



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SANS RÉPONSE

CENTRE INTERCOMMUNAL D'ACTION SOCIALE DU CŒUR DE L'AVESNOIS (Département du Nord)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 12 juin 2018.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	4
INTRODUCTION.....	6
1 L'ORGANISATION DU CENTRE INTERCOMMUNAL D'ACTION SOCIALE DU CŒUR DE L'AVESNOIS.....	7
1.1 Rappel du cadre juridique	7
1.2 La création du CIAS du Cœur de l'Avesnois	7
1.3 La gouvernance.....	8
1.3.1 Le conseil d'administration	8
1.3.2 La qualité d'ordonnateur et le directeur.....	9
1.4 La convention de mise à disposition de moyens.....	10
1.5 Les missions du CIAS.....	10
1.6 L'analyse des besoins sociaux	11
2 L'ACTIVITÉ DU CIAS	12
2.1 Les actions d'accompagnement individuel.....	12
2.1.1 L'accompagnement des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA).....	12
2.1.2 L'accompagnement socio-professionnel depuis juillet 2017.....	13
2.1.3 Le programme « parents vers le travail »	13
2.2 Les actions collectives mises en place	14
2.2.1 Les ateliers numériques	14
2.2.2 Les quatre ateliers-chantiers d'insertion du CIAS.....	14
2.3 L'octroi de prêt	16
3 LA SITUATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE.....	17
3.1 L'autonomie du CIAS.....	17
3.1.1 Le CIAS doit être un établissement public indépendant.....	17
3.1.2 La structure budgétaire	17
3.2 L'information financière.....	19
3.2.1 Le débat d'orientation budgétaire.....	19
3.2.2 Les documents budgétaires.....	20
3.3 Fiabilité et sincérité des comptes	20
3.3.1 L'exécution budgétaire (principe de sincérité)	21
3.3.2 La dotation aux amortissements	22
3.3.3 Le rattachement des charges et des produits à l'exercice (principe d'indépendance)	22
3.4 Situation financière	23
3.4.1 Le budget du CIAS et les atténuations de charges.....	23
3.4.2 L'équilibre de la section de fonctionnement.....	23
3.4.3 La subvention d'équilibre	24
3.4.4 Les autres participations	26
3.4.5 Les charges de gestion	26
3.4.6 L'équilibre structurel et bilanciel.....	30

4 LES RESSOURCES HUMAINES.....	31
4.1 L'effectif du CIAS	31
4.1.1 Le personnel mis à disposition.....	31
4.1.2 Le personnel rémunéré	31
4.2 Le rapport sur l'état de la collectivité	32
4.3 Le temps de travail et l'absentéisme	33
4.3.1 L'organisation du temps de travail	33
4.3.2 L'absentéisme	34
4.4 Les personnes sous contrats d'insertion.....	34

SYNTHÈSE

Instauré en 2010 par une des trois communautés de communes qui ont fusionné au sein de la communauté de communes du Cœur de l'Avesnois, le centre intercommunal d'action sociale (CIAS) éponyme a été confirmé en 2012 dans la prise en charge du suivi social des bénéficiaires du revenu de solidarité active, de leur accompagnement vers l'emploi et la mise en œuvre de chantiers d'insertion.

La gouvernance de l'établissement n'appelle pas d'observation particulière, à l'exception de la fréquence des réunions de son conseil d'administration, qu'il conviendra d'augmenter pour respecter la réglementation. De plus, le CIAS n'a toujours pas réalisé d'analyse des besoins sociaux de son territoire, pourtant obligatoire.

L'information générale et financière, indispensable à l'exercice éclairé du mandat des membres de son conseil d'administration, pourrait être améliorée, au regard, notamment, de la perfectibilité des documents qui leur sont présentés à l'occasion du débat d'orientation budgétaire et tout particulièrement les données relatives aux recettes et aux dépenses, en fonctionnement comme en investissement, l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel.

Doté d'une personnalité juridique propre, son autonomie est à parfaire, notamment en veillant au caractère distinct que doivent avoir ses comptes par rapport à ceux de la communauté de communes, conformément aux articles L. 123-6 et L. 123-8 du code de l'action sociale et des familles. Sa trésorerie, notamment, ne peut être commune avec celle de son intercommunalité de rattachement.

Son activité effective n'a débuté qu'en 2014 grâce aux moyens humains et matériels mis à sa disposition par la communauté de communes. Les modalités pratiques n'ont été fixées que fin 2016 dans une convention applicable à compter du 1^{er} janvier 2017. Ainsi, l'organisme occupait jusqu'alors des locaux, utilisait du matériel, des installations et du personnel de l'intercommunalité sans contrepartie et sans convention. De ce fait, ses comptes ne reflétaient pas ses charges réelles jusque fin 2016.

Le CIAS compte 48 agents équivalents temps plein, essentiellement en contrat d'insertion, et 8 agents mis à disposition (1,75 ETP). Il n'a jamais établi de rapport sur l'état de la collectivité.

Son budget est de l'ordre d'1,3 M€. L'essentiel des dépenses et recettes concerne le personnel pour le financement duquel il bénéficie du remboursement de tiers.

Sur la période 2014 à 2016, ses dépenses, hors atténuations de charges, augmentent plus vite que ses recettes (11 % contre 8,4 %). Aussi, l'excédent brut d'exploitation et la capacité d'autofinancement deviennent négatifs en 2016. Cette situation s'améliore en 2017. Cependant, ses comptes s'équilibrent uniquement grâce à la subvention de la communauté de communes.

L'accomplissement des missions qui sont confiées au CIAS du Cœur de l'Avesnois et les actions mises en œuvre n'appellent pas d'observation. Pour assurer son activité, l'établissement public dépend quasi entièrement des projets lancés et financés en grande partie par le département du Nord, l'Etat et la caisse d'allocations familiales. Il n'a guère développé d'activité propre.

RECOMMANDATIONS

Rappels au droit (régularité) 1/2

	<i>Totalement mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 1 : réunir le conseil d'administration au moins une fois par trimestre, conformément à l'article R. 123-16 du code de l'action sociale et des familles.				X	9
Rappel au droit n° 2 : réaliser une analyse des besoins sociaux du territoire conformément à l'article R. 123-1 du code de l'action sociale et des familles.				X	11
Rappel au droit n° 3 : respecter l'autonomie de gestion du CIAS et appliquer les règles comptables conformément aux articles L. 123-6 et L. 123-8 du code de l'action sociale et des familles.				X	18
Rappel au droit n° 4 : intégrer dans le rapport d'orientations budgétaires une présentation des recettes et des dépenses, en fonctionnement comme en investissement, l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail conformément à l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales.		X			20
Rappel au droit n° 5 : remplir l'état du personnel non-titulaire ou/et en insertion conformément aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales.	X				20
Rappel au droit n° 6 : établir un inventaire des biens conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14.				X	22
Rappel au droit n° 7 : procéder au rattachement des charges et des produits conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14.	X				22

Rappels au droit (régularité) 2/2

	<i>Totalement mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 8 : adopter un rapport sur l'état de la collectivité, conformément à l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et au décret n° 97-443 du 25 avril 1997 modifié.				X	32
Rappel au droit n° 9 : adopter une délibération sur le temps de travail conformément à l'article 1 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.				X	33

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion du centre intercommunal d'action sociale du Cœur de l'Avesnois (Nord), pour les exercices 2014 et suivants, a été ouvert le 23 octobre 2017 par lettre du président de la chambre adressée à M. Alain Poyart, président de l'établissement public local et ordonnateur pendant toute la période sous revue.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 20 décembre 2017 avec l'ordonnateur.

Le contrôle a porté sur la gouvernance, les missions, le fonctionnement, les finances et les ressources humaines de l'organisme.

La chambre, dans sa séance du 12 janvier 2018, a formulé ses observations provisoires, transmises à l'ordonnateur par courrier du 23 février 2018. La vice-présidente de l'établissement, dûment habilitée, y a répondu par un courrier enregistré au greffe de la juridiction le 4 juin 2018.

Après avoir examiné sa réponse, la chambre, dans sa séance du 12 juin 2018, a arrêté les observations définitives suivantes.

1 L'ORGANISATION DU CENTRE INTERCOMMUNAL D'ACTION SOCIALE DU CŒUR DE L'AVESNOIS

1.1 Rappel du cadre juridique

Les centres communaux et intercommunaux d'action sociale sont régis par les articles L. 123-4 à L. 123-8 du code de l'action sociale et des familles (CASF) ainsi que par les articles R. 123-1 à R. 123-38 du même code. Conformément à l'article L. 123-6 du CASF, le centre d'action sociale est un établissement public administratif communal ou intercommunal. Il dispose, à ce titre, d'une personnalité juridique propre.

Le centre communal d'action sociale est institué de plein droit dans chaque commune de 1 500 habitants et plus. Sa création est en revanche facultative en deçà de ce seuil et au niveau intercommunal. Ainsi, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut créer un centre intercommunal d'action sociale (CIAS) pour exercer la compétence action sociale d'intérêt communautaire qui lui a été transférée (article L. 123-4-1 du CASF).

Les centres d'action sociale mettent en œuvre, sur la base d'un rapport d'analyse des besoins sociaux du territoire, une action sociale générale et des actions spécifiques. Ils peuvent intervenir au moyen de prestations en espèces, remboursables ou non, et de prestations en nature.

1.2 La création du CIAS du Cœur de l'Avesnois

A l'origine, un CIAS avait été créé à l'initiative de la communauté de communes du Pays d'Avesnes lors de son conseil communautaire du 23 septembre 2010, dans le but de lui confier les actions d'insertion.

Devenu par la suite le centre intercommunal d'action sociale du Cœur de l'Avesnois, il intervient sur le territoire des 44 communes et au bénéfice des 31 206 habitants¹ que regroupe la communauté de communes du Cœur de l'Avesnois, créée à compter du 31 décembre 2011 par un arrêté préfectoral du 15 décembre 2011, suite à la fusion volontaire de trois communautés de communes préexistantes².

Par délibération du 8 février 2012, cette nouvelle communauté de communes³ a confirmé l'existence du centre intercommunal d'action sociale instauré par une des communautés de communes avant la fusion, ainsi que ses compétences en insertion, fixé le nombre de membres du conseil d'administration et désigné les 16 membres délégués des communes.

¹ Recensement de l'année 2012.

² Dont la communauté de communes du Pays d'Avesnes.

³ Qui compte parmi ses compétences optionnelles « l'action sociale d'intérêt communautaire ».

Il n'a pas été décidé que les centres communaux d'action sociale, présents dans les communes du territoire, effectuent des transferts au CIAS. Ils n'interviennent d'ailleurs pas dans le même champ de compétences.

L'activité effective du CIAS démarre le 1^{er} janvier 2014, date à partir de laquelle le conseil de communauté a fixé le transfert et la mise à disposition de personnel et de locaux à Avesnes-sur-Helpe, Marbaix et Solre-le-Château, ainsi que de véhicules et matériels pour les chantiers d'insertion, de mobiliers et outils informatiques.

Cependant, une convention de mise à disposition de moyens ne sera signée que le 14 décembre 2016 entre le président de la communauté de communes, également président du CIAS, et la vice-présidente du CIAS, avec effet à compter du 1^{er} janvier 2017 et pour une durée de trois ans.

La chambre constate que la mise en œuvre effective du CIAS et l'adoption de la convention de moyens ont été tardives.

1.3 La gouvernance

La gouvernance du CIAS est définie par un règlement intérieur adopté le 9 janvier 2015 par son conseil d'administration. Il fait office de statuts. Un organigramme mis à jour tous les ans depuis 2014 présente les fonctions des agents permanents.

1.3.1 Le conseil d'administration

1.3.1.1 Composition

L'organisation et le fonctionnement du conseil d'administration du CIAS du Cœur de l'Avesnois, établissement public administratif intercommunal, sont régis par les articles L. 123-4 et suivants et R. 123-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles et par le règlement intérieur précité.

Conformément aux dispositions de l'article R. 123-28 dudit code, le conseil de communauté a, dans sa séance du 8 février 2012, fixé à 32 le nombre d'administrateurs.

La composition du conseil d'administration s'établit comme suit : 16 membres issus du conseil de communauté, dont le président de la communauté de communes président de droit du CIAS, et 16 membres nommés par le président de la communauté de communes parmi les personnes participant à des actions d'animation, de prévention et de développement social sur le territoire. Un représentant des associations de personnes âgées et de retraités du département, un représentant des associations de personnes handicapées du département, un représentant de l'union départementale des associations de familles et un représentant des associations œuvrant dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre les exclusions doivent obligatoirement y figurer.

Le mandat des administrateurs élus par le conseil de communauté et nommés par le président de la communauté de communes est d'une durée identique à celui des conseillers communautaires. Le conseil d'administration est donc modifié lors de chaque renouvellement du conseil communautaire.

La composition du conseil d'administration du CIAS n'appelle pas d'observations de la part de la chambre.

1.3.1.2 Compétences

Le conseil d'administration règle, par ses délibérations, les affaires du centre intercommunal d'action sociale, dans la limite des attributions qui lui ont été confiées par la communauté de communes dans le cadre de sa compétence « action sociale d'intérêt communautaire », telle que définie dans ses statuts.

Il doit tenir une séance par trimestre au moins⁴, sur convocation du président, soit à son initiative, soit à la demande de la majorité des membres. Au cas d'espèce, le CIAS ne respecte pas cette obligation. Il ne s'est réuni, en effet, qu'une fois en 2013, deux fois en 2014 et 3 fois en 2015, en 2016 et en 2017.

Rappel au droit n° 1 : réunir le conseil d'administration au moins une fois par trimestre, conformément à l'article R. 123-16 du code de l'action sociale et des familles.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'engage à réunir l'assemblée délibérante au moins une fois par trimestre.

1.3.2 La qualité d'ordonnateur et le directeur

L'article R. 123-3 du CASF dispose que « *le président du conseil d'administration prépare et exécute les délibérations du conseil ; il est ordonnateur des dépenses et des recettes du budget du centre et nomme les agents. Il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer une partie de ses fonctions ou sa signature au vice-président et au directeur. Le président du conseil d'administration nomme à l'emploi de directeur du centre d'action sociale. Celui-ci assiste aux réunions du conseil d'administration et de sa commission permanente et en assure le secrétariat.* »

L'article 1^{er} du règlement intérieur du CIAS reprend quasiment les mêmes termes : « *conformément aux dispositions de l'article R. 123-21 du code de l'action sociale et des familles, le conseil d'administration peut donner délégation de pouvoir du président, qui peut lui-même, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer une partie de ses fonctions ou de sa signature, au vice-président ou au directeur* ».

Aussi bien le directeur que la vice-présidente du CIAS du Cœur de l'Avesnois disposent d'une délégation de signature.

⁴ Article R. 123-16 du code de l'action sociale et des familles.

Le poste de directeur du CIAS est prévu dans le règlement intérieur⁵ du CIAS. Il lui appartient de coordonner directement l'ensemble des services.

Au cas d'espèce, le président a nommé le directeur général des services de la communauté de communes en qualité de directeur du CIAS pour 10 % de son temps de travail, dans le cadre de la convention de mise à disposition de moyens, conclue tardivement (cf. *supra*), le 14 décembre 2016 et rendue exécutoire le 24 janvier 2017.

1.4 La convention de mise à disposition de moyens

Avant la signature de cette convention, la communauté de communes du Cœur de l'Avesnois mettait à disposition du CIAS des locaux, du personnel et des équipements, gratuitement et de manière indéterminée.

Depuis 2017, la convention prévoit que l'entretien (petites et grosses réparations), les frais de fonctionnement (assurances, carburants, etc.) et le renouvellement des équipements sont pris en charge directement par le CIAS, lequel deviendra propriétaire du matériel acquis, et en supportera les frais correspondants.

A l'issue de chaque exercice comptable, la communauté de communes doit établir un état récapitulatif financier des dépenses qu'elle a supportées au titre des services mis à disposition, conformément aux clés de répartition définies. Cet état global annuel n'était pas encore établi en décembre 2017. Il ne permettait donc pas de connaître le montant du remboursement qui devait être effectué par le CIAS.

Un avenant modifiant certaines conditions financières pour le remboursement des charges a été signé le 16 juin 2017.

Ce n'est qu'en décembre 2017 que les deux premiers mandats de remboursement ont été émis à l'encontre du CIAS, qui pourtant fonctionne véritablement depuis 2014, concernant les charges des deux semestres 2017, pour un montant total de 46 235,7 €.

1.5 Les missions du CIAS

La délibération du 8 février 2012 de la communauté de communes du Cœur de l'Avesnois confirme, par 69 voix pour et 1 abstention, « la charge » déjà confiée au CIAS précédemment par la communauté de communes du Pays d'Avesnes, « *d'une part d'assurer le suivi des bénéficiaires du RSA⁶ et leur accompagnement vers l'emploi, d'autre part de mettre en œuvre les chantiers d'insertion* ».

Les missions du CIAS sont plus précisément : l'accueil du public quant à l'offre d'insertion sur le territoire de la communauté de communes, l'orientation des personnes et l'instruction des demandes de RSA ; la coordination et la mise en œuvre sur le territoire du Cœur de l'Avesnois de quatre ateliers chantiers d'insertion ; le suivi social des bénéficiaires du RSA et leur accompagnement vers l'emploi.

⁵ Articles 1, 4, 8, 9 et 15.

⁶ RSA : revenu de solidarité active.

1.6 L'analyse des besoins sociaux

Pour définir et mettre en place sa politique d'action sociale, le CIAS doit procéder à une analyse des besoins sociaux de l'ensemble de la population du territoire de son ressort et notamment ceux des familles, jeunes, personnes âgées, personnes handicapées et personnes en difficulté (art. R. 123-1 du CASF). L'analyse des besoins sociaux consiste en un diagnostic sociodémographique à partir des données d'observation sociale du territoire. Elle doit être présentée au conseil d'administration.

La chambre observe que si des diagnostics sont établis au cas par cas lors des appels à projets, aucun document global ne fait état des besoins sociaux du territoire.

Rappel au droit n° 2 : réaliser une analyse des besoins sociaux du territoire, conformément à l'article R. 123-1 du code de l'action sociale et des familles.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'engage à solliciter, dès 2019, le groupement d'intérêt public « Réussir en Sambre Avesnois » qui regroupe les missions locales du territoire, les plans locaux pour l'insertion et l'emploi et la maison de l'emploi, afin d'élaborer une analyse des besoins sociaux.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Instauré en 2010 par une des trois communautés de communes qui ont fusionné au sein de la communauté de communes du Cœur de l'Avesnois, le centre intercommunal d'action sociale a été confirmé en 2012 dans ses missions, à savoir la prise en charge du suivi social des bénéficiaires du RSA, leur accompagnement vers l'emploi et la mise en œuvre de chantiers d'insertion.

L'activité réelle du CIAS n'a débuté qu'en 2014. L'adoption d'une convention de mise à disposition de moyens a également été tardive, puisqu'elle n'est intervenue que fin 2016.

Enfin, le CIAS n'a toujours pas réalisé d'analyse des besoins sociaux de son territoire, pourtant prévue par le code de l'action sociale et des familles.

2 L'ACTIVITÉ DU CIAS

Le CIAS intervient à la fois dans le cadre d'actions d'accompagnement individuel et d'actions collectives, et plus marginalement dans l'octroi de prêts.

Le financement des activités d'insertion a fait l'objet de plusieurs conventions signées avec le département du Nord, dont la dernière, en date du 5 juillet 2016, porte sur un montant global de 514 229 € réparti sur quatre ans.

2.1 Les actions d'accompagnement individuel

2.1.1 L'accompagnement des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA)

Il est mené par des référents RSA et vise à lever les freins sociaux vers l'emploi. Il est formalisé par un contrat d'engagement réciproque que les bénéficiaires du RSA sont tenus de respecter, à défaut la sanction peut aller jusqu'à la suspension de l'allocation.

Des entretiens de suivi se déroulent au sein des locaux de la communauté de communes mais également dans ceux des partenaires (Pôle Emploi, Association régionale pour l'insertion professionnelle du public spécifique, etc.) ou encore au domicile des usagers.

Le département du Nord finance ces actions qui en 2014 et 2015, avec la mise en œuvre du nouveau programme départemental d'insertion, ont donné lieu à plusieurs appels à propositions⁷. Les missions des référents ont été recentrées sur l'aspect social, lequel consiste à suivre un portefeuille de bénéficiaires au moyen d'un soutien ponctuel, d'un accompagnement insertion et renforcé⁸.

Le CIAS a, à ce titre, obtenu du département 8 100 € pour « l'accompagnement individuel ponctuel » et 226 800 € pour « l'accompagnement individuel insertion » dont respectivement 2 700 € et 75 600 € votés pour 2018.

Depuis 2017, le département ne finance plus les postes de référents RSA mais des « actions d'accompagnement des publics ».

⁷ 2 en 2014 : de janvier à août puis de septembre à décembre et 2 en 2015 : de janvier à avril puis de mai à décembre.

⁸ Pour mener à bien ce dernier type d'accompagnement, une référente RSA du CIAS avait réalisé une VAE (valorisation des acquis de l'expérience) afin d'obtenir le diplôme d'assistante sociale.

2.1.2 L'accompagnement socio-professionnel depuis juillet 2017

Le CIAS a mis en place une nouvelle action d'accompagnement destinée à des bénéficiaires du RSA qui se positionnent sur un chantier d'insertion. L'objectif consiste à travailler le projet professionnel des participants afin que l'entrée en chantier d'insertion soit considérée comme une véritable étape dans un parcours professionnel. Cette action concerne 15 personnes en file active.

2.1.3 Le programme « parents vers le travail »

2.1.3.1 Financement

Le CIAS a bénéficié, jusqu'en décembre 2014, de subventions du département. A partir de cette date, il a répondu à un appel à projets de la caisse d'allocations familiales (CAF) intitulé « publics et territoires ». Cette action ne concerne plus exclusivement les bénéficiaires du RSA, mais un public élargi aux familles en situation de précarité rencontrant des problématiques de garde d'enfants de moins de six ans.

En 2016, le CIAS a sollicité et obtenu une subvention du département du Nord dans le cadre d'un nouvel appel à projets concernant des actions programmées entre 2016 et 2018 pour un montant de 47 500 € réparti sur quatre ans, dont 19 585 € pour 2018.

2.1.3.2 Les participations en cofinancement de la CAF du Nord

L'action « parents vers le travail », cofinancée par la CAF du Nord, définit six axes d'interventions, dont l'axe n° 2 est « d'adapter l'offre d'accueil aux besoins des publics confrontés à des horaires spécifiques, à des questions d'employabilité ou à des situations de fragilité ». Il s'agit d'un accompagnement renforcé d'allocataires du RSA rencontrant des problématiques de garde d'enfants.

La dernière convention signée en juin 2015 pour trois années, jusqu'au 31 décembre 2017, porte sur 13 543 € en 2015, 13 949 € en 2016 et 14 368 € en 2017.

Les modalités de versement de l'aide annuelle procèdent d'un acompte de 50 % pour l'année N et le solde en fonction des pièces justificatives transmises au plus tard le 30 juin N+1. D'après le directeur du CIAS, aucun financement n'est prévu pour cette action en 2018.

2.1.3.3 Partenariats

Une convention de partenariat avec la crèche « petit tambour » d'Avesnes-sur-Helpe est établie chaque année, entre 2014 et 2017, pour un montant annuel moyen de 5 000 €, afin de permettre aux parents bénéficiaires du RSA d'accéder à des heures de garde durant leurs démarches d'insertion.

D'autres partenariats sont développés avec le relais d'assistantes maternelles de la communauté de communes du Cœur de l'Avesnois, le centre social et culturel d'Avesnes-sur-Helpe, les services du département (la protection maternelle et infantile), le groupement d'intérêt public « réussir en Sambre Avesnois » et Pôle emploi.

2.2 Les actions collectives mises en place

2.2.1 Les ateliers numériques

Un atelier intitulé « de l'appréhension à la préhension » est animé conjointement par une référente RSA du CIAS et l'animateur multimédia de la communauté de communes. Il a pour objectif de faciliter l'accès au numérique des personnes en situation de précarité et de les rendre autonomes dans son utilisation pour leurs démarches personnelles et professionnelles. Ce programme bénéficie de 44 512 € du département, dont 18 226 € prévus pour 2018.

Un second atelier numérique a été mis en place au profit des salariés des chantiers d'insertion. Les thématiques abordées sont centrées sur les techniques de recherche d'emploi. Les séances se déroulent les mercredis après-midis au sein de l'espace numérique de la communauté de communes (à Marbaix puis Dompierre-sur-Helpe) ou au siège à Avesnes-sur-Helpe.

2.2.2 Les quatre ateliers-chantiers d'insertion du CIAS

L'insertion par l'activité économique a pour objet de permettre à des personnes sans emploi de bénéficier de contrats de travail pour faciliter leur insertion sociale et professionnelle. Elle met en œuvre des modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement.

2.2.2.1 L'organisation des ateliers-chantiers d'insertion

Depuis leur création au sein de la communauté de communes en 2012, puis leur transfert au CIAS en 2014, les quatre ateliers-chantiers d'insertion, dénommés « la brigade verte », « la section d'embellissement des communes du Pays d'Avesnes », « les abeilles » et « art déco », représentent une offre de service sur l'ensemble du territoire du Cœur de l'Avesnois.

Chaque atelier-chantier bénéficie d'un encadrant technique attitré, de petit matériel, d'équipements et de locaux techniques situés à Avesnes-sur-Helpe mais également à l'antenne de Solre-le-Château. Deux chargées de mission se consacrent à l'accompagnement des salariés.

Les ateliers font l'objet de bilans d'activité, d'évaluations ainsi que de bilans qualitatifs globaux. En 2016, sur 32 sorties totales, une personne a trouvé un emploi durable, soit 3 % du total, une personne était en emploi de transition, soit 3 %, cinq personnes étaient en sorties positives, soit 16 %, et sept personnes étaient en sorties dynamiques, soit 22 %. Cependant, aucun suivi pluriannuel de sortie n'est effectué.

2.2.2.2 Les financeurs des ateliers-chantiers d'insertion

Les quatre ateliers du CIAS sont financés par l'Etat et le département du Nord.

2.2.2.2.1 L'Etat

A compter de juillet 2014, les contrats unique d'insertion (CUI) et les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) ont été remplacés progressivement par des contrats à durée déterminée d'insertion (CDDI).

« L'aide aux postes d'insertion » versée par l'agence de service et de paiement, après instruction des dossiers par la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), n'est plus, depuis 2015, fonction d'un nombre de contrats à effectuer, mais d'un volume d'heures de travail « à due proportion de l'occupation du poste de travail ».

La somme forfaitaire versée par équivalent temps plein (ETP), en 2017, est de 19 655 €.

Les conventions signées par le CIAS dans ce cadre, pour les exercices 2015, 2016 et 2017, n'appellent pas d'observations de la chambre.

2.2.2.2.2 Le département

Jusqu'en avril 2015, le CIAS bénéficiait de subventions du département du Nord destinées à rémunérer le personnel chargé d'encadrer un certain nombre de bénéficiaires du RSA sous contrats d'engagement réciproque à intégrer.

Depuis mai 2015, le financement vise, non plus l'encadrement technique, mais l'accompagnement socio-professionnel destiné aux salariés bénéficiaires du RSA, à leur entrée en atelier. Trente personnes constituent la file active en 2017.

Le montant pris en charge par le département est de 187 317 €, dont 62 439 € votés pour 2018.

2.2.2.2.3 Le fonds social européen

Pour bénéficier du fonds social européen, une demande de subvention d'un montant de 45 531 € est actuellement en cours de traitement par les services du département. Elle concerne deux chantiers féminins.

2.3 L'octroi de prêt

L'article R. 123-2 du CASF⁹, dernière phrase, dispose que « *Les centres d'action sociale peuvent intervenir au moyen de prestations en espèces, remboursables ou non, et de prestations en nature.* »

Le CIAS a accordé trois prêts, en 2013, 2015 et 2017, pour des sommes modiques de respectivement 1 080 €, 457 € et 100 €, à trois salariés en ateliers, dans le cadre de leur parcours d'insertion professionnelle. Ces situations ont été évoquées en conseil d'administration et en comité d'accès.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le CIAS a assuré diverses actions d'accompagnement individuel et des actions collectives pour favoriser le retour à l'emploi de bénéficiaires du RSA, notamment au moyen de quatre ateliers-chantiers d'insertion.

Pour assurer ses missions, il bénéficie de diverses sources de financements ; essentiellement du département, de l'Etat et de la Caisse d'allocations familiales. La pérennité de plusieurs programmes dépend des moyens alloués par le département.

⁹ Repris dans le tome sur les CCAS et CIAS de la M14, chapitre 1, partie 2.

3 LA SITUATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE

3.1 L'autonomie du CIAS

3.1.1 Le CIAS doit être un établissement public indépendant

Aux termes des dispositions de l'article L. 123-6 du code de l'action sociale et des familles, « *Le centre d'action sociale est un établissement public administratif communal ou intercommunal.* » À ce titre, il dispose d'une personnalité juridique de droit public et d'une existence administrative et financière distincte de celle de la commune ou de l'intercommunalité.

Si le CIAS bénéficie d'une large autonomie dans la définition et l'exécution de ses missions, certains éléments créent toutefois une confusion et font douter de la séparation effective de la structure avec sa communauté de communes de rattachement.

3.1.2 La structure budgétaire

L'article 123-8 du CASF dispose que les règles qui régissent la comptabilité des communes sont applicables aux centres communaux et intercommunaux d'action sociale. A ce titre, ils sont régis par les articles L. 1612-1 à L. 1612-20 du code général des collectivités territoriales. En vertu de l'article L. 1612-2 de ce code, les CCAS et CIAS doivent adopter leur budget avant le 15 avril de l'exercice auquel il s'applique, ou avant le 30 avril de l'année du renouvellement des organes délibérants.

La nomenclature M14, dans son tome spécifique aux règles des CCAS et CIAS, mentionne l'article 2 du décret n° 87-130 du 26 février 1987 qui prévoit que, seuls, « *les conseils d'administration des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale dont les recettes de fonctionnement annuelles n'excèdent pas 30 489,80 €, peuvent décider que leurs opérations ne seront pas retracées dans un compte distinct et qu'elles feront l'objet d'une comptabilité annexée, soit à la comptabilité de la commune de rattachement, soit à la comptabilité de la commune membre du syndicat de communes dont le comptable exerce les fonctions de comptable du syndicat* ».

Cela signifie qu'un CIAS, dont les recettes de fonctionnement annuelles n'excèdent pas ce seuil, peut décrire ses opérations dans une comptabilité rattachée à celle de la communauté de communes, mais devra pour autant toujours constituer un budget propre, autonome, adopté par son conseil d'administration.

Sur le plan comptable, le rattachement de la comptabilité du CIAS à celle de la communauté de communes permet d'effectuer les opérations d'encaissements et de décaissements par l'intermédiaire du compte au Trésor de la communauté de communes¹⁰.

Dès lors que les recettes de fonctionnement annuelles du CIAS du Cœur de l'Avesnois ont dépassé le seuil précité de 30 489,80 €, en l'occurrence depuis 2014, il ne devait plus fonctionner avec une comptabilité rattachée.

Si le conseil d'administration du CIAS vote bien un budget et un compte administratif tous les ans, sa gestion budgétaire, comptable et financière semble plutôt fonctionner comme un budget rattaché à la communauté de communes, les mandatements du CIAS étant présentés en masse, joints à ceux de la communauté de communes, et le compte 515 au Trésor étant commun aux deux structures. De plus, l'annexe B1.2 des budgets primitifs et des comptes administratifs du CIAS, qui porte sur les « engagements hors bilan calcul du ratio d'endettement », affiche systématiquement une annuité de dette de l'exercice de l'ordre de 250 000 € et des recettes réelles de fonctionnement de plus de 11 M€, qui sont des données qui ne correspondent manifestement pas au CIAS, mais bien à la communauté de communes.

Par ailleurs, au titre des années 2014 à 2016, le directeur du CIAS, également directeur général des services de la communauté de communes, percevait sa rémunération uniquement de cette dernière y compris pour le temps consacré au CIAS, et ce en dehors de toute convention de mise à disposition, comme si le CIAS était un budget annexe de la communauté de communes.

La qualité de personnalité juridique d'un CIAS qui dispose de recettes de fonctionnement annuelles importantes doit se traduire non seulement par des organes administratifs (président, conseil d'administration), et un budget qui lui sont propres, mais également par une comptabilité et des disponibilités distinctes.

La chambre rappelle le principe de l'autonomie du CIAS et le caractère distinct que doivent avoir ses comptes par rapport à ceux de la communauté de communes, conformément aux articles L. 123-6 et L. 123-8 du code de l'action sociale et des familles.

Rappel au droit n° 3 : respecter l'autonomie de gestion du CIAS et appliquer les règles comptables, conformément aux articles L. 123-6 et L. 123-8 du code de l'action sociale et des familles.

¹⁰ Ces opérations d'encaissement et de décaissement donnent naissance à des dettes ou des créances réciproques décrites dans la comptabilité de la communauté de communes et dans celle du CIAS au moyen d'un compte dit de « liaison » 45.

3.2 L'information financière

Les dispositions relatives à l'information financière des élus et du public des communes de plus de 3 500 habitants sont applicables aux comptes du CIAS du Cœur de l'Avesnois¹¹.

3.2.1 Le débat d'orientation budgétaire

Aux termes de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales¹², un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette doit être présenté à l'organe délibérant. Ce rapport donne lieu à un débat, dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8 du même code. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique.

Les informations qui doivent figurer dans ce rapport sont précisées à l'article D. 2312-3 du code précité.

Dans les organismes de plus de 10 000 habitants, le rapport comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Il fait l'objet d'une publication, conformément à l'article D. 2312-3 C du code général des collectivités territoriales.

Les délibérations du CIAS portant sur les débats d'orientation budgétaire des années 2015, 2016 et 2017, étaient accompagnées d'un « dossier annexé » intitulé « débat d'orientation budgétaire » qui semblait correspondre au rapport d'orientations budgétaires prévu par le législateur.

Les rapports relatifs aux exercices 2015 et 2016, ne mentionnaient que l'activité antérieure, émettaient des doutes quant au financement des actions pour l'année en cours et soulignaient « le recours inévitable mais prévu au budget de la communauté de communes », sans présenter le budget en recettes et dépenses par nature ou fonction.

Celui concernant l'exercice 2017 ne présentait pas les orientations du budget 2017 en recettes et en dépenses. Il mentionnait l'activité de l'année précédente et les perspectives générales pour celle en cours. Il annonçait la mise en œuvre de la convention de moyens entre la communauté de communes et le CIAS à compter du 1^{er} janvier 2017.

Le contenu de ces rapports ne satisfaisait pas aux obligations imposées par la réglementation.

La chambre rappelle l'obligation de présenter à l'organe délibérant un rapport d'orientations budgétaires conformément à l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales comportant dorénavant les informations prévues à l'article D. 2312-3 du même code.

¹¹ L'article L. 123-8 4° du CASF dispose que « les règles qui régissent la comptabilité des communes sont applicables aux centres communaux ou intercommunaux d'action sociale ».

¹² Ces dispositions s'appliquent aux établissements publics de coopération intercommunale qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants (article L. 5211-36 du code général des collectivités territoriales).

Rappel au droit n° 4 : intégrer dans le rapport d'orientations budgétaires une présentation des recettes et des dépenses, en fonctionnement comme en investissement, l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail, conformément à l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique avoir mis à jour son rapport d'orientations budgétaires de l'année 2018. La chambre constate, au vu du document joint à l'appui de la réponse, une mise en œuvre partielle du rappel au droit en raison de l'absence de certaines informations comme celles relatives à la durée effective du travail. Elle prend cependant note de l'engagement du CIAS « de continuer de faire évoluer ce document les années suivantes ».

3.2.2 Les documents budgétaires

En vertu des articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales, les états annexés au budget et au compte administratif doivent être conformes aux maquettes budgétaires prévues par l'instruction budgétaire et comptable M14 applicable aux communes.

Au 31 décembre 2017, les documents budgétaires n'étaient pas conformes aux maquettes de présentation fixées par la réglementation. Les états annexés obligatoires étaient complétés pour ceux qui devaient l'être, sauf pour l'état du personnel non-titulaire ou/et en insertion, dans le compte administratif 2016.

Rappel au droit n° 5 : remplir l'état du personnel non-titulaire ou/et en insertion, conformément aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur justifie, pièce à l'appui, qu'il a rempli l'état du personnel dans les annexes du budget 2018.

3.3 Fiabilité et sincérité des comptes

La fiabilité des comptes est garante de l'image fidèle de la situation financière et patrimoniale d'une collectivité ou d'un établissement. Son examen par la chambre a pour objet de s'assurer que l'assemblée délibérante et l'exécutif bénéficient de documents fiables leur permettant, au besoin, d'orienter la politique mise en œuvre et d'en modifier, le cas échéant, les équilibres et les priorités.

Conséquence d'une absence de convention de mise à disposition de moyens suite au transfert de la compétence « action sociale » de la communauté de communes du Cœur de l'Avesnois, le CIAS ne possède aucun actif immobilisé, affecté, délégué ou concédé.

Il occupe des locaux et utilise du matériel et des installations de la communauté de communes sans contrepartie et sans convention de mise à disposition jusqu'au 31 décembre 2016. Il ne supporte pas les charges des fluides (chauffage, eau, électricité).

Ses comptes ne reflétaient donc pas les coûts réels de son fonctionnement jusqu'à l'exercice 2017.

3.3.1 L'exécution budgétaire (principe de sincérité)¹³

Une prévision des recettes et des dépenses aussi juste que possible participe de la sincérité budgétaire et de l'équilibre réel du budget, conformément aux dispositions de l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales.

En section de fonctionnement, le taux d'exécution des dépenses et recettes s'améliore au cours de la période. Il passe de 94,3 % à 98,3 % pour les dépenses et de 94,5 % à 97,7 % pour les recettes. Les charges sont atténuées par le remboursement pour les contrats d'insertion, en moyenne de 748 800 € tous les ans de 2014 à 2016, soit de près de 65 % des dépenses réelles totales. Les charges de personnel atteignent près de 91 % des charges réelles totales du budget.

Les recettes comportent, en plus des atténuations de charges, la subvention d'équilibre de la communauté de communes, laquelle représente près de 57 % (254 000 € en moyenne) des recettes réelles nettes des atténuations de charges sur les exercices 2015 et 2016.

En section d'investissement, les enjeux financiers sont peu significatifs. Les taux de réalisation sont faibles et se dégradent, les dépenses passant de 59 % à 9,4 %, et les recettes de 62,7 % à 26,9 % entre 2014 et 2016.

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe tant à l'ordonnateur qu'au comptable public. Le premier est notamment chargé du recensement des biens et de l'identification de leur valeur ; à ce titre, il tient l'inventaire, qui justifie la nature, la date et la valeur d'acquisition des biens.

Le CIAS ne dispose pas d'inventaire. L'état de l'actif du comptable arrêté au 31 décembre 2016 s'élève à 6 191,12 € en valeur nette pour 7 880,92 € de valeur brute. Il correspond aux dépenses d'équipement depuis 2014 en matériel d'entretien d'espaces verts et matériel informatique.

Pour satisfaire à l'obligation de tenue d'inventaire, l'ordonnateur pourrait s'inspirer de l'instruction interministérielle relative aux modalités de recensement des immobilisations et à la tenue de l'inventaire et de l'état de l'actif pour les instructions budgétaires et comptables M14, M52, M57, M71 et M4 en date du 27 mars 2015 et du guide des opérations d'inventaire qui lui est annexé.

¹³ Les montants des crédits indiqués ne prennent pas en compte les atténuations de charges de personnel notamment en insertion.

Rappel au droit n° 6 : établir un inventaire des biens, conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'engage à établir, dès 2019, un inventaire des biens de l'organisme.

3.3.2 La dotation aux amortissements

Les dotations aux amortissements correspondent aux dépenses d'équipement réalisées en 2015 pour du matériel d'entretien des espaces verts (environ 1 000 €) et en 2016 pour 1 234 €.

3.3.3 Le rattachement des charges et des produits à l'exercice (principe d'indépendance)

Ce mécanisme comptable a pour but d'assurer le respect du principe d'indépendance des exercices. Il permet d'intégrer dans le résultat de fonctionnement toutes les charges qui s'y rapportent.

Les charges à payer sont des charges consommées sur l'exercice N (le service a été fait - le bien livré ou le service rendu) alors que l'enregistrement en comptabilité générale n'a pas encore été constaté. La facture parvenant à la collectivité, après la clôture de l'exercice, un mandat doit être émis sur l'exercice N pour réaliser ce rattachement et mouvementer le compte de classe 6 par un compte de tiers dédié. Sur l'exercice N+1, le rattachement de charges est annulé (contrepassation) puis un nouveau mandat est émis à réception de la facture.

Jusqu'en 2017, malgré l'obligation réglementaire, le CIAS ne pratiquait pas le rattachement des charges et des produits, les comptes dédiés n'étant pas mouvementés.

Rappel au droit n° 7 : procéder au rattachement des charges et des produits, conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a fourni un document montrant qu'il procède, depuis 2018, au rattachement des charges et des produits.

3.4 Situation financière

3.4.1 Le budget du CIAS et les atténuations de charges

Le tableau ci-dessous retrace les recettes et dépenses du CIAS, en fonctionnement et en investissement.

Tableau n° 1 : Le budget réalisé du CIAS¹⁴

(en €)	2014	2015	2016	2017 définitif
Fonctionnement				
Dépenses réelles	1 117 081	1 259 651	1 098 759	1 257 306
Recettes réelles	1 124 840	1 261 639	1 097 639	1 273 771
Investissement				
Dépenses réelles	5 912	1 326	1 100	18 325
Recettes réelles	NC	6 212	1 129	180
Montant des atténuations de charges	776 806	749 620	720 030	813 924

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion.

La situation financière du CIAS est examinée hors atténuations des charges de personnel.

3.4.2 L'équilibre de la section de fonctionnement

Sur la période 2014 à 2016, les produits de gestion ont augmenté de 8,4 %, passant de 348 000 € à 377 139 €, tandis que les charges de gestion sont en hausse de 11 %.

Le CIAS dégager un excédent brut de fonctionnement¹⁵ très erratique. Il passe de 7 760 € en 2014, à - 1 209 € en 2016. Cependant, il atteint + 16 045 € en 2017.

La capacité d'autofinancement (CAF)¹⁶ brute¹⁷ diminue de 11 % sur la même période et devient négative, à - 1 120 € en 2016, avant de remonter à 16 465 € en 2017.

¹⁴ Les données 2017 sont devenues définitives après la phase de contradiction conduite sur la base du rapport d'observations provisoires.

¹⁵ C'est la différence entre les recettes liées à l'activité seule de l'établissement et les charges.

¹⁶ La capacité d'autofinancement correspond à l'ensemble des ressources financières générées par les opérations de gestion de l'établissement et dont il pourrait disposer pour couvrir ses besoins financiers. Elle mesure la capacité de ce dernier à financer sur ses propres ressources les besoins liés à son existence, tels que les investissements. Elle représente donc l'excédent de ressources internes dégagées par l'activité de l'établissement et peut s'analyser comme une ressource durable.

¹⁷ Le montant de Caf brute est égal au montant de Caf nette.

**Tableau n° 2 : L'équilibre de la section de fonctionnement –
excédent brut et capacité d'autofinancement**

(en €)	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne 2014- 2016	BP 2017	Réalisé 31/12/2017	Var. annuelle moyenne 2014- 2017
Ressources fiscales propres (impôt sur les spectacles)	0	0	0	0	0	0	NC
+ Ressources d'exploitation	6 500	305 000	203 500	459,53 %	353 012	294 363	256,4 %
= Produits "flexibles" (a)	6 500	305 000	203 500	459,53 %	353 012	294 363	256,4 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	341 534	201 128	173 639	- 28,70 %	206 765	165 064	- 21,5 %
= Produits "rigides" (b)	341 534	201 128	173 639	- 28,70 %	206 765	165 064	- 21,5 %
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	0	0		17 150	0	NC
= Produits de gestion (a+b+c = A)	348 034	506 128	377 139	4,10 %	576 927	459 426	9,7 %
Charges à caractère général	40 805	50 201	43 110	2,79 %	203 843	176 211	62,8 %
+ Charges de personnel	299 469	260 153	335 239	5,80 %	348 700	267 171	- 3,7 %
= Charges de gestion (B)	340 274	310 353	378 349	5,45 %	552 543	443 382	9,2 %
Charges de personnel nettes des atténuations/ charges courantes nettes atténuations	88,01 %	83,82 %	88,61 %	0,34 %	63,11 %	60,3 %	NC
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	7 760	195 775	- 1 209	NC	24 384	16 045	27,4 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>2,2 %</i>	<i>38,7 %</i>	<i>- 0,3 %</i>	NC	<i>4,23 %</i>	<i>3,5 %</i>	NC
+/- Autres produits et charges exceptionnels. Réels	0	-193 786	89	NC	- 2 793	420	NC
= CAF brute	7 760	1 989	- 1 120	NC	21 591	16 465	28,5 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>2,2 %</i>	<i>0,4 %</i>	<i>- 0,3 %</i>	NC	<i>3,74 %</i>	<i>3,6 %</i>	NC

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion.

NC : non communiqué.

Le CIAS n'ayant pas de dette, ses capacités d'autofinancement brute et nette sont équivalentes. Une capacité d'autofinancement négative, comme c'était le cas en 2016, ne permettrait pas d'envisager d'investissement sur des fonds propres si la situation devait se reproduire à l'avenir.

3.4.3 La subvention d'équilibre

La subvention versée par la communauté de communes du Cœur de l'Avesnois constitue la principale ressource de fonctionnement du CIAS. Elle représentait 59,5 % des produits de fonctionnement en 2015 et 65,5 % en 2016. Elle couvre ainsi une part conséquente des dépenses (près de 60 % des dépenses réelles de fonctionnement en 2015, 54 % en 2016).

L'existence de cette recette est conforme à la réglementation. Selon l'article R. 123-25 du CASF, les recettes d'exploitation et de fonctionnement du centre d'action sociale peuvent comprendre notamment les subventions versées par la commune ou l'intercommunalité, les CCAS et CIAS étant financés par la collectivité de rattachement.

Tableau n° 3 : La subvention d'équilibre

(en €)	2014	2015	2016	2017
Subvention d'équilibre versée	6 500	305 000	203 500	278 123
Subvention d'équilibre prévue au budget primitif	103 040	394 083	173 000	353 012
Subvention versée / Subvention prévue	6,3 %	77,4 %	117,6 %	78,8 %

Source : chambre régionale des comptes d'après les documents budgétaires du CIAS.

La subvention est déterminée au regard des besoins estimés et calculée lors de l'élaboration des budgets primitifs.

Cependant, la subvention versée peut varier par rapport aux prévisions budgétaires car elle doit correspondre aux besoins de financement ponctuels et réels du CIAS qui sont difficiles à appréhender.

Le montant de 305 000 € versé en 2015 au CIAS est particulièrement élevé. Il tient compte des charges exceptionnelles de plus de 193 000 € correspondant au remboursement du trop-perçu à l'Agence de services et de paiements¹⁸ des aides aux postes à l'insertion en 2014. Il couvre également la baisse de plus de 42 % du financement du département due à la réforme de l'insertion en 2014.

En 2016, la subvention permet de financer l'augmentation des charges de personnel notamment sur les postes d'encadrement des chantiers d'insertion et une nouvelle baisse de près de 20 % des financements du département du Nord.

En 2017, la subvention d'équilibre versée est en nette augmentation, de 36,7 % par rapport à celle versée en 2016. Elle tient compte des nouvelles dépenses à la suite de la signature de la convention de mise à disposition de moyens par la communauté de communes du Cœur de l'Avesnois, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017. Chaque dépense supplémentaire est financée par l'augmentation de la subvention.

Le déficit du CIAS, pris en charge par la communauté de communes jusque fin 2016, n'est pas le résultat de la prise en charge des contrats en insertion, activité principale de l'établissement, mais la conséquence du défaut d'anticipation de ses charges propres de fonctionnement et de celles des personnels assurant l'administration.

Le CIAS est majoritairement dépendant financièrement de la communauté de communes du Cœur de l'Avesnois.

¹⁸ L'Agence de services et de paiement (ASP) est un établissement public interministériel. C'est un organisme payeur et un opérateur public contribuant à la mise en œuvre de politiques publiques européennes, nationales et locales.

3.4.4 Les autres participations

Après la subvention d'équilibre de la communauté de communes, le principal financeur des actions du CIAS est le département du Nord suivi, dans une moindre mesure, par la Caisse d'allocations familiales du Nord (CAF). Ces financements sont soumis à des conventions avec des objectifs de résultats.

Tableau n° 4 : Les autres participations en ressources

(en €)	2014	2015	2016	BP 2017	Réalisé 31/12/2017
Participations	341 534	201 128	173 639	206 765	165 064
<i>dont régions</i>	0	0	0	2 000	0
<i>dont départements</i>	336 638	194 298	156 420	183 422	151 108
<i>dont autres organismes</i>	4 896	6 830	17 220	21 343	13 956
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	341 534	201 128	173 639	206 765	165 064

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion.

Les ressources issues de ces participations ont diminué de près de 50 % entre 2014 et 2016, passant de 341 534 € à 173 639 €. Le financement du département du Nord a baissé de 54 %, tandis que celui de la CAF du Nord a été multiplié par 2,5.

Les participations représentent 40 % des produits de gestion en 2015, année plancher, et plus de 98 % en 2014, année plafond, permettant cette année-là de limiter la subvention d'équilibre de la communauté de communes à 6 500 €, alors qu'elle était prévue à hauteur de 103 040 €.

Elles représentent 46 % des produits de gestion en 2016 et 35,9 % en 2017.

3.4.5 Les charges de gestion

Les charges de gestion sont en hausse de 11 % entre 2014 et 2016. Cette tendance se confirme en 2017 avec la prise en compte des dépenses liées à l'application de la convention de mise à disposition et de moyens, soit une augmentation de 46 % entre 2016 et 2017. Le CIAS voit augmenter ses charges de façon importante.

Tableau n° 5 : Répartition et évolution des charges de gestion

(en €)	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne 2014- 2016	BP 2017	Réalisé 31/12/2017	Var. annuelle moyenne 2014-2017
Charges à caractère général	40 805	50 201	43 110	2,79 %	203 843	176 211	62,8 %
+ Charges de personnel	299 469	260 153	335 239	5,80 %	348 700	267 171	- 3,7 %
= Charges de gestion	340 274	310 353	378 349	5,45 %	552 543	443 382	9,2 %

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion.

3.4.5.1 Les charges de personnel

Tableau n° 6 : L'évolution des charges de personnel (hors atténuations de charges)

(en €)	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne 2014-2016	BP 2017	Réalisé 31/12/2017	Var. annuelle moyenne 2014- 2017
Rémunérations du personnel	97 710	87 666	134 839	17,47 %	133 170	58 816	- 15,6 %
+ Charges sociales	188 388	157 722	188 390	0,00 %	199 570	194 520	1,1 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	8 440	9 434	11 106	14,71 %	15 960	13 835	17,9 %
+ Autres charges de personnel	4 932	5 331	903	- 57,21 %	0	0	- 100,0 %
= Charges de personnel interne	299 469	260 153	335 239	5,80 %	348 700	267 171	- 3,7 %
<i>Charges sociales en % des charges de personnel interne</i>	62,9 %	60,6 %	56,2 %	- 5,48 %	57,23 %	72,8 %	
= Charges totales de personnel	299 469	260 153	335 239	5,80 %	348 700	267 171	- 3,7 %

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion.

Les charges de personnel constituent la première dépense de fonctionnement, et ce, malgré les atténuations de charges très importantes (cf. *supra*). Elles représentent en moyenne 86,8 % des charges courantes, nettes des atténuations de charges de personnel.

Elles augmentent de 12 % entre 2014 et 2016, passant de 299 469 € à 335 239 €, avant de diminuer en 2017 à 267 171 €. Entre 2015 et 2016, la hausse est de près de 29 %, essentiellement en raison du nombre de postes d'encadrement des chantiers d'insertion.

Les rémunérations nettes des atténuations de charges augmentent de 54 % entre 2014 et 2016, alors que, paradoxalement, les effectifs baissent de 50,85 ETP en 2014 à 48,5 ETP en 2016. La rémunération du personnel titulaire croît de 84 %, dont 19 % entre 2015 et 2016, alors que l'effectif reste identique avec toutefois deux titularisations en 2016. La rémunération des agents non-titulaires est en baisse de près de 39 % entre 2014 et 2016, leur effectif passant de 9,5 à 4,5 ETP. Les personnes en insertion et apprentissage présentent une rémunération en diminution de 5,7 % entre 2014 et 2016, alors que l'effectif est stable (39,35 en 2014 à 39 ETP en 2016).

Tableau n° 7 : Répartition et évolution des rémunérations des personnels du CIAS

(en €)	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne 2014-2017	BP 2017	Réalisé 31/12/2017	Var. annuelle moyenne 2014-2017
Rémunération principale	65 068	99 584	112 533	31,51 %	88 350	107 155	18,1 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	9 737	16 065	21 638	49,07 %	29 480	23 804	34,7 %
+ Autres indemnités	2 293	3 932	7 711	83,36 %	5 690	6 782	43,5 %
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	77 099	119 581	141 882	35,66 %	123 520	137 741	21,3 %
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	8,8 %	14,5 %	16,8 %	37,94 %	NC	15,8%	NC
Rémunération principale	146 081	98 047	89 683	- 21,65 %	110 680	92 571	- 14,1 %
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	146 081	98 047	89 683	- 21,65 %	110 680	92 571	- 14,1 %
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	16,7 %	11,9 %	10,6 %	- 20,33 %	NC	10,6%	NC
Autres rémunérations (c)	651 336	605 017	614 287	- 2,89 %	643 970	639 127	- 0,6 %
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	874 516	822 645	845 852	- 1,65 %	878 170	869 439	- 0,2 %
Atténuations de charges	776 806	734 979	711 013	- 4,33 %	745 000	813 924	1,5 %
= Rémunérations du personnel	97 710	87 666	134 839	17,47 %	133 170	58 816	- 15,6 %

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion.

* Hors atténuations de charges ; NC : non communiqué.

Les charges de personnel dépendent directement de l'activité du CIAS et du taux de participation aux actions menées. Lorsque le nombre de personnes prises en charge sur les actions en insertion augmente, cela nécessite davantage de personnel accompagnant ou encadrant.

Comme le montre le tableau ci-dessous, le montant des atténuations de charges des personnels en insertion est supérieur au montant des rémunérations versées au personnel en insertion. Ceci a permis de couvrir entre 56 et 60 % des autres rémunérations du CIAS en 2014 et 2015. En 2016, cette couverture est de 42 %, les atténuations de charges étant à la baisse et les autres rémunérations en hausse. Cependant, en 2017, les atténuations de charges sont particulièrement élevées (810 623 €).

Tableau n° 8 : Couverture des atténuations de charges

(en €)	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne 2014- 2016	2016-2014	BP 2017	Réalisé 31/12/2017
Atténuations de charges	776 806	734 979	711 013	- 4,33 %	- 8,47 %	745 000	813 924
Rémunérations des personnels en insertion	651 336	605 017	614 287	- 2,89 %	- 5,69 %	643 970	639 127
Différence = Couverture autres rémunérations	125 470	129 962	96 726	- 12,20 %	- 22,91 %	101 030	174 797
Montant des autres rémunérations	223 180	217 628	231 565	1,86 %	3,76 %	234 200	230 312
Taux de couverture des autres rémunérations	56 %	60 %	42 %	- 13,80 %	- 25,70 %	43 %	75,9 %

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion.

3.4.5.2 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général évoluent de façon irrégulière entre 2014 et 2016, et ne représentent que 13 % en moyenne des charges de gestion nettes des atténuations de charges sur la période, contre 39,7 % en 2017.

Tableau n° 9 : Répartition et évolution des charges courantes

(en €)	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne 2014-2016	BP 2017	Réalisé 31/12/2017	Var. annuelle moyenne 2014- 2017
Charges à caractère général	40 805	50 201	43 110	2,79 %	203 843	176 211	62,8 %
<i>dont achats (y c. variations de stocks)</i>	18 490	28 935	18 290	- 0,54 %	26 300	23 054	7,6 %
<i>dont entretien et réparations</i>	5 815	6 680	12 461	46,39 %	11 000	12 872	30,3 %
<i>dont assurances et frais bancaires</i>	1 149	1 961	3 590	76,76 %	5 100	3 971	51,2 %
<i>dont autres services extérieurs</i>	312	1 738	0	- 100,00 %	1 500	480	15,5 %
<i>dont remboursements de frais (à la collectivité de rattachement, au budget annexe, etc.)</i>	0	366	0	NC	149 843	126 011	NC
<i>dont honoraires, études et recherches</i>	10 010	5 266	4 840	- 30,47 %	5 000	5 009	- 20,6 %
<i>dont publicité, publications et relations publiques</i>	1 507	30	0	- 100,00 %	100	0	- 100,0 %
<i>dont déplacements et missions</i>	3 523	4 191	2 600	NC	3 500	3 460	- 0,6 %
<i>dont frais postaux et télécommunications</i>	0	1 033	1 329	- 14,09 %	1 500	1 353	NC

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion.

NC : non communiqué.

En 2016, les principaux postes sont les achats qui représentent, en moyenne, 48,5 % des charges à caractère général, l'entretien et les réparations de l'ensemble des matériels roulants et l'entretien des espaces verts (moins de 19 %), les honoraires qui correspondent au paiement de prestations de la convention de la crèche « le petit tambour » d'Avesnes-sur-Helpe concernant l'action « parents au travail » (15 %), et le dernier poste significatif concerne les remboursements de frais de déplacements (un peu moins de 8 %). En 2017, le premier poste comprend les remboursements de frais (à la collectivité de rattachement, au budget annexe, etc.) et représente 71,5 % des charges à caractère général.

Les dépenses qui évoluent le plus fortement, sont le carburant, les fournitures de petits équipements (petits matériels et produits de bricolage), les fournitures administratives, ainsi que les vêtements de travail et l'alimentation (boissons chaudes préparées et eau sur les chantiers d'insertion). Les ateliers et chantiers d'insertion étaient pilotés directement par la communauté de communes avant 2014. Depuis cette date, le CIAS a pris progressivement le relai.

Le CIAS prend en charge les frais de déplacements des divers agents chargés d'assurer le suivi des personnes au RSA en tant que référentes, ainsi que les déplacements de personnels en insertion sur divers chantiers ou en lieux de mise en situation.

En 2017, le CIAS devait rembourser à la communauté de communes du Cœur de l'Avesnois la mise à disposition de moyens correspondant aux locaux, au personnel (8 personnes, soit 1,95 ETP selon la convention¹⁹), des véhicules (quatre automobiles, une remorque et un abri de chantier) et une refacturation des dépenses de fluides, d'entretien, d'assurance, de frais de communication et de reproduction, et de loyer pour une somme évaluée au budget primitif 2017 à 149 843 €. Une clé de répartition a été déterminée selon le nombre d'ETP du CIAS présents par rapport au nombre total accueilli dans le bâtiment concerné. Finalement, le coût supporté en 2017 par le CIAS s'est établi à 126 011 €, soit près de trois fois plus que le montant total des charges à caractère général de l'année 2016.

3.4.6 L'équilibre structurel et bilanciel

Le CIAS présente un bilan avec un actif immobilisé peu significatif. Ne possédant pas d'autonomie financière réelle²⁰ et n'étant pas endetté à moyen et long terme, le bilan s'équilibre au passif par les dettes à court terme et à l'actif par des créances grâce à la subvention de la collectivité de rattachement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'information générale et financière, indispensable à l'exercice éclairé du mandat des membres du conseil d'administration du CIAS, pourrait être améliorée, au regard, notamment, de la perfectibilité des documents qui leur sont présentés à l'occasion du débat d'orientation budgétaire.

Le budget du CIAS du Cœur de l'Avesnois est voté tous les ans par son conseil d'administration, mais son autonomie de gestion et le respect de sa personnalité juridique propre ne sont pas assurés car ses opérations comptables sont retracées comme pour un compte rattaché à la communauté de communes. Compte tenu du montant de ses recettes de fonctionnement, le CIAS ne peut continuer à bénéficier de la facilité que constitue le fait de disposer d'un compte de trésorerie commun avec la communauté de communes de rattachement.

L'établissement ne procède pas à la tenue de son inventaire et n'a pas pratiqué de dotation aux provisions sur l'ensemble de la période sous revue. Ceci est notamment imputable à l'absence de conventions de moyens jusqu'à la fin 2016.

Les comptes du CIAS ne s'équilibrent que grâce aux subventions de la communauté de communes, premier contributeur en ressources depuis 2015.

¹⁹ Chiffre différent de celui communiqué sur l'état du personnel : 1,75 ETP.

²⁰ Pas de compte 515 au Trésor.

4 LES RESSOURCES HUMAINES

4.1 L'effectif du CIAS

4.1.1 Le personnel mis à disposition

Aux termes de l'article 61-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984²¹ la mise à disposition donne lieu à remboursement. Il peut y être dérogé lorsqu'elle intervient entre une collectivité territoriale et un établissement public administratif dont elle est membre ou qui lui est rattaché. Le décret n° 2008-580²² du 18 juin 2008 prévoit qu'une convention de mise à disposition doit être conclue entre la collectivité territoriale d'origine et l'organisme d'accueil. Elle doit définir les activités exercées par le fonctionnaire, ses conditions d'emploi et s'il est fait application de la dérogation précitée en matière de remboursement de la charge de rémunération, d'en fixer l'étendue et la durée.

Par délibération du 13 décembre 2013, la communauté de communes du Cœur de l'Avesnois a décidé que plusieurs de ses agents seront mis à disposition du CIAS à temps partiel.

Dans la pratique, ces agents organisent l'ensemble de la vie administrative et financière, ainsi que l'activité du CIAS.

La convention de mise à disposition de moyens fixe au total, en 2017, à huit le nombre de personnes mises à disposition, ce qui correspond à 1,75 équivalent temps plein (ETP), soit 0,15 ETP en catégorie A et 1,6 ETP en catégorie C.

4.1.2 Le personnel rémunéré

Tableau n° 10 : Effectif rémunéré 2014-2017 en ETP

En ETP Catégories	2014				2015				2016				2017				Évolution 2014 - 2016				
	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	
Titulaires			2,00	2,00			3,00	3,00		1,00	4,00	5,00		1,00	3,00	4,00	1,00	1,00	2,00		
Stagiaires-fonctionnaires						1,00	1,00	2,00							1,00	1,00	0,00	1,00	1,00		
Non titulaires dont :	0,00	0,00	48,85	48,85	0,00	0,00	40,23	40,23	0,00	0,00	43,50	43,50	0,00	0,00	43,00	43,00	0,00	-5,85	-5,85		
Permanents			7,50	7,50			4,50	4,50			4,50	4,50			5,00	5,00	0,00	-2,50	-2,50		
Non-permanents			2,00	2,00			0,00	0,00			0,00	0,00					0,00	-2,00	-2,00		
Autres emplois aidés			39,35	9,35			35,73	35,73			38,00	38,00			37,00	37,00	0,00	-2,35	28,65		
Apprentis											1,00	1,00			1,00	1,00	0,00	1,00	1,00		
Nombre total agents	0,00	0,00	50,85	50,85	0,00	1,00	44,23	45,23	0,00	1,00	47,50	48,50	0,00	1,00	47,00	48,00	1,00	-3,85	-2,85		

Source : chambre régionale des comptes d'après les données fournies par le CIAS.

²¹ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

²² Décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux.

Entre 2014 et 2017, l'effectif total des agents rémunérés par le CIAS est passé de 50,85 ETP à 48 ETP appartenant à la catégorie C²³, et de 0 à 1 relevant de la catégorie B ; soit une diminution totale de 2,85 ETP sur la période. Il convient de souligner que cet effectif est composé de 37 agents qui ne sont pas à proprement parler des agents en fonctions au CIAS mais des bénéficiaires d'emplois aidés, rémunérés par lui.

La structure ne dispose pas d'agents de catégorie A rémunérés²⁴. Son effectif est composé à 97 % d'agents de catégorie C.

4.2 Le rapport sur l'état de la collectivité

Un rapport sur l'état de la collectivité doit être présenté au moins tous les deux ans au comité technique²⁵.

Ce rapport doit indiquer les moyens budgétaires et en personnel dont dispose la l'établissement. Il dresse notamment le bilan des recrutements et des avancements, des actions de formation, des demandes de travail à temps partiel et de droit syndical. Il présente des données relatives aux cas et conditions de recrutement, d'emploi et d'accès à la formation des agents non-titulaires. Pour les collectivités et établissements affiliés à un centre de gestion et non dotés d'un comité technique, un rapport portant sur l'ensemble de ces collectivités et établissements est établi par le président du centre de gestion.

Les documents fournis en cours d'instruction présentent des données variables qui interrogent sur leur fiabilité, rendant le suivi des ressources humaines difficile.

La chambre invite le CIAS à fiabiliser ses données et lui rappelle l'obligation d'adopter un rapport sur l'état de la collectivité.

Rappel au droit n° 8 : adopter un rapport sur l'état de la collectivité sur la base de données fiabilisées, tous les deux ans comme prévu à l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et du décret n° 97-443 du 25 avril 1997 modifié.

Dans la réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'engage, en concertation avec le comité technique, à se rapprocher des services du centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale afin d'établir un rapport sur l'état de la collectivité.

²³ Catégorie A : encadrement supérieur ; catégorie B : encadrement intermédiaire ; catégorie C : agents d'exécution.

²⁴ Les seuls agents de catégories A présents sont ceux mis à disposition par l'intercommunalité.

²⁵ En application de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et du décret n° 97-443 du 25 avril 1997 modifié.

4.3 Le temps de travail et l'absentéisme

4.3.1 L'organisation du temps de travail

4.3.1.1 La durée du travail

La fixation de la durée et de l'aménagement du temps de travail dans la fonction publique territoriale doit s'effectuer sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures²⁶ qui constitue à la fois une norme « plancher » et « plafond »²⁷.

Or, le conseil d'administration du CIAS n'a jamais délibéré sur le temps de travail.

Rappel au droit n° 9 : adopter une délibération sur le temps de travail conformément à l'article 1 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'engage à soumettre un projet de délibération en ce sens au conseil d'administration du CIAS.

4.3.1.2 Le contrôle de la durée du travail

Le CIAS a mis en place divers outils destinés à contrôler la durée du temps de travail.

Ainsi, les personnes en contrat à durée déterminée d'insertion (CDDI) doivent remplir des feuilles d'émargement par demi-journée, avec un pointage fait par les encadrants techniques.

Pour le personnel permanent, il existe « un agenda réalisé »²⁸ mais celui-ci n'est pas forcément bien tenu et rempli par l'ensemble des agents amenés à se déplacer dans le cadre du suivi des personnes en RSA.

²⁶ Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature, applicable par parité à la fonction publique territoriale.

²⁷ CE, 9 oct. 2002, n° 238070, Féd. personnels services dpts et régions CGT-FO, Synd. agents conseil général Saône-et-Loire – CE, 9 oct. 2002, n° 238461, n° 238850, Féd. nat. Interco CFDT Pyrénées-Atlantiques.

²⁸ Plateforme collaborative.

4.3.2 L'absentéisme

Les données suivantes ont été fournies par l'ordonnateur.

Tableau n° 11 : Evolution de l'absentéisme 2014-2017

	2014			2015			2016			2017			Evol 2014-2017
	Tit.	NT	T	Tit.	NT	T	Tit.	NT	T	Tit.	NT	T	T
Nombre de jours d'absence titulaires et non titulaires	10	26	36	18	31	49	74	24	98	83	5	88	144%
Maladie dont :													
<i>Maladie ordinaire</i>	10	26	36	18	31	49	7	24	31	3	5	8	-77%
<i>LM, MLD et grave maladie</i>							67		67	80		80	
<i>Accidents du travail</i>			101			31			92			254	151,50%
Formation	0	8	8	9	0	9	0	10	10	30	0	30	
Autres formes absences	3	1	4	2	3	5	4	3	7	4	0	4	
Total jours d'absence	23	61	185	47	65	143	152	61	305	200	10	464	150,80%
Total effectif équivalents temps plein	2	9,5	11,5	5	4,5	9,5	5	4,5	9,5	7	3	10	
Nombre de jours ouvrables	303	303	303	305	305	305	307	307	307	304	304	304	
Taux global d'absentéisme	3,8%	2,1%	5,3%	3,1%	4,7%	4,9%	9,9%	4,4%	10,5%	9,4%	1,1%	15,3%	

Source : chambre régionale des comptes d'après données fournies par le CIAS.

Tit : agents titulaires ; NT : agents non-titulaires ; T : total.

Selon les documents communiqués, entre 2014 et 2017, le taux global d'absentéisme concernant l'ensemble des agents a augmenté, passant de 3,8 % à 15,3 %. En 2016 ce taux était de 10,5 %, soit 1 point supérieur à la moyenne nationale²⁹, qui s'établissait à 9,5 %.

Il existe des disparités importantes de fluctuations suivant le type d'absence, notamment en ce qui concerne la maladie : soit une baisse significative du nombre de jours d'absence pour les congés de maladie ordinaire de 77 % (soit - 28 jours), mais une hausse du nombre de jours de maladie longue durée à partir de 2015 (soit + 80 jours imputables à un seul agent). Les accidents du travail sont également en hausse de 151,5 %, passant de 101 à 254 jours. Ce dernier point mérite attention.

4.4 Les personnes sous contrats d'insertion

Des contrats de travail spécifiques existent pour favoriser le recrutement de certaines catégories de personnes sans emploi.

Les salariés du CIAS en période d'insertion sont embauchés *via* le dispositif des contrats à durée déterminée d'insertion (CDDI). Ceux-ci s'appliquent aux personnes recrutées par une entreprise d'insertion, une association intermédiaire ou un atelier et chantier d'insertion. Sont concernées des personnes au chômage et rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières (les jeunes de moins de 26 ans en grande difficulté, les bénéficiaires de minima sociaux tel le RSA, les demandeurs d'emploi de longue durée ou les travailleurs reconnus handicapés).

²⁹ https://www.sofaxis.com/sites/default/files/publications/pdfs/panorama2017_r2638.pdf.

Le CDDI est signé pour une durée minimale de quatre mois³⁰. Il est renouvelable dans la limite d'une durée totale de 24 mois. Il peut toutefois être renouvelé au-delà de deux ans dans les deux cas suivants : pour permettre d'achever une action de formation professionnelle en cours de réalisation à l'échéance du contrat, ou pour favoriser l'insertion d'un salarié âgé d'au moins 50 ans ou d'une personne reconnue travailleur handicapé (la prolongation étant accordée par Pôle emploi après examen de la situation du salarié).

La durée minimum de travail du salarié est fixée à 20 heures par semaine. Elle peut varier sur tout ou partie de la période couverte par le contrat, sans dépasser 35 heures. Le salarié en insertion perçoit une rémunération horaire au moins égale au SMIC.

Le CDDI peut être suspendu, à la demande du salarié, pour lui permettre d'effectuer une évaluation en milieu de travail prescrite par Pôle emploi ou une action concourant à son insertion professionnelle (sous réserve d'obtenir l'accord de son employeur), d'accomplir une période d'essai liée à une offre d'emploi visant une embauche en CDI ou en CDD d'au moins 6 mois. En cas d'embauche à l'issue de cette évaluation en milieu de travail ou de cette période d'essai, le CDDI s'achève immédiatement, sans préavis. Le CDDI peut être rompu avant son terme, à la demande du salarié, pour lui permettre de suivre une formation conduisant à une qualification. Dans ces conditions, au regard des droits à l'assurance-chômage, la rupture est considérée comme une démission légitime.

L'analyse d'un échantillon de 50 contrats de travail sur l'exercice 2017 n'appelle pas d'observations de la chambre.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En 2017, le CIAS a rémunéré 48 agents, parmi lesquels 37 sont des bénéficiaires d'emplois aidés.

Depuis sa création, il n'a établi aucun rapport sur l'état de la collectivité, pourtant obligatoire.

L'analyse d'un échantillon de 50 contrats de travail de personnel en insertion n'appelle pas d'observations.

*
* *

³⁰ Sauf pour les personnes ayant fait l'objet d'une condamnation et bénéficiant d'un aménagement de peine.



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SANS RÉPONSE

CENTRE INTERCOMMUNAL D'ACTION SOCIALE DU CŒUR DE L'AVESNOIS

(Département du Nord)

Exercices 2014 et suivants

Ordonnateur en fonctions pour la période examinée :

- M. Alain Poyart : pas de réponse.

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leur auteurs » (article 42 de la loi 2001-1248 du 21 décembre 2001).



Les publications de la chambre régionale des comptes
Hauts-de-France
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france

Chambre régionale des comptes Hauts-de-France
14 rue du Marché au Filé – 62012 - Arras cedex

Adresse méil. : hautsdefrance@crtc.ccomptes.fr