



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

Centre communal d'action sociale (CCAS)
de Rennes
(Département d'Ille-et-Vilaine)

Exercices 2012 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 23 octobre 2019.

TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	6
INTRODUCTION.....	7
1 PRESENTATION GENERALE	8
1.1 CONTEXTE	8
1.1.1 Données sociodémographiques	8
1.1.2 Repères financiers	8
1.1.3 Subventionnement du CCAS : éléments de comparaison	9
2 LA GOUVERNANCE DU CCAS	10
2.1 Le fonctionnement institutionnel	10
2.1.1 Le conseil d'administration	10
2.1.2 Les deux principales directions opérationnelles.....	10
2.2 Le CCAS partenaire	11
2.2.1 Les espaces sociaux communs	12
2.2.2 Le fonds d'aide aux jeunes	12
2.2.3 De nombreuses conventions	12
2.3 La convention de 1995 régissant les relations entre Rennes et le CCAS	13
2.3.1 Des clauses manquantes ou défectueuses dès l'origine de la convention	13
2.3.2 L'obsolescence progressive de la convention et l'absence de prise en compte du fait métropolitain	15
2.4 L'analyse des besoins sociaux	16
2.4.1 Les données utilisées ne permettent pas la réalisation d'une véritable analyse des besoins sociaux.....	16
2.4.2 Le recours aux services de l'APRAS	17
2.4.3 Risques juridiques liés à cette convention.....	19
3 LA GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE	21
3.1 Fiabilité des comptes.....	21
3.1.1 Les immobilisations.....	21
3.1.2 Les amortissements	21
3.2 Qualité de l'information budgétaire du budget principal.....	21
3.2.1 Le contenu du débat d'orientation budgétaire	21
3.2.2 Des prévisions budgétaires très imprécises	24
4 LA SITUATION FINANCIERE.....	25
4.1 Analyse consolidée	25
4.1.1 Les résultats consolidés	26
4.1.2 Budget annexe des cinq EHPAD.....	26
4.1.3 Une dette en voie d'extinction.....	27
4.2 Budget principal.....	27
4.2.1 Des excédents considérables	28

4.2.2	Un budget mis à contribution par la ville de Rennes à compter de 2018.....	29
4.2.3	Une trésorerie surabondante.....	30
4.2.4	... et en progression jusqu'en 2018.....	32
4.3	Relations financières entre le budget principal et les budgets annexes.....	33
4.3.1	Un soutien en numéraire au SAAD qui tend à se réduire.....	33
4.3.2	Des subventions en nature qui influent fortement le résultat.....	34
5	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	36
5.1	L'évolution des effectifs et des rémunérations.....	36
5.1.1	L'évolution des effectifs.....	36
5.1.2	L'évolution des dépenses de personnel.....	37
5.2	L'absentéisme.....	38
5.3	La gestion des compétences.....	41
5.3.1	La formation professionnelle des agents.....	41
5.3.2	L'évaluation des agents.....	41
5.4	Le temps de travail.....	42
5.4.1	La durée légale du temps de travail et son coût.....	42
5.4.2	Les autorisations spéciales d'absences.....	42
5.4.3	Le compte épargne temps (CET).....	43
5.5	Le régime indemnitaire.....	43
5.6	La prime annuelle, dite « allocation vacances ».....	44
5.7	Les activités accessoires.....	44
5.8	Les frais de missions et de déplacements.....	44
5.9	L'usage des véhicules.....	45
6	LA DIRECTION « PERSONNES AGEES ».....	45
6.1	Le CCAS dans la coordination gérontologique départementale.....	46
6.2	Le pôle établissements.....	46
6.2.1	Les listes d'attente en EHPAD.....	47
6.2.2	Les personnes accueillies.....	48
6.2.3	Les prix de journée.....	49
6.2.4	Une explication peu satisfaisante.....	52
6.3	Le pôle services à domicile.....	53
6.3.1	Le service mandataire.....	53
6.3.2	Le service d'aide et d'accompagnement à domicile.....	53
6.3.3	Le service de soins infirmiers à domicile.....	54
	Annexes.....	56

SYNTHÈSE

Une gouvernance ouverte

Rattaché au pôle solidarité, citoyenneté, culture de la ville de Rennes mais travaillant également en lien avec Rennes métropole, le centre communal d'action sociale (CCAS) s'organise autour de deux grandes directions opérationnelles : la première est consacrée à l'insertion et aux aides à la population (DIAP) et la seconde, qui regroupe 80 % des effectifs, est dédiée aux personnes âgées (DPAg).

Le CCAS a conclu une série de partenariats lui permettant de se situer au cœur de l'aide à l'insertion. En particulier, il a contribué à la mise en place des espaces sociaux communs (ESC) qui servent de guichet unique d'accès aux droits sur le territoire rennais, non seulement pour son compte, mais aussi notamment pour le département et la caisse d'allocations familiales (CAF), ce qui simplifie considérablement les démarches des usagers.

Cette gouvernance ouverte sur l'écosystème rennais doit néanmoins s'accompagner d'une attention particulière sur le risque de conflit d'intérêts, ce qui n'a par exemple pas été le cas lorsque le CCAS a décidé de verser 25 000 € par an à l'association pour la promotion de l'action et de l'animation sociale (APRAS), dont il est membre. A la suite du contrôle de la chambre, le CCAS a mis en place une nouvelle procédure afin de prévenir ce risque.

Les relations financières du CCAS avec son premier financeur – la ville de Rennes – sont formalisées dans une convention de 1995 qui n'a connu, malgré trois avenants, que des modifications mineures. Cette immuabilité l'a empêché d'accompagner l'évolution de son activité ainsi que la mutualisation entre la commune et la métropole, dont le CCAS est demeuré à l'écart. Outre l'obsolescence progressive des termes de cette convention, certaines clauses, telles que le contrôle de gestion, étaient absentes dès l'origine. Le CCAS prépare néanmoins une nouvelle convention avec la commune de Rennes et a annoncé qu'il en signera une autre, spécifique celle-là, avec la métropole de Rennes.

La gestion des ressources humaines apparaît globalement satisfaisante même si la durée annuelle du temps de travail reste inférieure à 1607 heures.

Avec 778 agents équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2018, les effectifs du CCAS de Rennes sont restés globalement stables depuis 2012. Cette maîtrise a été rendue possible grâce à la baisse sensible des effectifs (-27 ETPT) du service d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) qui est venue en partie compenser la hausse des personnels non dédiés aux personnes âgées (+31 ETPT).

La durée annuelle du temps de travail, bien que légale, est dérogatoire (1 568 h au lieu de 1 607 h par an). Le coût de cette mesure équivaut à près de 19 agents ETPT, soit environ 680 000 € par an. L'absentéisme pour maladie ordinaire se situe à un niveau relativement élevé pour les agents sur emploi permanent (9,6 %, contre 6 % dans des établissements comparables), en particulier au SAAD (11,4 %) et au SSIAD (11,8 %), en augmentation tendancielle sur les trois dernières années. Le taux d'absentéisme pour cause d'accidents du travail reste, pour sa part, inférieur à celui observé dans les établissements comparables.

La situation financière très excédentaire du CCAS jusqu'en 2017 l'avait conduit à surévaluer ses dépenses d'investissement.

Le budget principal du CCAS retraçait 17,9 M€ de dépenses totales en 2018. De 2014 à 2017, ce budget a présenté un résultat fortement excédentaire qui résulte du dynamisme de la subvention versée par la ville et, dans une moindre mesure, d'efforts financiers de gestion.

Le pilotage financier de la ville de Rennes expliquait en grande partie cette surabondance de ressources. Alors même que la commune augmentait sa subvention de fonctionnement de 4,4 % par an en moyenne sur la période 2013-2017, elle a en parallèle versé des subventions d'investissement de 220 000 € par an en moyenne, notamment pour financer la rénovation du siège du CCAS. Or, ces subventions d'investissement étaient superflues dans la mesure où les ressources propres du CCAS couvraient le financement de ses investissements.

Cette surabondance de ressources nuit à la sincérité de la prévision budgétaire. En effet, celle-ci s'est avérée très insatisfaisante pour la section d'investissement, 30 % seulement des crédits ouverts en dépenses ayant été exécutés. Ce faible ratio résulte notamment de l'inscription de montants excessifs de dépenses imprévues, qui ont eu pour effet d'occulter une situation de suréquilibre.

Néanmoins, en 2018, la ville de Rennes a mis à contribution son CCAS en réduisant le montant de sa subvention de fonctionnement et en lui confiant la rémunération de trois agents supplémentaires, la gestion du dispositif de coordination d'urgence sociale (COORUS), et le subventionnement de l'APRAS (soit un montant total d'environ 355 000 € en 2019).

Des relations financières peu transparentes avec les budgets annexes qui minorent le prix de journée dans les EHPAD

Si la fiabilité des comptes du CCAS de Rennes n'appelle pas de remarque, le pilotage des refacturations entre le budget principal et les budgets annexes ne permet pas de disposer d'une information financière exhaustive sur ces derniers, et donc de déterminer la réalité de leurs coûts. En effet, le budget principal module le niveau des refacturations au titre des prestations qu'il remplit pour ses budgets annexes en fonction de leur situation financière. Il en résulte que près de 2,5 M€ de prestations bénéficiant aux budgets annexes, dont 1,8 M€ aux seuls établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes (EHPAD), ne sont pas refacturées, ce qui entraîne une minoration du prix de journée à la charge des résidents d'environ 10 € par jour.

Cette pratique, qui fait l'objet d'une information sommaire, permet au CCAS d'afficher pour ses établissements des prix de journée parmi les plus bas du territoire rennais. Par ailleurs, ces établissements accueillent des personnes âgées un peu moins dépendantes que celles des autres structures d'Ille-et-Vilaine. Cette modulation des refacturations a donc une répercussion significative sur le prix de journée des résidents des EHPAD car le CCAS se situerait sinon parmi les plus onéreux si les établissements se voyaient refacturer l'intégralité des prestations que le budget principal leur dispense, pour un niveau de dépendance des résidents relativement bas.

Les informations retracées au budget annexe dédié au service d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) sont quant à elles plus transparentes. Si ce budget annexe bénéficie de 260 000 € de prestations non refacturées, la majorité du soutien financier du budget principal se traduit par le versement d'une subvention d'équilibre d'un montant de 1,35 M€ en 2017. Cette subvention diminue depuis 2015 car le service recentre son activité sur des personnes fortement dépendantes, ce qui lui permet de réduire ses coûts mais aussi de prioriser des personnes qui pourraient connaître des difficultés à trouver une prise en charge autrement.

RECOMMANDATIONS

Sur le fondement des observations du rapport, la chambre formule les recommandations et rappels au respect des lois et règlements suivants :

Recommandation n° 1	Intégrer les prestations de contrôle de gestion dans la future convention.	14
Recommandation n° 2	: Revoir la convention ville-CCAS pour adapter son périmètre aux prestations effectivement rendues et y intégrer la métropole.	16
Recommandation n° 3	S'assurer que les membres de conseils d'administration d'associations subventionnées ne participent aux délibérations du CCAS intéressant les associations qu'ils représentent.	20
Recommandation n° 4	Présenter, lors du débat d'orientation budgétaire, une programmation pluriannuelle des investissements comportant une prévision de dépenses et de recettes.	23
Recommandation n° 5	Veiller à maintenir la trésorerie à un niveau adapté aux besoins réels de l'établissement, notamment en sollicitant des financements de moindre montant.	33
Recommandation n° 6	: Mettre à la charge du CCAS, par transfert de propriété ou par voie conventionnelle, l'ensemble des véhicules dont il est utilisateur et les coûts afférents.	45
Recommandation n° 7	Chiffrer et afficher le montant des aides directes et indirectes venant diminuer le prix de journée.	53

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans son résumé.

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion du CCAS de Rennes à compter de l'exercice 2 012 . Ce contrôle a été ouvert par lettre du 17 mai 2017. A l'issue d'une première séance le 25 avril 2018, la chambre a été décidé de compléter l'instruction et les ordonnateurs concernés en ont été informés par un courrier du 14 mai 2018.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 8 mars 2 019 avec Monsieur Bourcier, vice-président du CCAS, dûment habilité par la présidente, et Madame Paillard, directrice du service solidarité et santé de la ville de Rennes et directrice du CCAS. M. Delaveau, ancien ordonnateur, a décliné la proposition d'entretien.

La chambre, lors de sa séance du 11 avril 2019, a arrêté ses observations provisoires, qui ont été adressées le 15 juin 2019 à la présidente, maire de Rennes, et à Monsieur Delaveau, président précédent. Des extraits ont été également adressés aux tiers mis en cause.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 23 octobre 2019, a arrêté ses observations définitives.

Avertissement

L'instruction de ce rapport et la procédure contradictoire se sont déroulées avant la déclaration de l'état d'urgence sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 instauré par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 entrée en vigueur le 25 mars 2020. Les possibles incidences de la crise sanitaire sur la thématique abordée n'ont donc pu être prises en compte dans les observations qui suivent.

1 PRESENTATION GENERALE

Le centre communal d'action sociale de Rennes est un établissement public distinct de la ville. Ses missions sont définies aux articles L. 123-4 à L. 123-9 du code de l'action sociale et des familles (CASF). La compétence de principe d'un CCAS est d'animer « une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées » (article L. 123-5 du CASF).

1.1 CONTEXTE

1.1.1 Données sociodémographiques

En 2018, la population de la commune de Rennes s'élevait à 218 456 habitants, en hausse de près de 4 % par rapport à 2010. La tranche d'âge la plus importante est celle des 15 à 29 ans avec 72 225 habitants (34 %), un niveau près de deux fois supérieur à la moyenne nationale (17,8 %).

Le taux de pauvreté de 19,8 % en 2015 est supérieur de 5,6 points à la moyenne nationale. Cet écart peut s'expliquer, outre un nombre élevé d'étudiants, par le fait que les cinq quartiers relevant de la politique de la ville (Villejean, le Blosne, Cleunay, Maurepas et Bréquigny) représentent 14,4 % de la population rennaise et se situent tous sur le périmètre communal, ce qui constitue une particularité.

L'analyse des besoins sociaux (ABS) du CCAS suggère que la grande la pauvreté est concentrée dans trois des quatre quartiers précités : Maurepas, Bréquigny et Le Blosne. Alors que 23 % des allocataires rennais des minimas sociaux ont des revenus provenant à plus de 50 % de prestations sociales, cette proportion est supérieure à 30 % dans ces trois quartiers.

1.1.2 Repères financiers

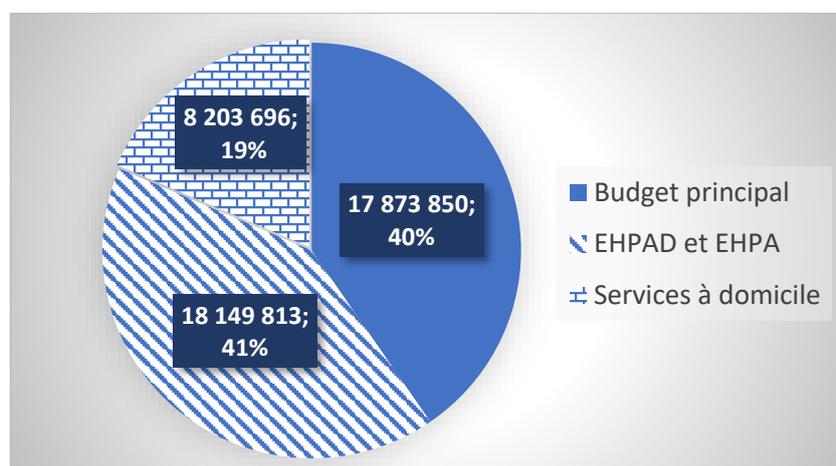
Le CCAS de Rennes compte un budget principal et cinq budgets annexes¹.

Le budget principal (17,9 M€ de recettes réelles de fonctionnement en 2017) retrace les aides facultatives, parmi lesquelles la mise à l'abri des familles en errance constitue un poste de dépenses en très forte croissance depuis 2013, ainsi que l'accompagnement dans l'accès aux droits et celui, en lien avec le département, des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA). Par ailleurs, il inclut l'activité du centre local d'information et de coordination (CLIC) gérontologique et du restaurant Leperdit.

¹ Cinq EHPAD sur un seul budget annexe (14,9 M€ en 2017), l'EHPAD Léon Grimault (2,3 M€), le service d'aide et d'accompagnement à domicile (5,7 M€) pour 5,7 M€ en 2017, le service de soins infirmiers à domicile (2,3 M€) et le foyer logement du Colombier (1 M€).

Les budgets des établissements pour personnes âgées représentent une part très légèrement supérieure à celle du budget principal : 41 % (18,1 M€ en 2017) des 44,2 M€ de recettes réelles de fonctionnement consolidées tandis que la part du budget principal est de 40 % (17,9 M€). Les services à domicile (SAAD et SSIAD) contribuent aux 19 % restants (8,2 M€).

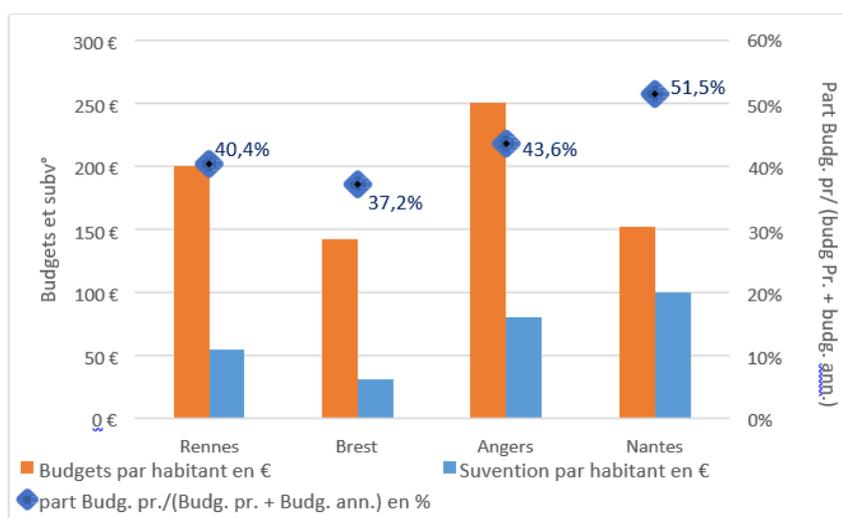
Graphique n° 1 : Parts des différents blocs financiers (en euros)



Source : Comptes financiers 2018

1.1.3 Subventionnement du CCAS : éléments de comparaison

La comparaison du niveau de subventionnement d'un échantillon des quatre métropoles du grand ouest au profit de leur CCAS montre que le montant versé par la ville de Rennes s'élevait, en 2017, à 55 €/habitant, pour une moyenne de 66 €/habitant. Il en découle une dépendance moindre de l'établissement rennais à la subvention municipale, constat qui doit cependant être nuancé au regard des prestations en nature assurées par la ville et la métropole au profit du CCAS de Rennes.

Graphique n° 2 : Quatre CCAS du grand ouest (2017)

Source : Comptes de gestion (données financières) et INSEE (population)

2 LA GOUVERNANCE DU CCAS

2.1 Le fonctionnement institutionnel

2.1.1 Le conseil d'administration

Les modalités de fonctionnement du conseil d'administration (CA) sont fixées par le règlement intérieur. Ainsi, conformément aux dispositions de l'article R.123-7 du CASF, le conseil municipal a, dans sa séance du 17 avril 2014, fixé à 17 le nombre d'administrateurs, soit la maire de Rennes, présidente de droit, huit membres issus du conseil municipal et huit membres nommés par la maire.

Le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires du CCAS. Il fixe notamment les différentes prestations en nature et/ou en espèces, remboursables ou non, attribuées par le CCAS, ainsi que les critères et conditions d'octroi de celles-ci.

Le conseil d'administration se réunit deux fois par trimestre à l'initiative de sa présidente ou à la demande de la majorité des membres du conseil. La directrice du CCAS, qui assiste aux séances du conseil d'administration, en assure le secrétariat.

2.1.2 Les deux principales directions opérationnelles

La direction du CCAS est rattachée à la direction solidarité, citoyenneté et culture de la ville de Rennes. Son organigramme s'articule autour de deux directions opérationnelles principales : l'une relative à l'insertion et les aides à la population (DIAP), l'autre dédiée aux personnes âgées (DPAg). Il est complété par la direction des finances et du budget (DFI) et le centre local d'informations et de coordination (CLIC), directement rattaché au CCAS.

2.1.2.1 La direction insertion et aides à la population

La DIAP, qui représente un septième des effectifs, met en œuvre les grandes orientations politiques de la ville de Rennes en matière d'action et d'insertion sociale. Cette mise en œuvre s'articule autour de quatre grandes missions : accueil et information, instruction et gestion des demandes d'aides légales, accompagnement socio professionnel des bénéficiaires du revenu de solidarité par délégation du conseil, et lutte contre la grande exclusion avec le restaurant social Leperdit².

2.1.2.2 La direction des personnes âgées

La DPAG regroupe plus de 80 % des effectifs totaux du CCAS. Cette direction comprend deux pôles : le pôle établissements et pôle services à domicile.

2.1.2.3 Une direction support dédiée aux finances et au budget

La DFI prépare et suit les budgets de fonctionnement et d'investissement du CCAS. Elle assure la gestion financière de l'établissement à travers la confection des budgets et des comptes administratifs, la constatation de l'exécution des dépenses et des recettes par les services, la rémunération des agents ainsi que le paiement des charges et des fournisseurs, l'encaissement des recettes, la vérification des contrats et des marchés avant paiement.

2.1.2.4 Un service à part : le centre local d'information et de coordination

Créé en 2001, le CLIC de Rennes est un service directement rattaché à la direction du CCAS. Financé par le budget principal du CCAS, ses dépenses de fonctionnement s'élèvent à environ 170 000 € par an. Ses recettes proviennent pour moitié d'une subvention du département (80 000 €) et à la participation du CCAS (à hauteur de 86 000 €) s'ajoute la mise à disposition de locaux par ce dernier.

2.2 Le CCAS partenaire

Le CCAS de Rennes est un partenaire reconnu parmi les institutions intervenant dans le domaine de l'action sociale. De très nombreuses conventions sont conclues chaque année afin de placer l'établissement au cœur de son métier.

² Ce restaurant propose environ 23 000 repas chauds en salle par an aux personnes en situation d'errance ainsi qu'un accompagnement social auxquels il faut ajouter 8 500 repas à emporter et 34 000 petits déjeuners ou casse-croûtes.

2.2.1 Les espaces sociaux communs

A la fin des années 80, la ville de Rennes, le département d'Ille-et-Vilaine et la caisse d'allocations familiales d'Ille-et-Vilaine (CAF 35) engagent une réflexion qui conduira à la création des espaces sociaux communs (ESC). Il s'agit de guichets uniques d'accès aux prestations et droits sociaux ainsi que des lieux d'accueil partagés entre le CCAS, le département avec les CDAS, la ville (direction de quartier, service formalités), les centres sociaux, la mission locale, la caisse d'allocations familiales. Ces guichets uniques favorisent les démarches des usagers en leur donnant accès à une multiplicité d'interlocuteurs, tous réunis en un même lieu.

Un premier ESC a vu le jour en 1997 à Maurepas. Suivront Cleunay en 2002, Rennes centre en 2005, Le Blosne en 2006, Villejean en 2007, Champs Manceaux en 2011. Pour la période 2018-2020, le CCAS et ses partenaires projettent de mettre en place un espace numérique dans chaque ESC pour permettre aux personnes de réaliser leurs démarches en ligne et, ainsi, de monter en compétence dans ce domaine.

2.2.2 Le fonds d'aide aux jeunes

La convention de gestion des fonds locaux d'aide à l'insertion des jeunes en difficulté du territoire de Rennes, conclue entre le département d'Ille-et-Vilaine, la mission locale pour l'emploi des jeunes du bassin d'emploi de Rennes et le CCAS, porte sur la gestion du FAJ, le fonds d'aide aux jeunes qui, dans le cadre d'un accompagnement, soutient les jeunes les plus en difficulté.

2.2.3 De nombreuses conventions

De nombreuses conventions de financement d'actions collectives sur les fonds d'insertion du CCAS ont été signées, et ce dans des domaines variés, parmi lesquelles :

- En matière immobilière : avec l'agence immobilière à vocation sociale (AIVS), pour recevoir les demandes de la ville de Rennes pour les situations d'hébergement d'urgence, notamment en cas de sinistre, au SOCIOTEL (établissement d'hôtellerie à caractère social précédemment géré par le CCAS) ;
- En matière de formation : avec le Greta (les groupements d'établissements sont les structures de l'éducation nationale qui organisent des formations pour adultes) afin d'assurer des formations individualisées ;
- En matière d'insertion professionnelle : avec les compagnons bâtisseurs pour financer la plateforme de découverte des métiers du bâtiment dont l'objet est de valoriser les métiers de ce secteur dans le cadre de la mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA) ;
- Avec l'ASFAD (association venant en soutien des femmes en difficulté, seules ou avec enfant, notamment dans le cadre des violences conjugales) pour une redynamisation et une consolidation du parcours d'insertion socioprofessionnelle des publics en situation de précarité, éloignés de l'insertion professionnelle à court terme ;

- Avec l'association de développement social humain de proximité (DSHP) afin d'aider les personnes adultes en recherche d'emploi, fragilisées par cette situation, à valoriser le potentiel de chaque participant et les accompagner vers un renforcement de leur personnalité.

2.3 La convention de 1995 régissant les relations entre Rennes et le CCAS

Les relations entre la ville de Rennes et son CCAS reposent sur la convention prise en application des délibérations respectives des 12 juillet et 4 septembre 1995. Cette convention est entrée en vigueur rétroactivement au 1^{er} janvier 1995³ pour une durée initiale de cinq ans, prolongée par l'avenant n°2 du 28 juin 2000 jusqu'au 1^{er} janvier 2001, puis par tacite reconduction chaque année.

Si la conclusion d'une telle convention n'est pas obligatoire, la chambre considère que les prestations de service et les mises à disposition réciproques entre la ville de Rennes et le CCAS imposaient un cadre contractuel.

Toujours en vigueur, la convention n'a été amendée que trois fois, sans modification majeure malgré des lacunes, certaines présentes dès l'origine. Les avenants 1, 2 et 3 ne traitent en effet que de points accessoires⁴ malgré des évolutions qui auraient justifié des aménagements importants. Le CCAS a néanmoins fait part de son intention de remplacer l'actuelle convention et a transmis un projet correspondant davantage à l'état actuel des relations avec la ville.

2.3.1 Des clauses manquantes ou défectueuses dès l'origine de la convention

Cette convention prévoit des prestations exécutées gratuitement par la ville, ce qui nuit à l'exhaustivité des opérations retracées dans les comptes du CCAS.

La principale d'entre elles concerne les ressources humaines, l'établissement s'appuyant sur les services *ad hoc* de la ville (Rennes Métropole désormais compte tenu de la mutualisation opérée entre les deux collectivités). Il en va de même pour des prestations moins récurrentes, comme des conseils juridiques ou techniques (article 2), mais aussi pour des dépenses plus significatives tels que les frais d'habillement des cuisiniers ou les frais de contrôle vétérinaires (§ 2 de l'article 4).

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le CCAS indique qu'une nouvelle convention est en cours de finalisation. En parallèle, il annonce qu'une convention spécifique devrait être conclue avec la métropole compte tenu du degré de mutualisation de cet EPCI avec la ville de Rennes, Rennes Métropole ayant au demeurant fait connaître son intention de conclure une telle convention.

³ Article 7

⁴ Avenant 1 du 10 juin 1999 relatif à la mise en œuvre des dispositions relatives à l'hygiène et sécurité ; avenant 2 du 28 juin 2000 relatif à la durée de la convention et au pourcentage de refacturation de prestations de restauration ; avenant 3 du 25 juin 2004 portant sur la gestion des titres restaurants.

Le projet de nouvelle convention contient des améliorations, au demeurant circonscrites, en matière d'exhaustivité des refacturations. En effet, des prestations de relations publiques (organisation d'évènements et de cérémonies) y sont intégrées, alors qu'elles ne figurent pas dans la convention actuellement en vigueur.

En revanche, certaines prestations, ni prévues ni refacturées dans la convention de 1995, ne le sont pas davantage dans le projet de nouvelle convention. Tel est le cas notamment de services fonctionnels comme l'inspection générale, et surtout du contrôle de gestion. A ce jour en effet, alors qu'aucun service de contrôle de gestion n'existe au sein du CCAS de Rennes, la convention ne prévoit pas que la commune puisse mettre ses propres services⁵ en charge de cette question à la disposition de son CCAS.

De ce fait, une seule étude rattachable au contrôle de gestion a été réalisée depuis le 1^{er} janvier 2012. Conduite en 2013, elle consistait en une analyse financière de l'établissement et comprenait un focus sur l'activité du service d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD). Depuis lors, aucune étude de même nature n'a été réalisée, que ce soit par l'établissement public ou par la ville, alors même que le CCAS emploie plus de 700 agents et reçoit annuellement une subvention communale de 12 M€. En outre, les EHPAD du CCAS, une fois tous les coûts incorporés, présentent un prix de journée relativement élevé, ce qui pourrait justifier une ou plusieurs études relevant du contrôle de gestion.

En mettant en place un contrôle de gestion, une organisation se met en capacité de vérifier l'adéquation entre les moyens déployés et les réalisations constatées au regard des objectifs poursuivis. Le contrôle de gestion porte en effet sur l'adéquation entre l'utilisation des ressources et la stratégie de l'organisme qu'il vérifie au moyen de dispositifs de pilotage de l'activité (*reporting*, tableaux de bord). A ce titre, il se situe en amont du dialogue de gestion qui, dans le cas d'un CCAS, a vocation à être conduit avec sa commune de rattachement.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le CCAS se réfère à ses outils de contrôle de l'exécution budgétaire et à la prospective financière. Or, ces outils se rapportent à la gestion financière sans pour autant constituer un processus de contrôle de gestion. Au demeurant, la ville de Rennes a indiqué qu'elle compte mettre en œuvre les recommandations de la chambre, notamment celle relative au contrôle de gestion.

La chambre recommande par conséquent au CCAS d'intégrer les prestations de contrôle de gestion dans la future convention.

Recommandation n° 1	Intégrer les prestations de contrôle de gestion dans la future convention.
----------------------------	---

⁵ Il s'agit désormais d'un service commun entre la ville de Rennes et la Métropole.

2.3.2 L'obsolescence progressive de la convention et l'absence de prise en compte du fait métropolitain

Compte tenu de l'ancienneté de la convention et de l'absence d'intégration de certains changements technologiques, des prestations sont refacturées sans que cela ne soit expressément mentionné dans ledit document. C'est le cas par exemple d'une partie des systèmes d'information.

La convention de 1995 évoque des conseils techniques liés au schéma d'informatisation. Dans les faits, bien que le CCAS dispose d'un service informatique propre et procède directement aux achats de *hardware* et de *software*, il s'appuie d'une part, pour des prestations de service informatique, sur les services mutualisés entre la ville et la métropole, avec laquelle une convention devrait donc être signée, et d'autre part sur le réseau de fibre optique (FOR) pour lequel il s'acquitte d'une participation d'environ 6 000 € par an en vertu d'une convention spécifique⁶.

La convention n'a par ailleurs pas tenu compte d'un changement majeur de circonstance.

L'une des prestations réalisées à titre onéreux par le CCAS consistait ainsi à héberger à l'intérieur de ses locaux des services de la ville pour un montant initialement fixé à 30 490 € par an⁷. Ce loyer n'est plus versé par la ville depuis que celle-ci s'est chargée des études pour la rénovation des locaux du siège et a versé des subventions d'investissement de 817 000 € afin de financer ces travaux. Pour autant, cette modification n'a pas été intégrée par voie d'avenant à la convention.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le CCAS indique qu'un bail est en cours de signature afin de régulariser la situation.

Cet exemple illustre également les difficultés de la ville et de son CCAS à délimiter le champ des compétences mutualisées, compte tenu de l'intérêt pour l'établissement de recourir à certains services de la ville (ou de la métropole, *cf. infra*) :

- soit parce qu'ils sont plus étoffés et/ou qu'un service propre au CCAS n'atteindrait pas la taille critique (ex : entretien du parc de véhicules) ;
- soit pour des raisons pratiques ou d'économie (ex : ménage effectué par la ville au siège du CCAS).

Ces difficultés se sont amplifiées depuis 1995 en raison du processus de mutualisation opéré entre la ville et la métropole de Rennes, qui a abouti à la création récente de services communs.

⁶ Qui a régularisé en 2016 une situation préexistante.

⁷ 200 000 F.

Ainsi, certaines prestations prévues à la convention initiale sont désormais rendues par la métropole. C'est le cas par exemple des travaux de reprographie - 16 600 € en 2017 - ou encore de l'entretien des véhicules à compter de 2018. Or, la métropole de Rennes n'étant pas signataire de la convention, le fondement juridique de cette refacturation fait par conséquent défaut.

La chambre recommande donc au CCAS de revoir la convention pour adapter son périmètre aux prestations effectivement rendues et y intégrer la métropole.

Recommandation n° 2 : Revoir la convention ville-CCAS pour adapter son périmètre aux prestations effectivement rendues et y intégrer la métropole.

2.4 L'analyse des besoins sociaux

2.4.1 Les données utilisées ne permettent pas la réalisation d'une véritable analyse des besoins sociaux

2.4.1.1 Objet de l'analyse des besoins sociaux

Avant le 24 juin 2016⁸, le code de l'action sociale et des familles prévoyait que les centres communaux d'action sociale (CCAS) procédaient à une « *analyse des besoins sociaux de l'ensemble de la population du territoire de leur ressort, et notamment de ceux des familles, des jeunes, des personnes âgées, des personnes handicapées et des personnes en difficulté* » (article R. 123-1 du code de l'action sociale et des familles). La finalité de l'analyse des besoins sociaux ne faisait donc pas l'objet d'une description très détaillée.

A compter du 24 juin 2016, l'analyse des besoins sociaux (ABS) est qualifiée de « *diagnostic sociodémographique à partir des données d'observation sociale du territoire* » (article R. 123 - 1 du code de l'action sociale et des familles). Il est en outre précisé que ce diagnostic est établi avec « *l'ensemble des partenaires, publics ou privés, qui participent à la mise en œuvre des actions de prévention et de développement social* ». L'analyse des besoins sociaux a donc expressément pour objet d'être un outil d'aide à la décision pour le CCAS.

2.4.1.2 Les données faisant office d'analyse des besoins sociaux

Pour réaliser son analyse des besoins sociaux, le CCAS s'est appuyé sur les « *Indicateurs de contexte rennais* » extraits de la base de données « *Tableau de bord social* » de l'association pour la promotion de l'action et de l'animation sociale (APRAS).

Là où le « *Tableau de bord social* » traite de neuf thématiques, les « *Indicateurs de contexte rennais* » n'en retiennent que quatre (population, formation, activité et revenus). Ils développent également les trois thèmes suivants, abordés par quartier :

⁸ Date d'entrée en vigueur du décret n° 2016-824 relatif aux missions des centres communaux et intercommunaux d'action sociale.

- Population, démographie : évolution, sexe, tranches d'âge, ménages, ancienneté, population étrangère – immigrée ;
- Formation, activité, emploi : niveau de formation des 15 ans et plus, activité des 15-64 ans, professions et catégories socio-professionnelles, chômage ;
- Revenus, pauvreté : revenus disponibles, taux de pauvreté, population bénéficiaires des minima sociaux, allocataires fortement dépendants des prestations sociales.

En tant qu'outil d'aide à la décision pour le CCAS, les « *Indicateurs de contexte rennais* », qui se présentent sous la forme de tableaux et graphiques explicités par des paragraphes de commentaires, présentent deux faiblesses.

D'une part, ils ne permettent pas véritablement, en raison de leur caractère généraliste, une approche par les populations (personnes handicapées, jeunes, familles monoparentales etc.) ou par les problématiques (logement, non-recours aux droits, accès à la culture, précarité énergétique etc.), calibrée en fonction des missions du CCAS.

D'autre part, en associant *de facto* les seuls partenaires de l'APRAS, le risque de ne pas consulter « *l'ensemble des partenaires, publics ou privés* », comme le prévoit le code de l'action sociale et des familles, est avéré.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le CCAS fait valoir que les données du tableau de bord social sont fournies par une quarantaine de référents de nature très diverse. Pour autant, il n'est pas assuré que toutes les parties prenantes soient associées comme le prévoit le code de l'action sociale et des familles.

Au final, ces faiblesses conduisent à considérer que les documents utilisés ne peuvent constituer qu'un point de départ au « *diagnostic sociodémographique* », qui est le support de l'analyse des besoins sociaux. En effet, un diagnostic a vocation à identifier les forces et faiblesses de l'action du CCAS en vue d'élaborer un plan d'actions.

2.4.2 Le recours aux services de l'APRAS

Depuis le 24 juin 2016, la réalisation d'une analyse des besoins sociaux n'est obligatoire qu'au cours de « *l'année civile qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux* ».

2.4.2.1 La situation jusqu'en 2018

L'APRAS, association « loi 1901 » créée en 1977, a pour objet « *d'offrir un cadre de coopération et d'interventions communes ou concertées à des collectivités assurant la promotion, la gestion de biens ou de services d'intérêts social, socio-éducatif ou culturel sur le territoire de la ville de Rennes et sa périphérie* ».

Conformément à ses statuts (article 3), elle réunit la ville de Rennes, Rennes métropole, plusieurs bailleurs sociaux (Archipel Habitat, Néotoa, Espacil Habitat, Aiguillon Construction), le conseil départemental d'Ille-et-Vilaine et le CCAS de la ville de Rennes.

Comme évoqué supra, l'APRAS diffuse un « *Tableau de bord social* » s'articulant autour de neuf thématiques⁹, à partir de données recueillies auprès des organismes partenaires. Cette base de données, classée par territoire d'études (en l'occurrence par commune ou quartier), est stockée sur le site internet de l'APRAS.

Entre 2015 et 2018, le CCAS a exploité les données contenues dans le « *Tableau de bord social* » produit par l'APRAS pour conduire annuellement une analyse des besoins sociaux (ABS). Dans une délibération du 17 septembre 2015, le conseil d'administration du CCAS avait acté le fait que le « *Tableau de bord social* » conçu par l'APRAS valait analyse des besoins sociaux.

2.4.2.2 La situation depuis 2018

En 2018, le CCAS de Rennes a décidé de verser une subvention annuelle de 25 000 € à l'APRAS. L'établissement a alors conclu une convention avec l'association, signée le 17 avril 2018, conformément à une délibération du conseil d'administration adoptée le même jour à l'unanimité des membres présents. Cette délibération habilite la présidence du CCAS à signer la convention « *pour une durée d'un an à compter du 1^{er} mai 2018 et renouvelable par tacite reconduction annuellement dans une limite de trois ans, soit jusqu'au 1^{er} mai 2021* ».

Dans ses motifs, il est fait mention que la ville diminuera sa subvention à l'APRAS à due concurrence, soit 25 000 €, « *au vu des contraintes budgétaires qui pèsent sur les collectivités* ». Cette diminution intervient ainsi dans un contexte où la ville de Rennes est conduite à maîtriser ses dépenses dans le cadre du contrat de gestion signé avec l'Etat. Il convient également de relever que le CCAS, au travers de cette décision d'attribution d'une subvention annuelle d'un montant de 25 000 € à l'APRAS, se substitue en partie à la ville de Rennes.

Alors que la délibération se bornait à prévoir le subventionnement de l'association par l'établissement public, la convention y adjoint une contrepartie : la réalisation par l'APRAS de l'ABS à destination du CCAS de Rennes.

Ce contrat stipule dans son article 1^{er} que, pour répondre à l'obligation de procéder à une analyse des besoins sociaux « *les données produites par l'APRAS, au titre notamment de l'Observatoire des données sociales et du tableau de bord social, répondent tout à fait à ces exigences. Le CCAS remplit donc son obligation légale par la diffusion et l'appropriation de ces analyses* ». Cette convention précise au même article que l'APRAS présente au moins une fois tous les deux ans ces données au conseil d'administration du CCAS et ajoute que cette association « *peut être sollicitée pour des analyses particulières dans le cadre de cette convention ou par commande spécifique* ».

⁹ Population, logement, famille/enfance, formation/éducation, activités/chômage, revenus, personnes âgées, santé et culture.

En termes de fréquence de production de l'ABS, le CCAS a donc fait le choix d'aller au-delà de l'obligation réglementaire en vigueur depuis 2016 fixant *de facto* à 2021 la prochaine échéance de conduite d'une analyse des besoins sociaux. Il conviendrait cependant, au regard des insuffisances relevées en termes de contenu de l'analyse actuelle des besoins sociaux, que le CCAS s'approprie un outil mieux adapté à ses missions.

2.4.3 Risques juridiques liés à cette convention

Le vice-président du CCAS exerce également les fonctions de président de l'APRAS¹⁰. Il s'avère, à la lecture du registre des délibérations, que l'intéressé a pris part au vote du conseil d'administration du CCAS habilitant la présidente à conventionner avec l'APRAS. Cette participation appelle deux observations.

2.4.3.1 Un risque d'illégalité de la délibération fondant la convention

La participation du vice-président du CCAS au vote sur la délibération autorisant le conventionnement avec l'APRAS entache cet acte d'illégalité. En effet, « *sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* » aux termes de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

La jurisprudence administrative censure les délibérations sur le fondement des dispositions de l'article L. 2131-11 du CGCT lorsque deux conditions cumulatives sont remplies :

- un conseiller municipal intéressé à l'affaire : autrement dit, il faut qu'un conseiller municipal ait eu un intérêt ne se confondant pas avec ceux de la généralité des habitants de la commune (même non personnel : CE, 9 juillet 2003, Caisse régionale de crédit agricole mutuel de Champagne-Bourgogne, n° 248344) ;
- sa participation doit avoir exercé une influence sur le résultat du vote (CE, 23 avril 1971, *commune de Ris Orangis*, p. 290).

En l'espèce, ces deux conditions paraissent réunies dans la mesure où le vice-président du CCAS, également président de l'APRAS, a présidé la séance du conseil d'administration au cours de laquelle le conventionnement a été examiné. Au demeurant, si le vice-président n'avait pas pris part au vote de la délibération, celle-ci n'aurait pu être adoptée, le quorum n'étant pas atteint.

2.4.3.2 Un risque lié à la notion de conflit d'intérêts

L'article 432-12 du code pénal réprime « *le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement* ».

¹⁰ Voir la convention conclue entre le CCAS et l'APRAS.

La Cour de cassation retient une acception large de l'intérêt quelconque au sens de l'article 432-12 du code pénal. Dans un arrêt de principe, elle a retenu l'incrimination de prise illégale d'intérêts à l'encontre d'élus municipaux qui avaient participé aux votes ou aux délibérations concernant les subventions allouées par la commune à des associations dans lesquelles ils exerçaient également la fonction de président. Elle a en effet considéré que *« chacun participait ou pouvait participer à une rupture de neutralité à l'égard du secteur associatif relevant de la commune et se rendait coupable d'une prise illégale d'intérêt ; que cette infraction qualifiée de délit d'obstacle ne nécessite pas que le coupable, comme c'est le cas en l'espèce, ait retiré de l'opération prohibée un bénéfice quelconque, ni que la collectivité ait souffert quelque préjudice »* (Cass. crim., 22 octobre 2008, 08-82.068).

Au regard de ces éléments, le président de l'APRAS, en prenant part au vote habilitant la présidente à conventionner avec l'APRAS, s'est exposé à un tel risque. Il est au demeurant également conseiller métropolitain. Or, dans son précédent rapport d'observations sur la gestion de la métropole de Rennes publié en 2016, la chambre avait formulé la recommandation suivante : *« S'assurer que les élus membres de conseils d'administration d'associations subventionnées par la métropole ne participent pas aux délibérations les concernant pour limiter le risque d'annulation des délibérations (articles L. 2131-11 et L. 5211-36 du CGCT) et de prise illégale d'intérêts (article L. 432-12 du code pénal) lors des votes des subventions »*.

La chambre avait donc déjà alerté une instance où siège l'intéressé sur les risques liés à la notion de conflit d'intérêt entre fonction d'élu et de président d'association.

La Cour de cassation a admis l'applicabilité de l'article 432-12 du code pénal pour les membres du conseil d'administration d'un centre communal d'action sociale sous la réserve que cet organe dispose pour les faits en cause d'un pouvoir décisionnel autonome (Cass. crim., 7 mai 2002, 01-86.292). Au cas d'espèce, le conseil d'administration du CCAS a fait usage de son pouvoir autonome puisque qu'il n'agissait pas en vertu d'une délégation contraignante de la commune de Rennes. Cette limite identifiée par le juge répressif au périmètre de la prise illégale d'intérêt ne trouve donc pas à s'appliquer ici.

La chambre recommande au CCAS de s'assurer que les membres de conseils d'administration d'associations subventionnées ne participent pas aux délibérations du CCAS intéressant les associations qu'ils représentent. En réponse aux observations provisoires, le CCAS a indiqué avoir revu immédiatement ses procédures internes afin d'éviter qu'une situation de ce type ne se reproduise.

<p>Recommandation n° 3 S'assurer que les membres de conseils d'administration d'associations subventionnées ne participent pas aux délibérations du CCAS intéressant les associations qu'ils représentent.</p>

3 LA GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE

3.1 Fiabilité des comptes

3.1.1 Les immobilisations

Sur la période 2014-2017, les soldes des comptes d'immobilisations corporelles en cours montrent que les opérations ne sont pas toutes intégrées dans les comptes définitifs. Ainsi, aucune opération d'intégration dans les comptes 21 n'a été réalisée au cours des années 2016 et 2017.

Selon le CCAS, les travaux effectués au siège du CCAS en 2016 et 2017 n'étaient pas terminés et n'avaient donc pas à être intégrés. Une fois achevés, ils seront comptabilisés dans les comptes d'immobilisation définitifs (compte 21) afin de procéder aux amortissements des biens.

3.1.2 Les amortissements

La délibération de 1997 relative à la durée d'amortissements des biens a été amendée au gré du rattachement de budgets annexes au budget principal¹¹.

Le CCAS a par ailleurs fait le choix, comme l'instruction budgétaire et comptable M14 l'y autorise, d'amortir les biens de très faible valeur¹².

Enfin, les durées retenues pour l'amortissement de biens de même nature peuvent être très variables, sans qu'une logique de valeur n'explique cette distinction. A titre d'exemple, des chaises de travail (type « Flipper ») sont amorties sur une durée d'un an tandis qu'un siège de travail l'est sur 15.

3.2 Qualité de l'information budgétaire du budget principal

Le budget principal porte les dépenses d'administration générale, des secours d'urgence et de personnel. Il finance également une partie des frais de personnel des budgets annexes sous forme de subventions d'équilibre.

Les débats d'orientation budgétaire et le vote des comptes administratifs se tiennent dans les délais réglementaires et les budgets primitifs sont conformes à la nomenclature de l'instruction budgétaire et comptable M14.

3.2.1 Le contenu du débat d'orientation budgétaire

Chaque année, le CCAS organise un débat d'orientation budgétaire (DOB), dans le respect des délais légaux.

¹¹ La dernière modification date du 21 mars 2017.

¹² Ceux de moins de 150 € sont amortis sur une année.

Compte tenu des importants changements législatifs intervenus entre 2014 et 2016 sur le contenu des DOB, seuls ceux portant sur les exercices 2016 à 2018 ont fait l'objet d'un examen.

3.2.1.1 Une présentation pédagogique

La délibération prenant acte du DOB met en relief les principales priorités du CCAS par type de mission, comme la mise à l'abri des familles, l'inclusion numérique dans les guichets uniques (ESC), ou encore de grand projets d'investissements tels que la rénovation du siège du CCAS ou du restaurant social Leperdit.

Le document qui accompagne le DOB intitulé « *Procédure budgétaire* » est découpé par secteurs d'intervention : insertion, établissements pour personnes âgées, SAAD et SSIAD. Pour chacun de ces pôles, le suivi financier est articulé de façon pédagogique avec le compte rendu d'activité.

3.2.1.2 Un contenu néanmoins imprécis sur certains sujets et insuffisant en matière d'investissement

La nature de l'activité du CCAS rend l'évolution des dépenses d'intervention difficilement prévisible, en particulier l'aide d'urgence aux familles en situation d'errance. En revanche, il n'en va pas de même pour les charges à caractère général qui représentent un dixième des dépenses totales de fonctionnement.

Or, la délibération prenant acte du DOB se borne en général à indiquer : « *Concernant les charges à caractère général, il sera recherché une stabilité de ces dépenses* ». Seul le DOB 2016 s'accompagne d'une précision selon laquelle « *la fin des tarifs réglementés concernant l'énergie (électricité et gaz) permet d'envisager de stabiliser, voire de réduire ce poste de dépenses* ».

Plus généralement, bien qu'un certain nombre d'indications circonstanciées pour l'exercice en cours soient fournies, leur incidence financière n'est pas quantifiée. Par exemple, le DOB 2018 donne les indications suivantes sans les accompagner d'une estimation chiffrée de leur coût alors même qu'elles paraissent, au moins en partie, évaluables¹³.

S'agissant des dépenses d'investissement, l'information fournie s'avère insuffisante au regard des enjeux, mais également du fait que le CCAS ne délivre pas une prévision fiable dans ses budgets primitifs.

Ainsi, la rénovation-extension du restaurant social Leperdit est traitée dans chaque DOB de 2016 à 2018 sans qu'un montant prévisionnel du coût des travaux ne soit fourni, ni qu'une présentation de la programmation pluriannuelle des investissements ne renseigne le lecteur à ce sujet.

¹³ Exemple : passage en catégorie A des agents de la filière socio-éducative.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le CCAS souligne que le conseil d'administration avait été informé du coût attendu de cette opération (595 000 €) et du calendrier prévisionnel à l'occasion d'une délibération de 2016 approuvant l'avant-projet.

Pour autant, cette information aurait contribué à la complétude du débat d'orientation budgétaire qui a vocation à être exhaustif sur les opérations d'investissement. Or, le budget primitif 2018 prévoyait 641 000 € de dépenses de construction, leur décomposition ne figurant ni dans le DOB, ni dans le budget primitif (en l'absence de suivi par opération d'investissement).

Lors du débat d'orientation budgétaire, les engagements pluriannuels ne sont pas plus évoqués. Or, l'article D. 2312-3 du CGCT prévoit que les « *orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes* » figurent parmi les informations délivrées à l'assemblée délibérante, ce qui implique la production d'un document sur la programmation pluriannuelle des investissements.

La chambre recommande de présenter, lors du débat d'orientation budgétaire, une programmation pluriannuelle des investissements comportant une prévision de dépenses et de recettes.

Recommandation n° 4 Présenter, lors du débat d'orientation budgétaire, une programmation pluriannuelle des investissements comportant une prévision de dépenses et de recettes.

3.2.1.3 Le CCAS n'est pas à jour de toutes les prescriptions réglementaires les plus récentes

Depuis juin 2016, les exigences en termes de contenu des DOB ont été précisées (article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales). Or, le CCAS ne fournit pas dans son rapport à l'appui du DOB l'intégralité des informations désormais requises. En effet, sont absentes des rapports d'orientation budgétaire (ROB) 2017 et 2018 du CCAS les données suivantes :

- en matière financière : l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute et de l'endettement¹⁴ ;
- en matière de ressources humaines : durée effective du temps de travail des agents, éléments sur la rémunération des agents (traitement indiciaire autre que NBI, traitement indemnitaire, et avantages en nature). En revanche, le ROB 2018 indiquait le montant des heures complémentaires et supplémentaires versées ainsi que les effectifs en ETP.

¹⁴ Le CCAS a indiqué que ces éléments seront intégrés à l'avenir.

3.2.2 Des prévisions budgétaires très imprécises

3.2.2.1 Une dégradation du taux d'exécution des dépenses de fonctionnement

Le taux d'exécution¹⁵ des dépenses de fonctionnement se dégrade d'un exercice sur l'autre entre 2012 et 2017, passant de 97 % à 90 %.

De 2014 à 2016, l'origine de cette dégradation provient des charges exceptionnelles (compte 67) qui enregistrent des taux d'exécution faibles : 83 % en 2014, 77 % en 2015 et 67 % en 2016, alors qu'elles représentent respectivement 13 % des dépenses réelles de fonctionnement en 2014 (2,2 M€), 12 % en 2015 (2,2 M€) et 9 % en 2016 (1,7 M€).

En 2017, la faiblesse du taux de réalisation s'explique surtout par des dépenses imprévues inscrites exceptionnellement à hauteur de 900 000 € (nulles de 2013 à 2015 et de seulement 16 000 € en 2016).

Le CCAS justifie ce niveau, qui équivaut à 5 % du total des dépenses réelles de fonctionnement prévues (18 M€), par « *l'imprévisibilité des dépenses d'aide financière en lien avec l'accueil des migrants* ». Néanmoins, la prévision apparaît largement perfectible puisque les secours d'urgence (c/6561) sont passés de 2,76 M€ en 2016 à 2,45 M€ en 2017, soit une baisse de plus de 0,3 M€, valeur à rapprocher des 0,9 M€ inscrits en dépenses imprévues à ce titre.

Au final, les crédits 2017 pour dépenses imprévues n'ont fait l'objet d'aucun mandatement, ce qui a directement impacté le taux d'exécution (90 % au lieu de 94 %). Il est à noter néanmoins que le CCAS n'a pas inscrit de dépenses imprévues en fonctionnement au budget primitif 2018.

En recettes, sur la période 2013-2017, le taux d'exécution varie de 97 % à 103 %, ce qui peut être considéré comme satisfaisant.

3.2.2.2 Des taux de réalisation très faibles en dépenses d'investissement

Le taux de réalisation des dépenses d'investissement du budget principal s'établit à un niveau médiocre sur la période 2012-2017 (30 % en moyenne). En outre, à l'exception de l'exercice 2016 qui enregistre un taux d'exécution des dépenses réelles d'investissement de 52 % en raison des travaux sur le siège du CCAS, ce ratio ne dépasse jamais 40 %.

Sur la période 2012-2016, ces constats résultent notamment de la pratique du CCAS consistant à inscrire des dépenses imprévues (chapitre 020), d'un montant de près de 0,9 M€ en moyenne par an, sans que ces crédits ne donnent jamais lieu à exécution. Au total, ce sont 4,5 M€ inscrits en dépenses imprévues sur la période 2012-2016 qui n'ont donné lieu à aucun mandatement. A titre de comparaison, cette somme de 4,5 M€ est supérieure de 60 % au montant des dépenses réelles d'investissement effectivement comptabilisées, soit 2,8 M€.

¹⁵ Les taux d'exécution correspondent au ratio entre les dépenses réelles ou recettes réelles réalisées sur l'exercice et la prévision budgétaire (budget primitif, décision modificative et RAR de l'exercice N-1).

En 2017, le taux de réalisation des dépenses réelles d'investissement (863 262 €) s'est élevé à 39,6 %. Ce faible niveau trouve moins sa source dans la non-exécution des dépenses imprévues, en raison de leur montant réduit cette année-là (130 000 €), que dans le taux de réalisation de 6 % relevé sur les immobilisations corporelles (chapitre 21), évaluées à 617 636 €, soit 28 % de la prévision totale.

Ce faible taux d'exécution résulte d'une prévision structurellement surévaluée des dépenses d'investissement, en particulier imprévues. Or, le CCAS de Rennes est, à l'instar des communes¹⁶, soumis à un plafonnement de 7,5 % de ses dépenses imprévues par rapport au total des dépenses réelles de chaque section. Plus largement, il doit respecter la règle de l'équilibre réel qui implique une prévision sincère des dépenses et des recettes (L. 1612-4 et L. 1612-20 du CGCT). A titre d'exemple, 1,1 M€ avaient été inscrits en dépenses imprévues d'investissement au budget primitif 2016, soit 42 % des dépenses réelles d'investissement totales (2,6 M€)¹⁷.

En recettes, les taux d'exécution sont également relativement faibles (66 % en moyenne). Les montants concernés sont cependant plus modestes et il est à noter que les taux pour les exercices 2016 et 2017 sont en progression (supérieurs à 85 %).

Recommandation n° 5 Respecter, pour chacune des sections, le plafond légal applicable aux dépenses imprévues.

4 LA SITUATION FINANCIERE

4.1 Analyse consolidée

Le CCAS de Rennes se compose d'un budget principal (instruction budgétaire et comptable M14) et de cinq budgets annexes¹⁸ (instruction budgétaire et comptable M22).

En raison de son accession plus tardive au statut d'EHPAD, qui a induit un décalage de sa convention tripartite, l'établissement Léon Grimault, qui couvre le quartier de Bourg-Lévesque et de la Touche, demeure suivi dans un budget annexe distinct du budget annexe des cinq EHPAD. Le CCAS envisage néanmoins que ces six EHPAD soient retracés dans un budget unique à partir de l'exercice 2020.

¹⁶ L'article L. 2322-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui plafonne les dépenses imprévues en fonctionnement ou en investissement à 7,5 % des dépenses réelles prévues dans chaque section, s'applique aux communes. Or, l'article L. 138-8 du code de l'action sociale et des familles (CASF) précise que « les règles qui régissent la comptabilité des communes sont applicables aux centres communaux ou intercommunaux d'action sociale ».

¹⁷ Cette proportion était de 58 % dans le budget primitif 2013, 49 % dans le budget primitif 2014 et de 28 % dans le budget primitif 2015.

¹⁸ « Cinq EHPAD », « EHPAD Grimault », SAAD, SSIAD, « foyer logement ».

4.1.1 Les résultats consolidés

Le résultat annuel consolidé a été multiplié par 2,5 entre 2014 et 2017, passant de 589 000 € à près de 1,5 M€. Les résultats annuels du budget principal et du budget annexe des cinq EHPAD progressent de manière très nette sous l'effet, respectivement, de l'augmentation de recettes des subventions et participations de la commune (+33 % en quatre ans) et des recettes des tarifs journaliers d'hébergement et dépendance (au compte 735) de 705 520 € sur les trois dernières années.

Tableau n° 1 : Répartition des résultats annuels par budget

En euros	2014	2015	2016	2017
Budget principal	359 584	223 438	924 012	988 989
BA 5 EHPAD	70 880	12 394	233 763	281 833
EHPAD Grimault	57 576	33 341	43 605	27 636
SAAD	48 684	-2 978	8 638	131 467
SSIAD	-9 247	-29 296	6 539	28 620
Foyer logement	61 744	67 146	104 998	40 571
TOTAL	589 220	304 049	1 321 556	1 499 116

Source : comptes de gestion

Les résultats annuels négatifs observés en 2014 et 2015 sur les budgets annexes du SAAD et du SSIAD se redressent suite à la décision prise par le CCAS de recentrer son activité sur les personnes fortement dépendantes (GIR 1 à 4), ce qui a permis de réduire les effectifs, et donc les charges, du service (voir *infra*). Le CCAS a également indiqué que le redressement financier du SAAD provient « *d'exonérations de charges patronales liées à des exercices précédents* ».

4.1.2 Budget annexe des cinq EHPAD

Le budget annexe des cinq EHPAD retrace l'activité des établissements des quartiers de Villejean (Raymond Thomas) Cleunay, Maurepas (la résidence du Gast) Bréquigny (Champs Manceaux) et le Blosne (Gaëtan Hervé).

Depuis 2015, le résultat de fonctionnement augmente continuellement. En effet, la progression des charges de gestion de 1,4 % par an est compensée par l'évolution des recettes institutionnelles. Ces ressources, qui représentent 97 % des produits d'exploitation, augmentent en effet de 2,5 % par an de 2015 à 2017. Elles se composent des versements des usagers pour la partie hébergement, du département pour le volet dépendance, et enfin de l'assurance santé pour les soins.

Tableau n° 2 : Analyse financière budget annexe cinq EHPAD

En euros	2014	2015	2016	2017
Ressources d'exploitation	166 296	149 266	143 887	156 837
Ressources institutionnelles (soins, dépendance et hébergement)	13 831 905	13 908 007	14 417 784	14 628 447
Produits de gestion	13 998 201	14 057 273	14 561 671	14 785 284
Charges à caractère général	869 398	930 404	904 299	901 164
Charges de personnel	8 545 451	8 886 357	8 981 168	9 135 956
Autres charges de gestion	4 041 454	3 810 572	3 994 010	3 970 271
Charges de gestion	13 456 303	13 627 333	13 879 477	14 007 391
Excédent brut de fonctionnement	541 898	429 940	682 194	777 893
Résultat financier	-29 544	-21 089	-16 114	-10 992
Résultat exceptionnel	-20 643	-3 327	-6 986	-17 429
CAF brute	491 711	405 524	659 094	749 472
- Annuité en capital de la dette	248 919	181 336	162 750	164 823
CAF nette ou disponible	242 792	224 188	496 344	584 649

Source : Comptes de gestion

La rapide progression des recettes d'exploitation s'est puissamment répercutée sur la CAF nette qui connaît un quasi triplement de 2015 à 2017. Toutefois, cette situation ne reflète pas la réalité des coûts puisqu'une partie des dépenses de personnel, qui représente 63 % des charges de gestion en 2017, est prise en charge sans refacturation à due concurrence par le budget principal du CCAS (voir *infra*).

A l'inverse du budget annexe des cinq EHPAD, le résultat annuel de fonctionnement de l'EHPAD Léon Grimault tend à diminuer.

4.1.3 Une dette en voie d'extinction

Au 31 décembre 2017, l'encours de la dette consolidée¹⁹ se composait de trois prêts à taux fixe. Le capital restant dû à cette date, réparti de façon identique entre le budget principal et le budget annexe des cinq EHPAD, s'élevait pour chacun d'eux à 295 026 €, en baisse de 87 % par rapport à 2012. Il est à noter qu'aucun emprunt nouveau n'a été souscrit sur la période.

En valeur, l'encours de la dette consolidée a diminué de 1,99 M€, la capacité de désendettement devenant inférieure à 0,3 année en 2017. Au 31 décembre 2018, l'encours de dette consolidée s'établissait à seulement 12 196 €.

4.2 Budget principal

Le détail de la situation financière du budget principal du CCAS figure à l'annexe n°2.

¹⁹ En l'absence de dette réciproque entre budgets, dette consolidée = dette agrégée.

4.2.1 Des excédents considérables

4.2.1.1 Les ressources de fonctionnement croissent de 2,8 % par an de 2013 à 2017 sous l'effet de la croissance soutenue de la subvention de la ville

En 2017, la structure des principaux postes de recettes du budget principal du CCAS (17,3 M€ en fonctionnement) était la suivante : subvention de la ville de Rennes (12 M€, près de 70 %), participations du département (1,9 M€, 11 %), recettes d'exploitation (2,6 M€, 15 %).

Après une hausse de 7 % en 2013 du montant de la subvention versée par la ville de Rennes, puis de 8 % en 2014, en raison des difficultés financières rencontrées par le CCAS en 2012²⁰, la subvention municipale a par la suite continué à croître, à un rythme cependant moindre, de 3 % par an (2015 à 2017).

Dans sa réponse aux observations provisoires, le CCAS fait valoir que ce rythme d'augmentation de la subvention, conjuguée à des efforts de gestion, ont permis au CCAS de ne pas solliciter des financements supplémentaires de la ville de Rennes. La chambre souligne toutefois que le montant des subventions municipales a vocation à être ajusté dans le cadre du dialogue de gestion et non à garantir, à titre préventif, des ressources excédentaires.

Les recettes d'exploitation²¹ (2,6 M€ en 2017) se sont maintenues à un niveau relativement stable sur la période 2012-2017, à l'exception de l'exercice 2015. Entre 2014 et 2015, les recettes d'exploitation sont en effet passées de 2,67 M€ à 2,06 M€ en raison d'une diminution de 150 000 € environ des refacturations en provenance des budgets annexes et de la fin de la pratique consistant à appliquer une retenue sur les chèques déjeuner des agents.

A partir de 2016, le CCAS a cessé de percevoir un loyer de la ville, dont des services occupaient une partie des locaux de l'établissement, en contrepartie de l'aide financière communale apportée à l'occasion des travaux réalisés au siège de l'établissement public.

Ainsi, la ville de Rennes a, d'une part accueilli à titre gratuit les services du CCAS pour la durée des travaux et, d'autre part, versé 816 745 € de subventions d'investissement au CCAS, destinées au financement de cette opération. En dépit de la perte annuelle d'environ 50 000 € de produits, les recettes d'exploitation de l'établissement public n'ont pas diminué car cette perte a été notamment compensée par l'augmentation des refacturations faites aux budgets annexes.

²⁰ En raison du caractère atypique de l'exercice 2012, marqué par une CAF brute négative, c'est l'exercice 2013 qui sert de point de départ pour l'analyse financière.

²¹ Elles se composent principalement des refacturations des budgets annexes au titre de mise à disposition de personnel et remboursement de frais divers (chèques déjeuner etc.).

4.2.1.2 Des efforts de gestion mais des charges qui progressent sous l'effet des secours d'urgence

La progression des charges de gestion est de 2,3 % par an sur la période 2013-2017, soit 0,5 point de moins que l'évolution des ressources de fonctionnement. Au total, les charges de gestion augmentent de 1,3 M€ sur la période et s'établissent à 14,8 M€ en 2017.

La structure des charges de gestion 2017 se décompose en trois blocs principaux : les dépenses de personnel (71 %), les secours d'urgence (16 %) et les charges à caractère général - achat de fournitures, loyers, assurance, etc.- (10 %).

Sur la période 2013-2017, la faible progression des charges de personnel (+108 000 €) est compensée en grande partie par la réduction des charges à caractère général (-100 000 €). En effet, les dépenses de personnel, qui représentent plus de 70 % des charges totales de gestion, enregistrent une croissance contenue de 0,3 % par an, tandis que les charges à caractère général diminuent annuellement de 1,6 %.

Néanmoins, cette contraction des charges à caractère général nécessite d'être confirmée en raison d'une discontinuité importante en 2016 et 2017, période au cours de laquelle l'hébergement par la ville d'une partie des services du CCAS, lors des travaux faits sur le siège, a réduit les frais de nettoyage et d'énergie de l'établissement public.

La quasi-totalité de l'augmentation des charges de gestion de 2013 à 2017 s'explique en réalité par la hausse du poste de dépenses relatif aux secours d'urgence (compte 6561), bien qu'ils ne comptent que pour 16 % seulement des charges totales de gestion en 2017. En effet, le montant consacré aux secours d'urgence a doublé entre 2013 et 2017, passant de 1,3 M€ à 2,6 M€. La croissance de 17 % par an de ces dépenses provient de l'accueil de nouvelles familles jeunes avec enfant en errance, notamment des ménages d'origine étrangère, ce qui a induit un accroissement des aides en numéraire et sous forme de logement. Le coût seul de l'hébergement à l'hôtel de ces familles²² est passé de moins de 1 000 € par an sur la période 2011-2013 à près de 670 000 € par an sur la période 2014-2017.

4.2.2 Un budget mis à contribution par la ville de Rennes à compter de 2018

4.2.2.1 Contraction de la subvention

Entre 2017 et 2018, la ville de Rennes a diminué la subvention de fonctionnement versée au CCAS de 180 000 €, soit une réduction de 1,5 %.

4.2.2.2 De nouvelles charges de fonctionnement pour le CCAS

A compter de 2018, la ville de Rennes a, dans le cadre du dialogue de gestion, transféré trois nouvelles charges à son CCAS :

²² La mise à l'abri des familles avec enfant est assurée par le CCAS en cas de saturation du dispositif préfectoral.

- La rémunération de trois agents (directrice générale des services du CCAS, directrice des finances et responsable du service achat) : A compter du 1er novembre 2018, conformément à une délibération du 25 septembre 2018, ces trois postes sont créés au budget du CCAS, soit un emploi d'administrateur et deux emplois de directeurs territoriaux ;
- Le dispositif Coorus : ce dispositif de COORdination d'Urgence Sociale propose des places supplémentaires d'hébergement aux personnes les plus vulnérables. A compter de 2018, en application d'une délibération du 25 septembre 2018, le CCAS se substitue à la ville pour le financement de Coorus à hauteur de 55 000 € par an ;
- Le subventionnement de l'APRAS pour un montant de 25 000 € par an, au titre de la convention de 2018 et en lien avec la réalisation de l'analyse des besoins sociaux (ABS).

En 2018, le coût de ces transferts peut être estimé à 150 000 € environ pour le CCAS. En 2019, première année pleine, le coût prévisionnel de ces transferts de charges devrait atteindre environ 355 000 €.

Ces transferts de charges, combinés à la baisse de la subvention municipale, ont contribué au recul de la CAF brute en 2018, devenue négative au cours de cet exercice (- 95 000 €) alors qu'elle dépassait 1,1 M€ en 2017.

Ces trois transferts vont dans le sens d'une plus grande cohérence de la répartition des charges entre la ville de Rennes et son CCAS. Néanmoins, il est à noter d'une part qu'ils n'interviennent que tardivement et concomitamment à l'entrée en vigueur du contrat de gestion par lequel la ville de Rennes s'engage vis-à-vis de l'Etat à limiter l'augmentation des dépenses de fonctionnement de son budget principal à 1,3 % par an sur la période 2018-2020 et, d'autre part, ces 355 000 € portés en dehors du budget de la commune représentent un peu plus de 10 % de l'objectif contractuel.

4.2.3 Une trésorerie surabondante...

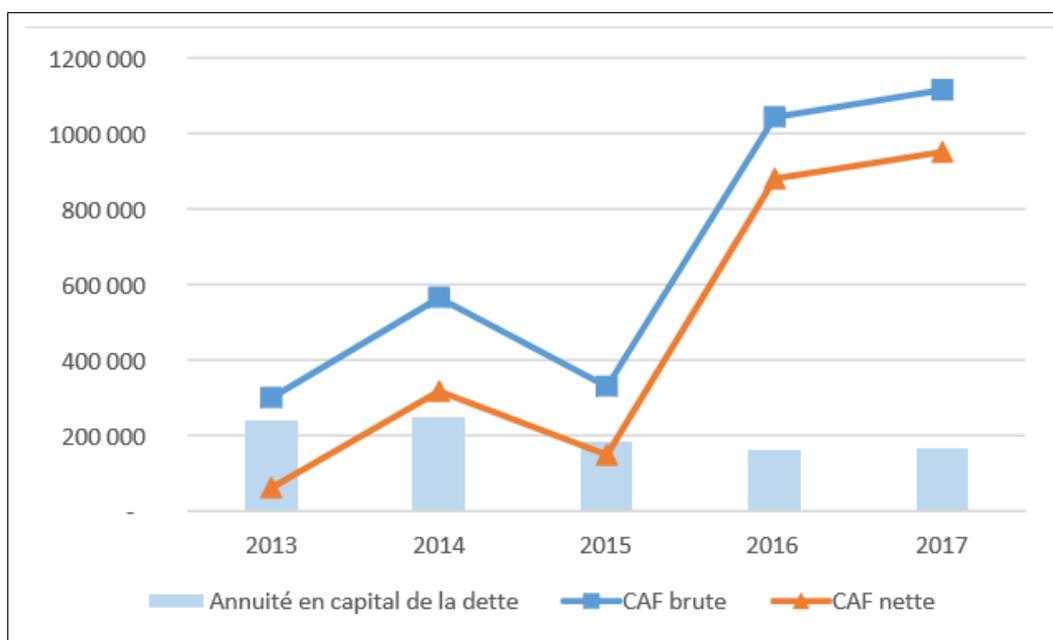
4.2.3.1 La capacité d'autofinancement et l'endettement

La capacité d'autofinancement (CAF) brute augmente tendanciellement à partir de 2013 sous l'effet du dynamisme de la subvention municipale et de la diminution progressive de la subvention versée au SAAD (voir infra). Le fléchissement constaté en 2015 résulte de la chute ponctuelle des recettes d'exploitation (voir *supra*). La CAF brute comptait pour plus de 6 % des produits de gestion en 2016 et 2017.

La CAF nette²³ suit la même trajectoire et s'établit à 951 000 € en 2017 (5,5 % des produits de gestion). En effet, l'annuité en capital de la dette diminue depuis 2014 (de 248 000 € cette année-là à 141 000 € en 2017). Le CCAS détenant des emprunts anciens et n'ayant souscrit aucun nouvel emprunt depuis 2012, la dette de son budget principal est quasiment éteinte au 31 décembre 2017.

²³ CAF nette = CAF brute - annuité en capital de la dette.

Graphique n° 3 : CAF brute et CAF nette



Source : Données des comptes de gestion

Cette absence d'emprunt nouveau s'explique par le niveau très élevé du financement propre disponible du budget principal au regard des dépenses d'investissement à réaliser. Il résulte en partie de prestations en nature fournies par la ville à son CCAS, à titre gratuit, telles que :

- La mise à disposition par la ville de véhicules utilisés par le CCAS (cf. *infra*) ;
- La prise en charge de la maîtrise d'œuvre pour les travaux du siège du CCAS ;
- Jusqu'en novembre 2018, la rémunération de trois agents de catégorie A (voir *supra*).

4.2.3.2 Le financement des investissements

Depuis l'année 2012, exercice où la CAF nette a été négative, le financement propre disponible²⁴, c'est-à-dire les ressources disponibles pour financer les investissements sans recourir à l'emprunt, couvre largement les dépenses d'investissement. Sur la période 2013-2017, le financement propre disponible cumulé (3,8 M€ au total), en excluant néanmoins les subventions d'investissement versées par la ville, s'est avéré supérieur de deux tiers aux dépenses réelles d'investissement réalisées (2,3 M€ au total).

Malgré une capacité de financement propre très favorable sur cinq exercices consécutifs, le CCAS a continué à bénéficier de subventions d'investissement de la ville de Rennes à hauteur de 59 000 € par an en moyenne sur la période 2013-2017, auxquelles s'ajoutent un montant de 817 000 € de subventions versées en 2016 et 2017 au titre des travaux sur le siège de l'établissement. Après intégration de ces subventions d'investissement municipales, le financement propre du CCAS (4,9 M€) représente plus du double de ses dépenses réelles d'investissement (2,3 M€).

²⁴ Financement propre disponible = CAF nette + recettes d'investissement hors emprunt (subventions d'équipement reçues, FCTVA, produits de cession).

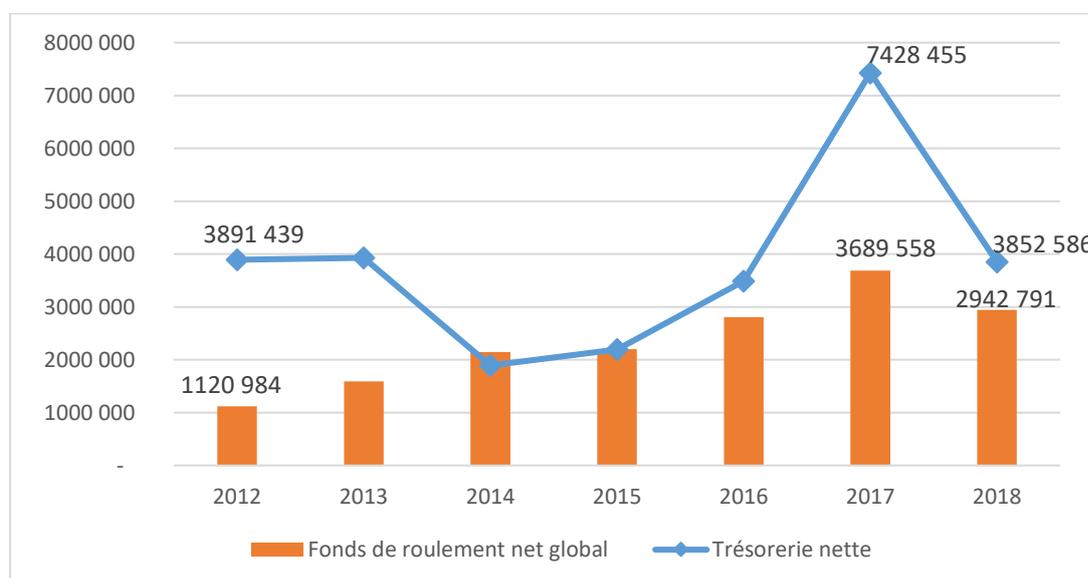
Le CCAS explique que le montant de ces subventions d'investissement est fonction du volume des investissements portés sur le budget principal. La chambre relève que le montant de subventions versées ne dépendait donc pas de la capacité de financement du CCAS, pourtant favorable.

4.2.4 ... et en progression jusqu'en 2018

Sous l'effet des excédents de fonctionnement cumulés et des subventions d'investissement de la ville précédemment évoquées, les ressources de long-terme du budget principal ont progressé de 30 % entre 2013 et 2017. En parallèle, les emplois immobilisés (terrains, locaux, équipements, logiciels etc.) n'ont augmenté que de 10 % de sorte que le fonds de roulement²⁵ s'est accru de 130 %, passant de 1,6 M€ en 2013 à 3,7 M€ en 2017.

Le fonds de roulement est l'une des deux composantes de la trésorerie²⁶. En conséquence, la forte croissance constatée entre 2013 et 2017 a entraîné un rehaussement rapide du niveau de la trésorerie dès 2014 (voir graphique ci-dessous). En outre, le besoin en fonds de roulement, seconde composante de la trésorerie, a été multiplié par plus de cinq entre 2016 et 2017 (de 683 000 € à 3,7 M€) du fait des disponibilités supplémentaires de trésorerie apportées par les budgets annexes (voir annexe n°3).

Graphique n° 4 : Trésorerie nette (en euros)



Source : Données des comptes de gestion

Alors même que le CCAS réalisait des dépenses d'investissement pour les travaux sur son siège, la trésorerie du budget principal dépassait 7,4 M€ au 31 décembre 2017.

²⁵ Fonds de roulement = ressources stables-emplois immobilisés.

²⁶ Trésorerie = Fonds de roulement – besoin en fonds de roulement.

Cette situation peut être révélatrice de ressources inemployées ce qui, pour un organisme public dont les ressources proviennent majoritairement de l'impôt, n'est pas un signe de bonne gestion.

Toutefois, le CCAS explique ce niveau élevé de trésorerie en fin d'année par :

- la difficulté à anticiper la date de versement de certains types de produits non récurrents tels que les fonds européens ;
- le versement en fin d'année du solde de la subvention accordée par la ville au CCAS qui alimente sa trésorerie.

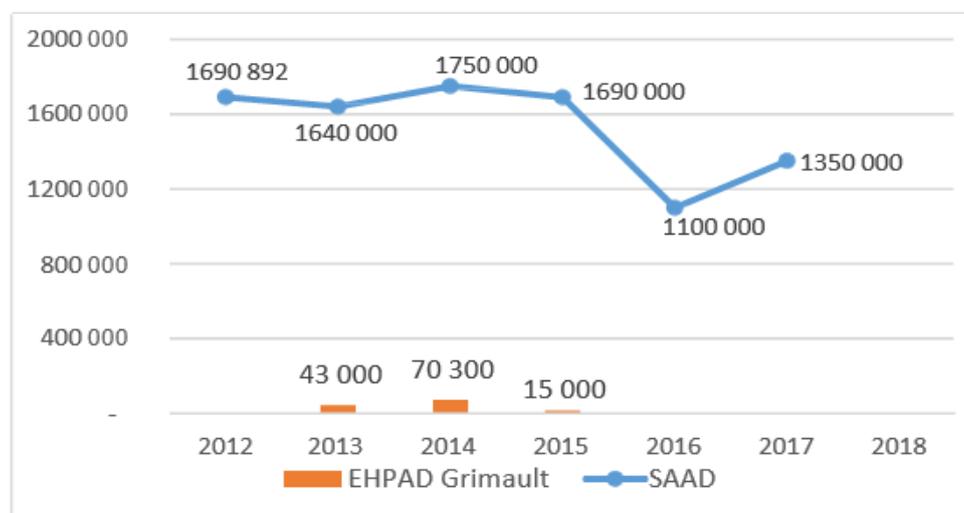
La situation s'est normalisée en 2018 : la trésorerie est en effet de 3,8 M€ au 31 décembre 2018, soit l'équivalent de 90 jours de charges courantes. En dépit de ces facteurs, la chambre appelle le CCAS à veiller à conserver une trésorerie à un niveau adapté à ses besoins effectifs ce qui peut impliquer de solliciter des financements de moindre montant dans le cadre du dialogue de gestion avec la ville.

Recommandation n° 6 Veiller à maintenir la trésorerie à un niveau adapté aux besoins réels de l'établissement, notamment en sollicitant des financements de moindre montant.
--

4.3 Relations financières entre le budget principal et les budgets annexes

4.3.1 Un soutien en numéraire au SAAD qui tend à se réduire

Sur la période 2012-2017, la subvention de fonctionnement versée par le CCAS au service d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) s'élève annuellement à 1,5 M€ en moyenne. Elle représente 99 % des subventions versées aux budgets annexes, le reliquat étant composé de subventions attribuées à l'EHPAD Léon Grimault entre 2013 et 2015.

Graphique n° 5 : Subventions versées aux budgets annexes (en euros)

Source : Fichier des mandats du CCAS et comptes administratifs

La subvention versée au SAAD est indispensable au maintien de l'équilibre financier de ce service puisque, sur la période 2012-2017, son résultat d'exploitation a oscillé entre 2 974 € et 141 606 €. En dépit d'une subvention en baisse tendancielle depuis 2015, elle comptait encore pour 24 % des recettes de fonctionnement du service en 2017 (5,7 M€). Toutefois, ce pourcentage représente une baisse de 5 points par rapport à 2012 (29 %).

Malgré la relative rigidité inhérente aux dépenses de personnel (81 % des charges de gestion en 2017), celles-ci sont orientées à la baisse depuis 2015. C'est à mettre en relation avec la démarche « Service Public 2020 » initiée par la ville de Rennes qui a pour objectif de réduire le volume d'activité du SAAD à 165 000 heures d'ici 2020, en recentrant ce service sur les personnes les plus dépendantes.

Si cette démarche s'est accompagnée d'une baisse des recettes versées par les usagers et les organismes financeurs, elle a permis au SAAD de considérablement réduire ses coûts (voir annexe n°4). Ainsi, la subvention du budget principal a pu passer de près de 1,7 M€ par an sur la période 2012-2015 à 1,2 M€ à partir de 2016. En parallèle, le résultat du service est devenu excédentaire en 2017 à hauteur de 131 000 €, soit un niveau inédit sur la période, aussi bien en relatif (2,3 % des recettes d'exploitation) qu'en valeur.

4.3.2 Des subventions en nature qui influent fortement le résultat

4.3.2.1 Un pilotage fondé sur la modulation du niveau des refacturations

Le budget principal du CCAS de Rennes soutient financièrement ses budgets annexes, notamment au travers de la prise en charge de prestations de personnel. Il permet de piloter l'équilibre financier de ses budgets annexes, en particulier ceux dédiés aux établissements pour personnes âgées, via le niveau des refacturations. En effet, le budget principal du CCAS assure une série de prestations en nature au profit de ses budgets annexes sans que ces prestations ne donnent lieu à une refacturation intégrale.

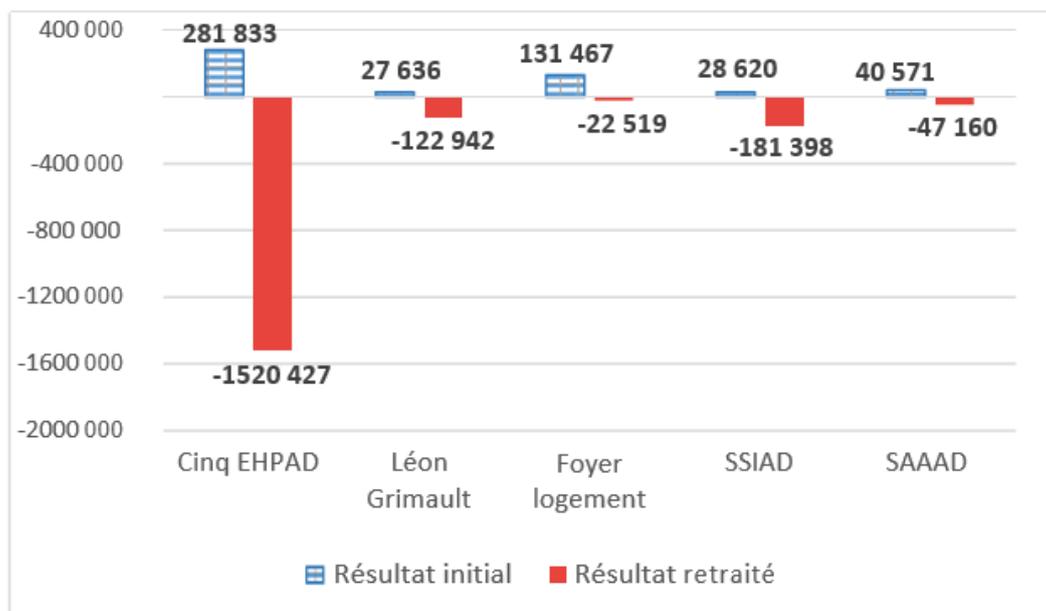
Dans le DOB 2018 du CCAS, le soutien financier aux budgets annexes est présenté comme faisant partie des fonctions dévolues au budget principal. Il y est en effet indiqué que le budget principal « *soutient également les budgets annexes des services et établissements en faveur des personnes âgées par le portage de certaines dépenses de personnel* ». Ce soutien est maintenu pour l'année 2018 : « *la situation des budgets annexes (hormis le SAAD) a tendance à se dégrader, et le soutien du budget principal reste indispensable à leur équilibre* »²⁷.

4.3.2.2 Incidence financière des prestations assurées à titre gracieux par le budget principal

Les prestations assurées gratuitement par le CCAS sont prises en charge par des directions différentes : direction des finances (émissions de mandats et titres, suivi budgétaire, etc.) ou services généraux de la DPAG (gestion RH et entretien des locaux). Elles sont ensuite ventilées dans chaque budget annexe en fonction du poids relatif qu'elles représentent. A titre d'exemple, s'agissant des charges sur loyers et du nettoyage des locaux, les montants afférents ont été calculés à partir des mandats émis sur le budget principal de l'année 2017.

Les charges assumées par le budget principal et non refacturées aux budgets annexes se sont ainsi élevées à 2,5 M€ en 2017, dont près de la moitié (1,2 M€) au titre d'un pool de remplacement principalement destiné aux EHPAD. Elles sont détaillées dans la partie 7 du présent rapport (incidence sur le prix de journée des établissements pour personnes âgées).

²⁷ Les modalités de ce pilotage par les refacturations sont précisées dans le DOB 2018 : le niveau de ces refacturations est fonction d'une part de l'équilibre financier de chaque budget annexe et, d'autre part, de la contribution par les autres financeurs. Ainsi, le DOB 2018 mentionne que « *la capacité de remboursement de personnel indirect par les budgets annexes [est] fonction à la fois de la capacité de ces derniers à supporter ces coûts mais également des participations des financeurs (ARS et département). Globalement la situation des budgets annexes (hormis pour le SAAD) a tendance à se dégrader, et le soutien du budget principal reste indispensable à leur équilibre* ».

Graphique n° 6 : Résultat par budget annexe après intégration des prestations non refacturées (2017)

Source : Comptes de gestion 2017 et données du CCAS

Le retraitement de ces charges par réintégration dans les budgets annexes a pour effet de modifier significativement le résultat. Ainsi, sur l'exercice 2017, d'un résultat de fonctionnement positif, chacun des budgets annexes présente après retraitement un résultat déficitaire, particulièrement important pour le budget des cinq EHPAD (écart de près de 1,8 M€). Sans ce dispositif, le budget principal aurait dû verser une subvention de fonctionnement de près de 1,9 M€ en 2017 afin d'équilibrer le résultat de fonctionnement de ces différents budgets annexes.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, sans contester le bien-fondé de l'observation, le CCAS estime ne pas pouvoir inscrire la totalité des charges en raison des contraintes posées par les financeurs. Par ailleurs, le CCAS, dans un souci d'information des administrateurs, produit dans un diaporama de présentation des budgets une ligne correspondant à cette subvention d'équilibre.

5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

5.1 L'évolution des effectifs et des rémunérations

5.1.1 L'évolution des effectifs

Les effectifs (en équivalents temps plein travaillé – ETPT) du CCAS sont restés relativement stables sur la période 2012-2018.

Tableau n° 3 : Evolution des effectifs équivalents temps plein travaillés (ETPT) par statut et par service

Service	2012			2018			Variation		
	Fonct.	Non tit.	Tot. gal.	Fonct.	Non tit.	Tot. gal.	Fonct.	Non tit.	Tot. gal.
ETABLISSEMENTS POUR PERSONNES AGEES	251,5	91,5	343,0	250,0	96,0	346,0	-0,6 %	4,9 %	0,9 %
SAAD	172,8	45,2	218,0	138,7	52,3	191,0	-19,8 %	15,8 %	-12,4 %
SSIAD	47,5	11,5	59,0	45,5	20,5	66,0	-4,2 %	78,5 %	11,9 %
Autres	118,9	25,1	144,0	148,5	26,5	175,0	24,9 %	5,7 %	21,5 %
TOTAL	590,7	173,3	764,0	582,7	195,3	778,0	-1,4 %	12,7 %	1,8 %

Source : Rennes métropole

Ces données mettent toutefois en évidence le recul des effectifs du SAAD (-17 agents ETPT, soit -12%) entre 2012 et 2018, et, à l'inverse, une augmentation des personnels du SSIAD (+7 ETPT).

Selon le CCAS, les non-titulaires viennent essentiellement en remplacement d'agents titulaires et ne sont pas à prendre en compte dans ce calcul. S'ils représentent toutefois une charge, ils contribuent également à rendre le service aux usagers et sont ainsi à décompter parmi les ETPT.

Les autres services ont également connu des variations sensibles (+21 %, +31 ETPT). Ces augmentations s'expliquent principalement (+ 27 postes) par le renforcement des effectifs chargés de la politique d'insertion (plan local d'insertion par l'emploi – PLIE –, animateurs locaux d'insertion, médiateurs numériques).

Dans ces services, l'augmentation provient des agents titulaires, tandis que l'augmentation globale du nombre de non titulaires (+22 ETPT, soit +13 %) résulte de celle observée dans les services opérationnels, en particulier au SSIAD (+9 ETPT), et même au SAAD (+7 ETPT), malgré la diminution des effectifs de ce service.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le CCAS indique que l'augmentation du nombre de contractuels du SAAD s'explique par le recentrage de l'activité sur les publics fragiles nécessitant des renforts sur certaines périodes et par la difficulté à recruter des titulaires pour des métiers sous tension.

5.1.2 L'évolution des dépenses de personnel

Les dépenses de personnel sont demeurées relativement stables, avec un taux d'évolution annuel moyen de 1,6 % sur l'ensemble de la période. Cette variation résulte de situations contrastées, les établissements pour personnes âgées enregistrant une augmentation de plus de 3 % tandis que la révision à la baisse du périmètre du SAAD a entraîné une baisse de 2,2 %.

Tableau n° 4 : Montants et ventilation des dépenses de personnel par budget (2012-2018p)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (p)	évolution 2012/2017
BP CCAS	9 872 781	10 518 814	10 948 429	10 428 625	10 273 345	10 626 514	nd	1,5 %
BA EHPAD CCAS	7 472 328	7 806 076	8 345 409	8 671 560	8 769 276	8 980 060	nd	3,6 %
BA EHPAD GRIMAUULT	1 050 480	1 109 866	1 154 903	1 193 187	1 236 958	1 280 232	nd	3,9 %
BA SAAD	0	0	4 983 512	4 786 035	4 209 688	4 459 454	nd	-2,2 %
BA SAAD PA AH	4 816 296	4 533 253	0	0	0	0	so	
BA SSIAD	1 958 426	2 006 488	2 145 334	2 186 155	2 059 453	2 104 689	nd	0,9 %
BA FOYER LOGEMENT	411 131	412 215	420 652	432 809	434 933	480 167	nd	3,2 %
Total général	25 581 442	26 386 712	27 998 239	27 698 371	26 983 653	27 931 116	nd	1,6 %

Source : ANAFI + Comptes administratifs.

NB : (p) = provisoire

Sur la période 2012-2018, les frais de personnel constituent par ailleurs l'essentiel des dépenses. Leur part est demeurée stable à environ 65 % de l'ensemble des dépenses tous budgets confondus, grâce notamment au redimensionnement de la masse salariale du service SAAD, venu compenser les hausses intervenues principalement sur les établissements pour personnes âgées.

5.2 L'absentéisme

L'analyse se limite aux absences pour maladie ordinaire, indicateur de bien-être au travail, ainsi que sur les accidents du travail, potentiellement révélateurs de l'attention portée aux conditions de travail.

L'établissement public n'ayant pas pu, sans retraitement important de ses bases, fournir des statistiques concernant l'ensemble des agents, c'est-à-dire y compris les renforts temporaires et les agents remplaçants, les données « nombre de jours » et « taux d'absentéisme²⁸ » figurant dans les tableaux suivants concernent les seuls agents sur emploi permanent.

²⁸ Définition : (nb. jours d'absence x 5/7) / (ETP x nb. de jours travaillés (=226)).

Tableau n° 5 : Absentéisme des agents sur emploi permanent tous services sur la période 2012 et 2018

En nb. de jours	2012			2018			Variation		
	<i>fonct.</i>	<i>Non tit.</i>	TOTAL	<i>fonct.</i>	<i>Non tit.</i>	TOTAL	<i>fonct.</i>	<i>Non tit.</i>	TOTAL
Maladie ordinaire	14 627	271	14 898	17 850	87	17 850	22,0%	-67,9%	20,4 %
Accidents du travail	2 671	0	2 671	1 509	0	1 509	-43,5%	Sans objet	-43,5 %

Agents permanents	2012			2018			Variation		
	<i>fonct.</i>	<i>Non tit.</i>	TOTAL	<i>fonct.</i>	<i>Non tit.</i>	TOTAL	<i>fonct.</i>	<i>Non tit.</i>	TOTAL
ETP	590,7	13,7	604,4	582,7	5,8	588,5	-1,4%	-57,8 %	-2,6 %

Absentéisme en nb. j. /ETP	2012			2018		
	<i>fonct.</i>	<i>Non tit.</i>	TOTAL	<i>fonct.</i>	<i>Non tit.</i>	TOTAL
Maladie ordinaire	24,8	19,9	24,7	30,6	15,1	30,5
Accidents du travail	4,5	Sans objet	4,4	2,6	Sans objet	2,6

Taux d'absentéisme	2012			2018		
	<i>fonct.</i>	<i>Non tit.</i>	TOTAL	<i>fonct.</i>	<i>Non tit.</i>	TOTAL
Maladie ordinaire	7,8 %	6,3 %	7,8 %	9,7 %	4,8 %	9,6 %
Accidents du travail	1,4 %	0,0 %	1,4 %	0,8 %	0,0 %	0,8 %

Source : CRC, selon données de Rennes métropole

Ces résultats mettent en évidence une augmentation importante de l'absentéisme pour maladie ordinaire, tandis que les accidents du travail sont en recul sensible, dans un contexte de contraction des effectifs.

La même analyse menée sur le secteur « établissements personnes âgées », qui représente la majorité des effectifs permanents (43 %), montre une tendance similaire s'agissant du taux d'absentéisme pour maladie ordinaire (de 6,9 % en 2012 à 9,1 % en 2018), qui reste néanmoins à un niveau plus faible que l'absentéisme global de l'établissement. L'évolution est en revanche divergente pour ce qui concerne les accidents du travail (de 0,7 % en 2012 à 1,1 % en 2018), qui représentent plus de la moitié des arrêts de l'établissement pour ce motif²⁹ en fin de période.

Le secteur du SAAD, aux effectifs lui aussi significatifs (24 % des agents permanents) bien qu'en forte baisse depuis 2012 (- 33 ETP, soit - 19 %), pèse sur le niveau d'absentéisme pour maladie ordinaire avec un nouveau pic en 2018, après celui de 2016 (11,3 %).

²⁹ 856 jours sur 1 509.

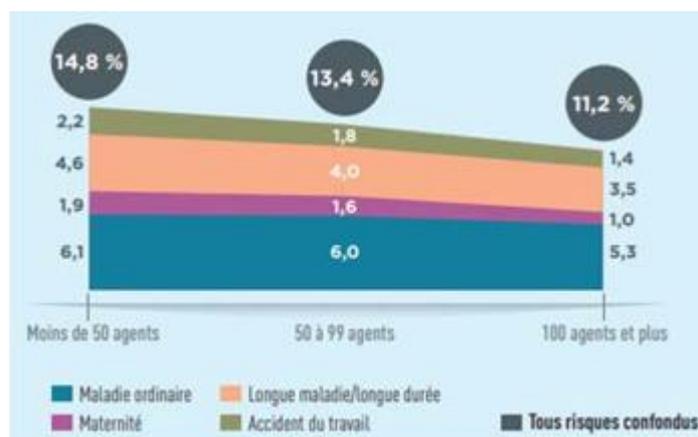
Tableau n° 6 : Taux d'absentéisme des agents sur emploi permanent au SAAD sur la période 2012 et 2018

Taux absentéisme	2012			2018		
	fonct.	Non tit.	TOTAL	fonct.	Non tit.	TOTAL
Maladie ordinaire	9,9 %	Sans objet	9,9 %	11,4 %	Sans objet	11,4 %
Accidents du travail	2,2 %	Sans objet	2,2 %	0,9 %	Sans objet	0,9 %

Source : CRC, selon données de Rennes métropole

C'est aussi le cas du SSIAD, aux effectifs plus réduits (8 % de l'ensemble CCAS), qui présente en 2018 un taux d'absentéisme de respectivement 11,8 % et 0,5% pour la maladie ordinaire et les accidents du travail. Il est à noter qu'un taux significatif (10,5 %) avait déjà été observé en 2016 pour la maladie ordinaire.

Afin de situer le niveau d'absentéisme du CCAS de Rennes, et en l'absence de statistiques nationales récentes se rapportant à ce type d'établissement, un rapprochement peut être effectué avec le taux observé dans la fonction publique hospitalière dont les métiers, notamment afférents aux personnes âgées, se rapprochent le plus de ceux des agents du CCAS.

Tableau n° 7 : Taux d'absentéisme global en 2015 dans les établissements hospitaliers, par nature selon la taille de l'établissement

Source : SOFAXIS³⁰

En l'espèce, le taux d'absentéisme pour maladie ordinaire calculé selon la même méthode a varié de 5,3 % à 6,1 % en 2015, selon la taille décroissante des établissements. Il apparaît par conséquent significativement plus élevé au CCAS de Rennes (9,6 %), et singulièrement dans les service SAAD (11,4 %) et SSIAD (11,8 %), moyennant les précautions d'analyse précédemment évoquées.

A contrario, le taux d'absentéisme pour cause d'accident du travail est moindre que dans la fonction publique hospitalière, y compris dans ces deux services.

³⁰ Cf. p5 du fascicule regards sur l'absentéisme publié en 2016 par SOFAXIS.

Enfin, conformément à la réglementation, le CCAS de Rennes dispose d'un document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) qui comporte, dans des fiches métiers ad hoc, une évaluation précise des risques. En outre, ce document présente la particularité d'être commun à la ville et à la métropole de Rennes.

5.3 La gestion des compétences

5.3.1 La formation professionnelle des agents

Un plan de formation professionnelle couvrant la période 2017-2020 a été établi par la DGRH (direction générale des ressources humaines) des trois entités ville de Rennes, CCAS et Rennes métropole.

Le dernier bilan social disponible (2016) laisse apparaître un taux de départ en formation en légère baisse par rapport à l'année précédente (67 % contre 70 %), tout en étant néanmoins significatif. Ce chiffre n'apparaît guère surprenant au vu des métiers exercés au CCAS, qui nécessitent des mises à niveau permanentes. Le plan de formation propose au demeurant plusieurs formations spécifiquement ciblées sur l'établissement, tel que « Le soutien à l'autonomie des aînés », « Handicap psychique », ou encore « Les politiques d'autonomie : la loi d'adaptation de la société au vieillissement ».

Il est à noter cependant que les agents de catégorie A ont le plus faible taux de départ en formation (60 %) ³¹.

Conformément à l'article 7 de la loi n°84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale, un bilan de formation est établi chaque année.

5.3.2 L'évaluation des agents

L'évaluation annuelle des agents a été examinée au travers d'un échantillon de fiches 2016 et 2017 concernant 31 agents. Ces fiches font apparaître trois grandes rubriques, assorties de sous-rubriques : bilan de l'année écoulée (dont évolution de poste, évaluation des objectifs), perspectives sur l'année à venir (dont vœux de l'agent, formations), et appréciations. Elles s'avèrent très détaillées et les évaluateurs les remplissent avec minutie. Les agents se voient ainsi fixés des objectifs consistants et les résultats sont systématiquement analysés.

³¹ Il diminue d'ailleurs chaque année sur la période 2014-2016.

5.4 Le temps de travail

5.4.1 La durée légale du temps de travail et son coût

Dans le cadre du passage aux 35 heures, le CCAS de Rennes a décidé de conserver³² la durée annuelle de temps de travail fixée à 1 561 heures par délibération du 21 décembre 2001 (désormais 1 568 heures en application de la journée de solidarité³³).

La clause de sauvegarde prévue dans l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale autorise expressément les collectivités qui le souhaitent à maintenir une durée annuelle de travail inférieure aux 1 607 heures fixées par la loi (plancher-plafond fixé par la loi n° 2001-623 du 12 juillet 2001, soit 1 607 heures depuis l'introduction de la journée de solidarité).

Bien que légale, la durée annuelle de temps de travail en vigueur au CCAS de Rennes n'en demeure pas moins dérogatoire. Rapportée aux 770 agents ETPT du CCAS en 2017³⁴, cette durée inférieure au plancher de 1 607 heures représente l'équivalent annuel de 18,7 ETPT, soit un coût annuel pour le CCAS de 677 855 euros.

En réponse, le CCAS indique qu'il se mettra en conformité avec la loi du 6 août 2019, mettant fin aux régimes dérogatoires de temps de travail dans le délai d'un an à compter du renouvellement général des assemblées délibérantes.

5.4.2 Les autorisations spéciales d'absences

L'article 59 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit l'octroi d'autorisations spéciales d'absence (ASA) à l'occasion de certains événements familiaux. En l'absence de texte d'application, il appartient aux collectivités de fixer la nature et la durée de ces ASA. Le tableau comparatif figurant en annexe 5 retrace l'écart existant entre les ASA accordées aux agents du CCAS et celles octroyées dans la fonction publique d'Etat³⁵.

Si l'écart potentiel relevé entre le CCAS de Rennes et la fonction publique d'Etat est significatif, dans les faits, ce différentiel demeure très limité. Ainsi, en 2018 et à titre d'exemple, les autorisations d'absence délivrées au sein de l'établissement des Champs-manceaux ont représenté l'équivalent de 83 jours, tous motifs confondus, la grande majorité de ces autorisations d'absence concernant des gardes pour enfants malades (56). Le surplus de jours d'ASA induits par le régime du CCAS, plus favorable que celui de la FPE, est pour sa part de 12 jours pour ce seul établissement.

³² Une délibération du Conseil d'administration du 9 décembre 1981 avait entériné le principe de contrat de solidarité signé entre l'Etat et le CCAS de Rennes le 1er septembre 1983. Ce contrat institue les 35 heures au CCAS comme à la ville de Rennes.

³³ Délibération du 16 décembre 2005 par suppression d'une journée RTT ou de congé exceptionnel au titre de la journée de solidarité.

³⁴ Les chiffres 2018 n'étaient pas encore disponibles à la date de rédaction du présent rapport.

³⁵ Instruction ministérielle du 23 mars 1950.

5.4.3 Le compte épargne temps (CET)

En application du décret n° 2004-878 du 26 août 2004 instaurant le compte épargne temps (CET) dans la fonction publique territoriale (FPT), les agents du CCAS disposent de la possibilité d'ouvrir un CET depuis le 24 mars 2006. Les modifications apportées par le décret n° 2010-531 du 20 mai 2010 ont été prises en compte à l'occasion du comité technique paritaire (CTP) du 10 février 2012. Fin 2016, le CCAS ne comptait que 127 CET (source : bilan social 2016).

A cette occasion, le CCAS – à l'instar de Rennes Métropole et de la ville de Rennes – n'a pas souhaité retenir la possibilité d'indemnisation financière des jours épargnés sur CET, pourtant proposée par ce texte réglementaire. Dès lors, aucune dette relative aux jours indemnifiables placés sur CET n'est donc susceptible de venir peser sur les coûts RH du CCAS de Rennes.

5.5 Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire des agents du CCAS était, jusqu'à l'instauration fin 2018 du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), constitué de plusieurs délibérations prises entre 1986 et 2016. Cette compilation de textes ne favorisait pas la lisibilité du régime indemnitaire, bien que la DRH dispose par ailleurs d'un tableau synoptique rassemblant l'ensemble des primes, des rubriques de paye et des dates de versement.

La chambre a effectué, par sondage, 43 vérifications et examens de dossiers couvrant l'ensemble des indemnités mises en place au sein du CCAS. Il ressort de ces contrôles les constats suivants :

- Les primes IAT et PSR sont versées conformément à la réglementation en vigueur : aucun cumul de ces 2 primes n'a été relevé ;
- Concernant l'IHTS, le CCAS dispose de la délibération *ad hoc* ; l'examen des cas sélectionnés n'a pas révélé d'anomalies (conformément à la réglementation en vigueur, aucun cadre A ne bénéficie d'IHTS) ; au constat fait à propos des faibles montants versés, le CCAS a confirmé qu'il privilégiait le rattrapage et/ou la récupération des heures supplémentaires plutôt que leur paiement ;
- Instaurée par un texte de 2016, la prime d'assistance de soins en gérontologie (ASG) a été régulièrement mise en œuvre par le CCAS (délibération *ad hoc*, recoupement régulier entre grades et fonctions ouvrant droit au versement de la prime) ;
- La situation des médecins n'a pas révélé d'anomalie. En particulier, les arrêtés individuels étaient cohérents avec les délibérations ;
- Les primes des autres principaux cadres de l'établissement (notamment, la directrice du CCAS) n'appellent pas d'observation en régularité.

Enfin, par délibération du 25 octobre 2018, le CCAS a décidé de mettre en place le RIFSEEP, avec un déploiement progressif au cours de l'année 2019. Les modalités de versement de la partie complément indemnitaire annuel (CIA) doivent pour leur part être entérinées par une délibération complémentaire.

5.6 La prime annuelle, dite « allocation vacances »

La chambre a examiné « l'allocation vacances », qui relève de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 (avantages collectivement acquis). En 2017, la prime s'est élevée, pour un agent employé toute l'année, à 962 € ou 1 034 € selon que l'agent est affilié à la CNRACL ou non. Le montant total versé par le CCAS a atteint 718 000 € en 2017.

Les délibérations du 19 mars 1986 et du 7 juillet 1990 confirment que l'allocation vacances était effectivement versée par le comité d'action sociale des collectivités (CASDEC) au personnel de l'établissement avant le 26 janvier 1984, puis intégrée au budget de l'établissement. Elles donnent au dispositif son fondement légal.

Toutefois, la délibération de 1990 contient une clause de revalorisation annuelle dont la formulation apparaît inadéquate puisqu'elle porte sur le montant global de l'enveloppe, et non sur les montants individuels attribués³⁶. *Stricto sensu*, le CCAS n'était pas fondé à revaloriser la prime. En conséquence, les montants servis aux agents titulaires auraient dû demeurer à 731 € (au lieu de 962 € - valeur année 2017), et 867 € (au lieu de 1 034 € - valeur année 2017). Le coût global de la revalorisation s'élève à 160 000 €.

La même délibération prévoit par ailleurs de manière régulière sur les quatre premières années une réévaluation de 9 % de cette prime pour les agents titulaires et de 12 % pour les agents non titulaires. Le coût global de cette réévaluation s'élève aujourd'hui à environ 52 000 €.

5.7 Les activités accessoires

Dans le cadre des contrôles effectués sur pièces et sur place, les seules activités accessoires relevées concernaient soit des activités de formation, soit des participations à des jurys. Ces activités correspondent aux domaines de compétence des agents concernés et n'appellent pas d'observation.

5.8 Les frais de missions et de déplacements

Les frais de missions et de déplacements représentent un coût modeste pour le CCAS puisqu'ils se sont élevés à 4 700 et 6 400 €, respectivement en 2016 et 2017, pour un montant de dépenses réelles de fonctionnement de l'ordre de 17 M€. Au vu de ces montants, leur gestion ne constitue pas un risque pour le CCAS.

³⁶ Elle indique que le « montant global » varie en fonction des effectifs (chaque nouvel agent peut en bénéficier) et que ce montant global est revalorisé chaque année pour tenir compte de l'augmentation du coût de la vie », à partir de 1991.

5.9 L'usage des véhicules

Le CCAS utilise 28 véhicules (dont certains mutualisés). L'état de l'actif³⁷ compte par ailleurs quatorze véhicules n'appartenant pas au CCAS.

Dans sa réponse, l'établissement indique que cinq véhicules sont désormais propriété de la ville de Rennes. Cette situation nécessite selon les cas une réaffectation budgétaire et patrimoniale afin que le CCAS en devienne propriétaire, ou la signature d'une convention de mise à disposition de moyens mentionnant les coûts supportés par l'établissement.

Ce faisant, le CCAS ne supporte pas l'intégralité des coûts de détention et d'entretien des véhicules. Les amortissements liés au coût de détention constituent une charge non comptabilisée au budget, ce qui nuit à son exhaustivité.

Enfin, le parc du CCAS ne comporte aucun véhicule de fonction. Trois autorisations de remisage à domicile ont été établies pour les véhicules réservés aux astreintes nécessaires au fonctionnement des établissements pour personnes âgées. Les relevés kilométriques (respectivement 2 700, 2 300 et 2 800 km en 2017 pour chacun des trois véhicules concernés) se révèlent cohérents avec les missions et n'appellent pas conséquent pas d'observation.

Recommandation n° 7 : Mettre à la charge du CCAS, par transfert de propriété ou par voie conventionnelle, l'ensemble des véhicules dont il est utilisateur et les coûts afférents.

6 LA DIRECTION « PERSONNES AGEES »

Le CCAS comporte trois directions, dont la direction « personnes âgées ». Celle-ci comprend un pôle fonctionnel (gestion des RH, recrutements, congés, plannings en lien avec la DRH pour la paye – communication interne) et deux pôles opérationnels (pôle établissements et pôle services à domicile).

Cette direction gère les six EHPAD, une résidence autonomie, un service d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD), un service mandataire, ainsi qu'un service de soins infirmiers à domicile (SSIAD).

Bien qu'intervenant en faveur des personnes âgées, le CLIC de Rennes n'est pas rattaché à la direction des personnes âgées mais dépend de la direction du CCAS.

³⁷ Dernier état communiqué au 31 décembre 2016.

6.1 Le CCAS dans la coordination gérontologique départementale

Le département d'Ille-et-Vilaine conduit la politique de prise en charge des personnes âgées en favorisant leur maintien à domicile et en soutenant les conditions d'accueil dans les établissements. Il définit ses orientations dans un « schéma départemental en faveur de l'autonomie des personnes âgées et des personnes en situation de handicap », l'actuel, adopté en 2015, couvrant la période 2015-2019.

La loi sur l'adaptation de la société au vieillissement du 28 décembre 2015 a instauré une conférence départementale des financeurs qui a pour mission de définir un programme coordonné de financement des actions de prévention, en complément des prestations légales ou réglementaires. En Ille-et-Vilaine, département préfigurateur, la conférence des financeurs a été mise en place en novembre 2015.

6.2 Le pôle établissements

L'EHPAD³⁸ du CCAS de Rennes offre 457 places d'hébergement, dont sept en hébergement temporaire, réparties sur six établissements. Les structures Champs Manceaux, Gaétan Hervé et Le Gast disposent pour leur part de 14 places de PASA³⁹ chacune. Enfin, si la résidence Léon Grimault bénéficie de son propre budget annexe, cinq établissements sont suivis au travers d'un seul et même budget annexe.

Un contrat d'objectifs et de moyens se substituant à la convention tripartite a été signé avec l'agence régionale de santé et le département pour les années 2019-2023.

Tableau n° 8 : Les établissements de l'EHPAD du CCAS

<i>Etablissement</i>	<i>Adresse</i>	<i>Places</i>	<i>dont PASA</i>	<i>dont Héberg. Temp</i>
<i>Champs Manceaux</i>	2A rue Jean Coquelin	80	14	0
<i>Cleunay</i>	70 rue Ferdinand de Lesseps	82	0	2
<i>Gaétan Hervé</i>	38 bd Oscar Leroux	80	14	0
<i>Raymond Thomas</i>	10 av. Winston Churchill	82	0	2
<i>Le Gast</i>	4 rue Alexandre Lefas	68	14	2
<i>Léon Grimault</i>	1 rue du Pré de Bris	65	0	1

Source : CPOM 2019-2023

Les établissements rennais ne connaissent pas, comme tous les EHPAD, de difficultés de remplissage.

³⁸ La Résidence autonomie du Colombier dispose de 64 places en logements individuels et privatifs avec des espaces communs dédiés à la vie collective.

³⁹ Créés dans le cadre du plan Alzheimer 2018 – 2012, ces pôles d'activités et de soins adaptés (PASA) accueillent, dans la journée, les résidents de l'EHPAD ayant des troubles du comportement modéré, dans le but de leur proposer des activités sociales et thérapeutiques, individuelles ou collectives, afin de maintenir ou de réhabiliter leurs capacités

L'EHPAD du CCAS de Rennes est habilité à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale départementale ; c'est à ce titre que le président du conseil départemental arrête chaque année le tarif d'hébergement, ainsi que les tarifs dépendance. L'activité reste très stable : 165 000 journées réalisées (hébergement permanent et hébergement temporaire).

6.2.1 Les listes d'attente en EHPAD

Les admissions dans les EHPAD sont examinées par une commission, qui accepte ou réoriente les dossiers vers un autre établissement non géré par le CCAS. La majorité des demandes sont effectuées à Gaston Hervé (quartier le Blosne) et Le Gast (quartier Maurepas).

Tableau n° 9 : Evolution des demandes d'entrée en EHPAD

<i>EHPAD nombre demandes</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>C. Manceaux</i>	11	10	9	8	10	11	10
<i>R. Thomas</i>	9	9	9	10	10	11	13
<i>Cleunay</i>	13	12	11	12	13	15	15
<i>G. Hervé</i>	23	21	23	22	22	26	23
<i>Le Gast</i>	19	17	17	15	22	20	20
<i>L. Grimault</i>	9	10	10	7	9	7	10
Total	86	81	81	76	89	92	94

Source : CCAS

En 2018, ce sont 943 demandes qui ont été formulées auprès des établissements. Au-delà de la relative stabilité de ces données (+ 9 % en 7 ans), deux établissements voient leur attractivité se renforcer : Cleunay (+20 %) et R. Thomas (+35 %) figurent parmi les établissements qui ont le prix de journée le moins élevé.

Tableau n° 10 : Analyse des demandes d'entrée dans les EHPAD

Analyse des demandes d'entrées en EHPAD	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dossiers déposés	869	818	810	760	895	924	943
Demandes de précaution	193	190	170	156	224	198	200
	22 %	23 %	21 %	21 %	25 %	21 %	21 %
Demandes actives (hors précaution)	676	628	640	600	671	726	743
Dossiers ayant obtenu un accord de principe :	510	451	425	372	515	496	506
- sur l'ensemble des demandes	59 %	55 %	52 %	49 %	58 %	54 %	54 %
- sur les demandes « actives »	75 %	72 %	66 %	62 %	77 %	68 %	68 %
Refus, différés, réorientations et abandons sur l'ensemble des demandes	166	192	215	181	159	230	237
	19 %	23 %	26 %	24 %	18 %	25 %	25 %
Entrées en établissement :	113	106	79	101	90	106	116
- par rapport aux demandes	13 %	13 %	10 %	13 %	10 %	11 %	12 %
- par rapport aux accords de principe	22 %	24 %	19 %	27 %	17 %	21 %	23 %

Source : CCAS

6.2.2 Les personnes accueillies

Avec une centaine de nouveaux pensionnaires pris en charge chaque année, la durée moyenne de séjour par pensionnaire est d'environ cinq ans, ce qui est légèrement supérieur aux trois à quatre années habituellement observé.

Tableau n° 11 : Les personnes accueillies en EHPAD

Les personnes accueillies	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de résidents	441	445	445	443	442	441
dont allocataire aide sociale	54	64	67	62	61	64
dont bénéficiaires de l'APL	135	139	136	106	101	100
dont bénéficiaires de l'AL	55	63	64	64	61	55
âge moyen des résidents	87	87	89	88	89	89
durée moyenne de séjour	4 ans 6 mois	3 ans 9 mois	4 ans	4 ans 4 mois	4 ans 6 mois	4 ans 4 mois

Source : CCAS de Rennes CPOM 2019-2023

Alors que le nombre d'allocataires de l'aide sociale augmente de 14 %, celui des bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement (APL) diminue de 26 %. Les allocataires de l'aide sociale départementale représentent près de 15 % des personnes accueillies contre 10 % dans les établissements d'Ille et Vilaine.

En 2017, 85 % des résidents relevaient des GIR 1 à 4, 15 % des GIR 5 et 6, se démarquant ainsi des données départementales : les résidents des EHPAD du département sont classés pour 91 % dans les GIR 1 à 4 et 9 % dans les GIR 5 et 6. Ces données sont confirmées par la dernière valeur du GMP⁴⁰ validée en avril 2018 à 638 pour les établissements rennais contre 705 pour l'ensemble des établissements d'Ille et Vilaine.

Le niveau de dépendance des personnes accueillies dans les établissements relevant du CCAS de Rennes est donc sensiblement moins important que celui des personnes accueillies en Ille et Vilaine.

Tableau n° 12 : La dépendance

La dépendance	2012	2013	2014	2015	2016	2017
GIR 1	43	42	37	47	55	54
GIR 2	138	136	127	137	125	122
GIR 3	76	91	93	86	94	86
GIR 4	108	114	115	105	100	114
GIR 5	50	36	48	45	45	39
GIR 6	26	26	25	23	23	26
TOTAL résidents	441	445	445	443	442	441
GMP	613	611	612	604	613	614

Source : CCAS de Rennes

6.2.3 Les prix de journée

Afin de pouvoir procéder à une comparaison sur les prix de journée, un échantillon de 11 établissements comprenant les six établissements du CCAS de Rennes, un établissement mutualiste et quatre établissements associatifs, tous à but non lucratif, a été constitué.

Les prix affichés⁴¹ correspondent au prix indicatif par personne calculé sur la base du prix d'hébergement le plus bas de l'établissement (avant déduction des aides possibles) auquel s'ajoute le tarif dépendance équivalent au GIR 5/6 (ticket modérateur ou somme minimale à payer par tous les résidents dans l'EHPAD).

⁴⁰ L'évaluation de la perte d'autonomie, réalisée à l'aide de la grille nationale AGGIR, donne lieu à un classement de chaque personne dans un « groupe iso-ressources » (GIR) ; elle permet de calculer un niveau de perte d'autonomie moyen des personnes hébergées, dénommé « groupe iso-ressources moyen pondéré » (GMP).

⁴¹ La comparaison a été faite avec le comparateur en ligne disponible sous le portail national d'information pour l'autonomie des personnes âgées et l'accompagnement de leurs proches.

Tableau n° 13 : Prix de journée de 12 EHPAD rennais

Champs Manceaux	60,18 €
Raymond Thomas	60,30 €
Cleunay	62,09 €
La Noë	63,75 €
Gaëtan Hervé	62,34 €
Le Gast	62,89 €
Clos Saint Martin	64,26 €
Saint Cyr	64,90 €
Saint François	65,32 €
Léon Grimault	65,59 €
Saint Héliier	67,72 €

Source : portail national d'information PA Janvier 2019

A l'exception de Léon Grimault, les EHPAD du CCAS sont ceux, parmi les onze établissements rennais, qui pratiquent les prix les plus bas. Ces prix d'hébergement attractifs résultent de plusieurs facteurs.

D'une part, la non facturation de certaines prestations en 2017 :

- La direction des finances assure la négociation budgétaire avec les financeurs, l'élaboration des budgets et des états prévisionnels des recettes et des dépenses, des comptes administratifs, l'exécution et le suivi budgétaires au quotidien par le biais de l'émission de titres (facturation de séjours), de mandats, l'élaboration de tableaux de bord, etc., sans que ces prestations ne fassent l'objet d'une refacturation ;
- La direction des personnes âgées (DPAg) assure, pour le compte des établissements, la gestion des ressources humaines : pour totalité (recrutements, tableaux de bords) ou pour partie soit en lien avec la DRH (contrats, procédures disciplinaires), soit en lien avec les établissements (contrôle). La paye est entièrement mise en œuvre par la DRH ville, sans refacturation.

En l'absence de comptabilité analytique, ces prestations sont évaluées et réparties au prorata des dépenses.

Certaines dépenses sont également prises en charge directement par le budget principal : le pool de remplacement pour 1,015 M€, des frais de nettoyage et des charges de loyers pour 122 664 €.

Enfin, des dépenses correspondant pour partie à des frais des services généraux de la DPAg, estimées à 392 000 €, ne font là encore l'objet d'aucune facturation.

C'est ainsi qu'en 2017, les budgets des six EHPAD ont été aidés à hauteur de 1 800 000 €, ce qui représente une « subvention » d'environ 11 € par journée et par résident.

Tableau n° 14 : Dépenses de personnel du pool de remplacement prises en charge par le budget principal du CCAS

	2015	2016	2017
SSIAD	133 648 €	0 €	103 348 €
SAAD	0 €	0 €	0 €
EHPAD (cinq établissements)	1 145 524 €	918 810 €	1 015 871
EHPAD Léon Grimault	95 942 €	51 819 €	43 909 €
Résidence autonomie Colombier	24 768 €	19 655 €	15 681 €
TOTAL	1 399 882 €	990 284 €	1 178 809

Source : Source : ordonnateur

Tableau n° 15 : Prestations de la DFI et de la DPAG

Répartition des charges non prises en charge par les BA en 2017						Mandats 2017
Budgets annexes	dépenses 2017 (source : CA)	clé répartition % du montant total des charges tous budgets annexes	prestations DF	prestations DPAG - pôle RH	prestations services généraux de la DPAG	Charges de loyers et nettoyage des locaux
cinq EHPAD	14 573 643	56 %	113 874	157 851	392 000	122 664
Léon Grimault	2 230 382	9 %	18 301	25 369	63 000	
Foyer logement	995 748	4 %	8 134	11 275	28 000	
SSIAD	2 450 814	9 %	18 301	25 369	63 000	
SAAD	5 592 795	22 %	44 736	62 013	154 000	
TOTAL	25 843 382	100 %	203 346	281 876	700 000	122 664

Source : dépenses 2017

Après retraitement (prise en compte des différentes charges énumérées ci-dessus), les prix de journée des EHPAD de l'établissement public se situent en réalité parmi les plus élevés, et supérieurs à ceux de ses concurrents.

Tableau n° 16 : Prix de journée retraité

prix de journée après prise en compte des dépenses	
La Noë	63,75 €
Clos Saint Martin	64,26 €
Saint Cyr	64,90 €
Saint François	65,32 €
Saint Hélier	67,72 €
Champs Manceaux	71,14 €
Raymond Thomas	71,26 €
Cleunay	73,05 €
Gaëtan Hervé	73,30 €
Le Gast	73,85 €
Léon Grimault	76,55 €

Source : portail national d'information PA Janvier 2019

6.2.4 Une explication peu satisfaisante

D'après la direction, le CCAS, sous la double contrainte de l'arrêté fixant des tarifs plafonds et l'impossibilité de faire un déficit, n'aurait d'autre alternative que de subventionner sans faire apparaître les budgets de ses EHPAD. Cependant, deux éléments viennent nuancer cet argument :

- Chaque année, le conseil départemental arrête les tarifs journaliers maximums dus par l'usager dans les établissements d'accueil pour personnes âgées habilités à l'aide sociale : 70 € pour l'hébergement permanent et 72 € pour les unités Alzheimer et l'hébergement temporaire (chiffres 2019).
- Le CPOM⁴² signé entre l'agence régionale de santé, le conseil départemental et le CCAS prévoit dans son article 4 que le gestionnaire « s'emploie à assurer l'équilibre financiers des structures qu'il gère ».

Le chiffrage des différentes aides évoquées *supra*, qui ne sont pas sans conséquences sur l'attractivité des établissements du CCAS, nécessitent d'être réalisés et doit faire l'objet d'une information, tant à destination des élus que des familles.

Cette pratique, qui souffre d'un manque de transparence, permet au CCAS d'afficher pour ses établissements des prix de journée parmi les plus bas sur le territoire rennais. Par ailleurs, ces établissements accueillent des personnes âgées un peu moins dépendantes que celles des autres structures d'Ille-et-Vilaine.

⁴² Article 4- Moyens dédiés à la réalisation du CPOM : le gestionnaire s'emploie à assurer l'équilibre financier des structures qu'il gère. Si la situation financière d'un ESMS ou de plusieurs ESMS fait apparaître un déséquilibre financier significatif et prolongés ou si des dysfonctionnements dans la gestion de ces établissements ou de ces services sont constatés, l'(les) autorité(s) compétente(s) adressera (ont) à la personne morale une injonction de remédier au déséquilibre financier ou aux dysfonctionnements constatés et de produire un plan de redressement adapté. Les modalités de retour à l'équilibre financier donneront lieu à la signature d'un avenant au présent CPOM.

Recommandation n° 8 Chiffrer et afficher le montant des aides directes et indirectes venant diminuer le prix de journée.

6.3 Le pôle services à domicile

Les trois services d'aide à domicile font partie d'un même pôle placé sous l'autorité d'une responsable au sein de la direction des personnes âgées (pôle « Services à Domicile »).

6.3.1 Le service mandataire

Un service mandataire d'assistants de vie à domicile étudie chaque demande et met en relation la personne âgée avec un professionnel. Il prend en charge les formalités administratives associées à l'emploi (rédaction du contrat d'embauche, établissement du bulletin de salaire, déclaration à l'URSSAF, suivi des remplacements, etc.), mais la personne âgée reste l'employeur de l'assistant à domicile.

Ce service voit son activité décroître d'année en année (divisée par deux entre 2012 et 2016⁴³). Cette évolution résulte de l'accroissement d'une offre privée qui s'est largement développée ces dernières années.

6.3.2 Le service d'aide et d'accompagnement à domicile

Autorisé depuis le 20 décembre 2006, le service d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) est un service prestataire qui emploie l'assistant de vie à domicile pour assurer une aide aux actes essentiels de la vie quotidienne et aux activités sociales (l'entretien courant du logement, l'aide au lever, au coucher, à la toilette, l'aide à la préparation et/ou à la prise des repas, pour des courses de proximité et une aide aux démarches administratives).

Le SAAD s'adresse aux personnes de plus de 60 ans et aux personnes de moins de 60 ans en situation de handicap, qu'elles soient bénéficiaires ou pas de l'allocation personnalisée à l'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH).

Tableau n° 17 : Activité 2017 du service d'aide et d'accompagnement à domicile

Heures APA	Heures PCH	Heures Aide-ménagère	Heures "autres"
89 712	4 809	33 732	43 071
Personnes PCH	Personnes APA	Personnes Aide-ménagère	Personnes "autres"
349	14	286	668

Source : CPOM 2019-2023

55 % des heures effectuées en 2017 l'ont été auprès de personnes relevant de l'APA ou de la PCH, et 45 % pour un public ne relevant pas de situation de handicap.

⁴³ 74 personnes âgées faisaient encore appel à lui en 2016.

Dans le cadre de la démarche « Service Public 2020 », une réflexion sur l'évolution du périmètre du SAAD a été menée pour orienter son action en direction des personnes qui en ont le plus besoin. Il s'agit notamment des personnes en situation de fragilité et de dépendance, des bénéficiaires de l'APA, de celles nécessitant un accompagnement, y compris les personnes de moins de 60 ans (PCH).

Ainsi, l'action du service sera recentrée auprès des publics suivants :

- les bénéficiaires de l'APA et de la PCH ;
- les personnes dont le soutien à domicile s'inscrit dans un projet d'accompagnement médico-social visant à préserver ou à retrouver leur autonomie. Sont concernés les bénéficiaires de l'aide sociale départementale ou d'une prestation d'une caisse de retraite. En cas d'absence de prise en charge par un financeur, le revenu mensuel de l'utilisateur ne devra pas excéder 1 900 € net pour une personne seule et 2 500 € net pour une personne en couple ;
- ne seront enfin plus prises en compte les nouvelles demandes portant uniquement sur des prestations de ménage et d'entretien du linge.

Cette nouvelle orientation a fait l'objet d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) avec les services du département pour les années 2019-2023. Il précise dans son article 7 que « *le gestionnaire s'emploie à assurer l'équilibre financier des services qu'il gère* ».

Cette orientation entrainera une diminution du volume annuel d'heures et du nombre d'agents. Dix-sept postes d'agents sociaux ont déjà été redéployés ces dernières années à l'occasion de départs à la retraite et de mobilités internes. Vingt redéploiements supplémentaires au minimum seront nécessaires pour répondre à ce nouvel objectif. Là encore, l'offre privée concurrente explique en partie les difficultés du SAAD.

6.3.3 Le service de soins infirmiers à domicile

Le service de soins infirmiers à domicile (SSIAD), qui intervient sur prescription médicale, envoie des infirmiers au domicile des personnes âgées afin de réaliser des actes techniques, surveiller l'évolution de l'état de santé de l'intéressé(e), coordonner l'activité des aides-soignants(e)s qui eux assurent les soins d'hygiène et de confort (toilette, habillage et déshabillage), le lever, le coucher, etc.

Le SSIAD n'intervient que sur le centre-ville, Cleunay et Villejean, les secteurs Nord et Sud étant couverts par la mutualité française d'Ille-et-Vilaine et l'association Rennes Santé. Le SSIAD a été autorisé par arrêté préfectoral du 10 mai 1982, pour une capacité de 78 places, étendue par arrêté du 2 août 1983 à 160 places, et à 167 places par arrêté du 1er juillet 1990.

Le nombre de jours d'intervention du SSIAD ne reflète pas la charge de travail des prises en soin puisqu'elle est calculée en journées et non en nombre d'interventions réalisées au domicile des personnes. En effet, le SSIAD est en capacité d'intervenir 365 jours sur 365 sur une plage horaire comprise entre 8h00 et 19h30. Pour les patients les plus dépendants ou en phase aigüe de maladie, il assure régulièrement deux interventions par jour, voire trois si nécessaire.

A titre d'exemple, le SSIAD a réalisé 57 233 interventions sur l'année 2016, soit 94 % de l'activité rapportée au nombre de jours financés (61 122)⁴⁴.

Enfin, une réflexion sur l'avenir du SSIAD a également été engagée cette année. Un groupe de travail représentatif des différents métiers du SSIAD a ainsi participé à la définition des contours d'une nouvelle organisation devant permettre au service de se rapprocher de l'équilibre financier tout en préservant la qualité du service. Six postes seront redéployés, principalement à l'occasion de départs, et l'organisation de travail sera revue pour mettre en œuvre les orientations retenues dans le cadre d'un plan d'actions.

De même, dans l'objectif de rééquilibrer les comptes du SSIAD à l'horizon 2020, la ville de Rennes a décidé, dans son programme de mandat, de mettre en œuvre douze orientations d'accompagnement, validées en 2015 suite aux décisions prises dans le cadre du « Service Public 2020 ». Elles sont détaillées en annexe 6.

⁴⁴ En considérant que 63,5 % environ des patients bénéficient de plus de sept interventions par semaine, le plus souvent 7J/7J matin et soir.

ANNEXES

Annexe n° 1.	Echantillon de biens amortissables	57
Annexe n° 2.	Situation financière du budget principal (2012-2018)	58
Annexe n° 3.	Relations de trésorerie entre le budget principal et les budgets annexes (solde du compte 451)	59
Annexe n° 4.	Analyse financière du budget annexe SAAD	60
Annexe n° 5.	Comparaison des autorisations d'absence du CCAS et de la fonction publique d'Etat	61
Annexe n° 6.	SSIAD – Orientations d'accompagnement de la ville de Rennes	62

Annexe n° 1. Echantillon de biens amortissables

Date d'acquisition	Désignation du bien	Valeur acquisition	Durée amortissement	Durée votée en délibération
25/07/2016	Chaise polyvalente empilable flipper 4 pieds	1090,32	1 an	15 ans (19/02/1997)
08/07/2016	Siège de travail	892,94	15 ans	15 ans (19/02/1997)
16/09/2016	Chaise polyvalente flipper	327,10	1 an	15 ans (19/02/1997)
29/07/2016	Imprimante laser SAMSUNG	479,04	1an	5 ans (19/02/1997)
02/10/2016	Licence Microsoft open office	5119,20	1 an	4 ans (19/02/1997)
12/01/2016	Travaux restructuration GRIFFON	933 005,36	0	Aucune indication
04/04/2016	Avance sur travaux restructuration GRIFFON	5505,50	0	AUCUNE INDICATION

Source : compte administratif

Annexe n° 2. Situation financière du budget principal (2012-2018)

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ressources fiscales propres (Impôt sur les spectacles)	185 858	187 951	126 224	0	5 851	0	0
+ Ressources d'exploitation	2 294 907	2 633 355	2 668 888	2 059 602	2 342 578	2 593 842	2 564 496
= Produits "flexibles" (a)	2 480 765	2 821 306	2 795 112	2 059 602	2 348 429	2 593 842	2 564 496
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	11 714 071	12 646 836	13 746 804	14 234 854	14 552 550	14 709 847	14 254 333
= Produits "rigides" (b)	11 714 071	12 646 836	13 746 804	14 234 854	14 552 550	14 709 847	14 254 333
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	0	0	0	0	0	0
= Produits de gestion (a+b+c = A)	14 194 836	15 468 142	16 541 916	16 294 457	16 900 979	17 303 689	16 818 829
Charges à caractère général	1 616 759	1 575 584	1 528 739	1 552 846	1 511 173	1 476 074	1 716 139
+ Charges de personnel	9 872 781	10 518 814	10 948 429	10 428 625	10 273 345	10 626 514	11 204 692
+ Subventions de fonctionnement	136 754	125 787	101 607	143 822	125 560	125 366	203 948
+ Autres charges de gestion	1 201 397	1 305 870	1 563 666	2 135 441	2 850 760	2 613 558	2 537 384
= Charges de gestion (B)	12 827 691	13 526 054	14 142 441	14 260 733	14 760 839	14 841 512	15 662 163
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 367 145	1 942 088	2 399 475	2 033 723	2 140 141	2 462 177	1 156 666
en % des produits de gestion	9,6%	12,6%	14,5%	12,5%	12,7%	14,2%	6,9%
+/- Résultat financier dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques	0	0	0	0	-70	-55	0
+/- Autres produits et charges excep. réels	-1 596 215	-1 642 927	-1 834 854	-1 704 297	-1 096 945	-1 346 579	-1 251 772
= CAF brute	-229 071	299 161	564 621	329 427	1 043 126	1 115 542	-95 106
en % des produits de gestion	-1,6%	1,9%	3,4%	2,0%	6,2%	6,4%	-0,6%
en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
CAF brute	-229 071	299 161	564 621	329 427	1 043 126	1 115 542	-95 106
- Annuité en capital de la dette dont remboursement des emprunts obligataires exigibles in fine	228 564	237 821	247 600	181 064	162 750	164 823	141 415
= CAF nette ou disponible (C)	-457 634	61 340	317 021	148 363	880 375	950 720	-236 521
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	14 479	185 844	8 750	15 526	23 729	181 697	116 870
+ Subventions d'investissement reçues	168 865	42 885	94 732	40 897	658 123	284 258	72 900
+ Produits de cession	0	0	1 800	343	0	0	1 100
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0	0
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	183 344	228 729	105 282	56 766	681 852	465 955	190 870
= Financement propre disponible (C+D)	-274 290	290 069	422 303	205 129	1 562 228	1 416 674	-45 651
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. txv en régie)	-207,4%	511,9%	368,3%	136,2%	139,3%	202,8%	-5,4%
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	132 242	56 667	114 661	150 653	1 121 466	698 439	842 531
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	0	0	0	180 000	0	0	0
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	0	0	0	0
- Participations et inv. financiers nets	-228 564	-237 821	-247 600	-181 064	-162 750	-164 823	-141 415
+/- Variation de stocks, biens et produits	0	0	0	0	0	0	0
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	0	0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	0	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-177 969	471 222	555 242	55 540	603 512	883 058	-746 767
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	0	0	0	0
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-177 969	471 222	555 242	55 540	603 512	883 058	-746 767
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-177 969	471 222	555 242	55 540	603 512	883 058	-746 767

Source : Données des comptes de gestion

Annexe n° 3. Relations de trésorerie entre le budget principal et les budgets annexes (solde du compte 451)⁴⁵

en euros	2013	2014	2015	2016	2017
Budget principal	2 194 260	1 791 170	1 712 503	-1 359 677	5 722 408
Cinq EHPAD	2 475 584	2 141 127	1 953 268	1 605 742	3 202 837
EHPAD Grimault	181 666	-325 472	416 598	417 078	626 636
Foyer Colombiers	490 869	-492 737	583 948	605 045	735 330
SAAD	-1 169 493	1 283 970	-1 321 091	-1 321 091	-394 278
SSIAD	215 634	-115 805	79 780	49 641	234 055

Source : Données des comptes de gestion

⁴⁵ Les montants inscrits dans le tableau retracent un solde, ils ne s'additionnent donc pas d'un exercice sur l'autre. Pour le budget principal, un solde positif (créditeur) de X € signifie un apport de trésorerie de X € en provenance des budgets annexes. Pour les budgets annexes, un solde positif (débité) signifie que c'est le budget annexe en question qui contribue à la trésorerie du budget principal.

Annexe n° 4. Analyse financière du budget annexe SAAD

Tableau n° 18 : Résultat de fonctionnement

En euros	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Recettes de fonctionnement	5 883 281	5 856 165	6 259 627	6 019 033	5 439 240	5 724 262
charges de fonctionnement	5 741 673	5 769 932	6 210 943	6 022 007	5 430 602	5 592 795
résultat de l'exercice	141 608	86 233	48 684	-2 974	8 638	131 467

Source : comptes de gestion

Tableau n° 19 : Soldes intermédiaires de gestion

En euros	2014	2015	2016	2017
ressources d'exploitation	114 825	34 561	3 727	3 854
Participations des financeurs	4 394 358	4 294 472	4 335 511	4 177 422
Produits de gestion	4 509 183	4 329 033	4 339 238	4 181 276
charges à caractère général	1 059 561	1 097 110	1 099 426	1 017 194
charges de personnel	5 103 963	4 902 317	4 301 074	4 397 020
autres charges de gestion	23 493	22 239	24 150	22 890
Charges de gestion	6 187 017	6 021 666	5 424 650	5 437 104
Excédent brut de fonctionnement	-1 677 834	-1 692 633	-1 085 412	-1 255 828
résultat financier	0	0	0	0
Résultat exceptionnel	1 726 518	1 689 659	1 094 050	1 387 295
CAF BRUTE	48 684	-2 974	8 638	131 467
- Dotations aux amortissements	0	0	0	0
Résultat section de fonctionnement	48 684	-2 974	8 638	131 467
CAF brute	48 684	-2 974	8 638	131 467
- Annuité en capital de la dette	0	0	0	0
CAF Nette ou disponible	48 684	-2 974	8 638	131 467

Source : comptes de gestion

Annexe n° 5. Comparaison des autorisations d'absence du CCAS et de la fonction publique d'Etat

Références	Motifs de l'ASA	Nombre de jours théoriques par agent		
		F.P.E.	CCAS RENNES	écart
circulaire FP n°1475 du 20/07/1982	enfant malade	12	12	0
lo n°46-1085 du 18/05/1946	naissance ou adoption	3	3	0
	congé paternité	11	11	0
	baptême enfant		1	1
	décès conjoint	3	8	5
	décès enfant	3	8	5
	décès gendre, belle fille		5	5
	décès parents	3	5	2
	décès beaux parents	3	5	2
	décès grand parents	3	2	-1
	décès petits enfants	1	2	1
	décès frères et sœurs	3	5	2
loi n°84-53 du 26/01/1984 - art.59-4°	décès beaux frères et sœurs	1	2	1
	maladie grave parents, beaux parents et enfants >16 ans	3	8	5
	maladie grave petits enfants	1		-1
	maladie grave grands parents	3		-3
	maladie grave frères, sœurs, beaux frères et sœurs	1		-1
	mariage ou PACS	5	8	3
	mariage d'un enfant de l'agent	3	3	0
	Mariage d'un enfant du conjoint	1	1	0
	mariage d'un petit enfant	1	1	0
	noce d'or des parents		1	1
	mariage des parents, beaux-parents		1	1
	mariage des frères, sœurs, beaux frères et sœurs		1	1
	mariage oncles, tantes, neveux et nièces		1	1
	remise de médaille		0,5	0,5
	TOTAL	64	94,5	30,5

Source : Guide des congés et autorisations spéciales (commun à Rennes Métro et CCAS, juin 2012).

Annexe n° 6. SSIAD – Orientations d'accompagnement de la ville de Rennes

- Suspension des soins en cas de refus de mise en place de matériel ;
- Limiter les interventions en binôme soignant à domicile ;
- Limiter les interventions de soins à 60 mn maximum, (déplacement compris) ;
- Suspension des soins en cas de refus de soin par l'utilisateur ;
- Le travail avec les IDE libéraux (Refuser et/ou arrêter la prise en soin d'un bénéficiaire souhaitant travailler avec un IDE non conventionné avec le SSIAD ou refusant de renouveler la convention) ;
- Limiter le recours au IDE libéraux ;
- Révision annuelle des conventions avec les IDE libéraux ;
- Suspendre les interventions si l'entourage du bénéficiaire s'y oppose ;
- Suspendre les interventions si l'entourage du bénéficiaire est en désaccord avec le projet de service ;
- Limiter à un mois la réservation des places au SSIAD si le bénéficiaire est hospitalisé ou absent ;
- Privilégier les interventions en binôme pour les situations complexes ;
- Prioriser les demandes de soins suivant les critères de grande dépendance, désorientée.



Les publications de la chambre régionale des comptes Bretagne
sont disponibles sur le site :
<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne>