

Fontainebleau



CONSEIL D'ADMINISTRATION
du 21 novembre 2017

Rapport de présentation

Objet : Débat d'orientations budgétaires M22 – Budget 2018

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'État 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'orientation budgétaire 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.

Le rapport doit comporter les informations suivantes : les orientations budgétaires envisagées portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement. Sont notamment précisées les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget, notamment en matière de concours financiers, de fiscalité, de tarification, de subventions.

Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport comporte, au titre de l'exercice en cours, ou, le cas échéant, du dernier exercice connu, les informations relatives à la structure des effectifs, aux dépenses de personnel comportant des éléments sur la rémunération, tels que les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature et à la durée effective du travail.

Il présente en outre l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

La loi NOTRe impose de présenter dans le document un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés, la structure et la gestion de la dette et de présenter la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs (évolution prévisionnelle et exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail).

Le rapport prévu à l'article L.2312-1 est mis à la disposition du public, dans les quinze jours suivants la tenue du débat d'orientations budgétaires.

Le public est avisé de la mise à disposition de ces documents par tout moyen. Afin de permettre aux citoyens de disposer d'informations financières claires et lisibles, le rapport doit être mis en ligne sur le site internet de la collectivité, lorsqu'il existe, dans un délai d'un mois après son adoption.

Cadre budgétaire et comptable légal

La loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 et le Code de l'Action Sociale et des Familles définissent les services d'aide à la personne âgée dans le champ des services sociaux et médico-sociaux.

Dès lors que ce service fait l'objet d'une tarification externe (prise en charge au titre de l'APA « Aide Personnalisée à l'Autonomie », habilitation à l'aide sociale), le CCAS a l'obligation d'individualiser la gestion de cette activité dans un budget annexe, distinctement du budget principal. Ce budget doit être voté avant le 31 décembre de l'année N-1.

Dans ce cadre, depuis l'exercice 2005, ce budget est présenté selon une nomenclature comptable différente dénommée « M22 » et non plus « M14 », propre au budget principal du CCAS.

En 2013, l'arrêté du gouvernement du 24 décembre 2012, relatif au plan comptable M22 applicable aux établissements et services publics sociaux et médico-sociaux, a introduit une refonte du compte de produits de la tarification (compte 73), permettant une meilleure visibilité sur les flux financiers du secteur social et médico-social. Il rationalise la présentation des différents financements des Établissements et Services Sociaux et Médico-Sociaux (ESSMS) en les distinguant par type de financeurs, par type de secteur et par mode de tarification. La nouvelle architecture du compte 73 autorise ainsi plusieurs niveaux d'analyse des produits ESSMS.

Le décret n°2016-1815 du 21 décembre 2016 modifie les dispositions financières applicables aux ESSMS mentionnés au I de l'article L.312-1 du Code de l'Action Sociale et des Familles. Pour autant, certains ESSMS restent soumis au cadre budgétaire actuel de budget prévisionnel.

Pour les ESSMS rattachés à un CCAS, CIAS ou à une collectivité territoriale et présentés en budget annexe, deux cadres budgétaires M22 coexistent à compter de l'exercice 2017 :

- Le cadre d'État des Prévisions de Recettes et de Dépenses (EPRD) pour les Établissements d'Hébergement pour Personnes Âgées Dépendantes (EHPAD) ou les Petites Unités de Vie (PUV), ESSMS pour les Personnes Handicapées (ESSMS-PH) ou les Services de Soins Infirmiers à Domicile « Personnes Âgées » (SSIAD « PA ») ayant signés un Contrat Pluriannuel d'Objectifs et de Moyens (CPOM) ou les ESSMS obligatoirement tarifés Agence Régionale de Santé (ARS) et/ou Conseil Départemental. La mise en place donne lieu à un dispositif transitoire en 2017 pour une intégration du cadre complet à partir de l'exercice 2018.
- Le cadre de budget prévisionnel, cadre budgétaire actuellement en vigueur qui reste applicable aux ESSMS hors champs du CPOM.

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 la déclaration et de l'autorisation 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 handicapées 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 handicapées 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 autorisées, agréées ou déclarés ouvrent droit à des avantages fiscaux.

