Chambre régionale
des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes

COMMUNICATION

DES RAPPORTS D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

DE LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES

À L'ASSEMBLÉE DÉLIBÉRANTE

CIAS MOUTIERS DEVENU CŒUR DE TARENTAISE

À RETOURNER DANS LES MEILLEURS DÉLAIS À LA

Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes
124, Boulevard Vivier Merle
CS 23624
69503 LYON CEDEX 03

Courriel : auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr

Nom de la collectivité territoriale, de l'établissement public ou de l'organisme :

Conformément aux dispositions des articles L. 243-6 et R. 243-14 du code des juridictions financières, le présent rapport d'observations définitives sera porté à la connaissance de l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion, qui se tiendra le :

……

Le procès-verbal de la séance de l'assemblée délibérante au cours de laquelle il aura été procédé à la communication du rapport vous sera transmis aussitôt après celle-ci.

Fait à ……

Le……

Le représentant légal,

Chambre régionale
des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

CIAS CŒUR DE TARENTAISE (EX- CIAS CANTON DE MOÛTIERS)

(Département de la Savoie)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 5 juin 2026.

124-126 boulevard Vivier Merle - CS 23624 - 69503 LYON cedex 03 - T +33 4 72 60 12 12 - auvergnerhonealpes@ccomptes.fr

AVANT-PROPOS

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion du centre intercommunal d'action sociale (CIAS) « Cœur de Tarentaise », anciennement CIAS du « canton de Moûtiers », pour les exercices 2019 et suivants.

Le contrôle a été engagé par lettre du 6 mars 2025, adressée à M. Fabrice Pannekoucke, président en fonctions depuis le 14 janvier 2025, ainsi qu'à Mme Annie Leduc, présidente du 25 juin 2020 au 31 décembre 2024. Son prédécesseur, M. Pierre Forat, en a été informé par lettre du 27 mars 2025.

Ce contrôle a été mené sur pièces et sur place. L'entretien préalable à la formulation d'observations, prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 12 novembre 2025 avec M. Pannekoucke, Mme Leduc et M. Forat.

Délibéré par la chambre le 12 décembre 2025, le rapport d'observations provisoires a été notifié à M. Pannekoucke, à Mme Leduc et à M. Forat ainsi que, sous la forme d'extraits, aux tiers mis en cause. Après avoir examiné les réponses écrites reçues, la chambre a arrêté les observations définitives qui suivent, dans sa séance du 5 juin 2026.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE 7

RECOMMANDATIONS 10

INTRODUCTION 11

Le cadre d'action du CIAS jusqu'en 2025 11
L'évolution du cadre de gestion du CIAS à compter de 2025 13
Un territoire marqué par un vieillissement de la population et une situation sociale hétérogène 15
Le contrôle de la chambre 17

1 LES PRINCIPAUX ENJEUX AUXQUELS EST CONFRONTÉ LE CIAS 18

1.1 Un pilotage de l'action sociale à raffermir, des missions et activités à réajuster 18
1.1.1 Le morcellement de l'action sociale sur le territoire 18
1.1.2 Un CIAS qui n'exerce pas la plupart des missions sociales obligatoires 19
1.1.3 Les activités facultatives et leur évolution 20
1.1.4 Le non-respect du principe de territorialité 25

1.2 Un projet de groupement qui se heurte à des obstacles juridiques insuffisamment maîtrisés 28
1.2.1 L'intégration du CIAS au sein du GIAS : une situation subie plus que choisie 28
1.2.2 Les contraintes encadrant le recrutement par le GIAS 31

2 L'ANALYSE FINANCIÈRE 33

2.1 Organisation budgétaire et financière du CIAS 33
2.1.1 La structuration budgétaire du CIAS 33
2.1.2 Les flux financiers entre le SIERSS et le CIAS (jusqu'en fin 2024) 34
2.1.3 Les flux financiers actuels entre le GIAS et le CIAS 35

2.2 Le budget principal 35
2.3 Les budgets annexes 36
2.3.1 L'EHPAD « l'Arbé » 36
2.3.2 La résidence autonomie « Notre Foyer » 40
2.3.3 Le service de soins infirmiers à domicile (SSIAD) 43
2.3.4 Le service d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) 45

2.4 L'analyse financière consolidée 46
2.4.1 Un budget structurellement déficitaire, dont la situation se dégrade en fin de période 46
2.4.2 Un CIAS fragilisé par le fort déficit de l'EHPAD 48

2.4.3 Un taux d'endettement faible mais une trésorerie sous tension 48
2.4.4 Les perspectives 50
3 LA GOUVERNANCE DU CIAS 52
3.1 Le conseil d'administration 52
3.1.1 La composition 52
3.1.2 Le fonctionnement 53
3.2 L'organisation et le fonctionnement administratif du CIAS 55
3.2.1 Une rotation importante du personnel d'encadrement 55
3.2.2 Un cadre contractuel et normatif des ESSMS à actualiser et compléter 55
3.3 Les délégations 56
4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES 58
4.1 L'organisation de la fonction RH 58
4.2 L'évolution des emplois, des effectifs et de la masse salariale 59
4.2.1 Le suivi des emplois permanents et des effectifs 59
4.2.2 L'évolution des emplois et des effectifs 61
4.2.3 L'évolution de la masse salariale 63
4.3 La rémunération 64
4.3.1 La rémunération des anciens directeurs généraux des services 64
4.3.2 Des avantages en nature irréguliers 65
4.3.3 Une politique indemnitaire attractive mais au coût élevé et difficilement soutenable 66
4.3.4 Un régime indemnitaire présentant de nombreuses irrégularités 68
4.4 L'absentéisme et le recours à l'intérim 70
4.1 La formation 73
ANNEXES 75

SYNTHÈSE

Le centre intercommunal d'action sociale (CIAS) Cœur de Tarentaise, anciennement CIAS du canton de Moûtiers, est un établissement public administratif doté de la personnalité morale dont l'objet est de conduire la politique d'action sociale à l'échelle intercommunale.

Jusqu'au 1er janvier 2025, le CIAS était rattaché au syndicat intercommunal d'études et de réalisations sanitaires et sociales (SIERSS) regroupant les neuf communes composant les communautés de communes des Vallées d'Aigueblanche (CCVA) et Cœur de Tarentaise (CCCT). Depuis le 1er janvier 2025, le CIAS est rattaché à la communauté de communes Cœur de Tarentaise. Il est membre d'un groupement de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS) dénommé GIAS, aux côtés de la communauté de communes Vallée d'Aigueblanche et, depuis 2026, de la communauté de communes Val Vanoise (CCVV).

Des enjeux importants tenant à l'exercice des missions

Bien qu'aucune commune du territoire ne se soit dotée d'un centre communal d'action sociale, le CIAS n'est pas le seul acteur social sur le territoire. La chambre fait le constat d'une compétence morcelée, facteur de complexité, d'autant plus que les partenariats existants ne sont pas toujours formalisés.

Le CIAS n'exerce pas ou de manière incomplète certaines de ses missions obligatoires (pré-instruction des demandes d'admission à l'aide sociale, tenue d'un fichier nominatif des personnes bénéficiaires d'une prestation sociale résidant dans le ressort et domiciliation des personnes sans domicile stable).

S'agissant des missions facultatives, le CIAS est, depuis le transfert de la compétence petite enfance vers un service unifié constitué entre les communautés de communes du territoire en 2022, exclusivement engagé auprès des personnes âgées, dépendantes ou en situation de handicap. Il assure la gestion de services et établissements sociaux et médico-sociaux (ESSMS) soumis à tarification réglementée (EHPAD, résidence autonomie, SAAD et SSIAD) ou à une tarification librement fixée par le CIAS (portage de repas à domicile, téléalarme, accompagnement véhiculé et cuisine centrale). L'activité de l'EHPAD s'est maintenue à un bon niveau ; les autres établissements et services sociaux et médico-sociaux enregistrent un recul sur la période contrôlée. Conscient de cette réalité, le CIAS souhaite engager un plan de relance de son activité.

L'analyse des besoins sociaux a bien été réalisée, mais elle n'a pas donné lieu à la rédaction d'une feuille de route, support d'une politique sociale pour le territoire. Le CIAS devra, dans le cadre du GIAS nouvellement créé, définir un projet social concret et structuré, en lien avec les différents acteurs de l'action sociale sur le territoire, intégrant une vision stratégique sur les coûts et le maintien de ses différentes activités facultatives.

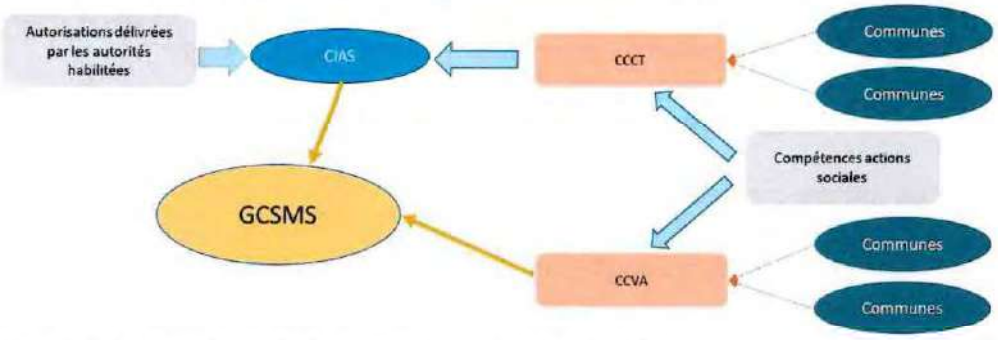
En tant qu'établissement public local, le CIAS est soumis au principe de territorialité en vertu duquel il doit contenir son action sur son territoire et au profit de ses habitants. Jusqu'en 2024, il n'avait compétence pour intervenir que sur les neuf communes adhérentes au SIERSS. Depuis 2025, il n'est pas censé exercer ses missions en dehors du territoire de la communauté de communes Cœur de Tarentaise (CCCT) à laquelle il est rattaché. Or, tant les autorisations délivrées par les autorités de tutelle que les interventions effectuées par le SAAD, le SSIAD et

l'ESAD méconnaissent ce principe, le CIAS offrant ses services aux résidents des communautés de communes de la Vallée d'Aigueblanche (CCVA) et de Val Vanoise (CCVV), ainsi qu'à deux communes relevant de deux autres intercommunalités.

Une transformation de la gouvernance à achever, en concertation avec ses partenaires institutionnels

En 2024, une transformation profonde de la gouvernance du CIAS a été engagée avec la dissolution du SIERSS et la création du GIAS, dont le CIAS est membre aux côtés de la CCVA depuis le 1er janvier 2025. La CCVV a rejoint ce groupement en 2026.

Schéma n° 1 : Organisation du GIAS dont le CIAS est membre (en 2025)



Source : chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes.

Ce groupement constitue un cadre innovant de nature à créer une nouvelle dynamique et faciliter l'élaboration d'une politique sociale cohérente sur le territoire. Il est susceptible de permettre une simplification de la gouvernance et la résolution d'une partie de la problématique liée au principe de territorialité.

Cette nouvelle gouvernance a toutefois été instaurée de manière précipitée, sans concertation suffisante avec l'ensemble des partenaires institutionnels, comme en témoigne le retard dans la dissolution du SIERSS, ainsi que la mise à disposition prématurée de personnels du CIAS vers le GIAS.

Par ailleurs, le projet initial des élus consistant à transférer au groupement, agissant pour le compte de plusieurs intercommunalités membres, la gestion de l'ensemble des activités jusqu'alors assurées par le CIAS, s'est heurté à des obstacles juridiques. D'une part, il s'est avéré nécessaire de maintenir l'existence d'un CIAS. En effet, en l'état du droit, les intercommunalités ne sont pas habilitées à assurer directement la gestion des établissements sociaux ou médicaux-sociaux. Elles ne peuvent le faire que par l'intermédiaire d'un CIAS. Une application stricte de ce cadre législatif aurait même dû conduire chaque intercommunalité souhaitant intégrer le groupement, à le faire par l'intermédiaire de son propre CIAS. Cette configuration aurait néanmoins conduit au maintien au sein du groupement, de plusieurs établissements publics dépourvus d'activité substantielle. D'autre part, l'objectif de simplification poursuivi se heurte à l'impossibilité, pour un groupement de statut public, d'employer directement des fonctionnaires.

Une situation financière préoccupante

Le CIAS du Cœur de Tarentaise gère un budget principal et quatre budgets annexes (SSIAD, SAAD, résidence-autonomie, EHPAD). Son financement reposait sur des contributions communales, remplacées en 2025 par des participations des communautés de communes, avec une augmentation significative de la contribution par habitant (passée de 41,08 € en 2019, à 55,65 € en 2024 et 100 € en 2025) pour compenser les déficits croissants, liés notamment à la hausse de la masse salariale, associée à des taux d'occupation insuffisants dans plusieurs des services et établissements proposés.

La situation financière globale du CIAS se dégrade en fin de période de contrôle et la capacité d'autofinancement (CAF) est négative à partir de 2023 (- 0,5 M€ cette année-là, puis - 0,3 M€ en 2024) en dépit d'une augmentation des participations des communes de 0,38 M€ entre 2019 et 2024. Le CIAS souffre notamment du déficit particulièrement préoccupant de l'EHPAD, en dépit du versement de subventions émanant du budget principal du CIAS (224 744 € sur la période) et d'un soutien accru des autorités de tutelle sur les derniers exercices.

Le CIAS présente un taux d'endettement faible mais une trésorerie sous haute tension ayant nécessité la souscription en 2024 et 2025 de trois lignes de trésorerie (pour un montant total de 1,7 M€ contre seulement 0,25 M€ de nouvel emprunt). Cette situation a également justifié une demande de soutien financier exceptionnel auprès du conseil départemental et de l'ARS. Ce dernier lui a accordé une aide exceptionnelle de 0,35 M€ en décembre 2025.

Conscient de la forte dégradation de sa situation financière, le CIAS a élaboré un plan de retour à l'équilibre 2025-2030, visant à sécuriser son exploitation à court terme et à engager des réformes structurelles pour rétablir durablement l'autofinancement. La chambre recommande au CIAS de consolider cette démarche en mettant en place, en lien avec ses partenaires institutionnels (ARS et département), un contrat de retour à l'équilibre financier.

Une gestion des ressources humaines volontariste mais coûteuse et entachée de quelques irrégularités

Le service des ressources humaines est bien structuré, même s'il doit encore achever les fiches de procédure en les priorisant et réviser les lignes directrices de gestion. S'agissant des effectifs, ils sont globalement en baisse sur la période 2019-2024 (- 14 % en effectifs budgétaires et – 8 % des effectifs présents au 31 décembre en équivalents temps plein - ETP) alors que la masse salariale augmente pour sa part de plus de 29 % sur la même période. Cette augmentation résulte pour partie de différentes mesures décidées au niveau national mais aussi d'une revalorisation locale du régime indemnitaire, destinées à rendre l'emploi plus attractif.

Quelques irrégularités ont été relevées au cours du contrôle concernant les conditions de recrutement et de rémunération de certains directeurs généraux des services, des avantages en nature et le régime indemnitaire, au sujet duquel la chambre formule plusieurs recommandations.

Enfin, s'agissant des absences, le CIAS se distingue des autres centres communaux ou intercommunaux d'action sociale par un taux bas (de l'ordre de 8 % en 2024 contre plus de 13 % au niveau national), témoignant de l'efficacité des mesures préventives et incitatives mises en œuvre par le CIAS. Pour autant, les coûts de l'intérim restent importants et suggèrent l'existence de leviers d'action organisationnels.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (régularité) : Exercer les missions sociales obligatoires prévues par le CASF.

Recommandation n° 2. (performance) : Définir un projet social concret et structuré, en lien avec les différents acteurs de l'action sociale sur le territoire, intégrant une vision stratégique sur le maintien des différentes activités facultatives du CIAS.

Recommandation n° 3. (régularité) : Veiller à la cohérence entre le périmètre d'intervention des services – incluant actuellement les communes d'Aime-la-Plagne et de Bourg-Saint-Maurice – et le principe de territorialité, qui ne permet pas au groupement dont le CIAS est membre d'intervenir en dehors des communes membres des communautés de communes de la Vallée d'Aigueblanche (CCVA), Val Vanoise (CCVV) et Cœur de Tarentaise (CCCT).

Recommandation n° 4. (performance) : Élaborer, en lien avec l'ARS et le département, un contrat de retour à l'équilibre financier reposant sur un plan d'actions opérationnel et chiffré, adapté aux besoins du territoire et à ses capacités de financement.

Recommandation n° 5. (régularité) : Assurer, en lien avec la CCCT, le respect des règles d'élection des administrateurs et vice-présidents telles que fixées par les articles L. 123-6 et R. 123-29 du CASF.

Recommandation n° 6. (régularité) : Actualiser et compléter la documentation réglementairement prescrite pour ses ESSMS.

Recommandation n° 7. (performance) : Actualiser les lignes directrices de gestion des ressources humaines au vu de la création du GIAS.

Recommandation n° 8. (régularité) : Mettre fin aux irrégularités du régime indemnitaire au regard du cadre réglementaire fixé par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

Recommandation n° 9. (régularité) : Mettre un terme au versement de la prime irrégulière de fin d'année.

INTRODUCTION

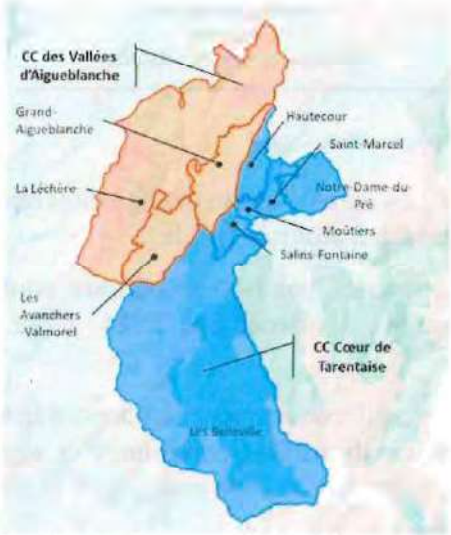
Le cadre d'action du CIAS jusqu'en 2025

Un centre communal d'action sociale (CCAS) est un établissement public administratif communal, doté de la personnalité morale, chargé d'exercer les missions sociales visées par l'article L. 123-4 du code de l'action sociale et des familles (CASF). Il anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune. La création d'un CCAS est obligatoire dans les communes de plus de 1 500 habitants, et facultative en deçà de ce seuil. Le CCAS est géré par un conseil d'administration et présidé par le maire.

Un centre intercommunal d'action sociale (CIAS) est un établissement public administratif doté de la personnalité morale, créé par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) pour conduire la politique d'action sociale à l'échelle intercommunale, à la place ou en complément des centres communaux d'action sociale[1].

En 1966, les communes de Grand-Aigueblanche, Hautecour, La Léchère, les Avanchers-Valmorel, Les Belleville, Moûtiers, Notre-Dame-du-Pré, Saint-Marcel et Salins-Fontaine ont créé le syndicat intercommunal d'études et de réalisations sanitaires et sociales (SIERSS) afin d'exercer leurs compétences sociales en commun. Le SIERSS a créé le CIAS du canton de Moutiers. Celui-ci a été rattaché au SIERSS jusqu'en 2025[2], puis à la communauté de communes Cœur de Tarentaise.

Carte n° 1 : Les communes adhérentes au SIERSS



Source : Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes.

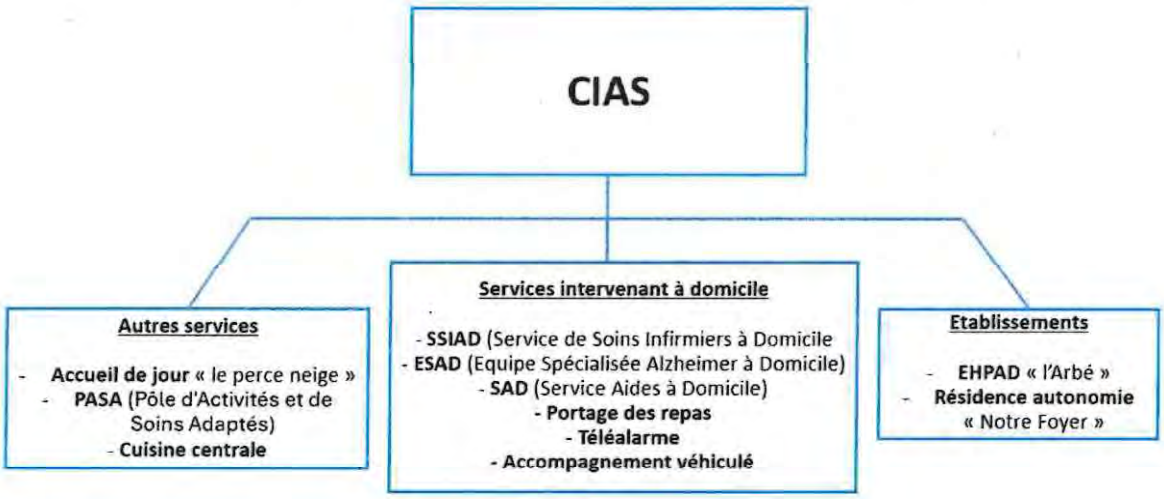
[1] Article L. 123-4-1 du code de l'action sociale et des familles.

[2] La loi NOTRé du 7 août 2015 réserve la possibilité de créer un CIAS aux seuls EPCI à fiscalité propre. Ceux créés avant l'entrée en vigueur de la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale par des syndicats intercommunaux peuvent continuer à fonctionner lorsque la compétence d'action sociale leur a été transférée par les communes membres. C'était le cas du CIAS du canton de Moutiers, rattaché avant 2005 au syndicat intercommunal d'études et de réalisations sanitaires et sociales (SIERSS).

En effet, dans les années 2000, les communes membres du SIERSS se sont également regroupées au sein des deux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre distincts : la communauté de communes des Vallées d'Aigueblanche (CCVA) créée à compter du 2 janvier 2002, d'une part, et la communauté de communes Cœur de Tarentaise (CCCT) créée à compter du 1er janvier 2010, d'autre part.

Le CIAS du canton de Moûtiers est chargé de l'animation de l'action sociale (gestion d'établissements et de services) en faveur des personnes âgées, dans une moindre mesure des personnes en situation de handicap. Jusqu'en 2022, il était également en charge de la petite enfance. À cette date, le service de la petite enfance a été transféré à la communauté de communes Cœur de Tarentaise (CCCT)[3].

Schéma n° 2 : Les établissements et services proposés par le CIAS (2025)[4]



Source : Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes.

En 2024, le CIAS comptait 126 emplois permanents budgétaires. Les charges et produits de gestion s'élevaient en fin d'exercice à environ 10 M€.

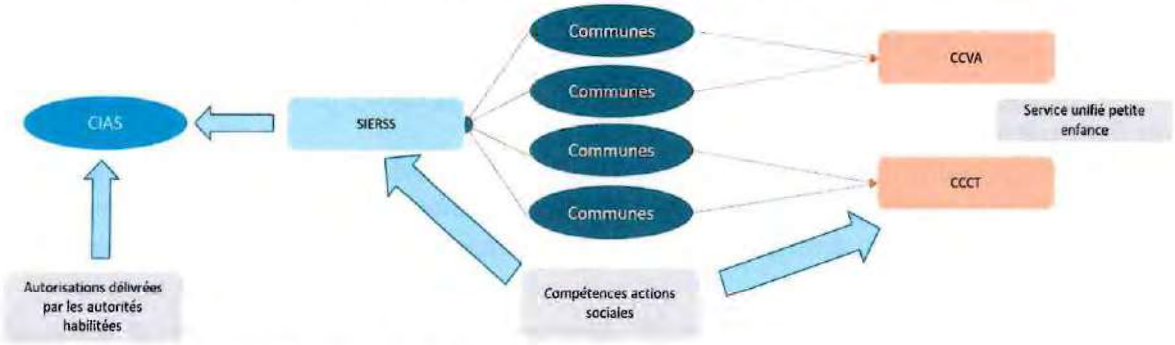
Trois présidents se sont succédés pendant la période contrôlée : M. Forat jusqu'au 25 juin 2020, Mme Leduc jusqu'au 31 décembre 2024 et M. Pannekoucke depuis le 1er janvier 2025.

Le SIERSS représentait les neuf communes membres, définissait la politique sociale, votait, percevait et gérait les participations des communes et supervisait l'exécution de la politique sociale. Quant au CIAS, il détenait les autorisations d'exploitation des établissements et services et en assurait la gestion.

[3] Dans le cadre d'un service unifié avec la communauté de communes des vallées d'Aigueblanche (CCVA).

[4] Une fusion des services SSIAD et SAAD est en cours, pour donner lieu à la création d'un SAD mixte.

Schéma n° 3 : L'organisation de la compétence action sociale sur le territoire du SIERSS après transfert de la compétence petite enfance (2023-2024)



Source : Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes.

L'évolution du cadre de gestion du CIAS à compter de 2025

Dès la fin des années 2010, ce modèle d'organisation a montré ses limites. La gouvernance relevait un désintérêt croissant des élus communaux pour le fonctionnement du SIERSS, provoquant des difficultés pour réunir le quorum lors des réunions du comité syndical. Par ailleurs, la création de nouveaux établissements et services, notamment l'EHPAD en 2013, a impliqué un renforcement des services du CIAS pour répondre aux attentes des usagers. Le rôle du syndicat intercommunal s'est progressivement amoindri, conduisant les élus à envisager une refonte de la gouvernance.

Envisagée dès juillet 2023, la constitution d'un groupement de coopération[5] rassemblant la CCCT et la CCVA est abandonnée en mars 2024[6], faute d'accord entre les communautés de communes sur les questions de fiscalité. Néanmoins, à l'automne 2024, *« soucieuses de mener à bien le chantier de l'évolution institutionnelle du SIERSS / CIAS avant la fin du mandat 2020-2026 »*, les assemblées délibérantes du CIAS et de la CCVA ont délibéré en vue de la constitution d'un groupement de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS), nommé Groupement intercommunal d'action sociale (GIAS), qui est venu modifier la gouvernance de la structure qui ne correspondait plus au cadre législatif et réglementaire applicable au secteur[7].

Les groupements de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS)

Le GCSMS, créé par la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, constitue l'un des instruments de coopération et de structuration du secteur social et médico-social. Il permet à ses membres, quel que soit leur statut juridique, de rassembler et gérer en commun tout ou partie de leurs activités sociales et médico-sociales en lien éventuellement avec un ou plusieurs établissements sanitaires. Le GCSMS poursuit un but non lucratif. Il rend

[5] En application des articles L. 312-7 et R. 312-194-1 du CASF ; instruction ministérielle N° DGAS/5D/2007/309 du 03 août 2007.

[6] Procès-verbal du conseil d'administration du CIAS du 27 mars 2024, section « Questions diverses ».

[7] Depuis la loi Notré de 2015, les CIAS nouvellement créés étant obligatoirement rattachés à un EPCI à fiscalité propre et ne pouvant donc plus être rattachés à un syndicat intercommunal, la gouvernance du CIAS du canton de Moûtiers, sans être illégale, intervenait dans un environnement législatif et réglementaire inadapté.

possible la mutualisation de moyens, de services ou d'équipements entre professionnels des secteurs sociaux et médico-sociaux et sanitaires, entre ces professionnels, les établissements et services sociaux et médico-sociaux dotés de la personnalité morale ou les personnes morales publiques ou privées qui en sont gestionnaires et des établissements de santé.

Le GCSMS est doté de la personnalité morale et sa nature juridique publique ou privée est fixée par ses membres ; toutefois :
- il est nécessairement de droit public lorsqu'il est composé exclusivement de personnes de droit public ou de personnes de droit public et d'une personne exerçant une profession de santé ;
- il est nécessairement de droit privé lorsqu'il est composé exclusivement de personnes de droit privé.

Les règles de gouvernance et de fonctionnement sont définies par la convention constitutive du groupement adoptée dans des termes identiques par l'autorité compétente de chaque membre. Une fois signée, la convention est transmise, par tout moyen donnant date certaine à sa réception, à l'autorité ou l'une des autorités compétentes du ressort du siège du groupement, dont relève le domaine d'activité du groupement. Le groupement jouit de la personnalité morale à compter de la date de réception de la déclaration. La constitution du groupement donne lieu à publication au recueil des actes administratifs de l'autorité compétente.

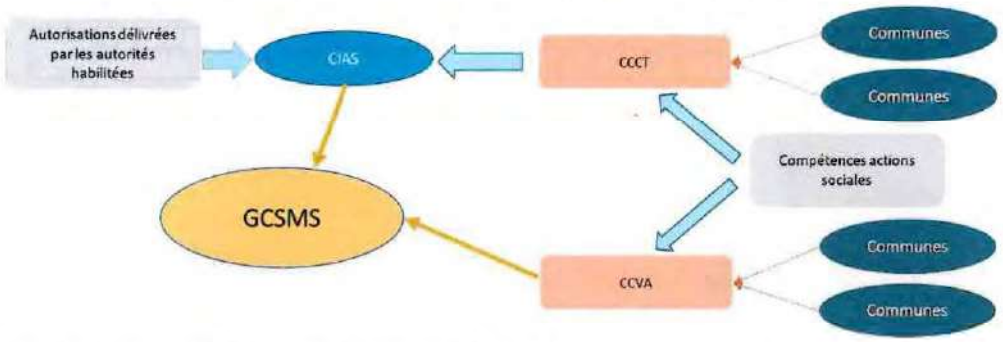
Le groupement a été créé par convention constitutive en date du 10 décembre 2024, puis un arrêté préfectoral du 31 décembre 2024, visant les délibérations concordantes du comité syndical et des conseils municipaux des communes membres, a mis fin à l'exercice des compétences du SIERSS[8].

Le GIAS réunit depuis le 1er janvier 2025 la CCVA et le CIAS du « canton de Moûtiers », désormais rattaché à la CCCT et appelé CIAS « Cœur de Tarentaise ». Son périmètre s'est élargi en janvier 2026 avec l'intégration de la communauté de communes voisine de Val Vanoise[9].

[8] Pour éviter une situation mettant en péril le fonctionnement des services et établissements, le choix a été fait de procéder à une dissolution du syndicat en deux temps, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-26 II° du CGCT. C'est ainsi que l'arrêté préfectoral du 31 décembre 2024 a mis un terme à l'exercice des compétences du syndicat sans en prononcer la dissolution. Par une délibération du 30 juin 2025, le comité syndical du SIERSS a adopté le compte administratif et le compte de gestion 2024 et transféré l'actif et le passif aux communes. Le montage envisagé ayant été invalidé par la direction départementale des finances publiques (versement du solde de trésorerie du SIERSS aux communes qui sont tenues de le reverser sous forme de subvention au GIAS), les services préfectoraux ont demandé au SIERSS d'adopter une nouvelle délibération. Cette délibération a été prise le 30 septembre 2025. Les délibérations conformes des conseils municipaux ont été adoptées en octobre et novembre 2025 et l'arrêté préfectoral prononçant la dissolution du SIERSS devrait être prochainement rendu, près d'un an après la cessation de ses activités.

[9] La communauté de communes de Val Vanoise située à l'est du territoire rassemble les communes de Bozel, Bride-les-Bains, Champagny-en-Vanoise, Courchevel, Feissons-sur-Salins, Le Planay, Les Allues, Montagny et Pralognan-la-Vanoise.

Schéma n° 4 : Organisation du GIAS dont le CIAS est membre (en 2025)



Source : chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes.

Le GIAS dispose d'un projet stratégique qui ne contient toutefois aucune étude d'impact ni aucune évaluation chiffrée des coûts et avantages induits par cette nouvelle gouvernance, ce qui aurait pourtant été de bonne pratique.

Conformément à sa convention constitutive, le GIAS est administré pas une assemblée générale composée de quatre représentants titulaires[10] et deux suppléants pour chaque membre et présidé par un administrateur élu en son sein par l'assemblée générale. Le 6 janvier 2025, l'assemblée générale du GIAS a désigné la présidente sortante du CIAS comme administratrice à titre transitoire, jusqu'au renouvellement complet des exécutifs communautaires.

