

Fontainebleau



CONSEIL D'ADMINISTRATION
du 13 février 2024

(report du 7 février 2024 - quorum non-atteint)

Rapport de présentation des orientations budgétaires

Objet : Débat d'Orientations Budgétaires - Budget annexe M22 du CCAS - Service des aides à domicile - Exercice 2024

En application des dispositions de l'article L.2312-1 du Code Général des Collectivités Territoriales, 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.

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. 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...).

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 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 Vieillissement (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.

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 a été mis en œuvre jusqu'au 31 décembre 2022. Il permettait 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.

L'article 44 de la loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022 prévoit des mesures de réforme des services à domicile.

Tout d'abord le secteur du domicile va se restructurer en rapprochant/fusionnant les services existants (SAAD, SSIAD et SPASAD) pour **former une catégorie unique de services autonomie à domicile (SAD)**, qui répondront aux conditions minimales de fonctionnement définies par un cahier des charges.

En effet, l'offre de services à domicile est fragmentée et peu lisible, conduisant à des démarches complexes pour l'usager ou ses aidants et à une faible cohérence des interventions d'aide et de soins. Le système actuel ne répond pas suffisamment au besoin accru de coordination autour de la personne âgée et de la personne en situation de handicap, c'est-à-dire d'inscription de tous les intervenants de l'aide et du soin à domicile dans une démarche de prise en charge globale, dans une logique de parcours. Le nouveau modèle de service autonomie à domicile s'appuie principalement sur l'expérimentation des services polyvalents d'aide et de soins à domicile (SPASAD) intégrés et les enseignements très positifs qui ont pu en être tirés. Cette expérimentation, qui a pris fin le 31 décembre 2021, est généralisée et sert de socle à la nouvelle offre de services autonomie à domicile.

De plus, cette mesure s'accompagne d'une refonte du modèle de financement des activités d'aide et d'accompagnement des services à domicile. En effet, le secteur souffre d'un sous-financement critique avec de fortes disparités entre départements.

C'est pourquoi il est tout d'abord prévu, de consolider le financement des prestations d'aide et d'accompagnement par l'instauration, au 1^{er} janvier 2022, d'un tarif plancher national de 22 euros par heure pour la valorisation des plans d'aide par les départements pour les services habilités ou non à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale.

S'y ajoute, pour les services qui concluront un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) avec le Conseil Départemental, le versement d'une dotation permettant de financer des actions améliorant la qualité du service rendu et les conditions de vie au travail des salariés. Le coût induit par ces mesures pour les départements fera l'objet d'une compensation par la branche autonomie.

L'article 44 prévoit également de faire évoluer la tarification des activités de soins pour passer d'un système de tarification forfaitaire par place non modulée en fonction des caractéristiques des usagers, à une tarification tenant compte du besoin en soins et du niveau de perte d'autonomie des usagers. Cette réforme, qui doit aboutir en 2023, vise ainsi à permettre aux services autonomie à domicile, délivrant des prestations d'aide et de soins de mieux accompagner chez elles les personnes âgées ou en situation de handicap dont l'état de santé nécessite des soins importants et ayant un niveau de dépendance élevé, sans qu'elles ne relèvent de l'hospitalisation à domicile (HAD).

Enfin, un financement spécifique versé par l'ARS permettant d'inciter à la coordination entre les prestations d'aide et de soins sera versé aux services dispensant les deux prestations. Cette dotation doit permettre une meilleure prise en charge par les services eux-mêmes des coûts de coordination des différents intervenants à domicile. Cette dotation vise à garantir le fonctionnement intégré de la structure et la cohérence de ses interventions auprès de la personne accompagnée et ainsi faciliter la vie des personnes et de leurs aidants très sollicités aujourd'hui.

L'article L. 313-1-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF) est remplacé par un article créant les services autonomie à domicile qui remplacent les SAAD, les SSIAD et les SPASAD. Il y aura deux catégories de services autonomie à domicile :

- Des services dispensant de l'aide et du soin (mentionnés au 1^o de l'article).
- Des services ne dispensant que de l'aide (mentionnés au 2^o de l'article).

Si la possibilité est laissée aux ex-SAAD de poursuivre leur activité d'aide sans internaliser une activité de soins, le modèle intégré (aide + soins) est à privilégier, notamment par fusion avec un ou des ex-SSIAD. Dans

le souci d'assurer la fluidité du parcours de la personne accompagnée, il est prévu que lorsqu'ils ne dispensent pas eux-mêmes des prestations de soins, ils devront organiser une réponse aux besoins en soins des personnes qu'ils accompagnent lorsque cela est nécessaire. Les modalités de cette organisation, qui pourra prendre la forme d'une convention de partenariat avec un ou plusieurs services, structures ou professionnels dispensant une activité de soins à domicile, seront précisées dans le cahier des charges des services autonomie.

Les **services autonomie à domicile** sont des services relevant des 6° et des 7° du I de l'article L.312-1 du CASF, c'est-à-dire des services médico-sociaux autorisés.

Les services autonomie à domicile, lorsqu'ils ne dispensent que des activités d'aide et d'accompagnement, sont autorisés par le Conseil Départemental.

Lorsqu'ils dispensent les deux activités d'aide et de soins, ils sont autorisés conjointement par le directeur général de l'ARS (pour leur activité de soins) et par le président du Conseil Départemental (pour leur activité d'aide), au titre de l'article L.313-3 du CASF.

Pour leur activité d'aide et d'accompagnement, ils sont habilités à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale par le Conseil Départemental ou, à défaut, sont autorisés sur le fondement de l'article L.313-1-2 lorsqu'ils ne sont pas habilités.

Ils interviennent selon le mode prestataire. Sont donc exclus de la réforme les interventions en emplois directs, accompagnés ou non par un service mandataire qui restent régis par les dispositions législatives et réglementaires antérieures à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022.

La **transformation des SAAD, SSIAD et SPASAD en services autonomie à domicile** entre en vigueur à la date de publication du décret définissant le cahier des charges de ces services. Ce décret n°2023-608 du 13 juillet 2023 a été publié au JO du 16 juillet 2023.

Il présente un certain nombre de dispositions modifiant le Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF), le Code de la Santé Publique (CSP) et le code du travail. Il présente également des dispositions non codifiées (mesures transitoires) du cahier des charges des SAD et du cahier des charges des services d'aide et d'accompagnement au bénéfice des familles.

Les SAD (ex SPASAD et SAAD), réputés autorisés à compter de la date d'entrée en vigueur de la réforme, c'est-à-dire du 30 juin 2023, disposent de deux années pour se mettre en conformité avec les obligations fixées par le cahier des charges, soit jusqu'au 30 juin 2025.

Les missions des SAD sont listées dans le nouvel article D.312-1 du CASF :

- Aide et accompagnement dans les gestes de la vie quotidienne (cf. nouvel article D.312-2).
- Réponse aux besoins de soins (cf. nouvel article D.312-3).
- Aide à l'insertion sociale.
- Actions de prévention de la perte d'autonomie, de préservation, de restauration et de soutien à l'autonomie (cf. point 4.2.1 du cahier des charges).

Ces quatre premières missions sont des missions socles, c'est-à-dire obligatoires. Le décret et le cahier des charges n'ont pas profondément modifié les obligations des SAD en matière d'aide et d'accompagnement.

L'article 44 de la loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022 a créé les SAD qui remplacent les SAAD, les SSIAD et les SPASAD depuis le 30 juin 2023.

Il y a désormais deux catégories de services :

- Des SAD mixtes, dispensant de l'aide et du soin (mentionnés au 1° de l'article L.313-1-3).
- Des SAD ne dispensant que de l'aide (mentionnés au 2° de l'article L.313-1-3).

A cette fin, les SAD non mixtes assurent une activité d'aide et d'accompagnement à domicile et proposent une réponse aux éventuels besoins de soins des personnes accompagnées :

- Soit en assurant eux-mêmes une activité de soins à domicile. Ils perçoivent, à ce titre, la dotation globale de soins définie au II de l'article L. 314-2-1.
- Soit en organisant une réponse aux besoins de soins avec d'autres services ou professionnels assurant une activité de soins à domicile, le cas échéant par le biais de conventions.

Une convention entre le CCAS et l'association de Soins à Domicile de Fontainebleau et sa Région (SDFR) a été signée en octobre 2016. Elle fonde le travail de partenariat entre les structures d'aide à domicile du CCAS et celles qui exercent du soin sur notre collectivité.

SITUATION DU SERVICE

L'année 2023 a été marquée par une baisse significative des heures d'intervention au domicile (2020 : 15 396 heures / 2021 : 16 890 heures / 2022 : 14 688 heures / 2023 : 12 039 heures) en corrélation avec la diminution de présence effective des intervenants.

En effet, plusieurs agents ont été absents toute l'année (1 ETP maladie professionnelle, 1 ETP d'absence annuelle en accident de travail).

De plus, 3 agents étaient embauchés en CDD au 1^{er} semestre 2023. 1 seul agent sur les 3 est actuellement toujours en poste et ce depuis mai 2023 (2 postes non pourvus et pas de candidats).

Des absences pour maladie ordinaire, parfois sur plusieurs semaines, ont également fragilisé la situation du service au courant de l'année.

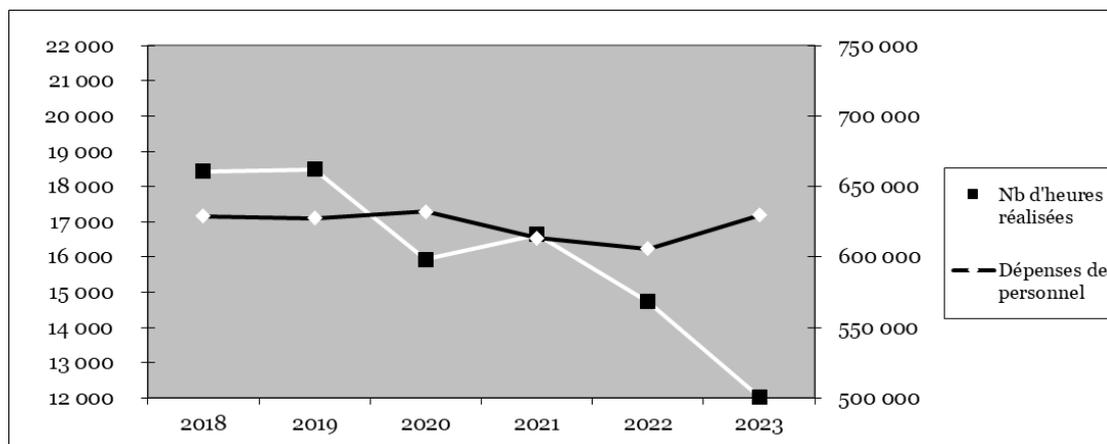
Le CCAS est confronté à de réelles difficultés de recrutement dans le cadre des remplacements des aides à domicile diplômées.

Dans un contexte difficile de maintien de l'activité, au regard de l'effectif présent sur le terrain, le service n'a plus la capacité d'accepter de nouvelles prises en charges depuis avril 2023. Au 31 décembre 2023, le nombre de clients est de 71 (107 clients en 2020 / 104 clients en 2021 / 84 clients en 2022).

Des groupes de travail, réunis au cours de l'année, ont permis la mise en œuvre du projet d'accueil et d'accompagnement individualisé (PAAI) chez chacun de nos bénéficiaires. Il s'agit d'un outil auparavant facultatif et rendu obligatoire par le décret de juillet 2023, portant sur le cahier des charges des nouveaux services d'aide à domicile.

Malgré des difficultés de personnels, une attention plus particulière est portée aux usagers en prenant en considération la globalité de leur situation. La reprise des réunions d'équipe mensuelles, intégrant en le nouveau travailleur social du pôle séniors, permet un lien entre les équipes intervenant à domicile et les possibilités de soutien dans des situations fragilisées ou en difficulté.

Évolution comparative nombre d'heures réalisées - Dépenses de personnel

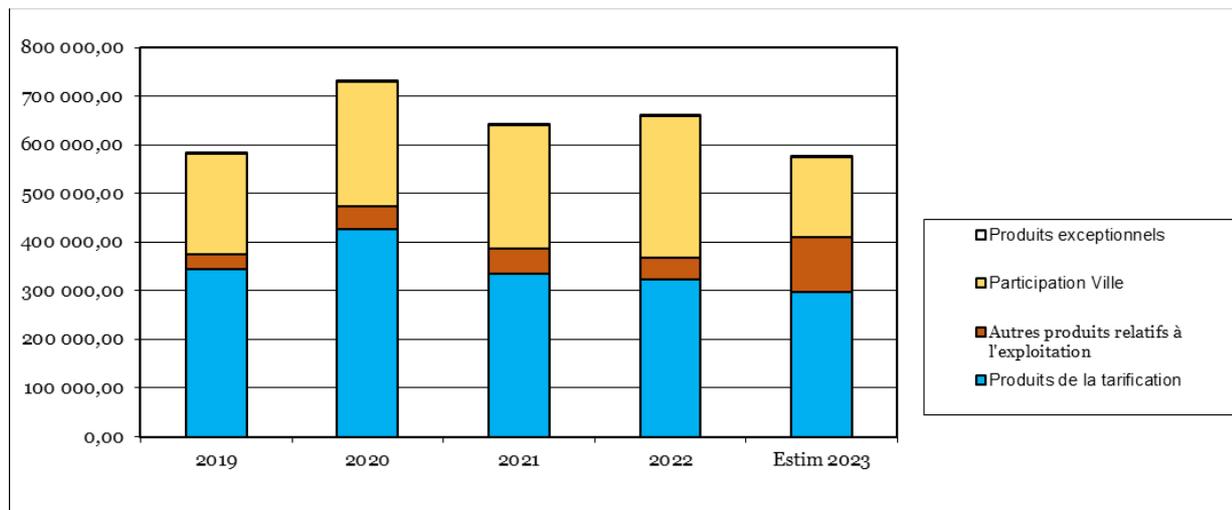


FONCTIONNEMENT

- **Recettes de fonctionnement**

	2019	2020	2021	2022	Estim 2023
Recettes réelles de fonctionnement	582 470,99	729 100,97	642 598,98	661 201,27	575 484,64
Produits de la tarification	345 092,89	425 761,44	335 743,68	324 047,91	298 333,93
Autres produits relatifs à l'exploitation	30 372,79	48 419,39	50 947,29	44 851,20	111 640,71
Participation Ville	206 959,59	254 700,00	254 696,00	291 054,00	164 054,00
Produits exceptionnels	45,72	220,14	1 212,01	1 248,16	1 456,00

Répartition des recettes de fonctionnement par catégorie de produits

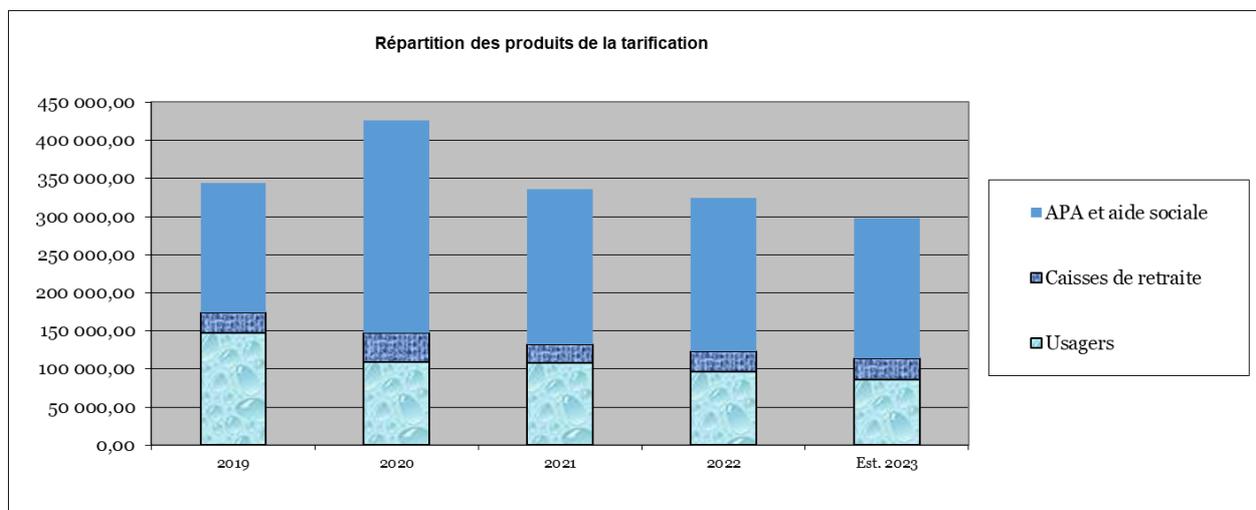


Chapitre 017- Produits de la tarification

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 Conseil Départemental : l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et l'aide sociale (ASL-PA).

	2019	2020	2021	2022	Est. 2023
Produits de la tarification	344 273,49	425 761,44	335 743,68	324 047,91	298 333,84
Usagers	147 681,72	109 056,80	107 603,21	96 845,34	86 375,20
Caisses de retraite	26 623,07	38 707,66	25 006,95	25 855,46	27 220,64
APA et aide sociale	169 968,70	277 996,98	203 133,52	201 347,11	184 738,00



Participation des usagers et des caisses de retraite

Dans le cadre du nouveau conventionnement (OSCAR) avec la CNAV (Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse), les tarifs sont imposés. Le tarif horaire s'élève, au 1^{er} janvier 2024, à 26,30€ pour les interventions en semaine, et à 29,50 € pour les interventions les dimanches et jours fériés.

Les tarifs horaires appliqués aux clients du CCAS évoluent annuellement en fonction des modifications imposées par la CNAV.

La répartition des clients par organisme financeur se décline ainsi :

2023	CNAV	DEPARTEMENT	CAISSES de RETRAITES	PAYANTS
ACTIVITE (nombre d'heures)	9 %	83 %	3 %	5 %
CLIENTS (nombre de clients)	24 %	63 %	2 %	11 %

(83% de l'activité du service concerne 63% des clients et est financée par le Conseil Départemental 77)

Pour comparaison :

2022	CNAV	DEPARTEMENT	CAISSES de RETRAITES	PAYANTS
ACTIVITE	10 %	81 %	3 %	6 %
CLIENTS	32 %	49 %	3 %	16 %

Chapitre 018 - Autres produits relatifs à l'exploitation

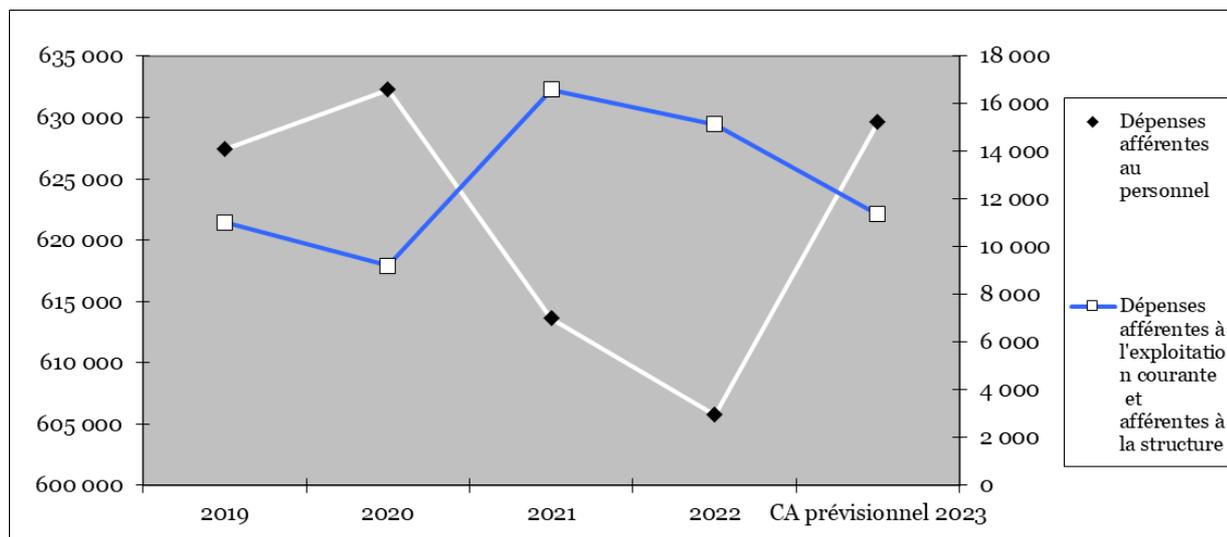
Le chapitre intègre les produits des remboursements sur rémunération du personnel et les subventions d'exploitation et participations.

Participation Ville

Participation Ville	2019	2020	2021	2022	2023
	206 959,59	254 700,00	254 696,00	291 054,00	164 054,00

• **Dépenses de fonctionnement**

	2019	2020	2021	2022	CA prévisionnel 2023
Charges de fonctionnement	638 440,64	641 515,02	630 229,70	620 922,45	641 024,59
Dépenses afférentes à l'exploitation courante	575,62	2 365,30	2 025,39	2 025,72	2 504,74
Dépenses afférentes au personnel	627 411,60	632 294,16	613 631,11	605 770,69	629 643,23



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 2% des dépenses de fonctionnement. La principale dépense est liée à la maintenance du logiciel de télégestion.

Chapitre 012 - Dépenses afférentes au personnel

Elles représentent 97% du budget de fonctionnement pour un montant total évalué à 629 643,23 € en 2023 contre 605 770,79€ en 2022, soit une augmentation de 3,9%.

Les effectifs étant en baisse, l'augmentation de la masse salariale s'explique notamment par la mise en place du CTI pour l'ensemble des agents sociaux.

En 2023, la rémunération des 15,8 agents du service « aide et accompagnement à domicile » (14 agents sociaux : 12 titulaires + 2 contractuels, 0,5 adjoint administratif, 0,80 attaché (dont 0,30 ETP poste de direction du CCAS) et 0,5 assistant social) est constituée des principaux éléments suivants :

- Traitement indiciaire brut : 474 398,86€.
- Charges : 81 347,80€.
- Le montant de l'adhésion au CNAS s'élève à 3 604€ pour 17 agents.
- Le montant de l'assurance du personnel s'élève à 44 496,90€.
- Le montant de la médecine du travail s'élève à 2 227,53€.
- La mise à disposition du poste de direction s'élève à 23 142,17€.

Le montant correspondant au remboursement des frais de transport s'élève à 4011,14 €.

Le personnel du SAAD a effectué, en 2023, 26 jours de formation pour un montant de 2 800 €.

En 2023, l'équipe des aides à domicile intervenant au domicile auprès des seniors bellifontains est composée de 14 agents sociaux (dont 3 agents en arrêts longs).

L'équipe « administrative » est composée d'une responsable (0,5 ETP, grade attaché territorial), 1 assistante administrative (0,5 ETP, grade adjoint administratif) 1 travailleur social (0,5 ETP, grade assistant socio-éducatif) et de 0,3 ETP du poste de direction du CCAS, mis à disposition de la Ville.

INVESTISSEMENT

- **Dépenses d'investissement**

En 2023, 8 431,37€ ont été dépensés pour l'achat de :

- Téléphones mobiles (2 680,22€).
- Renouvellement du matériel informatique (3 800,52€).
- Mobilier et coffre-fort régie (1 950,63€).

- **Recettes d'investissement**

Elles comprennent notamment :

- Le Fonds de Compensation pour la Taxe sur la Valeur Ajoutée - FCTVA (chapitre 10) : 412,18€.
- Les dotations aux amortissements (chapitre 28) : 2 911,20€.

ORIENTATIONS 2024

Le service des 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 se poursuivra en 2024, en lien avec les effectifs présents.

Le règlement intérieur du service ainsi que le livret d'accueil à destination des bénéficiaires du service ont été actualisés. Ces supports sont fondamentaux afin d'orienter les familles et les bénéficiaires. Ils permettent de mettre en lien les besoins d'assistance et l'organisation des interventions.

Ainsi la planification des interventions a pu être modifiée, et l'objectif de maintien à domicile positionné comme une priorité d'action.

Les efforts entrepris par les équipes afin de soutenir les usagers au plus près de leurs besoins sont à poursuivre en 2024. Ce virage au cœur des missions de l'auxiliaire de vie sera appuyé en 2024 par la mise en place de groupes de travail, afin de formaliser les pratiques, ou encore par le biais de la formation des équipes.

Deux recrutements sont toujours en cours pour ce service. Ils permettraient de stabiliser l'activité mais également de contractualiser avec de nouveaux bénéficiaires.

Les principales mesures envisagées pour l'année 2024 sont :

- Recruter deux agents afin de stabiliser l'activité.
- 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.
- Soutenir la formation des intervenants en lien avec le développement de l'activité du maintien à domicile des clients (la population est vieillissante et le besoin d'assistance à la personne s'accroît).