Les SAP se sont fortement développés depuis une dizaine d'années sous l'impulsion des dispositifs sociaux et fiscaux incitatifs répondant notamment aux besoins croissants liés à la démographie de notre pays (natalité élevée et vieillissement de la population). Depuis 2010, leur croissance semble pourtant marquer une pause, qui se traduit par la baisse du nombre d'heures travaillées. Ce ralentissement pose la question de la viabilité du modèle économique sous-tendant ces services, mais aussi celle de la solvabilité de la demande de SAP dans un contexte économique difficile et de contrainte budgétaire.

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, elle devrait être de 91,1 ans pour les femmes et de 86 ans pour les hommes alors qu'elle est actuellement de 84,8 ans pour les femmes et de 78,4 ans pour les hommes.

La France compte aujourd'hui 15 millions de personnes âgées de plus de 60 ans. Elles seront 20 millions en 2030 et près de 24 millions en 2060. Le nombre des plus de 85 ans passera de 1,4 millions en 2016 à 5 millions en 2060.

Si la grande majorité des personnes âgées vieillissent dans de bonnes conditions, 8% des plus de 60 ans sont en perte d'autonomie et bénéficiaires de l'APA. Aujourd'hui, la France recense plus de 1,2 millions de personnes bénéficiaires de l'APA, 60% vivent à domicile et 40% en établissement.

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, 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 âgés aux innovations techniques favorisant l'autonomie.

Cette loi constitue une étape fondamentale de la réforme nécessaire du secteur social et médico-social à domicile. Ainsi, les dispositions de la loi (dont la quasi-totalité de décrets d'application ont été publiés à ce jour) vont bien au-delà des problématiques de vieillissement et ont un impact important sur le champ du handicap et des familles en difficultés.

Parmi les mesures essentielles de la loi :

- La revalorisation et la modification des conditions d'attribution de l'APA permettant d'améliorer la situation des bénéficiaires.
- L'affectation de la Contribution Additionnelle de Solidarité pour l'Autonomie (CASA) au financement de l'APA. Pour l'année 2016, la part de la CASA affectée à la revalorisation de l'APA est de 55,9% avant d'atteindre son niveau définitif en 2017 fixé à 70,5%, permettant une réévaluation substantielle de l'APA et un léger rééquilibrage de la compensation par l'État des dépenses à la charge des départements.
- 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.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, tous les services agréés (dont les SAAD) relevant du droit d'option ont basculé automatiquement dans le régime de l'autorisation, ne valant pas habilitation, à recevoir les bénéficiaires de l'aide sociale, à compter de la date d'effet de leur dernier agrément.

Tous les services d'aide à domicile sont désormais soumis aux mêmes règles de fonctionnement, prévues par le Code de l'Action Sociale et des Familles et par le cahier des charges national annexé au décret n°2016-502 du 22 avril 2016.

Le bilan d'application de la loi d'adaptation de la société au vieillissement (ASV) au 31 mars 2017 montre un taux d'émission des mesures réglementaires prévues de 92%. Les derniers textes réglementaires parus au cours de l'année 2017 sont :

- L'arrêté du 3 mars 2017 fixant le contenu du cahier des charges du contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens prévu au IV ter de l'article L.313-12 du Code de l'Action Sociale et des Familles.
- Le décret n°2017-705 du 2 mai 2017 prévoyant les modalités et le calendrier des évaluations internes et externes pour les anciens services agréés. Lorsque leur agrément aurait pris fin entre le 30 décembre 2015 et le 27 décembre 2017, les SAAD font procéder à leur évaluation externe dans un délai d'un an à compter du 28 décembre 2017.

Situation du service

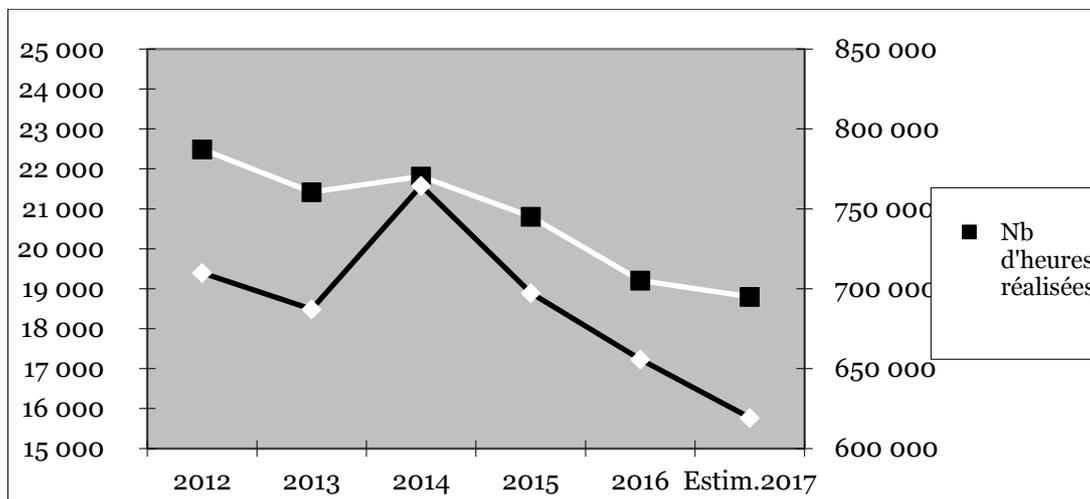
La demande d'aide de la part des usagers bellifontains est bien présente. Depuis plusieurs années, le contexte national économique et social difficile est accentué par le désengagement progressif de l'action sociale des caisses de retraite, ainsi que la concurrence locale dans le secteur (actuellement 10 entreprises du secteur privé du service à la personne sont implantées sur Fontainebleau et ses alentours). Cela impacte directement l'activité du SAAD qui connaît, depuis plusieurs années, une baisse du nombre d'heures d'aide à domicile (22 491 en 2012, 21 422 en 2013, 21 816 en 2014, 20 805 en 2015, 19 205 en 2016).

Cette tendance se poursuit également en 2017, une baisse significative du nombre d'heures, estimées à ce jour à 18 800, est envisagée, malgré les prises en charge plus larges dans le cadre de l'APA et les mesures favorables accordées par la loi AVS aux personnes en perte d'autonomie. L'activité liée à l'APA représentait 44% en 2013, 50% en 2014, 54% en 2015 et 61% en 2016. Elle continue à augmenter graduellement, les personnes aidées devenant de plus en plus dépendantes.

L'évolution du nombre de clients du SAAD suit la tendance nationale du secteur (231 en 2012, 215 en 2013, 227 en 2014, 180 en 2015 et 164 en 2016).

En 2017, le nombre de clients est estimé à ce jour à 130. Cette baisse s'explique, par les décès et départs dans des structures médicalisées d'une partie de la clientèle vieillissante, par l'évolution contenue de la masse salariale du SAAD et la baisse du nombre d'auxiliaires de vie sociale intervenant chez les clients, dans un contexte de contrainte budgétaire et de maîtrise des dépenses de fonctionnement.

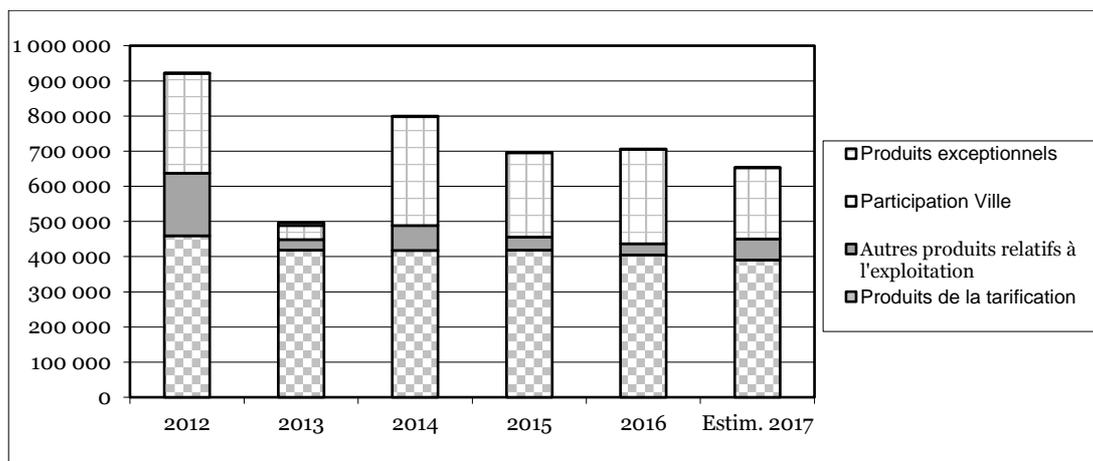
Évolution comparative nombre d'heures réalisées – Dépenses de personnel



Recettes de fonctionnement

	2012	2013	2014	2015	2016	Estim. 2017
Recettes réelles de fonctionnement	921 589	496 303	800 129	695 130	705 495	652 525
Produits de la tarification	459 631	418 152	417 775	418 165	405 119	390 000
Autres produits relatifs à l'exploitation	177 317	29 985	70 454	37 419	32 013	60 000
Participation Ville	284 349	40 000	310 000	239 482	268 298	202 461
Produits exceptionnels	292	8 166	1 900	64	66	64

Répartition des recettes de fonctionnement par catégorie de produits

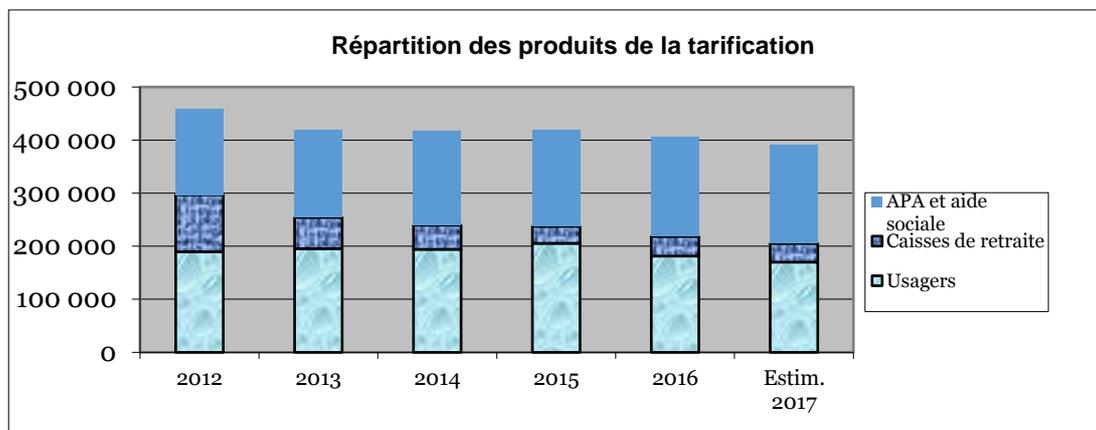


Chapitre 017 - Produits de la tarification

Ce chapitre regroupe trois catégories de recettes :

- Les produits à la charge des usagers, facturés directement aux clients.

- 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'autonomies (APA) et l'aide sociale (ASL-PA).



Participation des usagers et des caisses de retraite

Les tarifs sont imposés par la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse (CNAV). Le tarif horaire a été revalorisé en 2017 de 20,30€ à 20,50€ pour le tarif semaine, et de 23,20€ à 23,40 € pour le tarif de dimanche et jours fériés.

Le tarif 2017 du Conseil Départemental pour les personnes prises au titre de l'APA est resté à 21,60 € en semaine et à 22,20 € pour les dimanches et jours fériés.

Dans le cadre de la modernisation des systèmes d'information par la création d'une plateforme d'échanges qui permet la transmission des factures par voie électronique, à partir du 1^{er} octobre 2017, le SAAD doit transmettre aux services départementaux des factures dématérialisées afin d'obtenir le remboursement des heures d'intervention réalisées au domicile des clients. Cette transmission ne peut être effectuée que si l'intervention est facturée sur la base d'un tarif départemental « unique ». Ce tarif horaire dit « tarif prestataire semaine » s'élève à 21,60€ pour la période 1^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2018.

La répartition des clients par organisme financeur se décline ainsi :

2016	CNAV	DÉPARTEMENT	CAISSES DE RETRAITES	PAYANTS
ACTIVITÉ	15 %	61 %	10 %	14 %
CLIENTS	22 %	46 %	12 %	20 %
Rapport	0,68	1,33	0,83	0,70

(15% de l'activité du service concerne 22% des clients et est financée par la CNAV)

Certaines caisses de retraite se désengagent complètement des prises en charge financières.

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.

Le nouveau contrat d'assurance du personnel en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2017 permet un meilleur taux de remboursement sur la maladie ordinaire, pour laquelle les indemnités journalières sont prises en charge sans franchise.

Participation Ville

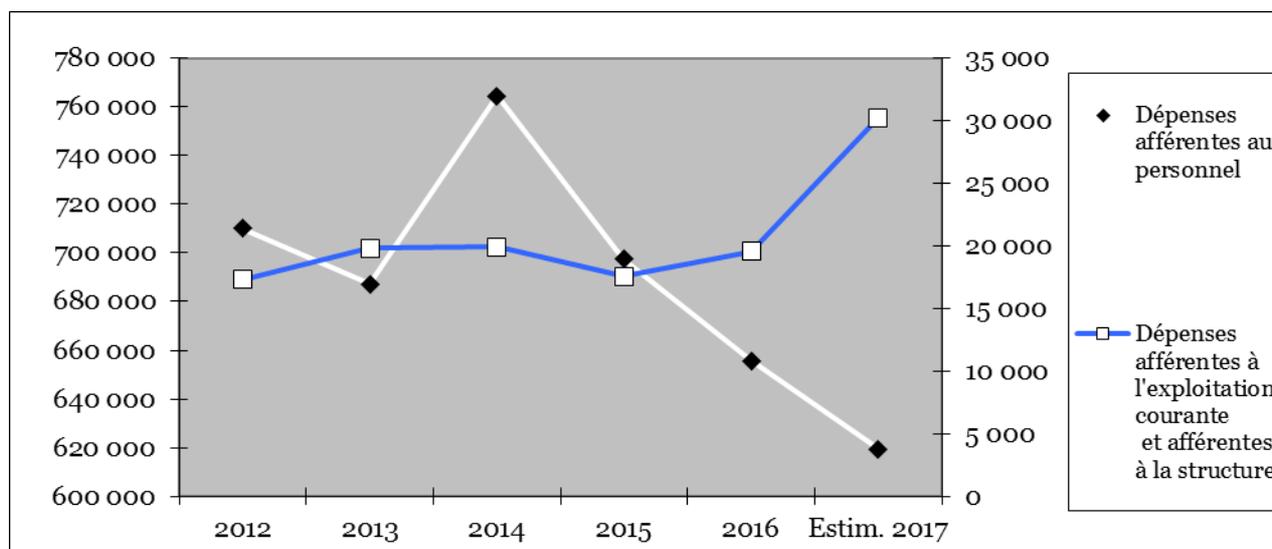
2012	2013	2014	2015	2016	2017
284 349	40 000	310 000	239 482	268 298	202 461

La participation versée par la Ville au titre de l'année 2017 a baissé de 24% par rapport à l'année 2016 et reste une variable d'équilibre du budget.

La subvention Ville nécessaire à l'équilibre du Budget 2018 après l'intégration du résultat de fonctionnement 2017 est estimée à 200 220 €.

Dépenses de fonctionnement

	2012	2013	2014	2015	2016	Estim. 2017
Charges réelles de fonctionnement	727 279	707 025	784 397	714 945	675 329	649 632
Dépenses afférentes à l'exploitation courante	1 482	1 410	976	1 024	847	920
Dépenses afférentes au personnel	709 940	687 229	764 503	697 350	655 779	619 383
Dépenses afférentes à la structure	15 857	18 386	18 919	16 571	18 703	29 329



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 (5% des dépenses de fonctionnement) restent relativement stables. Leur variation est impactée mécaniquement par la dotation d'amortissement calculée en fonction de la durée d'amortissement des biens et du montant des acquisitions de mobilier, matériel de bureau et informatique et des logiciels de gestion réalisées.

La dépense d'admission en non-valeurs des créances irrécouvrables (compte 6451) connaît une augmentation significative suite à l'accélération du rythme d'apurement périodique des comptes proposé par le Trésorier Municipal. Les procédures de recouvrements des titres de recettes par le comptable public sont plus rapides et un rattrapage des années antérieures s'imposait.

Le montant des admissions en non- valeurs au titre de l'année 2017 s'élève à 7 304.42 € contre 47.98 € en 2016.

Chapitre 012- Dépenses afférentes au personnel

Elles représentent environ 95% du budget de fonctionnement du SAAD.

En 2016 (dernier exercice complet clôturé) la rémunération des 21 agents du service « aides à domicile » était constituée principalement des éléments suivants :

- Traitement indiciaire brut 384 048 €
- Régime indemnitaire : 132 280 €
- Nouvelles bonifications indiciaires : 2 694 €

Les agents du CCAS ont réalisé 279 heures supplémentaires rémunérés pour un montant de 3 739 €.

Le montant correspondant au remboursement des frais de transport s'élève à 6 808 €.

Le montant de l'adhésion au CNAS au titre de l'année 2016 s'élève à 4 591 € pour 20 adhérents.

Le personnel du SAAD a effectué en 2016, 68,5 jours de formation dont 34,50 jours payants pour un montant de 3 602 €.

En 2017, l'effectif des agents sociaux intervenants au domicile est de 17 agents, correspondant à 16,65 ETP. Le personnel administratif représente 2 ETP et comprend la responsable du service et son assistante. La directrice du CCAS (mise à disposition par la Ville), compte 0,3 ETP pour le SAAD.

La baisse des effectifs se poursuit en 2018, avec la suppression d'un poste d'agent auxiliaire de vie.

L'augmentation sur la rémunération du personnel prévue au budget 2018 et estimée à 2,5% tient compte de plusieurs facteurs : le glissement vieillissement technicité (GVT), le dispositif dit de transfert primes/points dans le cadre de la réforme sur les parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) et la mise en place du Régime Indemnitaire tenant compte des Fonctions, des Sujétions, de l'Expertise et de l'Engagement Professionnel (RIFSEEP).

Malgré ces facteurs d'augmentation incompressibles, la masse salariale totale du SAAD continuera de diminuer en 2018 (-6% par rapport à l'année 2017), s'inscrivant dans la continuité d'une gestion rigoureuse des ressources humaines et, plus généralement, d'une maîtrise des dépenses de fonctionnement. Les mesures de restructuration prises depuis fin 2015, portant sur la réduction du personnel, la limitation des contrats à durée déterminée (actuellement 2 CDD en cours pour le remplacement d'agents en longue maladie et pendant les période de congés été/hiver) et des coûts liés au paiement des indemnités de chômage, ont permis de stabiliser la masse salariale du service, tout en conservant la continuité d'un travail de qualité répondant aux besoins de la clientèle actuelle.

De plus, la dépense liée à l'assurance du personnel est en diminution (-20% par rapport à l'année 2016) suite au nouveau contrat en vigueur, dont le taux de cotisation annuelle a été négocié à la baisse.

Afin de se mettre en conformité avec les modifications réglementaires du régime indemnitaire (décret n°2014-513 du 20 mai 2014 pour la création du RIFSEEP) un travail sur la refonte du régime indemnitaire pour le personnel du CCAS a commencé en septembre 2016, avec l'objectif d'une harmonisation Ville/CCAS et d'une simplification de l'architecture indemnitaire dans un esprit de cohérence et de transparence. La délibération est passée au conseil d'administration du 30 mai 2017, pour une mise en place effective du nouveau RIFSEEP au 1^{er} janvier 2018. Une nouvelle délibération est proposée au conseil d'administration du 21 novembre 2017.

Une démarche conjointe Ville/CCAS sur la révision de l'organisation du temps de travail a été engagée depuis 2016, sur les principes de l'équité, efficacité et cohérence, tout en respectant la durée annuelle légale. Le conseil d'administration du 4 juillet 2017 a voté le nouveau règlement sur l'organisation du temps de travail et le nouveau règlement intérieur du CCAS, avec une mise en place du dispositif au 1^{er} septembre 2017.

Une uniformisation du temps de travail a été instaurée pour tous les agents-auxiliaire de vie intervenant au domicile des clients avec un rythme de travail hebdomadaire de 37h30 et un cycle de travail du lundi à dimanche. Le personnel administratif reste à 38h45 par semaine avec un cycle de travail du lundi au vendredi. Au-delà de 35 heures hebdomadaires, des jours de RTT sont générés.

Résultat estimé 2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Résultat de Fonctionnement	247 861	37 139	51 518	31 703	61 868	64 763
Résultat d'investissement	17 698	13 378	12 289	11 818	15 718	18 273

Investissement

Les besoins du service restent limités au renouvellement du certificat RGS de signature électroniques des flux comptables et d'actes administratifs et au remplacement du matériel de bureau et informatique.

L'acquisition du logiciel de télégestion permettant la gestion des heures des aides à domicile et l'optimisation de la facturation par le biais d'appareils enregistrant en direct les horaires de présence des aides à domicile chez les personnes âgées, en complément du logiciel Apologic installé en 2014, reste en réflexion, les crédits afférents sont reportés sur l'année 2018.

Orientations 2018

La politique de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (prévention des risques professionnels, gestion des âges, gestion des compétences) sera poursuivie afin de pérenniser l'activité du service.

Il conviendra de veiller au maintien du développement du service afin de renouveler le vivier des prestataires, 1/4 des clients étant renouvelé chaque année.

Il sera donc d'autant plus nécessaire d'étudier finement, au cas par cas, 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.

La communication des offres de services du SAAD sera portée par le nouveau site internet de la Ville de Fontainebleau.