

**Chambre régionale des comptes de Languedoc Roussillon**

**Rapport d'observations définitives en date du 5 juin 2007**

**Centre communal d'action sociale de la ville de Montpellier (Hérault)**

**Destinataire : Madame le Maire de Montpellier, Présidente du Centre communal d'action sociale de la ville de Montpellier,**

**Exercices 1996 et suivants,**

**Délibérations de la chambre : 11 juillet 2006 (observations provisoires) et  
13 mars 2007 (observations définitives)**

**Réponses reçues aux observations provisoires : ordonnateur le 30  
novembre 2006, ancien ordonnateur le 6 décembre 2006.**

**Réponses reçues aux observations définitives : ordonnateur le 23 mai 2007,  
ancien ordonnateur le 1<sup>er</sup> juin 2007**

**Document devenu communicable le 9 juillet 2007**

**Rapport d'observations définitives n° 076/238 du**  
**05/06/2007**

**CENTRE COMMUNAL D'ACTION SOCIALE**  
**DE LA VILLE DE MONTPELLIER (Hérault)**

**Exercices 1996 et suivants**

<b>1- PROCEDURE .....</b>	<b>2</b>
<b>2- PRESENTATION DE L'ORGANISME .....</b>	<b>2</b>
<b>3- OBSERVATION RELATIVE A L'ORGANISATION DU CCAS.....</b>	<b>6</b>
<b>4- L'ABSENCE D'ANALYSE DES BESOINS SOCIAUX .....</b>	<b>7</b>
<b>5- L'ACTION DU CCAS EN MATIERE GERONTOLOGIQUE .....</b>	<b>8</b>
<b>6- LA GESTION DES ETABLISSEMENTS POUR PERSONNES AGEES.....</b>	<b>10</b>
<b>7- LES DYSFONCTIONNEMENTS DANS LE SUIVI DES DEPENSES DE PERSONNEL .....</b>	<b>11</b>
<b>7-1 Le coût de la décharge de fonctions.....</b>	<b>11</b>
<b>7-2 mise à disposition de salariés auprès de divers organismes .....</b>	<b>14</b>
<b>7-3 L'absentéisme .....</b>	<b>17</b>
<b>7-4 L'octroi d'avantages en nature.....</b>	<b>18</b>
<b>8- LES MODALITES D'OCTROI ET DE SUIVI DES SUBVENTIONS .....</b>	<b>19</b>
<b>9- LES REGIES .....</b>	<b>19</b>
<b>10- L'ABSENCE D'EVALUATION DES ACTIONS MENEES PAR LE CENTRE COMMUNAL</b> <b>D'ACTION SOCIALE .....</b>	<b>20</b>
<b>11- OBSERVATION CONCLUSIVE.....</b>	<b>20</b>

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : CENTRE COMMUNAL D'ACTION*  
*SOCIALE DE LA VILLE DE MONTPELLIER (Hérault)*

*Aux termes de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières « l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».*

*La chambre régionale des comptes a examiné les comptes et la gestion du centre communal d'action sociale de Montpellier (CCAS) pour les exercices 1996 et suivants.*

## 1 - PROCEDURE

L'examen de la gestion du centre communal d'action sociale de la ville de Montpellier s'est appuyé sur les comptes des exercices 1996 à 2004 et les informations collectées jusqu'à l'année 2006.

Sur cette période deux ordonnateurs se sont succédés :

- M. Georges FRECHE, Maire de Montpellier et Président du CCAS jusqu'au 21 avril 2004 ;
- Mme Hélène MANDROUX, Maire de Montpellier et Présidente du CCAS à partir du 22 avril 2004, ordonnateur actuellement en fonction.

Par ailleurs, M. André VEZINHET (jusqu'au 18 mai 1998), Mme Jacqueline BEGIN (du 19 mai 1998 au 26 avril 2001), M. Philippe SAUREL (jusqu'au 10 mars 2005), élus municipaux, ont été chargés de la vice-présidence de l'établissement.

Conformément aux dispositions de l'article R. 241-2 du code des juridictions financières, les lettres d'annonce de contrôle ont été adressées à chacun des deux ordonnateurs le 15 décembre 2005.

Un questionnaire a également été adressé le 15 décembre 2005 à l'ordonnateur en fonction. Le magistrat instructeur s'est également rendu dans les locaux du centre communal d'action sociale, notamment les 20, 26 et 27 avril 2006 et les 4 et 12 mai 2006 pour des contrôles et entretiens d'instruction sur place.

Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 22 juin 2006 avec M. Georges FRECHE, ancien ordonnateur et le 26 juin avec Mme Hélène MANDROUX, actuel ordonnateur.

Le rapport d'observations provisoires délibéré le 11 juillet 2006 a été communiqué le 29 septembre 2006 aux deux ordonnateurs qui y ont répondu par courrier enregistré le 06 décembre pour l'ancien ordonnateur et le 30 novembre pour l'ordonnateur actuellement en fonction.

## 2 – PRESENTATION DE L'ORGANISME

### a) le cadre juridique général

Le centre communal d'action sociale est un établissement public administratif communal dont le statut et les missions sont définis dans le code de l'action sociale et des familles (CASF – articles L. 123 et suivants, R. 123 et suivants).

Même si les liens avec la commune de rattachement sont très étroits, le centre communal d'action sociale a une personnalité juridique distincte et donc un conseil d'administration, un budget et un personnel propres à sa structure.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : CENTRE COMMUNAL D'ACTION*  
*SOCIALE DE LA VILLE DE MONTPELLIER (Hérault)*

L'établissement est administré par un conseil d'administration, présidé par le Maire de la commune de rattachement.

Il comprend, outre son président, des membres élus en son sein par le conseil municipal et des membres nommés par le maire parmi les personnes et associations participant à des actions de prévention et de développement social menées dans la commune.

L'article L. 123-5 précise que 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.

Il peut intervenir sous forme de prestations remboursables ou non remboursables. Il exerce des missions obligatoires et des missions facultatives.

Au titre des missions obligatoires, il participe notamment à l'instruction des demandes d'aide sociale et transmet les demandes dont l'instruction incombe à une autre autorité (services de l'Etat et du département le plus souvent).

Le centre communal d'action sociale peut créer et gérer en services non personnalisés les établissements, services sociaux et médico-sociaux accueillant notamment des enfants et mineurs, des personnes âgées, des personnes handicapées, des personnes confrontées à des difficultés en matière d'insertion professionnelle ou sociale, des familles en difficulté ou en détresse...

Le décret n° 95-562 du 6 mai 1995 relatif aux centres communaux d'action sociale, désormais codifié notamment aux articles R. 123-1, R. 123-19 et R. 123-21 du code de l'action sociale et de la famille, a précisé que les centres communaux d'action sociale doivent procéder annuellement à une analyse des besoins sociaux de l'ensemble de la population de leur ressort et notamment de ceux des familles, des jeunes, des personnes âgées, des personnes handicapées et des personnes en difficulté.

Cette analyse des besoins sociaux doit faire l'objet d'un rapport présenté au conseil d'administration. Sur la base de ce rapport, les centres communaux d'action sociale mettent en œuvre une action sociale générale telle qu'elle est définie à l'article L. 123-5 du code de l'action sociale et de la famille, et des actions spécifiques.

b) Le centre communal d'action sociale de Montpellier

Le centre communal d'action sociale de Montpellier présente, pour la période en revue, un budget principal et 9 budgets annexes qui concernent 7 établissements accueillant des personnes âgées, 1 établissement accueillant des femmes (et leurs enfants) victimes de violences conjugales (centre d'accueil et d'hébergement féminin E. Bouissonnade), et un service de soins à domicile.

Le service d'aide à domicile (aides ménagères) intégré au budget principal jusqu'en 2004 fait désormais aussi l'objet d'un dixième budget annexe.

Le montant total des dépenses figurant au compte administratif, hors budgets annexes, s'établit à 11 027 790 □ (72 337 561 F.) en 1996 contre 14 337 939 □ en 2004, soit une progression de 30% entre 1996 et 2004.

La principale recette du centre communal d'action sociale provient de la subvention versée par la Ville de Montpellier.

D'un montant de 6 278 659 □ en 2000, elle a atteint 9 025 210 □ en 2004, soit une augmentation de 43,74%.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : CENTRE COMMUNAL D'ACTION*  
*SOCIALE DE LA VILLE DE MONTPELLIER (Hérault)*

De 2004 à 2005, elle a augmenté de 15,44% (10 419 500 € en 2005).

c) Un suivi à assurer dans certains postes de dépenses

Le centre communal d'action sociale (budget principal et budgets annexes) comprend 650 agents aux métiers divers : personnel administratif, social et médico-social, personnel technique.

Pour le seul budget principal (hors établissements et services des budgets annexes), l'effectif en 1996 comprenait 190 emplois titulaires et 48 non titulaires, soit 238 agents.

En 2004, cet effectif était de 184 emplois titulaires et 23 non titulaires, soit 207 agents.

Les postes pourvus au 31 mars 2006 s'élèvent à 215 personnes dont 17 non titulaires.

Les charges de personnel constituent le poste le plus important des dépenses. Ces charges recensées au chapitre 012, se sont alourdies sur toute la période ; elles ont eu tendance à croître plus fortement en 2003, année où elles ont atteint près de 7,9 M€.

Budget global CCAS	2003	2004
- dépenses totales	11,40 M€	14,30 M€
- dépenses de personnel	7,850 M€	6,935 M€

Il convient de noter qu'en 2004, les dépenses de personnel du service d'aide ménagère, reprises désormais dans un budget annexe, s'élèvent à 1 392 091 € et ne figurent donc plus dans les dépenses du budget principal, ce qui explique cette baisse apparente des dépenses de personnel en 2004.

L'ordonnateur en fonction l'a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires « *les variations constatées sur le poids des dépenses de personnel, sont étroitement liées aux imputations budgétaires de certains postes de dépenses concernant notamment les budgets annexes, comme explicité dans le cadre de l'analyse des dépenses par grandes fonctions* ».

Le poids des dépenses de personnel dans le budget du centre communal d'action sociale appelle une vigilance particulière dans la gestion, des dysfonctionnements étant détaillés sur ce plan au point 7 ci après.

La progression des charges à caractère général a été de 28% entre 2000 et 2004 (soit 1 210 725 € en 2000 et 1 559 491 € en 2004), et de 30% entre 2003 et 2004, après avoir fléchi entre 2001 et 2003.

Le compte 67, qui enregistre notamment le déficit des budgets annexes des établissements d'hébergement pour les personnes âgées, doit également retenir l'attention en raison de sa progression sur les 5 derniers exercices.

2000	2001	2002	2003	2004
244 486 €	346 502 €	452 401 €	793 315 €	3 311 221 €

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : CENTRE COMMUNAL D'ACTION*  
*SOCIALE DE LA VILLE DE MONTPELLIER (Hérault)*

Entre 2003 et 2004, le déficit a été multiplié par 4.

Pour l'ordonnateur en fonction, ce constat doit être complété par la prise en compte de deux éléments :

- l'exercice 2004 a vu la mise en place d'un budget annexe pour le service d'aide ménagère avec une tarification ne permettant pas d'atteindre l'équilibre,

- l'exercice 2004 a enregistré le constat d'un déficit de 605.247 € pour les établissements de personnes âgées en 2002, selon le principe du décalage de 2 ans.

Il ajoute qu'il a été décidé exceptionnellement, lors du budget supplémentaire 2004, au vu d'un excédent important au budget général, d'anticiper sur la constatation des déficits de l'exercice 2003 et, partiellement, des déficits de l'année 2004. Il qualifie donc d'atypique l'année 2004 pour le total constaté au compte 67.

Le versement aux budgets des établissements de subventions de plus en plus élevées, pour atteindre 3.311.221 € en 2004, ne constituait pas néanmoins une mesure structurelle de redressement adaptée au déficit des établissements d'hébergement, appelant la mise en œuvre de mesures de gestion adaptées (cf. point 6 relatif à la mise en œuvre de l'action gérontologique).

d) L'analyse des dépenses de fonctionnement par grandes fonctions

L'action du centre communal d'action sociale s'est concentrée essentiellement sur les personnes âgées et sur les populations en difficulté -accueil, insertion, RMI-.

En €	2000	2001	2002	2003	2004
Interventions sociales (chapitre 5)	2 037 871	1 856 837	2 059 207	1 905 782	2 932 927
Personnes âgées (chapitre 6)	3 695 976	3 560 866	3 931 832	3 878 810	3 586 703

L'ordonnateur en fonction remarque que « les fonctions budgétaires auxquelles sont rattachés les différents services du centre communal d'action sociale ont fait l'objet de modifications en particulier sur l'exercice 2004. Le service des aides ménagères (70 postes) rattaché jusqu'en 2003 au budget principal (chapitre 6) a fait l'objet d'un budget annexe à compter de 2004, ce qui explique une baisse très sensible en particulier des crédits de personnel rattachés au chapitre 6 ».

De ce fait, l'ordonnateur souligne que « la prise en compte complémentaire des budgets annexes montre que l'action en direction des personnes âgées se traduit par une évolution positive sur la période ».

Ces données traduisent les deux activités essentielles du centre communal d'action sociale de Montpellier, orientées sur les personnes âgées (action gérontologique) et les publics en difficulté (lutte contre la précarité, service RMI, insertion).

L'action en direction des personnes handicapées est plus réduite. Elle s'organise autour de l'accueil et de l'information de ces personnes, des questions liées à l'accessibilité et au déplacement, actions coordonnées autour d'un chargé de mission et complétée par l'octroi de subventions à des associations.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : CENTRE COMMUNAL D'ACTION*  
*SOCIALE DE LA VILLE DE MONTPELLIER (Hérault)*

e) Les dépenses d'investissement

2000	2001	2002	2003	2004
1 060 971 □	3 120 346 □	2 828 082 □	1 710 207 □	950 921 □

Elles ont essentiellement concerné la construction et l'équipement de l'immeuble Richter, sis place Thermidor, qui abrite depuis 2002 le siège du centre communal d'action sociale, l'acquisition de matériel et mobilier pour les services en faveur des personnes âgées, et les clubs de loisirs ainsi que le financement de travaux de sécurité incendie des résidences foyers.

f) L'état de la dette

La dette a atteint 3 191 583 □ en 2001, en raison des emprunts contractés en 2000 et 2001 pour la construction et l'aménagement des nouveaux locaux du centre communal d'action sociale, puis 4 893 377 □ en 2002.

La construction de la nouvelle maison de retraite Laroque, qui se substituera à l'actuelle résidence pour personnes âgées Campériols ainsi que la reconstruction et l'extension du « *centre d'accueil et d'hébergement pour femmes Elisabeth Bouissonnade* » nécessiteront de contracter de nouveaux emprunts en 2007.

<b>3 – OBSERVATION RELATIVE A L'ORGANISATION DU CCAS</b>
--

a) le conseil d'administration

Sur la période sous revue, l'action du centre communal d'action sociale a été menée sous l'égide d'un conseil d'administration stable.

Sur les sept membres élus en 2001, six ont été renouvelés dans leur fonction par le conseil municipal lors de sa séance du 6 mai 2004, après l'élection du nouveau maire de Montpellier, président du centre communal d'action sociale. Une délibération du 12 mai 2004 du conseil d'administration du centre communal d'action sociale a installé ces membres élus.

Par délibération du 12 mai 2004, également, le conseil d'administration du centre communal d'action sociale a reconduit les administrateurs représentant les associations.

Sur les sept membres nommés, cinq sont au centre communal d'action sociale depuis 1995.

A cet égard, le dossier relatif à ces nominations, et notamment les pièces relatives à l'information des associations et aux modalités de proposition des candidatures prévues à l'article R. 123-11 du code de l'action sociale et des familles pour permettre aux diverses associations de proposer leurs représentants, notamment en 2001, n'a pu être produit en cours d'instruction par les services du centre communal d'action sociale.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : CENTRE COMMUNAL D'ACTION*  
*SOCIALE DE LA VILLE DE MONTPELLIER (Hérault)*

La chambre recommande au centre communal d'action sociale de veiller à se conformer aux dispositions en vigueur à l'occasion des prochains renouvellements du Conseil d'administration.

b) le règlement intérieur

Le règlement intérieur adopté en 1996 a été repris dans les mêmes termes en 2001 et reconduit en 2004. Il ne comporte aucun article relatif aux modes d'attribution des secours et des subventions. Il ne prévoit pas la désignation d'une commission permanente, ce qui n'est, comme le souligne l'ordonnateur dans sa réponse, qu'une possibilité offerte par le décret N°95-562 du 6 mai 1995. Il reprend les grandes règles de fonctionnement de ce décret relatives notamment à la tenue et au déroulement des séances.

Ce règlement devrait être révisé et actualisé notamment dans la mesure où il est apparu au cours de l'instruction que l'octroi des subventions était subordonné à l'avis et aux décisions d'une commission municipale, la commission solidarité, composée d'élus municipaux dont quelques uns seulement siégeaient au centre communal d'action sociale. Cette commission municipale, extérieure au centre communal d'action sociale, établissement autonome juridiquement distinct de la ville, ne pouvait dans ces conditions, prendre ces décisions ayant des conséquences sur le budget du centre communal d'action sociale qui relève de la seule compétence des membres de son conseil d'administration.

L'examen des documents produits ne permet pas de recevoir valablement l'affirmation de l'ancien ordonnateur selon laquelle « *la commission solidarité rendait des avis consultatifs et non délibératifs* ».

Dans sa réponse, l'ordonnateur actuel, également maire de Montpellier, indique que les demandes de subventions des associations, examinées pour avis et décision par la commission municipale sont pris en charge par le budget de la ville, et non du centre communal d'action sociale. La chambre prend acte de cette réponse relative à l'affectation des subventions sur le budget de la ville à compter de 2006.

La chambre note également l'engagement de l'ordonnateur concernant une nouvelle rédaction du règlement intérieur permettant d'intégrer les décisions en matière de mode d'attribution des secours et subventions.

#### 4 - L'ABSENCE D'ANALYSE DES BESOINS SOCIAUX

L'article R. 123-1 du CASF impose aux centres communaux d'action sociale de procéder annuellement à l'analyse des besoins sociaux de l'ensemble de la population qui relève de sa compétence.

Cette analyse doit faire l'objet d'un rapport présenté au conseil d'administration pour mettre en œuvre, sur cette base, l'action sociale générale et des actions spécifiques.

Or, cette disposition essentielle a été ignorée sur toute la période en revue et un tel rapport n'a pas encore été présenté au conseil d'administration.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : CENTRE COMMUNAL D'ACTION*  
*SOCIALE DE LA VILLE DE MONTPELLIER (Hérault)*

L'activité du centre communal d'action sociale apparaît en conséquence, pour l'essentiel, cantonnée dans une gestion au jour le jour de l'existant, sans prospective ni logique de projet, et sans évaluation qualitative des actions menées.

Faute d'objectifs clairement définis à partir de besoins recensés et retenus comme prioritaires dans le cadre de sa mission et de ses compétences, le centre communal d'action sociale n'a pas dégagé de lignes d'actions directrices précises, assorties d'indicateurs, qui lui auraient permis de contrôler l'adéquation et l'efficacité de ses actions en regard de l'évolution des besoins des populations ciblées.

Les débats d'orientation budgétaire mettent en évidence le fait que le conseil d'administration s'est consacré, au fil des budgets, à énoncer de grandes options d'actions : - lutter contre l'exclusion, lutter pour la résorption de l'emploi précaire, maintenir un service public de qualité à destination des montpelliérains - générales et identiques d'une année sur l'autre sans les assortir d'objectifs précis déterminés à partir de besoins repérés et hiérarchisés.

Sur la période examinée, le Conseil d'administration n'apparaît pas comme une véritable instance de décision et pilotage stratégiques et s'apparente plutôt à un organe au rôle formel.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ancien ordonnateur indique que « *la dimension sociale a irrigué l'ensemble des politiques, initiatives et actions initiées par la ville de Montpellier et son centre communal d'action sociale, qu'il s'agisse d'urbanisme, de logement, de culture, de sport, d'accueil de la petite enfance, des conditions de fonctionnement des écoles maternelles et primaires* ».

La chambre constate toutefois que la plupart des compétences ainsi énumérées relèvent davantage de l'action municipale que du champ plus spécialisé des compétences d'un centre communal d'action sociale.

De la même façon, les documents évoqués par les deux ordonnateurs dans leurs réponses, comme l'ouvrage « *Montpellier, la ville, autrement, le livre blanc de la solidarité* » (non communiqué à la chambre), daté des années 90, ainsi que la délibération programme de 1993 intitulée « *Concertation sociale = Montpellier technopole cité cœur* », ne peuvent suppléer l'absence entre 1996 et 2006 de l'analyse annuelle des besoins sociaux qui incombe aux centres communaux d'action sociale et doit être présentée aux conseils d'administration.

La chambre relève que l'ordonnateur actuel fait état pour 2006, « *d'un processus de formation des personnels dans la mise en œuvre de la procédure d'élaboration d'un tel document* » et de la « *nomination d'un attaché territorial chargé de recueillir les données sociales et de préparer le document de synthèse* ».

## 5 – L'ACTION DU CCAS EN MATIERE GERONTOLOGIQUE

Selon les récentes données démographiques de l'INSEE, la population de l'Hérault, et notamment celle de Montpellier, connaît une forte croissance, avec une forte population jeune qui côtoie cependant un nombre de plus en plus élevé de personnes âgées.

Sur le département de l'Hérault, l'augmentation de la population âgée sur la période 2000-2015 serait supérieure à 40%. De 73 539 habitants en 2000, elle passerait à 104 215 personnes en 2015 et plus de 80 000 personnes âgées résideraient dans l'agglomération de Montpellier.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : CENTRE COMMUNAL D'ACTION*  
*SOCIALE DE LA VILLE DE MONTPELLIER (Hérault)*

La ville de Montpellier sera particulièrement concernée par l'augmentation du nombre de personnes âgées, et par la plus grande dépendance de ces dernières du fait de l'allongement de la durée de vie.

Dans le cadre de son action gérontologique, le CCAS a créé et gère, outre son service d'aide à domicile (aides ménagères) sept établissements d'accueil pour personnes âgées.

	Capacité d'accueil actuelle	Date de création
- CAMPERIOLS	68	1966
- LES AUBES	94	1967
- MONTPELLIERET	80	1970
- SAINT-COME	60	1981
- M. BELORGEOT	83	1981
- LA CARRIERA	84	1988
- SG DEMANGEL	82	1996
Total	551 lits	

La capacité a globalement diminué, passant de 658 lits à l'origine à 551 actuellement, la résidence Campériols comportant, à sa création, 175 lits.

Depuis 1996, il n'y a eu aucune création de lits supplémentaires.

La résidence Campériols, inadaptée désormais, doit être remplacée par un nouvel établissement de 65 lits, et la capacité globale d'accueil demeurera inférieure en 2008 à ce qu'elle était en 1996.

La délibération relative à cette opération date du 31 octobre 2000, date à laquelle il a été décidé de passer une convention d'assistance aux études avec la Société d'Equipement de la Région de Montpellier (SERM) pour arrêter notamment le programme et l'enveloppe financière prévisionnelle.

La décision de construire ce nouvel établissement dénommé Pierre Laroque a été prise le 19 décembre 2002. Un concours restreint d'architecture a été engagé le 8 juillet 2004. L'appel d'offres relatif à la construction a été lancé le 27 septembre 2005 et ce n'est que le 3 mars 2006 que la commission d'appel d'offres s'est réunie pour l'attribution des différents lots de ce marché.

Dans sa réponse, l'ancien ordonnateur indique que « *des éléments de contexte* » ont retardé le projet, sans apporter plus de précision.

L'ouverture du nouvel établissement, annoncée pour l'année 2006 à l'occasion du débat d'orientation budgétaire de 2004, a été reportée à 2007. Elle interviendra finalement en 2008 selon la réponse de l'ordonnateur actuel qui évoque des difficultés rencontrées pour le montage, le financement du projet et pour l'attribution des marchés, éléments que la chambre n'a pu apprécier.

De même, l'ouverture d'une nouvelle résidence pour personnes âgées « *Françoise Gauffie* » pour l'accueil de 75 personnes âgées dépendantes, envisagée en 2005, est annoncée pour 2009. Dans sa réponse, l'ordonnateur actuel indique qu'un mandat d'études a été récemment confié à la SERM, pour la construction de l'immeuble.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : CENTRE COMMUNAL D'ACTION*  
*SOCIALE DE LA VILLE DE MONTPELLIER (Hérault)*

Toutefois, ces exemples mettent en lumière la difficulté du centre communal d'action sociale à mener les projets dans les délais, dans le cadre d'une programmation et d'un échéancier clairement arrêtés et d'un suivi actif.

## 6 – LA GESTION DES ETABLISSEMENTS POUR PERSONNES AGEES

La gestion déficitaire des sept établissements pour personnes âgées, mentionnée en début de rapport, illustre un manque de réactivité du centre communal d'action sociale pour la mise en œuvre des mesures de gestion et des actions correctives éventuellement nécessaires. L'absence d'une prospective n'est pas étrangère à ces dysfonctionnements.

Des directives nationales en matière de dépendance accrue des personnes âgées ont prévu de faire évoluer les maisons de retraite et certains foyers logements en EHPAD (établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes).

Ces établissements permettent de maintenir dans l'établissement les personnes âgées résidentes en perte d'autonomie et d'accueillir également des personnes âgées dépendantes qui ne peuvent plus ou ne souhaitent plus rester à leur domicile.

Ces EHPAD doivent avoir passé une convention tripartite associant l'établissement, le Conseil général et l'Etat – (DDASS)- leur permettant, à travers une tarification ternaire, de bénéficier notamment de la prise en charge des soins des résidents. Or, à la date de juin 2006, aucun des 7 établissements n'a encore pu passer cette convention faute d'avoir arrêté l'organisation interne nécessaire à cet objectif.

Les conséquences financières ont été lourdes pour le budget du centre communal d'action sociale. Un déficit croissant est apparu dans la gestion des établissements, faute de pouvoir obtenir le financement nécessaire des soins par l'assurance maladie en raison de la lenteur des établissements à préparer le projet institutionnel de leur structure, de revoir les conditions de fonctionnement nécessaires pour une meilleure qualité de la prise en charge des personnes âgées dépendantes (formalisation des projets de vie et de soins).

Ce déficit, apparent dès les comptes administratifs de l'exercice 1998, s'est creusé de plus en plus au fil des exercices suivants, les établissements allant au-delà de l'enveloppe budgétaire allouée. Ce déficit des comptes des établissements s'élevait à près de 3 M€ fin 2004. Aucune mesure n'a été prise pour le contenir, à défaut d'y remédier totalement, faute pour le conseil d'administration du centre communal d'action sociale d'arrêter, comme objectif prioritaire pour les établissements, de réunir à une date butoir les conditions nécessaires à la conclusion de la convention tripartite et de mieux respecter les enveloppes budgétaires allouées.

En versant chaque année une subvention d'exploitation de plus en plus élevée aux établissements sans l'assortir d'autres mesures de redressement, le centre communal d'action sociale n'a guère incité à un retour à l'équilibre des comptes.

L'ancien ordonnateur estime dans sa réponse au rapport d'observations provisoires que « *là où la chambre croit voir une gestion déficitaire, je vois une gestion solidaire de ces établissements* ».

Le principe d'une gestion équilibrée n'est pas antinomique de celui de solidarité, et la couverture systématique des déficits des établissements par subvention du centre communal d'action sociale réduit de fait les ressources disponibles pour d'autres actions sociales.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : CENTRE COMMUNAL D'ACTION*  
*SOCIALE DE LA VILLE DE MONTPELLIER (Hérault)*

L'adoption, pour ces établissements, de mesures propres à assurer un retour à l'équilibre de la gestion, conditionné en particulier par la conclusion des conventions tripartites, ne peut qu'être recherchée pour l'avenir.

L'ordonnateur en fonction a indiqué que « *le centre communal d'action sociale s'est résolument engagé depuis début 2006, dans la démarche de conventionnement tripartite... Par ailleurs, dans le cadre de la préparation budgétaire 2007, les ratios de personnel paramédical ont été corrigés en s'appuyant sur les données nationales en matière de prise en charge de la dépendance. Cette orientation permet de mesurer la volonté de s'inscrire désormais dans une logique de recherche d'équilibre financier, au-delà de la subvention accordée par la ville, et de réponse institutionnelle aux besoins croissants de la population âgée* ».

## 7 – LES DYSFONCTIONNEMENTS DANS LE SUIVI DES DEPENSES DE PERSONNEL

L'examen des débats d'orientation budgétaire, à défaut de documents d'évaluation annuelle des besoins évoqués au point 4, témoigne de l'absence d'analyse et de suivi des dépenses figurant au budget du centre communal d'action sociale.

Les charges de personnel, qui constituent une large part des dépenses, recouvrent des situations préjudiciables au budget, qui n'ont jamais été évoquées au sein du conseil d'administration.

Quatre points seront évoqués concernant :

- le coût de la décharge de fonctions de certains salariés,
- la mise à disposition irrégulière de salariés du centre communal d'action sociale auprès d'autres organismes,
- l'absentéisme important,
- l'octroi injustifié d'avantages en nature.

### **7-1 Le coût de la décharge de fonctions**

Deux cas ont été relevés sur la période 1996-2005 concernant 2 cadres de catégorie A, un attaché territorial et un directeur territorial, signalés au cours de l'instruction et lors des entretiens préalables avec les ordonnateurs.

a) Un attaché territorial initialement recruté au sein des services de la Ville de Montpellier, a été affecté ultérieurement au centre communal d'action sociale. Du fait de difficultés dans son activité professionnelle et, bien qu'une proposition d'affectation à une autre fonction et dans un service différent ait été suggérée à l'époque, la solution retenue a consisté à supprimer au tableau des effectifs le poste de l'intéressé. Dans ces conditions, cet agent a été mis à la disposition du Centre National de la Fonction Publique, tout en continuant d'être rémunéré par le centre communal d'action sociale de Montpellier, conformément aux textes en vigueur (article 97 bis de la loi du 26 janvier 1984 modifiée), sous la forme de la contribution obligatoire due au CNFPT.

Cette contribution s'est ainsi élevée :

- à 150% des rémunérations brutes de l'intéressé, augmentées des charges patronales, pendant les deux premières années,

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : CENTRE COMMUNAL D'ACTION*  
*SOCIALE DE LA VILLE DE MONTPELLIER (Hérault)*

- à 100% pour les 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> années, plus les charges patronales,
- à 50% des rémunérations brutes, au-delà de la 4<sup>ème</sup> année, augmentées des charges patronales.

Au total, la charge pour le budget du centre communal d'action sociale a été ainsi de 393 555,89 € pour les années 1992 à 2005.

Faute d'un reclassement soit au sein du centre communal d'action sociale, soit dans les services municipaux dont il était originaire, cet agent est resté à la charge du centre communal d'action sociale depuis 1992 et risque de faire l'objet de cette contribution financière jusqu'à son départ en retraite, du fait de l'impossibilité durable à retrouver un poste, malgré ses recherches et celles du CNFPT.

L'attention de l'ordonnateur est appelée sur le risque pour la collectivité du choix de cette procédure qui peut s'avérer très coûteuse, le reclassement de l'agent dans une autre collectivité étant très incertain.

Il convient dans de telles situations d'évaluer ce risque, d'en mesurer le coût total susceptible de demeurer à la charge de la collectivité et d'examiner les autres solutions possibles (reclassement interne, procédure de licenciement pour insuffisance professionnelle...) préalablement à l'engagement de telles mesures.

b) cette mesure a été également mise en œuvre en 2005 à l'encontre d'un directeur territorial.

Recruté en juin 2003, cet agent avait vocation à être promu au grade d'administrateur territorial ainsi que cela figure sur une fiche de synthèse émanant du centre communal d'action sociale établie lors de son recrutement.

Dès avril 2005, cet agent a été informé de son départ du poste qu'il occupait au sein du centre communal d'action sociale.

L'intéressé a été placé au 1<sup>er</sup> octobre 2005 en « *surnombre* » dans la collectivité.

Son cas a été évoqué au Comité technique paritaire du 29 août 2005. Le procès-verbal de ce comité technique paritaire en fait état au point 10 : « *suppression d'un grade de directeur territorial correspondant au poste de directeur général du centre communal d'action sociale* ».

Dans le même temps, le procès-verbal indique la création d'un grade de directeur territorial pour le poste de directeur de l'établissement pour personnes âgées St Côme (point 11) et la création d'un grade d'administrateur territorial correspondant au poste de directeur général du centre communal d'action sociale (point 12).

Il est clair qu'en ce qui concerne l'emploi de directeur général du centre communal d'action sociale, il ne s'est pas agi d'une suppression de poste mais d'une transformation du grade, correspondant au poste de directeur général du centre communal d'action sociale.

A cet égard, la procédure prévue à l'article 97 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée a été dénaturée dans la mesure où le texte parle d'emploi supprimé et non de grade.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : CENTRE COMMUNAL D'ACTION*  
*SOCIALE DE LA VILLE DE MONTPELLIER (Hérault)*

Le paragraphe I de cet article indique « *un emploi ne peut être supprimé qu'après avis du comité technique paritaire... Le délégué régional du CNFPT est rendu destinataire, en même temps que les représentants du comité technique paritaire, du procès-verbal de la séance de ce comité concernant la suppression de l'emploi. Si la collectivité ou l'établissement ne peut lui offrir un emploi correspondant à son grade, le fonctionnaire est maintenu en surnombre pendant un an. Pendant toute cette période, tout emploi créé ou vacant correspondant à son grade dans la collectivité ou l'établissement lui est proposé en priorité ; la collectivité ou l'établissement, la délégation régionale du CNFPT examinent chacun pour ce qui le concerne, les possibilités de reclassement. Est également étudiée la possibilité de détachement du fonctionnaire sur un emploi équivalent d'un autre cadre d'emplois au sein de la même collectivité ou l'établissement* ».

Or, cet agent décrit lors de son recrutement comme ayant vocation à être nommé au grade d'administrateur territorial était sous cet angle en mesure d'être maintenu à son poste de directeur.

La motivation retenue par le conseil d'administration pour « *justifier* » le recrutement d'un administrateur territorial au lieu d'un directeur territorial sur l'emploi de directeur général des services figure à la délibération DRHF05/249 du 12 septembre 2005 : l'évolution démographique de la ville, le développement des problématiques sociales et l'essor important de ses activités et de ses moyens humains et financiers y sont évoqués. Suit une énumération des services et des actions et enfin la motivation :

*«Compte tenu des évolutions constatées dans les missions et la structure organisationnelle du centre communal d'action sociale, et s'agissant d'un poste et d'une mission de haut niveau, tant en termes de management, que de partenariat institutionnel, de gestion et maîtrise d'ouvrage, il est indispensable de s'attacher les compétences d'un administrateur, ayant vocation à occuper le poste de direction générale pour développer un management à l'échelle des effectifs actuellement réunis et de la complexité des dossiers et procédures induite par des missions en forte évolution. Par délibération séparée, le conseil d'administration du centre communal d'action sociale a approuvé la création au tableau des effectifs d'un grade d'administrateur correspondant à la fonction de direction générale ».*

Nonobstant le fait que l'évolution effective du centre communal d'action sociale entre 2003 et 2005, tant sur le plan des masses financières que des ressources humaines ne paraît pas de nature à corroborer la formulation retenue, la modification du grade n'entraînait pas la suppression de l'emploi.

Un administrateur territorial a donc été recruté en faisant appel à un cabinet de consultant, pour un coût de 7 111,42 €. La chambre observe que l'annonce relative à ce recrutement est passée dans la « *Gazette des Communes* » le 11 juillet 2005 (candidatures exigées avant le 5 août 2005), soit avant que le comité technique paritaire ne soit consulté (29 août 2005).

Le nouveau directeur général a pris ses fonctions en février 2006.

Après une période d'une année en surnombre pendant laquelle le centre communal d'action sociale rémunèrera l'ancien directeur qui ne dispose ni d'un bureau, ni d'un emploi effectif au centre communal d'action sociale, l'intéressé sera mis à la disposition du CNFPT avec paiement par le centre communal d'action sociale d'une contribution égale à 150% de son salaire, augmentée des charges patronales. Comme pour le cas précédent évoqué, cette situation risque de se prolonger pendant des années.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : CENTRE COMMUNAL D'ACTION*  
*SOCIALE DE LA VILLE DE MONTPELLIER (Hérault)*

Dans sa réponse, l'ordonnateur en fonction fait état d'une faculté de l'organe délibérant de l'établissement d'en décider ainsi, argumentaire qui n'emporte pas l'adhésion de la chambre, laquelle maintient son appréciation.

Cette mise en surnombre précédant la mise à disposition auprès du CNFPT appelle donc une double observation tant sous l'angle de sa régularité que du coût qu'elle entraîne pour la collectivité, et le souhait que le centre communal d'action sociale mette fin à cette situation par une solution favorable tant à l'agent qu'au centre communal d'action sociale.

## **7-2 mise à disposition de salariés auprès de divers organismes**

### a) au comité des œuvres sociales et culturelles (« COSC »)

Un agent d'entretien à la résidence Foyer Saint-Côme a été mis à la disposition du COSC de la ville de Montpellier à compter du 11 octobre 2004. Cette mise à disposition fait l'objet d'une simple note du directeur du centre communal d'action sociale datée du 3 septembre 2004. Elle n'a pas été soumise à l'avis de la commission administrative paritaire et n'a fait l'objet ni d'un arrêté de mise à disposition transmis au représentant de l'Etat, ni d'une convention entre le centre communal d'action sociale et le COSC, organisme de droit privé.

Cette situation mériterait d'être régularisée conformément aux prescriptions du décret n° 85-1081 du 8 octobre 1985 (articles 3-4-5 et 6 notamment).

L'ordonnateur en fonction a précisé dans sa réponse que « *cette mise à disposition fera prochainement l'objet d'une présentation pour avis à la commission administrative paritaire et qu'un arrêté conforme aux dispositions réglementaires sera signé et transmis au représentant de l'Etat. Selon la même procédure, nous soumettrons également à l'avis de la CAP la mise à disposition à mi-temps d'un membre du syndicat CFDT qui assure au sein de cette association les fonctions de secrétaire* ».

### b) agents mis à la disposition d'organisations syndicales

- un agent a été mis à la disposition du syndicat UNSA sur toute la période en revue. D'après son dossier cet agent semble être détaché auprès d'une organisation syndicale depuis 1991,

- un agent technique principal est également pour toute la période 1996-2004 mis à la disposition du Syndicat CFDT, cette situation paraissant avoir pour origine l'année 1992,

- un agent technique principal à la résidence Foyer Simone Demangel a été mis à la disposition du syndicat CFDT également, position actée par simple note du 25 octobre 2004 de la directrice,

- un agent a été mis à la disposition du syndicat CGT à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2004, selon les indications d'une note signée le 16 novembre 2004 par la directrice.

Ces quatre agents figurent à « *l'état de l'effectif* » du centre communal d'action sociale en 2006. Ils sont rémunérés sur le budget principal alors qu'ils sont, à l'origine, affectés dans les foyers résidence pour personnes âgées.

Pour ces quatre mises à disposition, il n'a été apporté, ni au cours de l'instruction ni dans les réponses des ordonnateurs au rapport d'observations provisoires, preuves de l'existence d'un procès-verbal de la commission administrative paritaire, de la délibération du conseil d'administration du centre communal d'action sociale et des arrêtés individuels de mise à disposition visés par le contrôle de légalité.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : CENTRE COMMUNAL D'ACTION*  
*SOCIALE DE LA VILLE DE MONTPELLIER (Hérault)*

Ces quatre mises à disposition contreviennent aux dispositions de l'article 100 de la loi du 26 janvier 1984 et du décret n° 85-447 du 23 avril 1985.

A cet égard, cet article 100 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit que « *sous réserve des nécessités du service, les collectivités et établissements accordent des décharges d'activité de service aux responsables des organisations syndicales représentatives et mettent des fonctionnaires à la disposition de ces organisations. Dans ce dernier cas, les collectivités et établissements sont remboursés des charges salariales de toute nature correspondantes par une dotation particulière prélevée sur les ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement* » ce qui n'est pas appliqué dans le cas de ces mises à disposition.

De surcroît, cette possibilité est encadrée par le décret cité du 23 avril 1985 lequel dispose notamment que « *la mise à disposition auprès d'une organisation syndicale en application de l'article 100 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et compte tenu de l'article R. 1613-2 du code général des collectivités territoriales, est décidée, sous réserve des nécessités du service, avec l'accord du fonctionnaire et de l'organisation syndicale d'accueil, après avis de la commission administrative paritaire, par arrêté de l'autorité territoriale investie du pouvoir de nomination (article 1). L'arrêté fixe la durée de la mise à disposition et les règles de préavis pour l'application de l'article 7 ci-après. Le préavis ne peut être inférieur à un mois (article 2). L'arrêté prononçant la mise à disposition est soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat dans la région ou le département (article 3)* ».

La chambre observe également que l'article R. 1613-2 du code général des collectivités territoriales auquel ce décret de 1985 se réfère dispose que « *...le nombre total en équivalent temps plein des agents de la fonction publique territoriale mis à disposition au titre de l'article 100 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, auprès d'organisations syndicales pour exercer un mandat à l'échelon national dont les charges salariales sont remboursées par une dotation particulière prélevée sur les ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement est fixée à quatre vingt dix (90)* ».

Les quatre agents du centre communal d'action sociale mis à disposition auprès des organisations syndicales ne semblent pas, en l'état des rares documents communiqués à la chambre, exercer de mandats nationaux et donc entrer dans le cadre de ces quatre vingt dix agents de la fonction publique territoriale susceptibles d'être mis à disposition d'une manière permanente auprès des organisations syndicales dans le cadre notamment de la représentation au conseil supérieur de la fonction publique.

La chambre observe également que cette mise à disposition ne semble pas relever non plus du dispositif réglementaire relatif aux décharges d'activités de service, comme évoqué au cours de l'instruction.

En effet, le centre communal d'action sociale octroie par ailleurs un certain nombre d'autorisations d'absence et de décharges d'activités de service au titre de l'exercice du droit syndical relevant des dispositions du décret n° 85-397 du 3 avril 1985.

Un tableau, non daté, basé sur l'effectif de l'année 2000 a été fourni, indiquant les modalités de calcul des crédits d'heures ainsi alloués à chaque organisation syndicale en application des articles 14 et 16 du décret n° 85-397 du 3 avril 1985.

Or les crédits d'heures, calculés au titre des décharges d'activité de service sont inférieurs aux heures effectivement accordées aux organisations : autrement dit les organisations syndicales bénéficient non seulement de l'intégralité du crédit d'heures au titre des décharges d'activité de service mais d'un nombre d'heures supérieur au crédit réglementaire.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : CENTRE COMMUNAL D'ACTION*  
*SOCIALE DE LA VILLE DE MONTPELLIER (Hérault)*

Le nouveau calcul des crédits d'heures produit par l'ordonnateur actuel, basé sur l'effectif constaté au compte administratif 2005 (soit 666 agents), dont la validité n'est pas attestée, ne saurait justifier la période antérieure 1996-2004.

Les quatre mises à disposition viennent donc en sus des décharges d'activité de service accordées et n'en sont donc pas l'équivalent ou sa substitution, puisque ces diverses autorisations d'absence et décharges concernent d'autres agents que les quatre salariés mis à disposition.

Dans sa réponse, l'ancien ordonnateur estime que la chambre a constaté « ... *non pas que le centre communal d'action sociale aurait négligé la réglementation pour mieux limiter les droits des partenaires sociaux, mais au contraire que le centre communal d'action sociale serait allé au-delà des textes en vigueur dans l'exercice du droit syndical* ».

Cette réponse n'est pas de nature à modifier l'appréciation de la chambre quant au respect des limites posées par la loi en la matière.

Ainsi le 6<sup>ème</sup> alinéa de l'article 100 de la loi du 26 janvier 1984 précise qu' « *un décret en conseil d'Etat détermine les conditions d'application des dispositions du présent article (décret n° 85-397 du 3 avril 1985 et n° 85-447 du 23 avril 1985). Il fixe notamment les conditions et les limites dans lesquelles des décharges d'activité et des mises à disposition peuvent intervenir* ».

L'ordonnateur en fonction rappelle que les dispositions de l'article 2 du décret n° 85-397 du 3 avril 1985 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale permettent la conclusion entre l'autorité territoriale et les organisations syndicales de conditions plus avantageuses que celles énoncées dans le décret.

La chambre note sur ce point que la collectivité a effectivement mis en œuvre cet article sans toutefois produire un document attestant de la nature et du volume des conditions ainsi conclues entre l'autorité territoriale et les organisations syndicales.

Par ailleurs, l'article 2 du décret n° 85-397 ne concerne que le régime des autorisations spéciales d'absence et les décharges d'activité de service. L'article 20 de ce décret ne concerne que la mise à disposition d'agents pour la représentation des organisations syndicales au sein du Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale.

La décharge d'activité de service doit en tout état de cause faire également l'objet d'une consultation de la commission administrative paritaire et d'un arrêté individuel et émaner d'une demande de l'organisation syndicale, qui doit faire connaître à l'autorité territoriale les noms des agents qu'elle entend faire bénéficier de ces crédits d'heure.

Ces formalités n'ont pas été respectées et les arrêtés n'ont pas été produits à la chambre.

La chambre observe aussi à cet égard que le rapport annuel au comité technique paritaire (établi en application de l'article 63 de la loi du 26 janvier 1984), fourni en 2003, omet de renseigner certaines rubriques. Ainsi la case 18.27 relative aux autorisations d'absence pour participer au COSC n'est pas renseignée. La mise à disposition de deux agents (en 2003) auprès des organisations syndicales ne figure pas dans le tableau relatif aux mouvements du personnel (rubrique 5 - ligne relative aux décharges de service pour l'exercice de mandats syndicaux). Ce document ne donne donc pas une information exhaustive.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : CENTRE COMMUNAL D'ACTION*  
*SOCIALE DE LA VILLE DE MONTPELLIER (Hérault)*

L'ordonnateur en fonction n'a produit à l'appui de sa réponse aux observations provisoires aucun arrêté individuel concernant les quatre mises à disposition, mais s'est engagé à soumettre prochainement pour avis à la commission administrative paritaire la mise à disposition à temps partiel (mi-temps) d'un agent au COSC, à prendre l'arrêté de mise à disposition et à le transmettre au préfet de l'Hérault. Il n'a indiqué aucune démarche concernant les quatre agents mis à disposition des organisations syndicales, mais a annoncé qu'une nouvelle procédure sera mise en œuvre à compter de janvier 2007, afin de mieux identifier par type d'absence et par organisation syndicale le volume horaire consacré à ces activités.

La chambre recommande donc, dans le respect des dispositions réglementaires mentionnées, de mettre fin aux situations irrégulières concernant les mises à disposition, et d'assurer, comme annoncé par l'ordonnateur, un suivi des crédits d'heures, des autorisations d'absence et des décharges d'activité accordées, et d'en informer les instances délibérantes.

### **7-3 L'absentéisme**

Le rapport présenté au comité technique paritaire du 31 décembre 2003 indique pour l'année écoulée :

- 24 049 journées d'absence pour les titulaires et stagiaires,
- 4 844 journées d'absence pour les non titulaires sur emploi permanent.

Le nombre de jours travaillés par agent indiqué au rapport est de 214.

Si l'on retranche à ces chiffres les congés pour maternité et adoption, on recense pour les titulaires 22 140 jours d'absence (24 049 j – 1 909), soit, rapportés à la durée annuelle de travail par agent (214 en moyenne par agent) l'équivalent de 103,45 agents absents chaque année, soit encore sur un effectif total de 485,20 équivalent temps plein, un taux d'absentéisme de 21,32% ou encore 45,63 jours d'absence/agent.

Pour les non titulaires sur emploi permanent, hors les congés maternité, on recense 3 996 jours d'absence [4 844 – 848], soit l'équivalent de 18,67 agents absents chaque année, soit également, sur un effectif total de 79,82 agents en équivalent temps plein, un taux d'absentéisme de 23,39% ou encore 50,06 jours d'absence en moyenne par agent.

Les absences « *pour maladie* » représentent près de la moitié des journées recensées.

Ces absences, rapportées au nombre de jours de travail par agent et à l'effectif total en équivalent temps plein donnent un taux d'absentéisme de 10,65% pour les titulaires, et de 19% pour les non titulaires pour ce seul motif.

Une étude issue de la synthèse nationale des rapports au C.T.P. (analyse des bilans sociaux pour l'année 2001) indique « *qu'en 2001, les absences pour maladie, longue maladie, accident de travail ou maladie professionnelle représentaient en moyenne 19 journées par an et par agent, avec une forte variation selon la taille de l'employeur* » (source = Ministère de l'Intérieur – direction générale des collectivités locales – synthèse nationale des rapports au CTP 2001).

Les chiffres relatifs à l'absentéisme au centre communal d'action sociale de Montpellier pour 2003 (45,63 jours pour les titulaires et 50,06 jours pour les non-titulaires) sont donc très largement au dessus de ces moyennes.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : CENTRE COMMUNAL D'ACTION*  
*SOCIALE DE LA VILLE DE MONTPELLIER (Hérault)*

L'ancien ordonnateur estime qu'il convient de compléter par « *des nuances méthodologiques* » les chiffres présentés par la chambre et de tenir compte par exemple des fonctions et des grades, du nombre de jours d'ARTT suivant les métiers exercés, sans toutefois fournir d'illustration concrète infirmant l'appréciation de la chambre.

L'ordonnateur en fonction estime que « *les données rappelées dans la lettre provisoire, extraites du bilan social 2003 sont exactes* » mais que « *toutefois le calcul fait à partir de ces données du taux d'absentéisme de la collectivité paraît erroné : en effet, la base de 214 jours travaillés sur l'année, utilisée pour ce calcul ne saurait être validée, la collectivité ayant un régime d'ARTT à hauteur de 11 jours pour les agents paramédicaux des établissements et de 22 jours pour les autres agents* ».

L'ordonnateur estime que le taux d'absentéisme pour 2003 est de 14,34%, sans expliciter le mode de calcul ayant permis d'aboutir à ce chiffre.

La chambre rappelle que la base de 214 jours contestée est celle-là même utilisée dans le bilan social 2003 à la rubrique 19 « *temps de travail* » « *nombre de jours travaillés dans l'année* ».

Toutefois, la chambre note que le bilan social de l'année 2005 évoqué par l'ordonnateur en fonction « *montre une évolution très encourageante de ce taux d'absentéisme puisque le nombre total d'absences constatées s'établit à 16 285,5 jours contre 28 893 jours en 2003, soit une diminution de 44% environ* ».

Elle prend également acte des mesures prises par le centre communal d'action sociale pour prévenir un trop fort taux d'absentéisme : accompagnement psychologique des personnels exposés à des situations difficiles, formations, amélioration des conditions de travail, mise en place d'un dispositif de régime indemnitaire basé sur les fonctions, la notation mais aussi la présence au travail, contrôles médicaux diligentés à la demande des services en cas d'abus potentiels.

#### **7-4 L'octroi d'avantages en nature**

Les établissements pour personnes âgées disposent d'appartements mis à la disposition du personnel de direction

- 3 logements à Campériols
- 2 logements pour chacun des 6 autres établissements.

Ces logements de fonction sont attribués pour nécessité absolue de service aux directeurs et directeurs adjoints. Ils comprennent la gratuité de l'eau, du gaz, de l'électricité et du chauffage et ne sont pas déclarés par l'administration du centre communal d'action sociale au titre des avantages en nature.

Les arrêtés individuels portant concession des logements sur la période 1996-2004 sont pour la plupart anciens et n'ont pas toujours été actualisés lors des changements d'occupants. Dans quelques cas, l'arrêté fait même défaut. Sur la période en revue, douze personnes bénéficient de ces concessions à titre gratuit.

La chambre observe que l'octroi d'un logement de fonction aux directeurs et directeurs adjoints relève davantage de l'utilité de service que de la nécessité absolue de service, notions juridiques bien établies, dont les critères réglementaires et jurisprudentiels ne semblent pas réunis.

Elle estime en conséquence que la fourniture des logements devrait être assortie du paiement d'une redevance et des charges des diverses prestations (eau, électricité, chauffage). L'attention de l'ordonnateur est à cet égard également appelée sur l'incompatibilité entre l'octroi d'un logement de fonction pour nécessité absolue de service et le versement de certaines indemnités, telles que l'I.F.T.S. et les indemnités d'astreinte et de permanence.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : CENTRE COMMUNAL D'ACTION*  
*SOCIALE DE LA VILLE DE MONTPELLIER (Hérault)*

L'ordonnateur en fonction a indiqué dans sa réponse que des mesures correctives sont actuellement mises en œuvre afin de clarifier ces situations.

## 8 – LES MODALITES D'OCTROI ET DE SUIVI DES SUBVENTIONS

Les modalités d'octroi et de suivi des subventions appellent une observation dans la mesure où certaines subventions, telle celle attribuée à la régie municipale « *Maison pour tous* », ne font pas l'objet d'un examen préalable des comptes et de l'activité pouvant fonder l'attribution de fonds par le centre communal d'action sociale.

Ainsi, la régie municipale, déjà subventionnée en 2004 par la ville de Montpellier pour un montant de 3 821 695 € a obtenu une aide du centre communal d'action sociale de 109 763 €. Or, cette régie présentait en 2004 un excédent de 440 283 € et un résultat de clôture fin 2004 en fonctionnement de 1 111 687 € et de 176 982 € en investissement, soit un excédent global de 1 288 670 €.

La subvention de 109 763 € du centre communal d'action sociale a été attribuée sans qu'un dossier documenté permette d'identifier précisément les activités que le centre communal d'action sociale souhaitait soutenir, aucune analyse n'ayant également été faite sur l'emploi des subventions antérieures. Il en résulte une thésaurisation de ces fonds d'origine publique ainsi qu'en témoigne le résultat de clôture de cet organisme.

Plusieurs autres dossiers d'octroi de subventions témoignent de la même carence pour le suivi des fonds attribués, faute de la présence d'un rapport d'activité et d'un compte d'emploi de la subvention du centre communal d'action sociale. Lorsqu'ils sont produits, ces documents n'apparaissent pas avoir fait l'objet d'une analyse sur le fond et d'une évaluation des actions ainsi soutenues par le centre communal d'action sociale.

L'ordonnateur actuel a précisé que « *les dossiers de demande de subventions font désormais l'objet d'un dépôt auprès des services instructeurs du centre communal d'action sociale permettant ainsi l'examen préalable des comptes et de l'activité de l'organisme demandeur et que s'agissant de la Régie des Maisons pour Tous, une convention de partenariat permet de préciser les relations et les modalités de soutien financier, de contrôle et d'évaluation du centre communal d'action sociale. L'objet de la convention précise les actions justifiant le soutien financier du centre communal d'action sociale* ».

## 9 – LES REGIES

Le centre communal d'action sociale a institué un nombre important de régies d'avances et de recettes, notamment dans les établissements et dans certains services. Certaines délibérations institutives sont très anciennes (1978 pour les établissements pour personnes âgées) et n'ont été actualisées qu'au cours de l'année 2006. Il en est de même pour les arrêtés relatifs aux régisseurs. La chambre observe que les services du centre communal d'action sociale omettent de solliciter l'avis du comptable lors des créations de régie et de nomination des régisseurs et de lui adresser les pièces constitutives.

Ces régies doivent faire l'objet d'un contrôle par l'ordonnateur conformément au titre 6, chapitres 2 et 3 de l'instruction codificatrice n° 06-31-A.B.M. du 21 avril 2006. L'ordonnateur doit veiller à prendre préalablement l'avis du comptable et à lui adresser toutes les pièces indispensables à l'exercice de son propre contrôle.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : CENTRE COMMUNAL D'ACTION*  
*SOCIALE DE LA VILLE DE MONTPELLIER (Hérault)*

L'ancien ordonnateur « *constate avec satisfaction que la chambre ne relève aucun dysfonctionnement dans le maniement des fonds publics mis à disposition de la régie* ».

A cet égard, la chambre croit utile de préciser que le présent contrôle n'a pas porté, en ce qui concerne les régies, sur la conservation et le maniement des fonds et que dès lors son observation ne porte que sur les procédures et l'absence de contrôle des régies par l'ordonnateur lui-même (en sus du comptable) et ne saurait donc préjuger de l'absence d'autres dysfonctionnements.

La chambre prend acte des démarches correctives entreprises par l'ordonnateur en fonction et notamment du dispositif de renforcement des contrôles qui sera mis en œuvre par ses services.

<b>10 – L'ABSENCE D'EVALUATION DES ACTIONS MENEES PAR LE CENTRE COMMUNAL D'ACTION SOCIALE</b>
---

Le défaut d'analyse des besoins, relevé au point 4, se double d'une carence d'évaluation des actions menées.

Sur la période en revue, on note le recueil de quelques données statistiques sommaires qui ne permettent ni d'apprécier l'adéquation des actions poursuivies aux besoins des publics ni de dégager des lignes d'action prospectives.

L'action gérontologique, sous l'angle de l'effort d'équipement en places d'accueil pour les personnes âgées, citée à l'observation 5, illustre ce constat d'une réactivité limitée du centre communal d'action sociale dans ce domaine entre 1996 et 2006.

Le second grand domaine d'intervention du centre communal d'action sociale concerne la lutte contre la précarité et l'exclusion, ainsi que l'aide à l'insertion. Il a été de même administré sans indicateurs permettant d'identifier objectivement les résultats obtenus, de mesurer l'efficacité des actions menées et l'adéquation des moyens utilisés ainsi que d'asseoir une politique prospective à partir d'objectifs hiérarchisés.

L'ordonnateur affirme que cette préoccupation est formalisée par la signature de conventions d'objectifs et d'évaluation entre le centre communal d'action sociale et le département de l'Hérault et qu'au cours des prochains mois, ces dispositifs seront élargis en direction d'autres partenaires dans le cadre d'un développement du travail en réseau.

La chambre prend acte que « *d'une manière générale, la mise en œuvre de tableaux de bord et d'indicateurs d'activité constitue un objectif prioritaire du conseil d'administration du centre communal d'action sociale* ».

<b>11 – OBSERVATION CONCLUSIVE</b>
------------------------------------

Outil d'action sociale de proximité essentiel, établissement public distinct juridiquement de la ville, le centre communal d'action sociale de Montpellier n'a pas encore trouvé toute la dimension qui lui permettrait de jouer pleinement son rôle, faute d'une autonomie effective, sans réelle détermination de ses lignes d'action par son conseil d'administration et d'un pilotage connexe. Eu égard aux moyens humains et financiers de l'établissement, il appartient à l'organe délibérant de s'interroger sur les évolutions de gestion souhaitables en termes de dynamisme, de réactivité et d'efficacité, en veillant au respect des dispositions réglementaires en vigueur.

Le travail de réorganisation entrepris depuis fin 2005 et sur l'année 2006 doit s'appuyer sur un diagnostic précis des problématiques sociales de son territoire.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon  
Rapport d'observations définitives : CENTRE COMMUNAL D'ACTION  
SOCIALE DE LA VILLE DE MONTPELLIER (Hérault)*

Les priorités à définir par le conseil d'administration sur la base de l'analyse des besoins sociaux gagneront à s'inscrire dans un plan d'action précis, assis sur une programmation qui permette aux services d'assurer une évaluation objective des actions menées et des résultats obtenus.

L'ordonnateur en fonction a précisé que « *dans de nombreux domaines d'intervention, des réponses précises en terme d'organisation, de gestion ou de projets d'actions sont engagées par le conseil d'administration* ».

**Délibéré à la Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon le 13 mars 2007.**

**Réponse de l'ordonnateur aux observations définitives en application de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières :**

**- Réponse de Madame Hélène MANDROUX, maire, présidente du centre communal d'action sociale de la ville de Montpellier en date du 16 mai 2007.**

**Réponse de l'ancien ordonnateur aux observations définitives en application de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières :**

**- Réponse de Monsieur Georges FRECHE, Président de la Région Languedoc-Roussillon, en date du 16 mai 2007, reçue le 1<sup>er</sup> juin 2007.**