Un territoire marqué par un vieillissement de la population et une situation sociale hétérogène

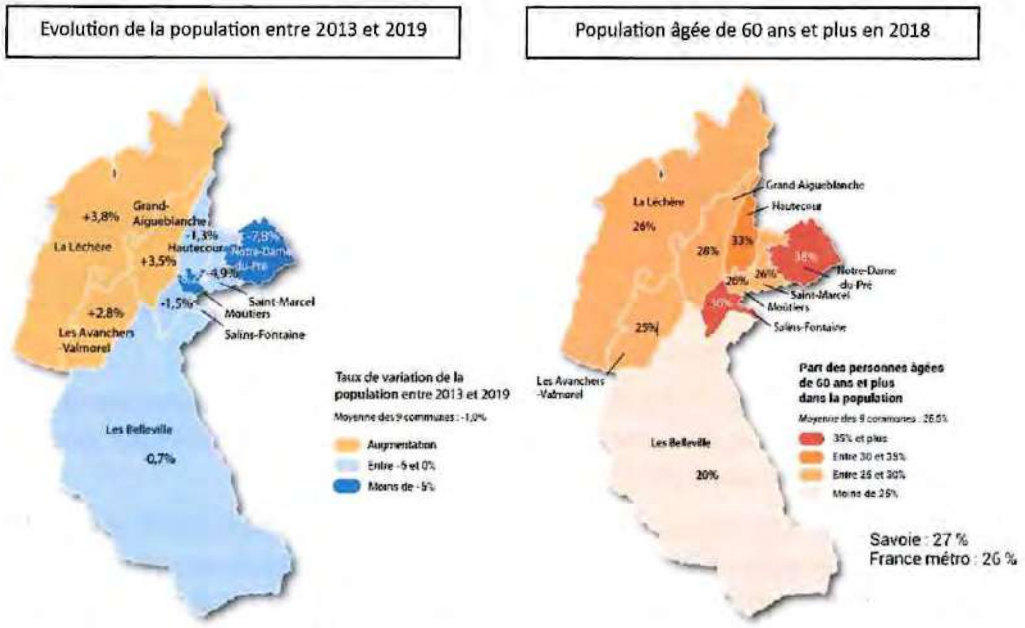
Le territoire du SIERSS, d'une superficie de 461 km² pour une population de près de 17 000 habitants, se situe dans la vallée de la Tarentaise, au centre-est du département de la Savoie (voir annexe). Il connaît un léger recul démographique[11].

La part de la population âgée de 60 ans et plus parmi la population totale est de 26 % en moyenne en 2018 (chiffres retenus dans le cadre de l'analyse des besoins sociaux réalisée en 2022), semblable à celle constatée aux niveaux départemental et national, mais ce taux varie suivant les communes (de 20 % aux Belleville à 38 % à Notre-Dame-du-Pré, par exemple).

[10] Si l'ensemble des représentants peuvent participer aux débats, seuls les représentants légaux des membres - ou leur représentant - peuvent voter. Depuis début 2026, les décisions sont donc prises à trois voix (celles des présidents de la CCVA, CCVV et du CIAS).

[11] Passant de 16 543 en 2011 à 16 167 habitants en 2022.

Carte n° 2 : Tendances démographiques des territoires intercommunaux



Source : Analyse des besoins sociaux du territoire - juin 2022.

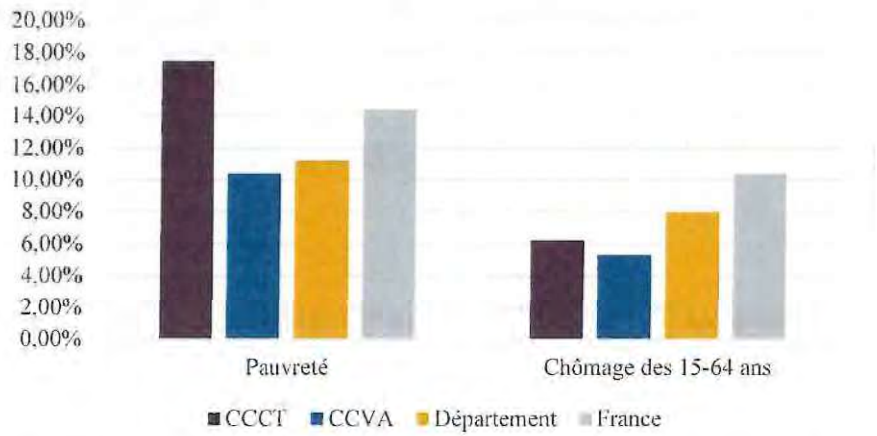
Les projections d'évolution effectuées sur la période 2018-2033[12] prévoient une évolution de + 24 % du nombre de personnes âgées de 60 à 74 ans et de + 46 % des 75 ans et plus. Les enjeux démographiques consisteront à renforcer la capacité des territoires à attirer les actifs et à s'adapter aux besoins d'une population vieillissante.

Le territoire de la CCCT se caractérise par une économie fortement orientée vers l'agriculture et le tourisme hivernal. Il accueille, sur le territoire de la commune des Belleville, trois stations de ski intégrées au domaine des Trois Vallées (Val-Thorens, Les Menuires et Saint-Martin-de-Belleville), offrant un accès direct aux 600 kilomètres de pistes de l'ensemble du domaine.

La CCVA se distingue par une économie diversifiée, marquée par une prédominance du secteur tertiaire, qui représente 62 % des emplois. Cette dynamique repose principalement sur trois piliers : le tourisme, les équipements publics structurants et les zones d'activités économiques. Le secteur de la construction occupe également une place significative, concentrant 17,5 % des emplois.

[12] Projections effectuées à l'occasion de la réalisation de l'analyse des besoins sociaux en 2022.

Graphique n° 1 : Une situation sociale contrastée[13]



Source : Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes d'après données INSEE 2021.

La proportion de ménages fiscaux imposés au sein des deux intercommunalités (55,4 % pour la CCCT et 56,7 % pour la CCVA) se situe à un niveau comparable à la moyenne départementale (57,8 %), tout en demeurant supérieure à celle observée à l'échelle de la France métropolitaine (53,4 %).

Le contrôle de la chambre

Le contrôle de la chambre s'inscrit dans le cadre d'une enquête thématique régionale sur la gestion des services sociaux du bloc communal à travers l'action des CIAS et CCAS. La chambre s'est intéressée aux services et établissements du CIAS avant d'en analyser la gouvernance, la situation financière et la gestion des ressources humaines depuis 2019. Ont donc été exclus de l'enquête le contrôle de la commande publique et du respect des normes d'hygiène, d'accessibilité et de sécurité au sein des établissements, de même que la qualité de la prise en charge des résidents dans chacune des structures d'accueil portées par le CIAS.

[13] Le seuil de pauvreté est fixé par convention à 60 % du niveau de vie médian de la population.

1 LES PRINCIPAUX ENJEUX AUXQUELS EST CONFRONTÉ LE CIAS

1.1 Un pilotage de l'action sociale à raffermir, des missions et activités à réajuster

1.1.1 Le morcellement de l'action sociale sur le territoire

En dépit de l'absence de CCAS sur les neuf communes du territoire[14], le CIAS n'est pas le seul porteur de l'action sociale sur le territoire. En effet, plusieurs initiatives sont menées simultanément par le CIAS, les établissements publics de coopération intercommunale, les communes, ainsi que par le secteur associatif et privé.

Schéma n° 5 : Les offres de services sociaux sur le territoire



Source : CIAS (étude externe 2024).

Concernant les établissements, la résidence autonomie du CIAS est relativement isolée mais dix-sept EHPAD sont recensés dans un rayon de trente kilomètres autour de celui géré par le CIAS. De la même manière, pour les services à domicile, si le CIAS est le seul service de soins infirmiers à domicile (SSIAD) à pouvoir intervenir sur le territoire du canton de Moûtiers, d'Aime-la-Plagne et de Bourg-Saint-Maurice, cinq services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) coexistent avec celui géré par le CIAS. Le SAAD proposé par l'ADMR de Savoie est celui qui a assuré le plus d'heures en 2024 (57 % du total des heures réalisées par

[14] Alors même qu'en l'état de la législation, des CCAS doivent obligatoirement demeurer si le CIAS ne porte pas toute l'action sociale sur le territoire (ce qui est le cas d'espèce puisque le CIAS n'exerce pas certaines missions obligatoires et que ses établissements et services sont presque exclusivement dédiés aux personnes âgées).

l'ensemble des SAAD), suivi par le CIAS (25 %), l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée « Vers Toi » (16 %) et trois SAAD gérés par des associations (2 %). [15]

La répartition des compétences sociales entre ces différents acteurs du territoire peut prendre la forme de relations contractuelles ou de partenariats non formalisés, ce qui complexifie davantage la lecture des rôles de chacun. Le CIAS reconnaît ainsi par exemple avoir conclu un *« accord non écrit »* avec l'ADMR d'Aigueblanche et celui de Bozel concernant leurs territoires d'intervention respectifs[16].

À cette diversité d'acteurs s'ajoute l'absence de politique sociale clairement définie par le CIAS. En effet, la chambre relève qu'aucune feuille de route définissant les objectifs de la politique d'action sociale n'a été établie à la suite de la réalisation de l'analyse des besoins sociaux par le CIAS en 2022. La nécessité d'une meilleure coordination et d'un pilotage plus structuré est pourtant réelle. Elle est d'ailleurs soulignée par une étude de préfiguration d'un service ou pôle de cohésion sociale au sein du CIAS, établie en 2024 par un cabinet externe dans le prolongement de l'analyse des besoins sociaux. Aucune suite n'a été apportée à cette étude. Face à ce constat, l'ancienne vice-présidente du SIERSS a choisi de démissionner de ses fonctions expliquant, lors du conseil d'administration du CIAS du 27 mars 2024 que, *« malgré un important travail d'explication, la compétence « cohésion sociale » ne correspond à aucune réalité de travail (...) »*.

La chambre constate ainsi que l'absence de politique sociale structurée et le morcellement des acteurs freinent la mise en place d'une action sociale cohérente et efficace sur l'ensemble du territoire. La création récente du GIAS pourrait être l'occasion, pour ces différents acteurs, de se réunir et mieux définir leurs actions respectives.

1.1.2 Un CIAS qui n'exerce pas la plupart des missions sociales obligatoires

Les missions facultatives et obligatoires des CCAS et CIAS

En application de l'article L. 123-5 du CASF, les CCAS et CIAS sont chargés d'animer une action générale de prévention et de développement social.

Leur intervention prend la forme de « missions facultatives » (prestations financières ponctuelles, aides alimentaires, sociales ou matérielles, gestion de divers services ou établissements) et de « missions obligatoires », imposées par la loi.

Au titre des « missions obligatoires », le CIAS est tenu de participer à l'instruction des demandes d'aide sociale légale en établissant les dossiers et en les transmettant aux autorités compétentes pour décision (L. 123-5 du CASF)[17], tenir à jour un fichier nominatif des

[15] Source ARS 73.

[16] Le dernier rapport d'activité du SAAD indique ainsi que *« dans les faits, le service n'intervient pas dans les communes autour de Bozel (communauté de communes Val Vanoise), et intervient peu dans les communes autour d'Aigueblanche (communauté de communes Vallée d'Aigueblanche). En effet, un accord non écrit est intervenu en son temps entre le CIAS et l'ADMR pour réserver le territoire des communes de Grand Aigueblanche, La Léchère et les Avanchers-Valmorel à l'ADMR d'Aigueblanche et celles de Val Vanoise à l'ADMR de Bozel »*.

[17] L'article L. 131-1 du CASF fait du centre communal ou intercommunal d'action sociale, lorsqu'il existe, le guichet unique pour le dépôt et la pré-instruction des demandes d'admission à l'aide sociale, hors aide sociale à l'enfance et aide médicale de l'État.

personnes bénéficiaires d'une prestation sociale (R. 123-6 du CASF) et assurer la domiciliation des personnes sans domicile stable (L. 264-1 du CASF). Il doit également réaliser une analyse des besoins sociaux.

Concernant les missions obligatoires, à l'exception de l'analyse des besoins sociaux du territoire, le CIAS ne les exerce pas, ou de manière incomplète. Or, aucun CCAS n'est présent le territoire pour réaliser ces missions en lieu et place du CIAS.

Interrogées par la chambre sur l'exercice de ces missions obligatoires (hors analyse des besoins sociaux), les neuf communes ont répondu de manière divergente (voir annexe), traduisant un manque de cohérence et de lisibilité. Certaines ont ainsi indiqué participer à l'instruction des dossiers de demande d'aide sociale ainsi qu'à la domiciliation des personnes sans domicile stable[18], tandis que d'autres ont déclaré qu'il s'agissait de missions exercées par le CIAS. Il est apparu en outre, qu'en raison de cette confusion, il n'existe pas sur le territoire de fichier des bénéficiaires d'une prestation sociale complet et à jour.

La chambre recommande au CIAS de lever toute ambiguïté en prenant en charge l'exercice des missions que la loi lui confie, pour l'ensemble des communes de son ressort territorial.

En réponse aux observations provisoires formulées par la chambre, l'ordonnateur a pris acte de l'exercice partiel de certaines de ses missions obligatoires et s'est engagé à initier une démarche de mise en conformité avec les dispositions du CASF qui devrait être mise en œuvre à compter de 2027.

Recommandation n° 1. (régularité) : Exercer les missions sociales obligatoires prévues par le CASF.

1.1.3 Les activités facultatives et leur évolution

1.1.3.1 Une action centrée sur les personnes âgées

Le conseil d'administration du CIAS a délégué le pouvoir aux président, vice-président et vice-président délégué d'attribuer des prestations. Pourtant, la chambre fait le constat qu'aucune prestation ou aide facultative n'a été attribuée par le CIAS depuis 2019.

Jusqu'en 2022, le CIAS assurait plusieurs missions[19] relevant de la compétence petite enfance. Cette compétence a été depuis transférée à la CCCT dans le cadre d'un service unifié

[18] En théorie pourtant, les délégations de pouvoirs octroyées aux président, vice-président et vice-président délégué visent la « *délivrance, refus de délivrance et résiliations des élections de domicile mentionnés à l'article L. 264-2 du CASF* ».

[19] Crèche familiale « sucre d'orge », multi accueil « le patio des mômes », le relais assistants maternels « les P'tits pas », la micro-crèche « Tournicoti », lieu enfants-parents « Courtis ».

avec la CCVA. L'action du CIAS est depuis principalement orientée vers les personnes âgées et, dans une bien moindre mesure, à quelques personnes porteuses de handicap[20].

L'EHPAD « L'Arbé » situé à Grand-Aigueblanche[21], est un établissement de 77 places habilitées à l'aide sociale à l'hébergement dont 12 en unité de soins spécifiques Alzheimer (USSA) et 12 en unité pour personnes handicapées vieillissantes. Trois places en accueil temporaire, permettant d'accompagner une personne âgée pour une durée limitée à trois mois maximum par an, sont également ouvertes.

L'accueil de jour « Le perce neige » installé dans les locaux de l'EHPAD, peut accueillir six personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer ou de maladies apparentées en journée, du lundi au vendredi. L'EHPAD propose également depuis le 1er juin 2025, un pôle d'activités et de soins adaptés qui peut accueillir des résidents de l'EHPAD, atteints de la maladie d'Alzheimer ou d'autres maladies neuro-dégénératives. Il accueillait sept résidents en octobre 2025 mais pourrait accueillir à terme jusqu'à 14 bénéficiaires.

Enfin, les bâtiments de l'EHPAD accueillent la cuisine centrale du CIAS qui assure la fourniture de repas pour les établissements, pour le service de portage de repas à domicile également assuré par le CIAS et des services extérieurs (structures destinées à la petite enfance[22] ainsi que l'ADMR de Bozel).

La résidence autonomie « Notre foyer » est située à Salins-Fontaine[23]. Elle a une capacité d'accueil de 70 places pour 60 appartements. Elle accueille les personnes autonomes de plus de 60 ans, seules ou en couple, dans des logements privatifs. Des services d'animation, de lingerie et de restauration leur sont proposés.

Le service de soins infirmiers à domicile (SSIAD) est composé d'aides-soignantes qui, sous la responsabilité d'une infirmière coordinatrice, peuvent accompagner jusqu'à 53 personnes âgées et 4 en situation de handicap dans certains gestes de la vie quotidienne en effectuant des soins infirmiers et de confort sur prescription médicale. Au sein de ce service, l'équipe spécialisée Alzheimer à domicile (ESAD), est amenée à assister à leur domicile jusqu'à 10 personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer ou de maladies apparentées.

Le service d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) est destiné aux personnes de plus de 60 ans ou atteintes d'un handicap ayant besoin d'une aide régulière ou ponctuelle pour les actes de la vie quotidienne. À l'inverse des établissements et du SSIAD, et bien que constituant aussi un établissement et service social et médico-social (ESSMS)[24], le nombre de bénéficiaires du SAAD n'est pas encadré par arrêté.

---

[20] Seules quelques personnes handicapées non vieillissantes bénéficient des services du CIAS (SSIAD) et la convention constitutive du GIAS évoque en particulier dans son objet la prise en charge des personnes âgées sans mention des personnes handicapées non vieillissantes.

[21] Communauté de communes des Vallées d'Aigueblanche.

[22] Association bellevilloise de l'enfance (crèche, centre de loisirs et structure petite enfance « mini pouss ») ; multi-accueil Am stram gram sur Chambéry ; Multi accueil « les Croes de Bozel ».

[23] Communauté de communes Cœur de Tarentaise.

[24] Les établissements et services sociaux et médico-sociaux, régis par l'article L. 312-1 du Code de l'action sociale et des familles, sont définis comme des établissements et services, dotés ou non d'une personnalité morale propre, accueillant et accompagnant des personnes vulnérables en leur délivrant des prestations à domicile ou dans une structure de prise en charge. Ils sont soumis à une procédure d'autorisation, délivrée par le directeur général de l'agence régionale de santé et / ou le président du département, qui définit notamment la capacité

Une réforme nationale a prévu la fusion, d'ici le 31 décembre 2025, des services SAAD et SSIAD en un SAD mixte[25]. En avril 2026, l'instruction du dossier de création de SAD mixte était toujours en cours d'instruction par les autorités de tutelle. En effet, l'ARS précise dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, que le dossier a été déposé au nom du GIAS et non du CIAS, qui était porteur des autorisations pour le SAAD et le SSIAD. L'arrêté d'autorisation du SAD mixte est donc conditionné à la cession préalable des autorisations au GIAS (voir *infra*).

Le CIAS propose également des services qui ne sont pas des ESSMS :

- le portage de repas à domicile ;
- le service téléalarme qui fonctionne différemment selon qu'il est destiné aux résidents des établissements ou des usagers à domicile. En effet, lorsque ce service est assuré pour les résidents des établissements (EHPAD et résidence autonomie), les prestations sont, dans le cadre d'un marché public, assurées par une société qui les facture au CIAS. S'agissant des usagers à domicile, le CIAS joue le rôle d'intermédiaire commercial avec cette-même société avec laquelle il a signé une « convention de partenariat ». En pratique, la société reverse alors une commission au CIAS pour chaque abonnement souscrit via cette collaboration (pour un total de 1 571 € en 2024). La chambre relève qu'alors que le CIAS a fait le choix de ne pas opérer ce service, que ce soit en régie ou de façon externalisée par la conclusion d'un marché public, son intervention auprès des usagers au profit de la société crée une distorsion de la concurrence qu'il éviterait en transmettant une information neutre et complète sur l'ensemble des solutions de téléalarme accessibles sur le territoire ;
- le service d'accompagnement véhiculé fait l'objet d'une convention de partenariat arrivant à échéance en octobre 2025 avec l'association des bénévoles de l'accompagnement véhiculé du canton de Moûtiers qui lui apporte à titre gratuit.

1.1.3.2 Une activité dynamique pour l'EHPAD mais en baisse pour les autres établissements et services

L'EHPAD et l'accueil de jour, présentent des taux d'occupation satisfaisants. Le taux d'occupation global de l'EHPAD, incluant hébergement permanent et hébergement temporaire, se situe autour de 91 % en moyenne sur la période 2021-2024 ce qui est conforme à la moyenne départementale[26], ainsi qu'au taux d'occupation retenu dans le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens[27], à savoir 97 % pour l'hébergement permanent et 80 % pour l'hébergement temporaire. L'accueil de jour présente en fin de période un taux d'occupation (80,2 %) meilleur

---

d'accueil autorisée et l'habilitation à l'aide sociale. Ils font l'objet de contrôles et suivi par ces autorités de tutelle, visant à garantir la qualité des services, la protection des usagers et la bonne utilisation des fonds publics puisque leur financement repose sur une articulation entre fonds publics et contributions des usagers.

[25] Décret n° 2023-608 du 13 juillet 2023.

[26] Source : département de Savoie. La moyenne du taux d'occupation global des EHPAD de Savoie se situe autour de 92 % (93,2 % pour l'hébergement permanent et 63,7 % pour l'hébergement temporaire).

[27] Le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens, prévu à l'article L. 313-11 du CASF, est conclu entre le CIAS et les autorités de tutelle. Il vise à réaliser un diagnostic des ESSMS, identifier leurs objectifs, moyens et modalités de financement sur plusieurs années.

que la moyenne départementale (fixée à 68,1 %) mais encore légèrement inférieur au taux d'occupation fixé dans le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (82 %).

À l'inverse, la résidence autonomie et les autres services proposés par le CIAS affichent une activité en baisse, à l'exception de la cuisine centrale dont le nombre de repas a progressé de 62 %. Le CIAS affirme ne pas disposer de liste d'attente dans la mesure où des places sont disponibles dans chacun de ses établissements et services.

Bien qu'il s'agisse de l'unique résidence autonomie dans un rayon de 30 kilomètres, les logements de la résidence autonomie peinent toujours à se remplir. Ce manque d'attrait peut trouver son origine dans la vétusté du bâtiment pour lequel le département de la Savoie a, en 2022 puis en 2025, renouvelé l'autorisation sous réserve de la réalisation de travaux visant à rendre l'établissement conforme à la réglementation. Dans les années à venir, le taux d'occupation devrait être encore diminué par la réalisation de ces travaux qui pourraient toutefois, à terme, permettre de gagner de nouveaux résidents. L'ouverture du nouveau bâtiment est prévue en 2029.

L'activité du SSIAD a diminué de 40 % sur la période 2019-2024. En 2024, elle a été bien moindre que l'objectif fixé par l'ARS (8 588 journées réalisées contre 13 759 journées prévisionnelles). Pour l'expliquer, le CIAS met en avant dans son dernier rapport d'activité, des difficultés en matière de ressources humaines ainsi qu'un territoire montagneux qui allonge les temps de déplacement.

L'activité du SAAD a également diminué de 40 % sur la période[28]. Selon le dernier rapport d'activité, le taux de réalisation des plans d'aide n'était que de 41,8 % en 2024 ce qui signifie que moins de la moitié des prestations d'aides planifiées[29] ont été délivrées à leurs bénéficiaires.

Tableau n° 1 : Mesure de l'activité

Établissement ou service	Indicateur	2019	2020	2021	2022	2023	2024
EHPAD L'Arbé	Taux d'occupation HP*	99,04 %	94,16 %	95,93 %	83,09 %	94,02 %	97,62 %
	Taux d'occupation HT*	75,07 %	37,07 %	15,34 %	35,71 %	58,45 %	81,33 %
Accueil de jour Le perce-neige	Taux d'occupation (hors absences)	59,19 %	22,15 %	69,70 %	80,52 %	74,15 %	72,94 %
	Taux d'occupation (incluant les absences de toutes durées)	59,19 %	22,15 %	69,70 %	80,52 %	81,34 %	80,16 %
Résidence autonomie Notre Foyer	Taux d'occupation	95 %	91,35 %	72,25 %	60,59 %	72,00 %	72 %
SSIAD	Nbre de bénéficiaires	39	38	44	33	38	47

[28] L'activité de l'ESAD présente une évolution moins défavorable (- 13,3 %).

[29] Allocation personnalisée d'autonomie, prestation de compensation du handicap, allocation de solidarité aux personnes âgée et aide sociale à l'hébergement.

Établissement ou service	Indicateur	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	Nbre de journées	13 308	12 493	9 998	8 030	7 551	7 893
SAAD	Nbre d'heures réalisées	23 306	18 622	16 095	12 036	12 239	13 967
ESAD	Nbre de bénéficiaires	20	12	62	67	51	65
	Nbre d'interventions	802	586	790	740	474	695
Portage de repas	Nbre de bénéficiaires	129	145	130	126	128	106
	Nbre de repas	18 245	18 235	17 083	16 980	17 067	14 901
Service téléalarme	Nb de bénéficiaires	58	31	40	46	51	53
Accompagnement véhiculé	Nb de bénéficiaires	41	19	31	37	40	39
	Nb de trajets A/R	1 482	594	1 154	1 222	1 277	1 314
Cuisine centrale	Nb de repas	29 889	19 137	27 357	35 020	48 786	48 307

** Incluant les journées de présence réelle et les absences de 72 heures et plus pour convenance personnelle ou hospitalisation.*
Source : CIAS et ERRD (annexes 9A-D) pour l'EHPAD et l'AJ.

Cette baisse d'activité ne paraît pas résulter d'une diminution des besoins sur le territoire. En effet, l'analyse des besoins sociaux mettait en évidence un vieillissement de la population locale, laissant entrevoir une demande croissante en matière d'accompagnement des personnes âgées[30].

Le CIAS précise à ce sujet que ses activités ont chuté en 2020 avec le COVID et qu'il n'a « *toujours pas terminé de reconstruire les activités* ». Interrogé par la chambre sur la stratégie mise en œuvre pour améliorer ses taux d'occupation, le CIAS a évoqué plusieurs pistes parmi lesquelles : le renforcement de la visibilité de son action ; le développement de la coopération avec les acteurs sanitaires, médico-sociaux et les collectivités partenaires du territoire ; un meilleur repérage et suivi des usagers potentiels. Il a par ailleurs indiqué avoir ouvert en 2025 de nouvelles tournées pour les services à domicile.

Au regard des conséquences financières significatives engendrées par le déclin de son activité (voir *infra*), la chambre recommande au CIAS de définir un projet social concret et structuré, en lien avec les différents partenaires porteurs de l'action sociale sur le territoire et d'y intégrer une vision stratégique sur l'ensemble de ses activités facultatives, devant passer par une analyse précise des coûts de revient et des besoins du territoire. Pour ce faire, la chambre a incité le CIAS à candidater à l'étude nationale des coûts SAD, en cours de réalisation par l'agence nationale référente pour la réalisation d'étude de coûts dans le secteur sanitaire et médico-sociale (l'ATIH), sans savoir si le CIAS l'a finalement intégrée.

La chambre encourage par ailleurs le CIAS à mettre rapidement en place les différentes mesures destinées à relancer les activités qu'il entend conserver. La chambre l'invite enfin à

[30] Selon l'analyse des besoins sociaux, 46,7 % des personnes pourraient avoir plus de 60 ans en 2043 contre 33,1 % au plan national.

poursuivre la refonte complète de son site internet. En effet, bien qu'il ait été utilement enrichi depuis le rapport d'observation provisoires de la chambre, seules quelques délibérations du conseil d'administration du CIAS de janvier et février 2026 ont été mises en lignes, ce qui s'avère insuffisant au regard des obligations de publicité dématérialisée prescrites depuis le 1er juillet 2022 (ordonnance n° 2021-1310 et décret n° 2021-1311 du 7 octobre 2021).

En réponse aux observations provisoires formulées pas la chambre sur les activités facultatives du CIAS, l'ordonnateur a fourni un plan d'action à 6 ans, établi en juin 2025, articulé autour de cinq axes (mise en conformité juridique, diagnostic stratégique, élaboration du projet social, plan de transformation des activités et pilotage stratégique et gouvernance). Il s'agit toutefois d'un document de travail, unilatéralement établi et qui n'a pas été validé par l'assemblée délibérante[31].

Recommandation n° 2. (performance) : Définir un projet social concret et structuré, en lien avec les différents acteurs de l'action sociale sur le territoire, intégrant une vision stratégique sur le maintien des différentes activités facultatives du CIAS.

1.1.4 Le non-respect du principe de territorialité

Le principe de territorialité[32] limite l'action des CCAS et CIAS aux seuls habitants de leurs territoires respectifs. Sa portée concrète varie selon les services : si l'accueil en hébergement permanent fait des résidents des habitants du territoire, les services à domicile ou les accueils de jour doivent en revanche être strictement réservés aux habitants du territoire.

S'agissant du CIAS du canton de Moûtiers, son territoire était, jusqu'au 31 décembre 2024, celui des neuf communes membres du SIERSS, soit les seules communes membres de la CCVA et de la CCCT. Depuis le 1er janvier 2025, le CIAS n'a plus vocation à intervenir hors du territoire de la CCCT à laquelle il est juridiquement et administrativement rattaché (voir *infra*).

Pourtant, l'extension des limites territoriales du canton administratif de Moûtiers en 2015 – regroupant désormais les 18 communes de la CCVA, CCCT et CCVV[33] - a emporté une

[31] Seul un plan de retour à l'équilibre réduit, dénué de données chiffrées, a été adopté le 20 octobre 2025 par l'assemblée délibérante.

[32] L'application de ce principe de spécialité territoriale découle de la nature juridique des centres d'action sociale qui sont des établissements publics administratifs locaux (article L. 123-6 du CASF). Une foire aux questions relative à la réforme des services autonomie à domicile, élaborée en juin 2025 par la Direction générale de la cohésion sociale, précise que le régime des autorisations des services d'autonomie à domicile « *n'a pas pour effet de remettre en cause le champ de compétence territoriale communale d'un CCAS* » et rappelle que les autorisations délivrées doivent coïncider avec le territoire communal ou intercommunal auquel le CCAS ou le CIAS sont rattachés.

[33] Jusqu'au redécoupage cantonal de 2014, le territoire d'intervention du CIAS coïncidait avec celui de la division administrative du canton de Moûtiers. Depuis 2015, le territoire dit du « canton de Moûtiers » au sens de division administrative, ne regroupe plus seulement 9 mais 18 communes. Il s'étend dont sur un territoire plus étendu que celui relevant de la compétence du CIAS Le redécoupage cantonal intervenu est sans incidence sur le territoire d'intervention du CIAS, celui-ci étant lié non pas au canton mais au territoire du syndicat intercommunal puis à celui de l'EPCI (CCCT) auxquels il a été successivement rattaché.

extension de la portée conférée aux autorisations des services médico-sociaux du CIAS[34]. Dès lors, tant les autorisations délivrées par l'ARS et le conseil départemental, que les interventions du CIAS, mettent en évidence une action qui dépasse son champ de compétence territoriale intercommunale.

1.1.4.1 Un régime d'autorisation qui méconnaît le principe de territorialité pour ouvrir l'accès aux services à une population plus large

S'agissant du SAAD, la rédaction de l'autorisation délivrée en juillet 2009 par le département pour une durée de 15 ans ne permettait pas de définir avec certitude si elle couvrait l'ensemble du territoire du SIERSS ou seulement les communes actuelles[35] des Belleville, Hautecour, Moûtiers, Notre Dame-du-Pré, Saint Marcel et Salins-Fontaine, composant le territoire de la CCCT. Le CIAS et le département ont considéré que l'autorisation couvrait le canton administratif de Moûtiers, ce qui correspondait alors à la compétence territoriale du CIAS.

Une nouvelle autorisation délivrée le 1er avril 2025 vise un périmètre plus large que la précédente autorisation puisqu'il recouvre le territoire de l'ex-SIERSS (communes de la CCVA et de la CCCT) et celui de la CCVV. Si l'arrêté indique qu'il s'agit *« des communes du périmètre du CIAS [...] au moment de la signature de l'arrêté »*, cette affirmation est inexacte puisque le CIAS n'était censé pouvoir intervenir à cette date que sur le territoire de la CCCT (voir *infra*). Par ailleurs, cet arrêté mentionne un effet rétroactif au 31 décembre 2024 ; ce caractère rétroactif, irrégulier s'agissant d'un acte administratif, n'a pas suffi à assurer une continuité avec la précédente autorisation dont le terme arrivait au 20 juillet 2024. Le SAAD a donc fonctionné pendant plusieurs mois sans être couvert par une autorisation.

S'agissant du périmètre des soins infirmiers à domicile (SSIAD) il recouvrait, depuis une extension de 2008 et jusqu'en septembre 2024, le territoire des communes membres du SIERSS et de la CCVV[36]. L'ESAD créé en 2018, couvrait un périmètre plus large comprenant le territoire du SIERSS et de la CCVV auxquels s'ajoutaient les communes d'Aime-la-Plagne et de Bourg-Saint-Maurice[37]. Le périmètre fixé par l'arrêté de la directrice de l'ARS du 25 septembre 2024 reste inchangé, à l'exception de la commune de Bozel qui ne figure plus dans l'annexe.

Interrogée par la chambre, l'ARS a indiqué que l'exclusion de la commune de Bozel relève d'une erreur formelle qui doit être corrigée par l'autorité ayant pris l'acte via l'adoption d'un nouvel arrêté.

Là encore, le périmètre d'autorisation est contraire au principe de territorialité. Toutefois, le SSIAD du CIAS est en l'état le seul service autorisé à intervenir sur ce territoire. Un respect strict du principe de territorialité entraînerait donc la création d'une zone blanche pour les soins infirmiers à domicile.

---

[34] Voir pour illustrer cette modification l'introduction du rapport d'activité du SAAD pour 2024 qui établit clairement un lien entre la modification du découpage cantonal intervenue en 2014 et la compétence territoriale du service médico-social.

[35] Désignées dans la décision sous le terme « Implantation ».

[36] L'autorisation vise le canton de Bozel dont le territoire correspond à celui de la CCVV.

[37] Communauté de communes les Versants d'Aime et communauté de communes Haute-Tarentaise.

En conclusion, la chambre note que les autorisations délivrées pour le SAAD, le SSIAD et l'ESAD sont contraires au principe de territorialité. En effet, elles couvrent le territoire de la CCVV[38] mais aussi des communes de deux autres intercommunalités pour lesquelles le CIAS n'a jamais été territorialement compétent.

1.1.4.2 Des interventions qui dépassent les limites des deux intercommunalités

En pratique, il apparaît que chacun de ces services est effectivement intervenu hors du périmètre territorial de la CCCT et de la CCVA.

Ainsi, s'agissant du SAAD, la chambre, s'appuyant sur les données de l'ARS, relève des interventions en 2024 en dehors du périmètre du SIERSS, qui était alors l'intercommunalité de rattachement du CIAS[39]. La même année, 32 % des 47 bénéficiaires du SSIAD résidaient dans une des communes membres de la CCVV, hors périmètre du SIERSS. Concernant l'accueil de jour créé en 2013, le CIAS en permet l'accès bien-au-delà de sa compétence territoriale et deux des onze patients accueillis au 31 décembre 2024 ne résidaient pas sur le territoire du SIERSS.

Loin de constituer une part résiduelle de l'activité des services gérés par le CIAS, ces interventions hors du territoire du SIERSS ont engendré des coûts supportés par le syndicat et donc par les contribuables des communes membres et ce, sans contrepartie des communes bénéficiaires. Le financement de ces services par les partenaires (ARS et département) ne règle toutefois pas la question des coûts de structure.

1.1.4.3 Perspectives

En réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, le CIAS indique avoir engagé un processus de mise en conformité avec les autorités de tutelle qui ont formulé un accord de principe du transfert des autorisation détenues par le CIAS au GIAS, sous réserve notamment de l'admission de la CCVV au sein du GIAS. Dès lors, l'activité du GIAS peut couvrir le territoire de ses membres qui sont, depuis le 1er janvier 2026, le CIAS (rattaché à la CCCT), la CCVA et la CCVV.

Les communes d'Aime-la-Plagne et de Bourg-Saint-Maurice, qui ne sont pas dans le périmètre des communautés de communes membres du groupement, ne devraient toutefois toujours pas être couvertes, alors que les habitants ont accès aux services de l'ESAD et de l'accueil de jour. Sur ce point, le CIAS mentionne trois pistes à l'étude (conventions territoriales, extension du périmètre du GCSMS, ajustement des autorisations).

L'ARS confirme que le CIAS a engagé une démarche de cession des autorisations au profit du GIAS. Elle reconnait la pertinence de la réorganisation engagée *« notamment au regard de la nécessaire cohérence du périmètre territorial d'intervention, tout en subordonnant la décision définitive à la réalisation de plusieurs mesures de sécurisation juridique et organisationnelle »*. Aussi, selon l'agence, *« la situation relevée par la juridiction ne traduit*

---

[38] Qui n'était pas membre du GIAS avant le 1er janvier 2026.

[39] Sur les communes de Bozel, Les Allues, Brides-les-Bains et Champagny-en-Vanoise.

pas une méconnaissance durable du principe de territorialité, mais correspond à une phase transitoire de réorganisation ». S'agissant des communes d'Aime-la-Plagne et de Bourg-Saint-Maurice, elle considère la conclusion de conventions de partenariat comme une solution pertinente.

Recommandation n° 3. (régularité) : Veiller à la cohérence entre le périmètre d'intervention des services – incluant actuellement les communes d'Aime-la-Plagne et de Bourg-Saint-Maurice – et le principe de territorialité, qui ne permet pas au groupement dont le CIAS est membre d'intervenir en dehors des communes membres des communautés de communes de la Vallée d'Aigueblanche (CCVA), Val Vanoise (CCVV) et Cœur de Tarentaise (CCCT).

1.2 Un projet de groupement qui se heurte à des obstacles juridiques insuffisamment maîtrisés

1.2.1 L'intégration du CIAS au sein du GIAS : une situation subie plus que choisie

Au vu de l'essoufflement du SIERSS, une évolution de la gouvernance a été engagée. Deux études ont été menées par l'agence alpine des territoires (AGATE)[40] : l'une en septembre 2019, portant sur l'évolution du SIERSS, et l'autre en novembre 2023 portant sur la révision de la gouvernance. Plusieurs solutions ont été envisagées : le maintien du SIERSS et du CIAS avec une nouvelle gouvernance et des statuts mis à jour, la coexistence de deux CIAS, chacun rattaché à une communauté de communes (un CIAS ne pouvant être rattaché qu'à une seule communauté de communes) ou la création d'un groupement de coopération sociale et médico-sociale.

Le projet initialement envisagé était de faire adhérer les deux intercommunalités (CCCT et CCVA) à un groupement de coopération reprenant les missions du CIAS. Cette organisation offrait en effet un cadre propice à la simplification de la gouvernance et permettait d'envisager, à terme, l'intégration de nouveaux membres, dans une perspective de coordination renforcée de l'action sociale territoriale.

Ce scénario n'a pas pu prospérer au vu du cadre législatif, les services préfectoraux rappelant l'impossibilité pour une commune ou un EPCI d'assurer la gestion de certains établissements sociaux et médico-sociaux (ESSMS), notamment les services visant les personnes âgées ou handicapées, sans passer par un établissement public (CCAS, CIAS ou établissement public de santé)[41]. Les services de la préfecture en concluaient que deux

[40] Association savoyarde d'ingénierie territoriale créée en 2018 à l'initiative des élus de Savoie pour accompagner les collectivités locales dans leurs projets d'aménagement, de développement et de gestion.

[41] Article L. 315-7 du CASF.

communautés de communes ne pouvaient pas adhérer à un groupement de coopération pour la gestion d'ESSMS, sans passer par des CIAS[42].

Cette solution passant par la mise en place de deux CIAS, l'un rattaché à la CCCT et l'autre à la CCVA, préconisée par les services préfectoraux en octobre 2023, semblait la seule juridiquement acceptable[43]. Les deux CIAS auraient pu ensuite s'associer pour constituer un groupement. Ce n'est toutefois pas la solution qui a été retenue, au motif avancé que *« cette solution conduirait à remettre en question toutes les mutualisations opérées depuis plusieurs années »*[44].

Au vu de la volonté des élus[45] de constituer un groupement de coopération - sans passer par la création préalable de deux CIAS - et de l'impossibilité de créer un groupement composé des seules communautés de communes, l'ensemble des acteurs s'est engagé à l'automne 2024 vers une solution intermédiaire, à savoir la constitution d'un groupement constitué du CIAS et de la CCVA.

La dissolution du SIERSS a été retardée après invalidation par la DDFIP, du montage initialement envisagé. Par ailleurs, la cessation d'activité du syndicat, aurait dû impliquer la dissolution du CIAS et le retour de la compétence sociale et médico-sociale vers les communes membres du syndicat. Le SIERSS et les neuf communes membres ont toutefois fait voter, par leur organe délibérant le rattachement du CIAS à la CCCT concomitamment à la fin des compétences du syndicat[46].

Malgré son rattachement à une seule des deux intercommunalités, le CIAS a maintenu ses activités à l'identique, sur le même périmètre géographique, ce qui contrevient au principe de spécialité territoriale (voir *supra*) autant qu'aux règles de transfert de compétences entre les communes et les EPCI. En effet, les communes membres de la CCVA ne pouvaient pas décider le transfert du CIAS à une intercommunalité extérieure de même que la CCVA ne pouvait déléguer l'exercice de sa compétence en matière d'action sociale à un CIAS relevant d'un autre EPCI.

Afin de remédier à ces difficultés insuffisamment anticipées, des démarches ont été engagées auprès des autorités de tutelle, afin que les autorisations de gestion des établissements soient cédées du CIAS vers le GIAS et que ce dernier obtienne, de l'ARS et du département, une autorisation d'exploitation pour le SAD mixte[47].

---

[42] Cette position est conforme à celle développée dans une réponse parlementaire publiée le 17 janvier 2023 qui rappelle, en application de l'article L. 315-7 du CASF, que les établissements mentionnés au 6° de l'article L. 312-1 du CASF, parmi lesquels figurent les EHPAD, ne peuvent être gérés directement par des collectivités ou leurs groupements et que, conformément à l'article L. 315-1 du même code, *« les interventions à but social et médico-social des personnes morales de droit public sont, soit des établissements publics autonomes, soient créés et gérés par des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale ou des établissements publics de santé »*.

[43] Il est à noter que cette solution a été évoquée mais écartée dans le rapport AGATE de 2023.

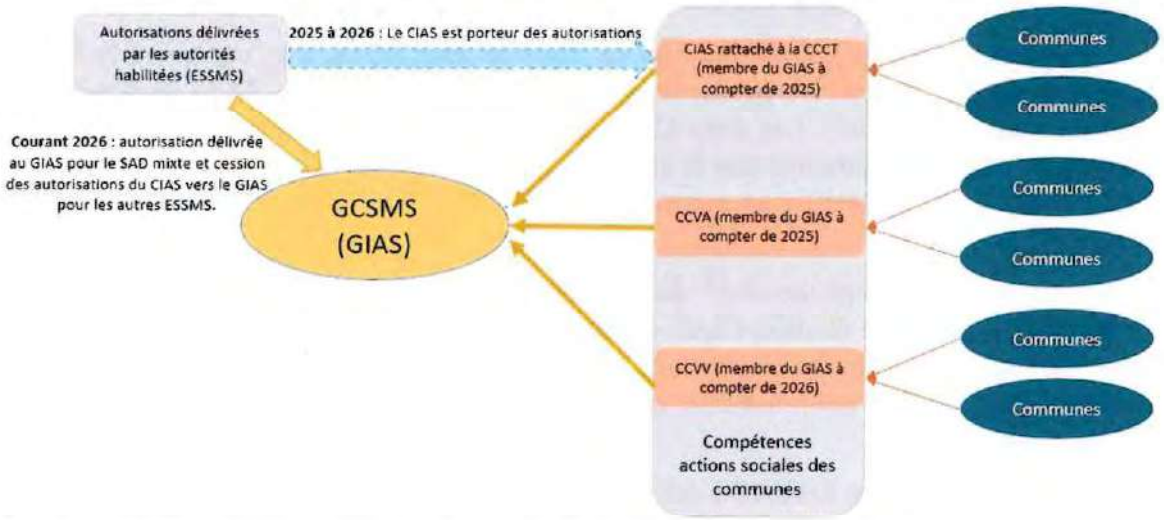
[44] Source : délibération des communes, du CIAS et de la CCVA.

[45] Soutenus par l'ARS du fait de la réponse apportée à terme à la problématique de la spécialité territoriale.

[46] L'organe délibérant de la CCCT a redéfini son intérêt communautaire afin de permettre le rattachement du CIAS à l'EPCI.

[47] Il y a transfert des activités du CIAS vers le GIAS en deux temps, activités tarifées d'une part et activités non tarifées d'autre part (téléalarme, portage de repas et accompagnement véhiculé), ce qui constitue un facteur de complexité et de perte de lisibilité.

Schéma n° 6 : Organisations transitoire 2025 et cible 2026 du GIAS*



** En traits pointillés, l'organisation mise en œuvre pendant la période transitoire.*
Source : Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes.

Les autorités de tutelles ont donné leur accord pour la cession des autorisations du CIAS au profit du GIAS par courrier du 22 janvier 2026, sous réserve du respect de trois conditions cumulatives.

La première consiste à intégrer la CCVV au groupement, dans le but de régler une partie des atteintes au principe de territorialité soulignées par la chambre, ce qui a été réalisé début 2026[48] (voir *supra*).

Il a par ailleurs été demandé à ce que le CIAS soit maintenu dans sa qualité de membre du groupement (GIAS). Les autorités de tutelle considèrent en effet que, « *conformément aux dispositions de l'article L.312-7 du code de l'action social et des familles, le groupement intervenant « à la demande de ses membres », le CIAS porteur initial des autorisations doit demeurer membre du groupement, quelle que soit la modalité retenue* » rappelant « *qu'il n'est pas juridiquement possible de construire un portage ou une exploitation d'autorisations par un GIAS sans la présence des membres porteurs initiaux* ». En validant le montage proposé par le CIAS et le groupement, les autorités de tutelle semblent admettre que la présence d'un CIAS au sein du groupement permet à ce dernier d'intervenir sur le territoire de l'ensemble de ses membres, quand bien même ce périmètre excède celui du CIAS, seul porteur des autorisations. Or, la chambre observe qu'une application stricte de la réglementation actuelle encadrant les autorisations d'exploitation des établissements sociaux et médico-sociaux (ESSMS) et les groupements de coopération sociale et médico-sociale devrait conduire chaque intercommunalité souhaitant s'associer au groupement, à disposer d'un CIAS pour porter les autorisations, ensuite transférées et exploitées par le GIAS[49]. Cette situation conduirait

[48] Adhésion prise en compte suivant avenant n°1 à la convention constitutive du GCSMS, signé par le GIAS et ses membres, à l'exception du CIAS, l'avenant ayant été signé par la CCCT auquel il est rattaché.

[49] La chambre estime en effet que, si un groupement de coopération peut, en application de l'article L. 312-7 du CASF, devenir titulaire d'une autorisation ou exploiter l'autorisation délivrée à l'un de ses membres, il ne peut le faire qu'à la demande et pour le compte de ses membres. Or, les EPCI ne peuvent, conformément à

néanmoins, en pratique, à maintenir au sein du groupement plusieurs CIAS dénués d'activités réelles, en contradiction avec l'objectif de simplification et rationalisation recherché. Les textes actuels ne facilitent donc pas la gestion des ESSMS à une échelle plus large que l'intercommunalité.

Les autorités de tutelle ont enfin demandé l'adoption d'un protocole à la convention constitutive du GIAS, signé par le groupement et ses membres, conformément à l'article R. 312-194-8 du CASF[50]. Afin de remplir cette dernière condition, un protocole a été adopté le 3 février 2026. Il n'a toutefois pas été signé par le CIAS, mais par la CCCT à laquelle il est rattaché. En l'état, il circonscrit les missions du groupement aux seuls établissements sociaux et médico-sociaux (ESSMS) à savoir l'EHPAD, la résidence autonomie, le SAAD et le SSIAD (qui constituent en réalité dorénavant un SAD mixte). Il prévoit par ailleurs la mobilisation de moyens humains, financiers et organisationnels présentés comme *« nécessaires »* et *« adaptés »*, sans toutefois être assortis de données chiffrées. Enfin, ce protocole mentionne une date effective du transfert des autorisations au 1er janvier 2026, *« à compter de laquelle le GCSMS exerce les missions confiées dans le cadre des autorisations transférées »* alors que les arrêtés de cession d'autorisation étaient toujours en cours d'instruction début avril 2026.

Aussi, si la situation juridique proposée remédie à certaines irrégularités relatives au principe de territorialité relevées dans le rapport provisoire de la chambre, elle reste confuse, notamment en ce qui concerne les membres signataires du protocole et l'effectivité du transfert des autorisations.

1.2.2 Les contraintes encadrant le recrutement par le GIAS

Une autre difficulté rencontrée pour aboutir à l'organisation souhaitée tient au fait que le GIAS ne peut pas recruter directement des agents titulaires de la fonction publique territoriale[51]. Seul le recrutement direct d'agents contractuels de droit public (s'agissant d'un groupement de droit public) est possible, étant précisé que le statut de ces agents[52] doit faire l'objet d'une analyse et d'une anticipation par l'employeur.

Aussi, lorsque la reprise des activités du CIAS par le GIAS sera autorisée, la masse salariale correspondant aux agents titulaires du CIAS (environ un tiers des effectifs au 31 décembre 2024) restera portée par celui-ci. La chambre rappelle au CIAS que la priorité doit être donnée au recrutement d'agents titulaires en vertu de l'article L. 311-1 du CGFP.

Elle relève par ailleurs que le calendrier de mise à disposition de personnel n'a pas été respecté. Une évolution législative récente[53] prévoit la mise à disposition de plein droit et sans

---

l'article L. 315-7 du même code, gérer directement les ESSMS qui accueillent des personnes âgées ou qui leur apportent à domicile une assistance, sans passer par un CIAS ou un établissement public de santé. Un groupement composé de ces mêmes EPCI et qui n'est pas un établissement public, ne semble donc, pas plus que ses membres, pouvoir gérer les ESSMS.

[50] Selon cet article, *« ce protocole décrit notamment l'objet de la mission, en lien avec les schémas d'organisation sociale et médico-sociale, les moyens qui y sont consacrés, le calendrier de réalisation et les modalités d'information des membres du groupement sur les étapes de mise en œuvre »*.

[51] Selon les termes de l'article R. 312-194-14 du CASF.

[52] Fonction publique territoriale ou hospitalière.

[53] Article L. 312-7 du CASF modifié par la loi du 8 avril 2024 portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir et de l'autonomie, entré en vigueur le 1er janvier 2025.

limitation de durée, avec convention de mise à disposition, des agents territoriaux titulaires et contractuels exerçant, au sein d'un établissement membre d'un groupement, une mission qui a été transférée au groupement. Or, une convention de mise à disposition a été signée entre le CIAS et le GIAS le 15 avril 2025, pour une prise d'effet au 1er juillet 2025, alors même que les activités du CIAS n'ont pas encore été officiellement transférées au GIAS, ce qui illustre la désorganisation dans laquelle la nouvelle gouvernance se met en place.

En conclusion, bien que le projet imaginé - transfert des autorisations d'exploitation des ESSMS au groupement (GIAS), corrélé à l'extension territoriale du groupement par l'intégration des trois intercommunalités – constitue un outil de mutualisation intéressant tout en réglant l'essentiel des difficultés juridiques tenant au non-respect du principe de spécialité territoriale, il s'est heurté à des problématiques qui auraient pu être davantage anticipées en concertation avec l'ensemble des acteurs (ARS, conseil départemental, DDFIP et préfecture). La chambre observe que la réglementation actuelle ne permet pas d'atteindre pleinement l'objectif de simplification recherché puisqu'elle contraint chaque intercommunalité souhaitant s'associer à un groupement de coopération social et médico-social, pour l'exploitation d'établissements et services sociaux et médico-sociaux, à disposer d'un CIAS dont le seul objet est de porter les autorisations exploitées par le groupement, qui n'a pas la possibilité de recruter directement des agents titulaires.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le CIAS gère plusieurs établissements sociaux et médico-sociaux (EHPAD, résidence autonomie, SSIAD, SAAD) et d'autres services non tarifés (portage de repas, téléalarme, accompagnement véhiculé, cuisine centrale). En revanche, il ne remplit pas pleinement ses missions obligatoires, ce qu'il conviendra de régulariser.

L'EHPAD présente un taux d'occupation tout à fait satisfaisant, mais le reste des activités est globalement en baisse ce qui constitue un enjeu central pour le CIAS dont la situation financière se dégrade.

Dans le même temps, la chambre relève que le CIAS intervient, sur la base d'autorisations délivrées par le département et l'ARS, sur un périmètre géographique excédant sa stricte compétence territoriale (territoire de la communauté de communes Cœur de Tarentaise). Cette situation doit être corrigée, en lien avec le groupement de coopération sociale et médico-sociale (GIAS) dont le CIAS est membre depuis le 1er janvier 2025, aux côtés de la communauté de communes de la Vallée d'Aigueblanche et, plus récemment, celle de Val Vanoise.

Ce groupement offre un cadre nouveau qui pourrait favoriser la définition d'une politique sociale coordonnée entre les différents acteurs de l'action sociale du territoire, tout en préservant les mutualisations réalisées.

Il se heurte toutefois à des difficultés juridiques, insuffisamment anticipées et qui compromettent l'objectif de simplification poursuivi. Le projet initial, consistant à créer un groupement composé exclusivement d'intercommunalités, a ainsi dû être révisé. En effet, la réglementation actuelle impose le maintien de CIAS, dont le rôle se limite en pratique à porter les autorisations ensuite transférées au groupement et exploitées par celui-ci, ainsi qu'à mettre à disposition les agents titulaires que le groupement ne peut recruter.

2 L'ANALYSE FINANCIÈRE

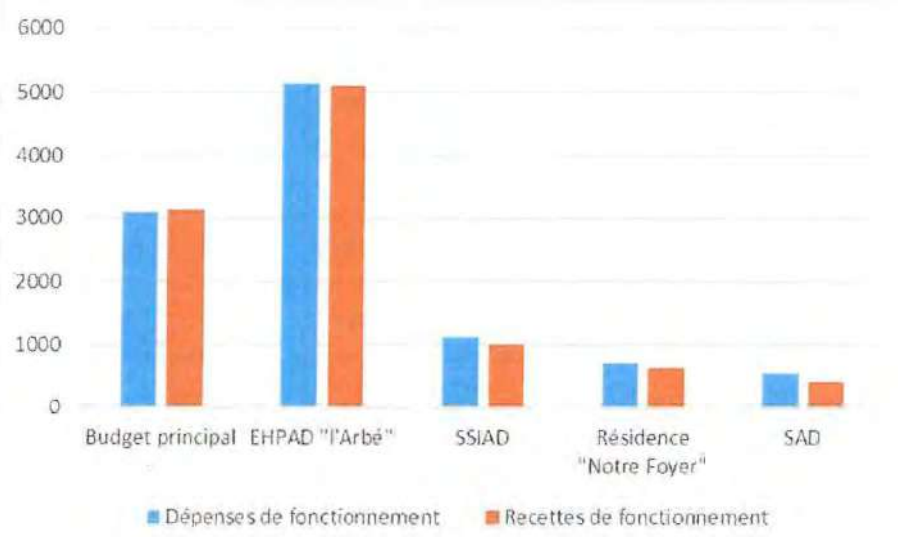
2.1 Organisation budgétaire et financière du CIAS

2.1.1 La structuration budgétaire du CIAS

À la clôture de l'exercice 2024, le budget du CIAS du « canton de Moûtiers » était constitué d'un budget principal et de quatre budgets annexes. Le premier retrace les opérations relatives à l'administration générale du CIAS, ainsi que plusieurs dispositifs : téléalarme, portage à domicile, restauration, transport accompagné et petite enfance jusqu'à 2022. Il existe par ailleurs un budget annexe pour chacun des services et établissements suivants : service de soins infirmiers à domicile (SSIAD), service d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD), résidence-autonomie (Notre foyer) et l'EHPAD (L'Arbé)[54].

Le budget consolidé affiche environ 10,6 M€ de dépenses de fonctionnement pour 10,3 M€ de recettes (voir *infra*). Le poids des budgets annexes est significatif (autour de 70 % des recettes et des dépenses consolidées), notamment celui de l'EHPAD qui représente à lui seul près de la moitié du budget consolidé en recettes comme en dépenses de fonctionnement.

Graphique n° 2 : Les poids financiers respectifs des budgets du CIAS (2024)



Source : CRC d'après les comptes de gestion.

[54] Le budget principal du CIAS relève de la nomenclature M14 jusqu'en 2023, puis de la M57 en 2024 tandis que les budgets annexes appliquent la nomenclature M22 (plan comptable des ESMS). Les opérations sont retracées soit par des budgets primitifs et comptes administratifs, soit par des états prévisionnels et états de réalisation des recettes et des dépenses (EPRD et ERRD). Actuellement, seul le budget annexe de l'EHPAD fonctionne avec des EPRD et ERRD. Avec la création du GIAS qui pourrait assurer à compter de 2026 la gestion de l'EHPAD, la résidence autonomie et le SAD, ces différents ESSMS conserveront un budget propre et devraient tous basculer en EPRD/ERRD. Le budget du SAD sera accompagné, pour répondre aux exigences des autorités de tarification, d'une annexe de répartition entre financement de l'ARS (pour la partie SSIAD) et financement du département (pour la partie SAAD).

2.1.2 Les flux financiers entre le SIERSS et le CIAS (jusqu'en fin 2024)

Jusque fin 2024, le SIERSS recevait les contributions versées par les neuf communes de la CCCT et de la CCVA en fonction de leur nombre d'habitants. Elles ont représenté 4,8 M€ sur la période 2019-2024.

Les participations communales ont progressé de 35 % sur la période, en raison, non pas d'une croissance de la population sur le territoire - puisque celle-ci a au contraire légèrement diminué (voir *supra*) - mais d'une hausse du coût de la contribution par habitant. Ainsi, la contribution est passée de 41,08 € / habitant en 2019 à 55,65 € en 2024 (voir en annexe le détail de la participation financière par commune). Jusqu'à l'abandon de la compétence petite enfance les communes ayant des enfants inscrits en crèche familiale[55], effectuaient aussi des versements, en plus de la contribution par habitant, pour permettre son fonctionnement.

Le SIERSS a reversé la majeure partie de ces contributions (près de 90 % sur la période 2019-2024) sur le budget principal du CIAS pour exécuter la politique sociale. La partie restante a été conservée par le SIERSS pour assumer les besoins de son fonctionnement[56].

Tableau n° 2 : Participations des communes au fonctionnement du CIAS (2019-2024)

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Participation financière des communes (contribution par habitant et contribution au fonctionnement de la crèche familiale)	698 766	849 408	821 508	880 106	852 725	902 420	**5 004 935**
Part versée au BP du CIAS	477 399	735 469	740 639	850 859	808 186	862 288	**4 474 839**
En %	*68 %*	*87 %*	*90 %*	*97 %*	*95 %*	*96 %*	*89 %*
Part conservée par le SIERSS pour les besoins de son fonctionnement	221 367	113 939	80 869	29 247	44 539	40 132	**530 093**
En %	*32 %*	*13 %*	*10 %*	*3 %*	*5 %*	*4 %*	*11 %*

**Participation financière pour l'exercice n calculée en n+1 en fonction du déficit à combler pour le fonctionnement de la crèche lors de l'exercice précédent. Les versements sont comptabilisés au c/7474 du CIAS. Source : CRC d'après les ROB et comptes de gestion.*

[55] L'abandon de la compétence enfance a eu lieu en 2022 mais comptablement, les versements pour la crèche familiale ont eu lieu jusqu'en 2023, puisque la facturation se faisait en n+1.

[56] Comprenant les indemnités des élus, les dotations aux amortissements. L'année 2019 a notamment été marquée par la réalisation d'études sur la refonte des statuts, la contraction d'un emprunt pour les travaux de la maison de la petite enfance (compétence transférée fin 2022) et le SIERSS a accordé sa garantie pour un prêt conclu par le CIAS.

2.1.3 Les flux financiers actuels entre le GIAS et le CIAS

Compte tenu de la nouvelle gouvernance entrée en vigueur le 1er janvier 2025, les participations des communautés de communes se substituent à celles des communes et sont reversées au GIAS. Elles contribuent *« à équilibrer les déficits des budgets annexes »*[57].

Début 2025, la contribution par habitant était identique à l'exercice précédent (55,65 €). Le CIAS estimait cette subvention insuffisante pour équilibrer son budget 2025 et plaidait pour une participation de 67,50 € par habitant. Une analyse prospective réalisée par AGATE est allée encore plus loin, estimant la contribution nécessaire à 120,60 € par habitant en 2025-2026 pour garantir l'équilibre budgétaire.

L'assemblée délibérante du GIAS a finalement concédé, suivant délibération du 20 octobre 2025, une hausse de la contribution par habitant à hauteur de 100 €, soit un apport complémentaire de 717 006 € intégralement reversés au CIAS.

2.2 Le budget principal

Les produits et les charges ont progressé de manière quasi-équivalente entre 2019 et 2024 (respectivement + 6,5 % et 6,6 %) et s'établissaient à 3 M€ environ en fin de période. Les produits de gestion sont constitués à 70 % des ressources de gestion[58], relativement stables sur la période, ainsi que des ressources institutionnelles à hauteur de 30 %[59]. Les charges de personnel représentent le premier poste des charges de gestion sur la période de contrôle (près de 64 % en moyenne)[60]. Elles sont suivies par les charges à caractère général, maîtrisées et stables sur la période (30 % des charges de gestion sur la période)[61], les subventions de fonctionnement aux budgets annexes (4 %) et, pour des volumes budgétaires moindres (2 %), des subventions versées à des tiers ainsi que diverses autres charges (voir annexe).

Le budget principal n'est parvenu à dégager un excédent brut de fonctionnement que sur trois des six exercices de la période examinée, l'exercice 2024 se soldant par une insuffisance de financement de près de - 50 000 €. Les 224 160 € de financement propre disponible dégagés sur la période n'ont permis de couvrir que 42 % du total des dépenses d'équipement (533 804 €)[62].

Ses services sont tous déficitaires en fin de période, y compris, de manière surprenante, la cantine centrale dont l'activité est pourtant en forte hausse.

---

[57] Source : débat d'orientation budgétaire CIAS 2025.

[58] Recettes liées aux prestations de services (1,1 M€ en 2024) et remboursement de frais (0,9 M€ en 2024).

[59] Les ressources institutionnelles sont très majoritairement constituées (83 %) des participations communales.

[60] Il est à noter que la rémunération de certains agents travaillant pour différents établissements ou services est mandatée sur le budget principal avant d'être refacturée en fin d'exercice sur les budgets annexes concernés par leurs prestations (exemple : responsable du pôle domicile, agent d'entretien).

[61] Elles se décomposent sur la période en achats (46 %), remboursement de frais (21 %), crédit-bail (8 %), entretien réparation (8 %), location et charges de copropriété (4 %) et autres dépenses diverses (13 %).

[62] Renouvellement du parc automobile, travaux de la cuisine centrale, téléphones, logiciels et matériel informatique, mobilier divers.

Tableau n° 3 : Dépenses et recettes liées aux services du budget principal*

En €	2019			2024		
	Dépenses	Recettes	Solde	Dépenses	Recettes	Solde
Téléalarme	4 787,5	1 808	-2 980	3 041	1 583	- 1 458
Portage de repas	226 511,5	260 324	33 812,5	265 267	200 061	- 65 206
Restauration (cantine centrale)	680 258	768 970	88 712	1 004 552	992 979	- 11 573
Transport accompagné	42 347	28 795	- 13 552	20 590	15 130	- 5 460

**Certaines dépenses et recettes des grands livres sont « non affectées » ce qui ne permet pas de garantir l'exhaustivité des éléments présentés dans ce tableau.*
Source : Grands livres du CIAS.

2.3 Les budgets annexes

2.3.1 L'EHPAD « l'Arbé »

Le budget de l'EHPAD supporte également les données relatives à l'accueil de jour, tout en maintenant une comptabilité analytique pour établir le prix de journée.

Il est le seul budget annexe à fonctionner en EPRD / ERRD. Jusqu'en 2025, ce budget présentait la particularité d'être divisé en trois sections étanches :

- la section « hébergement » (logement, restauration, animation) financé par les résidents et le département pour les bénéficiaires de l'aide sociale à l'hébergement[63] ;
- la section « dépendance » (aide à la vie quotidienne), financée par le résident et pour partie par le département, via l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ;
- la section « soins » (médicaux et paramédicaux), financée par l'Agence régionale de santé (ARS) qui peut également verser des crédits complémentaires non reconductibles (en cas de projet particulier ou situation exceptionnelle).

Depuis le 1er juillet 2025, dans le cadre d'une expérimentation menée en Savoie, les sections dépendance et soins de l'EHPAD ont fusionné en une seule section « soin et entretien de l'autonomie » financée par l'ARS. Seul un forfait dépendance concernant l'hébergement temporaire reste financé par le département. Les dotations afférentes aux soins et à la dépendance sont déterminées sur la base notamment du GIR Moyen Pondéré (GMP), évaluant pour un établissement la charge moyenne relevant de la perte d'autonomie, et du PATHOS Moyen Pondéré (PMP), mesurant les soins nécessaires.

Les dépenses et les produits de fonctionnement intégrés au compte de résultat sont par ailleurs classés dans trois groupes fonctionnels.

[63] Le tarif est fixé par le conseil départemental pour les résidents bénéficiaires de l'ASH. Pour les non-bénéficiaires de l'ASH, le tarif est fixé par l'établissement.

2.3.1.1 Les produits et charges de l'EHPAD

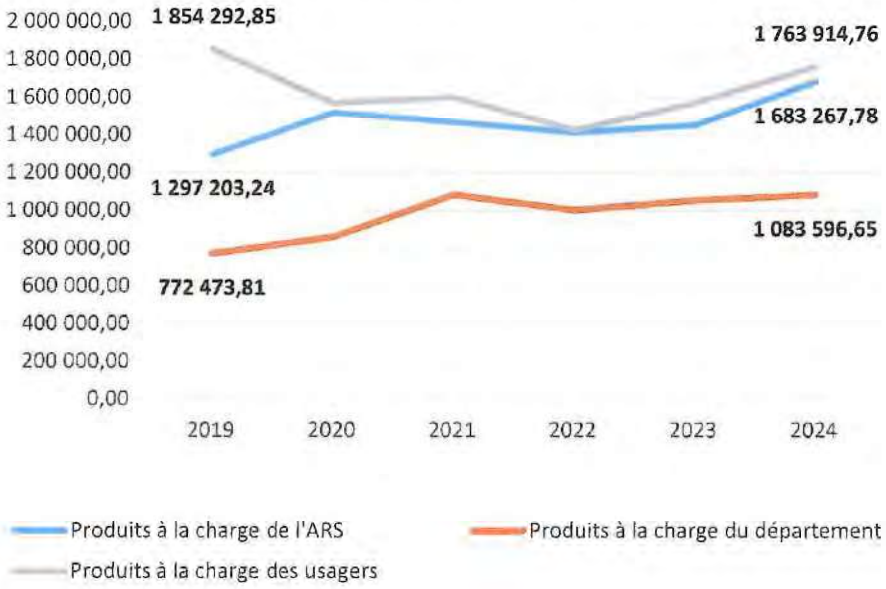
Les volumes budgétaires de l'accueil de jour sont nettement inférieurs à ceux de l'EHPAD. Cette partie a pour objet d'analyser la répartition des charges et produits de l'établissement, hors accueil de jour.

La section d'hébergement concentre la plupart des charges et produits, suivie par la section soins et celle de la dépendance (voir annexe).

Les charges de fonctionnement ont fortement augmenté, pour passer de 4,1 M€ en 2019 à près de 5 M€ en 2024. Cette hausse est principalement due à l'augmentation des charges de personnel ou charges de groupe 2 (+ 44,2 % sur la période) qui représentent environ 70 % des charges totales. Les charges du groupe 1 (exploitation courante) s'élèvent en moyenne à 0,75 M€ par an. Elles correspondent essentiellement aux dépenses d'énergie, aux fournitures diverses (médicales, hôtelières, produits d'entretien, protections…) ainsi qu'aux prestations extérieures telles que l'alimentation et le blanchissage. Enfin, les charges de groupe 3 (structure) s'établissent 0,7 M€ en moyenne par an. Elles comprennent principalement les frais de locations immobilières, le CIAS n'étant pas propriétaire des locaux des EHPAD (418 368 € en 2024 contre 421 904 € en début de période), ainsi que des charges liées aux dotations pour amortissement des immobilisations, aux dépréciations d'actifs et aux provisions (54 624 € en 2024) et diverses charges liées à la structure telle que la maintenance.

Les produits, qui ont connu une progression similaire à celle des charges (passant de 4,2 M€ en 2019 à environ 4,9 M€ en fin de période) proviennent à 95 % des produits de tarification (groupe 1) qui sont passés de 4 M€ en 2019 à 4,6 M€ en 2024 sous l'effet d'une hausse supportée par le département (+ 40 %) et l'ARS (+ 30 %). Les recettes provenant des usagers enregistrent quant à elles une diminution en période COVID qui n'a pas été totalement rattrapée en fin d'exercice 2024 (- 5% entre 2019 et 2024). Le groupe 2 intitulé *« autres produits relatifs à l'exploitation »*, représente 4 % du total des produits sur la période. Il regroupe essentiellement les remboursements sur rémunérations du personnel non médical, remboursement de frais par les budgets annexes, subventions d'exploitation (dont celle versée par le budget principal) et d'autres produits de gestion courante. Enfin, le groupe 3, qui constitue 1 % du total des produits sur la période, regroupe les produits exceptionnels (notamment la quote-part des subventions d'investissement virée au résultat d'exploitation) et des produits non encaissables, principalement des reprises sur provisions.

Graphique n° 3 : Évolution des produits de tarification (EHPAD)*



**Hors accueil de jour.*
Source : CRC à partir des comptes de gestion.

2.3.1.2 Une insuffisance d'autofinancement

À partir de 2022, les produits enregistrés ne couvrent plus les charges[64] et ce malgré un soutien renforcé des autorités de tutelle. En effet, au regard de sa situation financière difficile, le département a concédé à l'EHPAD une hausse du prix de journée supérieure au taux directeur départemental[65] et l'ARS lui a octroyé 135 526 € de crédits non reconductibles (CNR) en 2024[66].

Les sections hébergement et dépendance affichent un déficit accru en fin de période, à l'inverse de la section soins. Cette évolution défavorable pour la section hébergement pourrait trouver son origine dans l'inflation (énergétique et alimentaire) et l'accroissement de la masse salariale, aggravés par une diminution des produits émanant des usagers. Il est à noter que le résultat de la section dépendance est également dégradé en fin de période malgré l'augmentation des dotations du département.

[64] Produits et charges du budget annexe, incluant l'EHPAD et l'accueil de jour.

[65] Le prix de journée hébergement est passé de 72,52 €en 2019 à 81,16 € en 2024, soit un prix 12 % supérieur à la moyenne départementale qui s'établit à 72,70 €.

[66] Les CNR versés en 2024 se décomposent comme suit : 105 106,07 € en tant qu'ESMS en difficulté, 26 015,02 € pour la qualité de vie au travail et 4 404,75 € pour les formations. À noter que l'établissement avait déjà bénéficié de 200 000 € de CNR en soutien à l'investissement en 2019.

Tableau n° 4 : Répartition du résultat de fonctionnement entre les sections hébergement, soins et dépendance (EHPAD et accueil de jour) *

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Résultat EHPAD	98 423	4 475	10 015	- 160 237	- 587 741	- 35 415	- 670 480
Résultat AJ	-	-	-	7 015	- 479	- 11 874	- 5 338
Résultat EHPAD + AJ	98 423	4 475	10 015	- 153 222	- 588 220	- 47 289	- 675 818
• *résultat hébergement*	32 035	25 320	191 431	111 054	- 486 282	- 49 127	- 175 569
• *résultat dépendance*	4 327	- 63 902	- 43 540	- 75 340	- 206 522	- 195 739	- 580 716
• *résultat soins*	62 061	43 057	- 137 876	- 188 936	104 584	197 577	80 467

**Incluant les produits et charges d'exploitation, financiers et exceptionnels.*
Source : Tableau CRC à partir des ERRD (annexe E).

La CAF est négative à compter de l'exercice 2022. Si l'exercice 2024 se solde par une CAF[67] moins détériorée qu'en 2023, il convient de relever que l'EHPAD a bénéficié, à l'inverse des exercices précédents, d'une subvention du budget principal (159 188 €) mais aussi de CNR, en l'absence desquels la CAF s'établirait à - 322 324€. La forte diminution de la CAF en fin de période a induit une insuffisance de financement propre disponible (- 246 873 € sur la période) ne lui permettant pas de faire face à ses dépenses d'investissement (315 621 €).

Tableau n° 5 : Capacité d'autofinancement (EHPAD et accueil de jour)

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
CAF brute	425 213	100 145	35 758	- 94 803	- 519 042	- 27 611
CAF brute (hors CNR de 2019 et 2024 et hors subventions du budget principal versées en 2020 et 2024)	225 213	34 589	35 758	- 94 803	- 519 042	- 322 324

Source : Comptes de gestion.

2.3.1.3 Les perspectives

La situation financière de l'EHPAD reste très préoccupante malgré l'augmentation de la subvention du budget principal et des dotations reçues. Les marges de manœuvre pour réduire les dépenses sont limitées dès lors que les charges d'exploitation et structurelles ont été maîtrisées sur la période et que la principale cause de tension financière résulte d'une hausse des charges de personnel résultant de l'application de mesures nationales et décisions propres à l'établissement.

Sur ce dernier point et en réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, l'ARS souligne que « *les difficultés financières constatées au sein de l'EHPAD s'expliquent en partie par des facteurs conjoncturels [...] mais aussi par des choix de gestion désormais objectivés. L'analyse financière met notamment en évidence un niveau de charges, en*

[67] La CAF intègre l'EBE mais aussi les résultats financiers et exceptionnels, ainsi que les remboursements de frais entre budgets.

particulier de personnel, supérieur aux références observées. [...] Il a en conséquence été demandé au CIAS de revoir ses grilles de rémunération afin qu'elles soient compatibles avec les capacités financières des établissements médico-sociaux ».

Du côté des recettes, le CIAS tente d'équilibrer le budget grâce à une contribution par habitant qui a doublé en 2025. Le DOB 2026 prévoit de nouveau une importante subvention d'équilibre (à hauteur de 707 350 €, contre 810 000 € en 2025 et 159 188 € en 2024). Les possibilités d'ajustement des tarifs sont restreintes, ceux-ci étant réglementés et déjà élevés[68]. Le CIAS a étudié à la demande du département la possibilité d'instaurer une différenciation tarifaire EHPAD / UPHV (unité pour personnes handicapées vieillissantes), pour finalement conclure qu'elle ne serait pas financièrement avantageuse.

En réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, l'ARS relève toutefois que « *la section hébergement constitue une variable d'ajustement, bien que fortement encadrée. Les tarifs sont en effet soumis à l'approbation du Conseil départemental et doivent demeurer compatibles avec les capacités contributives des usagers [et] les besoins du territoire* ». Le Département rappelle à ce titre qu'il est possible d'instaurer une tarification différenciée entre résidents bénéficiaires de l'aide sociale et ceux qui ne le sont pas, dans la limite d'un écart de 10 %[69].

2.3.2 La résidence autonomie « Notre Foyer »

À l'inverse de l'EHPAD, les produits de gestion ont diminué sur la période (- 8 %), en raison d'une baisse importante du taux d'occupation passé sur la période 2019-2024 de 95 % à 72 %. Cette diminution n'a été que partiellement compensée par l'augmentation des subventions d'exploitation allouées à ce budget annexe à compter de 2023. Ces subventions sont majoritairement composées (à hauteur de 74 % sur la période) de la subvention du SIERSS qui croît fortement en fin de période, passant de 26 000 € en 2022 à 186 939 € en 2023 et 110 000 € en 2024 (voir annexe). S'y ajoutent une subvention *« forfait autonomie »* versée chaque année par le département (19 500 € en moyenne sur la période 2019-2024)[70] ainsi que des subventions communales pour l'animation (pour un total de 4 400 € sur la période).

Parallèlement, les charges de gestion ont augmenté de 2,3 % sur la période, en dépit d'une diminution des charges à caractère général[71] pouvant s'expliquer par la diminution du nombre de résidents. Cela s'explique par la forte hausse (+ 43 %) des charges de personnel[72],

---

[68] Le tarif moyen de l'EHPAD est déjà supérieur à la moyenne départementale. Il en va de même de l'accueil de jour dont le prix de journée (48,02 €) en 2024 était supérieur à celui de la moyenne des AJ en Savoie (46,57 €).

[69] Conformément à l'article L. 342-3-1 du Code de l'action social et des familles (CASF) et au règlement départemental de l'aide sociale de la Savoie.

[70] Le département soutient financièrement les résidences autonomie et leurs résidents à travers l'attribution de l'APA, de l'ASH, et en attribuant un « forfait autonomie » destiné à financer des actions de prévention de la perte d'autonomie.

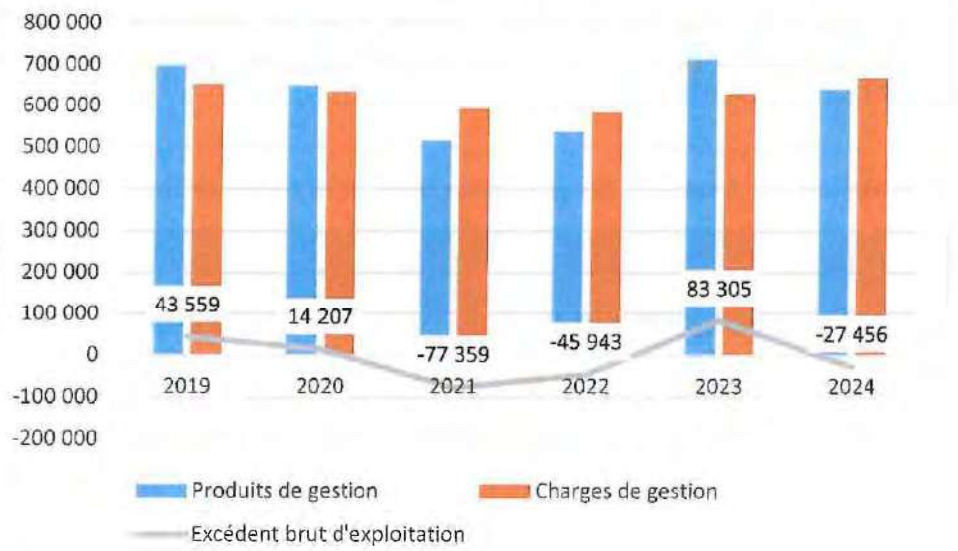
[71] Ces charges à caractère général sont principalement constituées des dépenses liées à l'électricité et au chauffage (81 105 € en 2024), les prestations alimentaires à l'extérieur (103 825 € en 2024) et la location du bâtiment à l'OPAC (131 501 € en 2024).

[72] La résidence dispose de trois emplois budgétés et pourvus à hauteur de 2,7 ETP en fin de période : coordinatrice de la résidence, lingère-gardien et animateur.

passées de 191 914 € à 274 823 € en fin de période, sous l'effet des mesures prises en niveau national et local (voir *infra*).

Ainsi, seuls les exercices 2019, 2020 et 2023 ont réussi à dégager un excédent brut d'exploitation (EBE) positif, la CAF brute étant très dégradée puisqu'elle s'établit en moyenne à - 1,4 % des produits de gestion sur la période. Sans les subventions communales transitant par le SIERSS, tous les exercices - à l'exception de 2019 qui présenterait un EBE de 17 559 € - se solderaient par une insuffisance brute de fonctionnement s'aggravant progressivement jusqu'à atteindre - 137 456 € en 2024. Au final, malgré des dépenses d'équipement faibles (144 519 € sur la période[73]), le CIAS n'a pu les couvrir avec son financement propre disponible qu'au cours des deux exercices 2019 et 2023.

Graphique n° 4 : Excédent brut d'exploitation du BA RANF (2019-2024) en €*



**Hors remboursements de frais entre budgets.*
Source : CRC d'après les comptes de gestion.

Cette situation financière dégradée pourrait être davantage obérée par les travaux de rénovation qui s'imposent sur le bâtiment au risque pour le CIAS de perdre son autorisation d'exploitation.[74] En effet, ces travaux devraient s'accompagner d'une détérioration temporaire du taux d'occupation (40 logements sur 60 occupés en octobre 2025) ainsi que d'une augmentation de la redevance supportée par le CIAS pour compenser les coûts des travaux financés par l'OPAC de la Savoie ainsi que de charges inhérentes au déménagement.

La chambre relève néanmoins que le CIAS espère pouvoir, à l'issue des travaux, étendre sa capacité d'accueil ce qui pourrait lui apporter des recettes supplémentaires provenant des

[73] Les dépenses d'équipement ont consisté notamment à renforcer la sécurité des accès et rénover le bâtiment ainsi qu'à l'acquisition d'un chariot de télémédecine et d'un tracteur.

[74] L'autorisation a été renouvelée par le département en 2022 *« sous réserve que l'établissement ait engagé les travaux permettant une mise en conformité à la réglementation au 1er janvier 2026 »*. Ces travaux consistent en la construction d'un bâtiment neuf juxtaposé à la résidence actuelle suivie d'une démolition du bâtiment actuel, un aménagement des espaces extérieurs et la construction d'un parking. Ils sont estimés à 11 M€ toutes charges comprises.

usagers. Par ailleurs, estimant ne pas pouvoir supporter financièrement l'augmentation prévisionnelle de sa redevance locative[75] le CIAS est en cours de discussion avec l'OPAC afin de fixer une nouvelle enveloppe financière (envisageable si l'OPAC obtient des subventions) ou envisager un rachat du bâtiment.

Ces circonstances défavorables ont conduit l'Agence Alpine des territoires AGATE à préconiser en 2025 le versement d'une subvention d'équilibre du budget principal deux fois plus importante qu'en 2024 (212 500 € contre 110 000 €). Le débat d'orientation budgétaire 2026 anticipe quant à lui une subvention d'équilibre prévisionnelle à près de 266 000 €.

Dès lors, la chambre invite le CIAS[76] à s'assurer de l'effectivité du « plan de retour à l'équilibre » prévoyant diverses mesures (redimensionnement des effectifs, mutualisations, amélioration du taux d'occupation…) (voir *infra)*. Au-delà des actions recensées, la chambre relève que les tarifs séjours apparaissent inférieurs à ceux des autres établissements publics du département et qu'une réflexion pourrait être engagée sur ce point. Cette analyse devra toutefois prendre en compte les difficultés déjà constatées en matière de taux d'occupation, révélant un attrait limité de la résidence.

Tableau n° 6 : Évolution des principaux tarifs de la résidence autonomie

En €/mois ou /repas	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Évolution	Tarif moyen (dép.73)*
T1 meublé	656,48	-	-	-	-	-	-	-	-
Studio non meublé	-	646,56	653,03	659,56	672,55	707,12	**745,87**	+ 15,4 %	**810,82**
T1 ' non meublé	649,43	659,17	665,76	672,42	685,67	720,91	**760,42**	+ 17,1 %	**881,36**
T1 bis non meublé	736,52	747,57	755,05	762,60	777,62	817,28	**862,07**	+ 17 %	**915,87**
Repas du midi	10,44	10,60	10,71	10,82	11,03	11,60	12,24	+ 17,2 %	

**Moyenne calculée à partir des tarifs des 16 résidences autonomies du département ayant transmis cette donnée (https://www.pour-les-personnes-agees.gouv.fr).*
Source : CIAS (délibérations du conseil d'administration).

L'absence de différenciation tarifaire pour les résidences autonomie

Il convient de souligner que, bien que la résidence autonomie fasse partie des établissements pour personnes âgées visés l'article L. 342-3-1 al 1 du CASF, elle ne peut recourir au dispositif de différenciation tarifaire entre bénéficiaires et non bénéficiaires de l'aide sociale comme c'est le cas pour l'EHPAD. En effet, la loi lie la mise en place de tarifs différenciés à un mode de calcul (défini à l'article L. 314-2 I 3° du CASF) qui s'applique exclusivement aux EHPAD et Petites Unités de Vie (hors régime tarifaire dérogatoire). En raison de ce renvoi législatif, il est

[75] Redevance prévisionnelle annuelle estimée à 526 298€ la première année (soit 2028), ou 442 575 € sans PCRC, en intégrant l'hypothèse d'une subvention de 2 M€ du GIAS sur fonds propre. En 2024, le CIAS a versé 131 501 € à l'OPAC au titre de la location de la résidence autonomie, ce montant incluant loyer, PGR et charges.

[76] En son nom propre, puis en tant que membre du GIAS, une fois les autorisations transférées.

techniquement impossible de calculer l'écart tarifaire requis pour appliquer le régime tarifaire différencié aux résidences autonomie.

2.3.3 Le service de soins infirmiers à domicile (SSIAD)

Les services SSIAD et ESAD (équipes spécialisées Alzheimer) sont retracés dans un budget annexe unique, sans qu'une comptabilité analytique ne soit établie, ce qui serait pourtant de bonne gestion. L'ARS rappelle à ce titre qu'une comptabilité analytique est *« indispensable, afin d'assurer une lisibilité des coûts, une juste affectation des charges et des produits, ainsi qu'un pilotage financier conforme aux exigences du cadre budgétaire applicable aux établissements et services médico-sociaux »*, ajoutant que les SSIAD sont tenus de produire un état prévisionnel et réalisé des recettes et des dépenses à compter de l'année suivant la signature du contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens[77].

À l'inverse des autres budgets annexes, le SSIAD n'a jamais perçu de subvention de la part du budget principal. S'il bénéficiait jusqu'en 2023 d'une situation financière plus favorable que les autres budgets annexes, il voit sa situation financière se dégrader en 2024.

Les produits de gestion correspondent au forfait global de soins versé par l'ARS. Leur augmentation sur la période (+ 26,3 %) n'a permis que de partiellement contrebalancer la forte augmentation des charges de gestion (+52,7 %) liée à la hausse très importante des charges de personnel (+ 75 %) qui sont passées de 0,5 M€ en 2019 à 0,9 M€ en 2024. Comme pour les autres budgets annexes, cette augmentation résulte pour partie de facteurs internes au CIAS (revalorisation du RIFSEEP et recours significatif à l'intérim) mais aussi de facteurs exogènes (Ségur de la santé[78] et mesures de reclassement statutaire dans la filière médico-sociale).

Les autres charges de gestion sont constituées de :

- dépenses d'exploitation courante (notamment facturations des prestations délivrées aux usagers du SSIAD par des infirmières libérales et frais de combustible et carburant)[79] ;
- ainsi que des dépenses afférentes à la structure[80] incluant notamment la location immobilière, des primes d'assurance et immobilisations.

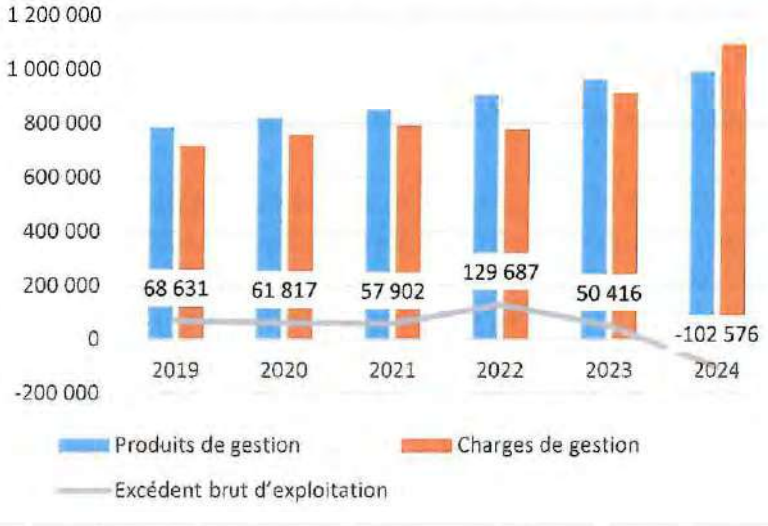
[77] Les EHPAD sont tenus de produire un EPRD / ERRD indépendamment de la signature du CPOM, à l'inverse des autres structures.

[78] Signés le 13 juillet 2020, les accords du Ségur de la santé étaient destinés, dans un premier temps, aux corps paramédicaux de la fonction publique hospitalière afin de revaloriser et dynamiser les carrières des agents concernés. Le gouvernement a fait le choix de transposer ces mesures statutaires dans la fonction publique territoriale, à compter du 1er janvier 2022, pour deux objectifs recherchés : un meilleur déroulement de carrière et une revalorisation indiciaire de certains cadres d'emplois de la filière médico-sociale.

[79] Pour un total de 103 571 € en 2024 incluant 73 816 € pour les facturations d'infirmières libérales et 16 847 € pour les combustibles et carburant.

[80] Pour un total de 69 074 € en 2024.

Graphique n° 5 : Excédent brut d'exploitation du BA SSIAD (2019-2024)*



**Hors remboursements de frais entre budgets.*
Source : CRC d'après les comptes de gestion.

En 2024, à l'inverse des exercices précédents et alors même que l'activité a été plus importante qu'en 2023 (voir *supra*), le budget SSIAD enregistre une insuffisance brute d'exploitation. Dès lors, alors qu'il a pu, entre 2019 et 2023, couvrir ses dépenses d'équipements (146 246 €) avec son financement propre (382 051 €), il a dû mobilier son fonds de roulement pour financer les 35 205 € de dépenses d'équipement enregistrées en 2024 (voir annexe).

Selon le CIAS, ce budget est financièrement affecté par une *« activité non optimale »*[81] (difficultés de recrutement, absentéisme et longs déplacements en territoire montagneux qui limitent l'activité du service et engendrent des frais de déplacements accrus)[82] associée à une augmentation importante des charges de personnel.

Face à cette situation dégradée, il est essentiel que le CIAS[83] s'interroge sur la pérennité du service, au regard de la balance entre le service rendu pour le territoire et les coûts induits. Dans l'hypothèse d'un maintien d'activité, il est essentiel que le CIAS prenne des mesures pour augmenter les recettes, en améliorant notamment le taux d'occupation, comme le prévoit le plan de retour à l'équilibre (voir *infra*). En réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, l'ARS souligne également l'importance de cet enjeu, rappelant que le modèle de financement réformé est désormais directement indexé sur l'activité ainsi que sur le volume et le profil des patients pris en charge.

[81] Source : rapport d'activité 2024 et DOB 2025.
[82] Indemnités kilométriques en tarif montagne.
[83] À son initiative, puis en tant que membre du GIAS, si les autorisations lui sont transférées.

2.3.4 Le service d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD)

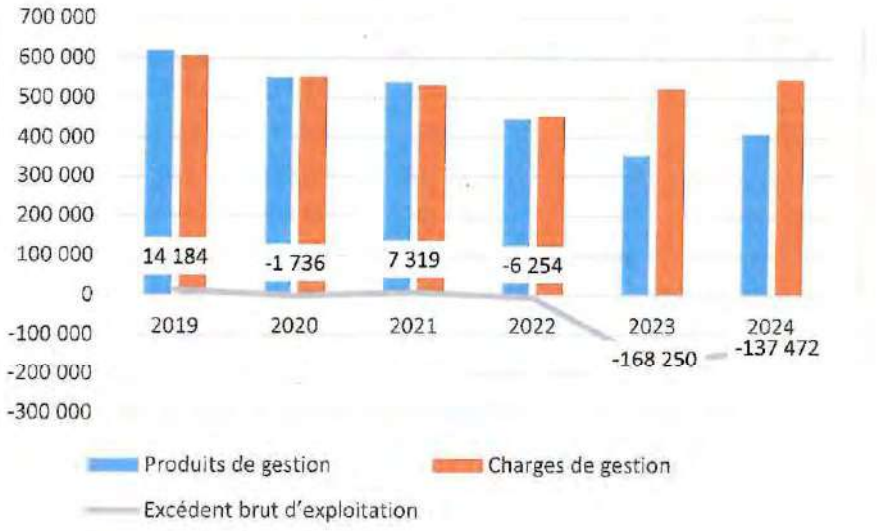
Bien que ne souffrant d'aucune augmentation des charges de personnel à l'inverse des autres budgets annexes, en raison d'une diminution des effectifs destinée à les adapter à l'activité réelle et en déclin du service, le budget du SAAD reste structurellement déficitaire.

Les produits de gestion sont principalement composés des dotations de produits de la tarification (59,6 %) versées en grande partie par le département et fixées dans le CPOM. Viennent ensuite la participation des usagers (27,8 %) et les subventions (12,6 %), constituées pour l'essentiel de la subvention versée par le budget principal du CIAS pour couvrir le déficit de l'exercice précédent[84].

Les charges de gestion sont quant à elles constituées à 90 % constituées des charges de personnel, légèrement en baisse sur la période (- 8,5%).

L'évolution des charges sur la période (- 9,7 %) ne permet pas de compenser la chute des produits (-34 %) si bien que la CAF est insuffisante et s'effondre sur les deux derniers (- 143 275€ en 2024) ce qui a contraint le CIAS à augmenter la subvention versée par le budget principal à ce budget annexe (voir *infra*). La situation particulièrement fragile de ce budget est toutefois contrebalancée par le fait qu'il n'y a eu que peu de dépenses d'équipement sur la période (13 858 €) et qu'aucun nouvel emprunt n'a été contracté.

Graphique n° 6 : Excédent brut d'exploitation du budget annexe du SAAD (2019-2024)*



** Hors remboursements de frais entre budgets.*
Source : CRC d'après les comptes de gestion.

[84] Les subventions du BP vers le BA SAD représentent 91,2 % du total des subventions d'exploitation sur la période 2019-2024.

Comme pour le SSIAD avec lequel le SAAD va fusionner, le CIAS doit se questionner sur le maintien de cette activité au regard des besoins du territoire et des perspectives financières, étant rappelé que plusieurs SAAD interviennent dans ce périmètre géographique[85].

2.4 L'analyse financière consolidée

2.4.1 Un budget structurellement déficitaire, dont la situation se dégrade en fin de période

2.4.1.1 Une insuffisance brute de financement depuis 2023

Les données consolidées mettent en évidence une dégradation de la situation financière du CIAS malgré une contribution grandissante des communes (intercommunalités depuis 2025). Caractérisée par une CAF négative depuis 2023, cette évolution trouve son origine dans la hausse de la masse salariale corrélée à une activité non optimisée.

Tableau n° 7 : Résultats de fonctionnement – données consolidées tous budgets (résultats des exercices 2019 à 2024)

En euros	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Produits de gestion	**8 988 576**	**8 876 096**	**9 312 573**	**9 399 778**	**9 128 084**	**10 011 345**
Dont versement du SIERSS	477 399	735 469	740 639	850 859	808 186	862 288
Charges de gestion	**8 397 470**	**8 717 146**	**9 079 172**	**9 224 760**	**9 425 752**	**10 374 031**
Dont charges de personnel	5 515 327	5 883 354	6 238 672	6 373 126	6 592 454	7 114 314
Excédent brut de fonctionnement	**591 106**	**158 950**	**233 401**	**175 018**	**- 297 669**	**- 362 686**
En % des produits de gestion	*6,6 %*	*1,8 %*	*2,5 %*	*1,9 %*	*- 3,3 %*	*- 3,6 %*
CAF brute	**514 759**	**113 876**	**57 259**	**147 875**	**- 556 144**	**- 329 179**
En % des produits de gestion	*5,7 %*	*1,3 %*	*0,6 %*	*1,6 %*	*- 6,1 %*	*- 3,3 %*

**incluant le résultat courant non financier, le résultat courant financier et le résultat exceptionnel.*
Source : CRC à partir des comptes de gestion.

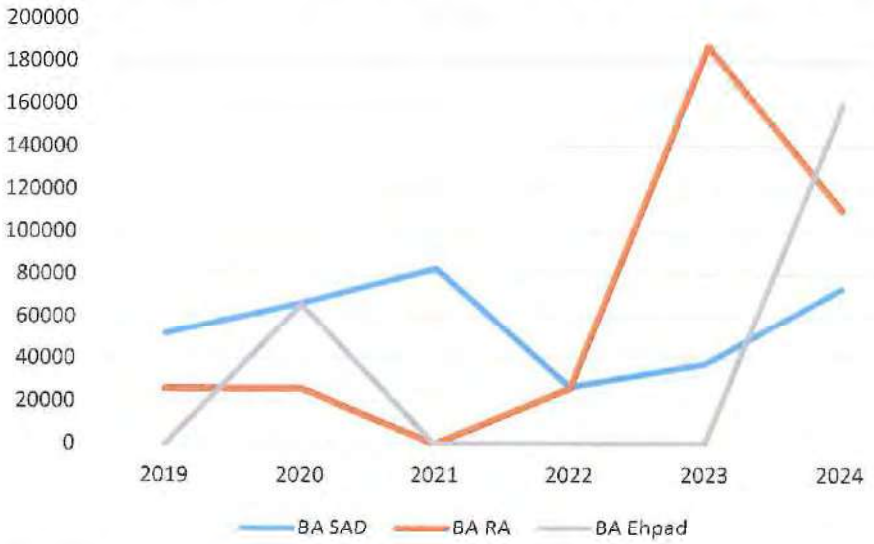
2.4.1.2 Une forte augmentation de la contribution par habitant

Les contributions communales étaient jusqu'en 2025, versées par le SIERSS sur le budget principal du CIAS qui se chargeait ensuite de ventiler les sommes entre le budget principal et les différents budgets annexes, en fonction des besoins et en application de

[85] Le plan de retour à l'équilibre prévoit des actions portant sur la structuration et la gouvernance (logiciel de planification, mutualisations…), les ressources humaines (renforcement de l'équipe, lutte contre l'absentéisme…), optimisation des coûts et process (zéro intérim, optimisation des tournées…), financements et tarification (suivi et réajustement des financements, proposition d'une nouvelle grille de tarification…).

délibérations autorisant le versement de subventions d'équilibre dans la limite des montants prévus. À trois exceptions près[86], les montants maximums visés dans les délibérations équivalent à ceux qui ont été effectivement versés aux budgets annexes (voir tableau en annexe). Ces montants sont en forte hausse en fin de période.

Graphique n° 7 : Subventions du budget principal vers les budgets annexes du CIAS (2019-2024)



Source : CRC d'après les comptes de gestion.

En dehors du SSIAD, tous les budgets annexes ont bénéficié de subventions du budget principal sur la période :

- le SAAD a bénéficié de versements sur toute la période (pour un total de 337 035 €), afin de combler le déficit de l'exercice précédent, illustrant une situation financière historiquement fragile ;

- les établissements ont vu les subventions qui leur sont versées augmenter fortement en fin de période (2023-2024), témoignant d'une aggravation de leur situation financière ; la résidence autonomie a bénéficié sur la période 2019-2024 de subventions du budget principal pour un total de 374 939 €, tandis que l'EHPAD a perçu un total de 224 744 €.

La chambre fait par ailleurs le constat qu'à plusieurs occasions les crédits ouverts au titre des subventions ont été dépassés. La chambre invite ainsi le CIAS à une tenue plus rigoureuse des équilibres budgétaires et à adopter en cours d'exercice, si cela s'avère nécessaire, des délibérations modificatives pour adapter les crédits nécessaires (voir annexe).

Face à la dégradation de sa situation financière et prenant appui sur un rapport AGATE établi en septembre 2025, la contribution par habitant a été presque doublée en 2025, une délibération du 20 octobre l'ayant fixée à 100 € (contre 55,65 € prévus). Dans le même temps, le montant global des subventions versées depuis le budget principal du CIAS a été revu à la hausse.

[86] Versements moindres que visés dans la délibération en 2019 pour le budget annexe SAD et celui de l'EHPAD, ainsi qu'en 2023 pour le budget annexe Notre foyer.

Tableau n° 8 : Subventions du BP vers les BA du CIAS (2024-2025)

En €	2024	Budget primitif (15 avril 2025)	Budget après décision modificative (20 octobre 2025)
EHPAD	159 188	230 339	810 000
Résidence autonomie	110 000	156 117	176 267
SAAD	73 000	249 413	228 329

Source/note : Comptes de gestion, BP et DM 2025.

2.4.2 Un CIAS fragilisé par le fort déficit de l'EHPAD

La présentation consolidée met en évidence une dégradation très marquée de la situation financière consolidée du CIAS entre 2019 et 2024, avec un résultat de clôture global qui passe d'un excédent d'environ 0,5 M€ à un déficit supérieur à 1,5 M€ (voir détail en annexe).

Ce décrochage est accentué en fin de période, en particulier sous l'effet du déficit du budget annexe de l'EHPAD, dont le résultat de clôture passe d'environ - 0,19 M€ à près de - 1,6 M€. L'EHPAD présente en effet des déficits d'exploitation sur les derniers exercices (- 79 M€ entre 2022 et 2024) auxquels s'ajoute un déficit d'investissement récurrent (- 0,46 M€ sur la période 2019-2024).

Le SAAD est par ailleurs structurellement fragile. Son résultat de clôture est constamment négatif et le résultat de fonctionnement est fortement détérioré à partir de 2023.

Le dernier exercice s'avère particulièrement inquiétant, tous les budgets présentant un résultat de fonctionnement déficitaire.

2.4.3 Un taux d'endettement faible mais une trésorerie sous tension

Comme développé auparavant, le CIAS n'a pas disposé d'une capacité d'autofinancement suffisante sur la période contrôlée. Il a fait le choix jusqu'en 2025 de ne pas recourir à l'emprunt. Son endettement est ainsi très limité puisqu'il présente un encours de dettes agrégé de 146 504 € au 31 décembre 2024, dont 114 504 € correspondent à des dépôts et cautionnement. Le CIAS ne présentait à la fin de l'exercice 2024 qu'un emprunt en cours sur le budget annexe EHPAD, pour lequel il rembourse une annuité en capital de 8 000 € par an[87]. Un nouvel emprunt de 250 000 € a toutefois été contracté en 2025 pour les travaux liés à la création du PASA.

Dès lors, pour faire face à son besoin de financement et couvrir ses dépenses d'équipement (1,15 M€ tous budgets confondus), le CIAS a été amené à fortement mobiliser son fonds de roulement.

[87] Prêt 0 % contracté auprès du département en 2013 pour l'acquisition de mobilier et de matériel de l'EHPAD, d'un montant de 120 000 € sur 15 ans (capital restant dû au 1er janvier 2025 : 32 000 €).

Tableau n° 9 : Le fonds de roulement net global des budgets du CIAS

Au 31 décembre en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution
BP	317 565	244 585	175 601	285 819	68 657	78 270	- 75,4 %
BA EHPAD	998 464	1 032 294	958 881	766 333	158 888	94 198	- 90,6 %
BA Résidence	244 213	232 528	147 833	78 295	145 042	115 985	- 52,5 %
BA SSIAD	343 474	386 949	415 438	533 748	539 757	400 446	16,6 %
BA SAAD	- 82 682	- 79 134	- 77 220	- 69 098	- 242 083	-385 358	*- 366,1 %*
FRNG (BP+BA)	**1 821 034**	**1 817 222**	**1 620 533**	**1 595 097**	**670 261**	**303 541**	**- 83,3 %**

En conséquence, le budget principal du CIAS et celui du SAAD affichent un déficit de trésorerie sur l'ensemble de la période. Ils ont pu conserver une trésorerie nette positive de 2019 à 2023 grâce à l'apport des trésoreries positives des autres budgets annexes. En revanche, en 2024, l'apport de trésorerie des autres budgets (à hauteur de 624 088 €) s'est avéré insuffisant pour compenser la trésorerie négative du budget principal (- 555 802 €) et du budget annexe SAAD (- 493 390 €).

Tableau n° 10 : Évolution de la trésorerie des budgets du CIAS*

Au 31 décembre en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Var. annuelle moyenne
*BP**	- 574 886	- 225 147	- 381 179	- 717 296	- 310 315	- 555 802	- 0,7 %
*BA EHPAD**	1 090 729	841 655	923 337	747 050	19 477	63 039	- 43,5 %
*BA NF**	231 996	123 950	150 415	98 196	146 134	136 533	- 10,1 %
*BA SSIAD**	357 175	417 923	463 038	534 196	571 475	424 516	3,5 %
*BA SAAD**	- 323 864	- 137 940	- 99 594	- 96 243	- 237 847	- 493 390	8,8 %
Trésorerie nette (BP+BA)	**781 150**	**1 020 441**	**1 056 017**	**565 903**	**188 924**	**- 425 104**	

**Trésorerie nette, hors compte de rattachement.*
Source : CRC d'après les comptes de gestion.

Cette situation de fonctionnement à « flux tendu » place le CIAS en situation de ne plus pouvoir potentiellement honorer ses paiements et met en danger la continuité de ses missions. Il a ainsi été contraint de souscrire trois lignes de trésorerie auprès de deux établissements bancaires distincts :

- en mai 2024, pour un montant de 500 000 €, jusqu'au 30/04/2025 ;

- en avril 2025, pour un montant de 700 000 € jusqu'au 24/04/2026 (ligne de trésorerie utilisée en avril 2025 pour rembourser la précédente) ;

- en septembre 2025, pour un montant de 500 000 euros intégralement mobilisé.

Parallèlement, par courrier du 7 septembre 2025, le CIAS a adressé une demande de soutien exceptionnel en trésorerie à ses partenaires institutionnels (ARS et département) à hauteur de 190 000 € chacun. Un soutien exceptionnel de 350 000 euros, sous forme de crédit non-reconductible, a été versé au CIAS par l'ARS en décembre 2025.

2.4.4 Les perspectives

Ces résultats inquiétants doivent conduire le CIAS à mettre en place un plan d'actions destiné à augmenter ses recettes et diminuer ses dépenses.

À l'appui de cette demande de soutien financier exceptionnel, le GIAS a produit un plan de retour à l'équilibre 2025-2030, adopté par l'assemblée délibérante le 20 octobre 2025. Il vise dans un premier temps à sécuriser l'exploitation à court terme grâce à un fonds d'urgence et à engager des réformes structurelles pour rétablir durablement l'autofinancement.

Outre l'augmentation de la contribution par habitant, ce plan de redressement sur cinq ans décline les axes suivants :

- couverture immédiate des déficits 2025 par une aide conjointe ARS / département ;
- réduction des charges par le développement notamment des mesures suivantes :
  - optimisation de la masse salariale (ajustement des effectifs et réduction du recours à l'intérim) ;
  - optimisation énergétique et gains d'exploitation ;
  - révision des contrats et charges fixes (redevance OPAC[88], prestations externes).
- augmentation des recettes passant notamment par l'amélioration des taux d'occupation ;
- renforcement du pilotage budgétaire et du contrôle de gestion ;
- investissement ciblé dans la modernisation des outils et des process.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, soulignant le manque de données chiffrées concernant les mesures envisagées dans le plan de retour à l'équilibre et leur impact, l'ordonnateur a transmis une nouvelle version « *développée, détaillée et chiffrée* » de ce plan. Le document produit est un document de travail, sous forme de projet, établi en juin 2025. Les éléments financiers et de calendrier qu'il contient sont susceptibles d'alimenter le plan d'actions opérationnel et chiffré. Toutefois, il ne s'agit ni d'un document adopté par le conseil d'administration du CIAS ou l'assemblée délibérante du GIAS, ni d'un document contractuel élaboré en lien avec les autorités de tarification.

L'ARS a de son côté précisé qu'au « *titre de l'exercice 2025, une aide exceptionnelle en trésorerie d'un montant de 350 000 € sous forme de crédits non reconductibles* » a été mobilisée. « *L'attribution de ces crédits est conditionnée à la mise en œuvre effective de mesures correctrices, présentées par le gestionnaire dans le cadre d'un plan d'action. Aussi, un dialogue de gestion est programmé avec le CIAS dans le format "commission fonds d'urgence" réunissant l'ARS, le Conseil départemental et la DDFIP. [...] le gestionnaire devra présenter un état d'avancement de la mise en œuvre de son plan d'action, un bilan de l'utilisation des crédits alloués ainsi qu'une actualisation de la situation financière de l'EHPAD. Au regard des éléments qui seront présentés dans ce cadre, la conclusion d'un contrat de retour à l'équilibre financier pourrait être envisagée* ».

[88] L'OPAC est propriétaire des bâtiments abritant l'EHPAD et la résidence autonomie, tandis que les locaux occupés par le Pôle domicile à Moutiers sont la propriété de SAS développement. Pour l'ensemble de ces biens, le CIAS a versé des redevances (incluant loyers, charges et PGR) à hauteur de 617 885 € en 2024.

La chambre recommande au CIAS[89] de conclure, au-delà d'un simple plan d'action unilatéral, un contrat de retour à l'équilibre avec ses partenaires institutionnels (ARS et département), reposant sur un diagnostic et un plan d'actions opérationnels et chiffrés, adapté aux besoins du territoire et à ses capacités de financement.

Recommandation n° 4. (performance) : Élaborer, en lien avec l'ARS et le département, un contrat de retour à l'équilibre financier reposant sur un plan d'actions opérationnel et chiffré, adapté aux besoins du territoire et à ses capacités de financement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le CIAS du « canton de Moûtiers » dispose d'un budget principal et de quatre budgets annexes (SSIAD, SAAD, résidence-autonomie, EHPAD).

Jusqu'en 2024, le SIERSS recevait des contributions des communes, reversées en grande partie (près de 90 % sur la période 2019-2024) au budget principal du CIAS. Depuis 2025, les participations des communautés de communes se substituent à celles des communes, avec une hausse significative de la contribution par habitant (passée de 56 à 100 €) pour équilibrer les déficits qui se creusent, en raison d'une hausse de la masse salariale associée à une activité non optimisée.

Le CIAS présente un résultat de clôture, tous budgets confondus, de - 1,5M € en 2024. En fin de période en effet, tous les budgets présentent un résultat de fonctionnement déficitaire et la situation financière de l'EHPAD demeure très préoccupante malgré la subvention d'équilibre de 0,16 million d'euros versée par le budget principal en 2024 et le soutien renforcé des autorités de tutelle. Une délibération d'octobre 2025 prévoyait ainsi le versement d'une subvention d'équilibre vers le budget de l'EHPAD pouvant atteindre 0,8 M€.

Les produits et charges de gestion, tous budgets confondus, ont progressé entre 2019 et 2024 pour atteindre environ 10 M€ en fin de période (10 M€ de produits et 10,4 M€ de charges). Depuis 2023, le CIAS présente une capacité d'autofinancement négative (à hauteur de – 0,5 M€ en 2023 et – 3 M€ l'année suivante) qui ne lui permet pas de faire face à ses dépenses d'investissement. À l'exception d'un nouvel emprunt souscrit en 2025 (pour 0,25 M€), le CIAS a préféré mobiliser son fonds de roulement, ce qui est à l'origine d'un déficit de trésorerie très significatif. Le CIAS a ainsi dû souscrire trois lignes de trésorerie en 2024 et 2025 (pour un montant total de 1,7 M€) et a bénéficié d'un soutien financier exceptionnel de l'ARS en décembre 2025 (à hauteur de 0,35 M€).

Conscient de la forte dégradation de sa situation financière, le CIAS a adopté un plan de retour à l'équilibre 2025-2030, visant à sécuriser l'exploitation à court terme et à engager des réformes structurelles pour rétablir durablement l'autofinancement. Ce plan, validé par l'assemblée délibérante en octobre 2025, a toutefois été unilatéralement établi par le CIAS. La chambre lui recommande de s'engager avec ses partenaires institutionnels dans un contrat de

[89] Dans l'hypothèse d'une cession des autorisations du CIAS vers le GIAS, le premier pourra néanmoins s'assurer, en tant que membre du GIAS, de la conclusion d'un tel contrat.

retour à l'équilibre, reposant sur un plan d'actions opérationnel et chiffré, adapté aux besoins du territoire et à ses capacités de financement.

---

3 LA GOUVERNANCE DU CIAS

3.1 Le conseil d'administration

3.1.1 La composition

Aux termes de l'article L. 123-6 du CASF, le CIAS est administré par un conseil d'administration présidé, de droit, par le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de rattachement. Ce même texte prévoit par ailleurs l'élection d'un vice-président, ainsi qu'un vice-président délégué, qui assurent la présidence du conseil d'administration en l'absence, respectivement, du président et du vice-président.

Le conseil d'administration comprend le président et, en nombre égal :

- des membres élus en son sein au scrutin majoritaire et secret à deux tours par l'organe délibérant de l'EPCI de rattachement ;
- et des membres nommés par le président parmi les personnes participant à des actions de prévention, d'animation ou de développement social menées dans les communes considérées.

Au cours de la période contrôlée, le conseil d'administration du CIAS a été réinstallé à deux reprises, le 12 novembre 2020 (en tant que CIAS du Canton de Moûtiers rattaché au SIERSS) et le 14 janvier 2025 (en tant que CIAS Cœur de Tarentaise rattaché à la CCCT).

Jusqu'en 2025, le nombre d'administrateurs siégeant au conseil d'administration du CIAS était fixé à 17 par le comité syndical du SIERSS. Une première délibération du 25 juin 2020 avait été annulée par décision du 24 septembre 2020 du tribunal administratif de Grenoble, au motif qu'il avait été procédé à l'élection *« à main levée »* de ces représentants, alors que l'article R. 123-29 du CASF prévoit l'organisation d'une élection à bulletin secret.

Par délibération du 10 décembre 2024, le conseil communautaire de la CCCT a fixé à 13 le nombre d'administrateurs siégeant au conseil d'administration du nouveau CIAS Cœur de Tarentaise. La chambre observe que les six membres du conseil communautaire de la CCCT siégeant au conseil d'administration du CIAS n'ont pas été élus, comme cela est réglementairement prescrit, mais *« désignés »* par le conseil communautaire. De la même manière, il ressort de la consultation du procès-verbal de la séance du 14 janvier 2025 qu'il n'a pas été procédé à l'élection d'un vice-président et d'un vice-président délégué, mais à leur simple *« désignation »* par le conseil d'administration du CIAS Cœur de Tarentaise, aucun résultat de vote n'étant en effet reporté dans les délibérations concernées.

La chambre recommande donc au conseil d'administration du CIAS en exercice de faire procéder, par la CCCT, à une élection en bonne et due forme de ses membres. Il lui appartient par ailleurs de procéder à une élection de ses vice-président et vice-président délégué. En effet, cette situation fragilise juridiquement l'ensemble de ses délibérations.

Recommandation n° 5. (régularité) : Assurer, en lien avec la CCCT, le respect des règles d'élection des administrateurs et vice-présidents telles que fixées par les articles L. 123-6 et R. 123-29 du CASF.

3.1.2 Le fonctionnement

3.1.2.1 Règlement intérieur

Le conseil d'administration a établi son règlement intérieur en début de mandature en 2020, puis en 2025, à l'occasion du rattachement du CIAS à la CCCT.

Le règlement de 2025 prévoit[90] la désignation d'une commission permanente[91] destinée à préparer les décisions à adopter par le conseil d'administration, ainsi que des commissions *ad hoc*, dites « consultatives », pour les affaires devant faire l'objet d'études préalables. Contrairement à ce qui est prévu dans le règlement intérieur, aucune délibération n'a encore été prise par le conseil d'administration du CIAS pour définir les pouvoirs confiés à cette commission, le nombre et le mode de désignation de ses membres, ainsi que les modalités de dépôt des candidatures[92].

La chambre invite ainsi le CIAS à y remédier. Le règlement intérieur pourrait aussi utilement être complété pour préciser les sujets sur lesquels l'organe délibérant est amené à débattre[93], intégrer un rappel des règles applicables en matière de prévention des incompatibilités et préciser la notion de « motif légitime d'absence » (voir *infra*).

---

[90] Conformément à l'article R. 123-19 du CASF.

[91] Effectivement constituée par délibération du 6 janvier 2025.

[92] Interrogée par la chambre sur l'existence d'une commission permanente au sein du CA du CIAS, celui-ci a transmis des éléments concernant la commission permanente du GIAS et non du CIAS, laquelle a été effectivement constituée et s'est réunie régulièrement.

[93] En l'état, le règlement de 2025 prévoit de manière très large que *« le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires du CIAS dans la limite de la compétence action sociale d'intérêt communautaire précisée dans la délibération du conseil communautaire du 5 novembre 2024 »*.

3.1.2.2 Absentéisme des administrateurs

L'analyse des comptes-rendus de conseil d'administration sur la période 2019 à 2024 a permis de vérifier qu'il s'est réuni entre six et neuf fois par an, et que l'exigence d'au moins une réunion par trimestre fixée par l'article R. 123-16 du CASF a été respectée[94].

La chambre fait néanmoins le constat que le conseil d'administration souffre sur la période 2019-2024 d'un désengagement de ses membres puisque, en moyenne, seuls les deux tiers (66,2 %) des membres étaient présents, correspondant à trois quarts de votants (75,8 %), en incluant les pouvoirs.

Tableau n° 11 : Évolution du taux de fréquentation des conseils d'administration (2019-2024)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Nombre de réunions annuelles du CA	6	6	9*	6	8	7
% de présents	69,61 %	71,57 %	56,86 %	61,76 %	67,65 %	69,75 %
% de votants (avec pouvoirs)	76,47 %	73,53 %	69,93 %	78,43 %	81,62 %	74,79 %

** En tenant compte de la réunion du 27 octobre 2021 où les administrateurs ont dû être reconvoqués en raison de l'absence de quorum.*
Source : Comptes-rendus du CA transmis par le CIAS.

Aux termes de l'article R. 123-14 du CASF, repris dans le règlement intérieur : *« les membres du conseil d'administration qui se sont abstenus sans motif légitime de siéger au cours de trois séances consécutives peuvent, après que le maire, président du conseil d'administration, les a mis à même de présenter leurs observations, être déclarés démissionnaires d'office par le conseil municipal sur proposition du maire pour les membres élus ou par le maire pour les membres que celui-ci a nommés ».*

Sur les 44 conseils d'administration qui se sont tenus entre 2019 et 2024, la chambre relève que 14 membres du CA ont été absents lors d'au moins trois séances consécutives, ce qui autorisait le président à mettre en œuvre le dispositif de déclaration de démission d'office prévu à l'article R. 123-14 du CASF, en l'absence de motif légitime démontré. Sur les 14 administrateurs concernés, deux ne se sont pas représentés en 2020, quatre ont présenté leur démission, deux ont été remplacés pour cause de sièges laissés vacants et un seul a été déclaré démissionnaire d'office par arrêté du 16 mai 2024, après n'avoir jamais été présent. La chambre observe que cinq administrateurs ont été en mesure de conserver leurs sièges en dépit d'un fort absentéisme[95].

La chambre invite le CIAS, pour lutter contre l'absentéisme, à s'assurer d'une meilleure application des mesures prévues par le CASF, d'autant que le nombre d'absents non excusés est en forte augmentation depuis 2022 (une seule occurrence constatée entre 2019 et 2021,

[94] À l'exception de l'année 2020 où il n'a pu se réunir au cours du second trimestre (avril, mai et juin) en raison de la crise sanitaire survenue en mars de cette année.

[95] Sur ces cinq administrateurs conservés, un premier a été absent sur 14 séances consécutives ; un deuxième a cumulé huit séances consécutives d'absence, puis six (à deux reprises) et trois ; un troisième a cumulé quatre séances consécutives d'absence, puis trois (à deux reprises) ; et un quatrième et un cinquième ont été tous deux absents sur quatre séances consécutives.

contre 33 entre 2022 et 2024). Il pourrait notamment définir dans son règlement intérieur ce qu'est un motif légitime d'absence.

3.2 L'organisation et le fonctionnement administratif du CIAS

3.2.1 Une rotation importante du personnel d'encadrement

Le CIAS comptait 126 emplois permanents au 31 décembre 2024, répartis au sein de trois services. La période contrôlée a été marquée par une rotation importante du personnel de direction. Depuis 2019 en effet, quatre directeurs se sont succédé au pôle hébergement et support tandis que cinq ont successivement pris la tête du pôle domicile.

L'année 2025 a été marquée par un déficit d'encadrement et de nouveaux départs. Un évènement indésirable grave (EIG) a en effet été signalé à l'ARS pour un cumul de dysfonctionnements organisationnels et managériaux à l'EHPAD de l'Arbé, ce qui aurait dégradé le climat de travail et fait peser des risques sur la sécurité et le bien-être des résidents comme du personnel. C'est dans ce contexte particulier que sont intervenus plusieurs départs, volontaires ou non, au sein de l'encadrement supérieur de l'EHPAD et du CIAS. Ce dernier a élaboré un plan d'actions correctives et formulé le souhait de pérenniser l'encadrement du pôle hébergement.

L'instabilité du personnel d'encadrement sur la période a pu constituer un frein à la mise en place d'une stratégie et d'un projet de cohésion sociale (voir *supra*), entraîner des difficultés organisationnelles ainsi qu'un retard dans la formalisation et le suivi de la documentation réglementaire propre aux ESSMS.

3.2.2 Un cadre contractuel et normatif des ESSMS à actualiser et compléter

Chaque ESSMS doit être pourvu des éléments suivants :

- les documents, prévus par les articles L. 311-4 et suivants du CASF, destinés à définir le fonctionnement des ESSMS et garantir les droits et libertés des personnes accueillies (livret d'accueil, projet d'établissement, règlement de fonctionnement, contrat de séjour, charte des droits et libertés de la personne accueillie) ;
- le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens, prévu à l'article L. 313-11 du CASF, conclu entre le CIAS et les autorités de tutelle, visant à réaliser un diagnostic des ESSMS, identifier leurs objectifs, moyens et modalités de financement sur plusieurs années ;
- une évaluation externe menée tous les cinq ans par un organisme accrédité (art. L.312-8 et D312-204 CASF).

En 2022, confronté à l'arrivée de nouveaux directeurs sur chacun des trois pôles, le CIAS a sollicité un délai auprès de l'ARS et du département avant de conclure un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens pour l'ensemble de ses ESSMS, à l'exception du SAAD qui disposait d'un tel contrat depuis 2020. Ce n'est qu'en 2025 que l'EHPAD, la résidence autonomie et le SSIAD ont finalement été couverts par un contrat pluriannuel. La fusion des

SAAD et SSIAD en un SAD mixte devrait entraîner la signature d'un nouveau contrat pluriannuel unique pour l'EHPAD, la résidence autonomie et le SAD.

Par ailleurs, la chambre constate que, malgré la récente mise à jour d'une partie de la documentation réglementaire des ESSMS[96], celle-ci reste à actualiser et à compléter. En effet, plusieurs documents concernant la résidence autonomie ne sont pas à jour[97]. De plus, aucun projet d'établissement, règlement de fonctionnement et livret d'accueil n'ont été transmis concernant le SSIAD et le SAAD. Elle rappelle enfin au CIAS qu'il doit établir un document unique de délégation, qui lui permettrait de préciser les compétences et missions confiées aux directeurs d'ESSMS dont il assure la gestion[98]. En l'état, le DGS a indiqué être le seul à bénéficier d'un document unique de délégation.

En réponse au rapport d'observations provisoires, l'ARS précise avoir rappelé à plusieurs reprises au CIAS qu'il devait se mettre en conformité sur l'ensemble des documents obligatoires.

Le CIAS indique avoir engagé des démarches pour actualiser l'ensemble des documents règlementaires des ESSMS.

La chambre rappelle au CIAS que la mise à jour de sa document interne ne relève pas d'une simple formalité mais constitue un outil essentiel à l'amélioration de son fonctionnement ainsi qu'à son attractivité et prend acte de son engagement à se conformer à ses obligations réglementaires.

Recommandation n° 6. (régularité) : Actualiser et compléter la documentation réglementairement prescrite pour ses ESSMS.

3.3 Les délégations

Le régime des délégations de pouvoirs est encadré par le CASF en application duquel le conseil d'administration peut donner délégation à son président, son vice-président ou le vice-président délégué dans huit matières énumérées par l'article R. 123-21 du CASF : attribution des prestations, marchés publics, contrats de location et d'assurance, création de régies, fixation de rémunérations, actions en justice, élections de domicile. Sur toute la période contrôlée, les présidents et vice-présidents et, depuis 2025, le vice-président délégué, ont bénéficié d'une délégation de pouvoirs large, puisque reprenant l'ensemble de ces matières. Conformément à l'article R. 123-22 du CASF, et ce jusqu'à la transformation du CIAS du Canton de Moûtiers en CIAS Cœur de Tarentaise en 2025, les procès-verbaux des conseils

[96] Adoption en 2024, pour l'EHPAD, d'un livret d'accueil ainsi que d'un projet d'établissement ; adoption d'un nouveau livret d'accueil du CIAS et d'un projet de service pour la résidence autonomie en 2025.

[97] Livret d'accueil non daté mais faisant référence à une directrice ayant quitté ses fonctions il y a une dizaine d'années et règlement de fonctionnement pris en 2019.

[98] Articles D. 312-176-5 et D. 312-176-10 du CASF.

d'administration listaient les décisions prises en vertu des délégations de pouvoirs. Cette pratique devra être reconduite[99].

L'article R. 123-23 du même code précise par ailleurs que *« le président du conseil d'administration (...) peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer une partie de ses fonctions ou sa signature (...) au vice-président, au vice-président délégué et au directeur »*. Des délégations ont été octroyées aux directeurs généraux des services (DGS) successifs, à la vice-présidente ainsi qu'à la vice-présidente déléguée. La chambre relève toutefois que ces arrêtés sont strictement identiques. Or la même délégation ne peut être accordée à plusieurs personnes sans ordre de priorité. Elle invite donc le président à reprendre ces arrêtés pour apporter cette précision.

L'examen de ces délégations a permis d'établir que, par plusieurs délibérations successives jusqu'en 2025, le CA du CIAS a accordé des délégations de signature aux directeurs des établissements et services ainsi qu'à certains agents les assistant, pour les contrats de prise en charge notamment. La chambre souligne leur caractère irrégulier, puisqu'elles contreviennent aux dispositions du CASF qui définit strictement les personnes et les matières pouvant faire l'objet d'une délégation du conseil d'administration (R. 123-21 CASF). La chambre constate néanmoins qu'aucune délégation de ce type ne semble avoir été reprise en 2025.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le conseil d'administration du CIAS est passé de dix-sept à treize membres en 2025. Des manques ont été relevés dans l'installation de ses membres, ainsi que de sa vice-présidente et vice-présidente déléguée, qui ont été désignés et non élus, ce qu'il conviendra de corriger.

Au vu du fort absentéisme enregistré entre 2019 et 2024 (66,2 % des membres du conseil d'administration présents en moyenne), la chambre invite le CIAS à mettre en place des dispositifs permettant d'améliorer la situation, notamment la déclaration de démission d'office.

Concernant l'organisation des services, le CIAS a souffert d'une rotation importante du personnel de direction qui a induit un retard dans l'élaboration du cadre contractuel et normatif de ses ESSMS. La chambre note que le CIAS a récemment entamé une mise à jour de sa documentation réglementaire et lui recommande de poursuivre ce travail d'actualisation et d'élaboration.

[99] Le procès-verbal du conseil d'administration du CIAS Cœur de Tarentaise du 2 juin 2025 ne mentionne aucun compte-rendu des décisions prises sur délégation de pouvoirs malgré le fait que le procès-verbal du 14 janvier 2025 octroyant délégation de pouvoirs rappelle cette obligation.

4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

4.1 L'organisation de la fonction RH

Depuis le début de la période contrôlée, le service ressources humaines du CIAS, qui est placé sous l'autorité du directeur général des services, compte quatre emplois équivalents temps plein (ETP), dont un afférent aux fonctions de responsable de service. Les trois gestionnaires se partagent la gestion de la paie et des carrières (134 agents) et assument chacun un portefeuille thématique : « recrutement », « formation et développement des compétences » et « prévention et absentéisme ». Une polyvalence est garantie pour assurer la continuité du service sur les tâches les plus courantes.

Le service est doté d'un corpus de procédures formalisées en cours d'élaboration (57 procédures à rédiger ou en cours sur un total de 121). L'existence de ces fiches témoigne de l'ambition de sécuriser la gestion des ressources humaines ce qui est de bonne gestion. Toutefois, l'élaboration et l'utilisation de cet outil restent limitées au sein du service des ressources humaines pour l'accompagnement et la formation des nouveaux gestionnaires lors de leur recrutement. La liste des procédures à formaliser a été élaborée de manière à couvrir la totalité des tâches relevant du périmètre ressources humaines, sans retenir une approche sélective par les risques. La chambre invite la collectivité à achever la formalisation de ces procédures en organisant leur traitement selon une approche de maitrise des risques, à élaborer ces fiches en transversalité avec l'ensemble des acteurs impliqués et à en assurer la diffusion auprès de l'ensemble des acteurs concernés.

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a créé l'obligation pour les collectivités locales d'élaborer des lignes directrices de gestion avant le 31 décembre 2020. Elles doivent fixer la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines et les orientations générales de promotion et de valorisation des parcours professionnels. En l'espèce, un arrêté du 18 décembre 2020 pour une prise d'effet au 1er janvier 2021 a fixé pour six ans les lignes directrices de gestion.

Les lignes directrices de gestion relatives à la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines identifient sept enjeux au regard de cet état des lieux et du « projet politique ». Elles sont déclinées en 83 actions inventoriées et phasées sur les périodes 2021 (34 actions), 2022-2023 (34 actions) et 2024-2025 (15 actions). Elles établissent un état des lieux sur plusieurs indicateurs, à date. Toutefois, le projet politique n'est pas clairement défini. Les indicateurs sont basés sur des données brutes sans comparaison, mise en perspective ou analyse et le nombre d'actions paraît ambitieux au regard des effectifs du service des ressources humaines. Un suivi des actions a été réalisé lors de la réunion du comité social territorial du 29 novembre 2023[100] et témoigne de l'inadéquation de ce plan aux capacités et enjeux du CIAS. Cette stratégie devrait faire l'objet d'une révision au regard de l'évolution du

[100] À cette date 23 des 34 actions millésimées 2021 et 14 des 34 actions millésimées 2022-2023 étaient réalisées. Neuf actions ont été suspendues ou annulées.

projet politique, notamment avec la modification de la gouvernance au début de l'année 2025 et l'adoption d'un nouveau projet stratégique pour le GIAS[101].

Les lignes directrices de gestion relatives aux promotions et à la valorisation des parcours professionnels excluent des promotions ou avancements tout agent ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire au cours des trois dernières années. Cette exclusion automatique, sans examen du cas particulier, institue un critère étranger à l'appréciation individuelle de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience. En cela, elle est irrégulière. En outre, seules certaines sanctions disciplinaires lourdes (radiation du tableau d'avancement, abaissement d'échelon, rétrogradation ou exclusion temporaire de longue durée) ont une incidence sur l'avancement ce qui n'est pas le cas des autres sanctions prévues par la loi (blâme, avertissement, exclusion temporaire courte…)[102]. Les lignes directrices de gestion ne peuvent donc interdire toute évolution professionnelle à l'égard de l'ensemble des agents sanctionnés.

Enfin, le bilan annuel de la mise en œuvre de ces lignes directrices relatives aux promotions et à la valorisation des parcours professionnels prévu à l'article 20 du décret du 29 novembre 2019 n'est pas établi ni présenté au comité social territorial.

La chambre recommande à l'établissement d'actualiser ses lignes directrices de gestion des ressources humaines, au vu de la création du GIAS. Elle l'invite également à suivre la mise en œuvre des lignes directrices de gestion en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels, conformément à l'article 20 du décret du 29 novembre 2019.

En réponse aux observations provisoires formulées par la chambre, l'ordonnateur s'engage à faire adopter par le conseil d'administration des lignes de gestion actualisées au cours de l'année 2026.

Recommandation n° 7. (performance) : Actualiser les lignes directrices de gestion des ressources humaines au vu de la création du GIAS.

4.2 L'évolution des emplois, des effectifs et de la masse salariale

4.2.1 Le suivi des emplois permanents et des effectifs

4.2.1.1 Les emplois budgétaires

Le code général de la fonction publique[103] impose aux collectivités et établissements publics locaux de délibérer sur chaque création, suppression et modification d'emploi. En

[101] Un projet stratégique du GIAS a été adopté par décision de l'assemblée générale du 4 juin 2025.
[102] Article L. 533-1 du CGFP.
[103] Article L. 113-1 du CGFP.

pratique, les organes délibérants adoptent périodiquement un tableau des effectifs et des emplois.

Le conseil d'administration du CIAS adopte un tableau des effectifs en équivalents temp plein,[104] consolidé à chaque modification des emplois et au moins une fois par an.

Dans le tableau arrêté au 1er octobre 2019, le recrutement d'agents contractuels n'était autorisé que pour les emplois de catégorie A bien qu'en pratique, plusieurs emplois permanents relevant de la catégorie C, et marginalement de la catégorie B, étaient occupés par des agents non titulaires. À partir du 1er octobre 2020, la possibilité de recruter des contractuels de catégorie B et C est plus largement ouverte, jusqu'à être généralisée dans le tableau des effectifs arrêté au 1er septembre 2024.

Alors que les cadres d'emploi de catégorie C concernés par ces recrutements sur contrat (agents sociaux, notamment) sont de ceux ouvert au recrutement direct sans concours[105], le CIAS a fait le choix d'un recrutement sur contrat préalablement à la stagiairisation. Le recrutement d'agents contractuels restant l'exception et celui d'agents titulaires la règle, en vertu de l'article L. 311-1 du code général de la fonction publique, les agents publics de catégorie C recrutés sur emploi permanent ont vocation à être stagiairisés dès leur recrutement en application des dispositions de l'article L. 326-1 du même code. La chambre rappelle au CIAS que la période de stage peut être interrompue avant titularisation en cas d'insuffisance professionnelle ou de faute disciplinaire[106]. Le recours à une période contractuelle assimilable à une période d'essai avant stagiairisation est une pratique irrégulière à laquelle le CIAS devra mettre un terme.

4.2.1.2 Le suivi des emplois pourvus

S'agissant du suivi des emplois pourvus, le tableau des effectifs au 1er janvier 2023 présenté au conseil d'administration est enrichi d'une information relative aux vacances d'emplois permettant de dresser à date un état des effectifs budgétairement autorisés et de ceux pourvus (en ETP). Cet indicateur, indispensable pour objectiver et analyser les difficultés de recrutement, ne faisait auparavant l'objet d'aucun suivi. La mise en place de ce dispositif, qui relève de la bonne gestion, est le préalable indispensable à toute politique de gestion des effectifs, des emplois et des compétences. La chambre encourage l'établissement à aller plus loin dans la démarche en mettant en place un suivi des effectifs en équivalents temps plein travaillés (ETPT)[107].

Les états du personnel annexés au compte administratif du budget principal et des budgets annexes, permettant en principe de suivre les effectifs budgétaires et les emplois pourvus au 31 décembre de chaque année sur emplois permanents, ne sont pas

---

[104] Le suivi des emplois en équivalents temps plein (ETP) prend en compte la quotité de temps de travail de chaque emploi. Ainsi, un emploi à temps non complet à hauteur de 80 % compte pour 0,8 ETP.

[105] Article L. 326-1 du CGFP.

[106] Article L. 327-4 du CGFP.

[107] Les effectifs en ETPT prennent en compte à la fois la quotité de travail (emploi à temps non complet ou temps partiel) mais aussi la durée de la période de présence dans l'organisation au cours de l'année. Ainsi, un emploi à temps non complet de 80 % occupé six mois dans l'année compte pour 0,4 ETPT.

systématiquement produits et lorsqu'ils le sont, les données sont incomplètes ou inexactes. L'établissement devra corriger ce point.

À partir de 2024, le conseil d'administration adopte un tableau des emplois et des effectifs avec une entrée par poste et par service, permettant de faire le lien entre les emplois créés et les postes auxquels ils correspondent. Cette évolution permet une meilleure information de l'organe délibérant ainsi qu'un meilleur suivi des emplois et des effectifs. En revanche, le fondement juridique du recours aux agents non titulaires ne figure plus dans la délibération alors qu'il s'agit d'une mention obligatoire. La chambre invite l'établissement à rétablir cette information et à numéroter les postes pour en faciliter le suivi.

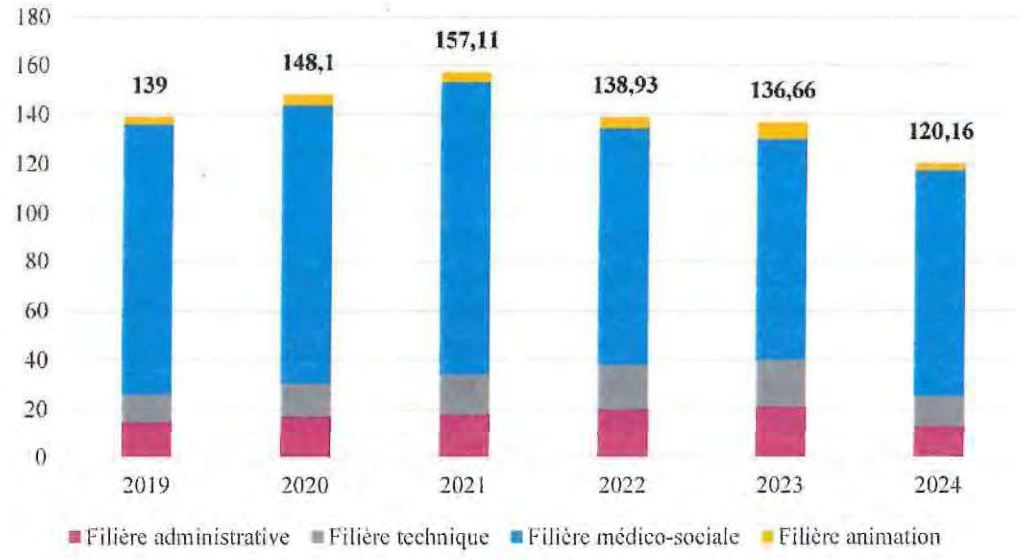
4.2.2 L'évolution des emplois et des effectifs

4.2.2.1 Des effectifs globalement en baisse

Après une augmentation de 13 % (+ 18 ETP) au cours des années 2020 et 2021, les effectifs budgétaires ont diminué au global de près de 18 ETP au 31 décembre 2022. À cette date, le transfert de la compétence petite enfance à la CCVA a conduit à la suppression d'une vingtaine de postes du tableau des effectifs. Cette tendance à la baisse s'est confirmée en 2023 et 2024 (respectivement - 2 et - 16 ETP). En 2024, la diminution est liée aux arbitrages de postes sur certains services : les fonctions administratives ont fait l'objet d'une rationalisation des effectifs ; certains postes de la restauration n'ont pas été renouvelés alors que le SAAD a vu ses effectifs adaptés pour s'ajuster aux besoins de l'activité.

Des suppressions ou rationalisations des effectifs sont prévues dans le plan de retour à l'équilibre 2025-2030 s'agissant du pôle hébergement.

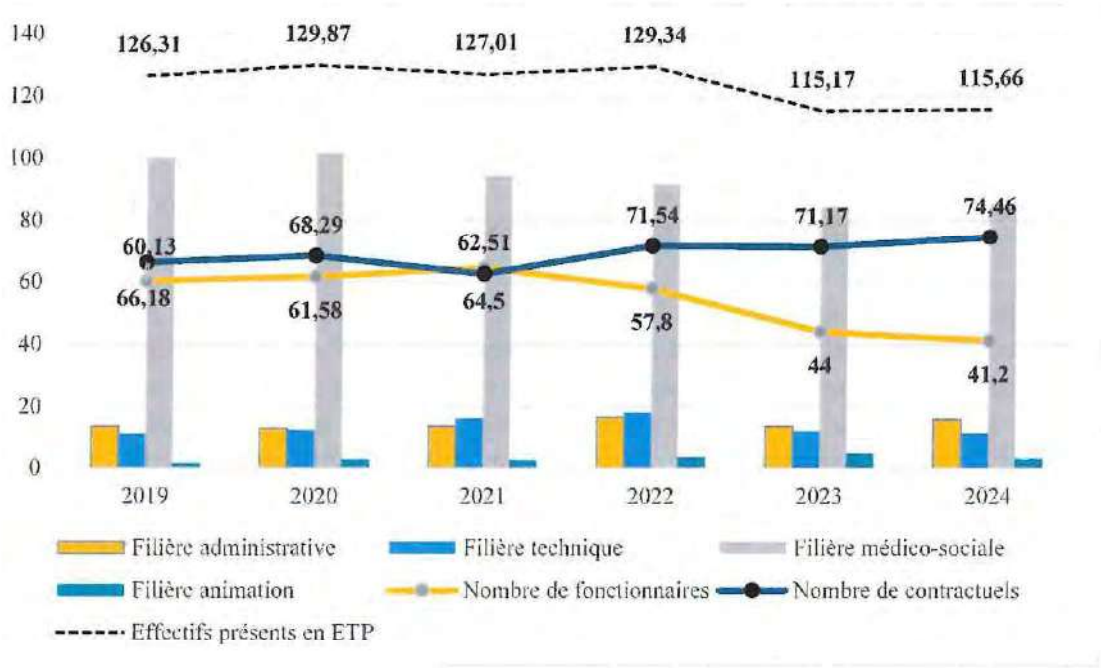
Graphique n° 8 : Évolution des effectifs budgétaires en ETP au 31/12



Source : Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, d'après les données du CIAS.

Par ailleurs, on constate que depuis 2020, le recrutement d'agents contractuels s'est intensifié, en cohérence avec les orientations politiques qui ressortent des tableaux des effectifs votés (voir *supra*). Au 31 décembre 2024, les effectifs présents dans la structure, emplois permanents et non-permanents confondus, sont pour les deux tiers des agents contractuels (contre près de 50 % en début de période).

Graphique n° 9 : Évolution des effectifs présents (en ETP) par filière et par nature d'emploi (au 31/12)



Source : Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, d'après les données du CIAS – au 31 décembre.

Les effectifs présents sur emplois permanents et non-permanents, tous statuts confondus ont diminué de plus de 8 % sur la période (- 11 ETP environ).

La part des femmes dans les effectifs, largement majoritaire, a diminué au cours de la période contrôlée : leur part passe près de 92 % des effectifs au 31 décembre 2019 à 84 % au 31 décembre 2024.

Les emplois vacants ne faisant pas l'objet d'un suivi dans le tableau des effectifs avant celui adopté au 30 novembre 2022 (tableau des emplois au 1er janvier 2023), le taux de vacance des emplois ne peut pas être calculé pour toutes les années examinées. Particulièrement élevé en 2022 (23,5 %), ce taux a connu une forte diminution (-16 points) en deux ans, toutes filières confondues, qui s'explique par diverses mesures tendant à alléger les tensions au recrutement (revalorisation du régime indemnitaire, accès facilité au logement pour les nouveaux recrutements, prime d'aide à l'emménagement). Au 31 décembre 2024, 9,2 ETP n'étaient pas pourvus (soit 7,7 % des effectifs), quasi-exclusivement sur des emplois relevant de la filière médico-sociale.

4.2.2.2 Les difficultés à recruter un médecin coordonnateur

Tout établissement hébergeant des personnes âgées dépendantes doit se doter d'un médecin coordonnateur. Le temps minimal de présence du médecin coordonnateur pour sa fonction de coordination varie en fonction de la capacité d'accueil autorisée pour l'établissement (article D. 312-156 du CASF). Il intervient notamment dans l'élaboration du projet de soins de l'établissement et coordonne les soins. Il donne un avis sur les admissions et évalue la perte d'autonomie des résidents (GIR).

L'EHPAD de l'Arbé dispose d'une autorisation pour accueillir 77 résidents. Un médecin coordonnateur devrait exercer au sein de l'EHPAD pour une quotité de temps de travail de 0,6 ETP. Or, sur la période contrôlée, un emploi de médecin hors classe est budgétairement inscrit au tableau des effectifs pour 0,4 ETP puis 0,5 ETP en 2024, soit en-deçà du niveau réglementaire attendu. Selon l'établissement, cette inscription minorée du besoin s'explique par la volonté de faire correspondre le tableau des effectifs à la situation réelle. Toutefois, ce procédé ne permet pas d'éclairer le conseil d'administration et les usagers sur l'existence d'un besoin non-couvert. Il convient d'inscrire au tableau des effectifs le besoin réel, tel que fixé par la réglementation, à savoir 0,6 ETP.

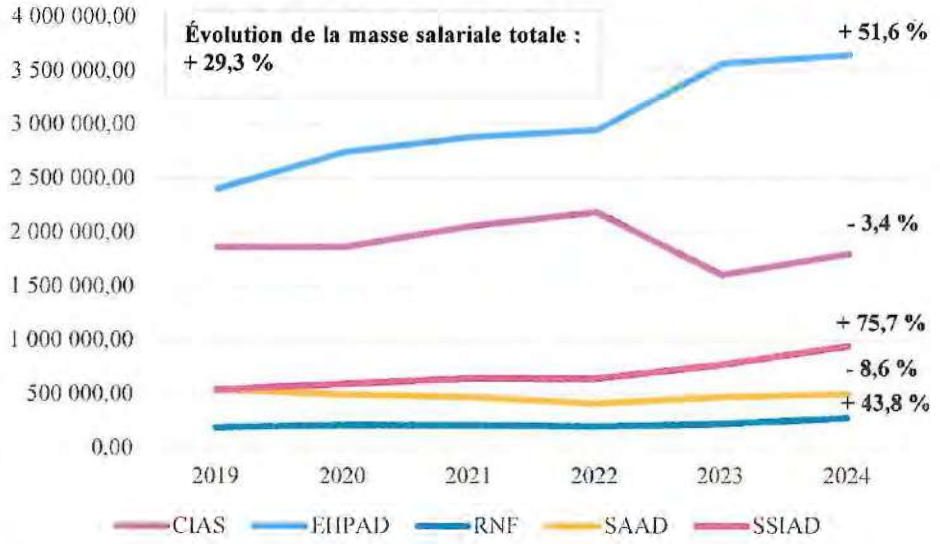
En pratique, au vu des difficultés de recrutement rencontrées par le CIAS, le poste a été effectivement occupé jusqu'en décembre 2022 pour une quotité variant de 0,2 à 0,5 ETP. Confronté depuis à l'absence de candidats, le CIAS a d'abord fait appel aux médecins traitants des résidents sans toutefois aboutir à une collaboration durable. Depuis avril 2023, l'établissement a recours à un contrat de prestations de service avec la société « Docs on the road » ce qui lui a permis, en 2024, de mettre en place une commission gériatrique et formaliser un rapport d'activité médicale.

Une fiche de poste reste publiée à la date de l'instruction (juin 2025), pour un emploi de médecin coordonnateur pour 0,5 ETP, toujours inférieur aux exigences réglementaires. Les caractéristiques salariales de l'emploi (à partir de 3 400 euros par mois pour un mi-temps) sont moins favorables que celles proposées sur des emplois comparables dans le département. La chambre invite l'établissement à actualiser la fiche de poste publiée pour la porter à 0,6 ETP et à s'interroger sur la proposition salariale, dans la limite de ce que prévoit les grilles indiciaires territoriales et le régime indemnitaire mis en place au sein de la collectivité.

4.2.3 L'évolution de la masse salariale

Malgré cette diminution des effectifs, la masse salariale a augmenté de plus de 29 %. Ce dynamisme s'explique par plusieurs mesures adoptées au niveau national (revalorisations successives du point d'indice des fonctionnaires, prime Ségur) ou local (revalorisation du régime indemnitaire).

Graphique n° 10 : Évolution de la masse salariale par budget (en M€)



Source : Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, d'après les données des comptes de gestion et compte administratif / ERRD pour 2024.

Les structures ayant bénéficié de la hausse la plus importante sont celles employant du personnel médical (EHPAD, + 51,6 % et SSIAD, + 75,7 %). À l'inverse, les services qui enregistrent une baisse de leur masse salariale (service administratif du CIAS, - 3,4 % et SAAD, - 8,6 %) sont ceux ayant vu leurs effectifs diminuer sur la période. À effectif, constant, la hausse de la masse salariale sur la période est estimée par la chambre à plus de 41 %.

4.3 La rémunération

4.3.1 La rémunération des anciens directeurs généraux des services

Durant la période contrôlée, l'emploi de DGS a été occupé par des agents titulaires de janvier à décembre 2019 puis d'août 2022 à janvier 2025 ; et par des agents contractuels de janvier 2020 à juin 2022 et depuis février 2025.

Les deux fonctionnaires ayant assumé la fonction de DGS ont occupé l'emploi fonctionnel créé par le conseil d'administration en 2008 et ce alors même que le CIAS ne répondait pas aux conditions[108] permettant la création d'un tel emploi. En conséquence, le paiement de la prime de responsabilité des emplois administratifs de direction et de la nouvelle bonification indiciaire afférents à cet emploi fonctionnel était dépourvu de fondement juridique,

[108] Le décret du 24 décembre 2007 précisait que les CIAS assimilés à des communes de plus de 10 000 habitants de par leur budget de fonctionnement et le nombre et la qualification des agents à encadrer pouvaient créer un emploi fonctionnel de directeur général des services. Or le CIAS ne remplissait pas ces conditions.

alors même que le versement de sommes équivalentes aurait pu être régulier s'il avait été intégré dans le RIFSEEP.

S'agissant des deux agents contractuels ayant exercé les fonctions de DGS entre janvier 2020 et juin 2022, ils n'ont pas été recrutés sur emploi fonctionnel. Toutefois, leurs conditions de recrutement et de rémunération sont elles aussi irrégulières.

Ainsi, Mme S., recrutée comme chargée de mission en décembre 2019 puis comme DGS de janvier à juin 2020, a bénéficié d'un complément indemnitaire annuel dès sa date de recrutement. Or, cette prime venant récompenser l'engagement professionnel et la manière de servir des agents est directement liée aux résultats professionnels des collaborateurs, évalués lors de l'entretien professionnel et ne peut donc être attribuée dès la date du recrutement. Le versement de ce complément indemnitaire pour un montant de 164 euros brut mensuel est venu en réalité compenser la nouvelle bonification indiciaire versée à la précédente DGS pour le même montant et dont le maintien au profit d'un agent contractuel était réglementairement impossible.

S'agissant de M. G., DGS d'août 2020 à juin 2022, il a été recruté à l'âge de 32 ans au 3ème échelon du grade d'attaché principal. Titulaire d'un master 2 en économie appliquée délivré par l'université de Lorraine, M. G. se prévalait d'une expérience professionnelle de quatre années environ, essentiellement sur des fonctions de contrôleur de gestion et, plus récemment, de directeur des services à la population de la ville de Saumur. Pour un fonctionnaire, l'accès à l'échelon de recrutement de M. G. n'aurait été possible, dans le meilleur des cas[109], qu'au bout de 12 ans et six mois de carrière dans le cadre d'emploi des attachés territoriaux. L'avantage financier lié à ce niveau de recrutement avantageux est estimé[110] à près de 680 euros bruts par mois.

Au total, le montant estimé des rémunérations que le CIAS a engagées de manière irrégulière aux DGS successifs sur la période s'élève à plus de 35 000 euros bruts. La rémunération du DGS actuel, agent contractuel classé au 6ème échelon du grade d'attaché hors classe, est conforme à son expérience professionnelle.

4.3.2 Des avantages en nature irréguliers

Une délibération du conseil d'administration de 2002 fixe la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction pour nécessité absolue de service peut être attribué gratuitement. Plusieurs agents occupant les fonctions de gardien de la résidence autonomie ont été ou sont logés en application de cette délibération. Dans un certain nombre de cas, cette attribution est intervenue sur la base d'un avenant au contrat de travail en lieu et place d'un arrêté de la présidente[111]. Le CIAS a indiqué que ces logements de fonction ont vocation à être supprimés dans le cadre des travaux de réhabilitation de la résidence autonomie.

---

[109] Cette hypothèse impose que le fonctionnaire réussisse l'examen professionnel du principalat dès l'année où il remplit les conditions statutaires exigées pour s'y présenter. Dans l'hypothèse d'une promotion au choix, la durée minimale de carrière requise dans le cadre d'emploi des attachés est de 14 ans.

[110] La rémunération indiciaire a été recalculée en classant M. G. au 3ème échelon du grade d'attaché territorial auquel sont classés les fonctionnaires de catégorie A ayant entre 3,5 ans et 5,5 ans de carrière. Les montants d'IFSE et de CIA perçus sur la période ont été conservés à l'identique.

[111] Alinéa 3 de l'article L. 721-1 du CGFP.

L'ancien directeur de transition du pôle hébergement recruté en mars 2025 bénéficiait d'un logement de fonction, au titre des avantages en nature, en vertu d'un avenant à son contrat de travail en date du 27 mars 2025. Cette attribution, dont il n'est pas précisé le caractère gratuit ou onéreux, avait pour objectif de faciliter le recrutement dans un secteur tendu et de faciliter une prise de fonction rapide. Elle était donc sans rapport avec les contraintes liées à l'exercice de l'emploi telles que prévues par le code général de la propriété des personnes publiques[112] justifiant une concession de logement par nécessité absolue de service ou une convention d'occupation précaire avec astreinte. Cet avantage en nature était irrégulier.

Selon les éléments inscrits en paie, l'ensemble des collaborateurs ayant occupé les fonctions de DGS, à l'exception de celui en poste depuis février 2025, ont bénéficié de la mise à disposition d'un véhicule de fonction, avantage en nature réservé aux emplois fonctionnels. Lorsqu'il a fait l'objet d'une autorisation[113], celle-ci a été formalisée par un arrêté de la présidente du CIAS en lieu et place d'une délibération du conseil d'administration[114]. La chambre rappelle que les directeurs généraux des services recrutés sous le statut d'agent contractuel ne peuvent pas occuper un emploi fonctionnel et ne peuvent donc pas bénéficier d'un tel avantage. Or, M. G. a bénéficié d'une autorisation de remisage à domicile d'un véhicule de service pour lequel un avantage en nature a été intégré en paie, ce qui n'est pas cohérent. Quant à l'autorisation notifiée à Mme S. par un arrêté du président, elle ne permet pas d'établir s'il s'agit d'un véhicule de fonction ou de service avec remisage à domicile et utilisation privée, les deux formules étant irrégulières. Au total, la valorisation en paie de cet avantage en nature a été réalisée pour un montant de plus de 12 000 euros.

Au regard des multiples irrégularités relevées, la chambre invite l'établissement à veiller au respect de la réglementation en matière d'attribution des avantages en nature en particulier au regard des règles fixées aux articles L. 721-1 et L. 721-3 du CGFP et R. 2124-65 et R. 2124-65 du CG3P.

4.3.3 Une politique indemnitaire attractive mais au coût élevé et difficilement soutenable

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) est un dispositif indemnitaire qui remplace la plupart des primes dans la fonction publique. Il se compose de deux parties : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), qui est une indemnité mensuelle fixe, et le complément indemnitaire annuel (CIA), attribué annuellement selon l'engagement et la manière de servir de l'agent.

[112] Articles R. 2124-65 et R. 2124-68 du CG3P.
[113] Seuls Mme P. et M. L., agents titulaires, ont bénéficié d'une telle autorisation.
[114] Délibération exigée par l'article L. 721-3 du CGFP.

Graphique n° 11 : Évolution des sommes versées au titre du RIFSEEP



Source : Données du CIAS – Présentation Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes.

L'exécutif a souhaité prendre des mesures urgentes pour créer un « choc salarial » en améliorant l'attractivité de l'établissement relativement aux autres recruteurs locaux et en encourageant la stabilité des fonctions. Par une délibération du 2 février 2023, le RIFSEEP, mis en œuvre depuis 2017 dans l'établissement et plusieurs fois modifié[115], a été adapté :

- en augmentant la cadence de réexamen périodique du montant individuel de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE)[116] ;
- en augmentant les plafonds indemnitaires[117].

Les montants versés au titre du RIFSEEP ont fortement augmenté depuis 2019 (près de + 50 % de variation annuelle moyenne). Si cette augmentation peut s'expliquer par le rattachement de nouveaux cadres d'emplois éligibles jusqu'en 2020, elle est depuis liée à la mise en œuvre de la politique indemnitaire votée par le conseil d'administration. Ces mesures ont contribué[118] à l'inflexion du taux de vacance des emplois qui est passé de 23,5 % des

[115] Cinq délibérations sont venues modifier le RIFSEEP sur la période contrôlée : délibération du 17 décembre 2021, 21 septembre 2022, 2 février 2023, 8 février 2024, 11 décembre 2024 et 15 avril 2025.

[116] Alors que la précédente délibération de 2022 avait maintenu le principe d'un réexamen d'au moins une fois tous les quatre ans, à l'instar de ce que prévoit le décret pour les agents de l'État, la délibération de 2023 prévoit un réexamen tous les ans les deux premières années, puis tous les deux ans les quatre années suivantes puis tous les trois ans.

[117] Cette augmentation a pu se faire au-delà des plafonds fixés réglementairement pour les corps d'équivalence de la fonction publique d'État qui s'imposent aux collectivités et établissements locaux, rendant celle-ci irrégulière. Ainsi, pour le cadre d'emploi des rédacteurs territoriaux, la délibération du 2 février 2023 fixe ce plafond à 22 240 € (dont 19 860 € au titre de l'IFSE et 2 380 € au titre du CIA), alors que ce même plafond est fixé à 19 860 € (dont 17 480 € au titre de l'IFSE et 2 380 € au titre du CIA) pour le corps d'équivalence des secrétaires d'administration de l'État par l'arrêté interministériel du 19 mars 2015.

[118] On peut également citer au titre des mesures favorisant le recrutement la mise à disposition de logement au sein de la résidence autonomie Notre foyer au profit d'agents recrutés et rencontrant des difficultés à se loger. Cette mise à disposition à titre précaire intervient en contrepartie d'une redevance mensuelle fixée en 2021 à 350 euros (délibération du conseil d'administration du CIAS du 17 décembre 2021).

effectifs budgétaires au 1er janvier 2023 à 7,7 % au 31 décembre 2024. La filière médico-sociale est celle qui affiche encore des difficultés (environ 9 ETP vacants au 31 décembre 2024). Toutefois, les résultats obtenus ont été acquis au détriment de la situation budgétaire de l'établissement, comme analysé précédemment.

4.3.4 Un régime indemnitaire présentant de nombreuses irrégularités

4.3.4.1 Le RIFSEEP

Lors de la mise en œuvre du RIFSEEP par l'établissement en 2017, le versement d'un complément indemnitaire annuel (CIA) était prévu. La délibération fixait le montant individuel du CIA en fonction de l'engagement professionnel et de la manière de servir, évalués lors de l'entretien professionnel, ainsi qu'un plafond par groupe de fonctions et un coefficient lié à la catégorie. Cependant, ces critères se révélaient insuffisants pour établir le montant individuel, faute de modalités précises de modulation basée sur l'engagement professionnel et la manière de servir.

À compter de 2020, le CIA a servi à atténuer les disparités engendrées par les revalorisations successives du complément de traitement indiciaire décidées par le gouvernement, qui ont ciblé l'EHPAD, le SSIAD et les aides à domicile, tout en excluant d'autres services tels que la résidence autonomie et la cuisine centrale. Afin de *« prévenir un système à deux vitesses et de reconnaître l'engagement de l'ensemble des agents durant la crise sanitaire »*, l'établissement a opté pour l'attribution d'une prime via le CIA. Ainsi, cet élément de rémunération, conçu pour reconnaître l'engagement professionnel et la manière de servir des agents conformément au décret de 2014, a été détourné de sa finalité initiale.

C'est la délibération du 8 février 2024 qui rétablit un CIA conforme à son objet réglementaire et qui entend préciser les modalités de modulation de son montant. Toutefois ces modalités ne sont pas prévues par la délibération mais uniquement dans le rapport établi en vue de la présentation du régime indemnitaire au conseil d'administration.

Toutes les délibérations adoptées par le conseil d'administration relative au RIFSEEP prévoient que « *chaque emploi ou fonction est réparti entre différents groupes de fonctions au vu [de] critères professionnels* » définis. Si une telle répartition semble exister au sein du CIAS, aucun montant maximal d'IFSE n'est défini pour ces groupes, contrairement aux exigences réglementaires[119]. Les délibérations fixent des plafonds par cadre d'emplois, sans référence aux groupes de fonction définis[120], de telle façon que la répartition par groupes de fonction n'a aucune incidence sur le montant de l'IFSE individuellement alloué.

S'agissant du montant de l'IFSE, la clause de réexamen périodique avantageuse mise en œuvre à compter de 2023 s'est accompagnée, en pratique, d'une revalorisation systématique

---

[119] Article 2 du décret n° 2014-513 précité.

[120] Le groupe de fonctions classe les postes occupés selon les fonctions exercées (au regard du niveau de responsabilité / encadrement, technicité / expertise, sujétions ou contraintes particulières). À chaque groupe est associé un montant plafond d'IFSE ce qui permet d'adapter l'indemnité au contenu réel des fonctions et non au grade qui est une notion statutaire.

de celui-ci en fonction de l'ancienneté[121] . Cette revalorisation systématique n'est pourtant pas prévue par la délibération du 2 février 2023. En outre, le réexamen périodique, n'implique pas une augmentation automatique du montant de l'IFSE lequel reste conditionné par l'expérience acquise par l'agent. La chambre invite l'établissement à y mettre un terme.

Pour les agents logés par nécessité absolue de service, la réglementation prévoit des plafonds d'IFSE plus faibles que pour les agents non logés. En effet, la mise à disposition d'un logement de fonction constitue déjà un avantage en nature, donc un élément de rémunération indirecte. Lors de la revalorisation des plafonds indemnitaires intervenue en 2023, les plafonds spécifiques d'IFSE pouvant être attribuée aux agents logés pour nécessité absolue de service ont disparu de la délibération. Cette suppression expose l'établissement au risque d'attribuer à ces agents une IFSE excédant les plafonds de la fonction publique d'État, en méconnaissance du principe de parité[122]. Si, en pratique, aucun dépassement de ce type n'a été détecté dans le cadre du contrôle, la chambre invite l'établissement à rétablir ces plafonds afin de prévenir le risque de dépassement.

Au vu des nombreuses insuffisances et irrégularités affectant le RIFSEEP mis en œuvre au sein de l'établissement, la chambre recommande de mettre fin aux irrégularités du régime indemnitaire au regard du cadre réglementaire fixé par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'engage à mettre le RIFSEEP en conformité avec le cadre réglementaire au plus tard en septembre 2026.

Recommandation n° 8. (régularité) : Mettre fin aux irrégularités du régime indemnitaire au regard du cadre réglementaire fixé par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

4.3.4.2 Autres primes et indemnités

Le CIAS a maintenu le versement d'une indemnité de responsabilité des régisseurs distincte du RIFSEEP, alors que ce régime se substitue à toutes les primes ou indemnités préexistantes et de même nature. La valorisation indemnitaire des fonctions de régisseur aurait dû être intégrée dans les groupes de fonctions servant de base au calcul de l'IFSE. Néanmoins, depuis 2022[123], l'indemnité de responsabilité des régisseurs a été remplacée par une indemnité de maniement des fonds, désormais cumulable avec le RIFSEEP[124]. Dans le cas où l'établissement souhaiterait maintenir une valorisation indemnitaire des fonctions de régisseur,

[121] Ainsi, lors du premier réexamen périodique, qui intervient au terme d'une année d'ancienneté, le montant de l'IFSE est obligatoirement revalorisé de 20 euros au seul titre de l'ancienneté acquise.

[122] Ce principe interdit aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics d'instaurer un régime indemnitaire pour leurs agents plus favorables à celui applicables aux agents de la fonction publique d'État exerçant des fonctions comparables.

[123] Décret n° 2022-1605 du 22 décembre 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics et modifiant diverses dispositions relatives aux comptables publics.

[124] Arrêté du 21 janvier 2025 modifiant l'arrêté du 27 août 2015 pris en application de l'article 5 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

il appartient à son conseil d'administration de délibérer pour instituer l'indemnité de maniement des fonds prévue par le décret de 2022.

Le CIAS verse par ailleurs à l'ensemble de ses agents une prime de fin d'année sous la forme d'un treizième mois. Afin de démontrer la régularité de cette prime, l'établissement a produit une délibération du conseil d'administration du BIAS du 29 novembre 1978 autorisant une subvention à l'amicale du personnel pour le financement d'une prime de fin d'année au personnel. Les modalités de calcul de la prime sont quant à elles fixées par une délibération du comité syndical du SIERSS – et non du CA du CIAS - du 23 octobre 1990. La chambre rappelle que le maintien dérogatoire, au titre des avantages collectivement acquis, de primes et indemnités versées aux agents d'une collectivité ou d'un établissement public local avant le 28 janvier 1984 est conditionné, notamment, par l'existence d'une décision de l'organe délibérant, antérieure au 28 janvier 1984, fixant les conditions d'attribution et le taux moyen de ces primes et indemnités. En l'espèce, les éléments produits par le CIAS ne permettent pas de justifier de la régularité du maintien de cette prime de fin d'année qui est donc irrégulière. La chambre recommande de mettre un terme à son versement.

Tableau n° 12 : Montant annuel versé au titre de la prime de fin d'année

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Prime de fin d'année	221 724 €	215 780 €	215 120 €	196 170 €	110 079 €	115 066 €

Source : Données de paie du CIAS, traitement Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes.

En réponse aux observations provisoires formulées par la chambre, l'ordonnateur indique vouloir mettre un terme au versement irrégulier de la prime de fin d'année en l'intégrant dans l'indemnité de fonctions de sujétions et d'expertise à partir de janvier 2027. La chambre estime qu'il serait pertinent d'aligner ce chantier avec celui de mise en conformité du RIFSEEP.

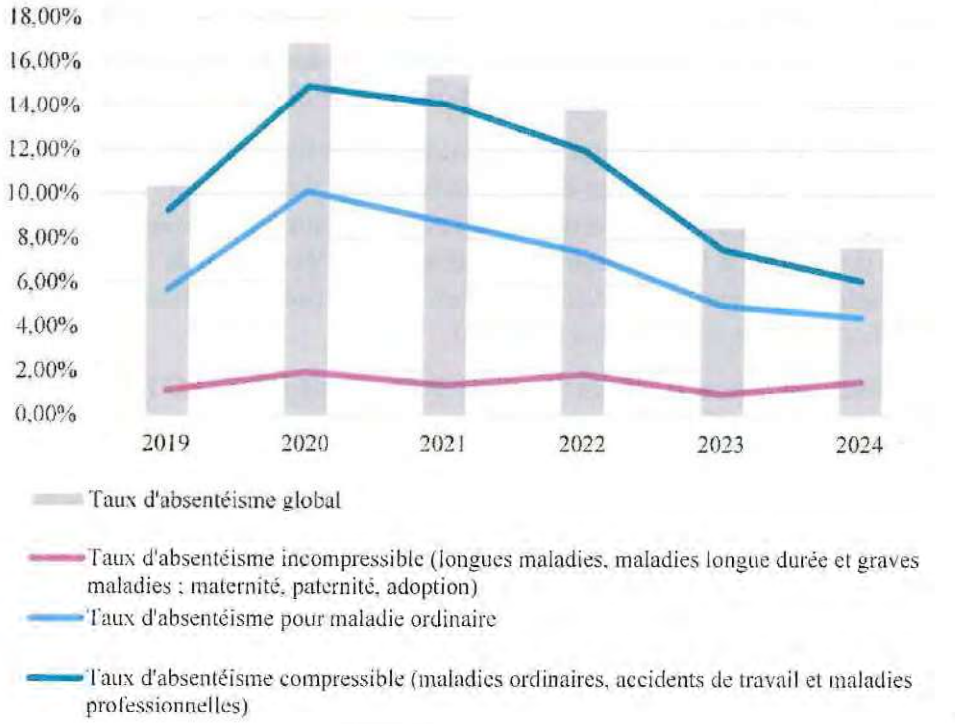
Recommandation n° 9. (régularité) : Mettre un terme au versement de la prime irrégulière de fin d'année.

4.4 L'absentéisme et le recours à l'intérim

Après une augmentation importante en 2020 (+ 5,5 points par rapport à 2019), l'absentéisme dit « compressible »[125] diminue pour retrouver en 2023 son niveau d'avant crise sanitaire. Il poursuit sa diminution en 2024 pour atteindre près de 6 %, soit trois points de moins qu'en 2019. L'absentéisme dit « incompressible » varie peu (entre 1 et 2 %) sur la période.

[125] Causes de l'absentéisme sur lesquelles l'établissement peut agir (maladies ordinaires, accidents du travail et maladies professionnelles).

Graphique n° 12 : Évolution du taux d'absentéisme[126] en fonction des causes



Source : Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, d'après les données du CIAS.

Si le taux d'absentéisme du CIAS en 2020 et 2021 était supérieur à celui constaté dans les CCAS au niveau national (14,7 % et 14,5 %), la baisse marquée qu'il enregistre depuis le distingue nettement puisqu'il se situe à moins de 8 % en 2024 contre 13,5 % au plan national[127]. Ce bon résultat témoigne de l'efficacité des nombreuses mesures (voir en annexe) mises en œuvre dans une démarche de prévention et d'incitation.

Lors de la modification du RIFSEEP intervenue par délibération du 2 février 2023, un mécanisme dynamique avait été intégré pour tenir compte du taux d'absentéisme annuel constaté au sein de l'établissement en année n-1. Ce taux permettait de faire varier le nombre de jours d'absence avant qu'une retenue sur IFSE ne soit appliquée : plus le taux était élevé, plus le nombre de jours d'absence pleinement indemnisés étaient bas[128]. Ce dispositif, qui instaurait un mécanisme d'incitation collective à la prévention de l'absentéisme dans un secteur caractérisé par des effets immédiats et substantiels de chaque absence individuelle sur la santé et la sécurité au travail, a été abandonné au début de l'année 2025. Désormais, les absences donnent lieu à une retenue sur le régime indemnitaire dès le premier jour.

---

[126] Le taux d'absentéisme est calculé en ramenant le nombre de jours calendaires d'absence au nombre d'heures de travail payées (sur la base d'un nombre d'heures payées par jour calendaire = 151,67 heures de travail mensuelles / 30 jours par mois).

[127] Chiffres issus d'une étude de l'assureur Relyens cités dans Comment les CCAS peuvent endiguer l'absentéisme, par Solange Fréminville, La gazette des communes, 22 mai 2025.

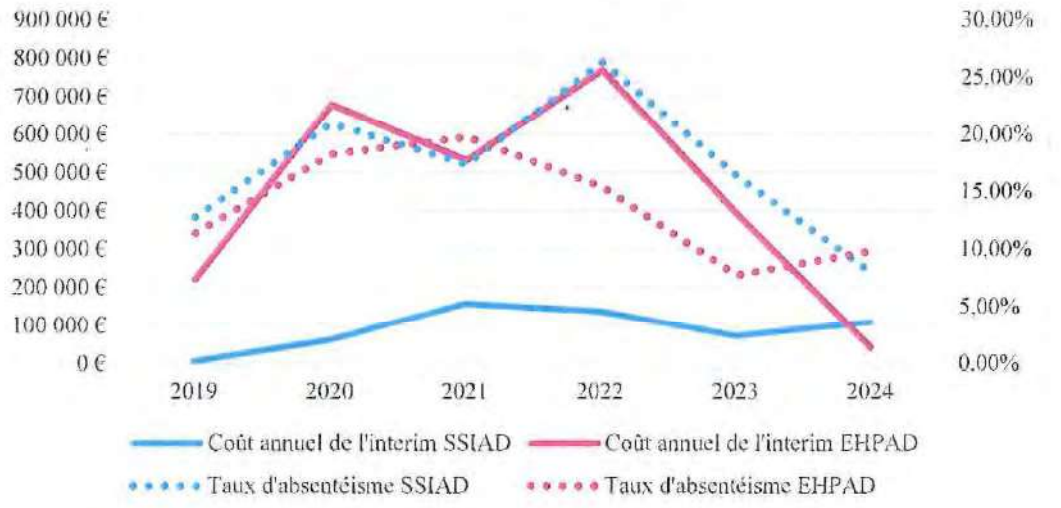
[128] Ainsi, un taux d'absentéisme collectif de 9 % en n-1 impliquait un abattement individuel sur IFSE à partir du 6ème jour d'absence ; un taux d'absentéisme collectif de 6 % en n-1 impliquait un abattement individuel sur IFSE à partir du 41ème jour d'absence.

Au titre des actions entreprises au titre de la prévention, le CIAS met en œuvre, notamment, des enquêtes sur les accidents de travail. Inscrites dans le plan d'action issu des lignes directrices de gestion et réalisées depuis 2023, ces enquêtes systématiques permettent d'en identifier les causes et d'étudier et de mettre en œuvre des mesures concrètes de prévention[129]en termes d'équipement matériel, de bonnes pratiques, ou encore de formation.

Alors que le taux d'absentéisme global connaît depuis le pic de 2020 une diminution constante, le coût de l'intérim dans les deux structures qui y ont recours (SSIAD et EHPAD) est plus erratique. La chambre s'étonne que l'observation comparée des deux séries de données ne permette pas de mettre en lumière une corrélation entre l'évolution de l'absentéisme et celle de l'intérim au sein de chacun des services (voir en annexe pour l'évolution comparée du coût de l'intérim et du taux d'occupation des services).

Ainsi, alors que le taux d'absentéisme 2023 au sein de l'EHPAD (6,7 %) était inférieur à celui de la moyenne départementale (11,4 %), le taux d'intérimaire était toujours supérieur à la moyenne des EHPAD de Savoie (9,9 % d'intérim contre 5,1% en moyenne en Savoie).[130] Sur ce point, le CIAS reconnaît que *« l'encadrement de l'EHPAD ne maîtrisait pas la gestion des plannings et les effectifs n'étaient pas adaptés aux besoins des résidents »*. Si la situation s'améliore en 2024 ce point fait l'objet d'un axe de travail dans le plan de retour à l'équilibre 2025-2030.

Graphique n° 13 : Évolutions croisées du coût de l'intérim et du taux d'absentéisme au sein du SSIAD et de l'EHPAD



Source : Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, d'après les données du CIAS.

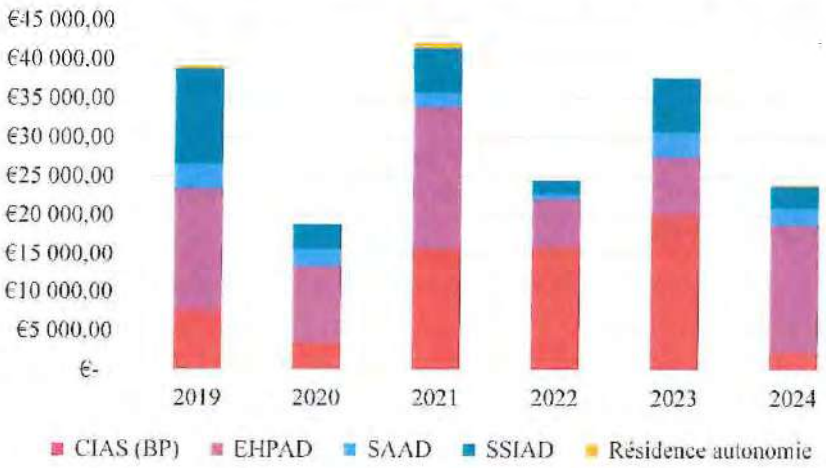
[129] À titre d'exemple notons l'inversion du sens d'ouverture d'une porte coupe-feu, la fourniture d'un pèse-personne directement installé au rail de transfert dans les chambres de l'EHPAD, l'augmentation du nombre de sacs de linge sale disponibles pour diminuer le poids de chaque sac.

[130] Source : département 73.

4.1 La formation

Le CIAS dispose d'un plan annuel puis trisannuel[131] de formation qui fait l'objet d'un suivi annuel. Le caractère trisannuel doit permettre une meilleure programmation de la formation dans un cadre budgétaire contraint.

Graphique n° 14 : Évolutions des dépenses de formation par budget



Source : Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, d'après les comptes de gestion (compte 6184).

Face aux difficultés de recrutement de personnels diplômés aide-soignant, la collectivité a mis en place une allocation forfaitaire de formation afin de fidéliser les agents ou d'en faciliter le recrutement de nouveaux. Cette allocation forfaitaire d'un montant de 300 € par mois de formation est versée aux agents qui s'engagent dans un dispositif de validation des acquis de l'expérience en contrepartie de l'engagement de travailler pendant une année au sein des services du CIAS. Versée au titre de l'action sociale de l'établissement au profit de ses agents, cette allocation qui n'a bénéficié qu'à un seul agent depuis sa mise en place rencontre un succès limité malgré son caractère fortement incitatif.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'organisation de la fonction ressources humaines démontre l'ambition de l'établissement d'en sécuriser la gestion. Il dispose d'un corpus de procédures, dont la formalisation doit toutefois être achevée en privilégiant une approche par les risques. Ses lignes directrices de gestion (LDG) devront être mises à jour pour tenir compte de la création du GIAS.

Les modalités de suivi des emplois et des effectifs ont évolué entre 2019 et 2024 ; ces évolutions sont à poursuivre vers un suivi des effectifs en équivalent temps plein travaillé (ETPT) pour assurer une meilleure information sur les vacances de postes et les difficultés de recrutement. Les emplois budgétaires ont diminué sur la période du fait d'une rationalisation

[131] Plans de formation annuels jusqu'en 2022 puis plan de formation 2023-2025.

des effectifs, qui ont été ajustés pour correspondre à l'activité, notamment pour le pôle domicile. La masse salariale, quant à elle, augmente, du fait des mesures catégorielles décidées au niveau national mais aussi de décisions locales sur le régime indemnitaire destinées à renforcer l'attractivité des postes.

Le contrôle de la chambre a mis à jour plusieurs irrégularités concernant le recrutement et la rémunération d'anciens directeurs généraux des services, les avantages en nature et le régime indemnitaire.

Le CIAS du canton de Moûtiers se distingue des autres centres d'action sociale par un taux d'absentéisme faible, de l'ordre de 8 % en 2024 contre 13,5 % au plan national. La baisse sensible de ce taux sur la période 2019-2024 témoigne de l'efficacité des nombreuses mesures de prévention et d'incitation mises en œuvre. Paradoxalement, le coût de l'intérim pour le SSIAD et l'EHPAD ne connaît pas la même progression que le taux d'absentéisme constaté dans ces services, indiquant un recours à l'intérim lié à des problèmes d'organisation et non d'absences au sein des services.

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire 76
Annexe n° 2. Le territoire de compétence du CIAS 77
Annexe n° 3. L'exercice des missions sociales obligatoires 78
Annexe n° 4. Zone d'interventions du CIAS 79
Annexe n° 5. Organigramme du CIAS (2025) 80
Annexe n° 6. La participation financière des communes 81
Annexe n° 7. Ventilation de la subvention du SIERSS entre le budget principal et les budgets annexes 82
Annexe n° 8. Données financières complètes du budget principal 84
Annexe n° 9. Données financières complètes des budgets annexes 87
Annexe n° 10. Résumé des mesures mises en œuvre dans le cadre de la prévention et de la lutte contre l'absentéisme 95
Annexe n° 11. Intérim 96

Annexe n° 1. Glossaire

ABS : analyse des besoins sociaux

APA : allocation personnalisée d'autonomie

ARS : agence régionale de santé

ASH : aide sociale à l'hébergement

CAF : caisse d'allocations familiales

CASF : code de l'action sociale et des familles

CCAS : centre communal d'action sociale

CIAS : centre intercommunal d'action sociale

CPAM : caisse primaire d'assurance maladie

CPOM : contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens

EHPAD : établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes

EPRD : état prévisionnel des recettes et des dépenses

ERRD : état réalisé des recettes et des dépenses

ESSMS : établissements et services sociaux et médico-sociaux

GIR : groupe iso-ressources

PCH : prestation de compensation du handicap

PRS : plan régional de santé

SAD : service autonomie à domicile

SAAD : service d'aide et d'accompagnement à domicile

SSIAD : service de soins infirmiers à domicile

Annexe n° 2. Le territoire de compétence du CIAS

Tableau n° 13 : Les communes

Communes	Observations	Population 2025
Communauté de communes Cœur de Tarentaise (CCCT) – 277 km²		**9 619**
Hautecour		307
Les Belleville	Commune nouvelle créée le 1er janvier 2016 regroupant les communes de Saint-Martin-de-Belleville, de Villarlurin et de Sain-Jean-de-Belleville depuis le 1er janvier 2019	3 565
Moûtiers		3 884
Notre-Dame-du-Pré		261
Saint-Marcel		620
Salins-Fontaine	Commune nouvelle créée le 1er janvier 2016 regroupant les communes de Salins-les-Thermes et de Fontaine-le-Puits	982
Communauté de communes des Vallées d'Aigueblanche (CCVA) – 184 km²		**7 233**
Grand-Aigueblanche	Commune nouvelle créée le 1er janvier 2019 regroupant les communes d'Aigueblanche, du Bois et de Saint-Oyen	3 900
La Léchère	Commune nouvelle créée le 1er janvier 2019 regroupant les communes de La Léchère, de Feissons-sur-Isère et de Bonneval-Tarentaise	2 583
Les Avanchers-Valmorel		*750*

Source : Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes d'après la base nationale sur l'intercommunalité et autres collectivités.

Tableau n° 14 : Évolution de la population

	2011	2016	2022
CCCT	9 510	9 167	9 098
CCVA	7 033	7 131	7 069
Total	16 543	16 298	16 167

Source : INSEE (population au 1er janvier de chaque année).

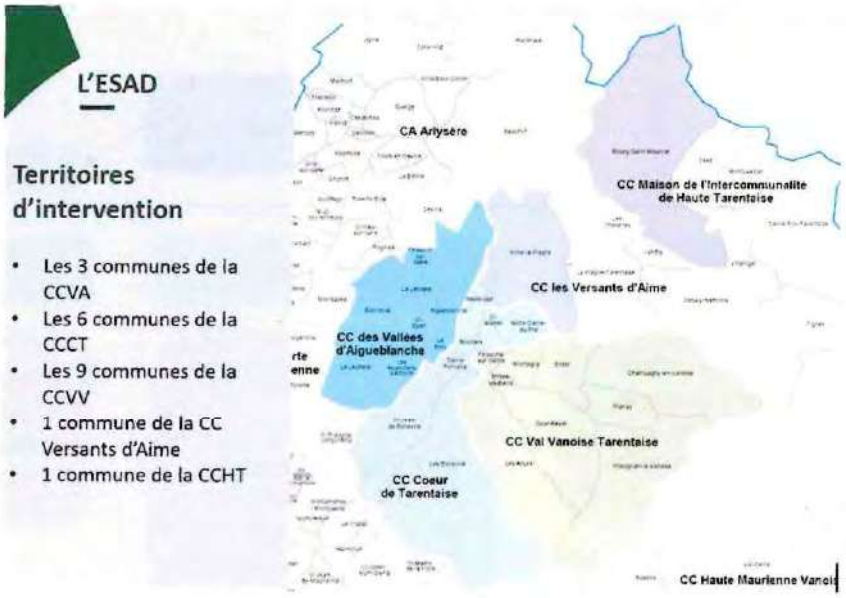
Annexe n° 3. L'exercice des missions sociales obligatoires

Communes	Participation à l'instruction des dossiers de demande d'aide sociale	Domiciliation des personnes sans domicile stable	Fichier des bénéficiaires d'une prestation sociale	Analyse des besoins sociaux
Communauté de communes Cœur de Tarentaise				
Hautecour	Commune + CIAS	CIAS (en lien avec la commune)	CIAS	CIAS
Les Belleville	Commune	CIAS (en lien avec la commune)	Pas de fichier (archivage commune)	CIAS
Moûtiers	Commune	Commune	-	-
Notre-Dame du Pré	Commune (en lien avec l'assistante sociale de la Maison Sociale du Département)	CIAS	Pas de fichier (archivage par la Maison Sociale du Département et commune)	CIAS
Saint-Marcel	Commune	Commune	Non	CIAS
Salins Fontaine	Commune renvoie vers le CIAS	Non exercé par la commune (pas de demande)	Non exercé par la commune qui confirme toutefois être destinataire des notifications d'aide sociale	-
Communauté de communes des Vallées d'Aigueblanche				
Grand Aigueblanche	Commune	Commune	Commune	GIAS
La Léchère	Validation maire puis transmission CIAS pour envoi au conseil départemental	CIAS	Pas fait en mairie	CIAS
Les Avanchers-Valmorel	CIAS	CIAS	CIAS	CIAS

Source : CRC d'après les réponses des communes.

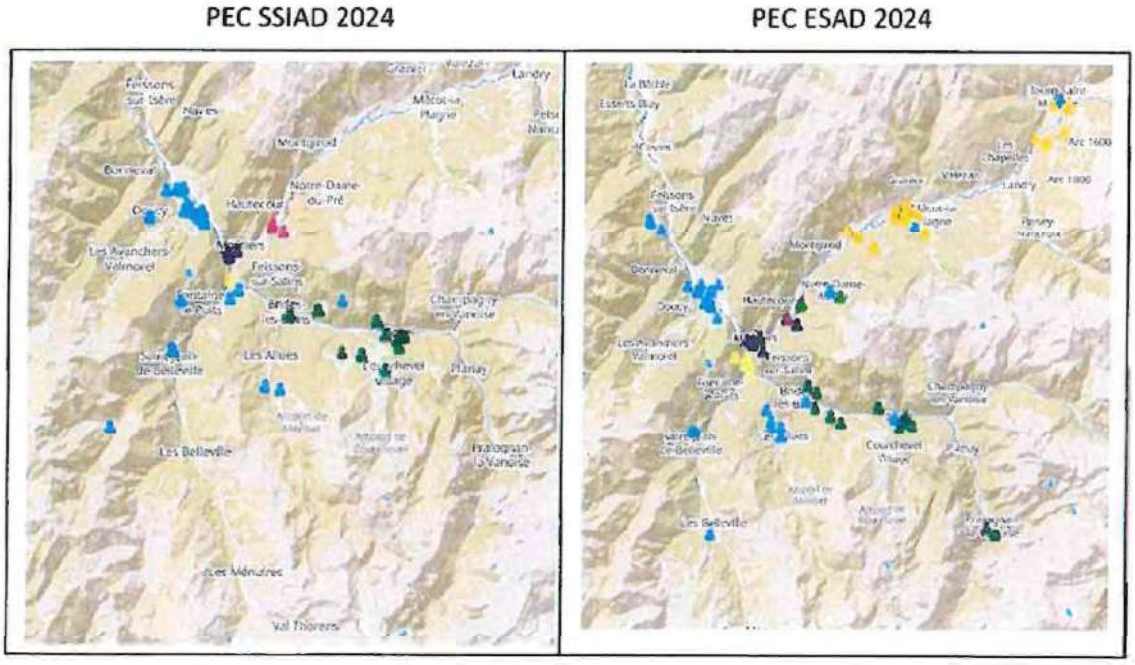
Annexe n° 4. Zone d'interventions du CIAS

Carte n° 3 : Le territoire d'intervention du CIAS



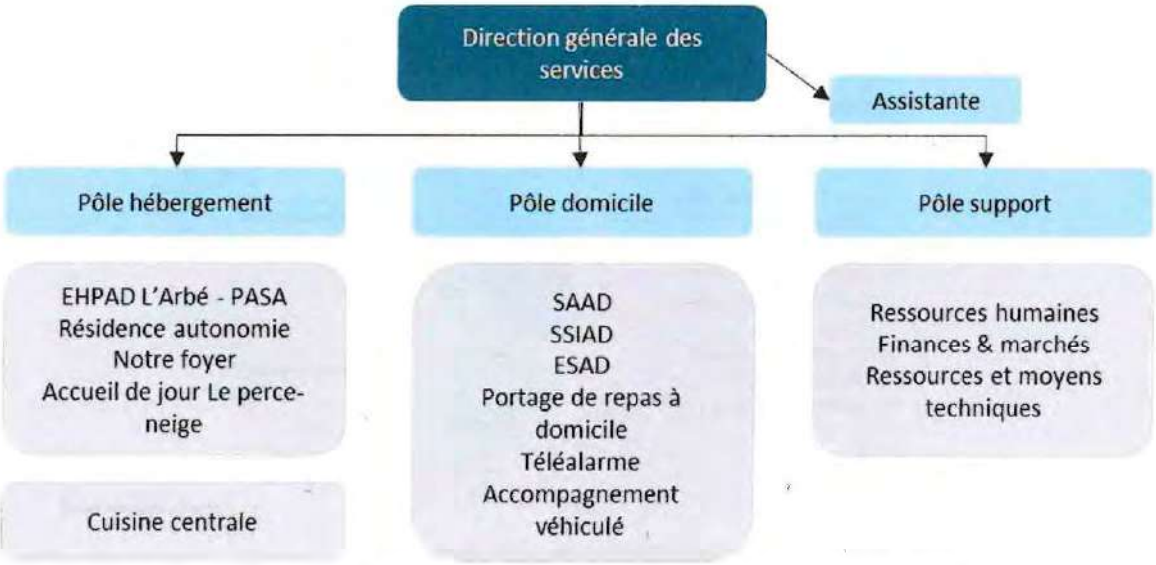
Source : Étude pôle domicile (2023) transmise par le CIAS.

Carte n° 4 : Zones d'interventions du SSIAD et de l'ESAD en 2024



Source : Rapport d'activité du SSIAD pour l'année 2024.

Annexe n° 5. Organigramme du CIAS (2025)



Source : Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes d'après le site internet du CIAS.

Annexe n° 6. La participation financière des communes

Schéma n° 7 : L'organisation financière du SIERSS et du CIAS



Source/note : Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes d'après l'étude gouvernance SIERSS / CIAS – novembre 2023.

Tableau n° 15 : La participation financière des communes

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Contribution par habitant							
Grand-Aigueblanche	156 638	181 143	179 637	199 576	198 796	211 971	1 127 76
Moûtiers	144 150	164 722	165 192.55	181 792	180 284	193 384	1 029 525
Les Belleville	143 287	164 393	164 816.15	181 688	180 752	193 217	1 028 153
La Léchère	104 466	121 671	123.929.70	137 020	135 252	142 965	765 304
Salins-Fontaine	41 409	47 568	47 473.45	51 844	51 688	54 314	294 296
Les Avanchers-Valmorel	31 837	36 887	36 746.05	40 456	39 936	41 904	227 767
Saint-Marcel Pomblière	24 936	28 559	28 559.35	31 252	31 512	33 947	178 765
Hautecour	12 529	14 444	14 350.25	15 756	15 652	16 639	89 101
Notre-Dame-du-Pré	10 270	11 715	11 762.50	12 844	13 000	14 079	73 671
Total versé par les communes au SIERSS	**669 522**	**771 103**	**772 467**	**852 228**	**846 872**	**902 420**	**4 814 612**
Dont part reversée par le SIERSS au BP du CIAS (c/7475)	***448 154***	***657 163***	***691 597***	***822 981***	***802 332***	***862 288***	***4 284 516***
Participation au fonctionnement de la crèche familiale « Sucre d'Orge »*							
Participation transitant du SIERSS vers le BP du CIAS (c/7474)	**29 244**	**78 306**	**49 042**	**27 878**	**5 853**	**-**	**190 323,**

**Participation financière pour l'exercice n calculée en n+1 en fonction du déficit à combler pour le fonctionnement de la crèche lors de l'exercice précédent. Les versements sont comptabilisés au c/7474 du CIAS).*
Source/note : CRC d'après les ROB et comptes de gestion.

Annexe n° 7. Ventilation de la subvention du SIERSS entre le budget principal et les budgets annexes

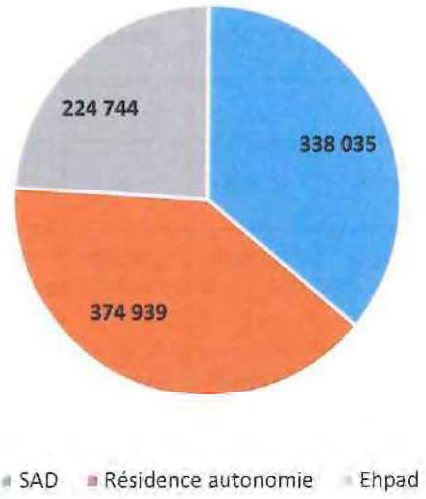
Tableau n° 16 : Ventilation de la subvention du SIERSS entre budget principal et budgets annexes du CIAS (2019-2024)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Versements du SIERSS vers le BP du CIAS	**477 399**	**735 469**	**740 639**	**850 859**	**808 186**	**862 288**	**4 474 839**
Reversements du BP vers les BA	**76 890**	**157 806**	**82 693**	**52 717**	**224 424**	**342 188**	**936 718**
Budget annexe SAAD							
Délibérations (subv. BP vers BA du SAAD)	61 884	66 250	82 693	26 717	37 485	73 000	348 029
*Budget annexe (prévision subv.)**	61 884	48 247	93 067	36 496	148 884	73 000	461 577
*Comptes de gestion (réalisation subv.)***	60 669	76 229	87 472	33 236	37 485	73 000	368 09
- *Dont subv CD*	9 779	9 779	4 779	6 519	-	-	30 856
- ***Dont versements du BP***	**50 890**	**66 250**	**82 693**	**26 717**	**37 485**	**73 000**	**337 035**
Budget annexe résidence autonomie Notre Foyer							
Délibérations (subv. BP vers BA de la RNF)	26 000	26 000	0	26 000	246 926	110 000	434 926
*Budget annexe (prévision subv)**	45 220	45 220	45 220	45 220	266 146	237 167	684 194
*Comptes de gestion (réalisation subv)****	50 180	46 420	19 520	47 520	207 389	130 450	501 479
- *Dont subv. CD*	24 180	19 220	19 220	19 220	20 150	20 150	122 140
- ***Dont versements du BP***	**26 000**	**26 000**	**0**	**26 000**	**186 939**	**110 000**	**374 939**
Budget annexe EHPAD							

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Délibérations (subv. BP vers BA EHPAD)	65 192	65 556	0	0	0	159 188	289 936
*Budget annexe (prévision subv.)**	10 514	5 486	5 486	5 486	5 486	159 188	191 646
*Comptes de gestion (réalisation subv. ****)*	0	66 743	8 661	4 046	1 281	162 321	243 052
- *Dont subv. CD*	0	1 187	0	0	0	0	1 187
- ***Dont versements du BP***	**0**	**65 556**	**0**	**0**	**0**	**159 188**	**224 744**

**BP + DM (c/7488).*
***CG (c/7488) S'ajoutent aux subventions du CD et du BP une aide financière COVID de la RMA (200 € en 2020).*
****BP + DM (c/7488) S'ajoutent aux subventions du CD et du BP, des participations complémentaires des communes pour l'animation.*
*****BP + DM (c/7488) S'ajoutent aux subventions du CD et du BP, des aides à l'embauche (dans le cadre de contrats uniques d'insertion).*
Source : Délibérations du CIAS, comptes de gestion et grands livres.

Graphique n° 15 : Ventilation des subventions du BP du CIAS vers les BA (2019-2024)



Source : CRC d'après les comptes de gestion.

Annexe n° 8. Données financières complètes du budget principal

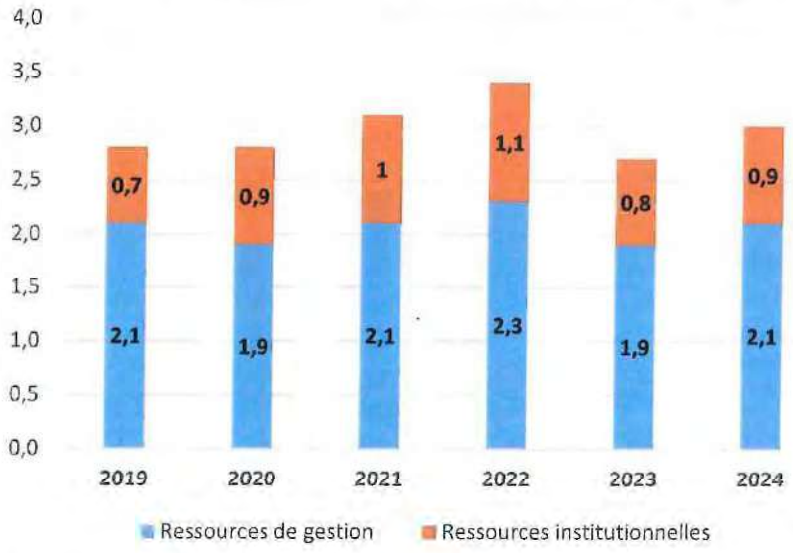
Tableau n° 17 : Données financières du BP du CIAS (2019-2024)

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évol. 2019/2024
Charges à caractère général	895 628	845 422	902 411	965 140	853 964	900 990	0,6 %
+ Charges de personnel (hors frais assimilés)	1 863 186	1 861 723	2 053 941	2 187 114	1 607 368	1 800 343	*- 3,4 %*
+ Subventions de fonctionnement (assoc et pers. Droit privé)	15 757	15 276	15 276	15 511	0	0	*- 100 %*
+ Subventions BP vers BA	77 890	157 806	82 693	52 717	224 424	342 188	*339 %*
+ Autres charges de gestion	3 627	83	8 572	4 244	261 743	902	
= Charges de gestion*	**2 856 088**	**2 880 310**	**3 062 893**	**3 224 726**	**2 723 075**	**3 044 423**	**6,6 %**
Charges de personnel / charges de gestion	65,2 %	64,6 %	67,1 %	67,8 %	59 %	59,1 %	-
Ressources de gestion	2 111 530	1 908 632	2 088 105	2 312 777	1 921 450	2 093 641	*- 0,8 %*
+ Ressources institutionnelles	699 305	901 508	1 020 078	1 079 545	808 375	901 302	*28,9 %*
Dont participation des communes (via le SIERSS)	477 399	735 469	740 639	850 859	808 186	862 288	*80,6 %*
Dont participation de l'État	*0*	*0*	*0*	*3 654*	*0*	*0*	-
Dont participation du département	*9 700*	*5 000*	*0*	*14 819*	*0*	*39 000*	*302,1 %*
Dont participation (autres)	*210 281*	*161 039*	*279 439*	*210 213*	*0*	*0*	*- 100 %*
Dont FCTVA	*1 925*	*0*	*0*	*0*	*190*	*15*	*- 99,5 %*
= Produits de gestion*	**2 810 835**	**2 810 140**	**3 108 183**	**3 392 322**	**2 729 825**	**2 994 943**	***6,5 %***
Ressources institutionnelles /produits de gestion	*24,9 %*	*32,1 %*	*32,8 %*	*31,8 %*	*29,6 %*	*30,1 %*	-
Excédent brut de fonctionnement	**- 45 253**	**- 70 170**	**45 289**	**167 596**	**6 750**	**- 49 479**	9,3 %
En % des produits de gestion	*- 1,6 %*	*-2,5 %*	*1,5 %*	*4,9 %*	*0,2 %*	*- 1,7 %*	-
+/- Résultat financier	- 2 287	- 1 821	- 1 340	- 842	- 329	- 809	*64,6 %*
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	0	0	0	-269	-

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évol. 2019/2024
+/- Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs	- 156	- 404	0	- 707	- 31	35 878	
CAF brute	**- 47 696**	**- 72 395**	**43 949**	**166 047**	**6 391**	**- 14 679**	69,2 %
- Dotations nettes aux amortissements	74 555	77 481	60 667	91 133	66 389	78 266	5%
+ Quote-part des subventions d'inv. Transférées	4 869	9 698	9 698	19 742	18 602	40 990	741,9 %
= Résultat section de fonctionnement	**- 117 382**	**- 140 178**	**- 7 020**	**94 656**	**- 41 396**	**- 51 955**	**- 55,7 %**

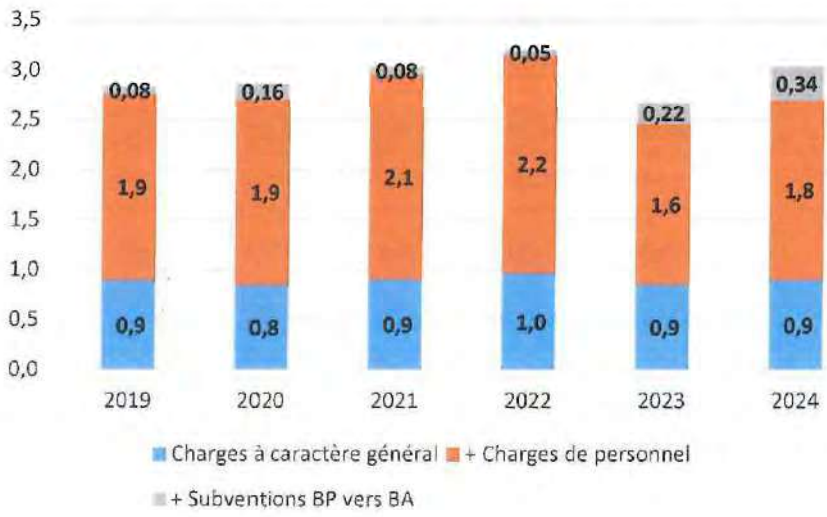
**Hors charges financières (c/66) et atténuations de charges (c/64).*
Source : Comptes de gestion – retraitement CRC (changement nomenclature en 2024).

Graphique n° 16 : La composition des produits de gestion du budget principal (en M€)



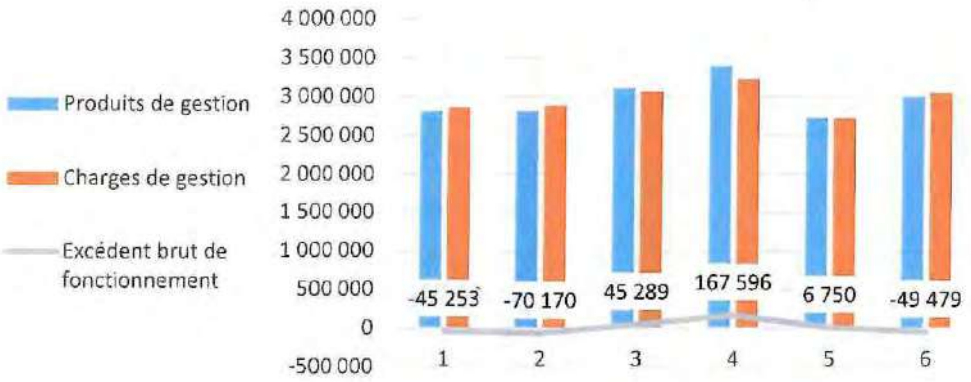
Source : CRC d'après les comptes de gestion.

Graphique n° 17 : La composition des charges de gestion du budget principal (en M€)



Source : CRC d'après les comptes de gestion.

Graphique n° 18 : Évolution des produits et charges de gestion, excédent brut de fonctionnement du budget principal (2019-2024) en €



Source : CRC d'après les comptes de gestion.

Tableau n° 18 : Capacité d'autofinancement et financement des investissements du budget principal

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
CAF brute	**- 47 696**	**- 72 395**	**43 949**	**166 047**	**6 391**	**- 14 679**
en % des produits de gestion	*- 1,7 %*	*- 2,6 %*	*1,4 %*	*4,9 %*	*0,2 %*	*- 0,5 %*
- Annuité en capital de la dette	14 167	14 633	15 115	15 612	16 125	0
= CAF nette	**- 61 863**	**- 87 028**	**28 834**	**150 435**	**- 9 734**	**- 14 679**
+ Recettes d'inv. hors emprunt	**41 680**	**48 894**	**42 363**	**6 716**	**42 851**	**35 691**
= Financement propre disponible	**- 20 183**	**- 38 134**	**71 197**	**157 151**	**33 117**	**21 012**
- Dépenses d'équipement	50 166	34 846	140 182	46 933	250 278	11 399
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	**- 70 349**	**- 72 980**	**- 68 985**	**110 218**	**- 217 161**	**9 613**

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

Annexe n° 9. Données financières complètes des budgets annexes

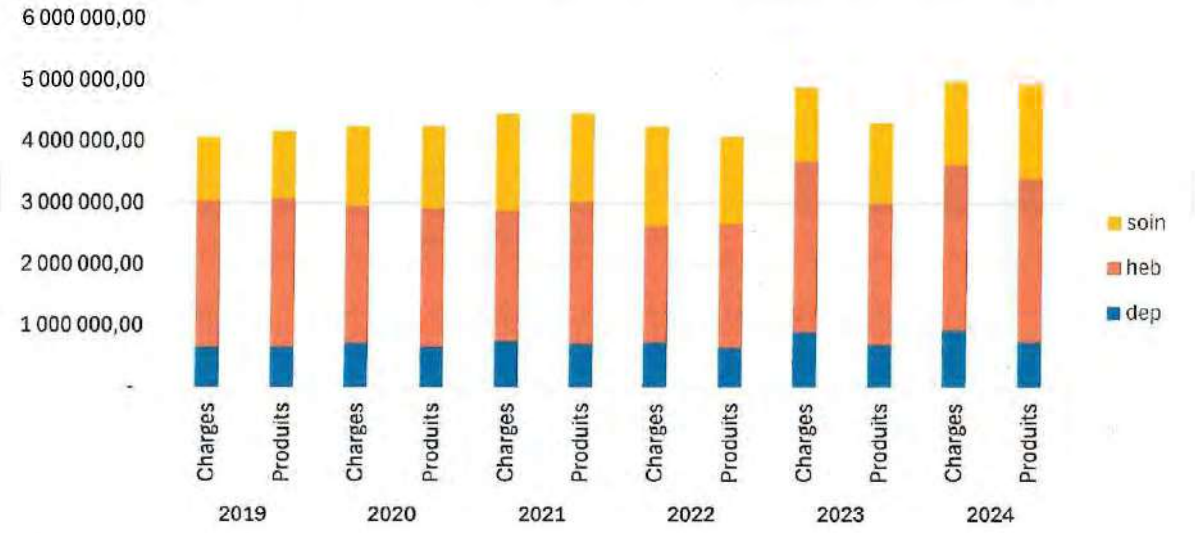
Budget annexe de l'EHPAD

Tableau n° 19 : Composition des produits et charges de fonctionnement de l'EHPAD*

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Produits de fonctionnement							
Groupe 1 (produits de tarification)	3 987 971	4 010 600	4 224 571	3 915 047	4 143 697	4 597 787	**24 879 674**
Dont produits à la charge de Assurance Maladie (7351)	1 297 203	1 518 762	1 467 852	1 413 593	1 452 123	1 683 268	**8 832 801**
Dont produits à la charge du Département (7352)	772 474	858 676	1 083 317	1 002 080	1 054 230	1 083 597	**5 854 374**
Dont produits à la charge des usagers (7353)	1 854 293	1 568 969	1 599 262	1 427 017	1 570 297	1 763 915	**9 783 752**
Groupe 2 (autres produits d'exploitation)	161 150	236 510	169 591	130 515	130 677	309 404	**1 137 848**
Groupe 3 (produits financiers, exceptionnels et non encaissables)	22 435	8 646	71 075	44 493	38 721	49 937	**235 308**
Total produits	**4 171 557**	**4 255 756**	**4 465 237**	**4 090 055**	**4 313 095**	**4 957 128**	**26 252 829**
Charges de fonctionnement							
Groupe 1 (exploitation courante)	711 591	773 473	748 904	709 842	744 589	797 937	**4 486 337**
Groupe 2 (personnel)	2 490 888	2 837 400	2 966 747	2 886 824	3 500 813	3 592 489	**18 275 161**
Groupe 3 (structure)	870 654	640 408	739 572	653 627	655 434	602 116	**4 161 812**
Total dépenses	**4 073 133**	**4 251 281**	**4 455 223**	**4 250 293**	**4 900 836**	**4 992 543**	**26 923 309**
Résultat net comptable	98 423	4 475	10 015	- 160 237	- 587 741	- 35 415	-

**Hors accueil de jour.*
Source : ERRD (annexe 9 E1 Ehpad).

Graphique n° 19 : Répartition des produits et charges par sections (EHPAD)



Source : Annexes 9 ERRD.

Tableau n° 20 : Situation financière du BA de l'EHPAD (incluant l'accueil de jour)

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évol. 2019/2024
Produits de gestion*	**4 060 103**	**4 149 056**	**4 306 491**	**4 121 246**	**4 353 523**	**4 969 438**	*22,4 %*
dt prdts de la tarification	3 987 971	4 010 600	4 224 571	4 045 971	4 280 697	4 735 243	*18,7 %*
dt subventions d'exploitation	0	66 743	9 017	4 046	1 765	162 767	
Charges de gestion*	**3 622 111**	**4 019 501**	**4 156 198**	**4 203 180**	**4 859 103**	**4 984 274**	*37,6 %*
dt charges de personnel (hors frais assimilés -honoraires ; indemnités comptable, régisseur)	2 379 065	2 729 436	2 866 870	2 938 059	3 526 166	3 601 253	*51,4 %*
en % des charges de gestion	*65,7 %*	*67,9 %*	*69 %*	*69,9 %*	*72,6 %*	*72,3 %*	
Excédent brut d'exploitation	**437 992**	**129 555**	**150 293**	**- 81 934**	**- 505 580**	**- 14 836**	*- 103,4 %*
+/- Résultat financier (réel seulement)	- 6 476	- 3 992	- 4 952	-1 921	-1 391	0	
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	10 377	- 6 666	- 90 532	- 6 370	0	6 045	
+/- Rbst de frais entre budgets	- 16 680	- 18 752	- 19 051	- 4 578	- 12 071	- 18 819	
Capacité d'autofinancement brute	**425 213**	**100 145**	**35 758**	**- 94 803**	**- 519 042**	**- 27 611**	*- 106,5 %*
en % des produits de gestion	*10,5 %*	*2,4 %*	*0,8 %*	*- 2,3 %*	*- 11,9 %*	*- 0,6 %*	

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évol. 2019/2024
Annuité en capital de la dette	49 480	39 975	62 993	42 046	66 554	8 000	
Capacité d'autofinancement nette	**375 733**	**60 170**	**- 27 235**	**- 136 849**	**- 585 596**	**- 35 611**	**- 109,5 %**
Recettes d'inv. hors emprunt	**31 544**	**0**	**9 760**	**6 978**	**23 471**	**30 760**	
Dont Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	5 659	0	9 760	4 347	9 359	8 500	
Dont Subventions d'investissement reçues	25 885	0	0	2 631	14 113	22 260	
Financement propre disponible	**407 278**	**60 170**	**- 17 474**	**- 129 871**	**- 562 125**	**- 4 850**	
Dépenses d'équipement	59 498	27 397	61 183	53 210	55 903	58 430	
Besoin ou capacité de financement	**358 229**	**33 831**	**- 73 414**	**- 192 639**	**- 607 446**	**- 64 689**	
Nouveaux emprunts	0	0	0	0	0	0	

** Les montants des produits et charges de gestion de ce tableau sont distincts du total des produits et du total des charges des trois groupes figurant au tableau précédent. En effet, le présent tableau détaille les produits et charges courants (hors rbst de frais entre budgets, produits et charges financiers exceptionnels) et inclut les données relatives à l'accueil de jour.*
Source : Comptes de gestion – retraitement CRC.

Budget annexe de la résidence autonomie Notre Foyer

Tableau n° 21 : Situation financière du budget annexe de la résidence autonomie

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évol. 2019/2024
Produits de gestion*	**696 203**	**649 240**	**515 520**	**537 751**	**712 365**	**640 522**	***- 8 %***
Dont produits de la tarification	470 719	424 075	372 859	369 517	371 577	386 902	*- 17,8 %*
Dont produits et prestations de services	174 533	177 589	122 535	120 714	132 883	122 886	*- 29,6 %*
Dont subventions d'exploitation	50 950	47 575	20 124	47 520	207 904	130 539	*156,2 %*
- Incluant la subvention du SIERSS à hauteur de...	*26 000*	*26 000*	*0*	*26 000*	*186 939*	*110 000*	*323.1 %*
Charges de gestion*	**652 644**	**635 034**	**592 878**	**583 693**	**629 060**	**667 978**	***2,3 %***
Dont charges à caractère général	460 729	424 023	383 408	385 962	408 052	393 153	*- 14,7 %*

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évol. 2019/2024
Dont charges de personnel (hors frais assimilés)	191 914	211 008	204 592	197 731	221 006	274 823	*43,2 %*
en % des charges de gestion	*29,4 %*	*33,2 %*	*34,5 %*	*33,9 %*	*35,1 %*	*41,1 %*	
Excédent brut d'exploitation	**43 559**	**14 207**	**- 77 359**	**- 45 943**	**83 305**	**- 27 456**	***- 163 %***
+/- résultat exceptionnel	0	7 797	3 502	-3 432	- 100	- 7 338	-
+/- rbst de frais entre budgets	12 888	- 2 616	- 3 283	- 3 243	- 2 776	- 2 522	*- 119,6 %*
Capacité d'autofinancement brute	**56 447**	**19 388**	**- 77 140**	**- 52 618**	**80 429**	**- 37 316**	***- 165,8 %***
en % des produits de gestion	*8,1 %*	*3 %*	*- 15 %*	*- 9,8 %*	*11,3 %*	*- 5,8 %*	-
Annuité en capital de la dette	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	-
Capacité d'autofinancement nette	**56 447**	**19 388**	**- 77 140**	**- 52 618**	**80 429**	**- 37 316**	***- 166,1 %***
+ recettes d'investissements hors emprunt (FCTVA, subv. inv. Reçues, produits de cession)	2 928	10 444	5 381	14 203	2 027	7 767	*165,3 %*
Financement propre disponible	***59 375***	***29 832***	***- 71 758***	***- 38 415***	***82 456***	***- 29 549***	***- 149,8 %***
- Dépenses d'équipement	34 976	39 268	16 436	33 123	17 208	3 508	*- 90 %*
+/- Var. autres dettes et cautionnement	- 4 500	- 1 500	- 3 500	- 2 000	- 1 500	- 4 000	*- 11,1 %*
Besoin ou capacité de financement	**28 900**	**- 11 686**	**- 84 694**	**- 69 538**	**66 747**	**- 29 057**	***- 200,5 %***
Nouveaux emprunts	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	

** Hors remboursement de frais entre budgets, hors charges et produits exceptionnels (c/67, c/77), hors dotations et reprises sur amortissements et provisions (c/68, c/78).*
Source : Comptes de gestion – retraitement CRC.

Budget annexe du SSIAD / ESAD

Tableau n° 22 : Données financières du budget SSIAD / ESAD

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évol. 2019/2024
Produits de gestion*	**784 442**	**818 702**	**849 521**	**907 124**	**964 485**	**990 727**	*26,30 %*
dt dotations et prdts de la tarification (forfait global de soins-ARS)	784 442	818 702	849 521	907 124	964 485	990 727	*26,30 %*
Charges de gestion **	**715 813**	**756 888**	**791 620**	**777 439**	**914 071**	**1 093 305**	*52,74 %*
dt charges à caractère général	178 097	165 819	147 476	136 933	145 713	151 619	*- 14,9 %*
dt charges de personnel (hors frais assimilés)	537 715	591 068	644 144	640 504	768 356	941 685	*75,13 %*
en % des charges de gestion	*7 5%*	*78 %*	*81 %*	*82 %*	*84 %*	*86 %*	-
Excédent brut d'exploitation	**68 631**	**61 817**	**57 902**	**129 687**	**50 416**	**- 102 576**	*- 249,46 %*
Capacité d'autofinancement brute	**71 638**	**63 233**	**52 777**	**122 440**	**49 703**	**- 106 298**	*- 248,38 %*
en % des produits de gestion	*9,1 %*	*7,7 %*	*6,2 %*	*13, 5%*	*5,2 %*	*- 10,7 %*	-
Annuité en capital de la dette	0	0	0	0	0	0	-
Capacité d'autofinancement nette	**71 638**	**63 233**	**52 777**	**122 440**	**49 703**	**- 106 298**	*- 248,38 %*
Recettes d'investissement hors emprunt	*6 219*	*0*	*2 990*	*9 241*	*3 811*	*2 193*	*- 64,74 %*
Financement propre disponible	**77 857**	**63 233**	**55 767**	**131 681**	**53 514**	**- 104 105**	*- 233,71 %*
- Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	7 521	19 758	27 279	8 978	47 505	35 205	*368,09 %*
Besoin ou capacité de financement	**70 336**	**43 475**	**28 489**	**118 310**	**6 009**	**- 139 310**	*- 298,06 %*
Nouveaux emprunts	0	0	0	0	0	0	

** Hors remboursement de frais entre budgets, hors charges et produits exceptionnels (c/67, c/77), hors dotations et reprises sur amortissements et provisions (c/68, c/78).*
Source : Comptes de gestion – retraitement CRC.

Budget annexe du SAAD

Tableau n° 23 : Données financières du budget annexe SAAD

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution
Produits de gestion*	**619 318**	**551 289**	**538 929**	**447 326**	**355 077**	**409 253**	**- 33,9 %**
Dont dotations et prdts de la tarification	*344 603*	*319 219*	*323 937*	*320 899*	*212 234*	*221 442*	*- 35,7 %*
Dont participation des usagers	*214 045*	*155 839*	*127 518*	*93 189*	*105 357*	*114 809*	*- 46,4 %*
Dont Subventions	*60 668,56*	*76 229*	*87 472,07*	*33 236,41*	*37 485,10*	*73 000*	*20,3 %*
Charges de gestion*	**605 134**	**553 025**	**531 610**	**453 580**	**523 327**	**546 725**	**- 9,5 %**
Dont charges de personnel (hors frais assimilés)	543 447	490 119	469 125	409 719	469 558	496 210	*- 8,5 %*
en % des charges de gestion	*89,8 %*	*88,6 %*	*88,2 %*	*90,3 %*	*89,7 %*	*90,7 %*	
Excédent brut d'exploitation	**14 184**	**- 1 736**	**7 319**	**- 6 254**	**- 168 250**	**- 137 472**	**- 1 077,2 %**
Capacité d'autofinancement brute	**9 156**	**3 505**	**1 914**	**6 809**	**- 173 625**	**- 143 275**	**- 1 677,1 %**
en % des produits de gestion	*1,5 %*	*0,6 %*	*0,4 %*	*1,5 %*	*- 48,9 %*	*- 35 %*	
Annuité en capital de la dette	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	
Capacité d'autofinancement nette	**9 156**	**3 505**	**1 914**	**6 809**	**- 173 625**	**- 143 275**	**- 1 677,1 %**
Recettes d'inv. Hors emprunt	208	5 000	8 900	1 313	640	0	
Financement propre disponible	**9 364**	**8 506**	**10 814**	**8 122**	**- 172 985**	**- 143 275**	
Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	0	4 957	8 900	0	0	0	
Besoin ou capacité de financement	**9 364**	**3 549**	**1 914**	**8 122**	**- 172 985**	**- 143 275**	

** Hors remboursement de frais entre budgets, hors charges et produits exceptionnels (c/67, c/77), hors dotations et reprises sur amortissements et provisions (c/68, c/78).*
Source : Comptes de gestion - retraitement CRC.

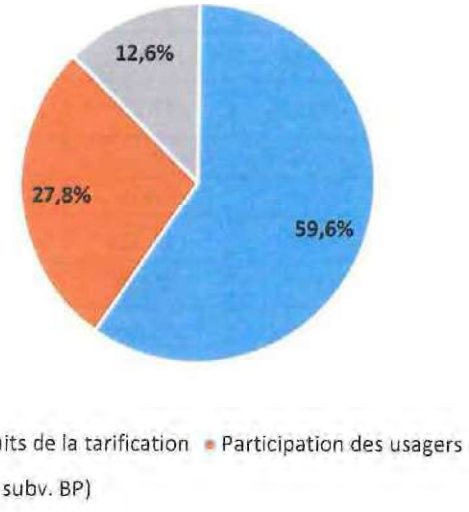
En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution

Tableau n° 24 : *Composition des produits de gestion du budget SAAD (2019-2024)*

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution
Produits de gestion	***619 318***	***551 289***	***538 929***	***447 326***	***355 077***	***409 253***	*- 33,9 %*
- Dotations et produits de la tarification	***344 603***	***319 219***	***323 937***	***320 899***	***212 234***	***221 442***	*- 35,7 %*
Dont c/733111 (dotation globale département)	*0*	*89 019*	*308 990*	*312 145*	*153 373*	*131 042*	-
Dont c/7331112 (dotation complémentaire département – APA, PCH)	*0*	*0*	*0*	*0*	*46 104,96*	*77 630*	-
Donc c/733141 (tarif horaire - département)	*311 319*	*206 531*	*0*	*0*	*428*	*863*	-
Dont c/7388 (autres : caisse de mutuelle et retraite)	*33 284*	*23 669*	*14 947*	*8 754*	*12 327*	*11 908*	-
- Participation des usagers	***214 045***	***155 839***	***127 518***	***93 189***	***105 357***	***114 809***	*- 46,4 %*
- Subventions	*60 669*	*76 229*	*87 472*	*33 236*	*37 485*	*73 000*	*20,3 %*
Dont subvention du BP du CIAS	*50 890*	*66 250*	*82 693*	*26 717*	*37 485*	*73 000*	*43,4 %*

Source : CRC d'après comptes de gestion et grands livres.

Graphique n° 20 : Composition des produits de gestion*



**Hors rbst de frais entre budgets.*
Source : CRC à partir des comptes de gestion.

Budget consolidé

Tableau n° 25 : Résultats tous budgets confondus (2019-2024)

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Budget principal						
Fonctionnement	- 117 382	- 140 178	- 7 020	94 656	- 41 396	- 51 955
Investissement	47 033,5	67 198	- 61 964	15 562	- 175 766	61 568
Résultat de l'exercice	- 70 349	- 72 980	- 68 984	110 218	- 217 162	9 613
Résultat de clôture de l'exercice	317 565	244 585	175 601	285 819	68 657	78 270
Ehpad / Accueil de jour						
Fonctionnement	98 423	4 475	10 015	- 153 222	- 588 220	-47 289
Investissement	- 66 984	- 66 314	- 109 172	- 97 744	- 88 404	- 37 079
Résultat de l'exercice	31 439	- 61 839	- 99 157	- 250 966	- 676 624	- 84 368
*Résultat de clôture de l'exercice**	- 185 915	- 358 590	- 477 583	- 821 471	- 1 498 095	- 1 580 551
Résidence Notre Foyer						
Fonctionnement	51 402	8 590	- 91 504	- 69 262	60 773	- 62 642
Investissement	7 049	- 20 276	6 809	- 276	5 974	33 585
Résultat de l'exercice	58 451	- 11 685	- 84 695	- 69 538	66 747	- 29 057
*Résultat de clôture de l'exercice**	237 512	225 827	141 132	71 594	138 341	109 284
SAAD						
Fonctionnement	8 926	3 275	1 756	8 094	- 174 222	- 143 470
Investissement	438	273	158	28	1 237	195
Résultat de l'exercice	9 364	3 548	1 914	8 122	- 172 985	- 143 275
Résultat de clôture de l'exercice	- 82 682	- 79 134	- 77 220	- 69 098	- 242 083	- 385 358
SSIAD						
Fonctionnement	59 193	51 974	39 810	106 574	33 931	-126 547
Investissement	11 143	-8 499	- 11 322	46 515	- 27 923	- 12 764
Résultat de l'exercice	70 336	43 475	28 489	153 089	6 008	- 139 311
*Résultat de clôture de l'exercice**	267 181	310 656	277 085	395 396	401 404	228 163
Résultats consolidés						
Fonctionnement	100 562	-71 864	- 46 943	- 13 160	- 709 134	- 431 903
Investissement	- 1 321	- 27 618	- 175 491	- 35 915	- 284 882	45 505
Résultat de l'exercice	99 242	- 99 482	- 222 434	- 49 075	- 994 016	- 386 398
*Résultat de clôture (fonctionnement et investissement) **	553 661	343 344	39 015	- 137 760	- 1 131 776	- 1 550 192

** Intègre des transferts ou intégration de résultats par opération d'ordre non budgétaire.*

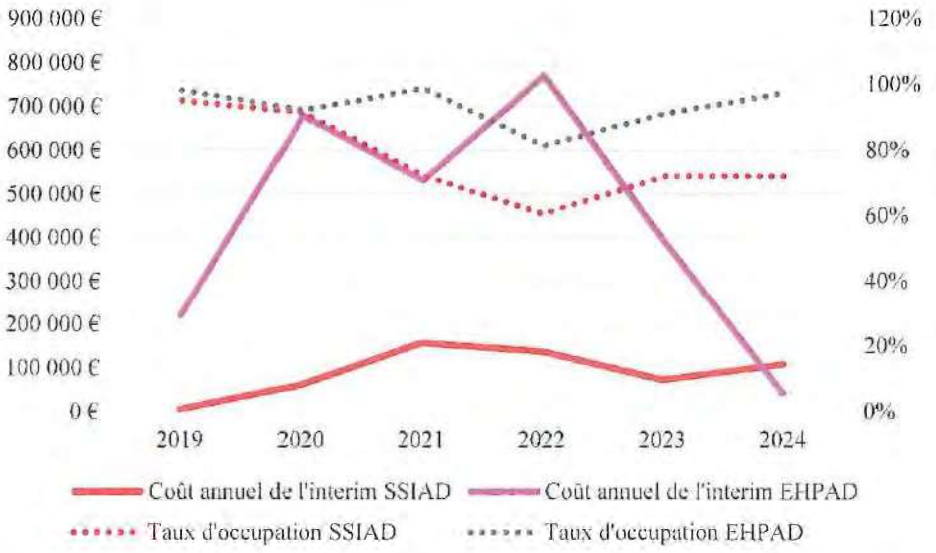
Source : CRC à partir des comptes de gestion.

Annexe n° 10. Résumé des mesures mises en œuvre dans le cadre de la prévention et de la lutte contre l'absentéisme

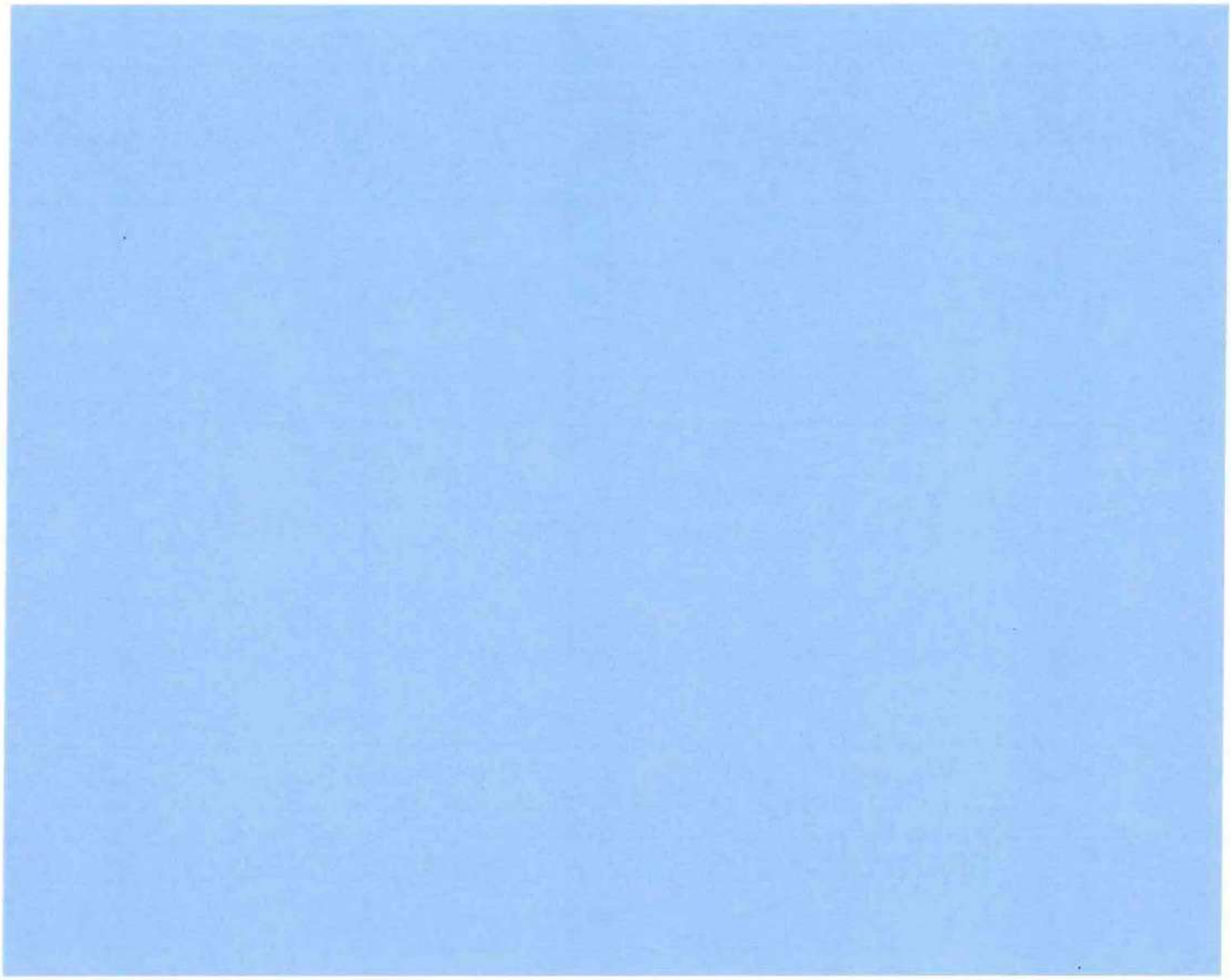
Ces mesures sont variées et portent en particulier sur **l'amélioration des conditions de travail** (réduction des amplitudes horaires et limitation du travail « en coupure », limitation des déplacements des aides à domicile en travaillant sur la cohérence des secteurs d'intervention, déploiement de matériels ergonomiques, agrandissement de la cuisine centrale et rotation dans les plannings pour éviter les tâches répétitives, installation de rails de transfert dans les chambres de l'EHPAD, intervention d'un ostéopathe), **sur l'amélioration du climat et du management** (analyse de la pratique, présence managériale renforcée), **sur l'organisation du travail** (limiter les modifications de planning de dernière minute, instauration de binômes aide-soignante / aide à domicile pour assurer les prises en charge lourdes, déploiement de badgeuses) ; **en cas d'absence**, proposition d'un accompagnement psychologique, évaluation portant sur la nécessité d'un aménagement du poste de travail, tableau de bord et analyse des absences (population, causes, durées), impact sur le régime indemnitaire, formations.

Annexe n° 11. Intérim

Graphique n° 21 : Évolutions croisées du coût de l'intérim et du taux d'occupation au sein du SSIAD et de l'EHPAD



Source : Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, d'après les données du CIAS.



Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes
124-126 boulevard Vivier Merle
CS 23624
69503 LYON Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr

https://www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes