Chambre régionale des comptes
Hauts-de-France

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

CENTRE COMMUNAL D'ACTION SOCIALE DE SAINT-POL-SUR-TERNOISE

(Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 7 juillet 2021.

14, rue du Marché au Filé - 62012 – Arras cedex ■ Téléphone : 03 21 50 75 00 ■ www.ccomptes.fr

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE 2
RECOMMANDATIONS* 3
INTRODUCTION 4
1 LA GOUVERNANCE ET LE PILOTAGE ADMINISTRATIF SONT ENTACHES DE GRAVES DYSFONCTIONNEMENTS DONT CERTAINS AGENTS ONT SU TIRER PROFIT 6
1.1 Un organe délibérant privé de ses prérogatives 6
1.1.1 L'instauration d'un système de délibérations non adoptées 6
1.1.2 Un mauvais usage des délégations accordées par le président 7
1.2 Une gestion du CCAS dont le contrôle doit être revu 8
1.2.1 Des dépenses qui ne correspondent pas à ses missions 8
1.2.2 Des décisions irrégulières au profit d'agents communaux 9
2 UNE REFLEXION EST À ENGAGER EN VUE D'UNE GESTION PLUS EFFICIENTE 13
2.1 Le CCAS exerce peu de missions facultatives avec des moyens humains surdimensionnés 13
2.2 La gestion de la résidence autonomie est perfectible 14
ANNEXES 17

SYNTHÈSE

Comme l'ensemble des centres communaux d'action sociale (CCAS), celui de Saint-Pol-sur-Ternoise (Pas-de-Calais) est un établissement public administratif rattaché à la commune, disposant d'une autonomie administrative et financière, même si la subvention municipale constitue sa principale ressource. Ces établissements doivent être administrés par un conseil d'administration, composé paritairement de membres élus par le conseil municipal en son sein et de membres désignés par le maire.

Or, pour la période 2015 à 2020, sa gouvernance et sa gestion administrative présentent de nombreux dysfonctionnements qui font écho à ceux concomitamment relevés par la chambre dans son rapport d'observations sur la commune.

Ainsi, la commission administrative, censée faire office de conseil d'administration, est privée pour partie de ses prérogatives, cinquante-deux délibérations importantes régissant le fonctionnement du CCAS n'ayant pas été adoptées. Certaines ont permis d'attribuer indûment des indemnités pour un montant de 37 180 €. Par ailleurs, l'établissement s'est dépossédé de 8 400 € de recettes en octroyant irrégulièrement des logements à titre gratuit.

Le CCAS emploie neufs agents. Des employés municipaux y interviennent également mais dans des conditions dérogatoires au droit. Ils assurent notamment le suivi financier, ainsi que celui des ressources humaines et du patrimoine. En 2019, ils ont bénéficié, à ce titre, de 32 700 € d'indemnités alors que leurs interventions au titre d'activités accessoires ne sont pas justifiées.

L'établissement propose des actions complémentaires à celles du centre intercommunal d'action sociale mais qui, de fait, sont limitées. Son budget est d'ailleurs réduit, de l'ordre de 127 000 €. À l'inverse, les moyens humains mobilisés, qui ne sont pas tous comptabilisés dans le budget principal, apparaissent disproportionnés au vu des missions réellement exercées.

Cet établissement gère également, à travers un budget annexe d'un montant de 585 000 €, une résidence autonomie de 52 logements, accessibles aux personnes âgées peu dépendantes, et dont la gestion est perfectible.

Compte tenu des constats effectués par la chambre, la perspective d'une nouvelle analyse des besoins sociaux du territoire devrait être l'occasion d'interroger l'efficience de l'organisation actuelle et de revoir la gouvernance de cet établissement.

RECOMMANDATIONS*

(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)

Rappels au droit (régularité)

	Totalement mis en œuvre	*Mise en œuvre en cours*	*Mise en œuvre incomplète*	*Non mis en œuvre*	*Page*
Rappel au droit nº 1 : s'assurer que le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires du centre communal d'action sociale, conformément à l'article R. 123-20 du code de l'action sociale et des familles.				X	8
Rappel au droit nº 2 : accorder les concessions de logement conformément aux dispositions des articles R. 2124-64 à D. 2124-75-1 du code général de la propriété des personnes publiques.				X	12

Recommandations (performance)

	Totalement mise en œuvre	*Mise en œuvre en cours*	*Mise en œuvre incomplète*	*Non mise en œuvre*	*Page*
Recommandation n° 1 : fixer par délibération les conditions d'attribution d'indemnités accessoires.				X	10
Recommandation n° 2 : redéfinir les missions de l'établissement ou engager une réflexion quant à leur transfert éventuel à la commune ou au centre intercommunal d'action sociale, à partir d'une analyse des besoins sociaux du territoire.				X	15

*** Voir notice de lecture en bas de page.**

NOTICE DE LECTURE SUR L'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DES RAPPELS AU DROIT ET DES RECOMMANDATIONS	
Les recommandations de régularité (rappels au droit) et de performance ont été arrêtées après examen des réponses écrites et des pièces justificatives apportées par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre.	
Totalement mise en œuvre	L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre la totalité des actions ou un ensemble complet d'actions permettant de répondre à la recommandation, même si les résultats escomptés n'ont pas encore été constatés.
Mise en œuvre en cours	L'organisme contrôlé affirme avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et indique un commencement d'exécution. L'organisme affirme, de plus, avoir l'intention de compléter ces actions à l'avenir.
Mise en œuvre incomplète	L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires sans exprimer d'intention de les compléter à l'avenir.
Non mise en œuvre	Trois cas de figure : - l'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir l'intention de le faire ; - ou il ne précise pas avoir le souhait de le faire à l'avenir ; - ou il ne fait pas référence, dans sa réponse, à la recommandation formulée par la chambre.

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion du centre communal d'action sociale de Saint-Pol-sur-Ternoise (Pas-de-Calais) pour les années 2015 et suivantes a été ouvert par courriers du président de la chambre du 11 janvier 2021, adressés à M. Benoît Demagny, président du conseil d'administration et ordonnateur en fonctions depuis le 28 mai 2020, et à son prédécesseur, M. Maurice Louf.

L'entretien de fin de contrôle, prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, s'est tenu séparément avec chaque ordonnateur, le 1er mars 2021.

Le contrôle a porté sur la gouvernance, le fonctionnement de l'établissement et l'analyse de sa trajectoire financière. Il a été conduit concomitamment à celui de la commune, qui fait l'objet d'un rapport d'observations définitives distinct.

Les défauts d'archivage des pièces nécessaires ont, malgré les efforts de l'ordonnateur en fonctions et de ses services, constitué des obstacles à la bonne instruction. Aussi, le présent rapport ne prétend pas dresser une description exhaustive des défaillances repérées dans la gestion du centre communal d'action sociale.

La chambre, dans sa séance du 11 mars 2021, a arrêté les observations provisoires transmises au président et à son prédécesseur. Des extraits ont également été adressés à des tiers concernés.

Après avoir examiné les réponses obtenues et entendu à sa demande, en application de l'article L. 243-3 du code des juridictions financières, l'ancien directeur du CCAS, la chambre, dans sa séance du 7 juillet 2021, a arrêté les observations définitives suivantes.

AVERTISSEMENT

Le contrôle de la chambre régionale des comptes se déroule dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, prorogé jusqu'au 31 décembre 2021 par la loi n° 2021-160 du 15 février 2021.

De telles mesures sont susceptibles d'affecter la situation financière de l'établissement pour les exercices 2021 et suivants.

Le centre communal d'action sociale de Saint-Pol-sur-Ternoise

Le centre communal d'action sociale (CCAS) est un établissement public administratif. Rattaché à la commune, il constitue néanmoins une personnalité morale distincte qui dispose d'une autonomie administrative et financière, bien que la subvention municipale constitue sa principale ressource.

Il est administré par un conseil d'administration, composé paritairement de membres élus par le conseil municipal en son sein et de membres désignés par le maire[1]. Celui-ci en est le président. Les modalités de fonctionnement de cette assemblée délibérante sont définies aux articles R. 123-7 et suivants du code de l'action sociale et des familles. Elles doivent être reprises dans un règlement intérieur (article R. 123-19) adopté par le conseil.

Le conseil d'administration règle, par ses délibérations, les affaires du centre communal d'action sociale (article R. 123-30). Il peut donner délégation de pouvoirs à son président, qui doit rendre compte de ses décisions à chaque réunion (articles R. 123-21 et R. 123-22).

Le CCAS anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune. Sa création est une obligation, sauf si la compétence de l'action sociale a été transférée, comme en l'espèce, à l'échelon intercommunal, la communauté de communes du Ternois ayant créé un centre intercommunal d'action sociale (CIAS).

En conséquence, le CCAS de Saint-Pol-sur-Ternoise exerce seulement des missions facultatives, retracées dans son budget principal, et gère une résidence autonomie qui fait l'objet d'un budget annexe.

[1] Représentants des associations familiales, des personnes handicapées, des personnes âgées, des associations d'insertion et la lutte contre l'exclusion…

1 LA GOUVERNANCE ET LE PILOTAGE ADMINISTRATIF SONT ENTACHES DE GRAVES DYSFONCTIONNEMENTS DONT CERTAINS AGENTS ONT SU TIRER PROFIT

1.1 Un organe délibérant privé de ses prérogatives

Le CCAS n'a pas, à proprement parler, de conseil d'administration disposant de l'étendue des compétences prévues par le code de l'action sociale et des familles, mais un organe de gouvernance dénommé « commission administrative ». Celle-ci est composée de 11 membres, soit cinq désignés par le conseil municipal, en sus de son président, et cinq nommés par le maire, comme le prévoit la réglementation pour un conseil d'administration.

Cette situation est source de confusion. Ladite commission n'a, en effet, pas vocation à régler toutes les affaires du centre communal d'action sociale et peut se confondre avec une commission permanente, dont le fonctionnement et les attributions sont fixés dans le règlement intérieur qui, au cas d'espèce, n'a pas été adopté en contraction avec les dispositions de l'article R. 123-19 du code de l'action sociale et des familles.

La chambre recommande la mise en place d'un véritable conseil d'administration, disposant de la plénitude de ses prérogatives, et l'adoption d'un règlement intérieur, lequel pourrait instaurer une commission permanente pour gérer plus aisément l'octroi des aides sociales accordées entre 2015 et 2020 de manière irrégulière (cf. *infra*).

1.1.1 L'instauration d'un système de délibérations non adoptées

La chambre a relevé de graves irrégularités dans la prise de décision de la commission administrative.

Entre le 21 juin 2016 et le 10 mars 2020, 52 délibérations qui ont servi au règlement des affaires de l'établissement (voir annexe n° 1), bien qu'authentifiées, n'ont pas été inscrites à l'ordre du jour et aux procès-verbaux des réunions, ce qui ne permet pas de s'assurer de leur présentation devant l'organe faisant office de conseil d'administration. Parmi celles-ci, 38 ont, ainsi, été signées par le président, une par le deuxième adjoint du maire de la commune et 13 par le directeur du CCAS.

Ce système est identique à celui mis en place au sein de la commune. Plusieurs éléments établissent ce constat. Au cours du 1er trimestre 2020, alors que l'organe délibérant ne s'est pas réuni, des délibérations sont portées dans le registre. Tous les sujets qui y figurent n'étaient pas inscrits à l'ordre du jour. Lorsqu'ils l'étaient, la délibération et la mention reprise au procès-verbal ne concordent pas. Les numérotations de ces documents ne sont pas régulières.

Ces délibérations concernent principalement les aides aux familles, le budget de l'établissement et son personnel :

- des aides facultatives ont été accordées sur la base de documents réalisés ex post. En pratique, les demandes sont examinées « au fil de l'eau » et les versements aux familles sont validés dans une « délibération rattachée rétroactivement » à la dernière réunion de la commission administrative. Trente-trois décisions de ce type ont été identifiées.

En réponse, l'ancien président confirme qu'« afin de répondre à l'urgence des situations sociales ou d'un calendrier imposé, des décisions d'aides ont été prises avant examen de la commission… Mais toutes ont été présentées, rapportées lors de la commission du CCAS suivante. ». L'ancien directeur précise quant à lui « qu'il s'agissait d'aides d'urgence, qui ne pouvaient attendre […] mais le conseil d'administration a été systématique informé à la séance suivante. Cependant c'était rarement retranscrit ». Pour la chambre, l'urgence, à la supposer avérée, ne permet pas, en tout état de cause, de déroger aux règles prévues pour le vote des délibérations.

Pour éviter cette pratique irrégulière, le président d'alors aurait pu, sur la base de sa délégation, accorder ces aides dans la limite du budget prévu à cet effet, ce qu'il n'a pas fait (cf. *infra*). La chambre relève qu'aucun compte-rendu de ces libéralités n'a été présenté à la commission administrative. À l'avenir, l'existence d'une commission permanente serait de nature à fluidifier le mécanisme d'examen et d'attribution des aides ;

- des modifications du budget ont été effectuées sans l'accord de la commission administrative. Pour exemple, une délibération de 2018 a majoré le chapitre des dépenses de personnel de 2 500 €, ce qui a permis le versement d'indemnités indues ;
- une partie de la gestion des ressources humaines repose sur 10 délibérations non votées. Celles-ci ont modifié le tableau des emplois budgétaires et autorisé l'attribution, d'une part, de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise et, d'autre part, d'indemnités accordées aux agents municipaux au titre d'activités accessoires accomplies pour le compte du CCAS. Ces dernières, versées aux agents entre 2016 et 2020, correspondent à 37 180 € de dépenses indues.

Sept autres délibérations traitent de l'organisation de la « semaine bleue » à l'intention des personnes âgées, de la signature de conventions avec le département du Pas-de-Calais ou encore de l'attribution d'une subvention à l'amicale du foyer-logement.

Dans leurs réponses, les anciens président et directeur du CCAS affirment, sans pièces à l'appui, que « toutes les décisions ont été présentées et approuvées par les membres de la commission ». S'agissant de l'absence de transcription dans les ordres du jour et les procès-verbaux, le premier interroge la possibilité « d'oublis du secrétariat », quand le second admet que « c'était rarement retranscrit » et « qu'étant donné le caractère confidentiel », il ne s'en est « pas formalisé », et qu'avec le président, ils ont « laissé perdurer cette pratique ».

La chambre observe cependant que ces graves lacunes dans le fonctionnement du conseil d'administration ne permettent pas de s'assurer de l'authenticité de ces délibérations.

1.1.2 Un mauvais usage des délégations accordées par le président

La commission administrative a, sans fixer de limites, donné délégation de pouvoirs à son président dans toutes les matières prévues par le code de l'action sociale et des familles. Sur la période examinée, celui-ci n'a jamais rendu compte de ses décisions à cette instance, ce qui ne lui permettait pas de s'assurer qu'il était fait bon usage de sa délégation.

Par ailleurs, le directeur général des services de la commune est également directeur du centre communal d'action sociale, ainsi que de la résidence autonomie. Il bénéficie, à ce titre, d'une délégation de signature du président du CCAS lui permettant d'intervenir dans certains domaines.

Aucune limite n'a été définie à celle-ci, ce qui a permis à l'ancien directeur de l'établissement d'outrepasser ses pouvoirs. Ainsi, il a pu signer irrégulièrement les délibérations du CCAS accordant des indemnités pour activités accessoires, ce qui incombe en réalité à son président. Il a, de même, attribué sans délégation des aides et fixé le tarif de certaines prestations, ce qui incombe également au président. Ce dernier ne peut subdéléguer sa signature que dans la mesure où la délibération le prévoit expressément, ce qui n'était pas le cas.

En conclusion, la chambre constate qu'entre 2015 et 2020, la commission administrative, censée faire office de conseil d'administration, n'a pas exercé les compétences de celui-ci.

Rappel au droit n° 1 : s'assurer que le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires du centre communal d'action sociale au sens de l'article R. 123-20 du code de l'action sociale et des familles.

Des pratiques similaires ont été relevées dans la gestion de la commune, qui fait l'objet d'un rapport d'observations distinct.

1.2 Une gestion du CCAS dont le contrôle doit être revu

La gestion administrative du centre communal d'action sociale est, dans les faits, assurée par des agents de la commune de Saint-Pol-sur-Ternoise, dont son directeur général des services. Compte-tenu de cette situation, le contrôle de la chambre est complémentaire de celui effectué pour la collectivité. Les désordres relevés ci-après sont spécifiques à l'établissement.

1.2.1 Des dépenses qui ne correspondent pas à ses missions

L'établissement dispose d'un budget principal, qui enregistre les opérations relatives à l'octroi des aides extralégales (cf. partie 2.1), et un budget annexe qui retrace celles de la résidence autonomie (cf. partie 2.2).

Le premier comptabilise en moyenne 127 000 € de recettes annuelles, dont 70 % proviennent de la subvention de la commune. Les dépenses s'élèvent à 121 000 €, dont la moitié concerne les charges de personnel, soit l'équivalent de presque un tiers du montant des prestations offertes aux usagers. En 2019, ces charges représentaient 53 800 €, dont 24 100 € d'indemnités accessoires accordées à des agents municipaux. Toutefois, ces montants sont inférieurs à la réalité. Le CCAS bénéficie, en effet, de la mise à disposition gratuite d'agents de la commune pour un coût estimé en 2019 à 47 770 €, ce qui est totalement irrégulier, ce que confirme, en réponse, l'ancien directeur. En ne remboursant pas les frais correspondants, il équilibre artificiellement son budget et ses comptes ne traduisent pas la situation financière réelle.

Le budget annexe, quant à lui, dispose de produits courants qui s'élèvent, en moyenne annuelle, à 585 000 €, dont 90 % proviennent des recettes de tarification accordées par le département. Ses charges courantes sont en moyenne annuelle de 560 000 €, dont plus de la moitié concerne des dépenses de personnel. Les dépenses d'investissement sont, en moyenne, de 16 800 € par an. En 2015 et 2019, les résultats de ce budget annexe ont été déficitaires, respectivement de 21 800 € et 6 000 €. L'exploitation de la résidence autonomie est, pour sa part, fragile.

La chambre a constaté qu'à deux reprises, l'établissement avait supporté des charges sans lien avec leur objet réel.

D'une part, en 2016, le budget annexe a fait l'acquisition d'un véhicule de 8 places pour 25 600 €, dont les résidents ne bénéficient pas, mais qu'ils financent pourtant. Cet achat aurait dû être supporté par le budget principal du CCAS. En effet, il sert aux habitants de la commune rencontrant des difficultés pour se déplacer. Il nécessite un amortissement de 6 000 € par an, qui pèse indûment sur ce budget annexe à l'équilibre déjà précaire.

D'autre part, en 2018, le budget principal du CCAS a supporté l'acquisition d'un véhicule utilitaire de 11 000 €, lequel est affecté aux services techniques de la commune. À titre de comparaison, le montant de l'amortissement de ce bien (2 200 €) équivaut à celui versé aux familles connaissant des difficultés pour régler la cantine scolaire.

Dans leurs réponses respectives, l'ancien ordonnateur et l'ancien directeur justifient de ces acquisitions en raison d'excédents d'investissement inemployés. La chambre, qui ne se prononce pas sur l'opportunité de ces achats, rappelle que le CCAS est un établissement public doté de la personnalité morale et qu'il doit, à ce titre, ne régler que les dépenses et ne percevoir que les recettes qui relèvent de ses missions.

En supportant ainsi des charges indues et en ne remboursant pas les mises à disposition de personnels municipaux, le budget ne retrace pas fidèlement l'activité du centre communal d'action sociale et ne donne pas une image sincère des résultats de sa gestion.

La chambre demande donc à l'établissement de régulariser la situation et, notamment, de s'assurer que ses dépenses correspondent à ses missions telles que définies à l'article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles.

1.2.2 Des décisions irrégulières au profit d'agents communaux

1.2.2.1 Des compléments de rémunération injustifiés

Le CCAS emploie directement 9 agents, dont 8 sur le budget annexe de la résidence autonomie. En sus, des agents municipaux interviennent sous divers régimes : deux à titre permanent, quatre à temps partiel et cinq autres effectuant des activités accessoires.

La chambre relève que ces contributions sont irrégulières. D'une part, elles ne font pas l'objet d'une convention de mise à disposition assortie d'un remboursement, en contradiction avec la réglementation[2]. En réponse, le président actuel de l'établissement s'engage à régulariser la situation « par des conventions de mise à disposition ou de prestation de services avec remboursement des coûts engendrés au budget de la ville de Saint-Pol-sur-Ternoise ».

D'autre part, des activités déclarées comme étant accessoires ne peuvent venir couvrir un besoin permanent.

La chambre constate également que les indemnités versées pour activités accessoires sont en réalité, pour les agents concernés, un complément de rémunération forfaitisé, sans relation avec le temps de travail réellement effectué pour le compte du CCAS. En réponse, l'ex-directeur de l'établissement confirme que leur temps de travail n'excède pas 35h globalement.

Cinq agents bénéficient d'indemnités fixées par délibérations de la commission administrative. Pour la chambre, quatre d'entre elles prises entre 2017 et 2019 n'ont pas été adoptées (cf. *supra*). En 2019, l'établissement a versé 32 700 € d'indemnités accessoires.

Le mode de calcul de celles-ci n'est pas transparent. En effet, leur montant est déterminé sur la base d'un taux compris entre 10 et 40 % de l'indice d'un adjoint administratif. Il n'est pas fixé en fonction de la quotité de travail attendue ou du niveau d'expertise. Le choix de l'indice de référence et du taux ne sont donc pas justifiés**.**

En 2019, ces indemnités représentent une part significative du traitement indiciaire des agents concernés, pouvant aller jusqu'à 28 %. Elles les dédommagent pour l'exercice d'activités accessoires similaires à celles occupées à titre principal pour la commune. Deux cadres ont ainsi, respectivement, bénéficié de 8 800 € et 10 000 € supplémentaires. Deux agents ont également perçu 3 700 € et 2 100 € pour gérer les neuf agents de l'établissement. Enfin, un cadre s'est vu octroyé 8 200 € pour suivre les travaux de rénovation de toiture, et ce même après leur achèvement.

Dans son rapport d'observations définitives sur la commune, la chambre rappelle que les activités accessoires ne peuvent constituer une simple modalité d'exercice d'une activité principale.

Si l'établissement souhaite maintenir ces indemnités, dès lors qu'elles sont autorisées par la réglementation, il appartiendra à la commission administrative de définir les conditions de leur attribution.

Recommandation n° 1 : fixer par délibération les conditions d'attribution d'indemnités accessoires.

[2] Décret nº 2008-580 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics locaux.

1.2.2.1 Des avantages en nature injustifiés pour deux agents

Deux agents municipaux occupent à titre gratuit des logements de la résidence autonomie. Ils ont été attribués, pour l'un en 2012 sur la base d'une délibération de la commission administrative, et pour l'autre en 2019 sans décision de cette dernière, en dépit de la réglementation[3].

En réponse, l'ex-directeur indique avoir pris ces dispositions afin « d'assurer d'urgence la sécurité des résidents après le départ précipité des précédents occupants » et pour « servir au mieux l'intérêt général ».

Ces mises à disposition sont sans lien avec les emplois de ces agents, qui ne travaillent pas à la résidence. Elles les obligent cependant à assurer des astreintes auprès des personnes âgées, le soir et le weekend. Dans ces conditions, ces logements relèvent plutôt d'une convention d'occupation précaire avec astreinte[4]. Dans ce régime, l'occupant doit payer, d'une part, une redevance égale à 50 % de la valeur locative réelle du logement et, d'autre part, supporter les charges locatives et les impôts locaux liés à l'occupation des lieux. Tel n'est pas le cas.

La mise à disposition est gracieuse. Pourtant, le CCAS loue tous les appartements de la résidence auprès d'un bailleur social. La chambre estime, à partir de la valeur locative brute des deux logements, que les occupants devraient s'acquitter d'une redevance annuelle de 1 020 € et 1 775 €. Entre 2015 et 2020, l'établissement s'est ainsi privé d'environ 8 400 € de recettes. De surcroît, il ne leur refacture pas les charges locatives.

Les agents concernés bénéficient donc de logements dans des conditions à la fois favorables et irrégulières. Au surplus, cet avantage en nature n'est pas valorisé et repris sur leur fiche de paie, et ne fait donc pas l'objet de décomptes de cotisations de Sécurité Sociale, en contradiction avec la réglementation[5]. La chambre demande donc au CCAS d'y mettre fin ou de redéfinir les termes de la concession, conformément à la convention d'occupation précaire avec astreinte.

---

[3] L'article 21 de la loi nº 90-1067 du 28 novembre 1990 dispose que « *les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué gratuitement ou moyennant une redevance par la collectivité ou l'établissement public concerné, en raison notamment des contraintes liées à l'exercice de ces emplois* ».

[4] L'article R. 2124-68 du code général de la propriété des personnes publiques dispose que « *lorsqu'un agent est tenu d'accomplir un service d'astreinte mais qu'il ne remplit pas les conditions ouvrant droit à la concession d'un logement par nécessité absolue de service, une convention d'occupation précaire avec astreinte peut lui être accordée. Elle est accordée par priorité dans des immeubles appartenant à l'État. Une redevance est mise à la charge du bénéficiaire de cette convention. Elle est égale à 50 % de la valeur locative réelle des locaux occupés* ».

[5] Arrêté du 10 décembre 2002 relatif à l'évaluation des avantages en nature en vue du calcul des cotisations de Sécurité sociale.

Cette perspective oblige également à clarifier le positionnement administratif des agents bénéficiaires. En effet, cette concession ne peut être accordée par une collectivité ou l'un de ses établissements qu'auprès de ses propres agents[6]. Or, en l'espèce, les occupants sont des agents de la commune qui interviennent, sans convention aucune, pour le compte du CCAS.

Rappel au droit nº 2 : accorder les concessions de logement, conformément aux dispositions des articles R. 2124-64 à D. 2124-75-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

Une recommandation similaire a été adressée à la commune.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gouvernance et la gestion administrative du centre communal d'action sociale de Saint-Pol-sur-Ternoise ont été marquées par des décisions prises sur la base de cinquante-deux délibérations qui n'ont pas été votées par la commission administrative, faisant fonction de conseil administration. Celle-ci a été privée pour partie de ses prérogatives d'assemblée délibérante et le directeur de l'établissement a, par là-même, outrepassé ses délégations.

Ces actes ont permis à certains agents de bénéficier d'indemnités et de logements de fonction dans des conditions favorables, ce qui représente pour le CCAS 37 180 € de dépenses indues et 8 400 € de recettes non perçues.

Ces constats sont identiques à ceux relevés par la chambre à l'occasion du contrôle des comptes et de la gestion de la commune.

---

[6] L'article R. 2124-64 du code général de la propriété des personnes publiques dispose que « *dans les immeubles dépendant de son domaine public, l'État peut accorder à ses agents civils ou militaires une concession de logement par nécessité absolue de service ou une convention d'occupation précaire avec astreinte, dans les conditions prévues au présent paragraphe* ».

2 UNE REFLEXION EST À ENGAGER EN VUE D'UNE GESTION PLUS EFFICIENTE

La communauté de communes du Ternois exerce la compétence relative à l'action sociale d'intérêt communautaire, et notamment la gestion d'un centre intercommunal chargé de l'instruction des dossiers d'aide sociale légale, des actions pour l'insertion, des relations avec les partenaires institutionnels, la participation aux instances de réflexion et la veille sociale[7].

La commune de Saint-Pol-sur-Ternoise a, cependant, décidé de conserver son propre centre communal d'action sociale, ce qui est autorisé.

2.1 Le CCAS exerce peu de missions facultatives avec des moyens humains surdimensionnés

Compte tenu des compétences confiées à la communauté de communes du Ternois, le centre communal d'action sociale de Saint-Pol-sur-Ternoise exerce seulement des missions facultatives, sous forme de prestations en nature ou en espèces, remboursables ou non.

Ses activités, détaillées à l'annexe n° 2, sont, dans les faits, limitées.

Entre 2015 et 2019, les deux agents travaillant de façon continue pour le CCAS (hors résidence) reçoivent en moyenne 3,4 appels téléphoniques par jour ouvré, dont un tiers ne sont pas en lien avec ses missions. Ils accueillent en moyenne une personne par jour.

Les prestations proposées sont les suivantes :

- l'octroi d'aides financières aux habitants de la commune rencontrant des difficultés pour le paiement de leur loyer ou des fluides (eau, électricité…). En moyenne, 26 dossiers sont traités chaque année pour un montant total de 5 600 € ;
- l'organisation d'actions sociales, principalement destinées aux personnes âgées. Le centre organise un repas annuel pour 280 convives, un voyage pour une cinquantaine de participants et distribue environ 300 colis et 150 boîtes de chocolats en période de Noël ;
- l'attribution d'aides financières aux familles pour la restauration scolaire (17 dossiers en moyenne par an) et les classes de neige (8 dossiers). Les critères d'attribution sont fixes depuis de nombreuses années, mais la chambre n'a pu avoir la délibération de la commission administrative les définissant ;
- la mise à disposition auprès d'associations caritatives d'un camion frigorifique, en moyenne 148 fois par an ;
- l'organisation d'un service de transport pour les personnes connaissant des difficultés de déplacement.

[7] Délibération du conseil communautaire du 7 février 2017.

En conclusion, pour la chambre, les actions du CCAS de Saint-Pol-sur-Ternoise viennent compléter celles proposées par le centre intercommunal d'action sociale. Toutefois, elles ne devraient pas mobiliser autant de moyens humains et de matériels. De plus, leurs coûts n'apparaissent pas intégralement dans le budget de l'établissement, faute de remboursement du coût du personnel municipal à la commune.

2.2 La gestion de la résidence autonomie est perfectible

Le CCAS gère une résidence autonomie, dénommée « Les jours paisibles », de 52 logements. Ceux-ci sont loués à un bailleur social pour un coût annuel d'environ 82 000 €. Cet établissement médico-social (ESMS)[8] est destiné à l'accueil de personnes âgées de plus de 60 ans qui connaissent une dépendance limitée[9].

Entre 2015 et 2019, son activité représente en moyenne 18 300 journées d'hébergement et 32 500 repas. À l'exception de 2015 où la fréquentation était en recul (48 résidents), la capacité maximale d'accueil est atteinte. Toutefois, la direction de la résidence constate ces dernières années de moindres demandes en raison des politiques publiques visant à favoriser le maintien à domicile des personnes âgées.

En 2020, 45 % des résidents étaient originaires de Saint-Pol-sur-Ternoise, 38 % de communes voisines et 17 % du reste du département. La quasi parité entre les personnes originaires de Saint-Pol-sur-Ternoise et d'autres communes alentours confirme que cette offre de services pourrait relever de l'intercommunalité, d'autant que sur le même territoire, un second établissement de même capacité est géré par le centre communal d'action sociale de Frévent et pourrait aussi être concerné par une telle hypothèse.

La chambre observe, d'ailleurs, que l'analyse des besoins sociaux a été conduite par la communauté de communes du Ternois. Or, ce diagnostic obligatoire doit être présenté au conseil d'administration du CCAS l'année suivant le renouvellement des conseils municipaux[10].

La chambre invite donc ce dernier à le faire en 2021, en lien éventuellement avec la communauté de communes et son CIAS.

Une résidence autonomie doit proposer des prestations individuelles ou collectives non médicalisées, définies à l'annexe 2-3-2 du code de l'action sociale et des familles[11].

---

8 Article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

9 La résidence ne peut pas accueillir plus de 15 % de résidents classés dans les GIR 1 à 3. Le GIR (groupe iso-ressources) correspond au niveau de perte d'autonomie d'une personne âgée. Il en existe six : le GIR 1 est le niveau de perte d'autonomie le plus fort et le GIR 6 le plus faible.

10 Article R. 123-1 du code de l'action sociale et des familles.

11 Le décret n° 2016-696 du 27 mai 2016 relatif aux résidences autonomie les a rendues obligatoires à compter du 1er janvier 2021.

L'établissement de Saint-Pol-sur-Ternoise fournit des logements privatifs d'environ 30 m^2, un service de restauration et de blanchisserie. Les prestations d'animation de la vie sociale se limitent à l'ouverture une demi-journée par semaine de la bibliothèque et à des opérations ponctuelles intergénérationnelles. Quelques actions de prévention de la perte d'autonomie sont également proposées (gymnastique, ateliers mémoire).

Ces activités doivent être définies dans le cadre d'un projet d'établissement[12]. En 2017, dans son contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) passé avec le CCAS, le département du Pas-de-Calais, autorité de tutelle, avait retenu comme prioritaire l'actualisation de celui existant et sa mise en conformité avec les recommandations de l'agence nationale de l'évaluation et de la qualité.

Il avait aussi demandé la formalisation, d'une part, d'un projet d'accompagnement personnalisé avec chaque résident et, d'autre part, de diverses procédures.

Dans sa réponse, l'actuel président s'engage à réaliser le projet d'établissement au plus tard avant juin 2022.

Sur ces trois points, la chambre ne constate aucune évolution, si bien que la qualité des prestations minimales délivrées, individuelles ou collectives, ne peut être appréciée.

L'établissement emploie huit personnes, dont une responsable qui dispose d'une autonomie limitée par rapport au directeur du CCAS, par ailleurs directeur de la résidence. Toutes les fonctions support sont assurées par des agents de la commune (cf. *supra*), sans que cet agent y soit associé. Le rôle de chacun n'est pas défini, et aucune procédure n'est formalisée.

Cette pratique n'est pas de bonne gestion et ne permet pas d'identifier le coût réel de fonctionnement de la résidence. Cette lacune est renforcée par l'absence de comptabilité analytique susceptible d'objectiver les tarifs. En 2020, la nuitée s'élève à 18,91 € (+ 3,7 % depuis 2015). Le repas du soir est facturé 4,02 €, dont 2,84 € pour les denrées, ce qui ne peut pas permettre de couvrir les charges de personnel et de structure. Il en est de même pour les repas des employés en service (facturés 1,75 €) et ceux proposés à des agents communaux (5,44 €), lesquels se restaurent à un tarif inférieur à celui des résidents (7,25 € le midi).

La chambre invite donc le CCAS à clarifier la gestion de la résidence, tant en interne que dans ses relations avec la commune, afin de répondre aux objectifs fixés dans le CPOM.

En conclusion, la chambre invite le futur conseil d'administration à définir une organisation plus efficiente tant pour l'exercice de ses actions facultatives que pour la gestion de la résidence. Dans cette perspective, le transfert de tout ou partie des missions du CCAS à la commune et/ou au centre intercommunal apparaît possible. L'installation de comités consultatifs prévus à l'article L. 2143-2 du code général des collectivités territoriales permettrait de préserver la participation des représentants associatifs à la définition des actions.

Recommandation n° 2 : redéfinir les missions du CCAS et engager une réflexion quant à leur éventuel transfert à la commune ou au centre intercommunal d'action sociale, à partir d'une analyse des besoins sociaux du territoire.

[12] Article L. 311-8 du code de l'action sociale et des familles.

En réponse, le président actuel indique partager la nécessité d'une redéfinition des missions et de l'organisation du CCAS.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le centre intercommunal d'action sociale exerce l'instruction des demandes d'aides sociales légales et propose des prestations aux habitants du territoire du Ternois, et donc aux Saint-Polois.

Celles proposées par le centre communal sont complémentaires, mais plus limitées. La résidence autonomie qu'il gère accueille des personnes âgées peu dépendantes issues de tout le territoire du Ternois et au-delà.

Une nouvelle analyse des besoins sociaux du territoire s'impose, pouvant être l'occasion de réfléchir à une meilleure efficience de l'organisation actuelle.

*
* *

ANNEXES

Annexe n° 1. Liste des délibérations non adoptées..... 18
Annexe n° 2. Évolution de l'activité du CCAS 21

Annexe n° 1. Liste des délibérations non adoptées

	N° délibération	Objet	Signataire	Date du CA	Justification
2020	25/02/20-	Secours exceptionnels	DGS	25/02/20	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV, pas de CA tenu
2020	25/02/20-02	Aides aux familles « restaurant scolaire »	DGS	25/02/20	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV, pas de CA tenu
2020		Prise en charge d'un semestre d'assurance habitation	DGS	10/03/20	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV, pas de CA tenu
2020		Modification poste adjoint technique du foyer	Président	10/03/20	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV, pas de CA tenu
2019	02/07/19-02	Secours exceptionnels pompes funèbres	Président	2/07/19	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2019	02/07/19-03	Prêt 48 mois pompes funèbres	Président	2/07/19	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2019	02/07/19-05	Fixation prix du repas / participant à la semaine bleue	DGS	2/07/19	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2019	02/07/19-06	Fixation programme et tarif voyage semaine bleue	Président	2/07/19	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2019	02/07/19-07	Attribution de 4 aides aux familles « restaurant scolaire »	Président	2/07/19	Délibération et procès-verbal non concordants
2019	02/07/19-	Indemnité accessoire responsable RH CCAS	DGS	2/07/19	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2019	03/12/19-01	Autorisation de recourir au recrutement de vacataires pour le foyer	DGS	3/12/19	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2019	03/12/19-03	Annulation dernière échéance prêt	DGS	3/12/19	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2019	03/12/19-0	Adhésion au contrat groupe assurance CGFPT62 pour personnel CCAS	DGS	3/12/19	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2019	03/12/19-	Attribution de 4 aides « départ en classe de neige »	Président	3/12/19	Délibération et procès-verbal non concordants
2019	03/12/19-0	Attribution de 5 aides aux familles « restaurant scolaire »	Président	3/12/19	Délibération et procès-verbal non concordants
2019	03/12/19-	Attribution de 2 aides aux familles « restaurant scolaire »	Président	3/12/19	Délibération et procès-verbal non concordants
2019	03/12/19-	Attribution de 3 aides « départ en classe de neige »	Président	3/12/19	Délibération et procès-verbal non concordants
2019	03/12/19-	Secours exceptionnels	Président	3/12/19	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2019	03/12/19-	Attribution d'1 aide aux familles « restaurant scolaire »	Président	3/12/19	Délibération et procès-verbal non concordants
2018	10/04/18-02	Attribution subvention amicale « Jours Paisibles »	Président	10/04/18	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV

	N° délibération	Objet	Signataire	Date du CA	Justification
2018	10/04/18-04	Attribution d'1 aide aux familles « restaurant scolaire »	Président	10/04/18	Délibération et procès-verbal non concordants
2018	03/07/2018-06	Attribution de 6 aides aux familles « restaurant scolaire »	Président	3/07/18	Délibération et procès-verbal non concordants
2018	07/18-	Indemnité accessoire DST travaux CCAS	DGS	3/07/18	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2018	11/12/2018-02	Modification budgétaire foyer	Président	11/12/18	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2018	11/12/18-07	Signature convention RGPD pour CCAS et Foyer	Président	11/12/18	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2018	11/12/18-08	Adhésion mission expérimentale médiation	Président	11/12/18	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2018	11/12/18-09	Attribution de 9 aides aux familles « restaurant scolaire »	Président	11/12/18	Délibération et procès-verbal non concordants
2018	11/12/18-10	Attribution de 4 aides « départ en classe de neige »	Président	11/12/18	Délibération et procès-verbal non concordants
2018	11/12/18-11	Attribution de 2 aides « départ en classe de neige »	Président	11/12/18	Délibération et procès-verbal non concordants
2018	11/12/18-12	Attribution d'1 aide « départ en classe de neige »	Président	11/12/18	Délibération et procès-verbal non concordants
2018	11/12/18-13	Attribution de 5 aides aux familles « restaurant scolaire »	Président	11/12/18	Délibération et procès-verbal non concordants
2018	11/12/18-14	Attribution de 3 aides « départ en classe de neige »	Président	11/12/18	Délibération et procès-verbal non concordants
2018	11/12/18-15	Attribution de 2 aides aux familles « restaurant scolaire »	Président	12/12/18	Délibération et procès-verbal non concordants
2018	11/12/18-16	Modification budgétaire	Président	13/12/18	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2018	07/18-	Indemnité accessoire DST CCAS et foyer	DGS	11/12/18	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2017	21/03/17-06	Modification tableau emplois - poste adjoint technique 20H au CCAS	Président	21/03/17	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2017	27/06/17-02	Mise en place IFSE pour agent maîtrise et adjoint technique	DGS	27/06/17	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2017	27/06/17-06	Attribution de 8 aides aux familles « restaurant scolaire »	Président	27/06/17	Délibération et procès-verbal non concordants
2017	27/06/17-05	Programme et tarif voyage à Boulogne-sur-Mer	Président	27/06/17	Délibération et procès-verbal non concordants
2017	27/06/17-07	Désignation un agent gestion paie et un pour la carrière + indemnité accessoire	DGS	27/06/17	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2017	28/11/17-07	Attribution de 6 aides aux familles « restaurant scolaire »	Président	28/11/17	Délibération et procès-verbal non concordants

	N° délibération	Objet	Signataire	Date du CA	Justification
2017	28/11/17-08	Attribution de 4 aides aux familles « restaurant scolaire »	Président	28/11/17	Délibération et procès-verbal non concordants
2017	28/11/17-09	Attribution de 6 aides « départ en classe de neige »	Président	28/11/17	Délibération et procès-verbal non concordants
2016	21/06/2016-03	Secours exceptionnels	2ème adjoint	21/06/16	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2016	21/06/2016-04	Mise en place IFSE et CIA	Président	21/06/16	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2016	21/06/2016-07	Attribution de 5 aides aux familles « restaurant scolaire »	Président	21/06/16	Délibération et procès-verbal non concordants
2016	21/06/2016-08	Attribution de 3 aides aux familles « restaurant scolaire »	Président	21/06/16	Délibération et procès-verbal non concordants
2016	01/12/16-06	Attribution de 6 aides « départ en classe de neige »	Président	1/12/16	Délibération et procès-verbal non concordants
2016	01/12/16-07	Attribution de 5 aides aux familles « restaurant scolaire »	Président	1/12/16	Délibération et procès-verbal non concordants
2016	01/12/16-08	Attribution d'une aide aux familles « restaurant scolaire »	Président	1/12/16	Délibération et procès-verbal non concordants
2016	01/12/16-09	Secours exceptionnels	Président	1/12/16	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV
2016	01/12/16-10	Création poste adjoint administratif principal 2ème et adjoint technique principal 2ème	DGS	1/12/16	Délibération non inscrite à l'ordre du jour et dans le PV

Source : chambre régionale des comptes à partir des pièces transmises par le centre communal d'action social

Annexe n° 2. Évolution de l'activité du CCAS

	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne période
Nombre d'appels annuels	1 049	874	777	816	965	896,2
Moyenne journalière hors WE	4,02	3,35	2,98	3,13	3,70	3,4
dont St Polois	321	271	268	282	330	294,4
dont extérieurs	214	233	211	193	229	216
dont mairie et services	330	240	219	243	287	263,8
Motif de l'appel lié au CCAS	676	501	430	491	683	556,2
Réorientation	373	373	347	325	282	340
Nombre de visites au CCAS	346	362	327	333	333	340,2
Moyenne journalière hors WE	1,33	1,39	1,25	1,28	1,28	1,3
dont St Polois	312	315	299	305	394	325
dont extérieurs	35	47	38	28	61	41,8
Motif venue lié au CCAS	261	271	241	308	396	295,4
Réorientation	86	91	86	25	59	69,4
Nombre aides facultatives	23	29	23	27	27	25,8
dont prêts	2	1	2	0	1	1,2
Coût annuel des aides	4 846,71	5 176,88	4 120,72	4 629	4 864	4 727,5
Coût annuel des prêts	1 289,56	158,86	466,17	0	2 640	910,9
Total	**6 136,27**	**5 335,74**	**4 586,89**	**4 629**	**7 504**	**5 638,4**
Actions sociales	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**Total**
- Coût entretien Coccinelle	4 199	4 908	3 851	4 047	3 909	4 182,8
Vente de tickets (ressources)	4 443	3 330	3 060	6 951	5 175	4 591,8
Résultat	244	- 1 578	- 791	2 904	1 266	409
- Repas des aînés (nombre)	336	272	265	265	260	279,6
Nombre de personnes au repas (Semaine Bleue - SB)	250	250	250	250	250	250
- Nombre personnes au voyage (SB)	53	53	55	55	45	52,2
- Colis (Noël)	290	303	295	311	288	297,4
- Boîtes chocolats (Noël)	180	161	155	145	131	154,4
Aide restaurant scolaire (familles)	19	16	17	16	18	17,2
Aide classe de neige (familles)	10	6	6	10	10	8,4
Camion Frigorifique (sorties)	163	157	151	152	117	148

Source : chambre régionale des comptes à partir des rapports d'activité du centre communal d'action sociale.

Chambre régionale des comptes
Hauts-de-France

RÉPONSES AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

CENTRE COMMUNAL D'ACTION SOCIALE DE SAINT-POL-SUR-TERNOISE

(Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2015 et suivants

Ordonnateurs en fonctions pour la période examinée :

- M. Maurice Louf : réponse de 6 pages.
- M. Benoît Demagny : réponse d'1 page.

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

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

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

Chambre régionale des comptes Hauts-de-France

14, rue du Marché au Filé - 62012 – Arras cedex

Adresse mél. : hautsdefrance@ccomptes.fr