS de Nevers prenait directement en charge (en totalité ou pour partie) diverses dépenses liées au logement de personnes attestant d'une insuffisance de ressources, telles que loyers, assurances, frais d'électricité et de chauffage... La juridiction avait invité le président du CCAS à passer des conventions avec les organismes percevant ainsi directement l'aide accordée aux personnes en difficultés, afin de satisfaire aux exigences de production des documents posées par la nomenclature des pièces justificatives des paiements du secteur public local (annexée à l'article D. 1617-19 du code général des collectivités locales).

La présente instance de contrôle a révélé que, malgré les engagements pris, aucune convention n'avait été passée avec les organismes tiers qui se trouvent désintéressés par le CCAS, au titre des créances détenues à l'encontre des personnes admises à l'aide sociale. Il paraît certes établi, selon les renseignements recueillis en cours d'instruction, que les services sociaux s'assurent a minima de l'imputation sur le bon compte débiteur, par l'indication sur les mandats des références des factures qu'il s'agit de solder, et l'envoi d'une copie des factures aux organismes tiers bénéficiaires des versements. De même, il n'est pas contesté qu'à l'occasion de l'instruction de toute nouvelle demande, l'historique des aides précédemment accordées soit vérifié et validé contradictoirement avec les organismes ayant encaissé des secours du CCAS.

Si ces modalités de prise en charge et de suivi semblent de nature à éviter les erreurs d'affectation, il reste que la procédure de « tiers payant » ainsi mise en place par le centre communal d'action sociale n'est pas assurée juridiquement dans son principe et s'effectue en méconnaissance des prescriptions et contraintes de la comptabilité publique.

En effet, faute de conventions dûment conclues avec les différents organismes encaissant les aides aux lieu et place des personnes allocataires, les conditions de la subrogation ne peuvent être considérées comme remplies. Il en résulte que le comptable est fondé et même tenu de s'opposer à tout paiement entre les mains de tiers sans titre, au motif du défaut de caractère libératoire du règlement, qui implique notamment de s'assurer de la qualité du véritable créancier (de la collectivité), et à raison de l'insuffisance des justifications produites au regard des prescriptions en la matière de la nomenclature des pièces justificatives annexée à l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales (rubrique 6015).

Il serait à l'évidence extrêmement fâcheux que le manque de formalisme observé soit, pour finir, sanctionné par d'éventuelles (et opportunes) suspensions de paiement, alors qu'il s'agit de populations en situation précaire et de secours présentant bien souvent un caractère d'urgence, puisqu'alloués pour éviter les coupures d'électricité ou de gaz, l'interruption des contrats d'assurances ou encore l'engagement de procédures d'expulsions...

Permettant de sauvegarder les droits du centre communal d'action sociale comme ceux des personnes admises à l'aide sociale, par la définition préalable et précise des obligations s'imposant en retour aux organismes bénéficiaires du tiers payant, la signature de conventions s'avère en outre tout à fait nécessaire pour se préserver des risques de contentieux susceptibles de naître de la concurrence entre les privilèges légaux, les sûretés constituées, les oppositions et autres actes de poursuites des créanciers, souvent nombreux, des allocataires d'aides au titre des dépenses de logement.

En tout état de cause, pour utile qu'elle soit et ainsi qu'en ont pris l'engagement les services ordonnateurs, la simple insertion de cette procédure de « tiers payant » au règlement des aides sociales facultatives (en cours d'élaboration) ne régularisera nullement les conditions de mise en paiement au regard des contrôles obligatoires prescrits par le décret modifié n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, et justifiant en l'état du dossier que le receveur municipal suspende le paiement à raison du défaut de caractère libératoire du règlement, dans l'attente de la production de conventions établissant le droit à paiement direct des allocations entre les mains des créanciers des bénéficiaires de secours.

2. 5.) L'association à un dispositif partenarial d'attribution des aides aux personnes en situation de précarité

Associé par conventions au département de la Nièvre et à la caisse d'allocations familiales, le centre communal d'action sociale de Nevers participe au dispositif partenarial d'attribution des aides financières mis en place en faveur des populations en situation de précarité. Il est représenté à ce titre à la commission locale de coordination financière qui examine les demandes d'aides et prend les décisions d'admission ou de refus.

Ces décisions collectives, qui lient les organismes financiers associés aux dispositifs, sont systématiquement et régulièrement motivées lorsqu'elles sont négatives. Elles sont collationnées et consignées mensuellement au nombre des décisions prises par délégation par le vice-président, qui en rend compte aux membres de l'assemblée délibérante lors de chaque réunion du conseil d'administration.

* * *

