

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR Le 5 décembre 2000

Référence à rappeler : Greffe/LF/BA/ n°3351

Lettre recommandée avec AR n°

OBJET : Lettre d'observations définitives relative à la gestion du CCAS de Cannes.

Madame la Présidente,

La Chambre régionale des comptes a, dans sa séance du 16 novembre 2000, arrêté ses observations définitives au vu notamment des réponses adressées à ses observations provisoires.

Conformément à l'article L 241-11 du Code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Vous voudrez bien trouver ci-joint le texte intégral des observations définitives de la Chambre.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, en l'assurance de ma considération distinguée.

Le Président,

Alain PICHON

Madame Meslier de Rocan

Présidente du CCAS de Cannes

22, rue Borniol

06408 CANNES CEDEX

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

OBSERVATIONS DEFINITIVES SUR LA GESTION DU CENTRE COMMUNAL D'ACTION

SOCIALE DE CANNES (Alpes Maritimes)

Années 1993 à 1997

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion du centre communal d'action sociale de Cannes à partir de l'année 1993 qui a été attribué à Mme Tessaro et à M. Heuga, conseillers. Le président de la chambre en a informé M. Maurice Delauney, président du conseil d'administration, par lettre en date du 2 avril 1998.

L'entretien de fin d'instruction a eu lieu le 4 octobre 1999 entre M. Delauney, ordonnateur en fonctions depuis le 7 février 1997, et les rapporteurs. M. Michel Mouillot ordonnateur en onction de 1993 au 7 février 1997 a refusé l'entretien de fin d'instruction.

Dans sa séance du 3 février 2000, la chambre a arrêté ses observations provisoires. En application des dispositions de l'article R.241-12 du code des juridictions financières, elles ont été transmises dans leur intégralité au président en fonction et à Mme Jeanne Meslier de Rocan, vice-présidente du conseil d'administration pendant toute la période examinée. La réponse de Mme Meslier de Rocan, "pour le président empêché", a été enregistrée le 28 juin 2000 au greffe. Les destinataires des observations provisoires n'ont pas demandé à être entendus par la Chambre.

Après avoir entendu les rapporteurs et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la Chambre, a délibéré et adopté, le 16 novembre 2000, ses observations définitives dans la composition suivante : M. Pichon, président, MM. Besombes, Fabre, Giannini, présidents de section, Mme Girard, MM. Kovarcik ,Heuga, Bellin, conseillers, et Mme Tessaro, conseiller-rapporteur.

En application des dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par le. à son assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant leur réception. Elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Elles seront, après cette date communicables à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Le centre communal d'action sociale (CCAS), établissement public communal obligatoire à vocation sociale, est l'élément central de la politique sociale d'une commune. Les compétences obligatoires et facultatives qu'il tient du code de la famille et de l'aide sociale ont été renforcées par les décrets n°s 95-562 et 95-563 du 6 mai 1995. Ces textes lui confient le rôle d'animation de l'action générale de la prévention et du développement social dans la commune, en liaison étroite

avec les institutions publiques et privées.

Bien qu'autonome par son organisation, l'établissement ne l'est pas réellement dans l'action. Il est en situation de dépendance financière vis à vis de la commune de rattachement qui lui verse une dotation annuelle représentant, à Cannes, en moyenne 62 % de ses ressources. Dans cette ville, où la population est proportionnellement plus âgée que dans le reste du département des Alpes Maritimes (40 % de la population a plus de 60 ans), la politique sociale revêt une importance particulière pour la municipalité, ainsi qu'en témoignent les dépenses à caractère social inscrites au budget communal.

Outre les activités que les textes ont confiées à ce type d'établissement, le CCAS de Cannes gère trois foyers-logements pour personnes âgées dont il a délégué l'animation à la société d'économie mixte "Cannes-Action sociale" (SEMCAS), créée en 1992 par la ville pour être la structure de coordination des initiatives publiques et privées en matière sociale. Cette société gère également, par délégation, diverses activités à caractère social, culturel et sportif, en application des dispositions d'une convention de mandat du 15 mai 1994.

Après avoir examiné l'organisation générale, le fonctionnement et la situation financière du CCAS, la chambre a analysé ses relations avec la SEMCAS.

I - ORGANISATION GENERALE ET SITUATION FINANCIERE.

1-1 Le personnel.

L'établissement est logé dans des locaux anciens et peu fonctionnels d'un quartier populaire de Cannes. Au 31 décembre 1998, l'effectif du personnel était de 94 agents dont 73 titulaires de la fonction publique territoriale répartis en deux secteurs : 26 agents affectés dans les services fonctionnels et 68 dans les services opérationnels (action sociale, portage de repas à domicile, téléalarme, foyers-logements, notamment). Les dépenses de personnel constituent la principale charge de fonctionnement du CCAS.

1-2 La situation financière.

Globalement, la situation financière du CCAS est équilibrée, la dotation communale étant calculée pour couvrir ses besoins de financement. Son budget est essentiellement un budget de fonctionnement. En 1997 il s'élevait à 57,17 MF avant neutralisation des flux financiers croisés. Il est alimenté principalement par une dotation communale (35,57 MF) qui constitue depuis 1996 plus de 60 % des recettes de fonctionnement (62,7 % en 1999). Les ressources propres sont des produits d'exploitation (vente de repas), des produits domaniaux (location de logements), des remboursements et subventions du département et des recettes subsidiaires, notamment concessions des cimetières, "orphelins"(1), et contributions volontaires(2). Enfin, le volume des dépenses d'investissement est faible (0,94 MF), le patrimoine de l'établissement étant peu

important et nécessitant peu d'entretien.

En 1996, l'augmentation importante de la participation communale qui passe de 13,76 MF l'année précédente à 34,7 MF et se poursuit les années suivantes n'est que la traduction comptable de la décision du conseil municipal de modifier la convention du 31 octobre 1991 relative aux missions confiées par la ville à la SEMCAS (avenant du 8 août 1995) pour les confier au CCAS avec le financement correspondant.

Voir Tableau

COMMUNE			CCAS	
Subvention annuelle :	35.573.000	←————→	Produit repas :	5.636.588
« orphelins » :	168.169		Cartines scolaires :	567.597
Location standard :	15.914		Centresloisirs :	80.962
Frais téléphone :	57.148		Tickets études :	2.940
			SOLDE	
			29.255.515	
TOTAL	35.814.232		TOTAL	6.288.717

Le CCAS ayant donné mandat à la SEMCAS pour effectuer, en son nom et pour son compte, les missions que la société accomplissait jusqu'en 1995 pour la ville, l'évolution des dépenses de fonctionnement -participations et prestations- a artificiellement augmenté. Les flux financiers croisés entre les trois protagonistes gonflent le budget de l'établissement, dont les dépenses réelles de fonctionnement, après neutralisation, se sont élevées en 1997 à 19,46 MF.

Les dépenses de personnel ont progressé de 18,4 % de 1993 à 1998, soit une augmentation moyenne annuelle de la masse salariale de 4,6 %. Toutefois, cette période a été marquée par une évolution importante des structures et des missions de l'établissement qui ne sont pas sans influence sur cette augmentation.

Voir Tableau

En M.F.	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<i>Frais de personnel</i>	8,63	9,11	9,39	9,65	10,47	11,57

La chambre a également relevé que près de 50 % des subventions versées par le CCAS étaient destinées au comité social de l'établissement (210.000 F sur 467.500 F en 1997) et donc au personnel lui-même ou à leur famille, ce qui n'est pas la vocation prioritaire de ce type d'établissement.

1-3 L'attribution de subventions dans des conditions irrégulières.

Le conseil d'administration a voté les 22 mai 1995 et 20 juin 1996 des subventions à l'association

"Solidarité et Partage", pour des montants respectifs de 100.000 F et 220.000 F. Les deux séances ont été présidées par la vice-présidente du CCAS qui était également vice-présidente de l'association bénéficiaire et qui a pris part au vote. Les fonctions de cette élue dans l'association auraient dû la conduire à ne pas prendre part au conseil d'administration ; une telle participation constitue une irrégularité.

II- LES RELATIONS AVEC LA SEMCAS.

Les relations entre le CCAS et la SEMCAS ont été réglées, de 1991 à 1994, par plusieurs conventions remplacées, le 15 mai 1994, par une convention de mandat destinée à clarifier les relations entre les deux partenaires et à rassembler dans un document unique les différentes missions confiées à la société. Ces objectifs n'ont pas été totalement atteints.

2-1-De 1991 à 1994 : des conventions multiples et irrégulières.

Les principaux contrats signés pendant cette période concernent le fonctionnement du service d'aide ménagère à domicile (convention du 9 décembre 1991), le service des repas dans les clubs restaurants et l'animation dans les foyers logements (convention du 2 avril 1993). Comme pour les marchés, la chambre a relevé que ces conventions peu claires et aux dispositions hybrides, présentaient des vices graves pouvant justifier leur annulation par la juridiction administrative.

La convention pour la mise en place d'un abonnement payant au service Bel Age-Assistance a été signée le 3 décembre 1992 alors que la délibération du conseil d'administration n'est devenue exécutoire que le 18 juin 1993 ; la convention de location du rez-de-chaussée du foyer logement "Le Riou" n'est pas datée, mais l'article 2 fixe l'entrée en vigueur au 1er janvier 1992. La délibération du conseil d'administration autorisant sa signature est devenue exécutoire le 17 avril 1993.

Le défaut de caractère exécutoire de la délibération autorisant le président du conseil d'administration à signer les projets de convention à la date à laquelle il a apposé sa signature entraîne l'illégalité de ces actes pour incompétence du signataire.

La chambre appelle l'attention sur la fréquence de ces pratiques irrégulières et sur les risques juridiques et financiers qu'elles font courir à l'établissement.

2-2- La convention de mandat du 15 mai 1994.

Par convention du 15 mai 1994, le CCAS a donné mandat à la SEMCAS d'effectuer, pour son compte, contre une rémunération fixée à 2,5 % des dépenses gérées, les missions suivantes :

gestion des clubs restaurants et l'encaissement des prix de repas auprès des usagers, avec obligation de reversement des sommes perçues au régisseur de recettes du CCAS ;

gestion du service d'aide ménagère à domicile ;

animation dans les trois foyers logements et l'organisation des différentes activités ludiques, culturelles et sportives;

organisation de l'aide et l'assistance à domicile par téléphone: Bel Age assistance ;

actions de prévention et d'information, notamment contre le vieillissement.

Depuis 1996, les recettes d'exploitation afférentes aux clubs restaurants et aux activités ludiques, représentant entre 12 et 15 MF par an, sont encaissées par des agents de la SEMCAS nommés sous-régisseurs de recettes et reversées à la régie de recettes du CCAS. En ce qui concerne le service d'aide ménagère à domicile, les participations versées au titre de l'aide sociale ainsi que la part restant à la charge de l'utilisateur du service, sont versées directement au receveur municipal.

La normalisation intervenue dans l'encaissement des recettes n'ayant pas été suivie d'une restructuration des relations juridiques et financières entre les deux organismes, la présentation annuelle des comptes de la SEMCAS et du compte de mandat en ont été affectés. La société n'ayant aucune activité propre a, pour toute recette d'exploitation, sa rémunération de mandat soit environ 758.000 F, alors qu'elle enregistre dans ses comptes toutes les charges d'exploitation des services gérés et ses charges de structure. Pour pallier l'inconvénient de comptes complètement déséquilibrés, elle opère un transfert de charges vers une comptabilité annexe appelée improprement "compte de mandat" et présente un résultat comptable nul.

Ce "compte de mandat" est, en réalité, un ensemble des coûts économiques des activités gérés pour le compte du CCAS et de ses charges de structure, déduction faite de la rémunération de mandat. Or la tenue d'une véritable comptabilité de mandat, par opération ou par programme, distincte de la comptabilité de la société, les différents comptes s'articulant par un compte de liaison, s'impose au mandataire d'un organisme public lorsque le mandat s'exécute sur plusieurs années, afin que le comptable public puisse rattacher à son compte de gestion les opérations en cause appuyées des pièces justificatives prévues par le décret du 13 janvier 1983 modifié.

Outre son irrégularité formelle, cette présentation traduit la dépendance juridique et financière de la société envers l'établissement qui, à travers ce transfert de charges, finance toutes les charges de structure de la société et ses éventuelles erreurs de gestion, ce qui ne la prédispose nullement à une maîtrise des dépenses ou à la recherche d'une plus grande compétitivité.

La chambre a pris acte de la réflexion entreprise pour clarifier les relations juridiques et financières entre les deux partenaires et de l'engagement du CCAS de l'approfondir au vu des conclusions de l'étude diligentée par la ville de Cannes.

III- LA RESTAURATION DES PERSONNES AGEES.

3-1-L'organisation du service.

Par convention du 28 juillet 1994, la ville de Cannes a concédé le service de restauration municipale à la société Eurest-France, pour une durée de 15 ans commençant à courir à la date de mise en service de la cuisine centrale, fixée contractuellement au 1er septembre 1995. La restauration scolaire étant numériquement le plus gros demandeur, l'exercice comptable du concessionnaire est basé sur l'année scolaire (du 1er septembre au 31 août) et les tarifs applicables ainsi que le montant des prises en charge de la commune sont fixés par le conseil municipal pour la même période.

Les demandes de repas du CCAS sont comptabilisées avec celles de la ville. Elles représentent les repas à servir aux personnes âgées dans les clubs-restaurants et les foyers-logements, ainsi que ceux à servir au "personnel" (agents et, de temps à autre, élus locaux et administrateurs).

En application du contrat initial, le concessionnaire était chargé de percevoir le prix des repas auprès des usagers, moyennant une commission de 0,14 francs comprise dans le prix du repas. Par avenant, cette prestation a été mise à la charge du concédant sans cependant que le prix du repas en soit modifié. Ultérieurement, par convention du 26 février 1996, la ville a mandaté le CCAS, pour réaliser, en son nom et pour son compte, les opérations matérielles d'encaissement des repas auprès des usagers relevant du portage à domicile, des foyers-logements, des clubs-restaurants, et du personnel de l'établissement. Pour les clubs-restaurants, le CCAS avait déjà, par une convention en date du 15 mai 1994, subdélégué cette prestation à la SEMCAS.

Ces subdélégations en cascade ont eu pour conséquence un transfert de charges du concessionnaire vers le concédant sans modification du prix et sont responsables de certains désordres constatés par la chambre.

3-2- Une gestion peu satisfaisante.

La ville de Cannes est le seul cocontractant de la société Eurest-France et centralise toutes les commandes relevant de la restauration municipale. Cette centralisation est normale en ce qui concerne les services communaux non dotés de l'autonomie financière et de la personnalité juridique, mais pose des difficultés pour les établissements dotés d'un budget propre. Ces difficultés se sont traduites par des empiétements de compétences et des risques d'erreur de facturation.

En l'absence de lien juridique entre le CCAS et Eurest-France, le conseil municipal est seul compétent pour fixer les tarifs applicables aux différentes catégories d'usagers et décider d'éventuelles gratuités, puisqu'il prend en charge, dans le budget communal, les bonifications accordées au titre de l'aide sociale facultative. Une délibération annuelle fixe les tarifs et

compensations accordées ; elle est prise dans le cadre de l'année scolaire qui correspond aussi à l'exercice comptable de la société gestionnaire.

Or, à plusieurs reprises, le conseil d'administration du CCAS a fixé des tarifs dans le cadre de l'année civile, pour les différents bénéficiaires d'aides facultatives et parfois en des termes imprécis (en 1998, bénéficiaires de l'aide sociale facultative: entre 21,50 et 39,50 F). Ces chevauchements de compétence sont des sources d'erreurs de facturation et laissent une large part d'incertitude dans le contrôle des recettes d'exploitation.

Par ailleurs, en absence de décision du conseil municipal, s'est développée, notamment dans les foyers-logements et au CCAS, la pratique de repas gratuits appelés improprement "repas indigents" (689 en 1996), qui bénéficient surtout au personnel de l'établissement. La chambre a pris acte des dispositions prises par le conseil d'administration et visant à mettre à la charge du budget de l'établissement les repas du personnel des foyers-logements dès lors qu'ils se trouvent en service restauration, ainsi que des repas de travail des élus et techniciens chargés des affaires sociales.

3-3-La conservation par le CCAS d'une partie des sommes encaissées.

Les commandes de repas du CCAS sont comptabilisées par le concessionnaire avec celles des services communaux et facturées à la ville de Cannes qui règle le prix prévu dans la convention de concession (34,30 F en 1996). En qualité de mandataire de la commune, l'établissement doit encaisser les participations des usagers, personnes âgées et agents de ses services et reverser ces sommes dans la caisse du comptable municipal, accompagnées des pièces justificatives correspondantes. L'instruction a démontré qu'en réalité ce reversement n'est pas intégral ; les contrôles effectués sur l'exercice 1996 ont relevé quatre situations différentes.

Pour les repas servis à un tarif inférieur à 34,30 F (prix de vente unitaire du repas par la société Eurent à la ville), le CCAS reverse à la commune la totalité de la somme encaissée et celle-ci prend à sa charge la différence entre le prix facturé et la participation versée.

Pour les bénéficiaires de l'aide sociale légale, le CCAS verse à la ville la somme restant à la charge de l'usager (8,40 F) et conserve les sommes versées par le département au titre de l'aide sociale légale, soit 483.930,40 F en 1996.

Les usagers bénéficiaires de l'aide sociale facultative peuvent obtenir des repas à des tarifs préférentiels divers en fonction de leurs ressources ; en ce cas, le CCAS ne verse à la ville que les participations des usagers.

Enfin dans certains cas, notamment dans les clubs-restaurants ou pour les invités, le prix de vente du repas est supérieur au tarif facturé à la ville ; en ce cas, le CCAS verse à la ville le prix contractuel et conserve la différence.

Au total, en 1996, les titres de recettes émis par le CCAS pour la restauration collective, d'un montant de 6.128.719,90 F, n'ont fait l'objet d'un reversement au budget communal qu'à hauteur de 4.077.704,20 F, soit une différence de plus de 2 MF.

La chambre souligne que cette subvention indirecte reste inconnue des assemblées délibérantes et considère que la signature d'une convention spécifique pour la fourniture des repas au CCAS serait de nature à faire disparaître les anomalies relevées.

Le président de la chambre,

Alain Pichon

(1) Sommes en plaques ou en espèces perdues ou oubliées par les clients dans les casinos de la ville.

(2) Fondation américaine "Odysseus Foundation"