



Le président

Bordeaux, le 09 avril 2019

à

Monsieur le président
du centre intercommunal d'action sociale
du canton de Montignac
Place Yvon Delbos
24290 MONTIGNAC

Dossier suivi par :
Jean-Pierre ROLLAND, greffier de la 2^{ème} section
T. 05 56 56 47 00
Mel. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr
Contrôle n° 2017-0360

Objet : notification du rapport d'observations définitives
relatif au contrôle des comptes et de la gestion du centre
intercommunal d'action sociale du canton de Montignac

Envoi en recommandé avec accusé de réception

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur le contrôle des comptes et de la gestion du centre intercommunal d'action sociale du canton de Montignac concernant les exercices 2013 jusqu'à la période la plus récente pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations est transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques.

Jean-François Monteils



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

CENTRE INTERCOMMUNAL D'ACTION SOCIALE DE MONTIGNAC (DORDOGNE)

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 14 décembre 2018.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	3
RECOMMANDATIONS	5
LA PROCEDURE	6
1 PRESENTATION GENERALE DU CENTRE INTERCOMMUNAL D'ACTION SOCIALE DE MONTIGNAC.....	7
1.1 Les missions du CIAS de MONTIGNAC (CIAS).....	7
1.2 Le territoire, les bénéficiaires des services et les autres acteurs	8
1.2.1 Les bénéficiaires des services du centre intercommunal de Montignac	8
1.2.2 Le périmètre territorial du centre intercommunal d'action sociale.....	12
1.2.3 La dissolution des syndicats intercommunaux d'action sociale prévue au schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) après reprise par la communauté de communes de la compétence « aide à domicile »	15
1.3 La situation juridique du CIAS	15
1.3.1 Le fondement juridique du CIAS et son lien avec le syndicat intercommunal d'action sociale (SIAS) nécessite une très profonde actualisation	15
1.3.2 L'évolution du cadre d'exécution des missions du centre intercommunal : agrément et convention d'habilitation	18
2 L'ACTIVITE EN BAISSSE CONSTANTE QUESTIONNE LA VIABILITE DU CENTRE INTERCOMMUNAL	22
2.1 Les perspectives démographiques de l'aide à domicile inscrites au schéma gérontologique du département de la Dordogne	22
2.2 La mise en œuvre des missions du centre intercommunal d'action sociale.....	24
2.2.1 Le service d'aide à domicile et l'accompagnement financier du conseil départemental.....	24
2.2.2 Le service de portage de repas et l'absence de mise en concurrence des prestations de fournitures de repas.....	24
2.3 La baisse tendancielle de l'activité pèse sur l'équilibre financier et ne permet pas de couvrir les charges de structure	27
2.3.1 La baisse de l'activité	27
2.3.2 Un résultat financier unitaire par mission insuffisant.....	28
3 UNE ORGANISATION ET UNE GESTION DU PERSONNEL PERFECTIBLE	30
3.1 L'absence de nomination d'un directeur.....	30
3.2 Les effectifs composés de fonctionnaires titulaires et de personnels contractuels statutaires.....	31
3.3 Un absentéisme élevé	33
3.4 Une formation des personnels presque inexistante	34
3.5 L'organisation du temps de travail et la gestion des plannings.....	35

4	LA SITUATION FINANCIERE : DESEQUILIBRE BUDGETAIRE ET IMPASSE DE TRESORERIE	36
4.1	L'équilibre financier du budget principal (M14) et du budget annexe (M22)	36
4.1.1	Les résultats déficitaires	38
4.1.2	Un fonds de roulement structurellement négatif	41
4.1.3	Le besoin en fonds de roulement du budget principal M 14	42
4.1.4	Perspective de l'analyse financière sur les équilibres financiers du CIAS	43
4.2	L'impasse de la trésorerie	44
4.2.1	La trésorerie disponible à l'engagement du contrôle ne permettait pas de couvrir les dépenses en instance	44
4.2.2	Le niveau important de restes à recouvrer lors de l'ouverture du contrôle	45
4.2.3	Le contrôle budgétaire de 2017	46
5	LE REDRESSEMENT PARTIEL DES COMPTES OPERE EN COURS DE CONTROLE	47
5.1	Les rectifications opérées par l'ordonnateur et le comptable pendant le contrôle	47
5.1.1	L'équilibre du budget consolidé de 2018	47
5.1.2	La répartition des charges de personnel entre le budget M 14 et le budget M 22	48
5.1.3	La dotation complémentaire du syndicat intercommunal d'action sociale.....	48
5.2	Les perspectives du CIAS à l'issue de l'assemblée syndicale du SIAS du 27 novembre 2018.....	49
	ANNEXE.....	51

SYNTHÈSE

Le centre intercommunal d'action sociale de Montignac a été créé en 1955 sous la forme d'un bureau intercommunal d'action sociale. Les compétences de celui-ci ont été adossées à un syndicat intercommunal d'action sociale (SIAS), créé à la même date, comprenant 14 communes adhérentes.

Le périmètre du centre intercommunal d'action sociale (CIAS) correspond à la moitié du territoire de la communauté de communes de la Vallée de l'Homme et se superpose au périmètre de la communauté de communes du Terrassonnais. Le centre intercommunal d'action sociale du Bugue est compétent sur l'autre moitié du territoire de la communauté de communes de la Vallée de l'Homme.

Le CIAS intervient auprès de personnes fragilisées, notamment par l'âge, nécessitant une aide pour rester à domicile. En 2017, le nombre total des bénéficiaires s'élevait à 725. Il a chuté à 265 personnes prises en charge. Un total de 32,3 équivalents temps pleins (EQTP) permet d'assurer un temps de travail effectif de 56 814 heures en 2013 pour deux services rendus. Le service de portage de repas à domicile (SPRD) répond au besoin des bénéficiaires ayant perdu la capacité de préparer eux-mêmes leur repas. Sous-traitée à l'établissement hébergeant des personnes âgées dépendantes (EHPAD) de Montignac, la production et fourniture des repas a totalement méconnu les règles de la commande publique sur la période contrôlée et celles de l'assujettissement à la TVA des prestations fournies. Le service d'aide à domicile (SAAD) mobilise des aide-ménagères et des auxiliaires de vie sociale pour effectuer au domicile des personnes âgées les tâches prévues par le plan d'aide dont elles bénéficient.

La nécessité d'un meilleur encadrement des missions du CIAS

Le contrôle a mis en évidence des incertitudes et risques juridiques forts portant sur l'existence et les missions du CIAS qui appellent quatre constats distincts :

- Aucun document juridique ne formalise les conditions de création, la compétence et la gouvernance de l'établissement. L'adoption de statuts, la définition des compétences et l'adoption de règles de gouvernance claires sont indispensables. L'avenir de l'établissement doit être réexaminé dans ce contexte.
- L'absence de rapport d'activité annuel a contribué à masquer une situation financière critique. Elle empêche toute analyse objective de l'activité, de la répartition des bénéficiaires ou des perspectives financières. Un tel document est obligatoire et permet notamment la bonne information du SIAS, des communes adhérentes, des services de contrôle et des financeurs des plans d'aide.
- Dans le cadre des obligations législatives en matière d'aide sociale, le CIAS était tenu de se conformer, avant le 31 décembre 2018, à une évaluation externe portant sur la pertinence, l'impact et la cohérence des actions déployées par l'établissement et ses services, au regard des besoins et attentes des bénéficiaires. A défaut, ses agréments pourront être remis en cause.
- Le CIAS a méconnu de façon répétée les règles juridiques et fiscales encadrant la fourniture des repas qu'il vend à ses bénéficiaires. Outre le recours répété à un fournisseur favorisé au mépris des règles applicables sur toute la période contrôlée, le CIAS a été dans l'incapacité d'honorer les factures des prestations fournies et a accumulé envers son fournisseur des créances impayées sur plusieurs exercices pour des montants considérables.

- L'évolution structurelle à la baisse de l'activité et la faiblesse des moyens du CIAS rendent difficile une intervention efficiente et font douter d'un niveau d'activité future suffisant pour assumer le portage de charges de structures surdimensionnées.

L'activité a diminué de près de 25 % en cinq ans, tant pour le service de repas que pour le service d'aide à domicile. L'augmentation légère des heures facturées constatée début 2018 ne permet pas d'acter un retournement de tendance et ne constitue pas une solution au déséquilibre financier de l'établissement public.

Le faible taux de formation, à l'exception des apprentis, effectuée par un personnel en charge d'une population fragile doit être relevé. L'absence d'un responsable administratif assurant les fonctions de direction du centre intercommunal d'action sociale a pour conséquence une immixtion du président dans la gestion qui entraîne une confusion des rôles et des responsabilités, à laquelle il doit être rapidement remédiée.

L'équilibre financier n'est pas assuré et pose à très court terme la question de la viabilité de l'établissement

La situation structurellement déficitaire du CIAS résulte d'un système de financement des prestations facultatives rendues ne prenant que partiellement en compte l'ensemble des coûts de fonctionnement des services d'aide à domicile et de portage de repas. Le CIAS est dans l'incapacité de financer ses charges de structure à activité constante sauf ajustement tarifaire très important et/ou augmentation significative et pérenne de la contribution syndicale appelée auprès des communes membres.

Un problème récurrent de trésorerie

La situation financière critique jusqu'à mi-2017 a entraîné trois saisines budgétaires de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine : la situation de trésorerie en 2017 ne permettait pas de couvrir les dépenses en instance.

La crise de trésorerie provient à la fois d'une insuffisante dotation du syndicat intercommunal d'action sociale et de l'accumulation dans les comptes de l'établissement de restes à recouvrer auprès des bénéficiaires s'élevant en mai 2017 à plus de 200 000 €. Le syndicat intercommunal, en contravention avec le budget exécutoire arrêté par le préfet en 2017 conformément à l'avis de la chambre régionale, a fractionné sur plusieurs années le versement d'une dotation complémentaire en trois tranches annuelles de plus de 100 000 € chacune. De ce fait, la situation de l'établissement n'est toujours pas apurée.

Une première dotation complémentaire versée au quatrième trimestre 2017 s'est accompagnée d'une régularisation comptable (annulations, admissions en non-valeur, actions en recouvrement...), ainsi que du paiement d'une partie des dettes les plus anciennes. Une seconde dotation complémentaire, versée courant 2018, a permis de solder la moitié des créances anciennes restantes. Le vote de la dotation complémentaire pour l'exercice 2019 par le syndicat devrait permettre de couvrir l'ensemble des charges obligatoires reportées.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine a formulé 2 recommandations de performance et 7 recommandations de régularité. L'ordonnateur s'est engagé dans sa réponse à mettre en œuvre l'ensemble des recommandations pour « s'inscrire dans une démarche de qualité pour ses bénéficiaires et de régularité vis-à-vis des procédures qui ont été négligées ».

RECOMMANDATIONS

Les juridictions financières examinent les suites réservées à leurs recommandations de régularité et de performance et les évaluent en fonction du niveau de mise en œuvre.

RECOMMANDATIONS FAITES AU COURS DU CONTROLE ACTUEL

Recommandation n° 1 : La chambre recommande la formalisation annuelle d'un rapport d'activité à destination du syndicat intercommunal d'action sociale présentant l'évolution de l'activité (nature et répartition des bénéficiaires), ainsi que l'emploi des ressources et moyens qui lui sont attribués.

(Régularité – gouvernance – recommandation non mise en œuvre)

Recommandation n° 2 : La chambre recommande, comme pour tout établissement public administratif, la mise en place urgente de statuts, définissant l'objet, le périmètre, le financement, les modalités de gouvernance et les relations avec l'établissement public de rattachement de l'établissement.

(Régularité – gouvernance – recommandation non mise en œuvre)

Recommandation n° 3 : La chambre recommande, sauf prise de compétence communautaire, la signature avec le conseil départemental d'une convention d'habilitation permettant une tarification administrée individuelle du service d'aide à domicile public homogène sur l'ensemble du territoire communautaire.

(Performance – relations avec les tiers – recommandation non mise en œuvre)

Recommandation n° 4 : La chambre rappelle l'obligation posée par l'article R. 123-1 du code de l'action sociale et de la famille de réaliser une analyse des besoins sociaux et invite le CIAS à la réaliser dans les meilleurs délais.

(Performance – gouvernance – recommandation non mise en œuvre)

Recommandation n° 5 : La chambre recommande au centre intercommunal d'action sociale de régulariser dans les meilleurs délais son processus d'achat et de livraison afin de limiter les nombreux risques juridiques encourus en s'astreignant au respect des principes et procédures de la commande publique.

(Régularité-achats-recommandation non mise en œuvre)

Recommandation n° 6 : La chambre rappelle l'obligation de doter l'établissement d'un directeur en application de l'article R. 123-23 du code de l'action sociale et des familles.

(Régularité – gouvernance – recommandation non mise en œuvre)

Recommandation n° 7 : La chambre rappelle l'obligation de procéder, en lien avec le comptable public, à la mise à jour de l'état de l'actif pour s'assurer notamment de la sortie de l'inventaire et du bilan des biens réformés.

(Régularité-situation patrimoniale – recommandation non mise en œuvre)

Recommandation n° 8 : La chambre recommande d'achever en 2019 l'apurement des créances restant dues pour un montant de 127 146,10 € en utilisant pour ce faire notamment la dotation complémentaire des communes de 2018 s'élevant à un peu plus de 95 000 €.

Régularité – situation financière – recommandation non mise en œuvre)

LA PROCEDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion du centre intercommunal d'action sociale (CIAS) de Montignac a été inscrit au programme 2017 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine à compter de l'exercice 2013 et actualisé jusqu'à la période la plus récente.

La situation délicate du centre intercommunal d'action sociale s'est traduite sur la période contrôlée par trois saisines budgétaires en moins de 18 mois pour défaut de règlement de dépenses obligatoires au titre de l'article L. 1612-15 du CGCT, pour déséquilibre du compte administratif au titre de l'article L. 1612-14 du CGCT et pour budget primitif non voté dans les délais légaux au titre de l'article L. 1612-2 du CGCT.

Cette situation a également conduit la préfète à saisir la chambre régionale des comptes au titre de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières pour demander l'ouverture d'un contrôle des comptes et de la gestion. Cette demande était notamment motivée par :

- l'historique des contrôles budgétaires et le caractère infructueux de leur mise en œuvre subséquente ;
- le signalement des enjeux importants que le positionnement du CIAS génère en matière de coopération intercommunale et d'articulation avec la compétence « action sociale » de la communauté de communes de la Vallée de l'Homme ;
- la nécessité d'« éclairer la collectivité sur les actions à mener afin de redresser la situation financière ».

L'ouverture du contrôle a été notifiée à M. Laurent Mathieu, ordonnateur unique du CIAS sur la période contrôlée, maire de Montignac, président du conseil d'administration de l'EHPAD de Montignac et président du syndicat intercommunal d'action social de Montignac, par lettre du 22 août 2017. L'entretien de début de contrôle s'est tenu le 12 septembre 2017.

Dans le contexte ci-dessus, l'instruction, au-delà du constat et diagnostic, s'est rapprochée du comptable et du syndicat intercommunal d'action sociale dont le CIAS est l'émanation pour engager les opérations de régularisation indispensables à l'établissement de comptes fiables et sincères (admissions en non-valeur, dotations aux provisions, écritures d'annulation, priorisation de l'apurement des nombreuses et très anciennes factures impayées...). Deux assemblées syndicales convoquées en décembre 2017 et avril 2018 ont voté deux dotations complémentaires (de près de 100 000 € chacune) permettant d'engager l'apurement partiel d'une situation financière qui reste difficile.

L'entretien de fin de contrôle s'est tenu le 24 mai 2018 avec M. Laurent Mathieu, ordonnateur en fonctions.

Le rapport d'observations provisoires a été intégralement adressé au titre de tiers mis en cause à M Laurent Mathieu, ordonnateur et président du syndicat intercommunal d'action sociale (SIAS) et, sous forme d'extraits, à divers tiers mis en cause : le directeur de l'EHPAD de Montignac, M. le maire de la commune d'Auriac-sur-Périgord, M. le président de la communauté de communes du Terrassonnais, M. le président de la communauté de communes de la Vallée de l'Homme, M. le président du conseil départemental de la Dordogne.

Une communication administrative a été adressée à madame la préfète de la Dordogne.

1 PRESENTATION GENERALE DU CENTRE INTERCOMMUNAL D'ACTION SOCIALE DE MONTIGNAC

1.1 Les missions du CIAS de MONTIGNAC (CIAS)

Le champ de l'aide à domicile est l'un des principaux secteurs d'intervention des centres intercommunaux d'action sociale¹. 700 adhérents² à l'Union nationale des centres communaux d'action sociale ont été recensés comme gestionnaires d'un service facultatif d'aide à domicile et aux actes de la vie quotidienne.

L'aide aux actes de la vie quotidienne recouvre un ensemble de prestations assurées au domicile de la personne bénéficiaire ou en dehors : entretien et ménage ; aide à la préparation des repas et aux courses ; aide à la toilette ; au lever et au coucher ; soutien ponctuel dans les démarches administratives ; télé assistance ; portage de repas ; transport à la demande ; travaux de petits bricolages.

Le CIAS a compétence pour deux de ces aides facultatives, à savoir le portage des repas et les services d'aide à domicile. Le centre intercommunal intervient auprès de tous les publics de son ressort mais son action est principalement centrée sur les personnes fragilisées par l'âge et le handicap, nécessitant une aide ponctuelle, journalière ou hebdomadaire, afin de leur permettre de rester à domicile.

Durant la période contrôlée, le CIAS exerçait trois missions organisées en trois services :

- Le service de portage de repas à domicile (SPRD) :

Il s'adresse principalement à des personnes âgées dépendantes. Le service de portage de repas vend et distribue les repas fabriqués et fournis par l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) de Montignac.

- Le service d'aide à domicile (SAAD) :

Des agents du CIAS se déplacent au domicile des bénéficiaires pour y effectuer les tâches prévues par un plan individualisé d'intervention. Ce plan, établi en concertation avec le bénéficiaire ou sa famille et l'organisme financeur lorsqu'il y a prise en charge totale ou partielle des interventions, prévoit le détail des prestations à effectuer. Le service propose deux types d'intervention impliquant des personnels aux missions différentes : aide-ménagère ou auxiliaire de vie sociale. Afin de garantir un meilleur maillage de ce territoire rural, le CIAS, dans le cadre du SAAD, a développé plusieurs partenariats avec l'EHPAD de Terrasson (service de soins infirmiers à domicile (SSIAD)) ; les assistantes sociales de secteur du conseil départemental ; les professionnels médicaux et paramédicaux ; l'EHPAD de Montignac ; les caisses de retraites et les mutuelles. Le CIAS de Montignac

¹ Il y a près de 250 CIAS recensé en 2018.

² Le centre intercommunal d'action sociale de Montignac est adhérent, à la fois à l'Union national des centres communaux d'action sociale et à l'Union départementale des centres communaux d'action sociaux.

intervient uniquement en mode prestataire. A ce titre, il est l'employeur des aides à domicile et des assistantes de vie qui interviennent chez les bénéficiaires³. Cela lui permet d'assurer la continuité du service par la planification des remplacements. En Dordogne, un tiers des services intervient exclusivement en mode prestataire et deux tiers associent les modes prestataire et mandataire.

- Le Point Public (MSAP) :

Les maisons de services au public sont des guichets d'accueil polyvalents chargés d'accueillir, orienter et aider les usagers dans leurs relations avec les administrations et les organismes publics. Une MSAP a d'abord une mission d'information du public. Elle explique les réglementations les plus couramment appliquées, les demandes qu'elles impliquent. Elle vise à faciliter l'usage des procédures téléphoniques et électroniques, ainsi qu'à préparer et organiser les rendez-vous (physiques ou téléphoniques) avec les techniciens ou les spécialistes de chacun des opérateurs concernés. La création d'un relais service public a été décidée par le CIAS par délibération du 7 décembre 2005. Cette mission (et l'agent en charge de celle-ci) a été transférée depuis le 1er janvier 2018 à la communauté de communes de la Vallée de l'Homme qui en a la compétence.

1.2 Le territoire, les bénéficiaires des services et les autres acteurs

1.2.1 Les bénéficiaires des services du centre intercommunal de Montignac

L'action du CIAS est principalement tournée vers les personnes fragilisées par l'âge, leur situation sociale, la maladie ou une situation de handicap ou d'isolement.

³ Le CIAS n'a donc pas choisi le mode « mandataire » où le client est employeur de l'intervenant à domicile. Dans ce cas, c'est le particulier employeur qui réalise les formalités administratives et les déclarations sociales et fiscales liées à l'emploi. Les services mandataires présentent du personnel ayant le profil adapté. Le client mandate l'association pour l'accompagner et le conseiller dans l'exercice de sa fonction d'employeur : le bénéficiaire est lié à l'association par un contrat de mandat.

Tableau n° 1 : Répartition de la population par tranche d'âge et par commune en 2014

Communes adhérentes au SIAS	Population légale	Pop 45-59 ans	Pop 60-74 ans	Pop 75-89 ans	Pop 90 ans ou plus
AUBAS	645	150	122	40	5
AURIAC-DU-PÉRIGORD	388	106	92	43	2
LA CHAPELLE-AUBAREIL	523	102	87	50	1
FANLAC	128	32	24	28	2
LES FARGES	323	78	69	29	2
MONTIGNAC	2 801	585	609	477	74
PEYZAC-LE-MOUSTIER	183	46	47	16	4
PLAZAC	691	178	207	66	10
SAINT-AMAND-DE-COLY	395	92	56	35	8
SAINT-LÉON-SUR-VÈZÈRE	428	116	101	38	7
SERGEAC	217	48	52	26	2
THONAC	258	60	69	36	8
VALOJOUX	275	73	62	31	2
Total	7255	1666	1597	915	127
<i>% à la population totale</i>		<i>23%</i>	<i>22%</i>	<i>13%</i>	<i>2%</i>
<i>% des 60/90 ans à la population totale</i>				<i>36%</i>	

Source : Chiffres INSEE recensement 2014 (correspondant au démarrage du dernier schéma gérontologique)

N.B. : Il est à noter que n'a pas été individualisée en % la population de moins de 45 ans, même si l'aide à domicile peut concerner le cas échéant des personnes en situation de handicap.

Le CIAS propose un service, en continu, à l'ensemble de la population du territoire d'intervention qui souhaite rester à domicile. Le nombre de personnes de plus de 60 ans représente 36 % de la population totale des communes adhérentes, ce taux augmentant tendanciellement depuis plusieurs années. Depuis juillet 2016, le nombre de bénéficiaires a globalement diminué. Ce phénomène s'explique par une moindre proportion de la population ayant plus de 74 ans, population représentant les bénéficiaires les plus nombreux du CIAS.

Tableau n° 2 : Répartition des bénéficiaires du CIAS par commune adhérente au SIAS

Commune	Population totale	Part de la population de la commune dans la population totale du SIAS	Totaux par commune des bénéficiaires du CIAS			bénéficiaires du CIAS par rapport à la population par commune	bénéficiaires du CIAS par commune par rapport aux bénéficiaires du CIAS
			H	F	Total		
AUBAS	645	8,89%	10	37	47	7,29%	6,48%
AURIAC DU PERIGORD	388	5,35%	7	14	21	5,41%	2,90%
FANLAC	523	7,21%	5	14	19	3,63%	2,62%
LA CHAPELLE AUBAREIL	128	1,76%	7	31	38	29,69%	5,24%
LES FARGES	323	4,45%	3	11	14	4,33%	1,93%
MONTIGNAC	2801	38,61%	70	301	371	13,25%	51,17%
PEYZAC LE MOUSTIER	183	2,52%	3	9	12	6,56%	1,66%
PLAZAC	395	5,44%	14	31	45	11,39%	6,21%
SAINTE AMAND DE COLY	217	2,99%		1	1	0,46%	0,14%
SAINTE LEON SUR VEZERE	258	3,56%	8	27	35	13,57%	4,83%
SERGEAC	275	3,79%	7	23	30	10,91%	4,14%
THONAC	691	9,52%	8	18	26	3,76%	3,59%
VALOJOUX	428	5,90%	6	22	28	6,54%	3,86%
AUTRE			4	15	19	0,3%	2,62%
Total	7255	100,00%	156	569	725	9,99%	

Source : CIAS données au 01/11/2017

Le tableau ci-dessus appelle plusieurs remarques :

- Le ratio par commune des bénéficiaires du CIAS par rapport à la population totale de la commune est variable puisqu'ils s'échelonnent de 0,46 % à 29,69 %.
- Le ratio par commune des bénéficiaires du CIAS par rapport à la totalité des bénéficiaires du CIAS établit le poids prépondérant (51,17 %) des habitants de Montignac.
- Le suivi de l'évolution des bénéficiaires dans le temps, par année, est rendu difficile par l'absence de statistiques d'activité annuelle formalisées.
- 19 bénéficiaires (soit 2,61 % du total des bénéficiaires) ne sont rattachés à aucune commune membre et semblent relever d'un autre périmètre de compétence.

Tableau n° 3 : Nombre d'hab. des communes adhérentes au SIAS actuellement bénéficiaire du CIAS

Commune	Nombre de bénéficiaires	Part de la population de la commune dans la population totale du territoire du CIAS	Bénéficiaires actifs par commune			Ratio des personnes actuellement bénéficiaires de la commune	Ratio des personnes ayant bénéficié du service du CIAS par commune	Part des bénéficiaires de la commune par rapport aux bénéficiaires totaux
			H	F	Total			
AUBAS	645	8,89%	4	12	16	2,48%	2,48%	5,99%
AURIAC DU PERIGORD	388	5,35%	4	5	9	2,32%	1,40%	3,37%
FANLAC	523	7,21%	4	5	9	1,72%	1,40%	3,37%
LA CHAPELLE AUBAREIL	128	1,76%	3	11	14	10,94%	2,17%	5,24%
LES FARGES	323	4,45%	1	4	5	1,55%	0,78%	1,87%
MONTIGNAC	2801	38,61%	36	114	150	5,36%	23,26%	56,18%
PEYZAC LE MOUSTIER	183	2,52%	2	2	4	2,19%	0,62%	1,50%
PLAZAC	395	5,44%	7	7	14	3,54%	2,17%	5,24%
SAINT AMAND DE COLY	217	2,99%	4	5	9	4,15%	1,40%	3,37%
SAINT LEON SUR VEZERE	258	3,56%	3	5	8	3,10%	1,24%	3,00%
SERGEAC	275	3,79%	4	6	10	3,64%	1,55%	3,75%
THONAC	691	9,52%	2	7	9	1,30%	1,40%	3,37%
VALOJOUXX	428	5,90%	1	2	3	0,70%	0,47%	1,12%
AUTRE			2	5	7			
Total	7255	100,00%	77	190	267	3,68%		

Source : CIAS données au 01/11/2017

Le tableau de la répartition des personnes ayant déjà bénéficié du CIAS ci-dessus appelle les mêmes remarques que le tableau précédent.

La chambre constate que le centre intercommunal d'action sociale accompagne 267 personnes, au 1er novembre 2017, pour une aide aux actes de la vie quotidienne, dont 150 résidents de la commune de Montignac, soit 56,18 % des bénéficiaires totaux, alors que cette commune ne représente que 38,61 % de la population totale du SIAS.

En tant qu'établissement public administratif communal ou intercommunal, un centre communal/intercommunal d'action sociale (CCAS/CIAS) joue un rôle d'animation et de coordination de l'action sociale dans la commune. Pour mener à bien ses missions, il bénéficie de deniers publics : à ce titre, il se doit de rendre des comptes sur la façon dont ces fonds ont été employés. Il appartient au président d'informer le conseil d'administration et les financeurs du CIAS des actions menées et des résultats obtenus.

L'ordonnateur a indiqué que s'il n'existait pas un rapport d'activité formalisé, des éléments d'activité ont été produits et diffusés tous les ans lors de chaque conseil d'administration, soit sous forme de document numérique soit sur un support papier. L'ordonnateur a également indiqué que « les comptes rendus de réunion de CA reprennent tous les données diffusées ».

Un rapport annuel d'activité formalisé et mis à disposition des élus, des partenaires et des habitants du territoire est obligatoire. Cette pratique de bonne gestion permet également de rendre compte des actions réalisées et de l'emploi des financements attribués. L'absence de

rapport d'activité empêche toute visibilité sur l'activité, la répartition⁴ des bénéficiaires ou la situation financière. Plus qu'un bilan quantitatif et qualitatif, le rapport annuel d'activité est aussi un document stratégique de promotion et de sensibilisation aux sujets de l'action sociale, destiné à un public plus large que le seul conseil d'administration. De ce fait, l'activité et les équilibres financiers du CIAS restent peu accessibles aux communes adhérentes au syndicat intercommunal d'action sociale (SIAS) sur lesquelles reposera *in fine* l'obligation de couvrir, via leurs contributions aux charges syndicales, les engagements budgétaires du CIAS.

La chambre constate que l'absence de rapport d'activité annuel formalisé prive le syndicat intercommunal et ses communes membres d'un support de suivi de l'activité du centre intercommunal et de ses résultats financiers.

Recommandation n° 1 : La chambre recommande la formalisation annuelle d'un rapport d'activité à destination du syndicat intercommunal d'action sociale présentant l'évolution de l'activité (nature et répartition des bénéficiaires), ainsi que l'emploi des ressources et moyens qui lui sont attribués.

L'ordonnateur s'est engagé dans sa réponse à formaliser un document type à partir des données et présentations communiquées auparavant lors des conseils d'administration.

1.2.2 Le périmètre territorial du centre intercommunal d'action sociale

Durant la période contrôlée, le territoire desservi par le centre intercommunal d'action sociale ne correspond qu'à une partie du territoire de la communauté de communes de la Vallée de l'Homme (EPCI à fiscalité propre) à laquelle 12 des 13 communes membres du SIAS et dont les habitants bénéficient des services du CIAS sont adhérentes.

La chambre constate donc que le périmètre du SIAS, et par conséquent du CIAS de Montignac, chevauche le périmètre de deux communautés de communes dès lors que la commune d'Auriac-du-Périgord, membre du CIAS est adhérente à la communauté de communes du Terrassonnais. Le territoire du centre intercommunal d'action sociale de Montignac inclut en effet les communes suivantes :

⁴ La répartition des bénéficiaires du centre intercommunal par âge, par nature de dépendance, handicap par exemple, n'est pas suivi en interne

Schéma n° 1 : Carte de la communauté de communes de la vallée de l'homme et communes adhérentes au SIAS et bénéficiant du CIAS



- Aubas
- Auriac-du-Périgord (CC du Terrassonnais)
- La Chapelle-Aubareil
- Fanlac
- Les Farges
- Montignac
- Peyzac-le-Moustier
- Saint-Amand-de-Coly
- Sergeac
- Thonac
- Valojoux
- Plazac
- Saint-Léon-sur-Vézère

Source : CIAS de Montignac

La zone délimitée correspond au territoire du CIAS qu'il convient de compléter de la commune d'Auriac-du-Périgord (hors carte), elle-même appartenant à la communauté de communes du Terrassonnais. La partie Ouest de la communauté de communes de la Vallée de l'Homme correspond au périmètre du centre intercommunal d'action sociale du Bugue, totalement incluse pour sa part dans le périmètre de la communauté de communes à laquelle ses communes membres appartiennent.

Le nombre total d'habitants des communes membres du SIAS (recensement de 2014) était de 7 255 personnes⁵. L'adhésion au syndicat intercommunal d'action sociale entraîne de plein droit transfert de compétences et accès aux services dispensés.

Aucune commune adhérente (toutes de moins de 1500 habitants⁶) n'a conservé de centre communal d'action sociale qui exercerait des compétences d'action sociale hors l'aide à domicile déléguée au SIAS et exercée par le CIAS.

⁵ Sans qu'aucune ne dépasse le seuil de 3500 habitants entraînant des obligations budgétaires et comptables particulières.

⁶ En application de la loi NOTRé, les centres communaux d'action sociale (CCAS) deviennent facultatifs dans les communes de moins de 1 500 habitants et, quand ils existent, ils peuvent être dissous.

La chambre constate que la commune d'Auriac-du-Périgord est adhérente au SIAS en vertu de l'arrêté préfectoral du 18 octobre 1955 et bénéficie des services du CIAS. Tant qu'aucun arrêté préfectoral n'aura donné effet à son retrait du syndicat, elle est tenue d'assumer les charges syndicales obligatoires résultant de cette adhésion. De ce fait, les dotations de base et les dotations complémentaires 2017 et 2018 constituant des dépenses obligatoires du fait de la loi et non versées par la commune restent dues et doivent être mises en recouvrement.

La chambre constate que la communauté de communes du Terrassonnais, dont la commune d'Auriac-du-Périgord est membre, exerce au titre des compétences sociales transférées l'instruction des demandes d'aide sociale, la coordination de toute l'action d'aide sociale dans le cadre du CIAS ; la mise en œuvre et gestion d'un Relai d'Assistantes Maternelles (RAM) en liaison avec la CAF ; la création, aménagement et gestion d'équipements visant le maintien des professionnels de santé regroupés au sein d'une maison de santé ; la création, l'aménagement et la gestion d'équipements pouvant accueillir de nouvelles activités liées à la personne (services intergénérationnels, services à domicile en faveur des personnes âgées, handicapées).

La chambre en tire la conséquence que la situation de la commune d'Auriac-en-Périgord semble en contradiction avec les règles, articulant les compétences obligatoires, optionnelles et facultatives des EPCI à fiscalité propre et des syndicats intercommunaux existants, instituées par la loi NOTRÉ.

Il en résulte que soit la représentation de la commune d'Auriac-du-Périgord au SIAS devrait être assurée par la communauté de communes à laquelle elle appartient au vu des compétences dont elle est dotée, soit un processus de retrait dérogatoire du SIAS devrait être envisagé conformément aux règles prévues par le CGCT en la matière après notamment apurement des éventuels passifs.

La compétence aide sociale n'est pas une des compétences obligatoires des communautés de communes à fiscalité propre. D'un territoire à l'autre, le périmètre des compétences sociales transférées à des intercommunalités varie : l'aide aux personnes âgées, les compétences enfance-jeunesse, la gestion d'établissements... La compétence « personnes âgées » est toutefois la première compétence d'action sociale gérée par les EPCI à fiscalité propre et leurs CIAS, avec en tête des services rendus le portage de repas et le service à domicile (accompagnement aux actes de la vie quotidienne) et, dans une moindre mesure, un service de transport accompagné, ou de soins infirmiers à domicile.

Au cas particulier, la communauté de communes de la Vallée de l'Homme dispose au titre de ses compétences optionnelles d'une partie de l'action sociale reconnue d'intérêt communautaire et portée aux statuts par l'arrêté préfectoral n° 2016-S0153 du 13 décembre 2016 portant modification des statuts de la communauté de communes de la vallée de l'homme. La communauté de communes n'a pas élargi ses compétences en matière sociale à l'aide à domicile. En effet, la délibération n° 2017-32 précise le périmètre des domaines reconnus d'intérêt communautaire pour l'action sociale et les limite à l'investissement et au fonctionnement des accueils de loisirs, des établissements d'accueil de jeunes enfants ainsi qu'aux relais d'assistantes maternelles existants ou à développer dans le cadre des politiques contractuelles et à la gestion des accueils de loisirs périscolaires du matin et du soir, des temps d'activités périscolaires et des actions en faveur de la jeunesse et de la famille.

L'article L. 5214-16 du CGCT, dispose que « *Lorsque la communauté de communes exerce la compétence [action sociale d'intérêt communautaire], elle peut en confier la responsabilité pour tout ou partie à un centre intercommunal d'action sociale constitué dans les conditions fixées à l'article L. 123-4-1 du code de l'action sociale et des familles* ». Ce n'est

donc que lorsque la communauté de communes aura délibéré sur l'intérêt communautaire de l'aide à domicile, qu'elle pourra ensuite en confier l'exercice à un centre intercommunal d'action sociale.

La chambre constate que la communauté de communes de la Vallée de l'Homme n'est pas statutairement compétente, à la différence de la communauté de communes du Terrassonnais, sur le volet aide à domicile de la compétence action sociale. De ce fait, deux centres intercommunaux d'action sociale existent respectivement sur les territoires Est et Ouest de la communauté de communes : CIAS de Montignac et CIAS du Bugue, chacun d'eux étant adossé à un syndicat intercommunal d'action sociale totalement ou partiellement inclus dans le périmètre de la communauté de communes.

1.2.3 La dissolution des syndicats intercommunaux d'action sociale prévue au schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) après reprise par la communauté de communes de la compétence « aide à domicile »

Le SDCI de la Dordogne arrêté le 30 mars 2016, prévoit, dans ses propositions, respectivement n° 39 et n° 40, la dissolution des SIAS du Bugue et de Montignac entraînant une prise de compétence action sociale élargie de la communauté de communes de la Vallée de l'Homme (CCVH) permettant la création d'un CIAS aux compétences couvrant tout le territoire et adossé à l'EPCI.

La mise en œuvre du schéma suppose, pour que les syndicats intercommunaux d'action sociale soient dissous, que le conseil communautaire de la Vallée de l'Homme délibère favorablement sur l'élargissement de sa compétence action sociale. Le président lie cette prise de compétence au règlement préalable du passif du centre intercommunal d'action sociale de Montignac.

Il est également à noter qu'a été opérée en 2016 une consultation des communes membres sur les propositions de dissolution du SDCI. La dissolution du SIAS du Bugue recueillerait une majorité d'avis favorable alors que la dissolution du SIAS de Montignac était rejetée.

La préfète de la Dordogne a, par courrier du 2 août 2016, pris acte des interrogations des communes de la communauté de communes concernant la prise de compétence action sociale élargie et ses conséquences, liées à la reprise de la gestion du CIAS de Montignac.

Le président de la CCVH a, par courrier du 18 septembre 2017, indiqué avoir pris acte de la "dérogation" accordée par l'Etat dans la mise en œuvre des propositions ci-dessus, du SDCI, pour une année supplémentaire. La chambre estime néanmoins que la situation des deux syndicats intercommunaux du Bugue et de Montignac ne relève pas d'une situation juridique identique, le premier étant inclus dans le périmètre de la CCVH alors que le second est à cheval sur le périmètre de deux communautés de communes.

1.3 La situation juridique du CIAS

1.3.1 Le fondement juridique du CIAS et son lien avec le syndicat intercommunal d'action sociale (SIAS) nécessite une très profonde actualisation

Depuis la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, les communautés de communes et d'agglomération peuvent créer un CIAS pour mettre en

œuvre tout ou partie des compétences sociales d'intérêt communautaire. Le centre intercommunal d'action sociale de Montignac ne rentre pas dans ce cas de figure dès lors que sa création est antérieure, comme celle du CIAS du Bugue, à la loi du 2 mars 1982 et qu'un bureau intercommunal d'action sociale a été adossé en 1955 à un syndicat intercommunal d'action sociale conformément aux textes alors en vigueur. Cette situation historique pose néanmoins la question de l'acte institutif et des règles présidant à son fonctionnement.

Les services du représentant de l'Etat ont indiqué à l'instruction que « *l'arrêté du 18 octobre 1955 porte création d'un syndicat intercommunal pour la mise en place d'un bureau d'aide sociale intercommunal et qu'il sera aisé d'assimiler à un CIAS* ». Le fondement légal de la création du bureau d'aide sociale intercommunal relèverait donc de l'article 10 du décret du 5 février 1955, visé à l'arrêté précité, qui prévoit qu'un bureau d'aide sociale est créé dans chaque groupement de communes en application des dispositions de la loi municipale relative aux syndicats de communes.

Toutefois, il n'a été retrouvé au CIAS aucun acte de création *stricto sensu* de l'établissement public administratif, ni statuts, ni règlement intérieur. Aucun document juridique incontestable ne définit les conditions de création, le périmètre des compétences légales ou facultatives attribuées, les missions exercées, les conditions de la gouvernance ou les modalités de financement et de relations croisées entre le centre intercommunal d'action sociale et le syndicat intercommunal d'action sociale.

L'instruction a cependant vérifié l'hypothèse selon laquelle le cadre légal alors en vigueur permettait de se dispenser d'un acte de création. L'article 55 de la loi n° 86-17 du 6 janvier 1987 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de la santé a prévu que « *plusieurs communes groupées en syndicat de communes peuvent créer un centre intercommunal d'action sociale qui exerce pour les communes concernées les compétences mentionnées aux alinéas qui précèdent* ». L'article 57 de cette même loi a modifié l'ancien code de la famille et de l'aide sociale en indiquant que les mots "bureau d'aide sociale" étaient remplacés par "centre d'action sociale". L'article 57 confirmerait dès lors l'acte de création de 1955 créant un syndicat chargé de mettre en place un bureau intercommunal d'aide sociale, auquel du fait de la loi est substitué un centre intercommunal d'action sociale, sans qu'il soit besoin de prendre un nouvel acte de création.

Il pourrait être considéré que l'arrêté du 18 octobre 1955 portant création du syndicat intercommunal pour la mise en place d'un bureau d'aide sociale intercommunale crée dans le même temps (avant la décentralisation de la compétence) un bureau intercommunal d'action sociale, « *ayant pour objet l'instruction des demandes d'aide sociale et la coordination de toute œuvre d'aide sociale ainsi que, d'une manière générale, toutes réalisations jugées nécessaires ou souhaitables en matière d'aide sociale* ». Il subsiste que la création d'un établissement public administratif doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière exige des autorités compétentes un acte constitutif ad hoc et le transfert des moyens correspondants.

La chambre relève donc que l'existence juridique de l'établissement public et l'étendue de ses compétences restent particulièrement ambiguës et imprécises.

Outre l'intervention du conseil départemental comme premier financeur des prestations d'action sociale fournies, un syndicat intercommunal d'action sociale rassemblant l'ensemble des communes dont les habitants bénéficient des prestations du CIAS lui attribue chaque année une dotation de fonctionnement. Pendant la période de contrôle, ces contributions syndicales (fixées par simple délibération annuelle du conseil syndical) étaient financées par une contribution communale fixée à 8,5 € par habitant (recensement INSEE) jusqu'en 2015, puis à 12,5 € par habitant depuis 2015.

En l'absence d'acte institutif et faute de statuts, l'instruction a également cherché à clarifier la compétence de l'établissement public. Le CIAS n'a été en mesure de produire qu'une délibération de la commission du « bureau d'aide sociale » du 13 février 1974 créant un service d'aide-ménagère à domicile et une délibération du 28 septembre 1984 créant un service de portage de repas avec pour employeur le bureau d'aide sociale.

La chambre relève que c'est donc apparemment le CIAS qui a lui-même défini le périmètre de sa compétence contrairement à tous les principes qui prévalent en matière de transferts de compétences entre collectivités territoriales et établissements publics.

En tout état de cause, et quelles que soient les interrogations juridiques liées à une création très ancienne, l'absence de statuts complets et actualisés, de règlement intérieur, de délimitation de la compétence exercée, de modalités de gouvernance (notamment financière) précises placent l'établissement dans une situation particulièrement délicate au regard des évolutions juridiques les plus récentes.

Diverses règles de gouvernance ont été définies notamment par le décret du 6 mai 1995. C'est en application de celui-ci, en l'absence de statuts, qu'a été définie la composition du conseil d'administration. Il se compose de sept délégués titulaires, élus au sein des représentants des communes : maire de Montignac, adjoint de Montignac, adjointe de Plazac, adjointe de Chapelle-Aubareil, adjointe de Saint-Léon, adjointe de Sergeac, adjointe de Valojoux. Ce conseil d'administration est complété de six membres nommés : présidente de l'espace-temps Libre, directrice projet coordination gérontologique, représentant MSA, représentant Ligue contre le cancer, représentant UDAF 24, association locale.

Le code d'action sociale et de la famille prévoit en son article R. 123-19 que « *le conseil d'administration établit son règlement intérieur* ». Les rubriques qu'un règlement intérieur pourrait notamment utilement couvrir, sont les suivantes :

- composition du conseil d'administration (composition, présidence et vice-présidences, durée du mandat des administrateurs ...) ;
- tenue des réunions du conseil d'administration (composition, présidence et vice-présidences, quorum, procurations, secrétariat des séances, registre des délibérations et communication de celles-ci...) ;
- débat sur le budget, le compte administratif et communication des documents budgétaires ;
- éventuelle commission permanente et commission consultative ...

La chambre constate que depuis l'arrêté préfectoral du 18 octobre 1955 l'organisation de l'établissement n'a pas évolué et n'a répondu à aucune des prescriptions qu'imposaient les évolutions législatives et réglementaires depuis cette date.

Recommandation n° 2 : La chambre recommande, comme pour tout établissement public administratif, la mise en place urgente de statuts, définissant l'objet, le périmètre, le financement, les modalités de gouvernance et les relations avec l'établissement public de rattachement de l'établissement.

L'ordonnateur a indiqué dans sa réponse qu'il présentera à son assemblée générale des statuts permettant de répondre à la recommandation de la chambre.

1.3.2 L'évolution du cadre d'exécution des missions du centre intercommunal : agrément et convention d'habilitation

Conformément à l'article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles (CASF), le CIAS se doit d'animer « *une action générale de prévention et de développement social en liaison étroite avec les institutions publiques et privées* ». Les CIAS peuvent exercer des missions obligatoires et des missions facultatives spécifiques à chaque collectivité et définies par le conseil d'administration.

1.3.2.1 Le double régime de l'aide à domicile : l'agrément du ministère de travail et le régime de service autorisé du conseil départemental

Jusqu'à 2015, l'aide à domicile était régie par un double régime (introduit par la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale) d'agrément et d'autorisation (relevant du code de l'action sociale et des familles) avec droit d'option. Le secteur se caractérise par un cadre législatif dual, élaboré successivement par la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale et la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne. La première a intégré les services prestataires d'aide à domicile aux personnes âgées et handicapées dans son champ d'application. La seconde est venue superposer aux dispositifs déjà existants celui des services à la personne, fondé sur une procédure d'agrément par les services du ministère du travail, là où la loi du 2 janvier 2002 ne pose que le principe d'une autorisation par le conseil départemental.

Le nombre de services autorisés par le président du conseil départemental de la Dordogne a évolué de 39 % en 2009 à 60 % en 2014. Aujourd'hui, tous les services délivrent le mode prestataire. Plus de 162 000 heures d'aides sont inscrites dans les plans d'aide de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) de la Dordogne. Actuellement, 80 % de ces heures sont confiés à un service prestataire, 3,5 % à un service mandataire et 16,5 % à des personnes employées de gré à gré. Depuis 2007, cette répartition a évolué. Les services prestataires avaient la charge de 60 % des heures, les services mandataires de 20 % et l'emploi direct de 18 %.

Or, services autorisés et services agréés sont susceptibles d'intervenir auprès des mêmes publics et notamment auprès des personnes âgées et handicapées. Pour un même type de public coexistent donc deux procédures distinctes pour la création de services. Ce système, en vigueur pendant la période de contrôle, a été remis en cause par la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 d'adaptation de la société au vieillissement qui instaure, dans le cadre de son article 32 bis, un régime unique d'autorisation.

1.3.2.2 Le dépôt d'une demande d'autorisation en 2014 par le CIAS de Montignac et son refus

Les services d'aide sont soumis à une tarification administrée. Le tarif arrêté, opposable au gestionnaire, est le fruit d'une négociation entre le financeur et le gestionnaire. Au terme de cette négociation, l'autorité investie du pouvoir de tarification arrête un tarif notifié au gestionnaire, en théorie avant le 1^{er} janvier de l'année "N". Si la tarification n'a pas été notifiée au 1^{er} janvier, le gestionnaire applique le tarif de l'année précédente, le financeur étant tenu de compenser ensuite l'éventuel différentiel entre le tarif appliqué et le tarif nouvellement arrêté. L'application d'une tarification dite "administrée" impose au gestionnaire la mise en place d'un budget annexe [comptabilité M 22 obligatoire] pour retracer l'activité du service, le financeur

ayant besoin d'identifier clairement les ressources et les charges de l'activité en question pour déterminer son tarif.

La chambre observe que le centre intercommunal d'action sociale de Montignac a bien, dans le cadre du dépôt d'un dossier d'autorisation, engagé la structure vers un établissement médico-social. De ce fait, la nomenclature comptable unique M 14 qu'il pratiquait a dû être complétée d'un budget annexe M 22 pour individualiser le service d'aide à domicile. Cette évolution a été actée par délibération du 8 janvier 2014. À partir de l'exercice 2014, deux budgets primitifs (nomenclature M 14 et nomenclature M 22) sont votés. Deux comptes administratifs sont établis par l'ordonnateur et deux comptes de gestion le sont par le comptable.

Le centre intercommunal d'action sociale a sollicité du département le régime de l'autorisation. Les services autorisés avaient vocation à recevoir une bonification d'un euro par heure d'aide à domicile effectuée. Considérant les volumes d'activité du CIAS de Montignac, une somme de l'ordre de 50 000 € aurait dès lors pu venir abonder les recettes tarifaires facturées.

Par courrier en date du 27 janvier 2015, le département a notifié au président du CIAS un sursis à statuer concernant sa demande d'autorisation, dans l'attente de précisions quant au versement d'une subvention par le budget annexe (M 22) vers le budget principal (M 14) d'un montant de 97 272 € pour couvrir le déficit par les recettes de l'aide à domicile. Cette subvention ne pouvait être validée dans le cadre de l'autorisation, qui n'avait pas pour vocation de combler un déficit structurel de l'activité portage de repas du CIAS. Le président du CIAS s'était engagé à soumettre à son conseil d'administration un budget prévisionnel 2015 modifié et à le transmettre au conseil départemental. En l'absence de suite à cette démarche, le département a notifié le 4 mars 2015 le rejet de la demande d'autorisation.

1.3.2.3 Les perspectives actuelles de signature d'une convention d'habilitation pour une tarification individuelle administrée

A la suite de la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement, chaque service à domicile est entré dans le régime de l'autorisation. Pour le CIAS de Montignac, ce changement de régime a été acté par l'arrêté d'autorisation n° 16-118 du 26 avril 2016 du président du conseil départemental. Les agréments et déclarations du CIAS se présentent comme suit :

Tableau n° 4 : Historique des déclarations et actes d'agréments

Date effet	Type	Sous-type	N° Déclaration/ Agrément	Date Acte	N° Acte
01/01/2017		Modification	SAP262406424	22/03/2017	
01/01/2016		Modification	SAP262406424	01/01/2016	2011/85
01/01/2012	Agrément	Renouvellement	SAP262406424	15/05/2012	2011/85
01/01/2007	Agrément	Nouveau	2007-2-24-36	19/03/2007	2007-2-24-36

Source : CIAS

Deux agréments successifs ont été pris par le conseil départemental. Ils concernaient tous les deux le même public : personnes âgées, personnes handicapées, familles fragilisées. Les deux autorisations sont en date des 1^{er} janvier 2007 et 1^{er} janvier 2012.

Le détail de la déclaration se présente comme suit :

- entretien de la maison et travaux ménagers ;
- préparation de repas à domicile ;
- livraison de repas à domicile ;
- livraison de courses à domicile ;
- soin et promenade d'animaux pour personnes dépendantes ;
- assistance administrative à domicile ;
- conduite du véhicule personnel ayant besoin d'aide temporaire (hors PA/PH) ;
- accompagnement des personnes ayant besoin d'aide temporaire (hors PA/PH) ;
- assistance aux personnes ayant besoin d'aide temporaire (hors PA/PH).

L'ensemble des services sont autorisés. L'arrêté du président du conseil départemental de la Dordogne, en date du 26 avril 2016, accorde l'autorisation pour une durée de 15 ans. Cet arrêté précise dans son article 5 que cette autorisation ne vaut pas habilitation à l'aide sociale. Le service reste toutefois en capacité de demander cette habilitation s'il le souhaite. Pour les services agréés « réputés autorisés » mais non habilités, il sera possible :

- soit de demander l'autorisation prévue à l'article L. 313-1-2 du CASF : le service sera alors autorisé ;
- soit de demander une habilitation à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale, entraînant alors une tarification du service par le conseil départemental : le service sera alors autorisé et tarifé par le conseil départemental. Le président du conseil départemental disposera d'un délai de six mois à compter de la réception de la demande d'habilitation du service pour se prononcer et l'absence de réponse dans ce délai vaudra rejet. La demande pourra être rejetée pour les motifs prévus à l'article L. 313-8 du CASF : si les coûts de fonctionnement sont manifestement hors de proportion avec le service rendu ou avec ceux des structures fournissant des services analogues, si les coûts de fonctionnement sont susceptibles d'entraîner pour les budgets des collectivités territoriales des charges injustifiées ou excessives compte tenu d'un objectif annuel ou pluriannuel d'évolution des dépenses délibéré par la collectivité.

Un certain nombre de structures d'aide à domicile ont signé avec le conseil départemental une convention d'habilitation. Celle-ci prolonge l'encadrement des anciens services autorisés avec en contrepartie l'implication du département dans l'accompagnement financier des heures d'aide à domicile effectuées, mais aussi en termes de contrôle.

Le CIAS du Bugue, situé sur le territoire de la communauté de communes de la Vallée de l'Homme, bénéficie d'une convention d'habilitation et donc d'une tarification administrée. Il apparaît important pour le centre intercommunal d'action sociale de Montignac de se mettre en situation de pouvoir signer avec le conseil départemental le même type de convention.

Recommandation n° 3 : La chambre recommande, sauf prise de compétence communautaire, la signature avec le conseil départemental d'une convention d'habilitation permettant une tarification administrée individuelle du service d'aide à domicile public homogène sur l'ensemble du territoire communautaire.

L'ordonnateur a indiqué dans sa réponse qu'il va s'engager dans la tarification administrée conformément à la recommandation de la chambre.

1.3.2.4 L'obligation réglementaire de procéder à une évaluation externe

Dans le cadre de la démarche qualité et des obligations auxquelles sont soumis l'ensemble des établissements et services sociaux et médico-sociaux, le CIAS devra se conformer à l'obligation de réaliser une évaluation interne et une évaluation externe placée sous l'égide de l'agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (A.N.E.S.M.). Le décret n° 2017-705 du 2 mai 2017 relatif aux évaluations des activités et de la qualité des SAAD complète les dispositions ci-dessus et dispose que les services anciennement agréés sont exonérés de la première évaluation interne suivant la date de leur autorisation. Son article 3 précise que lorsque leur agrément a pris fin entre le 30 décembre 2015 et le 27 décembre 2017, les SAAD « ex-agrégés » font procéder à leur évaluation externe dans le délai d'un an à compter du 28 décembre 2017.

L'évaluation externe, réalisée par un organisme habilité par l'A.N.E.S.M., porte sur la pertinence, l'impact et la cohérence des actions déployées par l'établissement, au regard des besoins et attentes des bénéficiaires. Celle-ci complétera éventuellement les adaptations qu'a su mettre en œuvre le centre intercommunal d'action sociale, en termes d'organisation du travail et de télégestion des plannings des intervenantes.

L'ordonnateur a indiqué dans sa réponse que cette évaluation est en cours de finalisation et qu'elle sera prochainement adressée au président du conseil départemental.

1.3.2.5 L'absence d'analyse des besoins sociaux

L'article R. 123-1 du code de l'action sociale et de la famille dispose que :

« I. Les centres communaux et intercommunaux d'action sociale produisent une analyse des besoins sociaux de l'ensemble de la population du territoire de leur ressort.

II. L'analyse des besoins sociaux consiste en un diagnostic sociodémographique à partir des données d'observation sociale du territoire. Ce diagnostic est établi avec l'ensemble des partenaires, publics ou privés, qui participent à la mise en œuvre des actions de prévention et de développement social telles que mentionnées à l'article L. 123-5.

III. L'analyse des besoins sociaux fait l'objet d'un rapport présenté au conseil d'administration au cours de l'année civile qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux. Les années suivantes, des analyses complémentaires, notamment thématiques, peuvent être présentées au conseil d'administration lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget. »

Les centres d'action sociale mettent en œuvre, sur la base du rapport mentionné à l'article R. 123-1, une action sociale générale, telle qu'elle est définie par l'article L. 123-5 et des actions spécifiques.

La chambre relève l'absence de réalisation par le CIAS d'une analyse des besoins sociaux de l'ensemble de la population du territoire.

L'absence d'analyse prive le conseil d'administration des éléments de diagnostic qui fondent les moyens attribués au CIAS de Montignac pour répondre à ses missions.

Recommandation n° 4 : La chambre rappelle l'obligation posée par l'article R. 123-1 du code de l'action sociale et de la famille de réaliser une analyse des besoins sociaux et invite le CIAS à la réaliser dans les meilleurs délais.

Le président du centre intercommunal a indiqué dans sa réponse que « *le projet de service portant sur la période 2018/2022 venant d'être rédigé comporte, en annexe, une analyse succincte des besoins sociaux à l'échelle territoriale* ».

2 L'ACTIVITE EN BAISSSE CONSTANTE QUESTIONNE LA VIABILITE DU CENTRE INTERCOMMUNAL

2.1 Les perspectives démographiques de l'aide à domicile inscrites au schéma gérontologique du département de la Dordogne

Le conseil départemental est investi d'une compétence essentielle en matière de cohésion sociale et de solidarité. La loi NOTRÉ l'a conforté dans ce rôle. Le département de la Dordogne y consacre des moyens importants tant en personnels (environ 1 100 agents, y compris les assistants familiaux) qu'en frais de structure et en financements en ayant engagé près de 224 millions d'euros en 2017 en dépenses directes, soit plus de la moitié de son budget global. L'accompagnement des personnes âgées au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et des aides légales demeurent le premier poste d'intervention (plus de 30 %).

Le schéma départemental en faveur des personnes âgées s'inscrit dans le cadre des lois du 2 janvier 2002 refondant l'action sociale et médico-sociale, du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires. Selon les articles L. 312-4 et L. 312-5 du code de l'action sociale et des familles, le schéma est établi pour une durée de cinq ans et a pour objet d'apprécier la nature, le niveau et l'évolution des besoins sociaux et médico-sociaux de la population et de dresser le bilan quantitatif et qualitatif de l'offre sociale et médico-sociale existante.

La loi du 29 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement a pour objectif d'anticiper ses conséquences et d'inscrire cette période de la vie dans un parcours répondant le plus possible aux attentes des personnes en matière de logement, de transports, de vie sociale et citoyenne. La loi donne la priorité à l'accompagnement à domicile afin que les personnes âgées puissent y vieillir dans de bonnes conditions.

Le document directeur stratégique de l'aide à domicile est le schéma départemental de l'organisation sociale et médico-sociale. S'agissant de celui consacré aux personnes âgées, le schéma définit pour cinq ans, au-delà du diagnostic et de l'étude des besoins, les axes de développement de la politique gérontologique et d'adaptation des équipements qui la fondent et les priorités d'actions, tout en envisageant les liens de coordination. La Dordogne s'est

acquittée de cette obligation légale en 2014 en adoptant son schéma gérontologique pour la période 2014-2019. Il prévoit qu'entre 2015 et 2025, alors que la population de moins de 60 ans diminuera légèrement (- 2,8 %), celle des 60 ans et plus augmentera de 17 %. Cette croissance sera faible entre 60 et 69 ans et plus marquée entre 70 et 79 ans en passant de 10 % à près de 15 % de la population des plus de soixante ans. Le nombre des personnes âgées de 80-89 ans resterait stable et celui des personnes de 90 ans et au-delà augmentera de près de 40 %, ce qui représenterait plus 2 700 personnes en Dordogne. Du fait de ces évolutions, les personnes de 60 ans ou plus représenteraient un tiers de l'ensemble des habitants du département en 2015 et près de 40 % en 2025. Après 2025, un autre mouvement se dessine, avec une stabilité des moins de 80 ans et une forte progression des personnes de 80 ans ou plus, dont le nombre devrait augmenter d'environ 18 000 personnes.

Un travail d'accompagnement et d'appui technique auprès des communes, intercommunalités et des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS) a été mené par le département et d'autres institutions dans le cadre des travaux du schéma départemental de coordination intercommunale.

Le dernier schéma gérontologique, en 2014, avait recensé 62 services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) en Dordogne. Six autres services, domiciliés dans les départements limitrophes, intervenaient sur le département. Les SAAD de Dordogne sont principalement gérés par des associations (40 %), des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (38 %) ou des structures privées (12 %). Au cours des dernières années, les structures publiques se sont regroupées en cohérence avec la structuration de la coopération intercommunale (de 34 en 2009 à 24 en 2014) et de nouvelles structures privées se sont installées (8 en 2009 à 12 en 2014). Les autorisations délivrées par le département ont été plus nombreuses ce qui a renforcé le partenariat entre le conseil départemental et les SAAD, avec un souci de qualité et de territorialisation des interventions. Début 2014, 37 SAAD avaient obtenu une autorisation, contre 12 début 2008.

Le portage des repas constitue un service permettant aussi le maintien à domicile des personnes âgées. Géré par les collectivités locales et des associations dans certains territoires, il assure la fourniture et la livraison périodique de repas au domicile des personnes inscrites au service. Le département peut participer au financement de cette prestation de portage de repas dans le cadre des plans d'aide de l'APA. En 2013, le portage de repas à domicile est inclus dans le plan d'aide APA de près de 1 000 personnes au niveau départemental.

La chambre relève les constats du schéma gérontologique départemental qui prévoit une accélération du vieillissement de la population à l'horizon 2025, avec augmentation du poids des plus de 60 ans (du tiers à 40 % de la population) et une croissance du nombre des personnes de plus de 80 ans d'environ 18 000 personnes. Une telle perspective rend particulièrement prégnante la nécessité de structurer, développer et renforcer une aide à domicile efficiente et dotée de moyens puissants et mutualisés au bénéfice des plus âgés.

Le président du département a indiqué « rejoindre pleinement la chambre territoriale des comptes sur la préconisation quant à la nécessité de s'inscrire dans les objectifs du schéma gérontologique du Département et d'intégrer également les actions du schéma portant stratégie territoriale de l'aide à domicile 2018-2022 ».

2.2 La mise en œuvre des missions du centre intercommunal d'action sociale

2.2.1 Le service d'aide à domicile et l'accompagnement financier du conseil départemental

Selon le président du CIAS de Montignac, « *le recours au service d'aide à domicile n'est plus une prestation de confort comme dans un passé récent, mais plutôt le maintien de conditions de vie décentes des bénéficiaires et une organisation plus efficiente de l'accompagnement collectif du vieillissement. Les familles font donc appel au service car elles n'ont pas d'autre solution pour assumer le strict nécessaire. Il faut faire un parallèle avec les revenus moyens de la population qui sont très bas sur le territoire. La part du reste à payer pour les familles est lourde dans leur budget* ».

L'activité du CIAS est directement liée au nombre de personnes âgées dépendantes qui le sollicite. Le nombre de personnes de plus de 79 ans a fortement diminué depuis juillet 2016, l'activité a été en retrait par rapport à la période précédente. Toutefois, l'augmentation forte des plus de 60 ans et les pathologies dégénératives du système nerveux, telles qu'elles ressortent du diagnostic du schéma gérontologique, laissent présager un accroissement du besoin à moyen/long terme.

Selon le président du CIAS, de nombreuses prises en charge lourdes nécessitent plusieurs interventions par jour⁷. Dans le même temps, les moyens mis en place dans le cadre de l'APA seraient, toujours « *pour des questions budgétaires, réduits le plus possible* ». Le CIAS a donc le sentiment de fournir des prestations plus nombreuses et plus courtes dont le prix de revient est très supérieur au tarif facturé. Le CIAS regrette donc que le « *Conseil Départemental fasse des économies sur les prises en charge (PEC)* », citant en exemple que : « *le besoin de trois interventions par jour pour un bénéficiaire d'une durée de demi-heure correspondra bien à une durée facturée par jour de 1 heure et demie mais il y aura alors trois allers-retours au domicile du bénéficiaires au lieu d'un, le centre intercommunal garde à sa charge les surcoûts et les frais de transport et salariaux liés aux deux déplacements supplémentaires.* »

S'agissant de l'aide à domicile, la chambre invite l'établissement à se rapprocher du conseil départemental afin de mieux s'inscrire dans les objectifs du schéma gérontologique départemental, autant en termes financiers que de qualité des prestations rendues et de suivi.

2.2.2 Le service de portage de repas et l'absence de mise en concurrence des prestations de fournitures de repas

A sa mise en place en 1984, la livraison de repas s'effectuait en liaison chaude et n'était pas compatible, pour des raisons d'hygiène et de sécurité sanitaire, avec une distance trop importante entre le lieu de fabrication et les lieux de livraison aux usagers. Depuis, et notamment pendant la période contrôlée, le service est passé en liaison froide quotidienne avec livraison réfrigérée le matin pour le midi. Le CIAS est propriétaire d'un véhicule de livraison qui permet la livraison des repas, effectuée en régie et sous sa responsabilité directe, six jours sur sept, le repas du dimanche étant livré le samedi.

⁷ Les interventions de ce type auraient doublé en 2017.

La création d'un service de portage de repas a été justifiée par l'évolution des besoins dans le temps des bénéficiaires des plans d'aide. Les intervenantes à domicile sont souvent les premières à repérer la perte d'autonomie et la malnutrition chez les personnes âgées disposant d'un plan d'aide qu'elles ont l'habitude de rencontrer. Il est donc légitime, selon le CIAS, d'inscrire cette prestation facultative comme une option complémentaire aux services d'accompagnement proposés.

Une convention de fournitures de repas est établie chaque année, celle du 29 décembre 2017 régissant l'année 2018, avec l'EHPAD de Montignac unique fournisseur sur la période. Elle précise les types de fabrication et de conditionnement des repas, leur volume approximatif ainsi que leurs compositions. Il y est indiqué que les livraisons sont assurées par véhicule agréé par les services vétérinaires et conformes à la réglementation. Diverses dispositions précisent la nature de la responsabilité de chacun des acteurs ainsi que les conditions de tarification et de facturation des livraisons.

Le CIAS satisfait donc son besoin via une prestation de fournitures annuelle attribuée sans mise en concurrence à l'EHPAD de Montignac qui dispose d'une cuisine centrale. Au cas particulier, le montant des achats annuellement effectués varie entre 75 000 et 120 000 € pour un total cumulé de 510 077 € TTC sur la période.

En appliquant le prix unitaire 2018 du repas livré rapporté à la totalité des sommes facturées par le fournisseur et par exercice au CIAS, il est possible d'estimer le volume annuel des prestations fournies comme au tableau 5 :

Tableau n° 5 : Tableau des montants actuels facturés au CIAS de Montignac

<i>Année</i>	Montant en EURO	Estimation repas à 5,98 € livrés *	Nombre moyen mensuels de repas
<i>2013</i>	119 038,23	19 906	1 659
<i>2014</i>	104 916,48	17 545	1 462
<i>2015</i>	98 541,45	16 479	1 373
<i>2016</i>	88 167,24	14 744	1 229
<i>2017</i>	74 907,76	12 526	1 044
<i>2018 (janvier à avril)</i>	24 506,04	4 098	342
TOTAL	510 077,20	85 297	

Source : maison de retraite de Montignac.

** prix unitaire du repas livré au CIAS en application de la convention du 29 décembre 2017.*

Il en ressort sur toute la période que la prestation annuelle est largement supérieure au seuil de 25 000 € et dépasse parfois 90 000 €. Il en résulte que le CIAS était dans l'obligation de mettre en place une mise en concurrence adaptée, voire formalisée, à la nature de son besoin.

Pour susciter la plus large concurrence, l'acheteur doit procéder à une publicité dans les conditions fixées par la réglementation⁸, selon l'objet du marché, la valeur estimée du besoin et l'organisme concerné. S'agissant des services sociaux des collectivités territoriales, le montant hors taxes rendant nécessaire une publicité libre ou adaptée se situe entre 25 000 € et 750 000 €. Au cas particulier, aucune publicité n'a été réalisée par le centre intercommunal d'action sociale. L'ordonnateur a indiqué que : « *La confection des repas a été confiée à la maison de retraite car le cahier des charges des repas du SPRD est particulier, cela passe par la possibilité de fabrication de repas sans sel ou sans sucre ou les deux. En plus une prestation de repas mixés peut être nécessaire pour certains bénéficiaires.* »

Selon le président du CIAS, seul un EHPAD peut répondre à cette demande, la fabrication des repas pour les personnes âgées répondant à d'autres critères très spécifiques que seul le nutritionniste de l'EHPAD saurait prendre en compte.

La chambre ne peut que constater que la fourniture de repas adaptés aux besoins (y compris de santé) des consommateurs est une prestation parfaitement documentée, sécurisée et encadrée. Les centres intercommunaux d'action sociale sous-traitant la confection des repas suivent pour bon nombre d'entre eux une procédure adaptée soumise aux dispositions des articles 28 et 30 du code des marchés publics, même si la valeur estimée du marché est inférieure au seuil de procédure formalisée⁹.

Au cas particulier, la récurrence de la prestation fournie, son volume moyen et ses spécifications étaient également de nature à interroger la définition du besoin dans la durée. Le recours à un marché à bons de commande avec minimum et maximum, aurait pu, constituer une option levant de nombreux risques juridiques au regard des principes de base encadrant la régularité de la commande publique et éventuellement baisser le coût de la prestation sans en dégrader la qualité. Le non assujettissement du service à la TVA, alors même que l'activité consiste en une simple livraison de plats cuisinés, soumise à la TVA en règle générale au taux réduit est une source de risque supplémentaire¹⁰.

⁸ Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics -Article 35

I. - Pour les marchés publics de services sociaux et autres services spécifiques mentionnés à l'article 28 :
1° Lorsque la valeur estimée du besoin est inférieure au seuil européen applicable à ces marchés publics publiés au Journal officiel de la République française, l'acheteur définit librement les mesures de publicité adaptées en fonction des caractéristiques du marché public, notamment le montant et la nature des services en cause ;

⁹ Le décret n°2015-1904 du 30 décembre 2015, publié le 31 décembre 2015, modifie le montant des seuils de procédure formalisée pour la passation des marchés publics et de certains contrats relevant de la commande publique, conformément aux règlements (UE) n° 2015/2340, n° 2015/2341 et n° 2015/2342 de la Commission du 15 décembre 2015 modifiant respectivement les directives 2009/81/CE, 2004/17/CE, 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les seuils d'application pour les procédures de passation des marchés, publiés au JOUE du 16 décembre 2015. A compter du 1er janvier 2016, les seuils de procédure formalisée des marchés publics sont relevés à :

- 135 000 € HT pour les marchés de fournitures et de services de l'État ;
- 209 000 € HT pour les marchés de fournitures et de services des collectivités territoriales ;

¹⁰ Question écrite n° 07697 de M. Georges Mouly (Corrèze) publiée dans le JO Sénat du 29/05/2003 - page 1723

La chambre constate que la fourniture de repas au CIAS a méconnu sur toute la période les règles en vigueur de la commande publique. Au vu de la récurrence du besoin à satisfaire, elle considère que l'évaluation du besoin aurait dû s'apprécier dans la durée et impliquer le recours à une procédure formalisée.

La chambre constate enfin que le président du SIAS et du CIAS de Montignac est également président du conseil d'administration de l'EHPAD de Montignac, fournisseur du CIAS. S'il n'y exerce pas de fonction exécutive, il doit être rappelé, outre les incompatibilités que pose l'article R. 123-15 du code de l'action sociale et des familles, que cette situation peut déboucher sur d'éventuels conflits d'intérêts notamment lorsque les relations contractuelles entre les deux établissements font l'objet d'un examen en conseil d'administration.

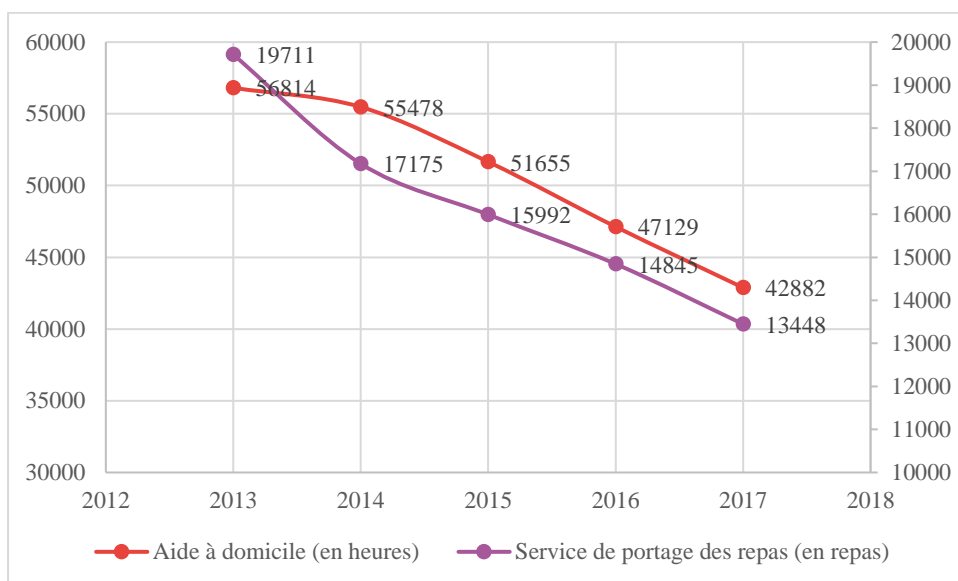
Recommandation n° 5 : La chambre recommande au centre intercommunal d'action sociale de régulariser dans les meilleurs délais son processus d'achat et de livraison afin de limiter les nombreux risques juridiques encourus en s'astreignant au respect des principes et procédures de la commande publique.

L'ordonnateur dans sa réponse a indiqué « avoir créé un compte au bulletin officiel des annonces de marché public (BOAMP) ». Il a également adhéré à une plateforme de dématérialisation, comme le prévoit désormais la réglementation. Un projet d'appel d'offres a été rédigé, il sera présenté au prochain conseil d'administration. Ce projet porte sur l'achat de repas sur une période de trois ans pour des volumes de l'ordre de 12 000 repas/an correspondant, selon l'ordonnateur, à l'évaluation des besoins pour cette période.

2.3 La baisse tendancielle de l'activité pèse sur l'équilibre financier et ne permet pas de couvrir les charges de structure

2.3.1 La baisse de l'activité

L'activité du centre intercommunal d'action sociale a baissé de 25 % depuis 2013. Le nombre d'heures d'aide à domicile a décliné de 56 814 heures en 2013, à 47 129 heures en 2016. De la même façon, le service de portage de repas à domicile est passé de 19 711 repas à 14 845, sur la même période.

Graphique n° 1 : Évolution de l'activité du centre intercommunal de 2013 à 2017

Source : centre intercommunal d'action sociale

L'année 2017 enregistre une poursuite de la baisse de l'activité, avec 13 448 repas livrés par le service de portage et 42 882 heures facturées par le service d'aide à domicile. En 2018, l'activité facturée au 30 avril pour 4 539 repas livrés et 17 905 heures à domicile semble confirmer une stabilisation de la tendance. L'extrapolation de ces données à toute l'année 2018 donnerait un total de repas s'élevant à 13 617 et un total d'heures facturées de 53 715. Ce changement de tendance, qui reste très largement à confirmer, ne suffira pas à maîtriser les difficultés financières liées à l'impact des charges de structure de l'établissement.

La chambre constate une diminution de l'activité de près de 25 % de l'aide à domicile en cinq ans, ainsi qu'une diminution de 30 % du nombre de repas livrés. Cette baisse structurelle de l'activité pose, sous réserve d'un revirement sensible, durable et équilibré de l'activité, un problème de viabilité à l'établissement public.

2.3.2 Un résultat financier unitaire par mission insuffisant

Face à la diminution du volume d'heures attribuées aux bénéficiaires par les caisses de retraite, le CIAS a mis en place plusieurs tarifs permettant à un large public d'avoir accès à l'aide à domicile. Cette tarification est liée, pour le CIAS, au fait que de nombreuses personnes ont vu, ces dernières années, les heures de prise en charge diminuées ou rejetées. La grille tarifaire du CIAS permet de répertorier les différentes catégories de personnes comme suit :

- tarif aide à domicile : 20,50 €
- tarif auxiliaire de vie sociale : 21,00 €
- tarif sans prise en charge : 17,00 €
- portage de repas : bénéficiaire imposable : 9,50 €
- portage de repas : bénéficiaire non imposable : 8,50 €

Le coût salarial de l'année 2014 a augmenté de 114 000 € alourdissant durablement les frais de structure de l'établissement. Cette augmentation résultait de la prise en charge des frais

de déplacement des agents et du paiement des inter-vacations entre deux prises en charge. Le coût de revient n'a pas connu d'évolution notable depuis.

En se basant sur la comptabilité analytique du CIAS, l'analyse des charges établit en 2016 des résultats unitaires bénéficiaires de 1,58 € par heure d'aide à domicile et de 0,23 € par repas livré. Les volumes d'activité 2016 correspondant à 14 845 repas livrés et 47 129 heures d'aide à domicile réalisées permettent de contribuer à hauteur de 78 000 € aux charges de structure soit 7,8 % des charges du SIAD et 2,7 % de celles du SPRD (le service de repas étant très fortement déséquilibré).

Tableau n° 6 : Résultat unitaire par mission hors charges de structure – année 2016

	Total Charges	Total Produits	Résultat	Activité	Charge Unitaire	Produit Unitaire	Résultat Unitaire
Service d'aide à domicile	880 140,74 €	954 727,64 €	74 586,90 €	47129 heures	18,68 €	20,26 €	1,58 €
Service de portage de repas	122 234,66 €	125 531,20 €	3 296,54 €	14845 repas	8,23 €	8,46 €	0,23 €

Source : Comptabilité analytique du CIAS

La chambre constate que l'établissement n'équilibre pas son fonctionnement par les recettes obtenues des usagers.

L'évolution des charges de structure se présente comme suit. Même avec une diminution très sensible de celles-ci depuis 2014, le poids des charges de structure représente près du triple du résultat opérationnel de l'aide à domicile.

Tableau n° 7 : Évolution du coût des charges de structure

Charges structure	Total Charges de structure	Dont Charges Salariales
2014	276 187,32 €	200 754,52 €
2015	165 421,61 €	127 506,46 €
2016	156 759,98 €	101 270,88 €
2017	156 800,00 €	102 000,00 €
2018	146 000,00 €	90 000,00 €*

Source : CIAS. * Prévisions;

Ainsi, en 2016, le déficit structurel (hors maison relais service au public) correspond à la part des charges (156 759,98 €) qui ne peut être financée par le résultat cumulé des deux missions représentant près de 80 000 euros.

La chambre constate que le centre intercommunal ne peut ventiler précisément ses charges de structure en imputant celles qui relèvent de l'aide à domicile et celles qui relèvent du service de portage des repas.

Le point d'équilibre résulte du niveau d'activité qui permet de financer les charges de structure (en complément de la dotation intercommunale). En 2016, avec un résultat de près de 78 000 €, les frais de structure ne sont pas couverts par le produit des prestations rendues.

La chute importante de l'activité du SIAD à 43 000 heures en 2017 (- 9 % par rapport à 2016) et celle confirmée du portage de repas (-9,5 %) a accru le déficit structurel. Les produits des services ne couvrent désormais que les 2/3 de la masse salariale.

Le CIAS estime néanmoins que le panel des services à la personne s'est étoffé et peut constituer une source d'activité complémentaire pour les opérateurs. Le secteur privé s'est emparé de ces nouvelles activités génératrices de crédits d'impôts pour les actifs et de réductions d'impôts pour les retraités. Sur le territoire du CIAS, le revenu moyen étant très bas, ces services ne se sont pas développés. Le CIAS a donc fait le choix de se concentrer sur la perte d'autonomie tout en étant à l'écoute afin, le cas échéant, de proposer un service spécifique d'assistance aux résidences pour personnes âgées répondant à une réelle demande des résidents. Une discussion est en cours avec l'EHPAD de Montignac et des bailleurs sociaux pour ce faire.

La chambre estime que l'absence d'une analyse des besoins sociaux pourtant prévue par la réglementation, ainsi que la situation financière dégradée du centre intercommunal, rendent le développement de nouvelles compétences et services très incertains, sauf à envisager des hausses tarifaires et des dotations intercommunales nouvelles significatives.

3 UNE ORGANISATION ET UNE GESTION DU PERSONNEL PERFECTIBLE

3.1 L'absence de nomination d'un directeur

Le centre intercommunal d'action sociale de Montignac ne comprend sur toute la période ni directeur, ni responsable identifié.

Le président du conseil d'administration (non indemnisé) assure de fait la fonction de directeur. Il va même au-delà puisqu'il a pris en charge la réalisation du logiciel de télégestion et a produit, avec l'accord du conseil d'administration et l'aide du personnel administratif, le logiciel de planification et de télégestion des plannings.

L'article R. 123-27 du code de l'action sociale et des familles prévoit que « *les dispositions des articles R. 123-1 à R. 123-7 sont, sous réserve de l'article R. 123-28, applicables aux centres intercommunaux d'action sociale créés par les communes constituées en établissement public de coopération intercommunale. Pour l'application de ces dispositions, le président de l'établissement public de coopération intercommunale est substitué au maire et l'organe délibérant de cet établissement est substitué au conseil municipal* ». De ce fait, toutes les dispositions ci-dessous applicables aux CCAS le sont également aux CIAS.

Conformément à l'article R. 123-23 du code de l'action sociale et des familles, le président du conseil d'administration nomme à l'emploi de directeur du CCAS.

Cette obligation s'impose indifféremment quelle que soit la taille de la commune ou du syndicat intercommunal. Il appartient au maire, président du CCAS, de déterminer les fonctions du directeur dans le cadre d'une fiche de poste, d'une lettre de mission ou d'une note de service. Le code de l'action sociale et des familles, dans ses articles R. 123-23 et R. 123-24, précise que le directeur :

- assiste aux réunions du conseil d'administration et de sa commission permanente ;
- assure le secrétariat ;

- peut recevoir délégation de pouvoir et de signature du président ;
- peut, par délégation du maire, prononcer l'admission d'urgence à l'aide sociale.

La chambre constate la confusion du rôle du président et du directeur qui pose tout à la fois un problème de gestion et de régularité. Une telle situation fait courir un risque juridique au dirigeant et à la structure.

Recommandation n° 6 : La chambre rappelle l'obligation de doter l'établissement d'un directeur en application de l'article R. 123-23 du code de l'action sociale et des familles.

Le président du centre intercommunal a indiqué, suite à cette recommandation, avoir intégré la mutualisation d'un poste de direction au projet de service prochainement soumis au conseil d'administration.

3.2 Les effectifs composés de fonctionnaires titulaires et de personnels contractuels statutaires

Le centre intercommunal d'action sociale comprend deux catégories d'agents :

- des agents administratifs qui sont tous fonctionnaires titulaires de la commune de Montignac jusqu'en 2005, puis transférés au CIAS en application d'une délibération spécifique qui a ouvert les emplois au centre intercommunal d'action sociale ;
- des aides à domicile et auxiliaires de vie sociale tous personnels contractuels statutaires en application de l'article 136 de la loi de 1983.

Un cycle de négociation avec les responsables du personnel s'est déroulé, à partir de 2008, pour aboutir à quelques avancées sociales et surtout une mise en œuvre du droit du travail. L'annualisation du temps de travail a été mise en place. La mise à niveau des obligations élémentaires de l'employeur, non suivie d'une revalorisation de la tarification et ou de la dotation de fonctionnement intercommunale a été un des facteurs de ses difficultés financières.

Mesures arrêtées au cours de la période 2008/2013 – Mise en place :

- de l'annualisation du temps de travail ;
- d'indemnités journalières en cas de maladie ;
- de CDI en lieu et place des CDD ;
- d'un régime indemnitaire avec versement de l'IAT et de l'IEMP.

Une délibération du 30 octobre 2013 a notamment alourdi les frais de personnel par une prise en compte des frais de déplacement et du temps de trajet des assistantes de vie sociale.

Mesures mises en œuvre au 1er janvier 2014

- paiement des frais de déplacement au réel ;
- paiement des frais de déplacement pendant l'intervention ;
- prise en compte du temps de trajet dans le temps de travail.

Ces mesures ne sont pas encore pratiquées par toutes les structures d'action sociale bien qu'elles soient rendues obligatoires par la loi depuis de nombreuses années. Pour autant, elles ont pour conséquence des coûts importants.

La chambre constate également qu'il existe un cadre d'emploi de fonctionnaires titulaires pour exercer les missions d'aide à domicile et d'auxiliaire de vie sociale. Il s'agit des « agents sociaux territoriaux ».

Les agents sociaux territoriaux interviennent auprès de personnes en difficulté sociale. A cette occasion, ils exercent une action d'ordre social, préventif et éducatif. Ils peuvent assurer des tâches similaires dans des établissements d'accueil et d'hébergement pour personnes âgées ou handicapées. Les agents sociaux peuvent exercer trois types de fonctions/emplois : aide-ménagère, auxiliaire de vie ou travailleur social. Les agents sociaux constituent un cadre d'emplois de catégorie C comportant 3 grades : agent social, agent social principal de 2^{ème} classe, agent social principal de 1^{ère} classe.

Le centre intercommunal d'action sociale de Montignac a exclusivement recours pour le SIAD à des personnels contractuels de droit public malgré l'existence d'un cadre d'emploi de fonctionnaires territoriaux et un besoin à couvrir récurrent.

La totalité du personnel présent est recruté en CDI (contrat de droit public) à l'exception d'une apprentie. La difficulté serait de trouver sur le marché du travail du personnel ayant un diplôme d'État d'assistant de vie sociale (DEAVS), ce qui conduit le centre intercommunal d'action sociale à former en apprentissage une à deux intervenantes par an. Depuis le 30 juin 2016, 7 agents d'intervention et 1 agent administratif ont quitté le centre et 11 agents auront 60 ans en 2019.

La chambre ne partage pas cette analyse et rappelle que le recours à des fonctionnaires du cadre d'emploi des agents sociaux territoriaux aurait pour conséquence, dans un délai de deux ans suivant leur nomination, l'obligation de suivre une " formation de professionnalisation au premier emploi " de trois jours pouvant être portée au maximum à dix jours sur accord entre l'agent et l'autorité territoriale (art. 6-1 décret n° 92-849 du 28 août 1992).

Ils bénéficieraient d'une formation continue en étant tenu de suivre deux jours de " formation de professionnalisation tout au long de la carrière " par période de cinq ans. Cette durée peut être portée à dix jours sur accord entre l'agent et l'autorité territoriale (art. 6-2 et 6-4 décret n° 92-849 du 28 août 1992). En outre, lorsqu'ils accèdent à un poste à responsabilité, ils doivent suivre, dans les six mois suivant leur affectation, une formation d'une durée de trois jours. Cette durée peut être portée à dix jours sur accord entre l'agent et l'autorité territoriale (art. 6-3 et 6-4 décret n° 92-849 du 28 août 1992).

Tableau n° 8 : Les intervenants

Nombres d'intervenants	Qualification		TOTAL
	Aide à domicile	Assistante vie sociale	
Total	31	13	44
Temps plein	4	10	14
Temps partiel	27	3	30
En EQTP	21,6	10,7	32,3

Source : CIAS 01/11/2017.

Un total de 32,3 équivalents temps pleins (EQTP) permet d'assurer un temps de travail théorique de 51 680 heures. L'analyse des taux d'activité débouche sur un ratio d'utilisation du volume disponible de 91 % (47 129 heures facturées / 51 680 heures disponibles).

La part de travail non facturable est principalement le fait du paiement de l'inter-
vacation entre deux services pour un total de 3 342 heures (calcul retenu : 1 mn /km). Compte tenu des arrêts de travail, il est donc nécessaire de faire appel à des heures complémentaires ou supplémentaires et de disposer d'une réserve pour les interventions d'urgence.

Trois agents administratifs n'ont pas été remplacés, ce qui représente une économie de 80 000 €/an. La structure administrative est donc passée de 7 agents à 4 agents à partir de 2012. Pour assurer le bon fonctionnement du CIAS, il a été fait le choix d'un système de planification informatisé et de télégestion. Or, le premier système réalisé avec une société extérieure n'a pas donné satisfaction. Après négociation avec l'éditeur, un constat établi par huissier et des retards de facturation de plusieurs mois, cette solution a été abandonnée sans pour autant renoncer à un système de télégestion qui a été développé directement par le président du centre intercommunal d'action sociale.

Selon le CIAS, en période de baisse structurelle d'activité, comme ce fut le cas de 2014 à 2016, les heures légales de temps de travail, soit 1 607 heures, n'ont pas toujours été effectuées par chaque agent. La non conservation des fichiers informatiques a empêché l'identification de l'ampleur des services effectivement payés et non réalisés.

Si 2017 ne présente pas d'anomalie, la chambre souligne néanmoins la nécessité de rendre compte chaque année, dans le rapport d'activité, des heures effectives effectuées par le personnel.

3.3 Un absentéisme élevé

L'absentéisme est pour tous les CIAS une problématique majeure eu égard aux difficultés des missions. Le taux d'absentéisme¹¹ est estimé par les gestionnaires en moyenne à près de 11%¹². Ce taux peut être rapproché du taux d'absentéisme moyen de 8,7 % constaté en collectivités territoriales. Les statistiques de l'Union nationale des centres d'action sociale

¹¹ Nombre d'heures d'absence hors congés légaux et congés maternité rapporté au nombre d'heures payées ; l'absentéisme comprend les arrêts maladie qui sont courants dans le secteur de l'aide à domicile.

¹² Plus le service réalise d'heures d'aide à domicile, plus le taux d'absentéisme est important : il est de 7 % pour les services réalisant moins de 14 000 heures d'intervention par an, 10 % dans les services réalisant de 14 000 à 26 000 heures par an, 11 % dans les services réalisant entre 26 000 et 42 000 heures par an, et il s'élève à près de 13 % dans les services réalisant plus de 42 000 heures par an.

donnent pour l'absentéisme des CCAS/CIAS, en fonction de la strate de population concernée, un taux moyen de 13 %.

Le tableau ci-dessous fait apparaître pour le CIAS de Montignac qu'en 2017 deux agents sont en arrêt de travail de plus de six mois, 2 agents en congé parental et que l'on décompte près de 845 jours d'arrêt de travail pour 7 050 jours travaillés (220 jours/an X 32 EQTP), soit un taux d'absence de près de 12 %.

Tableau n° 9 : Répartition des absences en 2017

Jour d'absence	
Nature	Nombre d'heures
Accident	244
Congé parental	559
Congés payés	1949
Événement familial	15
formation	4
Grève	5
Maladie	845
Maladie enfant	6
Repos hebdomadaire	144
réunion	5
Licenciement	253
Total	4029

Source : CIAS

Les études réalisées par l'Union nationale des centres d'action sociale montrent que l'absentéisme accroît le déficit horaire des CCAS/CIAS, structurellement déficitaires, chaque heure non réalisée augmentant marginalement le déséquilibre structurel du service. Ce dernier passe en moyenne de 2,5 € par heure supplémentaire pour les services ayant moins de 5 % de taux d'absentéisme à 5,9 € pour les services en ayant plus de 25 % (contre 3,9 € pour les services ayant entre 5 % et 15 % d'absentéisme et 5,7 € quand le taux d'absentéisme se situe entre 15% et 25 %), en raison notamment du coût du recours à des personnels de remplacement, nécessaires pour assurer la continuité du service. Par ailleurs, plus de la moitié des structures (51 %), et en particulier celles réalisant plus de 26 000 heures d'intervention, ont constaté une augmentation du taux d'absentéisme au cours des trois dernières années en raison d'une forte pénibilité¹³ du travail.

3.4 Une formation des personnels presque inexistante

Le centre intercommunal d'action sociale finance, tous les ans, un à deux contrats d'apprentissage avec pour objectif d'avoir suffisamment de personnel formé, titulaire du DEAVS. Trois apprenties devaient être recrutées en 2018 ; elles seront donc diplômées et pourront être recrutées dans deux ans.

¹³ Une étude de l'union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale analyse les différentes causes de la pénibilité au travail des aides à domicile. Les services citent en premier lieu la pénibilité physique (66 %), suivie par la pénibilité psychologique (49 %) et l'accroissement du niveau de dépendance (43 %).

Le temps de formation recensé n'a été que de 9 jours. Il apparaît en fait que ce chiffre cumulé correspond presque exclusivement à un temps de réunion, à l'exception de quelques micro-formations effectuées au sein de la maison de retraite. Si le CNFPT propose de nombreuses formations dans les domaines classiques « mairie et service technique » selon le CIAS, il n'y en a aucune pour les métiers du social. Aussi, le centre intercommunal d'action sociale a mis en place avec le SSIAD de Terrasson des micro-formations à la technique de manipulation des personnes dépendantes et à l'utilisation des équipements de manutention. Les auxiliaires de vie sociale ont toutes bénéficié de ces formations qui n'ont été que d'une durée de 3 à 4 heures.

La chambre constate le faible niveau de formation effectué par l'ensemble des personnels à l'exception des apprentis.

3.5 L'organisation du temps de travail et la gestion des plannings

L'utilisation d'un logiciel de planification et de télégestion permet aux centres intercommunaux de réduire leurs charges de fonctionnement (coût du personnel administratif et de gestion) et garantit la durée¹⁴ de la prestation de travail à domicile pour les bénéficiaires. Le conseil d'administration a décidé d'équiper le CIAS de Montignac d'un tel système en 2009, développé par la société APOLOGIC. Ce système n'a jamais fonctionné et a généré des difficultés de saisie des dossiers bénéficiaires. En 2014 et 2015, un retard de plusieurs mois de facturation était dû à ces dysfonctionnements.

Un agent administratif, responsable des plannings, préparait, pendant la période contrôlée, les plannings hebdomadaires sur support papier, édités et remis chaque semaine à l'intervenante. Le pointage du service fait se faisait par signature du bénéficiaire sur une fiche de présence, qui était, ensuite, validée manuellement.

Un nouveau logiciel a été mis en service en 2017 durant l'instruction. Il permet d'établir automatiquement les plannings et de les transmettre directement sur les téléphones portables des agents. Il fournit une liste des agents absents à remplacer et permet une validation automatique.

Un agent, responsable de secteur, constitue et transmet les dossiers d'aide à domicile aux organismes concernés. Il est chargé de vérifier la validité des prises en charge de chaque dossier afin d'éviter une interruption dans la planification des interventions. Les informations recueillies par les intervenantes permettent de faire le point sur l'état de santé des bénéficiaires et de proposer la révision de certains plans d'aide.

Des réunions organisées avec les auxiliaires de vie sociale permettent de régler, au cas par cas, les difficultés rencontrées sur le terrain. Ces réunions peuvent aboutir à une évolution des prises en charge.

¹⁴ Un système de télégestion permet par différentes technologies un pointage sur le lieu de travail à l'arrivée et au départ de l'intervenante au domicile du bénéficiaire. Il permet, également, l'envoi des plannings et retourne les pointages pour établir la facturation. Il correspond à une nécessité de qualité de plus en plus souhaitée par les financeurs comme les départements et la CARSAT pour le versement de l'APA. Pour la Dordogne, les services devront en être équipés en 2022.

La mise en place informelle d'une nouvelle organisation de travail testée auprès d'une partie du personnel (passage d'un week-end par mois à un week-end sur deux, alternance de trois jours travaillés et de trois jours de repos), non formalisée à ce jour, devrait être validée après une période de test par le comité technique et le conseil d'administration. Cette nouvelle organisation ne devrait entraîner aucune augmentation du coût du travail pour le CIAS, chaque agent (à temps complet) respectant la durée légale de 1607 heures.

4 LA SITUATION FINANCIERE : DESEQUILIBRE BUDGETAIRE ET IMPASSE DE TRESORERIE

La situation financière du CIAS est particulièrement tendue. Le trésorier du centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale avait saisi le 7 avril 2016 la chambre régionale des comptes en vue d'une inscription d'office des crédits nécessaires au paiement de la cotisation légale due par l'établissement public. Après l'ouverture de la procédure, le président du CIAS de Montignac a procédé au mandatement des sommes dues, ce qui a conduit le créancier à se désister de l'instance. Pour autant, le défaut chronique de trésorerie a empêché le comptable du CIAS de procéder au paiement des mandats concernés.

En second lieu, la préfète de la Dordogne a saisi la chambre régionale des comptes le 23 juin 2016 pour déficit du compte administratif. Si au terme de l'instruction, la chambre n'a pas constaté un dépassement des seuils autorisés, elle a relevé qu'un nombre important de mandats en attente, de titres non recouverts ou de demandes d'admission en non-valeur non pris en compte par l'ordonnateur manifestaient l'impossibilité de restaurer une trésorerie permettant le fonctionnement normal du CIAS.

En troisième lieu, la chambre a été saisie par courrier du 29 mai 2017 par la préfète du département de la Dordogne, en application de l'article L. 1612-2 du code général des collectivités locales (CGCT), pour défaut d'adoption du budget primitif 2017 de l'établissement.

La chambre ne peut que relever le caractère dégradé du fonctionnement financier du CIAS ayant entraîné trois saisines budgétaires et la persistance d'une situation délicate.

4.1 L'équilibre financier du budget principal (M14) et du budget annexe (M22)

Le centre intercommunal d'action sociale de Montignac comprend deux budgets correspondant à deux comptabilités distinctes : M 14 pour le portage des repas et M 22 pour le service d'aide à domicile. Le suivi comptable distingue non seulement deux comptes de résultat mais également deux bilans.

Les résultats cumulés consolidés sont toujours négatifs même si l'on enregistre une légère amélioration depuis 2016. L'année 2013 doit être considérée à part : elle a été exécutée avec un seul budget (M 14) ; celui-ci a connu un résultat excédentaire à hauteur de 37 046,36 € du fait que le coût des mesures liées au paiement de l'inter-vacation précitée ne grevait pas les charges.

Tableau n° 10 : Total consolidé des résultats cumulés des comptabilités M 22 et M 14

	2014	2015	2016	2017
Total consolidé des résultats cumulés des comptabilités M 22 et M 14	-92 411,17 €	- 94 796,19 €	- 26 827,41 €	- 74 203,64 €

Source : comptes de gestion

Les budgets du centre intercommunal d'action sociale ne soulèvent pas d'interrogation concernant la section d'investissement. L'ensemble de l'actif immobilisé est inscrit au bilan de la comptabilité M 14. L'état de l'actif détaille les immobilisations du CIAS, correspondant aux actifs recensés dans les comptes 205, 2158, 2174, 2182, 2183, 2188 et 232. Le montant total de l'actif brut est de 384 926,04 € (comptes précédemment évoqués et compte 224). L'état de l'actif ne comporte pas d'indication des biens mis à la réforme, avec un nombre conséquent de matériel (ordinateurs, téléphones, Itinéris...) qui figurent toujours dans les comptes sans pour autant être encore en fonctionnement.

Recommandation n° 7 : La chambre rappelle l'obligation de procéder, en lien avec le comptable public, à la mise à jour de l'état de l'actif pour s'assurer notamment de la sortie de l'inventaire et du bilan des biens réformés.

L'ordonnateur a reconnu dans sa réponse que « *certaines actifs, effectivement présents, ne sont plus utilisés, principalement du matériel informatique* ». L'engagement a été pris de régulariser la situation en lien avec le comptable public.

Les dépenses de personnel représentent une part prépondérante des dépenses de fonctionnement. Elles se répartissent entre le budget annexe de l'aide à domicile (M 22) : 88 % des dépenses de fonctionnement sont des dépenses de personnel (96 % avec les frais de déplacement) et entre le budget principal (M 14) incluant le portage de repas et les charges de structure : 47 % des dépenses de fonctionnement sont des dépenses de personnel, charge prépondérante de l'activité.

La masse salariale constitue, de ce fait, le seul levier d'optimisation possible mais également le principal risque. Si l'activité continuait à diminuer, le CIAS serait amené, à défaut de la faire reprendre par une collectivité compétente, à licencier du personnel et donc à supporter le coût du licenciement (le CIAS étant son propre assureur vis-à-vis de l'assurance chômage).

Les emprunts en cours sont en voie d'extinction (d'un montant de 22 560 € en 2016 à 4 738 € en 2017). Il subsiste néanmoins une ligne de trésorerie ouverte à hauteur de 75 000 € dont le remboursement est à prévoir et dont les charges financières comptabilisées par le centre intercommunal d'action sociale se présentent comme suit :

Tableau n° 11 : Montant des charges financières payées par le centre intercommunal d'action sociale

	2014	2015	2016	2017
Remboursement intérêts d'emprunts	388,69	389,94	569,86	1 430,90
Intérêts ligne trésorerie	870,08	1 373,63	1 166,97	2 268,90
Total	1258,77	1763,57	1736,83	3699,8

Source : comptes de gestion

La chambre constate la multiplication par trois des charges financières payées par le centre intercommunal en 2017.

4.1.1 Les résultats déficitaires

4.1.1.1 Les résultats cumulés de la comptabilité M 14 : le service de portage de repas

Le centre intercommunal d'action sociale enregistre trois exercices déficitaires de 2014 à 2016. L'exercice 2017 n'est excédentaire que grâce à la dotation complémentaire versée par les communes pour apurer les dettes impayées. Une opération d'ordre non budgétaire à hauteur de 195 894 € a été comptabilisée pour imputer les charges de personnel correspondant à chacune des deux missions exercées (SIAD et SPRD) conformément à la position prise par la chambre dans son avis budgétaire de 2017.

La situation déficitaire du CIAS correspond à celle de la majorité des centres communaux et intercommunaux d'action sociale, décrite par l'Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (UNCCAS) dans son rapport¹⁵ de décembre 2015. Ce constat général ne doit cependant pas occulter les responsabilités du SIAS en matière d'équilibre budgétaire.

¹⁵ Cette étude portait sur un échantillon de 687 centres communaux et intercommunaux d'action sociale. Elle relevait notamment qu'une minorité de services n'enregistrait pas de déficit horaire. Le déficit horaire moyen s'élevait à 4,1 euros par heure. Les services étaient majoritaires (52 %) à estimer que leur déficit s'était creusé au cours des dernières années. Cette situation est imputée par l'UNCCAS à « un système de financement qui reste problématique pour beaucoup de gestionnaires, la fixation des tarifs des partenaires financeurs ne prenant que partiellement en compte l'ensemble des frais de fonctionnement des services d'aide à domicile ».

La chambre constate le caractère structurellement déficitaire des résultats du budget principal du centre intercommunal. Seul le résultat de 2017 est excédentaire, mais encore convient-il de souligner qu'il est uniquement dû au versement d'une dotation complémentaire exceptionnelle du SIAS, pour apurer des dettes impayées.

4.1.1.2 Les résultats cumulés de la comptabilité M 22 : le service d'aide à domicile

La comptabilité M 22 a été instituée en 2014 pour suivre spécifiquement les opérations de l'aide à domicile. Cette situation explique l'absence de report de l'exercice antérieur pour l'exercice 2014. Si l'on constate des résultats comptables excédentaires en 2015 et 2016, cette situation résulte de l'imputation incomplète des charges de personnel afférentes à la mission d'aide à domicile supportées par le budget principal de l'établissement. Une opération d'ordre non budgétaire a rectifié ces affectations comptables en prélevant 195 894 € sur l'excédent de fonctionnement cumulé du budget M 22 du SIAD lors de l'exercice 2017 pour créditer le budget principal M 14.

La chambre relève également le déséquilibre budgétaire structurel de la mission d'aide à domicile du CIAS.

Tableau n° 12 : Enchaînement des soldes et résultats cumulés des budgets M 22 et M 14 (en €)

Années		2014		2015		2016		2017	
Budget		M14	M22	M14	M22	M14	M22	M14	M22
Réalisation de l'exercice	Dépenses de fonctionnement	218 676,65	980 136,22	380 464,19	948 198,77	313 767,45	880 140,74	316 323,17	978 331,66
	Recettes de fonctionnement	173 096,57	925 131,49	288 179,97	1 040 229,09	265 540,44	954 727,64	391 731,53	910 507,16
	Résultat de fonctionnement	- 45 580,08	- 55 004,73	- 92 284,22	92 030,32	- 48 227,01	74 586,90	75 408,36	- 67 824,50
Réalisation de l'exercice	Dépenses d'investissement	2 043,16	-	13 646,08	-	10 202,93	-	20 905,96	
	Recettes d'investissement	11 515,34	-	11 515,00	-	11 881,13	-	5 877,00	
	Résultat d'investissement	9 472,18	-	- 2 131,08	-	1 678,20	-	- 15 028,96	
Reports de l'exercice n-1	Section de fonctionnement	- 32 210,41	-	- 77 790,49	- 55 004,73	- 170 074,71	37 025,59	- 22 408,16	- 111 612,49 (*)
	Section d'investissement	30 911,87	-	40 384,01	-	38 252,93	-	39 931,47	
Résultat cumulé	Section de fonctionnement	- 77 790,49	- 55 004,73	- 170 074,71	37 025,59	- 218 302,16	111 612,49	53 000,20	- 152 106,01(*)
	Section d'investissement	40 384,05	-	38 252,93	-	39 931,13	-	24 902,17	
	RAR en fonctionnement								
	Total	- 37 406,44	- 55 004,73	- 131 821,78	37 025,59	- 138 439,90	111 612,49	77 902,37	- 152 106,01
	Total consolidé (M14 + M22)	- 92 411,17		- 94 796,19		- 26 827,41		- 74 203,64	

Source : comptes de gestion

(*) report à nouveau affecté par une opération d'ordre : correction de l'imputation des charges de personnel depuis 2014 pour 195 894 euros

4.1.1.1 Des mesures prises pour assurer l'équilibre financier insuffisantes

Les mesures mises en place depuis 2014 par le centre intercommunal d'action sociale n'ont pas suffi à restaurer l'équilibre financier du compte de résultat malgré :

1. une augmentation des tarifs depuis le 1^{er} juillet 2015 de trois euros de l'heure ;
2. la diminution du nombre des personnels administratifs (baisse significative de la charge de structure) ;
3. la télégestion dans la transmission et le suivi des plannings permettant une automatisation des enregistrements des réalisations (le comptage manuel nécessitait ½ temps) ;
4. l'accélération de la facturation aux usagers passée, depuis 2014, de 2 mois de retard à une facturation effective en quelques jours grâce au nouveau logiciel ;
5. l'augmentation de la participation des communes aux charges syndicales entraînant une augmentation de la dotation de fonctionnement de 4 € par habitant depuis 2015.

A compter d'avril 2018, la mise en place d'un prélèvement automatique des factures « bénéficiaires » devrait améliorer la trésorerie par un encaissement plus rapide, mais cet effet sera très dépendant de ceux qui opteront pour le prélèvement automatique.

S'agissant de l'évolution des charges de structure, elles ont baissé de 43 % sur cette période, passant de 276 187 € en 2014 à 156 800 € en 2017, principalement due à la diminution du nombre d'agents administratifs passé de 6 en 2008 à 3 en 2018.

La chambre constate que, malgré diverses mesures de gestion mises en œuvre, le centre intercommunal ne parvient toujours pas à assurer son équilibre financier.

4.1.2 Un fonds de roulement structurellement négatif

Le fonds de roulement est égal à la différence entre les financements disponibles à plus d'un an (les dotations et réserves, les subventions, les emprunts) et les immobilisations (les investissements réalisés et en cours de réalisation). Cette différence correspond, en comptabilité budgétaire, à la somme des excédents définitifs que la commune a dégagés au cours du temps. Le fonds de roulement permet de couvrir le décalage entre encaissements de recettes et paiements de dépenses. Au cas particulier, il convient de constater que le centre intercommunal d'action sociale de Montignac présente un fonds de roulement négatif sur toute la période.

Tableau n° 13 : Fonds de roulement en M 14 et M 22 et fonds de roulement consolidés*en K euros*

Années		2014	2015	2016	2017
Bilan		M22	M22	M22	M22
au 31 décembre	Total des fonds propres	-55,00	37,02	111,61	-152 106,00
	Total de l'actif immobilisé	0,00	0,00	0,00	0,00
	Fonds de roulement	-55,00	37,02	111,61	-152 106,00
au 31 décembre	Total des fonds propres	178,12	85,84	42,93	315,17
	Total de l'actif immobilisé	249,13	244,72	243,87	242,01
	Fonds de roulement	-71,01	-158,88	-200,94	73,16
Fonds de roulement consolidé		-126,01	-121,86	-89,33	-152 032,84

Source : comptes de gestion

Le fonds de roulement mesure la quantité de ressources non utilisées par les actifs immobilisés qui permettra de couvrir les dépenses d'exploitation du CIAS nettes des encaissements clients. L'excédent de fonds de roulement pourra éventuellement servir à financer le besoin en fonds de roulement (BFR)¹⁶ généré par le cycle d'exploitation du CIAS. Le reliquat du fonds de roulement sur le BFR contribuera, s'il existe, à alimenter la trésorerie nette du centre intercommunal d'action sociale.

Le fonds de roulement négatif du centre intercommunal d'action sociale de Montignac l'empêche de pouvoir financer son besoin en fonds de roulement et débouche sur une impasse en terme de trésorerie.

4.1.3 Le besoin en fonds de roulement du budget principal M 14

Le besoin en fonds de roulement (BFR) est égal à la différence entre l'ensemble des créances plus stocks et les dettes à court terme (dettes fournisseurs, dettes fiscales et sociales...). Une créance constatée, non encaissée, génère un besoin de financement. A l'inverse, une dette pas encore payée vient diminuer ce besoin de financement. Le BFR traduit le décalage entre perception de recettes et paiement de dépenses.

Outre le caractère récurrent des déficits budgétaires, il apparaît une difficulté en termes de besoin de fonds de roulement et donc de trésorerie. Le centre intercommunal d'action sociale de Montignac ne dispose pas de liquidités suffisantes pour payer l'ensemble de ses dettes.

¹⁶ Le besoin de fonds de roulement (BFR) représente les besoins de financement à court terme du CIAS résultant des décalages des flux de trésorerie correspondant aux décaissements et aux encaissements liés à l'activité opérationnelle.

Cette situation ne concerne pas la comptabilité du SIAD M 22 mais la comptabilité M 14 SPRD qui fait apparaître, à partir de 2015, un besoin de fonds de roulement supérieur à 200 jours de charges courantes.

Tableau n° 14 : Le besoin de fonds de roulement de gestion de la comptabilité M 14 (en €)

	2013	2014	2015	2016	2017
+ Redevables et comptes rattachés	195 962	56 698	52 506	50 004	13 357
- Encours fournisseurs	142 789	128 322	267 654	267 295	220 748
= Besoin en fonds de roulement de gestion	53 173	-71 624	-215 147	-217 291	-207 392
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>14,6</i>	<i>-126,9</i>	<i>-217,2</i>	<i>-265,5</i>	<i>-259,5</i>

Source : comptes de gestion

La chambre constate la nécessité impérieuse pour le centre intercommunal d'action sociale de diminuer le besoin de fonds de roulement du budget principal en apurant le règlement des dettes anciennes, comptabilisées dans les « encours fournisseurs » croissants.

4.1.4 Perspective de l'analyse financière sur les équilibres financiers du CIAS

Les déséquilibres financiers du centre intercommunal d'action sociale interrogent la soutenabilité et la viabilité de son fonctionnement. Ils doivent susciter un programme d'actions précis.

4.1.4.1 Le déficit du compte de résultat pose la question de la viabilité du centre intercommunal d'action sociale

Les résultats déficitaires récurrents du centre intercommunal doivent être soulignés. L'année 2017 doit être considérée à part puisque l'équilibre du budget principal M 14 n'est dû qu'à la dotation complémentaire apportée par le SIAS. L'excédent apparent au budget annexe du SIAD M 22 des années 2015 et 2016 reposait en partie sur une imputation erronée des charges de personnel de l'aide à domicile au budget principal M 14.

La possibilité de retrouver une situation équilibrée paraît hypothétique. Elle repose sur la réalisation de l'une ou de plusieurs des trois hypothèses suivantes :

- un élément de contexte exogène augmentant significativement l'activité pour financer l'ensemble de ses charges de structure ;
- la signature avec le conseil départemental d'une habilitation permettant un meilleur financement en contrepartie d'une nette amélioration de la qualité du SIAD ;
- une majoration sensible des dotations de fonctionnement attribuées par le SIAS à son établissement public.

La viabilité financière du CIAS n'est pas assurée même s'il existe divers facteurs ou actions pouvant permettre le retour à l'équilibre financier.

Le président du centre intercommunal d'action sociale a souligné dans sa réponse que « *la situation du CIAS de Montignac n'a rien d'exceptionnel eu égard à des structures comparables et qu'il sera nécessaire de continuer au-delà de 2019 un effort comparable* ». Cette nécessité de poursuivre l'effort en réajustant la participation des communes adhérentes, pour les années 2020 et suivantes, a été présentée lors de la réunion du 20 novembre 2018, réunissant les élus des assemblées délibérantes du CIAS et du SIAS.

4.2 L'impasse de la trésorerie

Le centre intercommunal d'action sociale présente une situation financière dégradée depuis plusieurs années. Il connaît une extrême tension de sa trésorerie et reste débiteur d'une dette importante qu'il est dans l'incapacité d'honorer.

4.2.1 La trésorerie disponible à l'engagement du contrôle ne permettait pas de couvrir les dépenses en instance

L'évolution du solde du compte au Trésor 515, figurant ci-après, ne permet pas véritablement d'apprécier la situation réelle de la trésorerie. En effet, le solde du compte au 31 décembre présente un caractère artificiellement positif puisque qu'il résulte du non-paiement sur plusieurs exercices de nombreuses factures.

Tableau n° 15 : Solde du compte de trésorerie 500 15 au 31 décembre (en €)

	2014	2015	2016	2017
Montant de la trésorerie au 31 décembre tel qu'enregistré au compte 515 du Trésor	69 269,21	75 920,81	135 404,16	113 662,05

Source : *comptes de gestion*

La situation de trésorerie établie dans le cadre de la saisine budgétaire du 29 mai 2017 a permis de constater l'écart entre le solde de trésorerie disponible (trésorerie après paiement des charges de personnel) constaté à 63 088,30 € et le total des dépenses en instance, notamment des dettes importantes et anciennes vis-à-vis du centre de gestion et de la maison de retraite de Montignac (fournisseur des repas) pour un montant de 346 504,72 €.

Tableau n° 16 : DEFICIT DE TRESORERIE AU 31 MAI 2017

<i>Solde du compte 515 au Trésor</i>	82 837,88
<i>Sommes réservées</i>	
<i>Charges de personnel BUDGET M22</i>	-16 953,14
<i>Charges de personnel BUDGET M14</i>	-2 796,44
SOLDE DISPONIBLE	63 088,30
<i>BUDGET M22 Dette envers le Centre de Gestion - Mandats</i>	93 936,08
<i>BUDGET M14 Dette envers l'EHPAD Montant total de</i>	252568,64
<i>Mandats émis en 2014</i>	70 941,44
<i>Mandats émis en 2015</i>	81 647,40
<i>Mandats émis en 2016</i>	88 167,24
<i>Mandats à émettre BUDGET M14 - Mars 2017 et</i>	11 812,56
TOTAL DES DEPENSES EN INSTANCE	346 504,72

Source : Comptes de gestion

Le déficit de trésorerie avant l'ouverture du contrôle s'élevait à plus de 280 000 €.

4.2.2 Le niveau important de restes à recouvrer lors de l'ouverture du contrôle

La conjonction de plusieurs dysfonctionnements a également amené à un niveau de restes à recouvrer très important :

- les déficits cumulés du CIAS (besoin d'un fonds de roulement) ;
- le retard de facturation aux bénéficiaires ;
- le niveau de ressources de certains bénéficiaires insolvables ;
- l'absence d'une politique de poursuites formalisée par l'ordonnateur à destination du comptable.

Les restes à recouvrer comptabilisés lors du contrôle budgétaire de 2017 se présentent comme suit :

Tableau n° 17 : Les restes à recouvrer et les provisions à comptabiliser au 31 mai 2017

<i>Restes à recouvrer PORTAGE DE REPAS</i>	40 822,17
<i>Restes à recouvrer AIDE A DOMICILE</i>	139 017,20
<i>Provisions (non valeurs demandées, titres à annuler, recouvrement compromis)</i>	-60 238,79
<i>Dont budget M 14 (effacement de dettes, titres à annuler)</i>	-30 892,86
<i>Dont budget M 22 (effacement de dettes, titres à annuler)</i>	-17 551,87
<i>Dont budget M 22 : recouvrement compromis (dossier de surendettement)</i>	-11 794,06

Source : fichier des restes à recouvrer du comptable public

Le versement direct de l'APA par le conseil départemental (obligatoire depuis le 1^{er} juin 2016) entraîne de fait une diminution des restes à recouvrer à compter de cette date. De plus, des mesures en gestion sont intervenues qui devraient permettre de diminuer sensiblement l'accumulation de nouveaux restes à recouvrer :

1. la mise en fonctionnement d'un nouveau logiciel métier pour une facturation plus rapide, solution opérationnelle donnant satisfaction ;
2. la mise en place du prélèvement automatique des factures à partir d'avril 2018.

Il a été relevé avec le comptable plusieurs autres points positifs : les rôles arrivent désormais, depuis début 2017, régulièrement. Le taux de recouvrement n'est pas excessivement dégradé, si l'on prend en compte les difficultés (changement de personnel fréquent, personnel peu ou pas formé). Lorsque la phase contentieuse est lancée, des dossiers de surendettement sont désormais déposés en suivant.

La chambre constate en 2017 l'accumulation dans les comptes d'un montant de restes à recouvrer à hauteur de 180 000 €. De plus, des provisions doivent être constituées à hauteur de 60 000 €, pour des titres devant être annulés ou admis en non-valeur.

4.2.3 Le contrôle budgétaire de 2017

La chambre des comptes a proposé par son avis n° 2017-0229 de rendre exécutoire un budget primitif comportant plusieurs caractéristiques et notamment le respect de la ventilation des charges de personnel entre le budget M 22 et le budget M 14 ; l'établissement d'un budget permettant de payer l'ensemble des dettes du centre intercommunal d'action sociale et provisionner les sommes devant l'être (annulation, admissions en non-valeur ...).

Le budget a été rendu exécutoire par l'arrêté préfectoral du 17 juillet 2017, conformément à l'avis de la chambre, ce qui a établi le niveau de recettes nécessaires pour assurer le fonctionnement régulier du centre intercommunal. Le budget exécutoire ajustait à la hausse les crédits inscrits au compte 7475 « *participations du groupement de collectivités à statut particulier* », correspondant à la dotation versée par le syndicat intercommunal d'action sociale (SIAS) du canton de Montignac en les arrêtant à la somme de 448 898,32 € (au lieu des 84 533,66 € proposés au projet de budget). L'arrêté préfectoral n'a pas été appliqué.

L'objectif de rééquilibrer le budget dans l'année par mobilisation du syndicat intercommunal d'action sociale, n'a pas été atteint. Le budget arrêté par le préfet n'a pas été exécuté. Le syndicat n'a pas voté le montant de la dotation complémentaire attendue et a irrégulièrement décidé d'en étaler le versement sur les années 2017, 2018 et 2019 accroissant de ce fait le passif, le risque financier et les difficultés de la structure.

5 LE REDRESSEMENT PARTIEL DES COMPTES OPERE EN COURS DE CONTROLE

5.1 Les rectifications opérées par l'ordonnateur et le comptable pendant le contrôle

Le redressement de la situation financière du CIAS impliquait tout à la fois de :

- payer les nombreux titres émis par les créanciers publics (titres antérieurs à 2016 et correspondant à une dette envers le centre de gestion, titres émis de mai 2014 à avril 2017 et correspondant à une dette envers l'EHPAD) ;
- réduire les restes à recouvrer des portages de repas et aide à domicile ;
- prendre en charge les non-valeurs demandées par le comptable après vérification de la complétude des justifications pour chacune d'elles ;
- annuler un certain nombre de titres, correspondant notamment à des doublons ;
- solliciter du syndicat intercommunal d'action sociale une dotation permettant un fonctionnement normal du centre intercommunal en soldant les dettes, en finançant les admissions en non-valeur ou les annulations, et en reconstituant le fonds de roulement.

5.1.1 L'équilibre du budget consolidé de 2018

Selon l'ordonnateur du centre intercommunal d'action sociale de Montignac, il est possible de considérer une situation de quasi équilibre pour 2018, fondée sur la reprise très sensible de l'activité, le budget primitif 2018 voté affichant un résultat prévisionnel excédentaire de 11 006,57 €.

La chambre s'interroge sur la sincérité de l'équilibre budgétaire prévu en 2018. En tout état de cause, il ne pourra s'opérer que si l'activité se confirme sur l'ensemble de l'année et que si l'apurement des dettes et autres charges obligatoires est effective.

5.1.2 La répartition des charges de personnel entre le budget M 14 et le budget M 22

Les écritures de régularisation (charges de personnel) pour les exercices antérieurs à 2017 permettant de rééquilibrer les budgets M22 et M14, ont été passées. Le compte de gestion 2017 permet de constater l'opération d'ordre non budgétaire entre les deux budgets pour un montant de 195 894 €. Désormais, l'imputation des charges de personnel au budget qui les supporte permet de respecter le principe de sincérité comptable.

5.1.3 La dotation complémentaire du syndicat intercommunal d'action sociale

Grâce à la dotation complémentaire du SIAS, a pu être opéré un effort significatif de remise en ordre des comptes par paiement d'une partie des dettes les plus anciennes, ainsi que par règlement des annulations en instance et des admissions en non-valeur.

Cet effort correspond à l'étalement du versement de la dotation nécessaire sur trois ans comme décidé en assemblée délibérante. Il reste aujourd'hui toujours une dette de 232 304,98 € qui devra être financée en 2019 par une dotation du SIAS à son établissement public.

5.1.3.1 S'agissant de l'apurement des dettes anciennes

La dotation complémentaire, votée en octobre 2017, a permis de régulariser un grand nombre de mandats et de dettes non payées. Le versement de 140 000 € du SIAS¹⁷ a été effectué le 29 décembre 2017 et a permis de prendre en charge dans le cadre de la période complémentaire de l'exercice :

- les mandats d'annulation des titres émis, notamment en doublons : mandats¹⁸ au compte 673 correspondant aux écritures d'annulation identifiées, et justifiées sur l'état joint produit par le comptable pour un total de 47 428,04 € (18 733,93 € sur le budget M 14 et 28 694,11 € sur le budget M22).
- les mandats émis pour prendre en compte les admissions en non-valeur : à hauteur de 15 493,91 € pour le budget M 14 et à hauteur de 13 666,11 € pour le budget M 22 ;
- la somme de 84 912,85 € au centre de gestion et la somme de 62 210,56 € à l'EPHAD au vu de la lettre de priorité de l'ordonnateur du 28 décembre 2017, jointe en annexe 1.

¹⁷ Pour info, le solde de trésorerie du SIAS est de 6 317,08 €.

¹⁸ Les annulations de titres ne donnent pas lieu à des mouvements de trésorerie. Ce sont des opérations d'ordre qui influenceront sur le résultat

La chambre constate que le versement de la dotation complémentaire par les communes adhérentes au syndicat à hauteur de plus de 100 000 € a permis la régularisation de diverses opérations comptables (annulation, admissions en non-valeur ...), et le paiement partiel des dépenses obligatoires les plus anciennes.

5.1.3.2 S'agissant des restes à recouvrer

Les états de restes à recouvrer sont à jour des opérations identifiées supra. Les derniers titres pris en charge concernent le mois de novembre 2017.

Tableau n° 18 : Restes à recouvrer au 8 janvier 2018 (en €)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Sommes reste à recouvrer M14	101	177,68	410,88	328,12	455	250,95	406	2944,5	5 074,13
Sommes reste à recouvrer M22					1 419,01	6 205,99	13 243,59	24 862,46	45 731,05

Source : États de restes du comptable

L'état récapitulatif des poursuites, mises en demeure et lettres de relance atteste de l'engagement des poursuites par le comptable. Tous les restes à recouvrer (M 22 et M 14) antérieurs à 2016, figurant sur l'état récapitulatif établi par le comptable, ont donné lieu à un acte de relance de poursuite, interrupteur de la prescription.

Les restes à recouvrer en provenance des habitants de la commune de Montignac bénéficiant des services du CIAS représentaient, avant avril 2018, 78,61 % des factures non réglées pour l'aide à domicile et 79,42 % des factures non réglées pour le portage des repas. Ce niveau très élevé des restes à recouvrer sur la commune de Montignac doit être rapproché de sa part dans la population totale desservie par le centre intercommunal, soit 38,61 %, ou de son poids dans l'ensemble des bénéficiaires du CIAS, soit 56,18 %.

La chambre constate que les restes à recouvrer sont passés de 180 000 € à l'ouverture du contrôle à 50 000 € au début du mois de janvier 2018.

5.2 Les perspectives du CIAS à l'issue de l'assemblée syndicale du SIAS du 27 novembre 2018

Les résultats cumulés du centre intercommunal restant déficitaires, ils ne pouvaient permettre d'apurer les dettes anciennes et restaurer le fonds de roulement. Une seconde dotation complémentaire a été votée lors de l'assemblée syndicale du syndicat intercommunal.

L'assemblée syndicale réunie le 4 avril 2018 a voté son budget primitif et arrêté la participation des communes au budget du SIAS. Conformément à la délibération du dernier trimestre 2017, le syndicat a adopté une dotation annuelle de base au niveau de celle des années précédentes et une dotation complémentaire doublant la participation annuelle des communes. Si le syndicat intercommunal d'action sociale consacre l'essentiel de ses recettes à financer le centre intercommunal, sa contribution reste très insuffisante pour garantir la viabilité du CIAS et la situation de ses agents.

Le montant de la dette du CIAS envers l'EHPAD au titre des années antérieures à 2018 s'élève à 232 304,98 € à la clôture de l'instruction. Les mandats à payer correspondent aux fournitures de repas par l'EHPAD depuis mars 2015 (2015 pour 81 647,40 € ; 2016 pour 88 167,24 € ; 2017 pour 62 490,34 € (mois de mars à décembre 2017)).

Suite à la délibération du 4 avril 2018 du syndicat arrêtant une dotation complémentaire au titre de l'exercice 2018, l'émission d'un titre à destination du SIAS a été effectuée le 22 mai 2018 pour un montant total de 101 685 €. Ce versement complémentaire devait permettre de solder une partie des créances restant dues. Il restait toutefois un engagement non budgétisé vis-à-vis de la maison de retraite au titre des exercices 2015 à 2017, s'élevant à 130 619,98 €.

A l'issue du rapport provisoire de la chambre, le CIAS a poursuivi le paiement des créances anciennes apurant en septembre les créances de 2015, s'élevant à 57 717,75 €, et en décembre les créances de 2016, s'élevant à 112 096,89 €.

La recommandation majeure et prioritaire reste l'apurement complet des dettes anciennes. Sur ce plan précis, la volonté des communes adhérentes du SIAS de Montignac semble de fournir les moyens financiers nécessaires au bon fonctionnement de la structure. L'assemblée générale du 27 novembre 2018, a voté le budget 2019 et une dotation complémentaire versée par les communes membres du SIAS, à hauteur de 14 € par habitant sur la base de la population INSEE 2014, a été voté. Cette dotation complémentaire correspond à un doublement de l'apport financier des communes pour l'année considérée et s'ajoute donc à la dotation de base de 13,5 € par habitant. Ce budget 2019 et surtout le complément de recettes doit permettre l'apurement total des dettes anciennes.

A ce jour, le solde 2017 et 2018 dû à l'EHPAD devrait pouvoir être réglé en 2019. Le CIAS reste redevable à l'EHPAD de la somme de 127 146,10 €.

Recommandation n° 8 : La chambre recommande d'achever en 2019 l'apurement des créances restant dues pour un montant de 127 146,10 € en utilisant pour ce faire notamment la dotation complémentaire des communes de 2018 s'élevant à un peu plus de 95 000 €.

ANNEXE

Annexe : Sélection des créances à payer dans le cadre de la première tranche du plan d'apurement
(décembre 2017)

Annexe : Sélection des créances à payer dans le cadre de la première tranche du plan d'apurement (décembre 2017)

Exercice	N° de bordereau	N° Pièce	Date P.E.C.	Objet de la pièce de dépense	Solde en € au 14/12/2017
2015	B-83	M-932	31/12/15	fact.370-adherent.00902-00	90
2015	B-83	M-933	31/12/15	fact.598-adherent:00902-00	30
2015	B-83	M-934	31/12/15	fact.725-adherent:00902-00	30
2015	B-86	M-941	31/12/15	fact.05/2015/2001-conv.99.2001	9 475,56
2015	B-86	M-942	31/12/15	fact.06/2015/2001-conv.99.2001	9 994,64
2015	B-86	M-943	31/12/15	fact.07/2015/2001-conv.99.2001	12 403,29
2015	B-86	M-944	31/12/15	fact.08/2015/2001-conv.99.2001	12 895,66
2015	B-86	M-945	31/12/15	fact.09/2015/2001-conv.99.2001	10 676,65
2015	B-86	M-946	31/12/15	fact.10/2015/2001-conv.99.2001	8 184,38
2015	B-86	M-947	31/12/15	fact.11/2015/2001-conv.99.2001	10 203,23
2015	B-86	M-948	31/12/15	fact.12/2015/2001-conv.99.2001	10 929,44

**Total des créances impayées
s'agissant du centre de gestion
pour l'exercice 2015**

84 912,85

2017	B-78	M-184	28/11/17	titre 3-br 3-clt.ciasmontignac	6 054,53
2017	B-78	M-185	28/11/17	titre 5-br5-clt.ciasmontignac	5 758,03
2017	B-78	M-186	28/11/17	titre 7-br 6-clt.ciasmontignac	6 404,4
2017	B-78	M-187	28/11/17	titre 6 - Br 6-clt.ciasmontignac	6 238,36
2017	B-79	M-188	28/11/17	titre 9-br 7-ciasmontignac	6 196,85
2017	B-79	M-189	28/11/17	titre 8-br 7-ciasmontignac	6 315,45
2017	B-79	M-190	28/11/17	titre 10-br 8-ciasmontignac	6 244,29

**Total des créances impayées
s'agissant de la maison de retraite
pour l'exercice 2017**

43 211,91

2015	M-141	M-141
2015	M-142	M-142

bord.6-titre 6-repas juin 2014	9 053,12
bord.7-titre 7-repas juillet 2014	9 162,56

**Total des créances impayées
s'agissant de la maison de retraite
pour l'exercice 2015**

18 215,68

**Total des créances payées dans le cadre de la lettre de
priorité de décembre 2017**

146 340,44



Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3, place des Grands-Hommes

CS 30059

33064 Bordeaux Cedex

Adresse mél. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr