



Le président

Bordeaux, le 29 novembre 2022

à

Monsieur Pierre Froustey
Président du conseil d'administration
du CIAS de Marenne Adour Côte Sud
Allée des camélias

40230 SAINT-VINCENT-DE-TYROSSE

froustey.pierre@wanadoo.fr

Dossier suivi par :
Corinne Thomas, greffière de la 3^{ème} section
T. : 05 56 56 47 00
Mél. : na-greffe@crtc.ccomptes.fr
Nos références à rappeler KSP GD220489 CRC
Contrôle n° 2021-0079

Objet : notification du rapport d'observations définitives relatif au
contrôle des comptes et de la gestion du centre intercommunal
d'action sociale (CIAS) Marenne Adour Côte Sud

Envoi dématérialisé avec accusé de réception
[Article R. 241-9 du code des juridictions financières]

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 (CIAS) Marenne Adour Côte Sud concernant les exercices 2016 jusqu'à la période la plus récente ainsi que la réponse qui y a été apportée.

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 et la réponse seront joints 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 et la réponse jointe sont transmis à la préfète ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques des Landes.

Paul Serre
conseiller maître à la Cour des comptes



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

CENTRE INTERCOMMUNAL D'ACTION SOCIALE DE MAREMNE ADOUR CÔTE SUD (Département des Landes)

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 12 septembre 2022.



TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	4
ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE	6
1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU CIAS	7
2 LES ACTIVITÉS DU CIAS	8
2.1 Le territoire intercommunal et ses problématiques sociales	8
2.1.1 Un territoire dynamique mais vieillissant	8
2.1.2 Le portrait social du territoire	10
2.2 Des interventions centrées sur l'aide à domicile	12
2.2.1 Le service d'aide et d'accompagnement à domicile	12
2.2.2 Le service d'accueil et d'accompagnement des gens du voyage	16
3 LE PILOTAGE ET L'ORGANISATION DU CIAS	17
3.1 La gouvernance du centre	17
3.1.1 La composition et le fonctionnement du conseil d'administration	17
3.1.2 Deux réorganisations des services en six ans	18
3.2 Les objectifs et la stratégie du centre	20
3.2.1 L'analyse des besoins sociaux	20
3.2.2 Le « rôle d'assemblier »	21
3.2.3 Le pilotage du SAAD	24
3.3 Le pilotage des ressources humaines	28
3.3.1 Le rapport social unique	28
3.3.2 Les effectifs	29
3.3.3 L'organisation du travail	33
3.3.4 Le recrutement	39
4 LA SITUATION FINANCIÈRE DU CIAS	40
4.1 L'architecture budgétaire	40
4.2 La comptabilité analytique	41
4.3 L'information budgétaire et financière	43
4.3.1 Une information restituée de manière peu lisible et incomplète	43
4.3.2 Un défaut de renseignement des annexes budgétaires	44
4.3.3 Les orientations budgétaires	45
4.3.4 Les documents mis en ligne	45
4.3.5 Conclusion	46
4.4 La fiabilité des comptes	46
4.4.1 Le respect du principe d'indépendance des exercices	46
4.4.2 La concordance entre les états de l'actif et les inventaires	49
4.4.3 Le provisionnement	50
4.4.4 Conclusion	51
4.5 L'analyse financière	52
4.5.1 La situation financière des budgets consolidés	52
4.5.2 Conclusion	66



ANNEXES 68



SYNTHÈSE

Le centre intercommunal d'action sociale (CIAS) de Marenne Adour Côte Sud (MACS) intervient sur le territoire des 23 communes membres de la communauté de communes du même nom, dont la démographie est dynamique mais vieillissante. Il est le gestionnaire d'un service d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD), qui concentre l'essentiel de ses moyens, ainsi que d'un service d'accueil et d'accompagnement des gens du voyage.

Le présent contrôle a principalement porté sur le SAAD¹, dont l'activité, les moyens et le modèle de financement montrent des signes de fragilité. Bien qu'étant l'un des plus importants services du département, le nombre d'heures de prestations qu'il a réalisées est passé de 165 000 en 2016 à 138 000 en 2021, en raison de difficultés de recrutement qui réduisent sa capacité à répondre à la demande et de la concurrence croissante du secteur privé et associatif local. Service public social en partie financé par l'activité, son équilibre économique dépend de manière croissante de la subvention d'équilibre de la communauté de communes, qui a augmenté de près de 2 M€ entre 2016 et 2022.

Aux difficultés structurelles que connaît le secteur de l'aide à domicile se sont ajoutées, au cas d'espèce, des défaillances de pilotage de la structure. Après la mise en place de services communs entre le CIAS et la communauté de communes, des progrès dans la gestion des finances et des ressources humaines du centre ont été observés par la chambre, en particulier la baisse provisoire, jusqu'en 2020, de l'absentéisme. Toutefois le SAAD n'a pas été doté des outils de pilotage prévus par la loi, pourtant indispensables à la planification stratégique et à l'évaluation des prestations (règlement de fonctionnement, projet de service, évaluations internes et externes, rapport annuel d'activité). La planification des interventions et l'organisation du travail font encore l'objet de pratiques disparates selon les secteurs, tandis que la création d'une filière locale des métiers du maintien à domicile reste à construire. Le dialogue de gestion avec le département, principale autorité prescriptrice de plans d'aide, est lacunaire.

Le redressement de la situation du centre a été engagé en 2021, à la suite d'un diagnostic objectif et étayé de la situation du SAAD, sur le fondement d'un projet d'établissement orienté vers un niveau d'activité garantissant la soutenabilité financière du service et conforme aux attentes du territoire. Le rétablissement d'un poste de directeur, toutefois vacant à la date où la chambre régionale des comptes arrête ses observations définitives, et d'un encadrement intermédiaire des deux services, comme la réorganisation, à venir, de la coordination et de la planification des interventions, vont dans le bon sens. Le calendrier comme les modalités de mise en œuvre de ces changements, conduits par une équipe resserrée et renouvelée récemment, paraissent cependant insuffisants face aux défis que le centre doit relever, occasionnant une dégradation sensible du climat social.

Les organes délibérants du CIAS et de la communauté de communes devraient disposer, avant le vote de chaque budget, des indicateurs clés d'activité et des scénarios d'évolution permettant d'ajuster les tarifs d'intervention et le montant de la subvention d'équilibre. À cet égard, un calcul rigoureux et complet du coût des prestations du SAAD permettrait de définir le point d'équilibre économique de la structure, c'est-à-dire le niveau optimal d'activité, de l'effectif à employer et du soutien public pour satisfaire les objectifs d'intervention poursuivis.

¹ Représentant, en 2020, 63 % des produits de gestion et 85 % des charges de même nature du centre.



RECOMMANDATIONS

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

[Non mise en œuvre]

Recommandation n° 2 : doter le service d'aide et d'accompagnement à domicile d'un règlement de fonctionnement et d'un projet de service, conformément aux articles L. 311-7 et L. 311-8 du code de l'action sociale et des familles.

[Non mise en œuvre]

Recommandation n° 3 : procéder aux évaluations de la qualité des prestations délivrées par le service d'aide et d'accompagnement à domicile, dans les conditions prévues à l'article L. 312-8 du code de l'action sociale et des familles, ses textes d'application et les recommandations de la Haute Autorité de santé.

[Non mise en œuvre]

Recommandation n° 4 : réaliser chaque année le rapport d'activité du service d'aide et d'accompagnement à domicile prévu par l'article R. 314-50 du code de l'action sociale et des familles.

[Non mise en œuvre]

Recommandation n° 5 : élaborer un rapport social unique conforme aux articles 9 bis A de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et 5 du décret du 30 novembre 2020 relatif à la base de données sociales et au rapport social unique dans la fonction publique.

[Non mise en œuvre]

Recommandation n° 6 : fiabiliser les données relatives aux effectifs.

[Non mise en œuvre]

Recommandation n° 7 : lancer une étude de faisabilité pour la constitution d'un groupement d'employeurs locaux dans le secteur de l'aide à domicile.

[Non mise en œuvre]

Recommandation n° 8 : achever la mise en place d'une comptabilité analytique.

[Non mise en œuvre]

Recommandation n° 9 : améliorer la qualité de l'information budgétaire et financière relative au centre, conformément aux dispositions applicables du code général des collectivités territoriales et du code de l'action sociale et des familles.

[Non mise en œuvre]

Recommandation n° 10 : mettre en concordance l'état de l'actif et l'inventaire, en lien avec le comptable public, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14.



[Non mise en œuvre]

Recommandation n° 11 : constituer des provisions tenant compte des jours stockés sur les comptes épargne-temps.

[Non mise en œuvre]

Recommandation n° 12 : soumettre chaque année aux organes délibérants du CIAS et de la communauté de communes Marenne Adour Côte Sud les indicateurs d'activité et scénarios d'évolution du centre avant le vote des budgets et de la subvention d'équilibre.

[Non mise en œuvre]



ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion du centre intercommunal d'action sociale de Marenne Adour Côte Sud était inscrit au programme 2021 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine, en application de l'article L. 211-4 du code des juridictions financières. Il couvre la période courant de 2016 à nos jours.

Le contrôle a porté sur les conditions dans lesquelles le centre exerce ses missions, le pilotage de la structure et la gestion de ses ressources humaines, la fiabilité de ses comptes ainsi que sa situation financière, l'attention s'étant concentrée, pour chacun de ces aspects, sur le service d'aide à domicile, qui occupe une place prépondérante au sein du centre.

L'ouverture du contrôle a été notifiée, par lettres du 10 novembre 2021, à M. Pierre Froustey, ordonnateur du centre depuis le 19 octobre 2017, en sa qualité de président de la communauté de communes Marenne Adour Côte Sud, ainsi qu'à son prédécesseur, M. Éric Kerrouche, démissionnaire de ses fonctions à la suite de son élection comme sénateur à compter du 1^{er} octobre 2017. Ils en ont accusé réception le 16 novembre 2021.

L'entretien de début de contrôle s'est déroulé le 26 novembre 2021 avec l'ordonnateur en fonctions ; celui avec son prédécesseur a eu lieu le 9 décembre 2021. L'entretien préalable de fin d'instruction, que l'ordonnateur et son prédécesseur ont souhaité commun, s'est tenu le 4 mars 2022.

Les observations provisoires ont été délibérées le 6 avril 2022. Elles ont été adressées, par lettres du 9 juin 2022, à l'ordonnateur et à son prédécesseur, qui en ont accusé réception respectivement les 21 et 15 juin 2022. Aucun n'a souhaité apporter de réponse à ces observations.

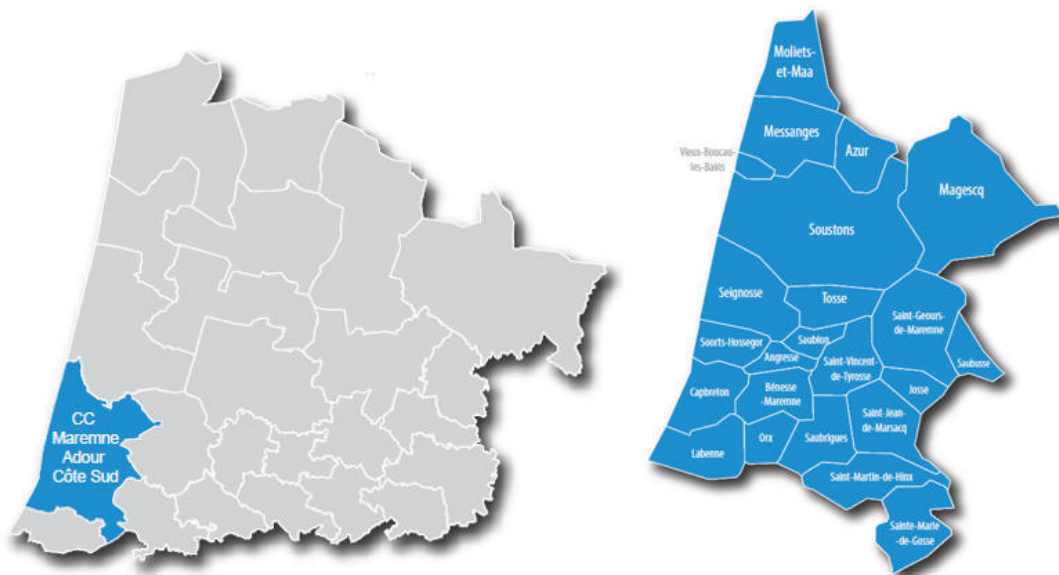
Un extrait a été communiqué, le 9 juin 2022, au président du conseil départemental des Landes, qui l'a reçu le 13 juin 2022 et y a répondu par un courrier du 26 juillet 2022. Le 9 juin 2022, une communication a été adressée au directeur général de l'agence régionale de santé Nouvelle-Aquitaine, qui en a accusé réception le même jour et a fait part de ses observations par un courriel du 21 juin 2022.

La chambre régionale des comptes a délibéré sur les observations définitives le 12 septembre 2022.

1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU CIAS

Le centre intercommunal d'action sociale (CIAS) de la communauté de communes Marenne Adour Côte Sud (CC MACS) est un établissement public administratif intercommunal né en 2007², six années après la création de la CC MACS, qui regroupe, au sud du département des Landes, 23 communes sur 600 km².

Carte n° 1 : territoire de la CC MACS



Source : site internet de la CC MACS

Ses actions, centrées sur l'aide à domicile ainsi que l'accueil et l'accompagnement des gens du voyage, s'inscrivent dans un territoire dynamique mais exposé au vieillissement croissant de sa population, qui compte environ 67 000 habitants³.

Au 31 décembre 2020, il employait 171 agents, contre 192 en 2016, principalement des aides à domicile (87 %)⁴.

Son service d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) est l'un des plus importants parmi les 40 du département. Il relève du secteur public de l'aide à domicile, qui est confronté à d'importantes difficultés, à la fois conjoncturelles et structurelles. En 2016, la Cour des comptes observait notamment que « *de nombreux SAAD sont confrontés de manière récurrente à des difficultés financières importantes* », qui s'expliquent par plusieurs facteurs, parmi lesquels « *la concurrence d'autres services ou bien d'une offre de travail non déclarée, la baisse des financements par les caisses de retraite, l'organisation complexe et souvent déficiente des services* ». Elle appelait à une modification de leur régime de tarification, sur la base de

² Délibérations du conseil communautaire des 24 mai et 25 juin 2007.

³ 66 974 habitants (source : Insee, statistiques 2018, populations légales 2021).

⁴ Source : rapports d'orientations budgétaires pour 2016 et 2021.



l'expérimentation, lancée en 2012, du financement par contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) intégrant les contraintes relatives aux caractéristiques géographiques et sociodémographiques du territoire et promouvant des objectifs d'amélioration de la gestion. Elle recommandait également de remédier au morcellement des services médico-sociaux à domicile afin de « *mieux assurer l'efficacité de la gestion des fonctions support et des personnels, mais également celle des parcours de soins des personnes âgées dépendantes* ». Elle relevait enfin que la réduction des montants moyens des plans d'aide à domicile, décidée par les conseils départementaux confrontés à la baisse de leurs marges de manœuvre budgétaires et à l'accroissement du nombre des bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), avait pour effet de majorer les restes à charge pesant sur les ménages et générait, « *faute d'un encadrement précis, un risque d'aggravation des inégalités territoriales* »⁵.

2 LES ACTIVITÉS DU CIAS

2.1 Le territoire intercommunal et ses problématiques sociales

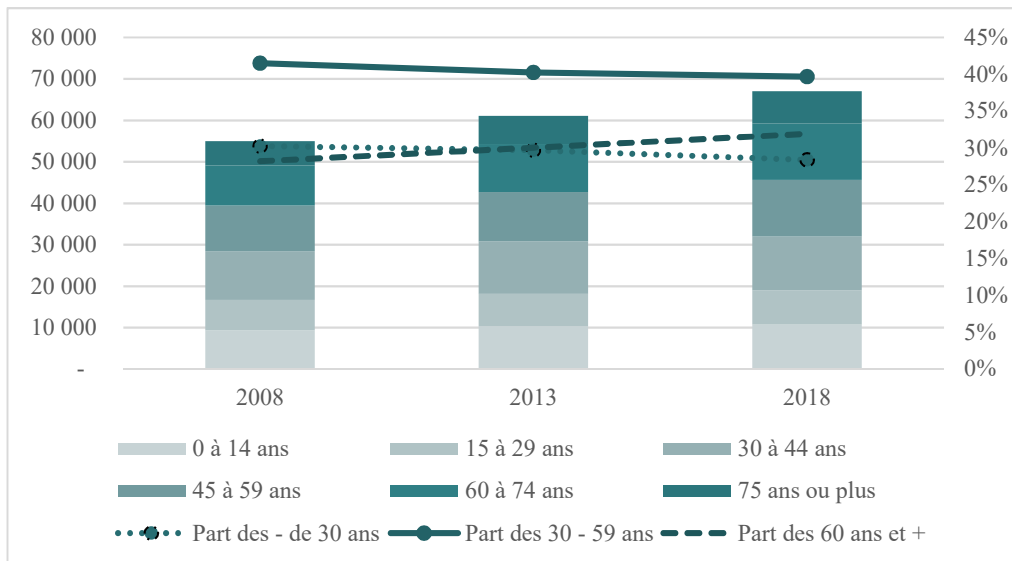
2.1.1 Un territoire dynamique mais vieillissant

D'après l'Insee⁶, le département des Landes constitue un territoire « *peu dense (...) mais le plus attractif de la région, avec un accroissement annuel démographique de 1,2 % en moyenne entre 2008 et 2015* ». Sa population est toutefois, en moyenne, plus âgée que la population régionale. Les emplois sont orientés vers les services et l'industrie (agroalimentaire, filière du bois et aéronautique). Le tourisme occupe une place déterminante, sur le littoral mais aussi à l'intérieur des terres, grâce au thermalisme.

La CC MACS est dynamique sur le plan démographique, avec une progression annuelle moyenne de sa population de 1,8 % entre 1968 et 2018, nettement supérieure à celle observée dans le département (+ 0,8 %) comme aux niveaux régional et national (+ 0,5 %). Cette tendance s'est accrue sur la période plus récente (+ 1,9 % par an en moyenne entre 2013 et 2018). Par rapport à 2008, la population intercommunale a augmenté de plus d'un cinquième (+ 12 000 habitants). Cette population est toutefois vieillissante, la part des plus de 60 ans (32 %) représentant près de quatre points supplémentaires par rapport à 2008, un niveau comparable à celle du département mais supérieure à celles régionale et nationale.

⁵ Cour des comptes, *Le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie : une organisation à améliorer, des aides à mieux cibler*, rapport public thématique, juillet 2016, synthèse, pp. 12 à 15.

⁶ Virginie Régnier, « Les Landes à grands traits », *Insee Analyses Nouvelle-Aquitaine*, 2016.

**Graphique n° 1 : population de la CC MACS par tranche d'âge**

Source : Insee, RP2008, 2013 et 2018, exploitations principales, géographie au 1^{er} janvier 2021

La composition des ménages, avec 14 % de familles monoparentales en 2018, correspond à la répartition moyenne départementale. Plus nombreux (+ 14 % entre 2009 et 2014, contre + 8 % au niveau départemental), ils voient leur taille se réduire avec le vieillissement, les séparations et les décohabitations⁷, appelant une augmentation du parc de logements. Le parc locatif social, qui représente 6 % du total des résidences principales, se concentre dans quatre communes (Capbreton, Labenne, Saint-Vincent-de-Tyrosse et Soustons). Le territoire se singularise par un faible taux de logements vacants (3,8 %, contre 6,6 % pour le département) et une proportion plus importante de résidences secondaires (43 %, soit près de la moitié du volume des Landes).

Le taux de chômage (au sens du recensement), de 13 % en 2018, est proche de la moyenne départementale. L'emploi salarié y est nettement moins fréquent (près de 77 %), les artisans, commerçants et chefs d'entreprises étant surreprésentés (15 %⁸).

Le taux de pauvreté (10,7 %) est inférieur à la moyenne des strates landaise, régionale et nationale. Le territoire concentre une population en moyenne un peu moins pauvre sur le 1^{er} décile et nettement plus riche sur le 9^{ème}. La décomposition des revenus disponibles en 2018 met en relief une part importante de ceux issus du patrimoine (14 %, contre 10 % pour les Landes et la France métropolitaine) et des inégalités importantes de revenus⁹.

⁷ Processus par lequel un individu quitte le logement qu'il partageait avec d'autres, généralement ses parents.

⁸ Soit 5,3 points de plus que dans les Landes, et davantage encore par rapport aux moyennes régionale et nationale.

⁹ Avec un écart moyen de 2 142 € entre les plus pauvres et les plus riches, contre 274 € pour les Landes.

**Tableau n° 1 : distribution des revenus disponibles en 2018 – en €**

	MACS	Landes	Région	France
1 ^{er} décile	12 760	12 440	11 870	11 500
9 ^{ème} décile	38 910	35 240	36 470	39 480
Rapport interdécile	3,0	2,8	3,1	3,4

Source : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-Cmsa, Fichier localisé social et fiscal (FiLoSoFi) en géographie au 1^{er} janvier 2021

2.1.2 Le portrait social du territoire

La dernière analyse des besoins sociaux (ABS) disponible (cf. *infra*, 3.2.1) confirme ce portrait et apporte d'utiles indications sur les nécessités locales en matière d'action sociale.

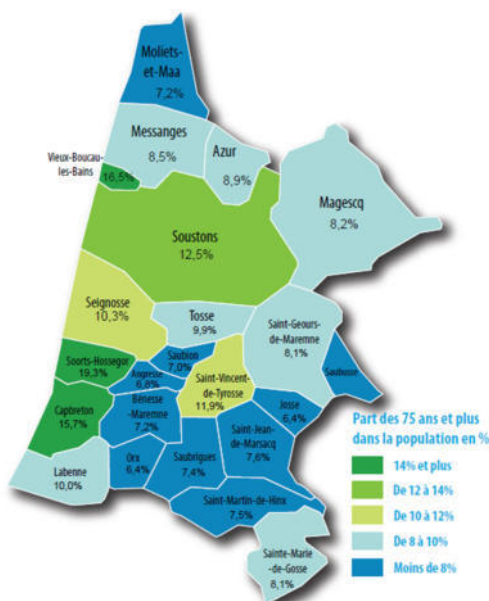
2.1.2.1 Le profil des personnes en situation de dépendance

Le nombre de personnes dépendantes et susceptibles de solliciter une aide à domicile augmente, en particulier au bord de l'océan et à Saint-Vincent-de-Tyrosse, avec des pics de demandes durant la période estivale. Ces personnes affichent d'importantes disparités de niveau de vie, un isolement résidentiel croissant avec l'âge mais une moindre dépendance par rapport à ce qui est observé ailleurs.

La proportion de personnes âgées de 60 ans et plus (32 %), proche des valeurs départementales, a progressé, entre 2009 et 2014, d'environ 18 %, soit quatre points de plus que la tendance observée dans les Landes. Parmi ces personnes, la part de celles âgées de 75 ans et plus (11 %) a crû sur la même période de 17,5 %, soit sept points de plus que dans les Landes, ces personnes étant principalement installées sur le littoral, entre Vieux-Boucau-les-Bains et Capbreton. La part des personnes âgées vivant seules à leur domicile augmente avec l'âge et la baisse anticipée du ratio aidants/aidés¹⁰, évalué pour la CC MACS à près de quatre aidants pour une personne à aider en 2014 et deux aidants pour une personne à aider en 2032.

Les 75 ans et plus présentent un risque de dépendance quelque peu inférieur à celui du reste du département : 16 % d'entre eux, contre 22 % à l'échelle départementale, bénéficient de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) en établissement ou à domicile. Parmi les 12 % (contre 13 % dans les Landes) bénéficiaires de cette allocation à domicile, la moitié est concentrée à Capbreton, Saint-Vincent-de-Tyrosse et Soustons et seule une minorité (15 % dans la communauté de communes, contre 16 % à l'échelle du département) est considérée comme très dépendante.

¹⁰ Ce ratio, qui permet de déterminer le potentiel de l'aide informelle des personnes âgées dépendantes, est calculé en rapportant les 55-64 ans (aidants potentiels) aux 85 ans et plus (personnes aidées).

Carte n° 2 : cartographie des personnes âgées de 75 ans et plus au sein de la CC MACS

Source : analyse des besoins sociaux de la CC MACS, 2019, p. 67

Par ailleurs, au 1^{er} janvier 2017, dernière année pour laquelle des chiffres sont disponibles, près de 4 500 personnes avaient ouvert un droit en cours de validité auprès de la maison landaise des personnes handicapées, guichet unique des démarches liées aux situations de handicap, soit environ 7 % de la population intercommunale, une proportion équivalente à celle départementale. Comme pour les personnes âgées, celles en situation de handicap vivent principalement (44 %) à Capbreton, Saint-Vincent-de-Tyrosse et Soustons. Même si leur nombre progresse de manière significative, la part de bénéficiaires de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (1,8 %) et de l'allocation adultes handicapés (7,1 %) est moindre que celle observée aux niveaux départemental et national¹¹.

2.1.2.2 Les atouts et faiblesses du territoire selon la population

D'après le panel de personnes représentatives de la population intercommunale qui ont été interrogées lors de la dernière ABS, le territoire se distingue par sa qualité de vie ainsi qu'une offre importante de commerces et de loisirs.

Les jugements sont plus contrastés sur le niveau de vie, la mobilité ainsi que l'isolement géographique et social, domaines dans lesquels deux-tiers des personnes vulnérables et précaires jugent la situation peu satisfaisante ou insatisfaisante, à la différence des jeunes, des familles et adultes ou, dans une moindre mesure, des seniors.

La qualité de l'offre de services enregistre des niveaux de satisfaction élevés pour la petite enfance (80 %), la jeunesse (80 %) et les seniors (75 %), même si elle décline chez les personnes en situation de précarité (59 %) ou vulnérables (50 %).

¹¹ Cette part s'établissait à respectivement 2,2 % et 10,1 % dans les Landes, 2,1 % et 8,7 % en France hexagonale.



2.2 Des interventions centrées sur l'aide à domicile

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) peuvent se saisir de l'action sociale, aux côtés du département, chef de file dans ce domaine, et des communes, auxquelles la loi confie des attributions obligatoires¹², parmi lesquelles, pour celles de plus de 1 500 habitants, la constitution d'un centre communal d'action sociale (CCAS). Comme ces derniers, les missions des CIAS sont plurielles¹³ :

- ils se voient transférer de plein droit les compétences de l'EPCI et des CCAS relevant de l'action sociale d'intérêt communautaire ainsi que, si elles le décident conjointement avec l'intercommunalité, les compétences des CCAS des communes n'en relevant pas¹⁴ ;
- ils produisent une ABS de l'ensemble de la population du territoire, sur la base de laquelle ils animent une action générale de prévention et de développement social « *en liaison étroite avec les institutions publiques et privées* » avec lesquelles ils peuvent instituer des moyens ou structures de concertation et de coordination¹⁵ ;
- ils procèdent à la domiciliation des personnes sans domicile stable¹⁶ ;
- ils peuvent créer et gérer des établissements ou services sociaux ou médico-sociaux, tels que des SAAD, des services de soins infirmiers à domicile (SSIAD) ou des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD)¹⁷.

Le CIAS de MACS, auquel a été confiée, dès sa création, la gestion d'un SAAD, qui en constitue l'activité prépondérante en termes humains et financiers, a vu son champ d'actions s'élargir, en 2010, à l'accueil et l'accompagnement des gens du voyage. Il n'intervient que dans l'instruction des demandes d'APA ou de prestation de compensation du handicap (PCH) et ne procède qu'à la domiciliation des gens du voyage, le reste des missions d'instruction des demandes d'aide sociale et de domiciliation étant assuré par les CCAS. Il s'est investi, depuis 2020, dans le développement social du territoire. Il n'est en revanche pas le gestionnaire d'un SSIAD ou d'un EHPAD.

2.2.1 Le service d'aide et d'accompagnement à domicile

2.2.1.1 Présentation générale du service

L'assistance à domicile des personnes en perte d'autonomie dans l'accomplissement des tâches et des activités de la vie courante peut s'opérer sous plusieurs modalités : l'emploi direct d'un salarié, l'intervention d'un salarié d'une association, d'une entreprise ou d'un centre d'action sociale (mode prestataire), ou l'emploi direct d'une personne dépendant d'une telle

¹² Constitution d'un registre des personnes âgées et des personnes handicapées qui en font la demande (articles L. 121-6-1 et L. 121-6-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF)), domiciliation (articles L. 264-1 à L. 264-8 du même code) et lutte contre l'exclusion (article L. 115-1 du même code).

¹³ L'article R. 123-27 du CASF leur rend applicables les articles R. 123-1 à R. 123-6, relatifs aux missions des CCAS.

¹⁴ Articles L. 123-4-1 et R. 123-1 du CASF et 5° du II de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

¹⁵ Articles L. 123-5, R. 123-2 et R. 123-4 du CASF.

¹⁶ Articles L. 264-1 et D. 264-1 et du même code.

¹⁷ Article R. 123-3 du même code.



structure pour certaines formalités administratives (mode mandataire). Le SAAD de MACS agit principalement en mode prestataire, le service mandataire étant en cours d'extinction.

Le CIAS de MACS est titulaire, pour l'activité de son SAAD, d'une autorisation d'exercice délivrée par le conseil départemental des Landes le 18 juin 2008, pour 15 ans et renouvelable par tacite reconduction, en application de l'article L. 313-1-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF). Il bénéficie également, seulement pour le mode mandataire de ce service pour lequel il est exigé, d'un agrément « qualité » de l'État délivré en 2008 et renouvelé pour la dernière fois en 2018. Enfin, le centre s'est conformé, en 2013, à la procédure de déclaration préalable pour que les services à la personne qu'il propose bénéficient des avantages fiscaux (taux réduit de TVA) et sociaux (exonération de cotisations patronales de sécurité sociale) prévus par la loi¹⁸.

Le SAAD concentre l'essentiel des moyens humains du CIAS, avec, en 2021, près de 150 aides à domicile. Il propose trois types de prestations :

- à titre principal, l'aide à domicile *stricto sensu* (auxiliaire de vie et aides ménagères) pour la réalisation des actes ordinaires (entretien, aide aux courses de première nécessité, préparation des repas...) et essentiels (prise des repas, toilette, habillage, aide aux levers, couchers et déplacements, accompagnement de la personne en fin de vie...) de la vie courante, mais aussi pour soulager les aidants (garde de jour, activités adaptées) et participer au maintien de la vie sociale (actions de mobilisation et de prévention) ;
- une prestation « accompagnement-transport », pour véhiculer les bénéficiaires déjà accompagnés par le SAAD dans leurs actes de la vie courante (courses, formalités administratives, accompagnement médical, accueil de jour...) et, depuis 2017, sous la forme d'animations et de sorties collectives (action « Zou-MACS ») ;
- la participation au dispositif « Vivre à domicile » de XL Autonomie, société d'économie mixte créée par le conseil départemental des Landes et La Poste, qui propose des services complémentaires aux personnes âgées en situation de handicap ou atteintes de pathologies chroniques (tablette, éclairage nocturne, téléassistance, jeux de mémoire, visite du facteur, portage de médicaments...).

Les prestations d'aide à domicile s'inscrivent dans un projet individualisé élaboré à partir d'une évaluation globale des besoins du bénéficiaire et ouvrant droit à une prise en charge financière, soit du département dans le cadre de l'APA, de la PCH ou de l'aide sociale¹⁹, soit de caisses de retraite (CARSAT²⁰, MSA²¹...), soit de mutuelles. La facturation de ces prestations s'inscrit donc dans un cadre, horaire, fixé par ces financeurs. Pour les autres prestations, la facturation est établie par le conseil d'administration du CIAS, en fonction des revenus des personnes accompagnées et dans le respect d'un taux directeur annuel maximum fixé par arrêté ministériel.

2.2.1.2 Une baisse constante des capacités d'intervention

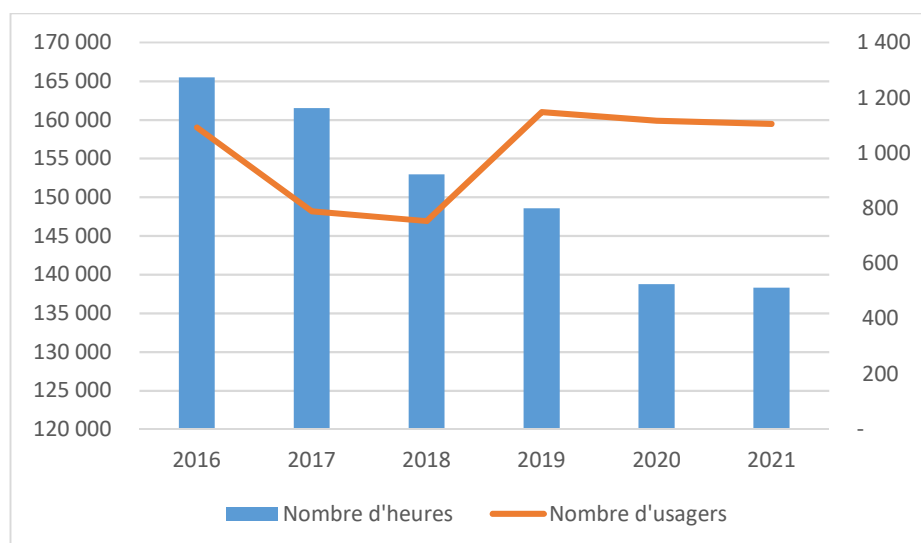
L'exercice de cette activité est marqué par une baisse constante du nombre total d'heures de prestations réalisées entre 2016 et 2021 (- 2,2 % en moyenne annuelle).

¹⁸ III de l'article L. 241-10 du code de la sécurité sociale et article L. 7233-2 du code du travail.

¹⁹ Pour les personnes n'étant pas éligibles à l'APA.

²⁰ Caisses d'assurance retraite et de la santé au travail.

²¹ Mutualité sociale agricole.

**Graphique n° 2 : évolution comparée du nombre d'heures réalisées par le SAAD et d'usagers**

Source : chambre régionale des comptes (CRC), d'après les réponses du CIAS

Le nombre d'heures réalisées en 2020 doit être observé avec prudence, le premier semestre de cette année ayant fait l'objet d'un financement des heures théoriques et non de celles réalisées, en raison de la crise sanitaire.

Plus des deux-tiers des heures sont réalisées au titre de l'APA, dont la part n'a cessé de croître sur la période (près de 72 % en fin de période, contre 66 % au début). Le tiers restant est principalement constitué d'interventions payées par l'utilisateur, dont le nombre a beaucoup décliné entre 2016 et 2021 (- 12 330 heures), et de celles prises en charge par les caisses de retraite.

Tableau n° 2 : évolution détaillée du nombre d'heures de prestations réalisées et d'usagers du SAAD

Années	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évol. ann. moy.
Nombre d'heures	165 493	161 515	152 947	148 570	138 749	138 292	-2,16%
APA	109 915	108 574	104 776	103 911	100 283	98 565	-9,45%
PCH	5 397	5 049	5 099	5 409	5 957	5 974	+1,13%
dont aide sociale	3 087	3 233	3 020	3 207	2 838	3 266	+34,51%
dont payant	31 513	31 811	26 901	20 647	16 794	19 183	-6,80%
dont caisse de retraite	14 948	12 272	12 327	14 454	11 919	10 513	+2,05%
dont mutuelle	633	576	681	376	410	443	-3,53%
« Accomp. Transp. »	-	-	143	566	548	348	-6,89%
Nombre d'usagers	1 093	790	754	1 148	1 117	1 106	+0,24%

Source : réponses du CIAS

La baisse du nombre d'heures réalisées s'explique par plusieurs facteurs.

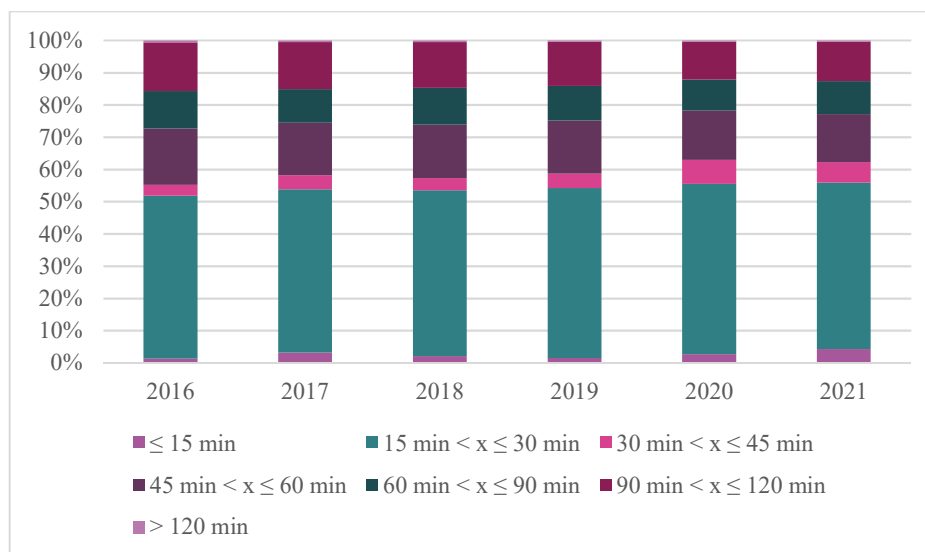


Selon l'ordonnateur, cette situation découle de l'incapacité du service, en l'état de ses effectifs et compte tenu des difficultés à recruter, à absorber la demande de prestations. Ce phénomène, qui n'est pas spécifique au SAAD de MACS, atteint toutefois des proportions importantes pour ce dernier, avec un taux de réalisation des demandes de seulement 65 % en 2021. Cette dernière année, la reprise de l'activité suivant la crise sanitaire s'est heurtée à la baisse de la capacité de faire des agents du SAAD, dans le contexte d'une crise de recrutement, d'un manque d'attractivité du secteur et d'une réorganisation du centre, avec une mobilité accrue des agents entre secteurs. Le recours important aux heures supplémentaires, parfois au-delà du plafond fixé par la loi, a toutefois permis de compenser en partie ces difficultés.

L'ordonnateur a également fait valoir la concurrence croissante, au niveau local, des acteurs privés et associatifs de l'aide à domicile, constituée du réseau des associations d'aide à domicile en milieu rural et des structures franchisées sur le plan national, dont le nombre serait passé de deux en 2014 à huit aujourd'hui. Elle entraîne un recul des parts de marché du SAAD sur certaines prestations, limite sa capacité à augmenter les tarifs payants afin de ne pas aggraver ce phénomène et contribue aux difficultés rencontrées dans le recrutement et la fidélisation des agents. La baisse de la capacité de faire et ses conséquences en termes financiers et organisationnels ont également pour effet de stimuler cette concurrence.

Le recul des capacités d'intervention implique un plus grand nombre d'interventions fractionnées pour satisfaire le maximum de personnes à prendre en charge. Il a conduit à une hausse significative du nombre d'interventions, c'est-à-dire des temps de déplacement séparant deux interventions, comptabilisés dans le temps de travail. Cette hausse s'explique également par la décision du CIAS d'augmenter la valorisation de la durée de ces interventions dans la programmation du temps de travail des aides à domicile (cf. *infra*, 3.3.3.1).

Le secteur d'intervention est divisé en cinq zones de planification (planification des interventions et encadrement des aides à domicile) et trois zones de coordination (préparation des interventions et suivi des plans d'aide), ces sectorisations ayant été actualisées en 2022. Plus de la moitié des interventions (54 % en moyenne sur la période contrôlée) durant moins de 30 minutes, leur planification et leur coordination sur l'ensemble de ces zones sont des exercices d'une importance stratégique significative pour minimiser la durée des interventions et donc optimiser l'activité du service et la qualité de vie au travail des aides à domicile.

**Graphique n° 3 : répartition du nombre de prestations annuel par durée**

Source : CRC, d'après les réponses du CIAS

Enfin, la priorité donnée à la satisfaction des plans d'aide définis et financés par le conseil départemental, qui a assigné au centre l'objectif de réaliser au moins 80 % de ces plans, a conduit ce dernier à délaisser les autres types de prestations, ce qui a contribué à diminuer le nombre total d'heures réalisées.

Malgré tout, le nombre de bénéficiaires du service s'est maintenu (+ 0,2 % en moyenne annuelle) grâce aux prestations réalisées pour les caisses de retraite. En effet, le service a accepté plus de personnes à ce titre pour un nombre d'heures réalisées identique, en raison de la réduction de l'assiette de prise en charge des prestations par ces caisses dans un contexte de forte demande.

2.2.2 Le service d'accueil et d'accompagnement des gens du voyage

Le service d'accueil et d'accompagnement des familles des gens du voyage gère les aires d'accueil et de grand ou petit passage²² de ces familles et en assure l'accompagnement social, en partie par conventionnement avec d'autres structures.

Le service, doté de sept personnes environ en équivalent temps plein (ETP) en 2021, gère en régie trois aires d'accueil de 76 places²³. Depuis 2016, il délègue la gestion des aires de petit (20 places) et grand passages (150 places) situées à Tosse. La CC MACS a réalisé l'ensemble des aires inscrites à sa charge dans le schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage pour 2010 à 2016, d'après le bilan qu'en a tiré le schéma en vigueur. Les installations sur ces aires vieillissantes devraient être modernisées dans les années à venir, les dépenses afférentes revenant à la CC MACS demeurée compétente en la matière.

²² L'article 1^{er} de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage distingue les aires d'accueil, ouvertes de façon permanente aux gens du voyage itinérants voulant s'installer quelques mois, des aires de grand passage, « destinées à l'accueil des gens du voyage se déplaçant collectivement à l'occasion des rassemblements traditionnels ou occasionnels ». Les aires de petit passage, non prévues par la loi, accueillent des petits groupes pour de brefs séjours.

²³ 10 emplacements à Saint-Vincent-de-Tyrosse, 12 à Capbreton / Labenne et 16 à Soustons.



Outre leur domiciliation, l'accompagnement des familles prend quatre formes : un accueil généraliste (écoute, information, accès aux droits, soutien dans la gestion budgétaire...), une aide à l'insertion sociale et professionnelle des résidents bénéficiaires des minima sociaux par conventionnement avec le département, un accompagnement médico-socio-éducatif des familles (scolarisation, parentalité, santé, emploi...) et une veille en matière de protection de l'enfance et des personnes vulnérables.

À la différence du SAAD, l'activité du service d'accueil et d'accompagnement des familles des gens du voyage est l'objet d'un suivi régulier, quantifié et illustré. Ce suivi se matérialise par des rapports annuels de visite des aires d'accueil, un bilan périodique d'exploitation réalisé par le délégataire des aires de passage et des bilans annuels du pacte territorial d'insertion en matière d'accueil des gens du voyage. Ces derniers comportent notamment un bilan quantitatif et qualitatif de chaque action réalisée.

Le suivi du nombre de personnes accueillies sur les aires, qui figurait auparavant dans le rapport d'activité de 2016 avant de disparaître les années suivantes, gagnerait à être de nouveau mentionné pour une meilleure information du conseil d'administration du CIAS.

3 LE PILOTAGE ET L'ORGANISATION DU CIAS

3.1 La gouvernance du centre

3.1.1 La composition et le fonctionnement du conseil d'administration

La composition du conseil d'administration et son fonctionnement au cours de la période sous revue ont été examinés au regard des dispositions en vigueur. La désignation de ses membres et la périodicité de ses réunions sont conformes à ces dispositions.

Le conseil d'administration a adopté un règlement intérieur à la suite de chacun de ses renouvellements en 2014 et 2020, l'adoption du dernier étant intervenue tardivement, en mars 2021, huit mois après l'installation du conseil en juillet 2020. Les règlements intérieurs complètent utilement les statuts du CIAS, dont la rédaction, datée de novembre 2008, devrait être actualisée afin de faire mention de l'obligation de joindre aux convocations du conseil d'administration un rapport explicatif sur les affaires soumises à délibération, ce que fait le règlement intérieur, et corriger une erreur de référence²⁴. Cette mise à jour pourrait être l'occasion d'inscrire dans les statuts les principales règles applicables en matière de débat budgétaire (rapport d'orientations budgétaires, comptes primitifs et administratifs...) qui figurent dans le seul règlement intérieur, lequel ne devrait que les préciser.

Les délégations de pouvoirs du conseil d'administration au président, les délégations de fonctions et de signature de celui-ci à la vice-présidence et au directeur du centre n'appellent pas d'observation.

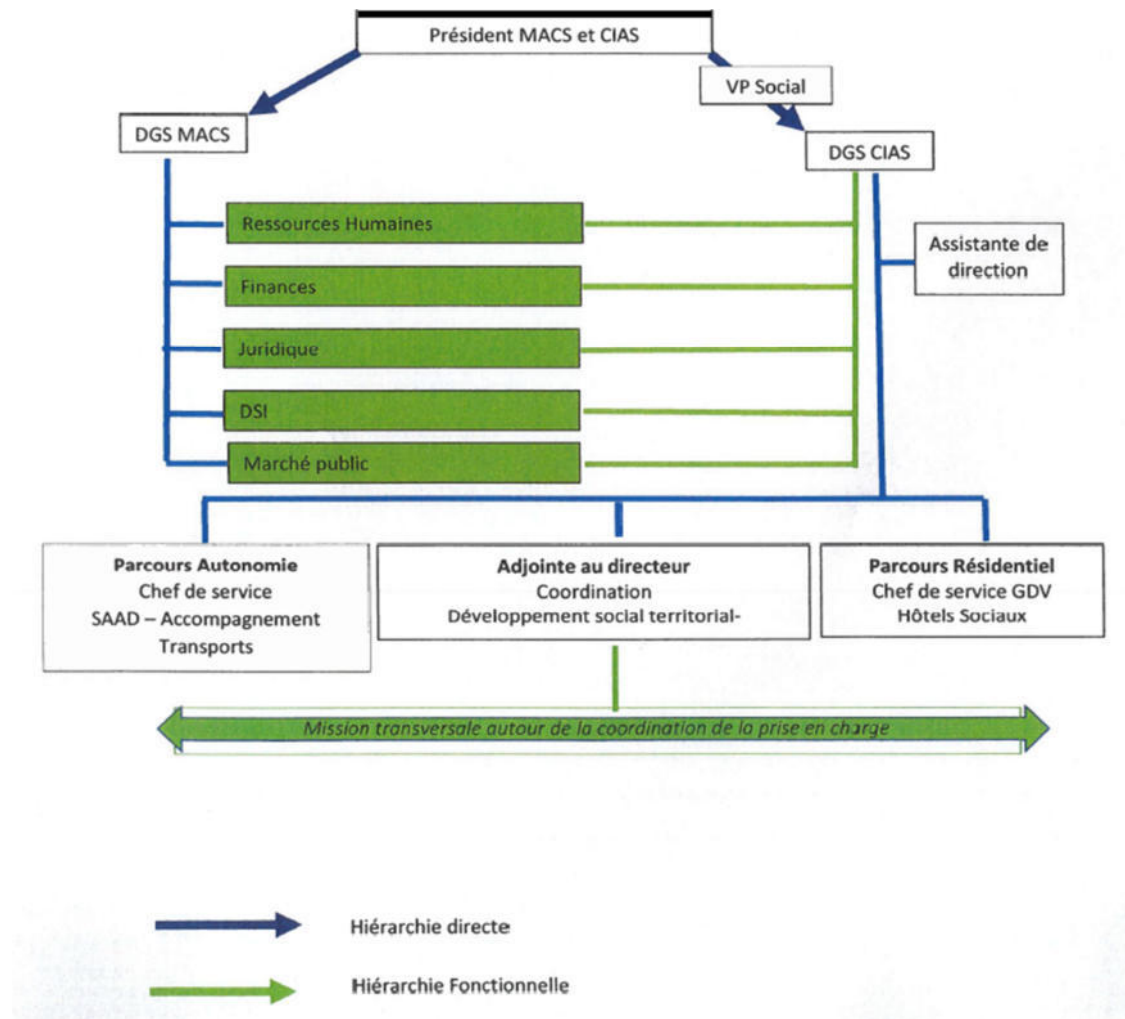
²⁴ C'est l'article L. 2241-5 et non l'article L. 2244-5 du CGCT qui règle le cas des délibérations changeant en tout ou partie l'affectation de locaux ou objets du CIAS ou mettant ces locaux et objets à la disposition de tiers.



3.1.2 Deux réorganisations des services en six ans

Le CIAS est aujourd'hui structuré autour de trois services : le SAAD, dirigé par un agent chargé du « parcours autonomie », le service des gens du voyage, dirigé par un agent chargé du « parcours résidentiel », et le service d'administration générale. L'ensemble est placé sous l'autorité du directeur du centre, assisté d'une adjointe chargée, en plus du développement social territorial, de la coordination des deux parcours. Il s'appuie sur les services communs mis en place avec la CC MACS pour certaines fonctions support et opérationnelles.

Schéma n° 1 : organigramme simplifié du CIAS, postérieur à la réorganisation administrative



Source : CIAS



En effet, suivant la possibilité ouverte par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles, plusieurs services communs ont été institués entre l'EPCI et le CIAS en matière de ressources humaines, de commande publique et d'affaires juridiques à partir de 2015, de finances et de communication dès 2016 et de systèmes d'information en 2018.

La mise en commun de fonctions support et de personnels d'encadrement, même s'ils ont un impact limité dans un secteur où, comme celui de l'aide à domicile, les charges de personnel représentent l'essentiel des coûts, est une piste explorée de longue date pour améliorer la qualité du service rendu aux usagers et la gestion du personnel. Dans le cas du CIAS, outre la réalisation d'économies à moyen et long termes, les rapprochements étaient motivés par le renforcement des liens entre les deux établissements publics pour la construction d'un projet partagé, la rationalisation de l'organisation administrative, le renforcement de la cohérence des procédures et du pilotage des services, l'amélioration de leur efficacité grâce à une coordination unique et la mise en place d'un contrôle de gestion et d'un pilotage budgétaire commun.

Une quarantaine d'agents travaillent dans les services communs. La quasi-totalité était déjà affectée à la CC MACS, seuls quatre étaient auparavant agents du CIAS avant d'être transférés à cette dernière (deux pour les ressources humaines et deux pour les finances). Hors ces cas, donnant lieu au remboursement annuel par le CIAS à la CC MACS des salaires bruts chargés des agents transférés, la mise en place des services communs est réalisée à titre gratuit. Elle s'est opérée dans le respect de l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), avec la signature de conventions, assorties d'une fiche d'impact, après avis des comités sociaux territoriaux compétents.

La direction générale des services (DGS) commune, également mise en place en 2015, a été abandonnée en octobre 2021. Cette décision, intervenue dans le cadre du projet d'établissement du directeur nouvellement placé à la tête du CIAS à compter de janvier 2021, fait suite aux difficultés nées de la précédente organisation, marquée par une fragilisation de l'encadrement des deux services du centre, à la suite du non remplacement de leur chef respectif à leur départ, ainsi que par la moindre implication d'une direction générale commune dans les activités du centre. La « démutualisation » de la DGS et la restauration d'une direction propre au CIAS, destinées à lui redonner un encadrement stable et adapté à ses activités, se sont accompagnées du maintien des autres services communs, cependant recentrés sur des missions d'expertise et d'accompagnement technique du centre, « *l'opportunité et la responsabilité de l'ensemble des décisions, de leur mise en œuvre, de leur suivi et de leur évaluation relevant de la seule direction du CIAS* »²⁵.

Cette réorganisation, qui constitue l'un des axes de redressement de la structure, a été approuvée par les organes délibérants respectifs du CIAS et de la communauté de communes, sur la base d'un diagnostic et d'un projet élaborés en réponse aux défaillances relevées dans le pilotage au cours des années précédentes. Le départ, en juin 2022, du directeur du centre, dont le poste était encore vacant en septembre 2022, laisse douter de la mise en œuvre effective de cette réorganisation, actée il y a moins d'un an. Il appartient donc à l'ordonnateur de tirer les conséquences de cette situation afin de créer les conditions d'un pilotage du centre le meilleur possible.

²⁵ Délibérations du conseil communautaire de la CC MACS et du conseil d'administration du CIAS.



3.2 Les objectifs et la stratégie du centre

Un CIAS, en raison des activités qu'il exerce, doit connaître les besoins à satisfaire sur son territoire, *a fortiori* lorsque, comme celui de MACS, il propose des aides aux personnes vulnérables en raison de leur âge ou de leur handicap. En tant que service social au sens de l'article L. 312-1 du CASF²⁶, un SAAD doit se doter d'instruments structurant ses actions et de nature à faciliter la planification stratégique et l'évaluation de ses interventions, par nature complexes à mettre en œuvre, sur un public fragile et un territoire vaste. Ces exigences, pour la plupart posées dès la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, contribuent à la mise en œuvre du droit de l'utilisateur à une prise en charge et à un accompagnement de qualité, adaptés à ses besoins, et permet de s'assurer de la capacité du service à réaliser ses missions et de la qualité de ses activités.

Les missions du CIAS s'inscrivent, de manière générale, dans un double cadre stratégique : les orientations données par les financeurs de ses actions (le conseil départemental et les caisses de retraite s'agissant du SAAD ; l'État, le conseil départemental et la caisse d'allocations familiales pour les gens du voyage), d'une part, la charte territoriale de la CC MACS pour les années 2010 à 2020, d'autre part, dans l'attente de l'adoption prochaine du projet de territoire, en cours d'élaboration.

La charte territoriale de la CC MACS jusqu'en 2020 assignait au CIAS plusieurs objectifs :

- le renforcement de l'inclusion, par la fédération des acteurs publics et privés de l'action sociale ;
- l'adaptation au vieillissement de la population grâce aux prestations du SAAD ;
- l'amélioration des conditions d'accueil et de l'accompagnement des gens du voyage, en particulier des femmes.

La feuille de route de la communauté de communes pour 2020 à 2026, qui préfigure le projet de territoire, reprend ces objectifs.

3.2.1 L'analyse des besoins sociaux

En vertu de l'article R. 123-1 du CASF, « *les centres (...) d'action sociale produisent une analyse des besoins sociaux de l'ensemble de la population du territoire de leur ressort* » ; cette analyse « *consiste en un diagnostic sociodémographique à partir des données d'observation sociale du territoire (...) établi avec l'ensemble des partenaires, publics ou privés, qui participent à la mise en œuvre des actions de prévention et de développement social* ». Annuelle jusqu'en 2016, l'analyse doit désormais faire l'objet « *d'un rapport présenté au conseil d'administration au cours de l'année civile qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux* », des analyses complémentaires pouvant être présentées au conseil d'administration.

Au cours de la période sous revue, le CIAS a fondé son action sur une ABS réalisée en 2014 et qui n'a pas fait l'objet d'une mise à jour annuelle ultérieure jusqu'en 2016.

²⁶ Qui vise notamment les établissements et les services qui apportent au domicile des personnes âgées (6°), handicapées ou atteintes de pathologies chroniques (7°) « *une assistance dans les actes quotidiens de la vie, des prestations de soins ou une aide à l'insertion sociale* » ainsi que « *les services qui assurent des activités d'aide personnelle à domicile ou d'aide à la mobilité dans l'environnement de proximité au bénéfice de familles fragiles* » (16°).



Une nouvelle ABS a été finalisée quatre ans plus tard, lorsque le conseil d'administration du CIAS en a pris acte le 11 décembre 2019. Elle se compose de documents établis en 2017, à savoir un diagnostic territorial et les résultats d'une enquête menée auprès d'un panel représentatif de la population, enrichis par les conclusions de groupes de travail d'acteurs de terrain réunis en 2018 sur deux thématiques, l'isolement et l'accès aux services.

Cette ABS ayant été finalisée à la fin de la précédente mandature, aucune nouvelle analyse n'a été réalisée depuis le renouvellement communautaire intervenu en 2020, l'ordonnateur faisant seulement état d'une présentation, en décembre 2021, de la démarche ayant conduit à l'établissement de la dernière ABS disponible.

Le défaut de réalisation d'une nouvelle ABS à la suite du renouvellement du conseil communautaire en juillet 2020 méconnaît l'article R. 123-1 précité. Il est d'autant plus préjudiciable que la dernière ABS disponible se fonde, pour la plupart des évolutions analysées, sur des données relativement datées, remontant à 2014²⁷, 2015²⁸ et 2016²⁹ selon les cas.

La chambre rappelle donc au CIAS la nécessité de réaliser un nouveau diagnostic sociodémographique de son territoire, ce qui lui permettrait d'actualiser les données de la précédente ABS.

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

3.2.2 Le « rôle d'assemblier »

La charte territoriale précitée de la CC MACS a confié au CIAS un « rôle d'assemblier » des acteurs sociaux locaux.

3.2.2.1 Au niveau infra-communautaire

Le CIAS de MACS a choisi d'inscrire ses actions en complémentarité de celles réalisées par les CCAS des communes membres, et non en substitution de celles-ci ou dans une logique de mutualisation totale. Chaque CCAS a conservé son champ d'action sous réserve, d'une part, des missions communautaires confiées au CIAS et, d'autre part, de la production de repas pour les crèches, écoles, centres de loisirs, EHPAD et bénéficiaires du portage de repas à domicile, réalisée par le pôle culinaire de la CC MACS.

Le CIAS coordonne ses actions avec celles des CCAS à travers la mission de développement social territorial, confiée, depuis 2020, à une chargée de mission, en vue d'améliorer la qualité et la complémentarité des interventions locales en matière sociale et médico-sociale. Il a par ailleurs noué des partenariats avec d'autres structures, d'enseignement ou d'accompagnement.

Ces démarches contribuent à la coordination des interventions sociales sur le territoire.

²⁷ Peuplement, ménages et familles, jeunes, seniors, revenus et pauvreté, caractéristiques socio-économiques, ressources et territoire.

²⁸ Handicap.

²⁹ Petite enfance.



3.2.2.2 Au niveau départemental

❖ En matière d'accueil et d'accompagnement des gens du voyage

Le centre est lié, par convention, avec les financeurs de son intervention que sont :

- le département des Landes qui, dans le cadre du pacte territorial d'insertion et du schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage pour 2018 à 2024, soutient le CIAS dans sa mission d'accompagnement des bénéficiaires des minima sociaux dans leurs démarches de demandes d'aides et d'accès aux droits ;
- l'État³⁰ au titre de l'aide au logement temporaire versée en vertu d'une convention signée avec lui sur le fondement de l'article L. 851-1 du code de la sécurité sociale ;
- la caisse des allocations familiales (CAF) des Landes, aux termes d'un contrat local d'accompagnement à la scolarité pour le financement des mesures de soutien aux enfants scolarisés.

Ces conventions sont complétées de partenariats plus ponctuels, comme sur la situation des femmes et les violences conjugales au sein de la communauté des gens du voyage, en écho aux objectifs que s'était fixés la CC MACS dans ce domaine.

❖ Dans le secteur de l'aide à domicile

Pour ce secteur, dans lequel cette exigence revêt une importance particulière pour l'efficacité de l'action publique et la qualité des prises en charge proposées³¹, la coordination avec les autres acteurs compétents est perfectible.

En effet, conformément à l'article L. 312-4 du CASF, l'action sociale et médico-sociale doit faire l'objet de schémas d'organisation, établis par le conseil départemental s'agissant des personnes handicapées ou en perte d'autonomie. Le schéma landais en faveur des personnes vulnérables pour les années 2014 à 2020 avait fixé plusieurs orientations pour l'accompagnement à domicile. Le département, qui gère les prestations individuelles en faveur de ces personnes, veille à l'adaptation de l'offre des SAAD à leurs besoins. Parmi les orientations stratégiques qu'il s'était fixées, figuraient une meilleure articulation entre les partenaires, en avançant dans la connaissance partagée des besoins (informatisation des listes d'attente, établissement d'un dossier unique pour chaque personne vulnérable...), la mise en œuvre d'une démarche qualité, notamment par la conclusion d'une charte commune à tous les établissements et SAAD, et l'enracinement de la coopération des établissements pour faciliter la réponse aux besoins.

Le CIAS de MACS n'est engagé, avec le département, dans aucune convention pluriannuelle pour la coordination des interventions sociales et médico-sociales, contrairement à ce que prévoit l'article L. 312-6 du CASF³². Le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) qui les lie depuis 2019 ne définit pas les procédures de concertation entre les CCAS du territoire pour parvenir aux objectifs du schéma landais en faveur des personnes vulnérables.

³⁰ La direction départementale de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations.

³¹ Le constat d'une insuffisante coordination des acteurs compétents dans le secteur figurait déjà dans le rapport de la Cour des comptes de juillet 2014 sur le développement des services à la personne et le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie.

³² Qui prévoit que, « afin de coordonner la mise en œuvre des actions sociales et médico-sociales menées dans chaque département et de garantir, notamment, la continuité de la prise en charge ou de l'accompagnement des personnes accueillies, une convention pluriannuelle conclue entre les autorités compétentes, au titre desquelles figurent (...) les centres intercommunaux gestionnaires d'établissements sociaux ou médico-sociaux, définit les objectifs à atteindre, les procédures de concertation et les moyens mobilisés à cet effet ».



Signé sur le fondement de l'article L. 312-7 de ce code, il est centré sur l'amélioration du financement du SAAD, en l'assortissant d'objectifs en termes de qualité et d'accessibilité des services proposés. Les autres conventions auxquelles le centre est partie³³ ne remplissent pas davantage les critères posés par l'article L. 312-6 précité en matière de coordination.

Le CIAS est adhérent, depuis 2017, de la charte « Santé Landes », portée par le département, le centre hospitalier de Mont-de-Marsan et le groupement de coopération sanitaire TéléSanté Aquitaine, qui lui permet de bénéficier de la mise à disposition d'un système d'information facilitant le partage d'informations et d'une cellule pluridisciplinaire d'appui pour construire et suivre les parcours de prise en charge.

Le centre est également partie, depuis octobre 2021, à une convention avec la CARSAT Aquitaine pour la mise en œuvre d'une nouvelle génération de plans d'aide³⁴ qu'elle finance, centrés sur une offre de services élargie, modulaire et mieux articulée aux autres prestations proposées aux retraités.

Enfin, à compter de 2017 et jusqu'en juin 2019, le CIAS était signataire d'un CPOM avec le département, l'agence régionale de santé (ARS) et l'association Santé Service Dax, pour l'expérimentation nationale du rapprochement des structures d'aide et de soins autour de services polyvalents d'aide et de soins à domicile (SPASAD) entre le SSIAD de cette association et le SAAD du centre. Cette initiative, destinée à renforcer la coopération locale en matière médico-sociale et améliorer le parcours de santé des personnes âgées et handicapées en permettant notamment le décloisonnement de leur prise en charge, devait leur permettre de coordonner leurs interventions auprès des mêmes bénéficiaires en conservant leur identité. L'ordonnateur a toutefois indiqué avoir décidé, d'un commun accord avec Santé Service, d'interrompre l'expérimentation, compte tenu du manque de positionnement de l'ARS sur son financement. Dans sa réponse au rapport provisoire, l'ARS a pour sa part indiqué de pas avoir considéré l'expérimentation comme concluante.

L'échec de cette expérimentation, si elle ne prive pas ces deux structures de la possibilité de mieux se connaître, est regrettable. Car, au niveau national, la logique d'intégration des services d'aide et de soins à domicile se poursuit, le législateur ayant prévu que, d'ici au 30 juin 2023, les services actuels, quelle que soit leur nature (SAAD, SSIAD, SPASAD), devront se constituer en « services autonomie à domicile » pour proposer des prestations d'aide et de soins, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un autre service avec lequel une convention sera conclue³⁵.

En définitive et malgré la pluralité des partenariats dans lesquels le CIAS est engagé, la coordination de ses interventions avec les acteurs départementaux de l'aide à domicile pourrait être améliorée par la mise en œuvre obligatoire d'une convention pluriannuelle pour la coordination des interventions sociales et médico-sociales dans les Landes, conformément à l'article L. 312-6 du CASF, et par la relance du rapprochement du SAAD avec d'autres structures d'aide et de soins, afin de préparer la création, en 2023, des « services autonomie à domicile ». En réponse aux observations provisoires, le président du conseil départemental des Landes a annoncé expérimenter un nouveau mode de gouvernance de l'autonomie au niveau local, sous la

³³ Avec XL Autonomie pour le dispositif « Vivre à domicile », qui permet de réduire de 20 € par mois le reste à charge supporté par 40 bénéficiaires de ce service, et pour la mise en œuvre de la prestation « Zou'MACS » dans le cadre de la conférence des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie et de l'habitat inclusif.

³⁴ L'offre de services coordonnée pour l'accompagnement de ma retraite.

³⁵ Article 44 de la loi du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022.



forme d'un « contrat territorial autonomie » prochainement étendu au CIAS de MACS, afin de renforcer la coordination des initiatives locales dans ce secteur.

3.2.3 Le pilotage du SAAD

3.2.3.1 Un règlement de fonctionnement et un projet de service à construire

En vertu de l'article L. 311-7 du CASF, « *dans chaque établissement et service social ou médico-social, il est élaboré un règlement de fonctionnement qui définit les droits de la personne accueillie et les obligations et devoirs nécessaires au respect des règles de vie collective au sein de l'établissement ou du service* ». Les modalités d'adoption de ce règlement et son contenu sont fixés par les articles R. 311-33 à R. 311-37-1 du même code. L'ordonnateur a précisé qu'un tel règlement, jamais réalisé au sein du SAAD, était en projet après concertation avec les organisations syndicales.

Par ailleurs, en application de l'article L. 311-8 du CASF, le SAAD doit élaborer « *un projet (...) de service, qui définit ses objectifs, notamment en matière de coordination, de coopération et d'évaluation des activités et de la qualité des prestations, ainsi que ses modalités d'organisation et de fonctionnement* ».

L'ordonnateur a indiqué qu'aucun projet de service du SAAD n'avait été rédigé mais qu'un projet d'établissement du CIAS a été réalisé. Ce projet d'établissement, dont la préparation était annoncée dès le rapport d'orientation budgétaire pour 2016, n'a été formalisé qu'en septembre 2021. N'étant pas spécifique au SAAD comme l'exige la loi, il effleure les objectifs de la structure en matière de coopération et d'évaluation des activités et de la qualité des prestations mais comporte plusieurs orientations clairement définies en matière budgétaire et organisationnelle, pour la plupart liées au SAAD. Il n'a pas été formellement approuvé par le conseil d'administration du centre, alors qu'une telle approbation aurait été de nature à conforter ses orientations. Il n'a été précédé d'aucune consultation, ni des organisations syndicales de l'établissement, ni de ses usagers. Ces circonstances, que le directeur du centre a justifiées par des contraintes de calendrier, interrogent sur le fonctionnement de la démocratie sociale au sein de la structure.

Le règlement de fonctionnement et le projet de service doivent être établis après consultation du conseil de la vie sociale ou, lorsqu'il n'en existe pas, une autre forme de participation³⁶. Le SAAD n'étant pas soumis à l'obligation d'instituer un conseil de la vie sociale, il doit organiser une autre forme de participation, soit en instituant des groupes d'expression, soit en organisant des consultations de l'ensemble des personnes prises en charge ainsi que leur entourage, soit en procédant à des enquêtes de satisfaction, « *obligatoires pour les services prenant en charge à domicile des personnes dont la situation ne permet pas de recourir aux autres formes de participation* »³⁷. Les seules modalités de participation des usagers au fonctionnement du SAAD sur la période contrôlée ont consisté dans le recueil de leur avis au travers d'enquêtes de satisfaction. Sur cette période, une seule enquête, réalisée en 2018, a été menée à son terme, la précédente datant de 2013 : ses résultats faisaient état d'une grande satisfaction des bénéficiaires du service, aussi bien en termes de qualité des prestations réalisées que de facturation.

³⁶ Article D. 311-26 du CASF.

³⁷ Article D. 311-21 du même code.



La chambre rappelle donc au CIAS la nécessité de doter son SAAD, en y associant ses bénéficiaires, d'un règlement de fonctionnement et d'un projet de service.

Recommandation n° 2 : doter le service d'aide et d'accompagnement à domicile d'un règlement de fonctionnement et d'un projet de service, conformément aux articles L. 311-7 et L. 311-8 du code de l'action sociale et des familles.

3.2.3.2 Un défaut d'évaluation à corriger

La qualité des prestations délivrées par un SAAD doit être régulièrement évaluée, en vertu de l'article L. 312-8 du CASF.

Jusqu'en 2021, les SAAD devaient procéder à plusieurs évaluations, au regard notamment de procédures, références et recommandations de bonnes pratiques professionnelles approuvées ou élaborées par la Haute Autorité de santé (HAS)³⁸. Ils devaient également faire procéder à une évaluation par un organisme extérieur, selon un cahier des charges fixé par l'annexe n° 3-10 du CASF et par des organismes habilités par la HAS. La périodicité de ces évaluations variait selon la catégorie de SAAD. Il résultait des dispositions applicables, explicitées par une circulaire du 21 octobre 2011³⁹, que les services autorisés et ouverts avant la promulgation de la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires – comme c'est le cas du SAAD de MACS dont l'autorisation expirera en juin 2023 – devaient transmettre les résultats d'au moins une évaluation interne, au plus tard trois ans avant la date de renouvellement de leur autorisation, soit, en l'espèce, avant juin 2020, et d'au moins une évaluation externe deux ans avant cette même date de renouvellement d'autorisation, soit, en l'espèce, avant juin 2021.

À compter du 1^{er} janvier 2021, les évaluations internes et externes relèvent d'un régime commun, à savoir une procédure élaborée par la HAS et, dans le cas d'une évaluation externe, par des organismes habilités par elle et soumis à un cahier des charges qu'elle définit. Les résultats de ces évaluations sont non seulement communiqués à l'autorité ayant délivré l'autorisation mais aussi à la HAS. Depuis le 14 novembre 2021, les SAAD doivent transmettre les résultats des évaluations de la qualité des prestations qu'ils délivrent, « *selon une programmation pluriannuelle arrêtée par l'autorité (...) ayant délivré l'autorisation* ».

Pour les services ayant conclu un CPOM, cette programmation est établie conformément aux calendriers d'évaluation prévus dans les contrats⁴⁰. Dans le cas du SAAD de MACS, le CPOM liant le CIAS au conseil départemental depuis octobre 2019 prévoit une évaluation annuelle du contrat, sur la base d'indicateurs financiers et d'activité limitativement énumérés.

En tout état de cause, les actions engagées dans le cadre de ces évaluations doivent être mentionnées dans le rapport annuel d'activité du service prévu par l'article R. 314-50 du CASF. D'après la HAS, ces deux évaluations, qui portent sur le même champ, sont complémentaires, la seconde ayant vocation à s'alimenter des résultats de la précédente. L'évaluation interne est

³⁸ Qui a intégré, en 2018, l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM), à l'origine de la plupart des recommandations émises dans le domaine.

³⁹ Circulaire n° DGCS/SD5C/2011/398 du 21 octobre 2011 relative à l'évaluation des activités et de la qualité des prestations délivrées dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux.

⁴⁰ Article D. 312-204 du CASF.



menée par le service lui-même, éventuellement accompagné d'un prestataire⁴¹, alors que l'évaluation externe est réalisée par un organisme extérieur.

La qualité et la périodicité de ces évaluations revêtent une importance particulière : outre qu'elles contribuent à l'amélioration continue de la qualité des prestations d'aide à domicile, elles permettent à l'autorité ayant autorisé l'activité et contribuant à son financement d'en suivre l'exécution. Leurs résultats déterminent le renouvellement de cette autorisation⁴².

L'ordonnateur n'a communiqué, pour la période sous revue, les résultats d'aucune évaluation interne au sens des dispositions précitées, mais seulement ceux d'un audit de la structure réalisé en 2016 par un cabinet spécialisé, sollicité en qualité d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la définition des axes prioritaires de la politique de maintien à domicile sur le territoire du CIAS. Cet audit s'est focalisé sur la situation financière du SAAD, son organisation interne et l'état de ses ressources humaines. Il ne répond donc pas aux recommandations de la HAS en matière d'évaluation interne, aussi bien quant à sa forme que sur le fond⁴³. D'une part, il n'est pas fait état d'une démarche participative et collective d'élaboration et, d'autre part, il fait peu de cas du point de vue des usagers, éloignant la démarche d'une réflexion sur la pertinence et les conditions de mise en œuvre des activités pour ceux-ci.

Par ailleurs, le SAAD n'a pas fait procéder à une évaluation externe de ses activités, dans les conditions prévues par la loi, ses textes d'application et la HAS, seuls les résultats très succincts d'un audit, commandé par le département dans le cadre de l'état des lieux des SAAD des Landes, ayant été communiqués.

En outre, l'exécution du CPOM signé par le service en 2019 avec le département ne s'est pas accompagnée de l'évaluation annuelle prévue par le contrat.

La chambre rappelle donc au centre la nécessité de remédier à ce défaut d'évaluation, qui interroge sur les conditions dans lesquelles le département suit l'exécution du CPOM conclu avec lui et peut être en mesure de statuer sur le renouvellement prochain, en juin 2023, de l'autorisation d'activité qu'il lui a délivrée. En réponse aux observations provisoires, le président du conseil départemental des Landes a annoncé la révision prochaine du CPOM afin d'y inclure de nouveaux objectifs et moyens de prise en charge des publics en perte d'autonomie. La chambre observe toutefois que cette réorientation de la politique de contractualisation aurait dû être précédée des évaluations exigées par la loi afin d'en garantir la pertinence et de justifier le renouvellement prochain de l'autorisation d'exercice.

⁴¹ ANESM, *L'évaluation interne : repères pour les services à domicile au bénéfice des publics adultes*, janvier 2012.

⁴² Aux termes du premier alinéa de l'article L. 313-1 du CASF, « l'autorisation est accordée pour une durée de quinze ans » et son « renouvellement, total ou partiel, est exclusivement subordonné aux résultats de l'évaluation mentionnée au premier alinéa de l'article L. 312-8 ». L'article D. 312-204 du même code précise que « sont pris en compte pour le renouvellement de l'autorisation les résultats des évaluations (...) transmis conformément à la programmation (...) dans la période comprise entre la date de l'autorisation ou de son renouvellement et au plus tard deux ans avant la date de fin de l'autorisation ».

⁴³ Dans son document précité, la HAS précise que « l'évaluation se distingue des démarches d'audit, de certification et de contrôle dans la mesure où :

- le cadre de l'évaluation interne est élaboré à partir des particularités de chaque service (mission, valeurs, population accompagnée, etc.) et de son projet de service ; il n'est pas une grille préétablie de critères ;
- la démarche d'évaluation interne contribue à une démarche autonome d'appréciation de la qualité en vue d'éclairer les décisions de la structure et n'a pas pour but l'obtention d'un label, ni d'aboutir à une sanction ;
- l'entrée dans la démarche est centrée sur la pertinence et les conditions de mise en œuvre des activités pour les usagers ».



Recommandation n° 3 : procéder aux évaluations de la qualité des prestations délivrées par le service d'aide et d'accompagnement à domicile, dans les conditions prévues à l'article L. 312-8 du code de l'action sociale et des familles, ses textes d'application et les recommandations de la Haute Autorité de santé.

Enfin, le CIAS ne réalise pas le rapport d'activité du SAAD, qui doit être joint au compte administratif (cf. *infra*, 4.3.2) et dans lequel devraient figurer les résultats des évaluations conduites. La production de ce rapport, prévue par l'article R. 314-50 du CASF, doit être l'occasion d'exposer, « *de façon précise et chiffrée, les raisons qui expliquent le résultat d'exploitation, notamment celles tenant à l'évolution des prix, à la politique de recrutement et de rémunération des personnels, à l'organisation du travail* » et, en cas de déficit, « *les mesures (...) mises en œuvre pour parvenir à l'équilibre et les raisons pour lesquelles celui-ci n'a pas été atteint* ».

La chambre rappelle donc au CIAS qu'il doit réaliser le rapport d'activité annuel du SAAD, qui revêt une importance particulière dans le pilotage de la structure et l'information sur son fonctionnement.

Recommandation n° 4 : réaliser chaque année le rapport d'activité du service d'aide et d'accompagnement à domicile prévu par l'article R. 314-50 du code de l'action sociale et des familles.

3.2.3.3 Un plan d'action centré sur le fonctionnement interne et la performance du service

Ces insuffisances n'ont pas été compensées par la définition d'une stratégie aboutie pour le service au cours de la période sous revue. Le seul document stratégique relatif au SAAD communiqué par l'ordonnateur, qui fait suite à l'audit de la structure en 2016, est un plan d'action pour les années 2016 à 2020 s'articulant autour de trois axes : l'incitation d'une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, l'amélioration de la performance et la définition de mesures financières d'appui.

Ce plan était destiné à remédier aux difficultés du SAAD, en particulier pour la gestion des ressources humaines où il a eu des effets positifs (cf. *infra*, 3.3.3.2). Il ne s'est toutefois pas accompagné d'une réflexion sur les besoins à satisfaire sur le territoire, alors que, s'agissant d'un service public social en partie financé par l'activité économique, une telle réflexion aurait pu contribuer à l'amélioration du fonctionnement du service.

En conclusion, la chambre observe que le défaut global de pilotage du centre qu'elle a relevé en raison de l'absence ou de l'obsolescence de documents stratégiques pourtant obligatoires comme l'analyse des besoins sociaux, un projet de service et les évaluations de son action, n'a pas été corrigé par la mise en place des services communs, qui auraient pu lui donner les moyens et l'expertise juridique et financière nécessaires à la définition d'une stratégie et d'un suivi de ses activités.



3.3 Le pilotage des ressources humaines

Le secteur de l'aide à domicile est confronté à d'importantes difficultés de personnel. La pénibilité des conditions de travail (public vulnérable, déplacements nombreux, postures physiques...) et la faiblesse des rémunérations comme des perspectives d'évolution professionnelle affectent l'attractivité du métier, laquelle peut être dégradée encore davantage par la limitation du niveau de professionnalisation des intervenants afin de réduire les coûts des prestations.

Par ailleurs, les personnels des SAAD gérés par un centre d'action sociale n'étant pas couverts par les revalorisations salariales applicables au reste du secteur depuis le 1^{er} octobre 2021, l'amélioration de leur rémunération est reportée, en 2022, au déploiement, pour les prestations financées par le département, du tarif plancher et de la dotation complémentaire liée à la qualité du service rendu, et à l'effort financier que le centre pourra consentir pour participer à cette revalorisation.

Au niveau local, les défis que le CIAS doit relever concomitamment – l'installation d'une nouvelle organisation administrative, la modernisation de son fonctionnement et de ses procédures internes et la nécessité de prendre en charge davantage de prestations – ont conduit à une dégradation du dialogue social.

3.3.1 Le rapport social unique

Les rapports sur l'état de la collectivité (REC) de 2017 et 2019 et le rapport social unique (RSU)⁴⁴ réalisés par le centre prennent la forme de fichiers au format *Excel* issus des questionnaires servant à alimenter la base de données sociales de la fonction publique, conformément à l'article 2 du décret du 30 novembre 2020 relatif à la base de données sociales et au rapport social unique dans la fonction publique⁴⁵.

Ces données brutes ne constituent pas un RSU au sens de l'article 9 *bis* A de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et de l'article 5 du décret du 30 novembre 2020 précité, qui en précisent le contenu et les finalités. Le RSU devrait présenter, en plus des éléments et données de cette base, « *les analyses permettant d'apprécier notamment (...) les caractéristiques des emplois et la situation des agents relevant du comité social ainsi que, le cas échéant, de ceux qui ne sont pas électeurs de ce comité, (...) la situation comparée des femmes et des hommes et son évolution, (...) la mise en œuvre des mesures relatives à la diversité, à la lutte contre les discriminations et à l'insertion professionnelle, notamment en ce qui concerne les personnes en situation de handicap* ». Il doit servir à l'établissement de lignes directrices de gestion, « *déterminant la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines* » de l'établissement.

⁴⁴ En vertu de l'article 9 *bis* A de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, créé par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, les collectivités territoriales et leurs établissements publics doivent établir chaque année, à compter du 1^{er} janvier 2021, un rapport social unique, fusion du rapport sur l'état de la collectivité et des autres rapports obligatoires qui devaient être présentés aux comités techniques (rapport de situation comparée entre les hommes et les femmes, rapport sur les fonctionnaires mis à disposition et rapport sur l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés).

⁴⁵ « *Les collectivités territoriales et leurs établissements publics affiliés à un centre de gestion adressent les données dont ils disposent au centre dont ils relèvent au moyen du portail numérique mis à leur disposition par celui-ci* ».



Ces analyses et perspectives étant absentes des documents communiqués par l'ordonnateur, il convient de remédier au défaut de conception d'un véritable RSU.

Recommandation n° 5 : élaborer un rapport social unique conforme aux articles 9 bis A de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et 5 du décret du 30 novembre 2020 relatif à la base de données sociales et au rapport social unique dans la fonction publique.

3.3.2 Les effectifs

3.3.2.1 L'absence de fiabilité des données communiquées

Les REC de 2017 et 2019 ainsi que le RSU de 2020 font état des effectifs du CIAS en effectif physique et en équivalent temps plein travaillé ou rémunéré (ETPT ou ETPR)⁴⁶, comme les états du personnel annexés aux comptes administratifs.

Tableau n° 3 : évolution des effectifs physiques par filière et par statut à partir des REC et RSU

REC 2017	Fonct.	CP	CNP	Total
Filière administrative	9	1		10
Filière technique	3	1		4
Filière médico-sociale	121	36	5	162
Somme des effectifs physiques	133	38	5	176
<i>Somme en ETPR</i>	<i>97,22</i>		<i>19,23</i>	<i>116,45</i>

REC 2019	Fonct.	CP	CNP	Total
Filière administrative	8	2		10
Filière technique	4	1		5
Filière médico-sociale	102	34	0,00	136
Somme des effectifs physiques	114	37	-	151
<i>Somme en ETPR</i>	<i>95,11</i>		<i>31,86</i>	<i>126,97</i>

RSU 2020	Fonct	CP	CNP	Total
Filière administrative	7	3		10
Filière technique	4	1		5
Filière médico-sociale	98	6	40	144
Somme des effectifs physiques	109	10		159
<i>Somme en ETPR</i>	<i>91,15</i>		<i>7,15</i>	<i>98,30</i>

Fonct. : fonctionnaires ; CP : contractuels permanents ; CNP : contractuels non permanents

Source : CRC, à partir des REC et RSU

⁴⁶ Le décompte est proportionnel à l'activité des agents, mesurée par leur quotité de temps de travail et par leur période d'activité sur l'année : ETPT (ou ETPR) = effectifs physiques * quotité de temps de travail * période d'activité dans l'année.



Par ailleurs, les rapports d'orientation budgétaire (ROB) recensent les effectifs physiques au 31 décembre de l'année écoulée.

Tableau n° 4 : évolution des effectifs physiques par filière et par catégorie à partir des ROB

Effectifs	2016				2017				2018				2019				2020			
	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T
Filière administrative	2	2	7	11	2	2	6	10	2	3	5	10	2	3	6	11	2	3	4	9
Filière technique	-	1	8	9	-	1	8	9	-	1	4	5	-	-	5	5	-	-	5	5
Filière médico-sociale	3	2	167	172	3	3	169	175	2	3	154	159	4	5	138	147	4	5	149	158
Total	5	5	182	192	5	6	183	194	4	7	163	174	6	8	149	163	6	8	158	172

Source : CRC, à partir des rapports d'orientation budgétaire

Ces évolutions ont été comparées entre elles pour 2017, 2019 et 2020.

Tableau n° 5 : écarts dans le décompte des effectifs physiques entre les ROB et les REC ou RSU

Effectifs	ROB 2018	REC 2017	Écart
Filière administrative	10	10	0
Filière technique	9	4	-5
Filière médico-sociale	175	162	-13
Total	194	176	-18

Effectifs	ROB 2020	REC 2019	Écart
Filière administrative	11	10	-1
Filière technique	5	5	0
Filière médico-sociale	147	136	-11
Total	163	151	-12

Effectifs	ROB 2021	RSU 2020	Écart
Filière administrative	9	10	1
Filière technique	5	5	0
Filière médico-sociale	158	144	-14
Total	172	159	-13

Source : CRC, à partir des ROB, REC et RSU

Le décompte en ETP a été fourni par l'ordonnateur.

**Tableau n° 6 : évolution des effectifs du CIAS par filière et par catégorie, en ETP**

ETP	2016		2017		2018		2019		2020		2021	
	Tit.	Contr.	Tit.	Contr.	Tit.	Contr.	Tit.	Contr.	Tit.	Contr.	Tit.	Contr.
Filière administrative	8,9	2	8	1	10	0	8,7	2	6,6	5	5,9	5
Filière technique	4	1	4	1	4	0	4	1	4	1	4	2
Filière médico-sociale	91,75	17,87	96,07	15,16	86,7	18,12	77,13	15,63	72,87	19,71	63,25	28,77
Total par statut	104,65	20,87	108,07	17,16	100,7	18,12	89,83	18,63	83,47	25,71	73,15	35,77
Total	125,52		125,23		118,82		108,46		109,18		108,92	

Source : CRC, à partir des réponses du CIAS

Seul le compte administratif du CIAS présente un état du personnel en 2020, celui du SAAD, recensant pourtant la majeure partie du personnel, en étant dépourvu. Des écarts dans les décomptes sont également constatés entre les comptes administratifs et les REC/RSU.

Tableau n° 7 : évolution des effectifs du CIAS par filière et catégorie en ETPT à partir des comptes administratifs

ETPT	2016				2017				2018				2019				2020 CIAS			
	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T
Filière administrative	2,00	2,0	6,0	10,0	2,0	2,0	6,0	10,0	2,0	2,0	5,0	9,0	2,0	2,7	5,8	10,5	2,0	0,0	1,0	3,0
Filière technique	0,00	0,0	6,0	6,0	0,0	0,0	4,0	4,0	0,0	0,0	4,0	4,0	0,0	0,5	4,4	4,9	0,0	0,0	5,0	5,0
Filière médico-sociale	2,00	3,0	164,0	169,0	3,0	2,0	164,0	169,0	2,0	3,0	153,0	158,0	3,8	1,0	95,7	100,4	1,7	0,0	1,1	2,8
Total	4,00	5,0	176,0	185,0	5,0	4,0	174,0	183,0	4,0	5,0	162,0	171,0	5,8	4,2	105,9	115,9	3,7	0,0	7,1	10,8
Dont titulaires				148,0				183,0				171,0				97,4				9,4
Dont non titulaires				37,0				0,0				0,0				118,5				1,4

Source : CRC, à partir des comptes administratifs

Tableau n° 8 : écarts constatés dans le décompte des effectifs en ETPT entre les comptes administratifs et les bilans sociaux et le RSU

Écarts en ETPT	2017	2019	2020 CIAS
Comptes administratifs	183,00	115,85	10,84*
REC / RSU	116,45	126,97	98,30
Écart	66,55	-11,12	-87,46

* Donnée issue du compte administratif du budget principal, n'incluant pas celles du compte administratif du SAAD, individualisé depuis 2020 et ne comportant pas d'état du personnel

Source : CRC, à partir des comptes administratifs, REC et RSU

Des différences notables existent dans le décompte des effectifs. Si une part de ces écarts est liée à des modalités de calcul différentes (personne physique ou ETP, quotités de travail calculées selon une moyenne annuelle ou un état bilanciel de fin d'année), des divergences persistent en retenant la même modalité de décompte, comme c'est le cas des ETPT mentionnés dans les comptes administratifs et les REC ou RSU.

Ces différences proviennent d'une lecture et d'une analyse fiables de l'évolution des effectifs sur la période contrôlée. Elles peuvent s'expliquer en partie par le vieillissement et le manque



d'urbanisation du système d'information (SI)⁴⁷ utilisé par le CIAS. En effet, celui-ci utilise plusieurs applications métiers spécifiques – principalement les suites *Perceval* et *Lancelot*, respectivement dédiées à la gestion des plannings quotidiens des agents de terrain et à la facturation des prestations réalisées – qui ne sont pas toujours communicantes, rendant parfois nécessaires, depuis l'outil de planification, des extractions sous format *Excel* vers l'outil de paye afin de procéder à la rémunération des interventions, ce qui soulève un risque financier et comptable en termes de contrôle interne. De surcroît, à ces applications se sont ajoutés d'autres outils, qui ne sont pas tous pleinement déployés (outils de géolocalisation pour l'optimisation des tournées, développement d'espaces bénéficiaires sur le site internet...).

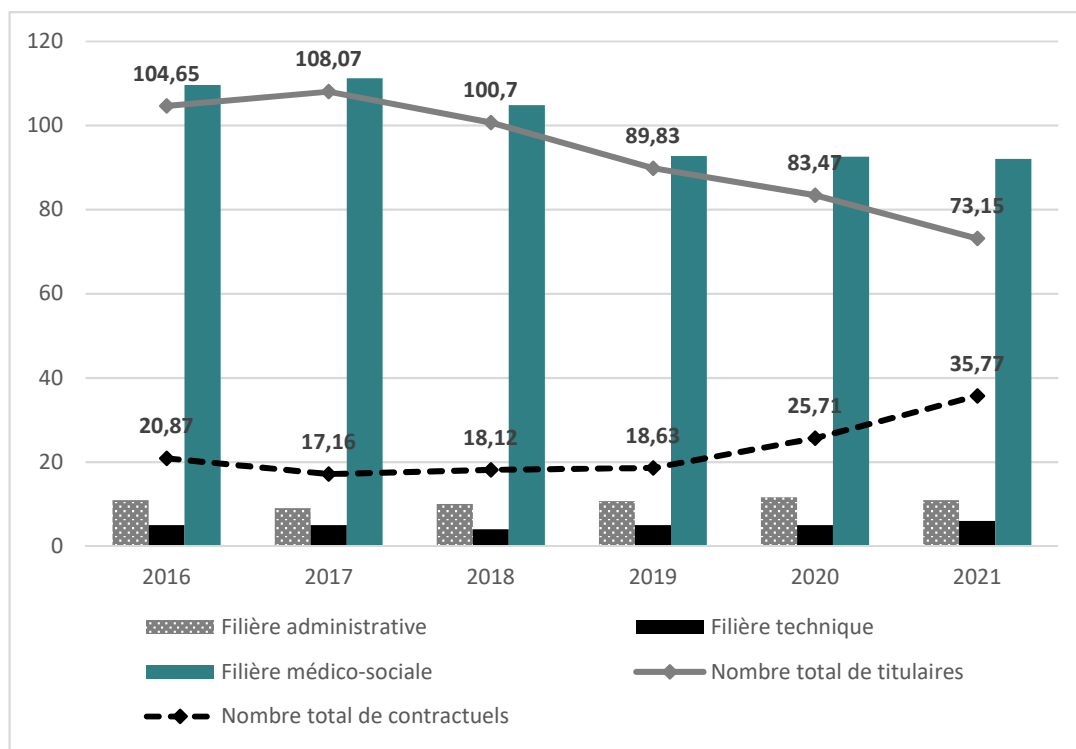
La fiabilisation et la présentation harmonisée des différents décomptes des effectifs est une condition préalable à une gestion rigoureuse des ressources humaines du centre. Ce dernier s'est engagé dans une réflexion sur la modernisation de son SI, qui permettrait non seulement de fiabiliser le suivi des effectifs et de renforcer l'articulation de ceux-ci avec les outils financiers et de la paye mais aussi d'améliorer la planification et la coordination des prestations.

Recommandation n° 6 : fiabiliser les données relatives aux effectifs.

3.3.2.2 Une baisse notable du nombre d'aides à domicile, que le recours croissant aux contractuels ne compense pas

Sous réserve de la fiabilité de leur suivi, l'évolution des effectifs sur la période contrôlée est marquée par une baisse notable du nombre d'agents (- 16,6 ETP). Globalement stables en 2016 et 2017, les effectifs commencent à décliner en 2018, pour atteindre, à compter de 2019, leur niveau actuel, environ 109 ETP.

⁴⁷ Un SI urbanisé permet de soutenir et d'accompagner efficacement les missions de l'organisation et d'anticiper leur transformation.

**Graphique n° 4 : évolution des effectifs (en ETP) par filière et catégorie**

Source : CRC, d'après les réponses du CIAS

La baisse du nombre d'agents, principalement constitué des aides à domicile, agents de catégorie C de la filière médico-sociale, est exclusivement imputable au repli continu de cette filière à compter de 2018 (- 19,2 ETP entre 2018 et 2021). La chute marquée, en son sein, du nombre de titulaires (- 32,8 ETP) n'a été que partiellement compensée par le recours accru aux personnels contractuels (+ 13,6 ETP). En conséquence, la part de contractuels dans le total des effectifs a crû sur la période, de 17 % en 2016 à 33 % en 2021, soit l'équivalent du tiers des effectifs. Si la part du personnel de la filière administrative est restée relativement stable (10,9 ETP en 2016 et 2021), les contractuels, auparavant minoritaires, sont devenus aussi nombreux que les titulaires en son sein.

3.3.3 L'organisation du travail

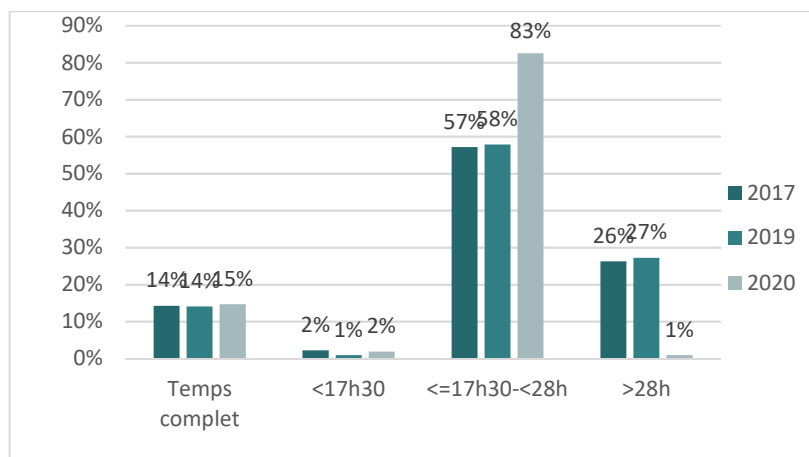
3.3.3.1 Une organisation marquée par un défaut d'harmonisation et de transparence

Le conseil d'administration du centre a doté celui-ci, à compter du 1^{er} janvier 2018 et conjointement avec la CC MACS, d'un règlement sur l'aménagement du temps de travail. Ce règlement fournit une description détaillée des règles applicables en matière de durée et d'organisation du travail, le cas échéant précisée et modulée pour les personnels du CIAS.

La répartition des effectifs de titulaires selon les quotités de travail telles qu'elles sont retranscrites dans les REC et RSU se traduit par une hausse des quotités comprises entre 17h30 et 28 heures, au détriment de celles de plus de 28 heures.



Graphique n° 5 : répartition des effectifs de personnel titulaire par quotité de travail



Source : CRC, à partir des REC et RSU

Les évolutions concernant les contractuels, pour lesquels les documents faisant office de « bilans sociaux » se limitent à distinguer les temps complets des autres, font état d’une augmentation de la part de ceux travaillant à temps complet en 2020, sous réserve toutefois de la fiabilité de ces données⁴⁸.

Tableau n° 9 : répartition des effectifs de personnel contractuel par quotité de travail

Année	Remplaçants	Affectés sur poste vacant	Total	Temps complet	Temps non complet	Total en CDD
2017	36	2	38	2	36	38
2019	37	0	37	2	35	38
2020	9	1	10	5	5	10

Source : CRC, à partir des REC et RSU

Enfin, d’après le REC de 2019 et le RSU de 2020, le nombre d’heures complémentaires⁴⁹, relativement stable chez les fonctionnaires, chute pour les contractuels, tandis que la proportion d’heures supplémentaires⁵⁰ augmente, dans les deux cas, de manière significative. Ces évolutions, qu’il convient de prendre avec précaution compte tenu du faible nombre d’années de suivi et de la crise sanitaire en 2020, peuvent être rapportées à l’augmentation progressive, à compter de 2018, du temps de travail moyen par agent, afin de lutter contre les contrats précaires.

⁴⁸ Compte tenu des écarts, précédemment constatés, dans le décompte des effectifs, le RSU de 2020 recensant 10 contractuels, contre 25,71 ETP dans les données fournies par le CIAS, alors que la part de contractuels est en augmentation.

⁴⁹ Les heures complémentaires, qui concernent les personnes travaillant à temps partiel, sont les heures réalisées au-delà de la quotité normale de travail jusqu’aux 35 heures hebdomadaires.

⁵⁰ Les heures supplémentaires, qui ne concernent que les personnes travaillant à temps plein, sont les heures effectuées au-delà des 35 heures hebdomadaires.

**Tableau n° 10 : nombre d'heures supplémentaires et complémentaires des agents**

	Fonctionnaires		Contractuels sur emploi permanent	
	Temps complets	Temps non complets	Temps complets	Temps non complets
	Nombre d'heures supplémentaires réalisées et rémunérées	Nombre d'heures complémentaires réalisées et rémunérées	Nombre d'heures supplémentaires réalisées et rémunérées	Nombre d'heures complémentaires réalisées et rémunérées
2019	58	27 814	-	20 443
2020	128	27 632	17	17 796

Source : CRC, à partir des REC et RSU

Pour les aides à domicile, le règlement sur l'aménagement du temps de travail prévoit que les garanties légales en matière de temps et d'organisation du travail doivent être « *accentuées par des règles de planification plus favorables visant à renforcer la prévention des risques auxquels sont soumis les agents* ». Leur amplitude journalière s'étend de 8h00 à 20h00 sans qu'il soit possible d'effectuer plus de huit heures de travail effectif, trajets compris, la durée maximale de 10 heures devant être réservée aux situations exceptionnelles. Il prévoit d'éviter les coupures multiples dans la journée, sauf si les agents le sollicitent pour du repos. Il assimile à un temps de travail effectif le temps passé entre deux domiciles (sauf du domicile personnel au domicile du bénéficiaire et inversement) ou les trajets vers les lieux de réunion ou de visite médicale.

Les modalités pratiques de la planification des interventions, décentralisées au niveau des secteurs et, pour cette raison, disparates, parfois incomprises des agents et sources d'une lourde charge de travail, ne traduisent pas dans les faits l'importance qu'accorde ce règlement en matière de prévention contre l'usure professionnelle.

La croissance significative du nombre et de la durée des interventions, temps de déplacement d'un domicile d'intervention à un autre, en est un premier indice.

Tableau n° 11 : synthèse des heures d'interventions et des interventions réalisées

Interventions	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre d'heures d'intervention réalisées	161 515	152 947	148 570	138 749	138 292
Nombre d'agents concernés	175	165	171	155	159
Nombre d'interventions (a)	79 189	94 696	86 881	77 310	90 256
Durée des interventions (b)	395 960	560 004	695 048	618 480	722 048
Minutes par intervention (c = b/a)	5,00	5,91	8,00	8,00	8,00
Heures par intervention (d=c/60)	0,08	0,10	0,13	0,13	0,13
Total interventions en h (e=axd)	6 599	9 333	11 584	10 308	12 034
Rapport avec heures réalisées	4,1%	6,1%	7,8%	7,4%	8,7%

Source : CRC, à partir des fichiers d'interventions fournis par le CIAS

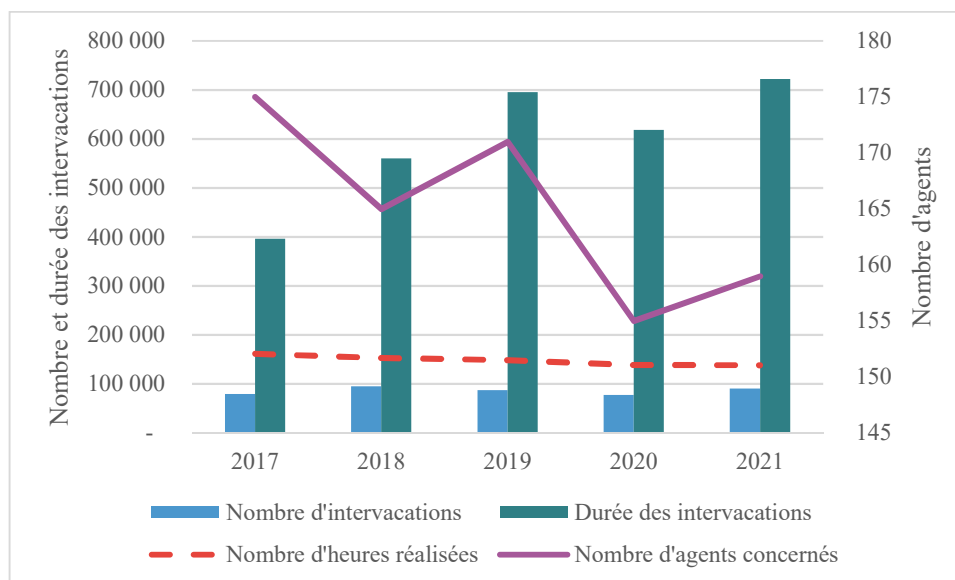
En mode prestataire, appelé à devenir l'unique mode d'intervention du SAAD à compter de 2023, ce temps est considéré comme du temps de travail effectif. Mentionné dans le planning d'intervention pour une durée de dix minutes, il est rémunéré, depuis une délibération du 17 octobre 2019, à hauteur de huit minutes contre cinq minutes auparavant.

L'augmentation du nombre d'interventions, qui peut interroger alors que le volume d'heures réalisées n'a cessé de baisser et celui des agents reculer, s'explique, d'une part, par la



diminution des capacités d'intervention du service, conduisant à multiplier de courtes interventions fractionnées pour satisfaire le maximum de personnes, et, d'autre part, la revalorisation de leur durée, intervenue à la fin de l'année.

Graphique n° 6 : nombre et durée des interventions rapportées au nombre d'agents concernés



Source : CRC, à partir des fichiers d'intervactions fournis par le CIAS

L'analyse de l'évolution des interventions montre que le CIAS leur a appliqué, à compter de 2018, une revalorisation de durée avant que le conseil d'administration ne l'autorise, en octobre 2019. De surcroît, il programme les interventions sans considération de la durée des prestations réalisées avant et après, alors que le département ne prend en compte, dans son financement, que celles réalisées à compter d'une heure de prestation planifiée. Le CIAS n'applique donc pas la durée prévue par le conseil départemental et a rétroactivement régularisé les modalités de leur prise en compte dans le temps de travail des agents.

Témoignent également d'une planification déficiente les discussions au sein des instances de dialogue social, où de nombreuses interventions portent sur les progrès à accomplir dans ce domaine⁵¹, sur les critères servant au calcul des quotités de travail⁵², l'annualisation du temps de travail⁵³ et le non-respect de la réglementation en matière d'amplitude horaire et d'heures supplémentaires⁵⁴.

La synthèse des problématiques de conditions de travail recensées par le service des ressources humaines à l'issue d'une série de réunions organisées à la fin de l'année 2021 atteste de la prise en compte, par les services de l'ordonnateur, des problèmes soulevés, nombre de ces problématiques faisant l'objet de pistes d'amélioration et d'un suivi. Celles ayant trait aux

⁵¹ Comité technique commun des 10 octobre 2019, 5 mars 2020 et 8 décembre 2021 et groupe de travail « Conditions de travail et planification – SAAD » des 18 juillet et 15 octobre 2019.

⁵² Comité technique commun du 20 juin 2019 et groupe de travail « Conditions de travail et planification – SAAD » des 28 mai, 18 juin, 18 juillet et 15 octobre 2019.

⁵³ Comité technique du 3 mars 2021 et groupe de travail « Conditions de travail et planification – SAAD » des 9 décembre 2021 et 13 janvier 2022.

⁵⁴ Comité technique du 15 septembre 2021 et groupe de travail « Conditions de travail et planification – SAAD » du 13 janvier 2022.



quotités de travail et à la planification n'ont toutefois pas été réglées à ce jour. L'annualisation du temps de travail et le passage aux 35 heures de tous les agents fait encore l'objet de discussions. Quant à la planification, l'ordonnateur a reconnu la nécessité de remettre à plat l'organisation au cours de l'année 2022 car « *le process de gestion des plannings reste individuel selon la personne qui planifie* ».

La chambre appelle donc le CIAS à mettre en place des lignes directrices en matière de planification et de coordination et à décliner, dans le règlement de fonctionnement du SAAD qui reste à construire (cf. *supra*, 3.2.3.1), les règles d'organisation du travail (notamment en matière d'amplitude horaire) et d'évolution du parcours de l'agent à partir de son recrutement. Ces évolutions devraient être l'occasion d'isoler, au sein de la paie, le décompte des interventions, qui sont aujourd'hui incluses dans le temps travaillé au même titre que les heures de prestations à domicile réalisées, afin d'en améliorer la connaissance et le suivi.

3.3.3.2 Un absentéisme élevé mais provisoirement jugulé jusqu'en 2020

Tableau n° 12 : évolution chiffrée de l'absentéisme au sein du CIAS

	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (*)
Nombre total de jours d'absence	8954	8814	8510	6731,5	5988	7863
Nombre total d'arrêts	261	273	253	245	255	232
Taux d'absentéisme global (nombre de jours d'absence / (nombre total d'agents en ETP x 365)) x 100	19,5 %	19,3 %	19,6 %	17,0 %	15,0 %	20,8 %
Taux d'absentéisme global hors maternité, paternité et adoption	18,4 %	19,2 %	18,1 %	15,6 %	14,8 %	20,2 %
Taux d'absentéisme « compressible » (maladies ordinaires, accidents de travail et maladies professionnelles)	13,6 %	14,6 %	14,2 %	11,5 %	9,8 %	15,4 %
Taux d'absentéisme pour maladie ordinaire	9,6 %	12,0 %	11,3 %	9,4 %	8,1 %	10,2 %
Taux d'absentéisme incompressible (longue maladie, maladie de longue durée et grave maladie ; maternité, paternité et adoption)	5,7 %	4,5 %	5,2 %	5,3 %	5,1 %	5,2 %

(*) Données arrêtées au 13 décembre 2021 ; le calcul des taux d'absentéisme s'est donc opéré sur 347 jours.

Source : CRC, d'après les réponses du CIAS

Le taux d'absentéisme global, tous motifs confondus, s'établit, en moyenne sur l'ensemble de la période, à 18,3 %, ce qui représente environ 67 jours d'absence par ETP (72 jours en 2021). Ces chiffres sont nettement supérieurs à ceux observés sur un échantillon de CCAS des grandes collectivités⁵⁵, dont le taux global d'absentéisme oscillait autour de 12 % entre 2016 et 2018 (9 % au sein de la filière médico-sociale de l'ensemble de ces grandes

⁵⁵ Collectivités et leurs établissements publics regroupant plus de 1 500 agents ou représentant une population d'au moins 80 000 habitants.

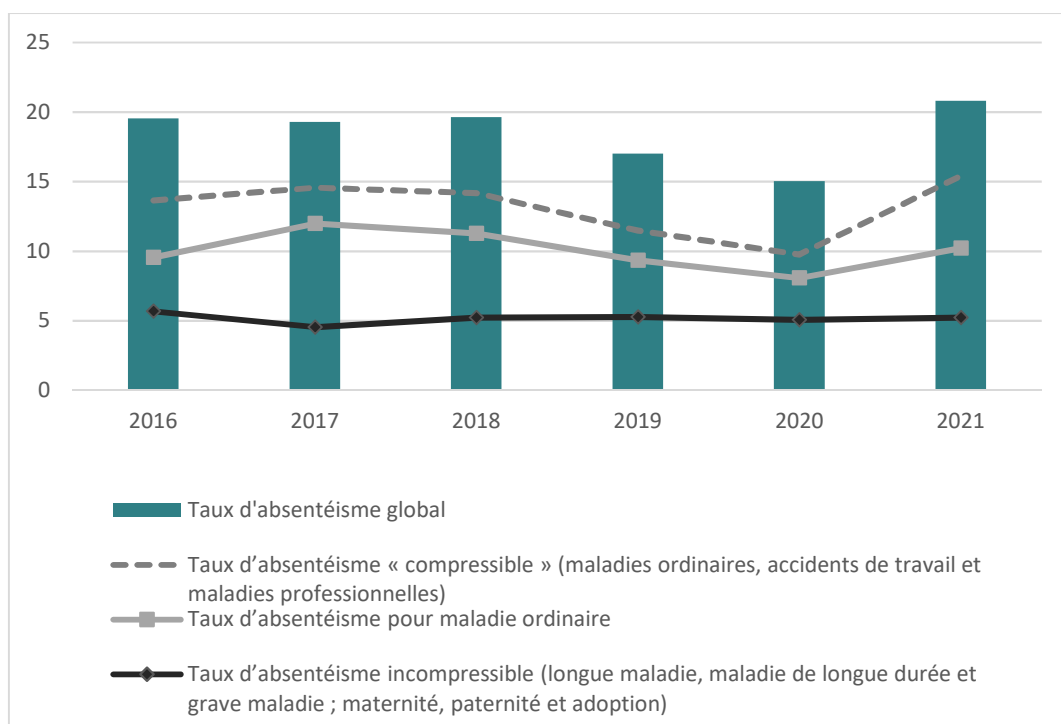


collectivités), dernière année pour laquelle des données sont disponibles⁵⁶. Cette dernière année, la fréquence d'absence par agent du CIAS dépassait deux fois par an (identique en 2018 et 2021), contre 1,65 dans les CCAS des grandes collectivités. La durée moyenne d'un arrêt, qui mesure la gravité des absences, s'établissait à 34 jours, contre 31 jours pour ces CCAS. L'Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (UNCCAS) relevait pour sa part un taux d'absentéisme moyen de 11 % en 2014 (hors maternité, paternité et adoption), dernière année pour laquelle une étude spécifique aux CCAS et CIAS a été réalisée⁵⁷. Elle notait que ce taux variait selon l'existence, au sein du centre, d'un SAAD et en fonction du nombre d'heures réalisées par celui-ci, le taux s'élevant à près de 13 % dans les services réalisant plus de 42 000 heures par an. Même en retirant les congés maternité, paternité ou adoption, le CIAS de MACS, dont le SAAD réalise plus de 153 000 heures en moyenne chaque année, est largement au-dessus de ce niveau.

Cela étant dit, les données relatives aux motifs d'absence au cours de la période contrôlée dessinent un recul constant du nombre total de jours d'absence jusqu'en 2020, avant un rebond en 2021. Si ce nombre reste, cette dernière année, inférieur à celui de début de période, il représente, rapporté aux effectifs en baisse, un taux d'absentéisme global supérieur de plus d'un point à celui déjà le plus élevé parmi les années précédentes.

L'absentéisme sur lequel l'établissement peut agir (maladies ordinaires, accidents du travail et maladies professionnelles), relativement stable, se dégrade en 2021, après une amélioration jusqu'en 2020, sous l'effet des arrêts pour maladies ordinaires, qui représentent deux-tiers des absences.

Graphique n° 7 : évolution graphique de l'absentéisme



⁵⁶ Association des DRH des grandes collectivités territoriales, *Benchmark de l'absentéisme en 2018*, novembre 2019.

⁵⁷ UNCCAS, *Les services d'aide à domicile gérés par les CCAS/CIAS en 2014 : constats et enjeux d'un secteur en difficulté*, décembre 2015, p. 35.



Source : CRC, d'après les réponses du CIAS

Le recul constaté entre 2016 et 2020 peut s'interpréter à la lumière des nombreuses mesures entreprises dans le cadre du plan d'action du SAAD durant ces années, parmi lesquelles figurent le renforcement des moyens consacrés à la prévention des risques, en particulier un important effort de formation des agents dans ce domaine, l'analyse des pratiques professionnelles des assistantes de planning et coordinatrices pour prévenir l'usure professionnelle et le recrutement, en 2019, d'un responsable de la prévention et de la qualité de vie au travail.

Le rebond de l'absentéisme entre 2020 et 2021 s'opère sur tous les motifs d'absence à l'exception des maladies de longue durée mais se concentre sur les accidents du travail et la maladie ordinaire. Par nature multifactoriel et concomitant à la crise sanitaire liée à la covid 19, ce rebond intervient en pleine restructuration du CIAS. Or, le nouveau projet d'établissement est notamment fondé sur la prise en charge de prestations plus nombreuses, alors que son organisation ne paraît pas en capacité d'y répondre. La chambre s'interroge en conséquence sur les modalités et la temporalité de mise en œuvre de ce projet, dont l'acceptabilité et la réussite dépendent en partie des réponses apportées, au préalable, aux obstacles à la prise en charge du surcroît d'activité :

- le caractère dysfonctionnel des opérations de planification et de coordination des prestations, qui conduit à d'importantes disparités en termes de charge de travail selon les agents, les secteurs et les périodes d'intervention ;
- la crise du recrutement des aides à domicile, qui pèse sur le niveau des effectifs disponibles.

3.3.4 Le recrutement

Près de la moitié des effectifs du centre est âgée de plus de 50 ans. Ce vieillissement, cumulé au manque de personnel, à la difficulté des conditions de travail et à un absentéisme élevé, expose le SAAD à de nombreux départs. Pour la seule année 2020, plus de 50 départs d'agents du CIAS ont été recensés, dont une quarantaine de fin de contrat et une dizaine de départs à la retraite⁵⁸. Ces circonstances impliquent que le CIAS, au-delà de ses actions de maintien des agents dans l'emploi, mène une politique active de recrutement, dans un secteur qui pâtit d'une attractivité et d'une reconnaissance limitées et alors que le secteur privé ou associatif représente une concurrence croissante.

Le centre n'est pas doté d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Pourtant essentielle pour assurer la meilleure adéquation possible entre ses besoins, tant en termes d'effectifs que de compétences, et ses ressources, elle se heurte à la difficulté de connaître avec précision les besoins futurs des habitants du territoire en matière d'aide et d'accompagnement à domicile.

Au-delà, l'ordonnateur a manifesté son intérêt pour le développement d'une filière locale des métiers du maintien à domicile, susceptible de constituer un vivier de recrutement des agents pour le SAAD. Cet intérêt ne s'est toutefois pas traduit, à ce jour, par des initiatives suffisantes pour remédier à la crise actuelle des vocations, le centre se bornant à poursuivre ses partenariats

⁵⁸ Source : RSU pour 2020.



avec des structures d'enseignement (un lycée professionnel et un centre de formation) et le service public de l'emploi (forums emplois et carrières).

Ailleurs en France, des collectivités territoriales et leurs établissements publics confrontés à des difficultés comparables ont parfois constitué, avec des acteurs privés, notamment associatifs, des groupements d'employeurs (GE), le cas échéant labellisés pour l'insertion et la qualification (GEIQ) lorsque leur mission s'adresse aux personnes éloignées du marché du travail ou rencontrant des difficultés d'insertion. Ces groupements sont destinés, selon l'article L. 1252-1 du code du travail, à mettre à la disposition de leurs membres des salariés, notamment pour permettre des remplacements, et à leur apporter une aide et un conseil en matière d'emploi ou de gestion des ressources humaines. Aux termes de l'article L. 1253-19 de ce code, les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent s'associer à des personnes de droit privé dans ce cadre, sous réserve de ne pas constituer plus de la moitié des membres du groupement. Certains de ces groupements sont spécialisés dans le secteur de l'aide à domicile, parmi lesquels figuraient, en 2021, une quinzaine de GEIQ⁵⁹.

La chambre, au regard de l'importance, pour le CIAS, des problématiques de personnel (recrutement, remplacement, fidélisation...) et du caractère partagé de ces problématiques avec d'autres structures locales, publiques ou privées, intervenant dans le même secteur, recommande au centre de lancer une étude de faisabilité pour la création d'un groupement d'employeurs locaux.

Recommandation n° 7 : lancer une étude de faisabilité pour la constitution d'un groupement d'employeurs locaux dans le secteur de l'aide à domicile.

4 LA SITUATION FINANCIÈRE DU CIAS

4.1 L'architecture budgétaire

Le CIAS est doté d'un budget principal (BP), qui suit les dépenses et recettes liées au service d'accueil et d'accompagnement des gens du voyage ainsi que les frais généraux du centre, et, depuis 2020, d'un budget annexe (BA) dédié au SAAD.

L'avant-dernier alinéa de l'article L. 123-8 du CASF rend applicables aux CCAS et CIAS les règles régissant la comptabilité des communes (nomenclature M14), sous réserve des SAAD gérés par ces centres, auxquels s'appliquent les règles de la comptabilité des établissements sociaux et médico-sociaux publics autonomes (nomenclature M22).

⁵⁹ Fédération française des GEIQ, *Rapport de l'observatoire*, juillet 2021.



Le CIAS s'est conformé tardivement, en 2020, à l'obligation, instaurée en 2003⁶⁰ et figurant aujourd'hui à l'article R. 314-78 du CASF, de retracer les activités de son SAAD dans un budget annexe. Ce budget peut relever de deux cadres budgétaires⁶¹, soit :

- l'état des prévisions de recettes et de dépenses (EPRD)⁶² pour les structures signataires d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) au titre de l'article L. 313-11 du CASF, sous réserve de la signature d'un avenant en mentionnant expressément l'utilisation ;
- pour les autres, le budget prévisionnel.

Le CIAS, signataire d'un tel CPOM cependant dépourvu d'avenant mentionnant expressément l'utilisation d'un EPRD, relève du régime du budget prévisionnel.

4.2 La comptabilité analytique

Les CIAS votent leur budget par nature⁶³, même si leur EPCI de rattachement le font par fonction. Cependant, ils doivent, lorsqu'ils dépendent d'un EPCI comprenant au moins une commune de 3 500 à moins de 10 000 habitants, situation dans laquelle se trouve le CIAS de MACS⁶⁴, croiser ce budget par nature avec une présentation fonctionnelle, selon une nomenclature propre aux centres d'action sociale⁶⁵.

Cette obligation n'a pas été pleinement satisfaite durant la période contrôlée. Aucune présentation fonctionnelle n'est renseignée dans le compte administratif pour 2017 ainsi que dans les budgets primitifs et comptes administratifs de 2019 et 2020 et, lorsqu'elle existe, elle n'est pas conforme à la liste de codes fonctionnels spécifiques adaptée à l'activité des centres d'action sociale de la taille du CIAS⁶⁶. L'ordonnateur a indiqué, pièces à l'appui, que ces documents, incomplets dans leur version présentée au conseil d'administration du centre, faisaient bien mention d'une présentation fonctionnelle dans celle transmise aux services de l'État. L'absence de concordance entre ces actes constitue une anomalie et soulève une interrogation sur le document effectivement soumis à l'organe délibérant. L'absence ou le défaut de renseignement d'annexes aux documents budgétaires est de nature à justifier une saisine par les services préfectoraux du juge administratif ainsi qu'une annulation du budget par ce dernier⁶⁷.

De surcroît, l'article R. 314-10 du CASF prévoit qu'un SAAD poursuivant plusieurs activités aux modalités de tarification ou sources de financement distincts, comme c'est le cas du

⁶⁰ Instituée par l'article 79 du décret du 22 octobre 2003 relatif à la gestion budgétaire, comptable et financière, et aux modalités de financement et de tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux mentionnés au I de l'article L. 312-1 du CASF, et des établissements mentionnés au 2° de l'article L. 6111-2 du code de la santé publique (aujourd'hui abrogé).

⁶¹ Article R. 314-78 du CASF.

⁶² Outil destiné à améliorer le pilotage en inscrivant le fonctionnement budgétaire dans une logique pluriannuelle et dans lequel les recettes déterminent les dépenses.

⁶³ Instruction budgétaire et comptable M14, titre 1, chapitre 2, § 2.3.1.

⁶⁴ La CC MACS couvre plusieurs communes de plus de 3 500 habitants, la plus peuplée étant celle de Capbreton avec 8 892 habitants au 1^{er} janvier 2018 (population légale 2021 millésimée 2018).

⁶⁵ En vertu de l'article L. 2312-2 du CGCT.

⁶⁶ Eu égard à la nature de l'activité des centres d'action sociale, la présentation fonctionnelle est simplifiée et ne comprend que les fonctions 0 « services généraux », 5 « interventions sociales » et 6 « famille ».

⁶⁷ TA Versailles, 13 décembre 1994, *SAN de Saint-Quentin-en-Yvelines*, n^{os} 932524, 932534 et 932536 ; CE, 20 novembre 1996, *Commune de Chilly-Mazarin*, n^o 162840.



SAAD de MACS (aide-ménagère, auxiliaire de vie, garde de jour, accompagnement et transport...), l'exploitation de chacune d'elles doit être retracée séparément selon des modalités propres à chaque forme de budget ; « *la ventilation entre les budgets principal et annexes des charges qui leur sont communes est opérée au moyen d'un tableau de répartition, qui indique les critères utilisés à cet effet* ».

La création, à partir de 2020, du budget annexe du SAAD a entraîné la répartition des effectifs et le transfert d'une majorité du personnel vers ce budget, principalement les agents relevant du cadre d'emploi des agents sociaux territoriaux. Les ressources relevant de ces activités, telles que les redevances des services à caractère social et les participations du département, bénéficient directement au budget annexe.

Le centre a mis en place une comptabilité analytique depuis plusieurs années et affecte, sur la base de codes services, les dépenses et recettes afférentes aux aires d'accueil des gens du voyage et aux prestations assurées par le SAAD. Les balances analytiques du CIAS différencient donc l'activité des aires d'accueil des gens du voyage et celle de l'aide à domicile. La répartition analytique des dépenses et recettes n'est cependant pas complète.

En effet, d'une part, l'affectation des dépenses par aire d'accueil n'est pas représentative de l'activité, le service financier faisant parfois le choix de concentrer des dépenses de maintenance et de réhabilitation des locaux plus importantes sur une aire et sur un exercice donné. Afin de rendre compte de l'activité réelle en termes de charges de réfection réparties sur plusieurs exercices, les travaux de maintenance des aires d'accueil doivent être intégrés et justifiés dans un plan pluriannuel de travaux et de maintenance, permettant de provisionner les montants nécessaires et de les répartir sur plusieurs exercices⁶⁸.

D'autre part, certains services imputés sur le budget principal réalisent des tâches pour le budget annexe, telles les prestations administratives (comptabilité ou gestion du personnel), techniques (entretien, maintenance...) ou opérationnelles (service commun de restauration, d'entretien du linge...). Ces échanges, s'ils sont permanents et significatifs, doivent être enregistrés dans la comptabilité du budget annexe pour que les comptes donnent une image fidèle et non minorée du coût du service, sur la base d'une facture interne détaillée et précise. Or, comme l'indique la direction du CIAS, « *les frais généraux ne font pas systématiquement l'objet de répartition par domaine d'activité. Lorsque les dépenses concernent de façon flagrante les deux budgets, une répartition soit au réel lorsque cela est possible, soit en pourcentage dans le cas contraire est pratiquée (répartition uniquement entre activité CIAS et activité SAAD). Les frais généraux d'administration générale non affectés en analytique ne sont pas « refacturés » par activité, ni comptablement, ni extra comptablement à ce jour. L'étude des coûts complets est en cours de réflexion depuis l'an dernier. Elle devrait aboutir d'ici fin 2022* ». Une grande partie des dépenses d'exploitation (2,5 M€ en 2020), enregistrée dans les postes « pas de service » et « administration générale et encadrement du SAAD », n'est ainsi pas affectée aux activités du centre selon des clefs de répartition, rendant la subdivision analytique incomplète.

Enfin, ces balances reprennent les mouvements de comptabilité budgétaire (comptabilité de caisse en encaissements et crédits de paiement) et non générale (comptabilité en droits constatés) et intègrent les reports de crédits d'années antérieures, ce qui ne permet pas de déterminer l'activité réelle des services sur un exercice donné.

⁶⁸ L'instruction budgétaire et comptable M14 (tome 1, chapitre 2, § 1) prévoit, s'agissant de la comptabilisation des provisions pour charges à répartir sur plusieurs exercices, que le compte 1572 « provisions pour gros entretien ou grandes révisions » est crédité par le débit du compte 6815 « dotations aux provisions pour risques et charges de fonctionnement », lequel est débité par le crédit du compte 7815 du montant des provisions reprises.



La chambre observe donc que le suivi analytique des activités prises en charge par le CIAS n'est pas abouti. Dans la mesure où elle empêche le calcul complet du coût de revient horaire du SAAD, la chambre recommande au centre de remédier à cette incomplétude.

Recommandation n° 8 : achever la mise en place d'une comptabilité analytique.

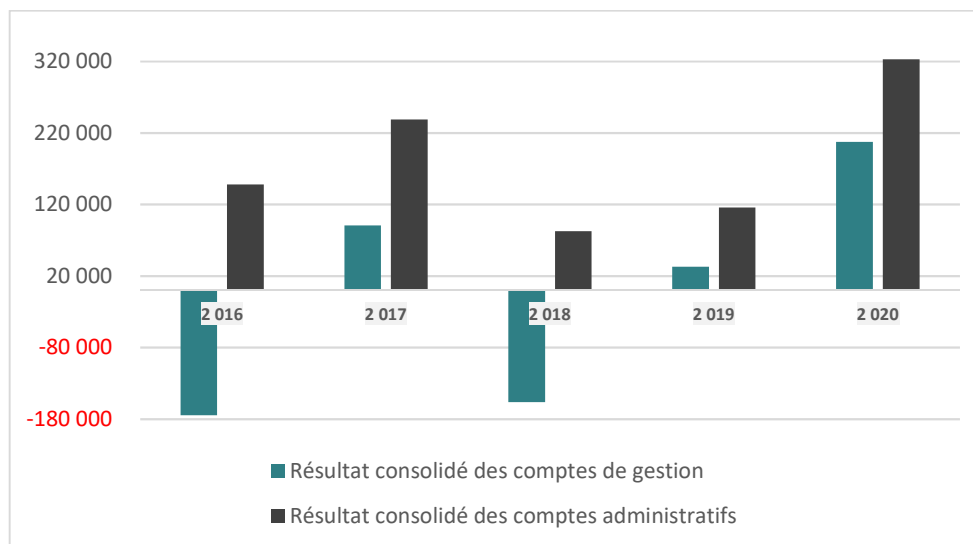
4.3 L'information budgétaire et financière

Plusieurs dispositions, qui leur sont applicables en leur qualité d'établissements publics administratifs des EPCI au même titre que les CCAS, établissements publics administratifs des communes⁶⁹, visent à garantir l'information des élus et des citoyens sur le fonctionnement et les activités des CIAS.

4.3.1 Une information restituée de manière peu lisible et incomplète

De 2016 à 2020, la comptabilité générale du BP, telle qu'elle ressort des comptes de gestion, fait apparaître des résultats négatifs en 2016, 2018 et 2020, avec une moyenne sur la période de 60 000 €, et tout juste positifs (+ 61 €) en consolidant les deux budgets, l'année 2020 ayant dégagé un excédent consolidé de 208 000 €⁷⁰. Or la comptabilité budgétaire, telle qu'elle ressort des comptes administratifs, révèle un résultat, globalement positif, de 181 000 € en moyenne sur la même période.

Graphique n° 8 : comparaison graphique des résultats consolidés (BP + BA) des comptes administratifs et comptes de gestion – en €



Source : CRC, à partir des comptes administratifs et des comptes de gestion du CIAS

⁶⁹ En vertu de l'article L. 5211-36 du CGCT.

⁷⁰ BP : - 93 000 € et BA : + 301 000 €.



Le différentiel est constitué notamment par un résultat reporté de fonctionnement de 323 000 € datant de 2011. Or, les notes de synthèse accompagnant les comptes administratifs de 2016 et 2018 ne font pas clairement apparaître le caractère déficitaire de l'exploitation, hormis le tableau sur le résultat de fonctionnement consolidé ci-dessous.

Tableau n° 13 : résultats de fonctionnement consolidés – en €

Résultats de fonctionnement	2016	2017	2018	2019	2020
Résultat des activités	-1 074 813	-839 357	-1 056 259	-1 242 974	-1 251 562
Subvention MACS	900 000	930 000	900 000	1 275 000	1 570 000
Résultat	-174 813	90 643	-156 259	32 026	318 438

Source : CRC, d'après le rapport d'activité 2020 du CIAS accompagnant le rapport d'orientation budgétaire pour 2021

La chambre observe, au regard de l'information financière qui figurait dans les notes accompagnant les budgets durant cette période, que le résultat reporté de fonctionnement a masqué le caractère déficitaire ou faiblement excédentaire de l'exploitation et ainsi modifié l'apparence de la situation financière du CIAS. La qualité de l'information budgétaire et financière et la compréhension de ses principaux agrégats financiers seraient donc meilleures si les documents accompagnant les comptes administratifs et les budgets primitifs étaient assortis d'éléments de comptabilité générale, avec notamment la présentation et l'explication des soldes intermédiaires de gestion et des ratios financiers. En effet, seule la comptabilité générale, présentant, en droits constatés, le correct rattachement des dépenses et des recettes à l'exercice, répond au principe d'image fidèle, et peut servir de base aux calculs des coûts nécessaires à la définition des indicateurs d'activité. Ces indicateurs, absents de la documentation financière communiquée aux membres du conseil d'administration ou mise en ligne, seraient en cours d'élaboration, selon le CIAS.

4.3.2 Un défaut de renseignement des annexes budgétaires

Par application du régime de son EPCI de rattachement⁷¹, les documents budgétaires du CIAS doivent être assortis d'un certain nombre d'annexes, et les budgets primitifs et comptes administratifs accompagnés d'une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles ainsi que d'une note explicative de synthèse. Ces présentations et notes doivent être mises en ligne sur le site internet de l'établissement lorsqu'il existe, au même titre que le rapport d'orientation budgétaire. Le budget annexe du SAAD doit par ailleurs être assorti d'annexes spécifiques⁷².

La présentation sur les informations financières essentielles et la note synthétique ne sont pas toujours annexées aux budgets, ce qui en complique la compréhension. Par ailleurs, les budgets ne sont pas tous assortis des annexes prévues par la réglementation (cf. annexe n° 1). L'information relative aux activités du centre est en conséquence incomplète puisque, en particulier, les budgets du SAAD ne sont pas accompagnés des annexes prévues par la réglementation et destinées à éclairer les membres du conseil d'administration du CIAS sur le fonctionnement et le financement du service.

⁷¹ Conformément aux articles L. 2313-1, R. 2313-1 à R. 2313-8 et R. 5211-15 du CGCT.

⁷² Articles R. 314-17 à R. 314-19 et R. 314-49 du CASF.



4.3.3 Les orientations budgétaires

En application des articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT, le CIAS est tenu de présenter, « *dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés, (...) la structure et la gestion de la dette, (...) une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs* », précisant « *notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail* », ce rapport devant faire l'objet d'un débat et d'une délibération spécifique du conseil d'administration.

Les rapports d'orientation budgétaire de chacun des exercices sous revue ont été examinés dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget primitif⁷³ et ont fait l'objet d'une délibération spécifique.

Ils comportent les éléments prescrits par l'article L. 2312-1 du CGCT. Le rapport d'orientation budgétaire pour 2020, contrairement aux précédents (à compter de 2017), ne comprenait plus le suivi du « plan d'action SAAD » pour 2016 à 2020 et dont 20 actions étaient en cours ou à engager en 2019, ne permettant pas aux membres du conseil d'administration de s'assurer de sa correcte mise en œuvre.

Le contenu du rapport d'orientation budgétaire pour 2021, assorti d'un rapport d'activité du CIAS décliné autour de ses trois missions principales (SAAD, gens du voyage et développement social territorial), marque un progrès dans la qualité de l'information communiquée au conseil d'administration. Fait nouveau par rapport aux précédents, il permet de suivre l'activité réalisée au cours de l'année écoulée en matière d'accueil et de suivi des gens du voyage, d'aide à domicile et de développement social territorial. En revanche, les éléments sur l'activité du SAAD, pourtant majoritaire, se limitent à des considérations générales et ne sont pas chiffrés, alors que les précédents rapports d'orientation budgétaire comportaient à l'inverse des indications précises et pluriannuelles sur son fonctionnement et les modalités de son financement mais aucun bilan quantitatif et qualitatif de la compétence relative à l'accueil et à l'accompagnement des gens du voyage.

4.3.4 Les documents mis en ligne

Enfin, les documents mis en ligne sur le site internet de la CC MACS qui comporte un onglet spécifique au CIAS, se limitent au budget primitif des années 2020 et 2021, accompagné, cette seule seconde année, d'une note explicative de synthèse : ni les comptes administratifs du CIAS, ni les rapports d'orientation budgétaire, ni les autres notes explicatives de synthèse, ni les présentations brèves et synthétiques retraçant les informations financières essentielles ne sont disponibles.

⁷³ Sous réserve de celui pour 2020, année durant laquelle, en application du VIII de l'article 4 de l'ordonnance du 25 mars 2020 relative aux mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face aux conséquences de l'épidémie de covid 19, ce délai ne s'appliquait pas et le débat pouvait être tenu lors de la séance de l'organe délibérant au cours de laquelle le budget était présenté à l'adoption.



4.3.5 Conclusion

Les insuffisances précédemment relevées en matière de complétude, de lisibilité, d'accessibilité et de constance des informations budgétaires et financières relatives au CIAS privent le conseil d'administration – et le conseil communautaire de la CC MACS qui lui alloue une importante subvention d'équilibre – de tous les moyens d'exercer un contrôle effectif sur les affaires du centre.

La chambre lui rappelle donc la nécessité de se conformer aux dispositions précitées du CGCT et du CASF en matière de transparence des informations financières et budgétaires (présentation fonctionnelle des budgets, renseignement des annexes budgétaires, contenu homogène des rapports d'orientation budgétaire d'année en année...).

Recommandation n° 9 : améliorer la qualité de l'information budgétaire et financière relative au centre, conformément aux dispositions applicables du code général des collectivités territoriales et du code de l'action sociale et des familles.

4.4 La fiabilité des comptes

Il a été procédé aux diligences minimales pour le contrôle de la fiabilité des comptes du centre, la majorité d'entre elles n'appelant pas d'observation.

4.4.1 Le respect du principe d'indépendance des exercices

Le principe comptable d'indépendance des exercices impose de rattacher les charges et produits à l'exercice comptable qui les concernent, indépendamment de la date d'émission des pièces justificatives ou des mouvements de trésorerie.

4.4.1.1 Un rattachement incomplet des produits et des charges à l'exercice

Selon l'instruction budgétaire et comptable M14, la procédure de rattachement des produits et des charges à l'exercice « *visé à réintroduire, dans le résultat de la section de fonctionnement, la totalité des recettes et des dépenses devant y figurer* »⁷⁴. Elle tend à garantir l'exhaustivité et la sincérité du résultat annuel en y intégrant toutes les charges correspondant à des services faits et tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré. Un état des produits et charges à rattacher devrait être produit par le service comptable à la fin de l'exercice, comportant notamment le calcul des montants à rattacher au *pro rata temporis* si les charges ou produits sont imputables à deux exercices. Cette procédure est également applicable aux budgets relevant de l'instruction M22⁷⁵.

En 2020 et contrairement aux années précédentes, un très faible montant de produits et de charges a été rattaché, les soldes des comptes étant presque nuls.

⁷⁴ Instruction budgétaire et comptable M14, tome 2, titre 3, chapitre 4, § 1.1.

⁷⁵ Instruction budgétaire et comptable M22, chapitre 1, et schémas d'écriture annexés aux fiches n^{os} 5 et 6.

**Tableau n° 14 : évolution du montant des charges et des produits rattachés du CIAS – en €**

Comptes	Libellés	CIAS			SAAD		
		2016	2017	2018	2019	2020	2020
C408	Fournisseurs, factures non parvenues	-550 102	-30 560	-172 879	-33 401	-5 600	-644
C421	Personnel, rémunérations dues					-393	-6 152
C4286	Personnel, charges à payer	0		0	0	0	
C4386	Organismes sociaux, autres charges à payer	-10 545	-8 975	-6 939	-14 479	0	
C4486	État et autres organismes publics, charges à payer	0	-5 741	0	0	0	
C4686	Divers, charges à payer	-6 382		-6 084	-18 644	0	
Total des charges rattachées		-567 029	-45 276	-185 901	-66 524	-5 993	-6 796
<i>Dépenses réelles de fonctionnement</i>		5 340 945	4 746 827	4 782 474	4 827 938	1 868 337	4 127 121
<i>Charges rattachées / dépenses réelles de fonctionnement</i>		10,6%	1,0%	3,9%	1,4%	0,3%	0,2%
D4098	Fournisseurs, RRR à obtenir et avoirs non encore perçus	0	0	0		0	
D418	Redevables, produits non encore facturés	0	40 695	49 513		0	50 564
D4287	Personnel, produits à recevoir	0	-4 204	2 473		0	
D4387	Organismes sociaux, autres produits à recevoir	3 678	0			0	
D4487	État et autres organismes publics, produits à recevoir	41 112	0	8 887	101 744	0	
D4687	Divers, produits à recevoir	0	0	0	0	0	
Total des produits rattachés		44 789	36 491	60 873	101 744	0	50 564
<i>Recettes réelles de fonctionnement</i>		5 179 232	4 850 570	4 646 977	4 878 295	1 778 714	1 778 715
<i>Produits rattachés / recettes réelles de fonctionnement</i>		0,9%	0,8%	1,3%	2,1%	0,0%	2,8%

Source : CRC, d'après les balances générales du CIAS et du SAAD

Le CIAS précise qu'« en 2018, de nombreuses dépenses ont été mandatées en rattachement afin de respecter les délais de traitement du Trésor Public. Ont, par exemple, été rattachés la mise à disposition de personnel pour un montant de 145 000 €, les frais de déplacement des aides à domicile du mois de décembre, l'Urssaf mandataire, pour les montants les plus significatifs. En 2020, la majorité des dépenses a été mandatée en écriture réelle pour mise en paiement, sans passer par des écritures de rattachement. Ainsi, le personnel mis à disposition, les frais de déplacement, la médecine préventive ne figurent pas en rattachement. Seuls les bons de commande enregistrés, dont les prestations ont été réalisées, ont été inscrits ».

Il conviendrait d'effectuer en fin d'exercice l'analyse des charges et produits à rattacher, selon la période de référence du service fait, afin de ne pas minorer ou majorer le résultat de l'exercice.

4.4.1.2 Les charges et produits constatés d'avance

La procédure d'exclusion du résultat annuel des charges et produits constatés d'avance repose, comme le rattachement, sur le principe d'indépendance des exercices. Sont exclus, à due proportion, les charges et les produits qui ont donné lieu à l'émission d'un mandat de paiement ou d'un titre de recettes mais se rapportent à l'exercice suivant.



Ces montants sont enregistrés respectivement aux comptes 486 « charges constatées d'avance » et 487 « produits constatés d'avance »⁷⁶, qui n'ont quasiment pas été mouvementés sur la période contrôlée. Selon l'ordonnateur, « *autant les rattachements de factures non parvenues constituent une pratique, qui s'est mise en place il y a quelques années et qui s'est fiabilisée, autant les charges et produits constatés d'avance ne sont pas pratiqués à ce jour. Les montants doivent être minimes mais il est envisagé une mise en œuvre en 2022, voire 2023 selon l'avancée des projets comptables sur la qualité des comptes* ».

Tableau n° 15 : charges et produits constatés d'avance – en €

Comptes	Libellés	CIAS					SAAD
		2016	2017	2018	2019	2020	2020
D486	Charges constatées d'avance	0	0	0	0	0	0
C487	Produits constatés d'avance	0	-30 058	0	0	0	0

Source : CRC, d'après les balances générales du CIAS et du SAAD

La chambre rappelle donc au centre que les opérations de régularisation des charges et produits que sont leur rattachement à l'exercice, d'une part, leur constatation d'avance, d'autre part, constituent une obligation posée par les instructions budgétaires et comptables M14 et M22, visant à préserver la sincérité des résultats de l'exercice.

4.4.1.3 Une procédure d'apurement des comptes d'attente à améliorer

Selon l'instruction M14, « *les opérations qui ne peuvent être imputées de façon certaine ou définitive à un compte déterminé au moment où elles doivent être enregistrées, ou qui exigent une information complémentaire ou des formalités particulières, sont inscrites provisoirement au compte 47. Ce compte doit être apuré dans les délais les plus brefs par imputation au compte définitif* »⁷⁷. Cette disposition est également applicable aux comptes tenus selon la nomenclature M22.

Le poids des soldes des comptes d'attente représente, en moyenne sur la période, 3 % des recettes réelles de fonctionnement, soit un montant non négligeable.

Les comptes 475 « recettes sur rôle », débiteurs pour le compte 4751 « redevables sur rôle » et créditeurs pour le compte 4757 « produits sur rôle », présentent les soldes les plus importants. Le comptable a justifié ces soldes « *parce que les rôles ont été rattachés tardivement sur l'exercice suivant jusqu'en 2020. Ces comptes ont été soldés et ventilés sur les comptes 4111 et 4116 en 2020* ».

⁷⁶ Instruction budgétaire et comptable M14, tome 2, titre 3, chapitre 4, § 1.2 et instruction budgétaire et comptable M22, chapitre 2, § 4.

⁷⁷ Instruction budgétaire et comptable M14, tome 1, titre 1, chapitre 2, § 4.

**Tableau n° 16 : montants enregistrés et à classer ou à régulariser (crédeurs : - / débiteurs : +) – en €**

Type 47	Libellé	2016	2017	2018	2019	2020	2021
471	Recettes à classer ou à régulariser	-5 218	-78	-79 897	-9 030	-96 987	-3 122
472	Dépenses à classer ou à régulariser	0	0	0	0	78	0
475	Recettes sur rôle	-154 787	-194 901	-127	-62 095	-127	0
478	Autres comptes transitoires	-2 892	0	0	0	0	0
Total général CIAS		-162 896	-194 978	-80 024	-71 125	-97 037	-3 122
471	Recettes à classer ou à régulariser	0	0	0	0	-6 109	-86 960
472	Dépenses à classer ou à régulariser	0	0	0	0	0	0
473	Comptes d'attente	0	0	0	0	-101 834	-63 628
Total général SAAD						-107 943	-150 588
Total consolidé		-162 896	-194 978	-80 024	-71 125	-204 980	-153 710

Source : CRC, d'après les comptes de gestion et balances générales du CIAS et du SAAD

Par ailleurs, deux comptes (le 4731 « compte d'attente – redevables sur rôle », débiteur de 107 000 € et le 4737 « compte d'attente – produits sur rôle », crédeur de 209 000 €) du compte de gestion du SAAD de 2020 sont absents de la nomenclature M22. Le calcul du fonds de roulement tel qu'il résulte du logiciel *Anafi* (cf. *infra*, 4.5) s'en est retrouvé faussé de 101 000 €, affichant un besoin en fonds de roulement de 410 000 € au lieu de 308 000 €.

La procédure d'apurement des comptes d'attente devrait être réalisée en fin d'exercice afin que ceux-ci soient systématiquement soldés.

4.4.2 La concordance entre les états de l'actif et les inventaires

Selon la M14, « la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable ». « L'ordonnateur est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire physique, registre justifiant la réalité physique des biens et l'inventaire comptable, volet financier des biens inventoriés », tandis que « le comptable est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan : à ce titre, il tient l'état de l'actif ainsi que le fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance générale des comptes et au bilan ». « L'inventaire comptable et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre »⁷⁸.

Le rapprochement réalisé entre les états de l'actif fournis par le CIAS et les balances des comptes de gestion fait apparaître des écarts importants. Les amortissements ne sont pas enregistrés dans les états de l'actif bien qu'ils soient prévus dans l'outil, les valeurs apparaissant nulles.

⁷⁸ Instruction budgétaire et comptable M14, tome 2, titre 4, chapitre 3, § 1.

**Tableau n° 17 : rapprochement entre les états de l'actif et les balances des comptes de gestion – en €**

Rapprochement	2020			2021		
	Comptabilité	État de l'actif	Écarts	Comptabilité	État de l'actif	Écarts
Valeurs brutes	159 452	150 573	-8 879	215 614	203 691	-11 923
CIAS	150 634	150 573	-61	115 997	203 691	87 694
SAAD	8 818	0	-8 818	99 616	0	-99 616
Amortissement	-101 369	0	101 369	-111 059	0	111 059
CIAS	-82 994	0	82 994	-66 130	0	66 130
SAAD	-18 375	0	18 375	-52 859	0	52 859
Valeurs nettes	58 083	150 573	92 490	96 625	203 691	107 066

Source : CRC, à partir des balances générales et des états de l'actif 2020 et 2021 fournis par le CIAS

La chambre rappelle qu'il doit y avoir une concordance entre les deux documents afin de garantir une image fidèle de l'actif du CIAS.

Recommandation n° 10 : mettre en concordance l'état de l'actif et l'inventaire, en lien avec le comptable public, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14.

4.4.3 Le provisionnement

4.4.3.1 Les provisions pour dépréciation des comptes de tiers

La M14 rappelle que « *le provisionnement constitue l'une des applications du principe de prudence* », permettant « *de constater une dépréciation ou un risque ou bien encore d'étaler une charge* ». Pour l'application du 29° de l'article L. 2321-2 du CGCT, une provision doit être constituée, notamment, lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis, à hauteur du risque d'irrecouvrabilité ou de dépréciation de la créance⁷⁹. La nomenclature M22⁸⁰ prévoit la comptabilisation de trois types de provisions : les provisions réglementées (compte 14)⁸¹, les provisions de droit commun (compte 15)⁸² et les autres provisions des comptes de bilan⁸³.

Jusqu'en 2020, aucune provision pour dépréciation des comptes de tiers n'avait été constatée, alors que les soldes des principaux comptes de tiers débiteurs en auraient justifiée.

⁷⁹ Instruction budgétaire et comptable M14, tome 2, titre 3, chapitre 4, § 3.2.

⁸⁰ Instruction budgétaire et comptable M22, titre 1, chapitre 2, § 1.

⁸¹ Qui ne correspondent pas à l'objet normal d'une provision mais sont comptabilisées en application de dispositions législatives ou réglementaires notamment destinées à renforcer la couverture du besoin en fonds de roulement (compte 141) ou renouveler les immobilisations (compte 142).

⁸² Constatées « *dès lors qu'il existe une obligation légale, réglementaire, conventionnelle ou reconnue par l'établissement, vis-à-vis d'un tiers, dont il est certain ou probable qu'elle entraînera une sortie de ressources au profit de ce tiers, sans contrepartie au moins équivalente attendue de celui-ci* », généralement en cas de risques (litiges, licenciement... : compte 151) ou pour charges à répartir sur plusieurs exercices (gros entretiens : compte 157).

⁸³ Dans les comptes à deux chiffres, les comptes de bilan se terminant par 9 identifient les provisions pour dépréciation de chaque classe correspondante : 29, 39, 49, 59.

**Tableau n° 18 : principaux comptes de tiers débiteurs – en €**

Comptes de gestion	2016	2017	2018	2019	BP+BA	CIAS	SAAD
					2020	2020	2020
4111 redevables - amiable / usagers	382 460	405 862	177 047	233 548	263 782	30 316	233 466
4116 redevables - contentieux	46 037	19 721	51 573	80 430	22 399	22 399	0
Sous-total redevables	428 497	425 583	228 620	313 978	286 181	52 715	233 466
4411 État autr. coll. pub subv. à recevoir amiable	449	30 507	74 739	449	449	449	0
4416 État autr. coll. pub subv. à recevoir contentieux	0	0	27 906	27 906	0	0	0
Total comptes de tiers débiteurs principaux	428 945	456 090	331 265	342 333	286 630	53 164	233 466
49100 Prov. dépréciat. comptes redevables (nb)				0	37 000	37 000	
673 Titres annulés sur exercices ant.	849	107	30 219	5 339	88 198	87 182	1 015
6817 Dépréciation des actifs circulants	0	0	0	0	37 000	37 000	0

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

En 2020, le compte 4911 « provisions pour dépréciation des comptes de redevables » a été alimenté pour la première fois, le CIAS ayant mis en place cette année un suivi des impayés avec une évaluation statistique de la probabilité d'irrecouvrabilité des créances douteuses. L'explication de cette provision ne figure toutefois pas dans le compte administratif, dont l'annexe dédiée⁸⁴ est absente. Plus généralement, il conviendrait que ce provisionnement soit opéré régulièrement, sur la base d'une analyse rigoureuse de l'exposition du centre aux créances douteuses.

4.4.3.2 Les comptes épargne-temps

Les agents peuvent disposer d'un compte épargne-temps (CET) pour lequel le provisionnement est obligatoire⁸⁵ : les jours de congés inscrits dessus constituent une charge potentielle à retracer en comptabilité, leur prise sous la forme de congés (remplacement, report des activités) ou leur indemnisation représentant un coût. Le dernier rapport social unique (RSU) faisait état, au 31 décembre 2020, de 116 CET ouverts, représentant 1 974 jours accumulés, soit une charge potentielle liée à leur indemnisation de 153 000 € bruts environ⁸⁶. Or l'établissement n'a pas provisionné cette charge potentielle. La chambre rappelle donc au CIAS la nécessité de se conformer à ses obligations en matière de provisionnement.

Recommandation n° 11 : constituer des provisions tenant compte des jours stockés sur les comptes épargne-temps.

4.4.4 Conclusion

⁸⁴ Annexe n° A4 : état des provisions dans les éléments du bilan.

⁸⁵ Instruction budgétaire et comptable M14, tome 1, titre 1, chapitre 2, § 1 et instruction budgétaire et comptable M22, chapitre 1, §1.

⁸⁶ À raison d'un montant brut d'indemnité par jour épargné de 135 € pour les agents de catégorie A, 90 € pour les B et 75 € pour les C.



La fiabilité des comptes du centre est affectée par l'importance des écarts constatés entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable, qui s'élevaient à un montant proche de la moitié de la valeur brute des immobilisations en 2021. Elle se trouverait par ailleurs confortée si, d'une part, les opérations de régularisation des charges et produits à rattacher à l'exercice ou à constater d'avance étaient réalisées et, d'autre, part, un provisionnement régulier anticipait certains risques et charges, en particulier les créances douteuses et les jours stockés sur les CET.

4.5 L'analyse financière

La présente analyse a été élaborée à partir des balances générales du BP du CIAS et du budget annexe du SAAD extraites du logiciel *Anafi*, outil d'analyse financière des chambres régionales des comptes sur la base des données en provenance de la direction générale des finances publiques. Afin de mettre en exergue les principaux postes de recettes et de dépenses, notamment les prestations de services, la dotation du département et la participation de la CC MACS, les tableaux ont été reconstitués. Les calculs des produits et charges de gestion, de l'excédent brut de fonctionnement (EBF), de la capacité d'autofinancement (CAF) et du résultat ont été rapprochés des synthèses d'*Anafi*.

4.5.1 La situation financière des budgets consolidés

4.5.1.1 Présentation générale

La situation financière globale du CIAS est retracée sur la période contrôlée, le détail des évolutions figurant en annexe n° 2.



Tableau n° 19 : situation financière consolidée du BP et du BA – en €

Libellé	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. an. moy. 2016-2019 en %	Var. 2020/2021
Produits de la tarification	1 583 791	1 615 624	1 660 610	1 512 097	1 398 577	1 389 098	- 2	-9 479
Subvention MACS	900 000	930 000	900 000	1 275 000	1 570 000	1 275 000	12	-295 000
Département	1 761 713	1 940 180	1 798 466	1 753 021	1 773 186	1 781 496	0	8 310
Autres produits	807 696	123 384	144 329	142 577	109 222	129 515	- 44	20 293
Total produits de gestion CIAS	5 053 199	4 609 187	4 503 405	4 682 695	1 766 832	1 513 180	- 3	-253 652
Total produits de gestion SAAD	0	0	0	0	3 084 154	3 061 929	NC	-22 224
Total produits de gestion (A)	5 053 199	4 609 187	4 503 405	4 682 695	4 850 986	4 575 109	- 3	-275 876
Achats	74 287	87 591	79 531	105 812	105 393	119 812	13	14 419
Services extérieurs	133 157	137 870	146 433	118 882	109 039	128 770	- 4	19 731
Autres services extérieurs	940 855	325 309	310 114	181 050	291 353	344 772	- 42	53 419
Impôts, taxes et vers. ass.	99 719	105 051	104 738	101 435	75 898	81 181	1	5 284
Charges de personnel	3 969 293	3 866 945	3 987 032	4 198 386	3 990 705	3 871 970	2	-118 735
Autres charges de gestion courante	126	100	0	91	26 297	-38 859	- 10	-65 156
Total charges de gestion CIAS	5 217 438	4 522 868	4 627 848	4 705 655	700 964	637 102	- 3	-63 862
Total charges de gestion SAAD	0	0	0	0	3 897 721	3 870 544	NC	-27 177
Total charges de gestion (B)	5 217 438	4 522 868	4 627 848	4 705 655	4 598 685	4 507 646	- 3	-91 039
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	-164 239	86 320	-124 443	-22 960	252 300	67 463	- 48	-184 837
+/- Résultat financier				-161	-224	-214	NC	10
+/- Autres produits et charges exceptionnels	2 526	17 423	-11 054	73 475	-75 302	2 052	208	77 354
+/- Autres produits et charges exceptionnels					89 547	-6	NC	-89 553
= CAF brute consolidée	-161 713	103 743	-135 497	50 354	266 322	69 295	- 168	-197 027
Dont CAF CIAS	-161 713	103 743	-135 497	50 354	-52 624	51 789	- 168	104 413
Dont CAF SAAD					318 946	17 507	NC	-301 439
Dotation aux amortissements et provisions (DAP) CIAS	13 100	13 100	20 762	17 256	40 317	19 320	10	-20 997
DAP SAAD					18 375	5 000	NC	-13 375
Sous-total DAP	13 100	13 100	20 762	17 256	58 692	24 320	10	-34 372
Résultat en section de fonctionnement	-174 813	90 643	-156 259	33 098	207 630	44 975	- 157	-162 655
Annuité en capital de la dette	0	0	0	0	0	0	NC	0
CAF nette	-161 713	103 743	-135 497	50 354	266 322	69 295	- 168	-197 027

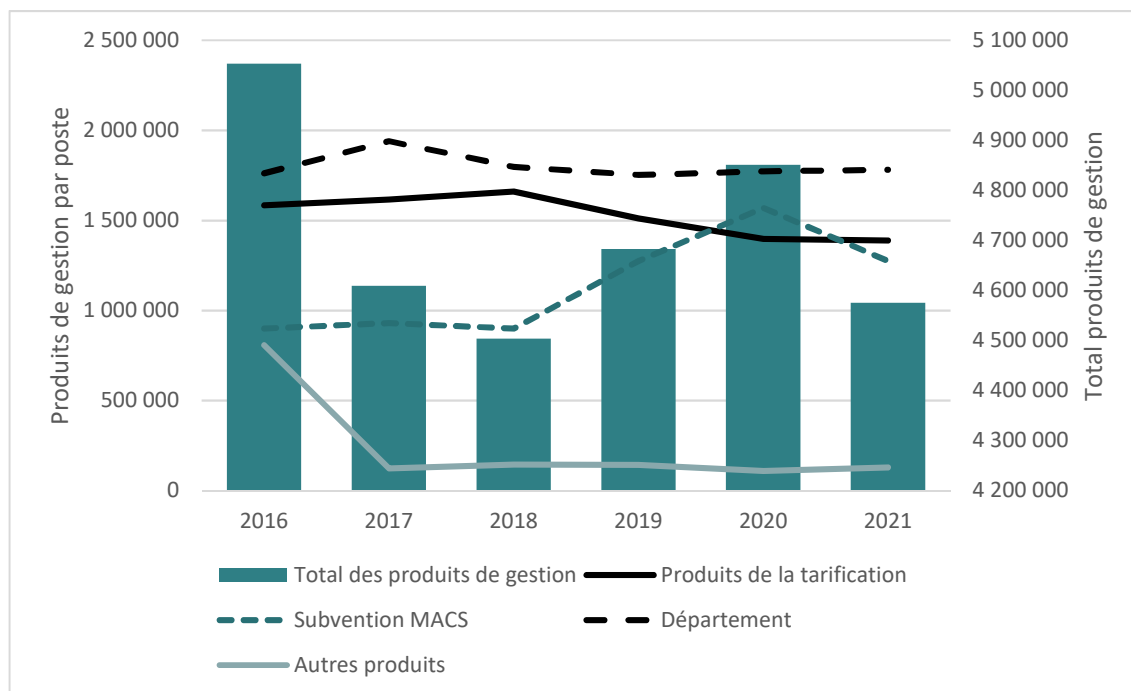
* Le budget principal reverse au budget annexe près des deux-tiers de la participation de la CC MACS. Le reversement a été neutralisé pour une meilleure lecture des produits et charges consolidés.

Source : CRC, d'après les balances générales

L'évolution des produits (« autres produits d'activités annexes ») et charges (« autres services extérieurs ») est marquée par une baisse d'environ 600 000 € entre 2016 et 2017. Cette baisse est liée à la fin de la facturation, par le CIAS aux EHPAD, du portage de repas, réalisé par le pôle culinaire de la CC MACS qui, depuis cette dernière année, procède directement à leur facturation.

4.5.1.2 Les produits de gestion

Graphique n° 9 : évolution consolidée des produits de gestion



Source : CRC, d'après les balances générales

L'évolution consolidée des produits de gestion connaît, entre 2017 et 2021, une légère baisse. Leur montant oscille entre 4,5 et 4,9 M€, pour s'établir, en 2021, à leur niveau le plus bas, année 2018 mise à part. Ils augmentent dans l'ensemble entre 2018 et 2020 sous l'effet de la subvention croissante versée par la CC MACS. Les produits issus de la tarification des prestations sont marqués par une baisse continue depuis 2018, en raison de l'incapacité du centre, précédemment évoquée, à satisfaire les demandes de prises en charge.

En 2020, la crise sanitaire, qui a conduit à limiter les prestations délivrées aux actes indispensables, explique la baisse observée des produits à la charge des usagers, une partie des heures n'ayant pu être réalisée. Le conseil départemental a toutefois maintenu, cette année-là, l'intégralité de ses dotations dans le cadre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et apporté un financement complémentaire de 160 000 €.

4.5.1.2.1 La dotation APA versée par le département

La participation la plus importante en volume est celle versée par le département au titre de l'APA. Son montant, fonction des revenus de la personne bénéficiaire du SAAD, dépend de plans d'aide établis par niveau d'autonomie, sur la base d'une évaluation individuelle.

La facture de la prestation d'aide à domicile délivrée par le CIAS, lorsqu'elle est prise en charge dans le cadre d'un plan d'aide du département, est directement et mensuellement réglée par celui-ci au SAAD. Le montant de la dotation globale perçue chaque année par le centre à ce titre est fixé par un arrêté du président du département, sur la base du montant des dépenses du mois de septembre de l'année précédente multiplié par 12, auquel s'ajoute une majoration intégrant l'augmentation moyenne des tarifs prestataires décidée par le conseil départemental.



Cette majoration a varié au cours de la période sous revue de + 0,5 % à + 1 %, à l'exception de 2020, année durant laquelle les tarifs sont restés inchangés. Le montant de la dotation globale est réajusté, en début d'année, sur la base des dépenses réellement exécutées sur l'ensemble de l'année précédente et, en fin d'année, compte tenu de l'activité effective du premier semestre.

Au regard de sa part majoritaire parmi les heures réalisées par le CIAS, le financement départemental des prestations réalisées au titre de l'APA revêt une importance particulière. Or le tarif horaire fixé par le département pour son financement, parmi les plus élevés de France, a varié entre 20,50 € pour l'aide-ménagère et 23,50 € pour l'auxiliaire de vie ces trois dernières années. Il reste cependant inférieur au coût de revient horaire du service⁸⁷ à compter de 2018, proche de 25 € ces mêmes années. L'écart est d'ailleurs d'autant plus important que ce coût augmente et est probablement sous-estimé, au regard des services communs dont bénéficie, en partie à titre gratuit, le CIAS et des modalités de répartition des frais de structure (cf. *supra*, 4.2). L'augmentation du coût de revient a de multiples causes, en particulier la baisse du nombre d'heures réalisées mais aussi la hausse des charges fixes de l'établissement (cf. *infra*, 4.5.1.3) et l'absence de compensation, dans la tarification, des coûts liés à l'absentéisme (cf. *supra*, 3.3.3.2).

Tableau n° 20 : écart entre le tarif horaire moyen APA et le coût de revient du service (hors prestation « Transport-Accompagnement ») – en €

		2016	2017	2018	2019	2020	2021 (*)
<i>A</i>	Charges de fonctionnement	3 412 777	3 492 249	3 544 996	3 739 082	3 550 309	3 324 942
<i>B</i>	Nombre d'heures effectuées	165 493	161 515	152 804	148 004	138 201	137 944
<i>C=A/B</i>	Coût de revient	20,6	21,6	23,2	25,3	25,7	24,1
<i>D</i>	Tarif APA Aide-ménagère	20	20,1	20,3	20,5	20,5	20,5
	Tarif APA Auxiliaire de vie	23,2	23,4	23,5	23,5	23,5	23,5
	Tarif moyen APA	21,6	21,8	21,9	22	22	22
<i>E=C-D</i>	Écart moyen	-1,0	-0,1	1,3	3,3	3,7	2,1

(*) Jusqu'au 14 décembre 2021.

Source : CRC, d'après les balances analytiques et délibérations du conseil d'administration du CIAS

Cette situation rejoint toutefois celle nationale, les départements ayant fixé, en 2021, un tarif horaire moyen (21 €) largement inférieur au coût de revient moyen (25 €)⁸⁸. Elle devrait s'améliorer en 2022, la loi du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022 ayant instauré, à compter du 1^{er} janvier, un tarif plancher national par heure d'intervention pour les services dispensant des prestations dans le cadre de plans d'aide au titre de l'APA et de la PCH. Si le niveau retenu par le pouvoir réglementaire (22 €) reste inférieur au coût de revient horaire, le bénéfice de la dotation finançant des actions améliorant la qualité du service rendu à

⁸⁷ Égal au total des charges de fonctionnement du SAAD (imputées sur l'activité du service, n'incluant pas l'ensemble des frais de structure) / nombre d'heures effectuées.

⁸⁸ Avis du conseil de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022.



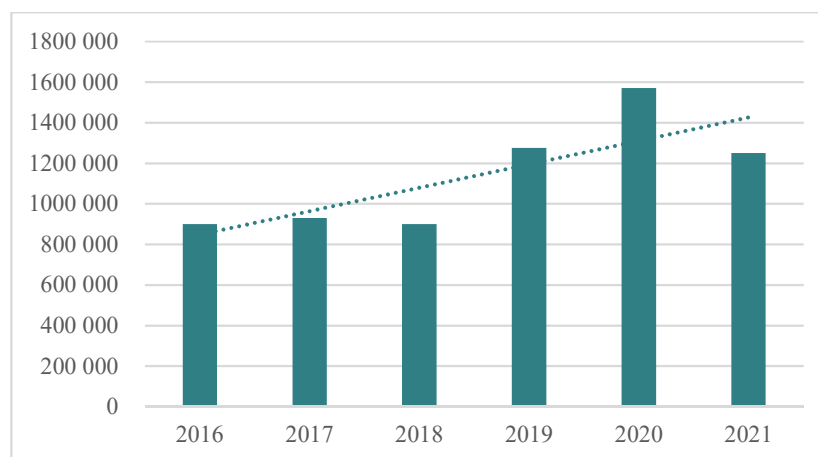
l'usager⁸⁹, instaurée par le même texte et applicable au centre, pourrait contribuer, toutes choses égales par ailleurs, à rapprocher de ce coût le montant financé par le département.

En 2020, année marquée par la crise sanitaire, il a été fait application des dispositions du décret du 29 juin 2020 précisant les modalités de financement des SAAD dans le cadre de l'épidémie de la covid 19, à savoir le maintien des financements sans tenir compte de l'activité réelle.

4.5.1.2.2 La participation de la CC MACS

Deuxième en volume parmi les participations, la subvention de la CC MACS croît de manière significative à compter de 2018, passant de 900 000 € à 1,28 M€ en 2019 puis 1,57 M€ en 2020, avant de redescendre à 1,28 M€ en 2021. Les deux-tiers sont destinés au financement du SAAD.

Graphique n° 10 : évolution graphique de la subvention de la CC de MACS- en €



Source : CRC, d'après les balances générales

L'objectif de la CC MACS est de rabaisser son montant à mesure que l'activité du SAAD se développerait, sous réserve des incertitudes qui pèsent sur la capacité du service à prendre en charge ce surcroît d'activité dans un contexte marqué par une concurrence croissante du secteur privé et associatif et des difficultés de recrutement. Dans l'intervalle, un abondement supplémentaire, d'un montant de 160 000 € pour atteindre 1,435 M€, est prévu en 2022 pour financer le recrutement des deux cadres intermédiaires, non remplacés à leur départ, conforter le budget affecté à l'accueil et l'accompagnement des gens du voyage et déployer un plan de formation pour les agents de terrain.

Au total, sur la période courant de 2016 à 2022, l'augmentation cumulée de la subvention versée par la communauté de communes au centre aura représenté près de 2 M€.

⁸⁹ L'éligibilité à cette dotation est conditionnée à la conclusion d'un CPOM avec le département et réservée aux actions permettant d'accompagner des personnes dont le profil de prise en charge présente des spécificités, d'intervenir sur une amplitude horaire incluant les soirs, les weekends et les jours fériés, de contribuer à la couverture des besoins de l'ensemble du territoire, d'apporter une aide aux aidants, d'améliorer la qualité de vie au travail des intervenants et de lutter contre l'isolement des personnes accompagnées.



4.5.1.2.3 Les autres produits de gestion

Exception faite des produits liés à l'activité du SAAD, suivis par le budget annexe qui lui est dédié depuis 2020, les autres produits de gestion, qui relèvent du BP, sont principalement constitués, d'une part, des droits d'occupation ou d'utilisation et des loyers des aires des gens du voyage, et, d'autre part, des participations de l'État et du département au financement des actions d'accompagnement de ces familles.

Les recettes tirées de l'activité d'accueil des gens du voyage fluctuent d'une aire à l'autre et d'une année sur l'autre, en fonction des passages observés et des besoins en maintenance et réparation de ces aires. Cette activité est cependant globalement dynamique, sauf sur l'aire du Renard.

Graphique n° 11 : évolution graphique des résultats des aires d'accueil des gens du voyage – en €

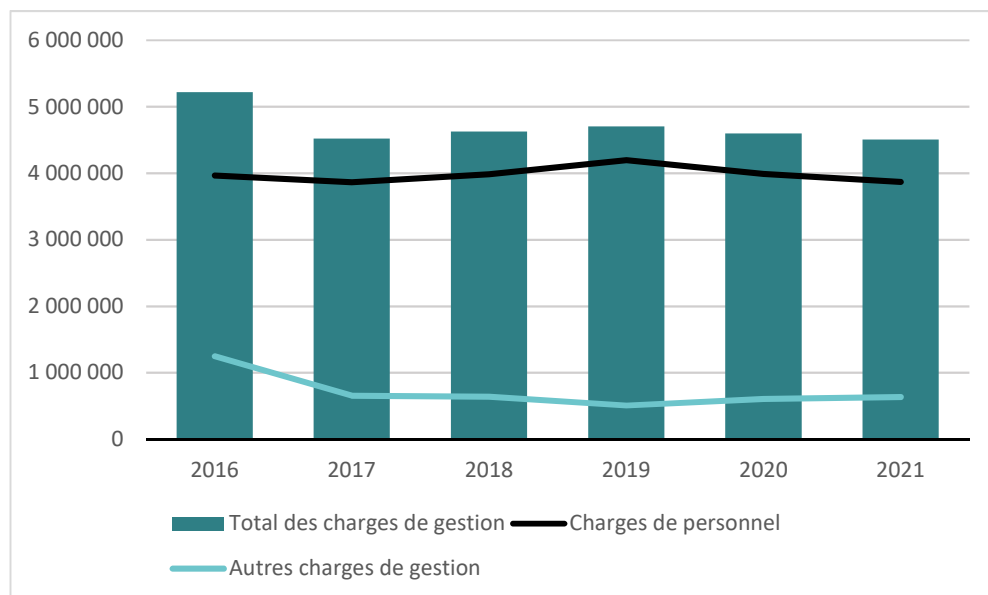


Source : CRC, d'après les balances analytiques du CIAS



4.5.1.3 Les charges de gestion

Graphique n° 12 : évolution consolidée des charges de gestion – en €



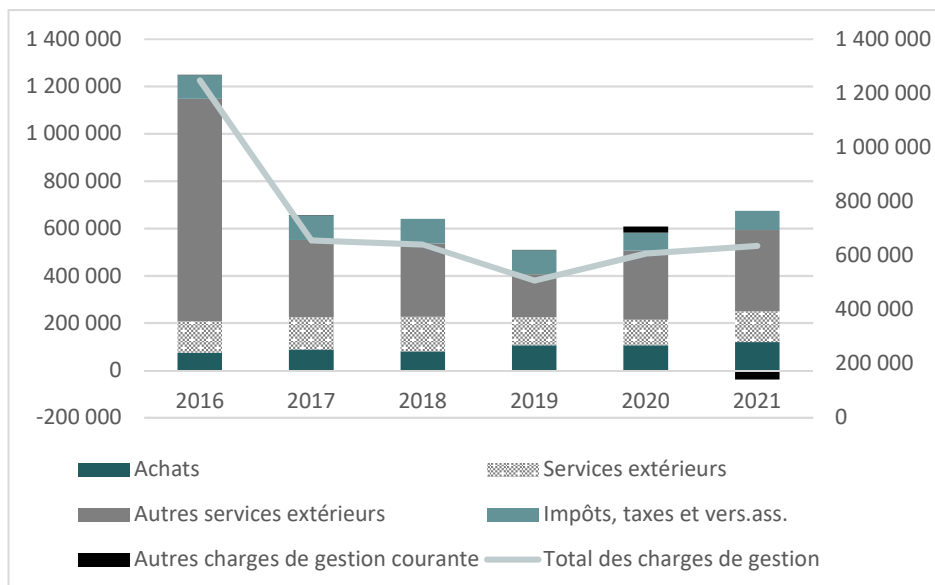
Source : CRC, d'après les balances générales

Les charges de gestion chutent de 710 000 € entre 2016 et 2021, soit une baisse en apparence plus importante que celle des produits de gestion mais que la hausse concomitante de la subvention versée par la CC MACS relativise.



4.5.1.3.1 Les charges hors dépenses de personnel

Graphique n° 13 : évolution des charges de gestion hors charges de personnel – en €



Source : CRC, d'après les balances générales

Les charges de gestion hors dépenses de personnel connaissent une légère baisse entre 2017 et 2021.

Les achats concernent principalement les fluides (+ 20 000 € entre 2016 et 2021 sur l'énergie) et les charges liées aux autres services extérieurs sont concentrées sur le remboursement des déplacements des aides à domicile, pour un montant d'environ 100 000 € chaque année.

Les charges demeurées sur le budget principal sont constituées des dépenses de personnel affecté au service chargé de l'accueil et de l'accompagnement des gens du voyage et du personnel d'encadrement du CIAS ainsi que de la rémunération du délégataire chargé de la gestion des aires de passage. Le poste des achats de ce budget, qui varie fortement d'une année sur l'autre, augmente sur la période (+ 26 000 €), la mise en place de nouveaux outils de contrôle pour gérer à distance les fluides des aires des gens du voyage (suivi technique des installations, refacturation au réel...) ayant vocation à le maîtriser davantage.

4.5.1.3.2 Les charges de personnel

Les dépenses de personnel représentent en moyenne sur la période contrôlée près de 85 % des charges de gestion, une proportion comparable aux autres centres d'action sociale dotés d'un SAAD.

**Tableau n° 21 : évolution chiffrée des dépenses de personnel consolidées**

Poste de rémunération	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var.an.moy. 2016-2021 en %
Rémunérations du personnel	3 426 974	3 358 901	3 453 281	3 449 326	3 377 432	3 379 973	- 0,3
Charges de sécurité sociale et de prévoyance	526 859	494 028	517 384	734 773	582 224	462 555	- 1,5
Autres charges sociales	15 461	14 016	16 367	14 287	28 000	29 369	13,7
Autres charges de personnel	0	0	0	0	3 049	73	NC
Total	3 969 293	3 866 945	3 987 032	4 198 386	3 990 705	3 871 970	- 0,5
Part des charges sociales	13,7%	13,1%	13,4%	17,8%	15,3%	13,3%	- 0,5
Effectifs (ETP)	125,52	125,23	118,82	108,46	109,18	108,92	-2,8
Rémunération / effectifs	27 302	26 822	29 063	31 803	30 935	31 032	2,6
Rémunération + charges sociales / effectifs	31 623	30 879	33 555	38 709	36 524	35 548	2,5
Écart moyen traitement brut / traitement global	4 321	4 057	4 492	6 906	5 589	4 516	2

* Sous réserve d'une comptabilisation exacte des ETP

Source : CRC, d'après les balances générales

Les dépenses de personnel constituent le principal poste budgétaire du CIAS. Depuis l'individualisation, en 2020, du SAAD au sein d'un budget annexe, la majeure partie de ces dépenses est imputée sur celui-ci. Elles sont en légère diminution entre 2016 et 2021 (- 0,5 % en moyenne annuelle). En leur sein, la relative stabilité de la part consacrée aux rémunérations du personnel cache, au regard de l'évolution des effectifs, en baisse sur la période, une augmentation des rémunérations moyennes, le coût total d'un ETP passant de 31 600 € en 2016 à 35 500 € en 2021, sous réserve de la fiabilité du décompte des effectifs. La hausse importante, durant la seule année 2019, du montant des charges de sécurité sociale est liée au défaut d'exonération des heures improductives du SAAD (congés, arrêts maladie, formations, interventions), qui fait l'objet d'une demande de régularisation auprès de l'URSSAF.

**Tableau n° 22 : évolution détaillée de la rémunération du personnel – en €**

Budget	Compte	Libellé	2016	2017	2018	2019	2020	2021
CIAS	64111	Personnel titulaire - rémunération principale	1 082 120	1 059 551	1 169 315	2 718 250	276 140	274 247
CIAS	64112	Personnel titulaire - NBI, SFT et indemnité de résidence	12 207	10 018	12 083	19 510	5 005	5 437
CIAS	64116	Personnel titulaire - indemnités de préavis et de licenciement	16 949	10 188	12 923	0	0	0
CIAS	64118	Personnel titulaire - autres indemnités	204 346	202 045	182 682	70 510	981	630
CIAS	64131	Personnel non titulaire - rémunérations	2 195 993	2 222 548	2 170 185	742 041	24 368	32 310
CIAS	64136	Personnel non titulaire - indemnités de préavis et de licenciement	372	0	0	0	0	0
CIAS	64168	Emplois d'insertion	37 644	38 086	27 056	15 798	0	0
CIAS	64190	Remboursements sur rémunérations du personnel	-122 658	-183 534	-120 964	-116 783	0	0
Sous-total CIAS			3 426 974	3 358 901	3 453 281	3 449 326	306 494	312 624
SAAD	64111	Rémunération principale du personnel titulaire	0	0	0	0	2 325 778	2 150 966
SAAD	64112	NBI, SFT et indemnité de résidence du personnel titulaire	0	0	0	0	13 096	11 848
SAAD	641188	Autres indemnités du personnel titulaire	0	0	0	0	51 135	98 935
SAAD	64131	Rémunération principale du personnel non titulaire	0	0	0	0	756 714	916 199
SAAD	64190	Remboursements sur rémunérations du personnel	0	0	0	0	-75 785	-110 600
Sous-total SAAD			0	0	0	0	3 070 938	3 067 349
Total (comptes 641)			3 426 974	3 358 901	3 453 281	3 449 326	3 377 432	3 379 973
ETP (selon éléments fournis par le CIAS)			125,52	125,23	118,82	108,46	109,18	108,92
Rémunération moyenne par ETP			27 302	26 822	29 063	31 803	30 935	31 032
Variation de la rémunération moyenne par ETP				-480	2 241	2 740	-868	97

Source : CRC, d'après les balances générales et les éléments fournis par le CIAS

La rémunération du personnel hors charges sociales représente près de 3,4 M€, dont 3,1 M€ concernent le SAAD. En moyenne par ETP et sous réserve de la fiabilité de leur décompte, elle a crû de près de 3 730 € entre 2016 et 2021, soit une hausse de 13,7 %.

Les variations importantes observées dans la répartition de cette rémunération entre le personnel titulaire et non-titulaire résultent d'une mauvaise application par le centre des règles du plan comptable, l'ayant conduit à imputer les dépenses relatives aux agents non titulaires du régime général sur le même compte que celles se rapportant aux titulaires. Cette pratique erronée a été régularisée en 2019. La même année, il a été remédié à une autre erreur dans la comptabilisation des repos compensateurs des aides à domicile (compte 641180 – « personnel



titulaire, autres indemnités »), qui donnaient lieu, jusque-là, à des heures supplémentaires : depuis cette date, les jours de repos ne sont plus compensés.

Tableau n° 23 : principaux postes des éléments de paye – en €

	2020	2021	Var. 2020/2021 en valeur	Var. 2020/2021 en %
Traitement indiciaire	2 126 043	2 093 386	- 32 656	- 2
Heures complémentaires	463 916	538 723	74 807	16
IFSE	449 575	468 534	18 959	4

Source : CRC, à partir des fichiers de paye transmis par le CIAS

L'analyse des fichiers de paye met en exergue la progression des heures complémentaires rémunérées (538 000 € en 2021, contre 464 000 € en 2020), les aides à domicile, dont le nombre se réduit, étant amenées à augmenter leur quota d'heures. Par ailleurs, l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) augmente, à la suite de l'intégration de la sujétion de nettoyage des vêtements professionnels, destinée à compenser la charge de travail liée au port d'équipements de protection individuelle pour les agents techniques du service des gens du voyage et les aides à domicile.

4.5.1.4 Une exploitation globalement déficitaire

Tableau n° 24 : synthèse chiffrée de l'évolution des principaux agrégats consolidés – en €

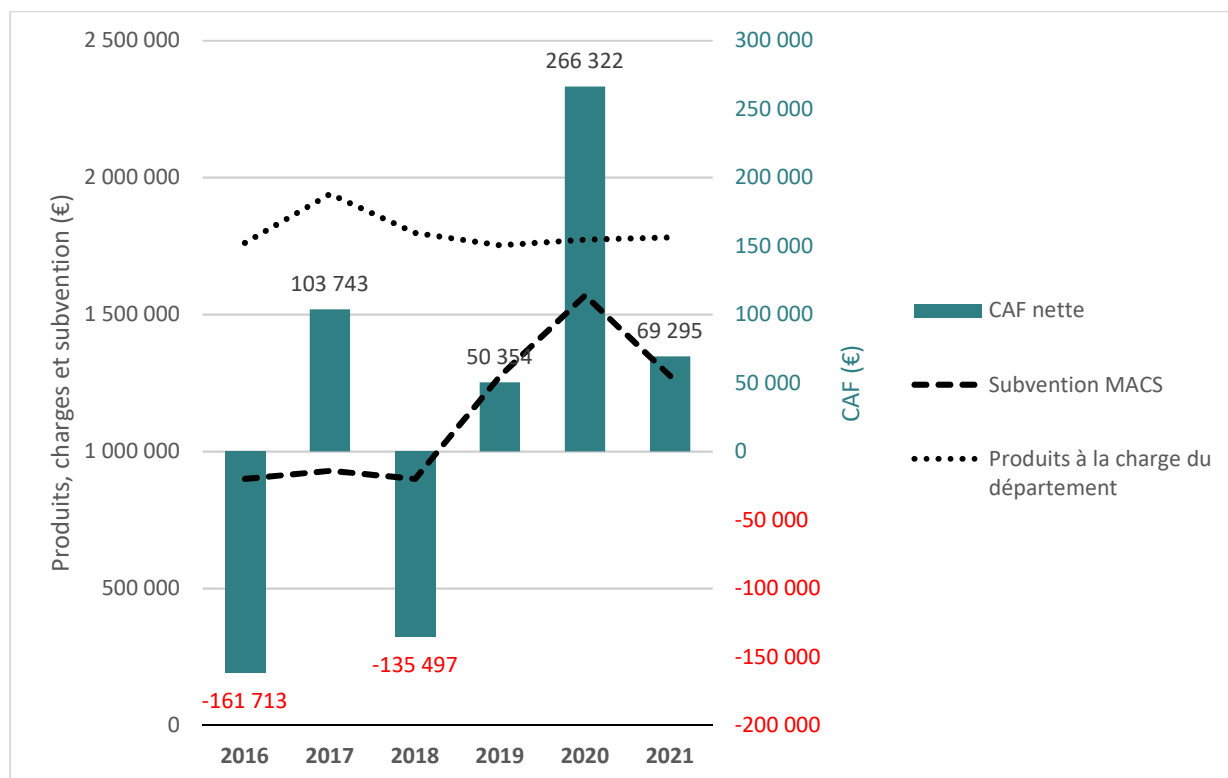
Libellé	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Produits de gestion	5 053 199	4 609 187	4 503 405	4 682 695	4 850 986	4 575 109
Charges de gestion	5 217 438	4 522 868	4 627 848	4 705 655	4 598 685	4 507 646
Excédent brut de fonctionnement	-164 239	86 320	-124 443	-22 960	252 300	67 463
CAF brute	-161 713	103 743	-135 497	50 354	266 322	69 295
Résultat en section de fonctionnement	-174 813	90 643	-156 259	33 098	207 630	44 975
CAF nette	-161 713	103 743	-135 497	50 354	266 322	69 295

Source : CRC, d'après les balances générales

L'EBF, qui résulte de la différence entre les produits et les charges de gestion et détermine la capacité de l'organisme à générer des ressources de son cycle de gestion, est négatif à trois reprises sur la période. Son niveau important en 2020 (+ 252 000 €) est étroitement lié à la hausse, cette année, de la subvention d'équilibre versée par la CC MACS (+ 295 000 €). La baisse du résultat en 2021 est le reflet d'un décrochage entre la réduction des produits de gestion et celle des charges de même nature.



Graphique n° 14 : évolution graphique de l'exploitation du centre rapportée aux participations du département et de la CC MACS



Source : CRC, d'après les balances générales

En conséquence, la CAF, qui représente l'excédent résultant de la section de fonctionnement susceptible de financer les opérations d'investissement comme le renouvellement du SI du CIAS, a été négative en 2016 et 2018, puis a progressé en 2020 avant de subir une chute importante en 2021.



4.5.1.5 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

Tableau n° 25 : évolution du fonds de roulement consolidé – en €

FDR	CIAS					SAAD	CIAS + SAAD
	2016	2017	2018	2019	2020	2020	2020
Dotations, réserves et affectations	931 040	305 296	395 939	239 680	278 974	0	278 974
+/- Différences sur réalisations	0	0	0	0	0	0	0
+/- Résultat (fonctionnement)	-174 813	90 643	-156 259	33 101	-92 940	300 571	207 631
+ Provisions pour risques et charges	0	0	0	0	37 000	0	37 000
= Ressources propres élargies	756 228	395 939	239 680	272 781	223 034	300 571	523 606
+ Dettes financières (hors obligations)	4 400	3 400	3 400	3 600	4 200	0	4 200
= Ressources stables (E)	760 628	399 339	243 080	276 381	227 234	300 571	527 806
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	36 976	62 155	58 256	67 726	67 639	-9 557	58 082
<i>dont autres immobilisations incorporelles</i>	<i>3 876</i>	<i>1 938</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>204</i>	<i>0</i>	<i>204</i>
<i>dont immobilisations corporelles</i>	<i>33 100</i>	<i>60 217</i>	<i>58 256</i>	<i>67 726</i>	<i>67 435</i>	<i>-9 557</i>	<i>57 878</i>
+ Immobilisations en cours	537 388	1	1	1	1	0	1
= Emplois immobilisés (F)	36 976	62 155	58 256	67 726	67 639	-9 557	58 082
= Fonds de roulement net global (E-F)	723 652	337 184	184 824	208 655	159 595	310 128	469 723
<i>en nombre de jours de charges courantes (FDR * charges de gestion * 360)</i>	<i>13,0</i>	<i>27,2</i>	<i>14,6</i>	<i>16,2</i>	<i>33,4</i>	<i>29,0</i>	<i>36,8</i>

Source : CRC, d'après Anafi et les comptes de gestion

Le fonds de roulement (FDR) mesure la quantité de ressources stables disponibles à moyen et long termes au sein de la structure pour financer son fonctionnement courant. En 2020, ces ressources étaient principalement constituées par les réserves (151 000 €), le report à nouveau (116 000 €). Celles du SAAD, retracées dans le budget annexe nouvellement constitué cette même année, ne comportent que le résultat de l'exercice (300 000 €). Il en résulte un FDR consolidé, en 2020, de 469 000 €, malgré un résultat consolidé négatif de 92 000 €, correspondant à 30 jours de charges courantes, soit une marge de sécurité suffisante pour le fonctionnement de la structure.

À première vue, ce FDR positif et en augmentation atteste que le CIAS génère une ressource qui peut lui servir à absorber les risques liés à son activité. C'est toutefois l'augmentation de la subvention d'équilibre qui permet une telle situation, le niveau du FDR les années précédentes étant nettement inférieur, à l'exception de 2017.



Tableau n° 26 : évolution du besoin en fonds de roulement consolidé- en €

Besoin en fonds de roulement global	CIAS					SAAD	CIAS + SAAD
	2016	2017	2018	2019	2020	2020	2020
+ Redevables et comptes rattachés	428 497	466 279	278 133	313 979	52 715	284 030	336 745
<i>Dont redevables amiable (4111)</i>	382 460	405 862	177 047	233 548	30 316	233 466	263 782
<i>Dont redevables contentieux (4116)</i>	46 037	19 721	51 573	80 431	22 399		22 399
<i>Dont redevables produits à recevoir (418)</i>						50 564	50 564
- Encours fournisseurs (4011 + 408)	553 752	30 560	172 879	36 561	5 600	123 913	129 513
= Besoin en fonds de roulement de gestion	-125 255	435 719	105 254	277 418	47 115	160 117	207 232
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	-8,8	35,2	8,3	21,5	9,9	15,0	24,9
- Dettes et créances sociales (43)	6 867	11 938	6 946	13 080	13 728	77 367	91 095
- Dettes et créances fiscales (447)	0	0	2 348	0	429	3 996	4 425
- Autres dettes et créances sur État et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer) (44 hors 447)	-41 560	601 093	-111 532	13 542	29 053	11	29 064
- Autres dettes et créances (42+45+46+47)	165 348	-314 398	82 708	89 359	440 150	-228 989	211 161
<i>Dont débiteurs et créditeurs divers (46)</i>	-2 452	531 982	-5 019	-18 233	965	0	965
<i>Dont comptes transitoires ou d'attente (47)</i>	-162 896	-194 978	-80 024	-71 125	-97 037	107 943	10 906
<i>Dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le BFR)* (46721 +467260)</i>	4 493	537 723	1 065	436	1 008	0	1 008
<i>Dont compte de rattachement avec les budgets annexes** (451)</i>	0	0	0	0	343 686	-343 686	0
<i>Dont personnel et comptes rattachés</i>						6 754	6 754
= Besoin en fonds de roulement global	-255 910	137 086	124 784	161 437	-436 246	307 732	-128 514
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	-17,9	11,1	9,8	12,5	-90,1	28,4	-8,2
<i>Charges courantes</i>					1 743 931	3 897 721	5 641 652

Source : CRC, d'après Anafi et les comptes de gestion

Le besoin en fonds de roulement (BFR), négatif en début de période mais positif entre 2017 et 2019, redevient négatif en 2020. En d'autres termes, si, en 2016 et 2020, le cycle d'exploitation du centre et les décalages de trésorerie qu'il induit lui ont permis de ne pas entamer ses ressources de long terme (le volume de ses dettes à régler à l'égard de ses fournisseurs couvrait largement les créances, plus faibles, à ses débiteurs), tel n'a pas été le cas entre 2017 et 2019.

Ce BFR négatif en 2020 résulte du solde des créances sur les redevables (336 000 €) moins important que celui des dettes, le CIAS ayant notamment disposé d'une ressource financière à court terme, largement imputable à l'aide « covid » de la CAF des Landes, d'un montant de 83 730 €.

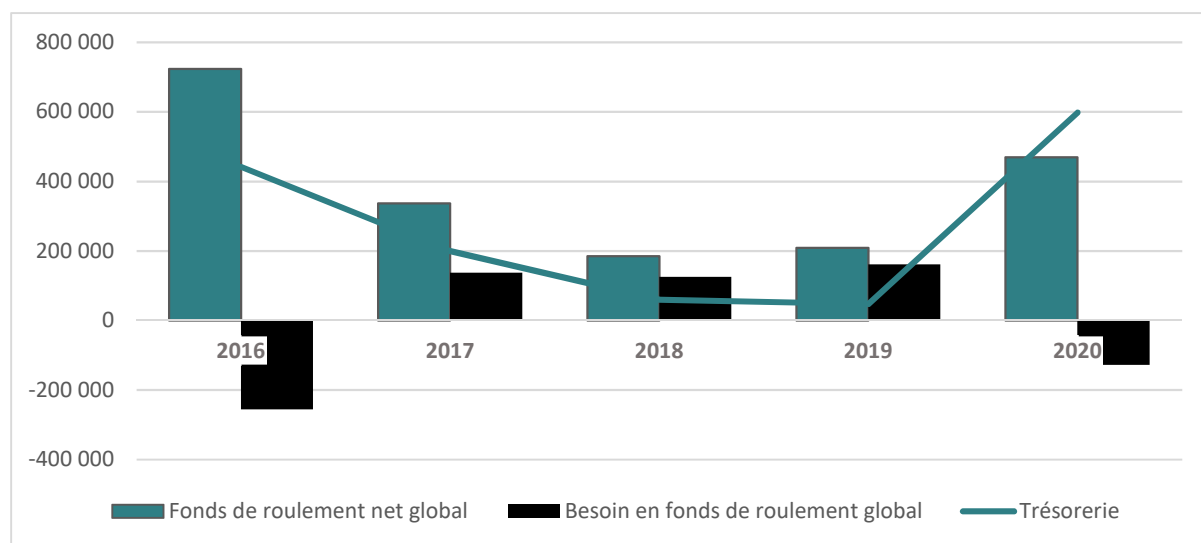
**Tableau n° 27 : évolution de la trésorerie consolidée – en €**

Trésorerie	CIAS					SAAD	CIAS + SAAD
	2016	2017	2018	2019	2020	2020	2020
Fonds de roulement net global	186 264	337 183	184 823	208 654	159 594	310 128	469 722
- Besoin en fonds de roulement global	-255 910	137 086	124 784	161 437	-436 246	307 732	-128 514
= Trésorerie nette	442 173	200 096	60 039	47 217	595 840	2 396	598 236
Charges courantes	5 217 438	4 522 868	4 627 848	4 705 655	1 743 931	3 897 721	5 641 652
En nombre de jours de charges courantes	31	16	5	4	123	0	38

Source : CRC, d'après Anafi et les comptes de gestion

La trésorerie, correspondant aux liquidités mobilisables à court terme par le centre, s'est constamment dégradée entre 2017 et 2019 avant d'atteindre un niveau élevé en 2020, proche de celui de début de période et lui permettant de couvrir 38 jours de charges courantes.

Les constats positifs de l'année 2020 sont toutefois à rapporter au caractère singulier de cette année, marquée par la crise sanitaire et un niveau de financement par le département sans rapport avec l'activité réellement réalisée.

Graphique n° 15 : évolution graphique du FDR, du BFR et de la trésorerie – en €

Source : CRC, d'après Anafi et les comptes de gestion

4.5.2 Conclusion

L'analyse de la situation financière du centre révèle plusieurs facteurs de risques mettant en péril la soutenabilité et la solvabilité de la structure, le fonctionnement de celle-ci depuis 2016 reposant en grande partie sur la hausse des participations versées par la CC MACS et, dans une moindre mesure, par le conseil départemental.

De 2016 à 2018, les résultats sont instables. Les produits issus de la tarification sont en baisse constante depuis cette dernière année, sans une diminution notable des charges. La croissance quasi-continue, jusqu'en 2020, de la subvention d'équilibre versée à son CIAS par la CC MACS lui a permis de recouvrer une santé financière jusqu'alors fragile, la baisse de la



subvention en 2021 remettant toutefois en cause cette stabilité. L'EBF comme la CAF s'en retrouvent ainsi fortement réduits cette dernière année. Si la subvention de la CC MACS était restée à son niveau de 2018, soit 900 000 €, les résultats consolidés auraient dessiné une nette dégradation de la situation financière.

Tableau n° 28 : simulation de l'évolution des soldes intermédiaires de gestion avec un maintien de la subvention d'équilibre à son niveau de 2018 – en €

Libellé	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Produits de gestion	5 053 199	4 609 187	4 503 405	4 307 695	4 180 986	4 200 109
Charges de gestion	5 217 438	4 522 868	4 627 848	4 705 655	4 598 684	4 507 646
Excédent brut de fonctionnement	-164 239	86 320	-124 443	-397 960	-417 698	-307 537
CAF brute	-161 713	103 743	-135 497	-324 646	-403 677	-305 705
Résultat en section de fonctionnement	-174 813	90 643	-156 259	-341 902	-462 369	-330 025
CAF nette	-161 713	103 743	-135 497	-324 646	-403 677	-305 705

Source : CRC, à partir des comptes de gestion et d'hypothèses de simulation pour 2022

À périmètres géographique et matériel d'intervention constants et même si la subvention de la CC MACS au CIAS s'inscrit dans un objectif de solidarité intercommunale en matière d'action sociale, la tendance quasi-ininterrompue à la croissance de celle-ci interroge, alors que le centre ne cessait, jusqu'en 2021, de réduire le niveau de ses prestations.

En l'état et en prenant en compte la hausse, en 2022, de la participation du département à la suite de la mise en œuvre du tarif plancher, le CIAS n'est pas en mesure de retrouver des marges de manœuvre suffisantes pour développer des capacités d'autofinancement, les coûts complets des prestations demeurant supérieurs aux produits issus des facturations. Cette situation fragile est aggravée par les difficultés de recrutement et la nécessité de mobiliser de nouveaux moyens financiers, en fonctionnement et en investissement, pour moderniser la structure et fidéliser ses personnels, conditions indispensables à la croissance de son activité (SI, formations et rémunération des agents).

Dans ces conditions, la chambre recommande à l'ordonnateur d'éclairer davantage les organes délibérants du CIAS et de la CC MACS avant le vote des budgets, en leur présentant des indicateurs clés d'activité et des scénarios d'évolution permettant d'ajuster les tarifs d'intervention et la subvention d'équilibre. À cet égard, un calcul rigoureux et complet du coût des prestations du SAAD permettrait de définir le point d'équilibre économique de la structure, c'est-à-dire le niveau optimal d'activité, de l'effectif à employer et du soutien public pour satisfaire les objectifs d'intervention poursuivis.

Recommandation n° 12 : soumettre chaque année aux organes délibérants du CIAS et de la communauté de communes Marenne Adour Côte Sud les indicateurs d'activité et scénarios d'évolution du centre avant le vote des budgets et de la subvention d'équilibre.



ANNEXES

Annexe n° 1. Détail des éléments devant figurer en annexe des budgets	69
Annexe n° 2. Situation financière consolidée du budget principal et du budget annexe du CIAS	71
Annexe n° 3. Liste des abréviations.....	73



Annexe n° 1. Détail des éléments devant figurer en annexe des budgets

ANNEXES OBLIGATOIRES	CORRECT RENSEIGNEMENT
<i>Article L. 2313-1 du CGCT (budget primitif et/ou compte administratif du BP)</i>	
Données synthétiques sur la situation financière de l'établissement	Oui
Présentation agrégée des résultats afférents au dernier exercice connu du BP et du BA (compte administratif)	Oui, les résultats N-1 sont présentés dans le CA En revanche, le point C.3.3 du CA et du budget primitif (« Liste des services individualisés dans un budget annexe ») ne sont pas renseignés
<i>Article R. 314-17 du CASF (budget primitif du budget annexe)</i>	
Rapport budgétaire mentionné à l'article R. 314-18	Incomplet
Classement des personnes accueillies par groupes homogènes au regard de la mobilisation des ressources du service	Incomplet : n'est mentionné que le nombre de bénéficiaires de l'APA
Tableau des effectifs du personnel	Non, le nombre prévisionnel des emplois par grade ou qualification n'est pas mentionné. Le tableau de répartition des charges communes (art. R. 314-10) est absent, ainsi que les dépenses de personnel entre les différentes activités
Bilan comptable du service relatif au dernier exercice clos	Non
Données nécessaires au calcul des indicateurs applicables au service, pour l'exercice prévisionnel	Non, les comparaisons de coûts entre établissements ou services qui fournissent des prestations comparables ne sont pas inscrites
Plan pluriannuel de financement actualisé	Non
Tableau de répartition des charges et produits communs	Non
Si une activité du service, représentant plus de 20 % de sa capacité, justifie que soient connues ses conditions particulières d'exploitation, les données nécessaires au calcul des indicateurs applicables au service qui décrivent spécifiquement cette activité	Non
<i>Article R. 314-18 du CASF (budget primitif du budget annexe)</i>	
Rapport budgétaire, qui, pour justifier les prévisions de dépenses et de recettes :	
Précise les hypothèses effectuées en matière d'évolution des prix, des rémunérations et des charges sociales et fiscales relatives à la reconduction des moyens autorisés dans le cadre du budget exécutoire de l'année précédente	Non
Retrace, dans un tableau, l'activité et les moyens du service au cours des trois années précédentes, en faisant notamment apparaître, pour chaque année, le nombre prévisionnel et le nombre effectif de personnes prises en charge	Non
Effectue le bilan, sur les deux derniers exercices et l'exercice en cours, des promotions et augmentations individuelles ou catégorielles des rémunérations au sein du service	Non



ANNEXES OBLIGATOIRES	CORRECT RENSEIGNEMENT
Justifie le montant prévisionnel global de la rémunération du personnel, en détaillant les hypothèses retenues en matière de promotion et d'avancement, et leur incidence sur le nombre de points d'indice qui en résultent	Incomplet : le montant des charges de personnel prévisionnel est inscrit sans détailler les hypothèses retenues en matière de promotion et d'avancement
Indique, le cas échéant, les éléments du projet d'établissement qui justifient les dépenses proposées	Non, les éléments du CPOM justifiant les dépenses proposées ne sont pas mentionnés
<i>Article R. 314-49 du CASF (compte administratif du budget annexe)</i>	
Compte de résultat de l'exercice et bilan comptable	Oui
État des dépenses de personnel issu notamment de la déclaration annuelle des salaires	Non
Annexe comprenant un état synthétique des mouvements d'immobilisations de l'exercice, un état synthétique des amortissements de l'exercice, un état des emprunts et des frais financiers, un état synthétique des provisions de l'exercice et un état des échéances des dettes et des créances	Oui
État réalisé de la section d'investissement	Oui
Classement des personnes accueillies par groupe homogène, tableau des effectifs du personnel ainsi que, le cas échéant, le plan pluriannuel de financement actualisé et le tableau de répartition des charges et produits communs, actualisés au 31 décembre	Non
Données de ce dernier exercice clos nécessaires au calcul des indicateurs applicables au service	Non
<i>Article R. 314-50 du CASF (compte administratif du budget annexe)</i>	
Rapport d'activité	Non

Source : CRC, à partir des budgets primitifs et comptes administratifs du CIAS



Annexe n° 2. Situation financière consolidée du budget principal et du budget annexe du CIAS

Bud.	Libellé	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. an. moy. 2016-2019	Var. 2021/2020
BP	Prestations de services	1 231 339	1 235 648	1 222 508	1 139 514	51 613	67 561	-3%	15 948
BA	Produits à la charge de l'utilisateur - SAAD	0	0	0	0	954 450	1 099 757	NC	145 307
BP	Participations - autres organismes	352 452	379 976	438 102	372 584	0	5 106	2%	5 106
BA	Produits à la charge d'autres financeurs - autres	0	0	0	0	392 514	216 674	NC	-175 840
	Sous-total produits de la tarification	1 583 791	1 615 624	1 660 610	1 512 097	1 398 577	1 389 098	-2%	-9 479
BP	Participations - Groupements de collectivités et collectivités à statut particulier	900 000	930 000	900 000	1 275 000	1 570 000	1 275 000	12%	-295 000
BA	Subventions d'exploitation et participations (7488) neutralisée*	0	0	0	0	1 042 967	826 128	NC	-216 839
	Sous-total subvention MACS	900 000	930 000	900 000	1 275 000	1 570 000	1 275 000	12%	-295 000
BP	Participations - Départements	1 761 713	1 940 180	1 798 466	1 753 021	36 000	36 000	0%	0
BA	Produits à la charge du département - SAAD	0	0	0	0	1 737 186	1 643 683	NC	-93 503
BA	Produits à la charge du département - SAAD	0	0	0	0	0	71 361	NC	71 361
BA	Produits à la charge du département - autres secteurs	0	0	0	0	0	30 452	NC	30 452
	Sous-total département	1 761 713	1 940 180	1 798 466	1 753 021	1 773 186	1 781 496	0%	8 310
BP	Participations - État - emplois d'avenir	20 769	8 882	13 338	10 268	0	0	-21%	0
BP	Participations - État - autres	133 715	112 072	121 665	131 058	104 639	129 513	-1%	24 874
BP	Participations - Régions	45 000	0	0	0	0	0	-100%	0
BP	Remboursements de frais - par d'autres redevables	3 684	2 430	9 326	0	4 405	0	-100%	-4 405
BP	Autres produits d'activités annexes (abonnements et vente d'ouvrages...)	604 528	0	0	1 250	175	0	-87%	-175
BA	Produits divers de gestion courante	0	0	0	0	3	2	NC	-1
	Sous-total autres produits	807 696	123 384	144 329	142 577	109 222	129 515	-44%	20 293
	Total produits de gestion CIAS	5 053 199	4 609 187	4 503 405	4 682 695	1 766 832	1 513 180	-3%	-253 652
	Total produits de gestion SAAD	0	0	0	0	3 084 154	3 061 929	NC	-22 224
	Total produits de gestion (A)	5 053 199	4 609 187	4 503 405	4 682 695	4 850 986	4 575 109	-3%	-275 876
BP	Achats	74 287	87 591	79 531	105 812	82 042	106 249	13%	24 207
BA	Achats	0	0	0	0	23 351	13 563	NC	-9 788
	Sous-total achats	74 287	87 591	79 531	105 812	105 393	119 812	13%	14 419
BP	Services extérieurs	133 157	137 870	146 433	118 882	68 673	81 817	-4%	13 144
BA	Services extérieurs	0	0	0	0	40 367	46 953	NC	6 586
	Sous-total services extérieurs	133 157	137 870	146 433	118 882	109 039	128 770	-4%	19 731
BP	Autres services extérieurs	940 855	325 309	310 114	181 050	84 175	50 078	-42%	-34 097
BA	Autres services extérieurs	0	0	0	0	207 177	294 694	NC	87 517



Bud.	Libellé	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. an. moy. 2016- 2019	Var. 2021/2020
	Sous-total autres services extérieurs	940 855	325 309	310 114	181 050	291 353	344 772	-42%	53 419
BP	Impôts, taxes et versements assimilés	99 719	105 051	104 738	101 435	7 486	7 807	1%	321
BA	Impôts, taxes et versements assimilés	0	0	0		68 412	73 375	NC	4 963
	Sous-total impôts, taxes et vers. ass.	99 719	105 051	104 738	101 435	75 898	81 181	1%	5 284
BP	Charges de personnel	3 969 293	3 866 945	3 987 032	4 198 386	432 294	432 982	2%	688
BA	Charges de personnel	0	0	0		3 558 411	3 438 988	NC	-119 423
	Sous-total charges de personnel	3 969 293	3 866 945	3 987 032	4 198 386	3 990 705	3 871 970	2%	-118 735
BP	Autres charges de gestion courante	126	100	0	91	1 069 261	784 298	-10%	-284 964
BA	Subventions d'exploitation et participations (7488) neutralisée*	0	0	0	0	1 042 967	826 128	NC	-216 839
BA	Autres charges de gestion courante	0	0	0		3	2 971	NC	2 968
	Sous-total autres charges de gestion courante	126	100	0	91	26 297	-38 859	-10%	-65 156
	Total charges de gestion CIAS	5 217 438	4 522 868	4 627 848	4 705 655	700 964	637 102	-3%	-63 862
	Total charges de gestion SAAD	0	0	0	0	3 897 721	3 870 544	NC	-27 177
	Total charges de gestion (B)	5 217 438	4 522 868	4 627 848	4 705 655	4 598 685	4 507 646	-3%	-91 039
	EBF (A-B)	-164 239	86 320	-124 443	-22 960	252 300	67 463	-48%	-184 837
BP+	+/- Résultat financier				-161	-224	-214	NC	10
BA	+/- Autres produits et charges exceptionnels								
BP	+/- Autres produits et charges exceptionnels	2 526	17 423	-11 054	73 475	-75 302	2 052	208%	77 354
BA	+/- Autres produits et charges exceptionnels					89 547	-6	NC	-89 553
	= CAF brute consolidée	-161 713	103 743	-135 497	50 354	266 322	69 295	-168%	-197 027
BP	Dont CAF CIAS	-161 713	103 743	-135 497	50 354	-52 624	51 789	-168%	104 413
BA	Dont CAF SAAD					318 946	17 507	NC	-301 439
BP	Dotations aux amortissements et provisions (DAP) CIAS	13 100	13 100	20 762	17 256	40 317	19 320	10%	-20 997
BA	DAP SAAD					18 375	5 000	NC	-13 375
	Sous-total DAP	13 100	13 100	20 762	17 256	58 692	24 320	10%	-34 372
	Résultat en section de fonctionnement	-174 813	90 643	-156 259	33 098	207 630	44 975	-157%	-162 655
BP+									
BA	Annuité en capital de la dette	0	0	0	0	0	0	NC	0
	CAF nette	-161 713	103 743	-135 497	50 354	266 322	69 295	-168%	-197 027

Source : CRC, d'après les balances générales



Annexe n° 3. Liste des abréviations

ABRÉVIATIONS	DÉFINITION DU TERME
<i>ABS</i>	Analyse des besoins sociaux
<i>ANESM</i>	Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux
<i>APA</i>	Allocation personnalisée d'autonomie
<i>ARS</i>	Agence régionale de santé
<i>BFR</i>	Besoin en fonds de roulement
<i>CAF</i>	Capacité d'autofinancement
<i>CARSAT</i>	Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail
<i>CASF</i>	Code de l'action sociale et des familles
<i>CC MACS</i>	Communauté de communes Marenne Adour Côte Sud
<i>CCAS</i>	Centre communal d'action sociale
<i>CCMSA</i>	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
<i>CE</i>	Conseil d'État
<i>CET</i>	Compte épargne-temps
<i>CGCT</i>	Code général des collectivités territoriales
<i>CIAS</i>	Centre intercommunal d'action sociale
<i>CNAF</i>	Caisse nationale des allocations familiales
<i>CNAV</i>	Caisse nationale d'assurance vieillesse
<i>CNP</i>	Contractuel non permanent
<i>CNSA</i>	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
<i>CP</i>	Contractuel permanent
<i>CPOM</i>	Contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens
<i>CRC</i>	Chambre régionale des comptes
<i>DAP</i>	Dotations aux amortissements et provisions
<i>DGFiP</i>	Direction générale des finances publiques
<i>DGS</i>	Direction générale des services
<i>DRH</i>	Directeur des ressources humaines
<i>EBF</i>	Excédent brut de fonctionnement
<i>EHPAD</i>	Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
<i>EPCI</i>	Établissement public de coopération intercommunale



<i>ABRÉVIATIONS</i>	DÉFINITION DU TERME
<i>EPRD</i>	État des prévisions de recettes et de dépenses
<i>ETP</i>	Équivalent temps plein
<i>ETPR</i>	Équivalent temps plein rémunéré
<i>ETPT</i>	Équivalent temps plein travaillé
<i>FDR</i>	Fonds de roulement
<i>FiLoSoFi</i>	Fichier localisé social et fiscal
<i>GE</i>	Groupement d'employeurs
<i>GEIQ</i>	Groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification
<i>HAS</i>	Haute autorité de santé
<i>ICNE</i>	Intérêts courus non échus
<i>IFSE</i>	Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise
<i>INSEE</i>	Institut national de la statistique et des études économiques
<i>MSA</i>	Mutualité sociale agricole
<i>PCH</i>	Prestation de compensation du handicap
<i>REC</i>	Rapport sur l'état de la collectivité
<i>ROB</i>	Rapport d'orientations budgétaires
<i>RSU</i>	Rapport social unique
<i>SAAD</i>	Service d'aide et d'accompagnement à domicile
<i>SI</i>	Système d'information
<i>SPASAD</i>	Service polyvalent d'aide et de soins à domicile
<i>SSIAD</i>	Service de soins infirmiers à domicile
<i>TA</i>	Tribunal administratif
<i>TVA</i>	Taxe sur la valeur ajoutée
<i>UNCCAS</i>	Union nationale des centres communaux d'action sociale
<i>URSSAF</i>	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales

Source : CRC



Les publications de la chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine

Saint-Vincent-de-Tyrosse, le 27 Octobre 2022

Chambre Régionale des Comptes
Mme Clotilde PEZERAT-SANTONI
Conseillère Référendaire à la Cour des Comptes
3 Place des Grands Hommes – CS 30059
33064 BORDEAUX Cedex

Vos réf : KSP GD220381 CRC

Contrôle n°2021-0079

Objet : Notification du rapport d'observations définitives relatives au
Contrôle des comptes et de la gestion du centre intercommunal d'action
Social (CIAS) Marenne Adour Côte SUD.

Madame la Conseillère Référendaire,

J'ai pris connaissance du rapport définitif de la Cour des Comptes sur la CIAS de la Communauté de
Communes MACS.

Ce dernier n'appelle aucune remarque de ma part.

Je vous prie de croire, Madame la Conseillère Référendaire, en l'expression de mes très respectueuses
salutations.

Le président,



Pierre Froustey

