

Fontainebleau



CONSEIL D'ADMINISTRATION
du 23 novembre 2021

Rapport de présentation des orientations budgétaires

Objet : Débat d'Orientations Budgétaires – Budget annexe M22 du CCAS – Service des aides à domicile – Exercice 2022

En application des dispositions de l'article L.2312-1 du C.G.C.T., issu de la loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, les communes de plus de 3 500 habitants sont tenues de procéder à un débat d'orientations budgétaires dans les deux mois précédant le vote du budget primitif de l'exercice considéré.

A défaut d'un tel débat, le vote du budget primitif serait entaché d'illégalité et le document pourrait être annulé par la juridiction administrative. Le débat ne peut avoir lieu lors de la même séance que l'examen du budget primitif.

Le débat d'orientations budgétaires n'a aucun caractère décisionnel. Sa teneur doit néanmoins faire l'objet d'une délibération spécifique qui donne lieu à un vote. Cette délibération est également transmise au représentant de l'Etat dans le département.

La loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) est venue renforcer les anciennes dispositions relatives au débat d'orientations budgétaires des communes et des établissements publics administratifs en accentuant l'information aux membres de l'assemblée délibérante et aux citoyens. Désormais, dans les CCAS des communes de plus de 3 500 habitants, le débat d'orientations budgétaires (DOB) doit s'appuyer sur un rapport d'orientations budgétaires (ROB) qui sera porté à la connaissance des administrateurs dans les deux mois précédant le vote du budget.

Le décret n°2016-841 du 24 juin 2016 précise le contenu du rapport et les modalités de publication et de transmission.

Pour rappel, les crédits concernant le service des aides à domicile (SAAD) du Centre Communal d'Action Sociale de Fontainebleau sont gérés au sein d'un budget annexe relevant de la nomenclature comptable M22, et ce conformément à la réglementation relative aux établissements sociaux et médico-sociaux.

Contexte national en lien avec l'activité du service

Les services à la personne (SAP), définis dans le code du travail (art. L.7232-1), désignent les services ayant des activités de garde d'enfants, de tâches ménagères ou familiales ou encore d'assistance aux personnes âgées ou handicapées quand elles sont exercées en mode mandataire. Ils visent à répondre au besoin croissant des familles d'être épaulées dans leur vie quotidienne (entretien de la maison et travaux ménagers, préparation de repas à domicile, livraison de repas, livraison de courses à domicile, petits travaux de jardinage, petit bricolage, garde d'enfants, soutien scolaire à domicile, assistance informatique et internet, assistance administrative à domicile, aide à la mobilité et transport de personnes, etc...).

Le décret n°2016-750 du 6 juin 2016 actualise la liste des 26 activités de services à la personne et définit la répartition des activités relevant de l'agrément, de l'autorisation et de la déclaration comme suit :

- Les activités de garde d'enfants de moins de trois ans et leur accompagnement en dehors du domicile relèvent de l'agrément quel que soit leur mode d'intervention (prestataire ou mandataire), ainsi que les activités d'assistance à domicile, de conduite de véhicule personnel ou d'accompagnement en dehors du domicile assurées aux personnes âgées et aux personnes en situation de handicap ou atteintes de pathologies chroniques réalisées en mode mandataire ou mise à disposition.
- Les activités d'aide et d'accompagnement à domicile qui sont exercées auprès des publics vulnérables (personnes âgées, personnes en situation de handicap ou atteintes de maladies chroniques et familles fragiles) en mode prestataire relèvent du régime de l'autorisation.
- Les activités de services à la personne qui ne sont pas exercées auprès d'un public fragile relèvent de la déclaration.

Il prévoit également que les activités agréées, autorisées ou déclarées ouvrent droit à des avantages fiscaux.

Stimulé par le vieillissement de la population, la natalité élevée et le travail des femmes, le secteur des services à la personne s'est fortement développé il y a encore dix ans sous l'impulsion des dispositifs sociaux et fiscaux incitatifs. Depuis 2010, sa croissance semble pourtant marquer une pause, qui se traduit par la baisse du nombre d'heures travaillées. Le secteur est bridé par les difficultés de recrutement, par la complexité et l'instabilité des dispositifs de soutiens existants et par la solvabilité de la demande de SAP dans un contexte de hausse de la précarité des personnes âgées et en situation de handicap.

La loi du 28 décembre 2015 relative à l'Adaptation de la Société au Vieillessement (ASV), en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2016, constitue une étape fondamentale de la réforme nécessaire du secteur social et médico-social à domicile. La loi aborde dans un cadre pluriannuel tous les aspects liés à la nécessaire adaptation de la société au vieillissement de la population, depuis l'aide financière aux personnes âgées en perte d'autonomie, jusqu'au soutien aux aidants, l'adaptation de l'habitat et de l'urbanisme aux conséquences du papy-boom, en passant par la lutte contre l'isolement, la régulation du marché de l'assurance dépendance ou l'accès des personnes âgées aux innovations techniques favorisant l'autonomie.

Parmi les mesures essentielles de la loi, on peut compter :

- la revalorisation et la modification des conditions d'attribution de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) permettant d'améliorer la situation des bénéficiaires ;
- l'affectation de la CASA (Contribution Additionnelle de Solidarité pour l'Autonomie) au financement de l'APA ;
- l'instauration d'un nouveau droit social pour les « proches-aidants » : le droit au répit qui donne à l'aidant les moyens de prendre du repos ;
- la mise en place d'un régime juridique unique d'autorisation pour les services prestataires intervenant auprès des personnes âgées, des personnes en situation de handicap et des familles, permettant de garantir une réponse structurée et égalitaire à la perte d'autonomie et à la dépendance sous l'égide du Conseil Départemental, pilote de l'action sociale sur les territoires.

Avec la promulgation de la loi portant sur l'adaptation de la société au vieillissement, les services d'aide et d'accompagnement à domicile agréés sont passés sous le régime de l'autorisation au 1^{er} janvier 2016.

Pour encadrer ce changement, un cahier des charges fixant les conditions techniques minimales d'organisation et de fonctionnement a été publié en annexe du décret n° 2016-502 du 22 avril 2016 relatif au cahier des charges national des services d'aide et d'accompagnement à domicile et modifiant le code de l'action sociale et des familles, en vigueur au 1^{er} juillet 2016.

Les objectifs du cahier des charges national sont :

- Le lexique utilisé.
- Le cadre général de l'intervention du SAAD.
- L'accompagnement de la personne.
- L'organisation et le fonctionnement interne du SAAD.
- Les dispositions communautaires.

Le cahier des charges précise également la définition des services assurant des activités d'aide personnelle à domicile ou d'aide à la mobilité dans l'environnement de proximité au bénéfice de familles fragiles.

Avec la suppression du droit d'option, les services d'aide à domicile bénéficient des mêmes garanties mais également des mêmes obligations, telles que la réalisation des évaluations internes et externes. Ces dernières devront être réalisées à la date de l'échéance de l'agrément. Pour faciliter la mise en œuvre de cette réforme d'envergure, un dispositif transitoire dérogatoire est mis en œuvre jusqu'au 31 décembre 2022. Il permet la création ou l'extension d'un SAAD sans appel à projets, que le service soit habilité ou non à l'aide sociale.

Le décret n° 2017-705 du 2 mai 2017 relatif aux évaluations des activités et de la qualité des SAAD vient clarifier les modalités et le calendrier des évaluations internes et externes. Au-delà de la clarification, ces mesures représentent de réelles économies pour les structures déjà certifiées.

Plusieurs phénomènes démographiques vont se conjuguer et entraîner un vieillissement de la société française. Les projections de l'INSEE prévoient un allongement de l'espérance de vie pour les années à venir. En 2060, le nombre de personnes en perte d'autonomie atteindra 2,45 millions, contre 1,6 million en 2030.

Face à un véritable défi démographique, le gouvernement souhaite transformer en profondeur la manière dont est reconnu et pris en charge le risque de perte d'autonomie lié au vieillissement et sécuriser cette prise en charge dans la durée et sur tout le territoire pour apporter des réponses concrètes immédiates et des mesures à moyen et long terme. Cette démarche s'inscrit dans le cadre de la feuille de route « grand âge et autonomie », qui a également permis d'engager des premières mesures pour répondre aux besoins en matière de prévention, de soutien aux EHPAD et aux aidants, mais également d'accès aux soins.

Situation du service

La demande d'aide de la part des usagers bellifontains est bien présente.

Après plusieurs années de baisse du nombre d'heures d'aide à domicile (18 429 en 2017, 18 282 en 2018), l'année 2019 avait été marquée par une augmentation significative (+974 heures) du nombre d'heures réalisées (19 256 heures).

Le service faisait alors face à une augmentation importante du nombre d'heures de prise en charge des usagers, principalement sur les demandes d'aide à la personne (préparation et aide aux repas, aide à la toilette).

L'année 2020, et la pandémie mondiale, a vu la tendance complètement s'inverser. Le nombre d'heures réalisées a été en baisse significative (15 396 heures, soit -3 860 heures par rapport à 2019). En effet, l'activité du service a été recentrée en 2020 sur les aides à la personne et les courses pour les usagers. De nombreuses prestations d'entretien ou de repassage ont été annulées, et ce notamment afin de limiter les contacts avec les personnes âgées et de se centrer sur les usagers aux besoins essentiels.

L'année 2021 a également été marquée par la continuité de la pandémie mondiale.

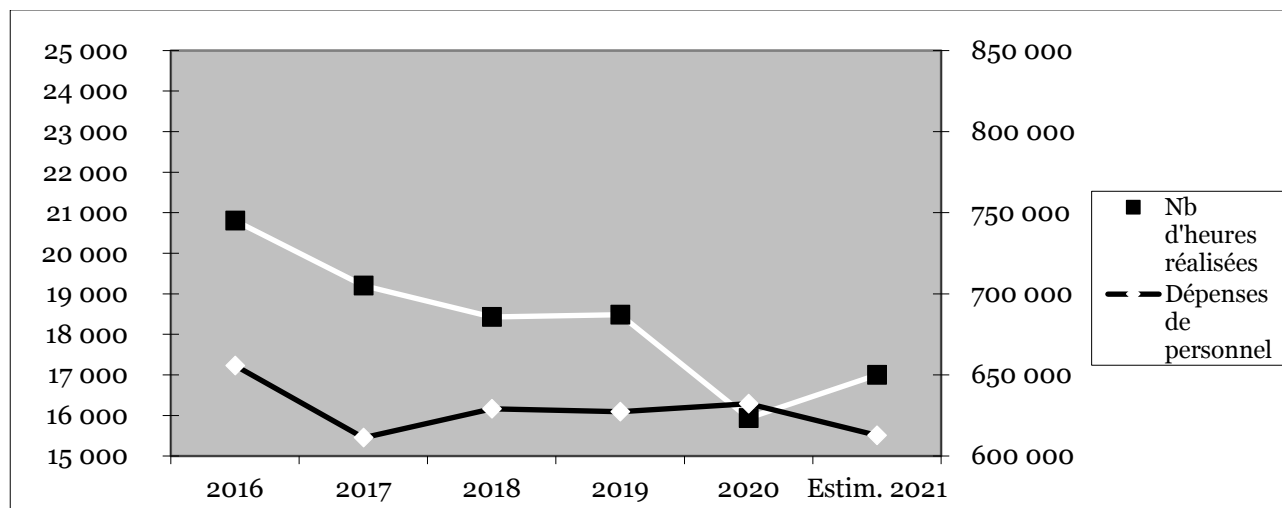
Les effectifs du service sont en baisse en fin d'année (en lien avec l'obligation pour cette profession de fournir un passe sanitaire), les heures réalisées le sont donc également (16 890 heures estimées pour 2021).

L'évolution du nombre de clients du SAAD après avoir connu une certaine stabilité entre 2016 et 2018 (180 en 2015, 164 en 2016, 145 en 2017, 147 en 2018) est en baisse depuis 2 ans (127 clients en 2019, 107 clients en 2020).

Pour 2021, le nombre de clients mensuel est estimé à ce jour à 110.

La masse salariale est stabilisée, 16 ETP en 2021. Elle sera potentiellement en baisse en fin d'année 2021 ainsi qu'en 2022.

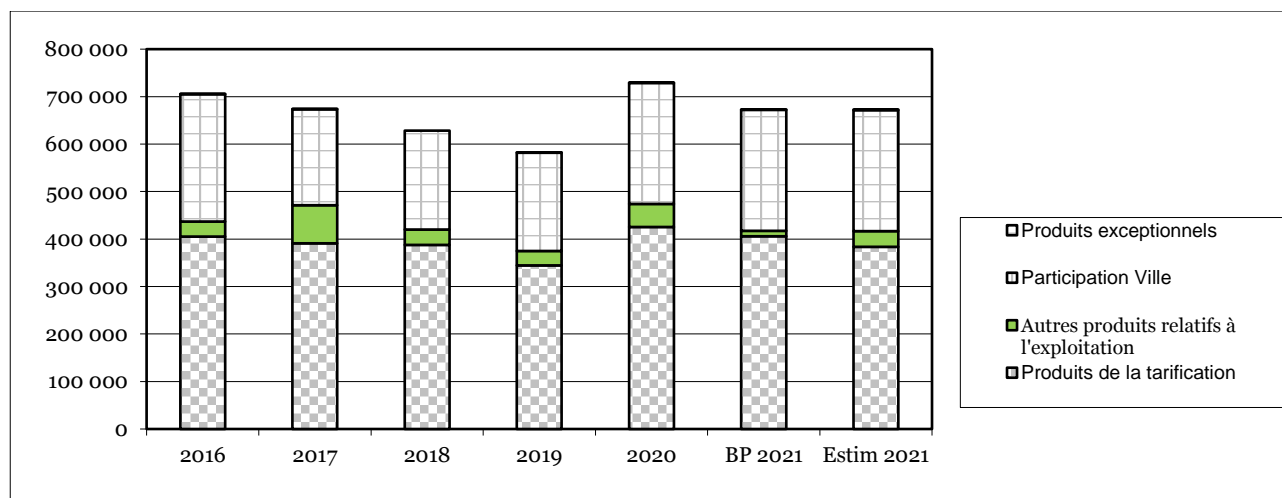
Évolution comparative nombre d'heures réalisées – Dépenses de personnel



Recettes de fonctionnement

	2016	2017	2018	2019	2020	BP 2021	Estim 2021
Recettes réelles de fonctionnement	705 495	673 932	628 206	581 653	729 167	672 139	673 026
Produits de la tarification	405 119	390 838	387 507	344 274	425 762	406 000	383 690
Autres produits relatifs à l'exploitation	32 013	80 508	32 763	30 373	48 420	11 379	33 360
Participation Ville	268 298	202 461	207 936	206 960	254 700	254 696	254 696
Produits exceptionnels	66	125	0	46	285	64	1280

Répartition des recettes de fonctionnement par catégorie de produits

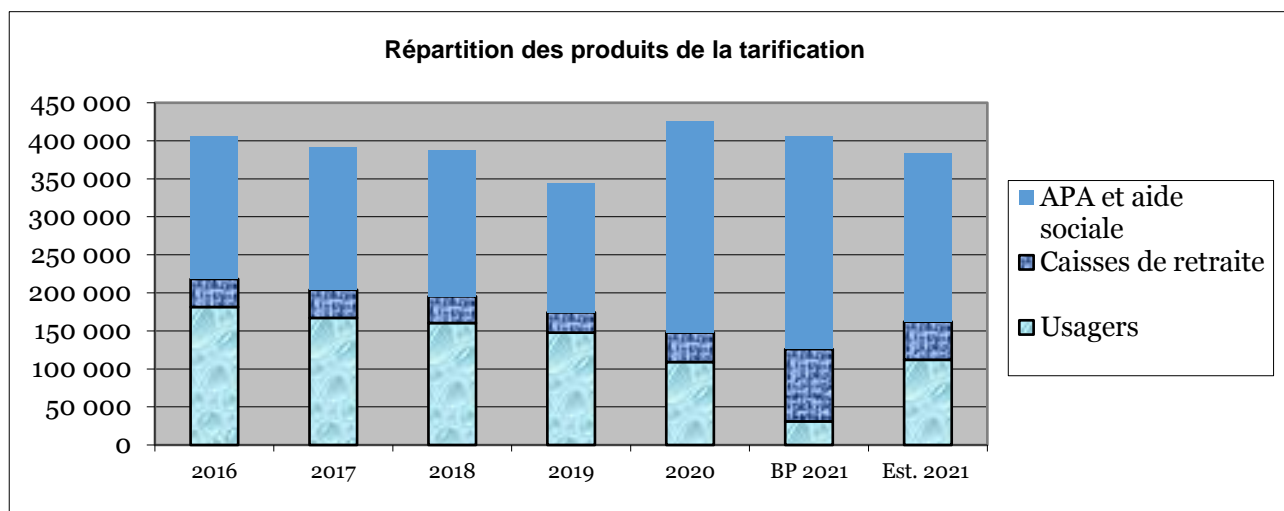


• **Chapitre 017- Produits de la tarification**

Ce chapitre regroupe trois catégories de recettes :

- Les produits à la charge des usagers, facturés directement aux bénéficiaires.
- Les produits à la charge des caisses, remboursés directement par les caisses de retraites et les mutuelles.
- Les produits à la charge du Département à savoir, l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et l'aide sociale (ASL-PA).

	2016	2017	2018	2019	2020	BP 2021	Est. 2021
Produits de la tarification	405 119	390 838	387 507	344 274	425 762	406 000	383 691
Usagers	181 420	167 099	160 367	147 682	109 057	31 000	112 000
Caisses de retraite	36 807	36 986	35 051	26 623	38 708	95 000	50 166
APA et aide sociale	186 893	186 753	192 089	169 969	277 997	280 000	221 525



Participation des usagers et des caisses de retraite

Les tarifs sont imposés par la CNAV (Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse). Le tarif horaire s'élève en 2021 à 21,10 € pour les interventions en semaine, et à 24,70 € pour les dimanches et jours fériés. A partir du 1^{er} octobre 2021, dans le cadre d'un nouveau conventionnement (OSCAR) avec la CNAV, les tarifs évoluent : 24,50 € pour les interventions en semaine et à 27,50€ pour les dimanches et jours fériés.

La répartition des clients par organisme financeur se décline ainsi :

2020	CNAV	DEPARTEMENT	CAISSES de RETRAITES	PAYANTS
ACTIVITE	13 %	73 %	5 %	9 %
CLIENTS	26 %	51 %	5 %	18 %

(73% de l'activité du service concerne 51% des clients et est financée par le Conseil Départemental)

Pour comparaison :

2019	CNAV	DEPARTEMENT	CAISSES de RETRAITES	PAYANTS
ACTIVITE	16 %	65 %	12 %	7 %
CLIENTS	21 %	35 %	32 %	12 %

• Chapitre 018 - Autres produits relatifs à l'exploitation

Le chapitre intègre les produits des remboursements sur rémunération du personnel et les subventions d'exploitation et participations.

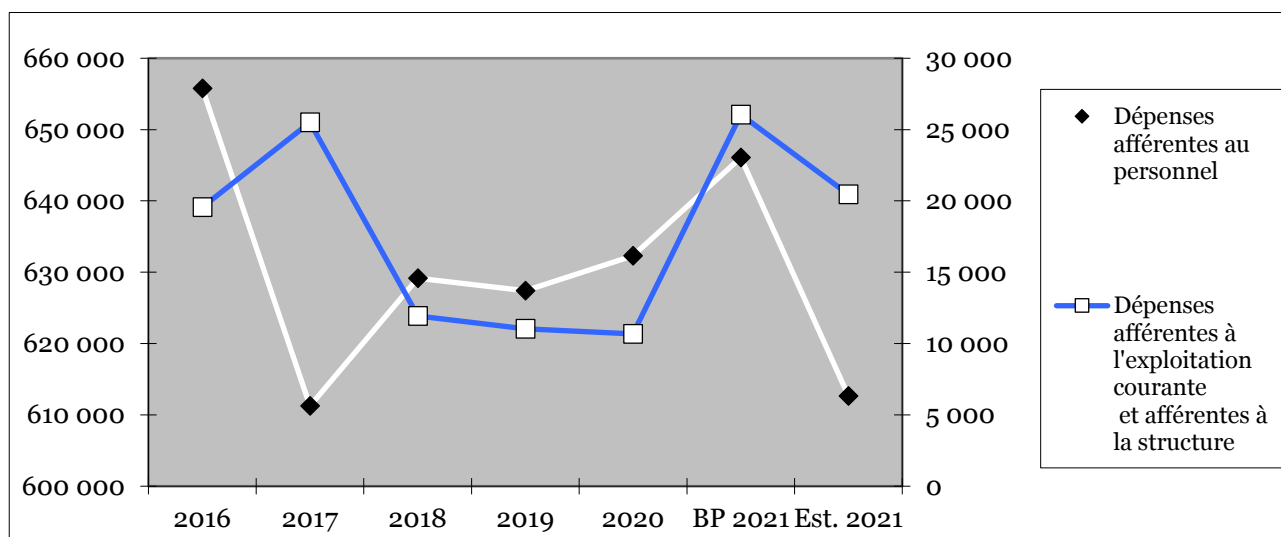
Participation Ville

Participation Ville	2016	2017	2018	2019	2020	BP 2021	Est. 2021
	268 298	202 461	207 936	206 960	254 700	254 696	254 696

La participation versée par la Ville au titre de l'année 2021 est constante par rapport à 2020.

Dépenses de fonctionnement

	2016	2017	2018	2019	2020	BP 2021	Est. 2021
Charges réelles de fonctionnement	675 329	636 753	641 067	638 442	642 972	672 139	633 088
Dépenses afférentes à l'exploitation courante	847	523	594	576	2 365	5 100	2 300
Dépenses afférentes au personnel	655 779	611 249	629 141	627 412	632 295	646 089	612 636
Dépenses afférentes à la structure	18 703	24 981	11 332	10 454	8 312	20 950	18 152



• Chapitres 011 et 016 - Dépenses afférentes à l'exploitation et à la structure

Les charges de fonctionnement courant et les charges afférentes à la structure représentent 3,23% des dépenses de fonctionnement. La principale dépense est liée à la maintenance du logiciel de télégestion.

• Chapitre 012 - Dépenses afférentes au personnel

Elles représentent 96,77 % du budget de fonctionnement pour un montant total évalué à 612 636 € en 2021 contre 632 294 € en 2020, soit une baisse de 3,11 %.

En 2021, la rémunération des 18 agents du service « aides à domicile » (16 agents sociaux (14 titulaires + 2 CDD), 2 agents administratifs, 0,30 ETP poste de direction du CCAS) est constituée principalement des éléments suivants (*montants provisoires*) :

- Traitement indiciaire brut : 494 639€.
- Charges : 67 156€.
- Le montant de l'adhésion au CNAS s'élève à 3 816 € pour 18 agents.
- Le montant de l'assurance du personnel s'élève à 44 474€.

- Le montant de la médecine du travail s'élève à 2 551€.

Le montant correspondant au remboursement des frais de transport s'élève à 5 369,95 €. Le personnel du SAAD a effectué, en 2021, 28 jours de formation pour un montant de 2 657,83 €.

En 2021, l'équipe des aides à domicile intervenant au domicile est composée de 16 agents sociaux (titulaires), correspondant à 16 ETP. Actuellement, 2 agents titulaires sont remplacés par des agents en CDD dans le cadre de longue maladie et disponibilité.

Un contrat ponctuel pour la période estivale est toujours prévu afin d'assurer une continuité du service en cette période.

L'équipe « administrative » est composée de 2 agents administratifs titulaires (1 responsable et 1 assistante administrative) et de 0,3 ETP du poste de direction du CCAS, mis à disposition de la Ville.

L'effectif du service sera probablement en diminution en 2022, en lien avec les difficultés de recrutement dans ce secteur d'activité mais également à l'obligation pour ces professionnels de fournir un passe sanitaire valable.

L'équipe présente s'attachera à proposer une gestion optimisée, permettant la continuité d'un travail de qualité répondant aux besoins de la clientèle actuelle.

L'augmentation sur la rémunération du personnel prévue au budget 2022 est estimée à 1,5%. Elle tient compte du glissement vieillissement technicité (GVT).

Investissement

La section d'investissement présentait un excédent de 11 322,62€.

Les besoins « classiques » du service restent limités au remplacement du matériel de bureau (fauteuil, armoire et comptoir) et informatique (supports écrans).

Historique des résultats

Comptes administratifs	2016	2017	2018	2019	2020	Est.2021
Résultat de Fonctionnement *	61 868	64 763	84 217	27 428	113 622	153 560
Résultat d'investissement *	15 718	18 273	20 248	19 827	11 322	12 472

*Y compris résultats reportés ex. antérieurs

Orientations 2022

Le service d'aides à domicile est investi de missions qui le positionne et le légitime comme un acteur susceptible d'impulser localement une dynamique dans le domaine de la prévention des risques sociaux de la population et du développement des équipements sociaux et médico-sociaux.

La politique d'optimisation de l'activité du service continuera en 2021.

La mise en place de la télégestion a des répercussions très favorables tant sur le fonctionnement quotidien des aides à domicile (communication en direct via le logiciel, actualisation des plannings, plus de reporting papier du nombre d'heures réalisées) que sur le travail de l'équipe administrative (suivi en direct de l'activité, facturation simplifiée).

Les principales mesures envisagées pour l'année 2022 sont :

- Actualiser et améliorer les procédures en interne et les documents du service.

- Etudier au cas par cas et finement les interventions complexes auprès des clients et d'en dégager les priorités. Le personnel intervenant et encadrant devra répondre aux compétences spécifiques auprès de ce public très fragilisé.
- Veiller au maintien du développement du service proposé afin de renouveler le vivier des prestataires, 1/4 des usagers étant renouvelé chaque année.
- Communiquer sur les offres de services du SAAD, bien que celles-ci aient un déploiement limité. Le mode de pensée, le mode de fonctionnement devront être ainsi reconsidérés sans pour autant remettre en cause la vocation sociale du CCAS et les valeurs du service public.
- Anticiper le départ en retraite de la responsable du service afin de garantir la continuité du service ainsi que sa qualité.

Le niveau d'activité du service sera en diminution par rapport à celui de 2021, notamment en lien avec une réduction d'effectif.

Ainsi, les recettes de fonctionnement seront en légère baisse par rapport à celles du Budget Primitif 2021 :

- Tarification des prestations : 380 000€.
- Subvention de la Ville : 254 696€.

Les dépenses de fonctionnement seront en baisse de 1,17% par rapport à celles du Budget Primitif 2021.

Le niveau des investissements sera faible en 2022.