

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

CENTRE COMMUNAL D'ACTION SOCIALE DE POITIERS

(Département de la Vienne)

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 17 mars 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 GOUVERNANCE ET ORGANISATION.....	9
1.1 Les organes d'administration	9
1.2 Les délégations.....	11
1.2.1 Le cadre juridique des délégations.....	11
1.2.2 Les délégations de fonctions.....	12
1.2.3 Les délégations de signature	12
1.3 Les documents stratégiques	13
1.3.1 L'analyse des besoins sociaux (ABS).....	13
1.3.2 Les projets d'établissement ou de service.....	15
1.3.3 La contractualisation.....	16
1.4 Le système d'information	17
1.4.1 La stratégie.....	17
1.4.2 Les usages.....	18
1.4.3 Les échanges de données	19
1.4.4 La sécurité.....	20
1.4.5 La protection des données	21
2 RELATIONS DU CCAS AVEC SON ENVIRONNEMENT	22
2.1 Relations avec la ville de Poitiers	22
2.2 Relations avec Grand-Poitiers.....	23
3 LES ACTIONS DE SOLIDARITÉ.....	24
3.1 Les aides légales	24
3.2 Les aides facultatives	25
3.2.1 Action sociale et santé	26
3.2.2 La petite enfance.....	30
3.2.3 Les personnes âgées et handicapées	32
4 L'INCIDENCE DE LA SITUATION SANITAIRE.....	42
4.1 Incidence financière	42
4.2 L'organisation en réponse à la situation	43
5 LE PATRIMOINE.....	43
5.1 La rénovation de la résidence Édith Augustin	43
5.2 L'opération Pasteur	44
6 FIABILITÉ DES COMPTES	47
6.1 Structure budgétaire	47
6.1.1 Présentation.....	47
6.1.2 Relations entre le budget principal et les budgets annexes.....	48
6.2 La production des documents budgétaires et comptables.....	49
6.3 La tenue de l'actif et de l'inventaire	50

6.4 Les amortissements	52
6.5 Les provisions	52
6.6 Le rattachement des charges et des produits	54
6.7 Le recouvrement des créances	55
6.8 Les relations avec les autorités de tarification	58
6.9 Les régies du CCAS	61
7 ANALYSE FINANCIÈRE.....	62
7.1 Le budget principal	62
7.1.1 Recettes de fonctionnement.....	62
7.1.2 Dépenses de fonctionnement	65
7.1.3 Capacité d'autofinancement (CAF).....	69
7.1.4 L'investissement	70
7.1.5 Les résultats comptables du budget principal	71
7.1.6 Analyse du bilan	71
7.2 Les budgets annexes	75
7.2.1 Vue d'ensemble	75
7.2.2 Le budget annexe Ehpad.....	75
7.2.3 Le budget annexe « service de soins infirmiers à domicile » (SSIAD).....	80
7.2.4 Le budget annexe « service de maintien d'aide à domicile » (SMAD).....	82
7.3 Vision consolidée.....	83

SYNTHÈSE

Le centre communal d'action sociale (CCAS) de Poitiers, établissement public administratif, intervient dans le périmètre d'une commune qui compte plus de 88 600 habitants. La population, relativement jeune, présente un revenu médian inférieur à la moyenne nationale.

Au-delà de ses missions légales, le CCAS emploie 625 agents et intervient dans trois domaines d'activités :

- l'action sociale et la santé, particulièrement l'accès aux soins ;
- la petite enfance, le CCAS gérant 11 crèches collectives ;
- les personnes âgées et handicapées, le CCAS gérant deux établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), quatre résidences autonomie, un service de soins à domicile et un service de maintien à domicile.

La gouvernance de l'établissement appelle plusieurs remarques. L'attention de l'ordonnateur est appelée sur la prévention des conflits d'intérêts et sur la rédaction des délégations de pouvoirs et de signature qui mettent des signataires en concurrence sans ordre de priorité.

Certains projets d'établissement ou de service sont anciens ou inexistantes tandis que les évaluations externes de certains services, ayant bénéficié d'autorisations de report, ne sont pas réalisées conformément à la périodicité légale.

L'audit de la fonction informatique, assurée sous forme mutualisée par la communauté urbaine de Grand-Poitiers, a montré que le CCAS ne dispose ni d'un schéma directeur des systèmes d'information, ni d'une cartographie des risques. Il a également été constaté que le CCAS n'a pas été associé, ces dernières années, aux grandes évolutions du système d'information qui peuvent avoir un effet sur ses missions. Le système est peu interfacé, que ce soit en interne ou avec les partenaires externes. La sécurité des données personnelles est assurée, mais la sécurité des systèmes pourrait être renforcée sur un certain nombre d'autres points.

La gestion patrimoniale doit progresser. L'achat de lots à construire sur le site de l'ancien hôpital Pasteur s'est révélé peu profitable. L'établissement Marguerite le Tillier, construit sur la parcelle achetée, a de surcroît placé le CCAS dans une position de locataire défavorable. Par ailleurs, l'omniprésence d'amiante sur le site de la résidence Édith Augustin appelle des décisions sur l'avenir de l'équipement.

Tous les secteurs d'activité du CCAS sont affectés d'une baisse d'activité, parfois peu significative, par exemple pour les Ehpad et parfois accentuée, par exemple pour les crèches collectives. L'aide au maintien à domicile paraît particulièrement fragilisée. Cela doit amener le CCAS à lancer une réflexion stratégique sur l'aide à domicile. La part des usagers dans le financement de l'ensemble des services proposés présente également une tendance à la baisse qui tend à devenir structurelle. La crise sanitaire en 2020 a dégradé presque tous les indicateurs.

L'analyse financière a porté sur des données antérieures à la crise sanitaire, les chiffres disponibles pour l'exercice 2020 ne permettant pas d'analyser réellement les effets de la crise sanitaire, il n'a pas été possible d'en évaluer l'impact financier, étant précisé que l'établissement et ses agents ont été fortement mobilisés pendant cette période.

La capacité d'autofinancement du budget principal est négative depuis 2016, la trésorerie est très tendue, les dépenses progressent plus vite que les recettes depuis 2018 et ce, en dépit des

efforts de maîtrise des dépenses du budget principal. Cet effort devrait porter également sur les dépenses d'autres budgets annexes.

La présence récurrente de nombreuses créances à recouvrer à l'encontre de collectivités publiques, de caisses de retraite ou de mutuelles, et de créances anciennes antérieures à 2016 révèle un manque de suivi des débiteurs, en particulier dans le budget annexe du service de maintien à domicile (SMAD), ce qui contribue à la fragilité des ressources de l'établissement.

L'équilibre financier du budget principal est assuré par une subvention de la ville de Poitiers qui croît de façon constante pendant la période sous revue et s'élevait à 9,368 M€ en 2019, bien que sa part relative dans les produits de gestion présente une légère tendance à la baisse. Il en est de même pour les budgets annexes, à l'exception des budgets « forfait soins courants » et « Service de soins infirmiers à domicile » (SSIAD).

Bien que la ville de Poitiers ait renforcé son soutien au CCAS, dans le cadre d'une politique volontariste, la dépendance croissante du CCAS à la subvention d'équilibre communale fait peser des risques importants sur le fonctionnement de la structure et sa capacité future à investir.

La chambre régionale des comptes encourage par conséquent le CCAS à conclure un pacte financier avec la ville de Poitiers.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : mettre en place des mesures de prévention des conflits d'intérêts (*en cours de mise en œuvre*).

Recommandation n° 2 : établir un ordre de priorité entre les délégations de même nature et présentant le même contenu (*en cours de mise en œuvre*).

Recommandation n° 3 : mettre à jour et faire valider par le conseil d'administration les projets d'établissement conformément aux dispositions de l'article L. 311-8 du code de l'action sociale et des familles (CASF) (*non mise en œuvre*).

Recommandation n° 4 : procéder aux évaluations internes et externes des activités et de la qualité des prestations délivrées, conformément à la périodicité réglementaire résultant des articles D. 312-204 et suivants du CASF (*en cours de mise en œuvre*).

Recommandation n° 5 : compléter les conventions avec les associations recevant annuellement plus de 23 000 € en précisant l'objet, les modalités d'attribution et de contrôle de l'utilisation de la subvention, conformément aux exigences de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 (*en cours de mise en œuvre*).

Recommandation n° 6 : faire figurer dans les conventions applicables aux infirmiers libéraux les mentions prévues à l'article D. 312-4 du CASF (*en cours de mise en œuvre*).

Recommandation n° 7 : mettre en ligne les documents d'information budgétaire, conformément aux dispositions de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) (*en cours de mise en œuvre*).

Recommandation n° 8 : mettre en cohérence les imputations comptables des actifs immobilisés et l'inventaire des biens (*en cours de mise en œuvre*).

INTRODUCTION

Procédure

L'examen de la gestion du centre communal d'action sociale (CCAS) de Poitiers à compter du 1^{er} janvier 2013 a été ouvert par lettre du 18 juin 2019 adressée à M. Alain Claeys, président alors en fonctions. Compte tenu de la situation sanitaire, le début des mesures d'instruction a été différé jusqu'en octobre 2020.

La chambre a arrêté ses observations provisoires dans sa séance du 23 juillet 2021, adressées le 26 novembre 2021 à Mme Léonore Moncond'huy, maire de Poitiers et présidente du CCAS qui en a accusé réception le jour même et le 10 décembre 2021.

Mme Léonore Moncond'huy a répondu par courrier reçu au greffe le 21 janvier 2022.

Des extraits ont en outre été adressés aux organismes et personnes concernés.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine a adopté ses observations définitives dans sa séance du 17 mars 2022.

Présentation

Conformément aux dispositions du code de l'action sociale et des familles (CASF) dans son article L. 123-5, le CCAS est chargé d'animer une action générale de prévention et de développement social sur le territoire communal. Par détermination de la loi, il a le statut d'établissement public administratif.

Le CCAS exerce les missions obligatoires définies aux articles L. 123-4 et suivants et L. 264-1 du CASF. Il participe à l'instruction des dossiers de demande d'aide sociale (allocation personnalisée d'autonomie, revenu de solidarité active) et il domicilie les demandeurs qui n'ont pas de domicile stable.

Concernant les missions facultatives, chaque CCAS détermine ses propres modalités d'intervention, sous réserve de respecter trois principes fondamentaux :

- la spécialité territoriale : seules les personnes résidant sur la commune peuvent bénéficier des prestations du CCAS ;
- la spécialité matérielle : les CCAS ne peuvent intervenir que dans le cadre d'actions à caractère social ;
- l'égalité de traitement : toutes les personnes placées dans des situations objectivement identiques ont droit à la même aide.

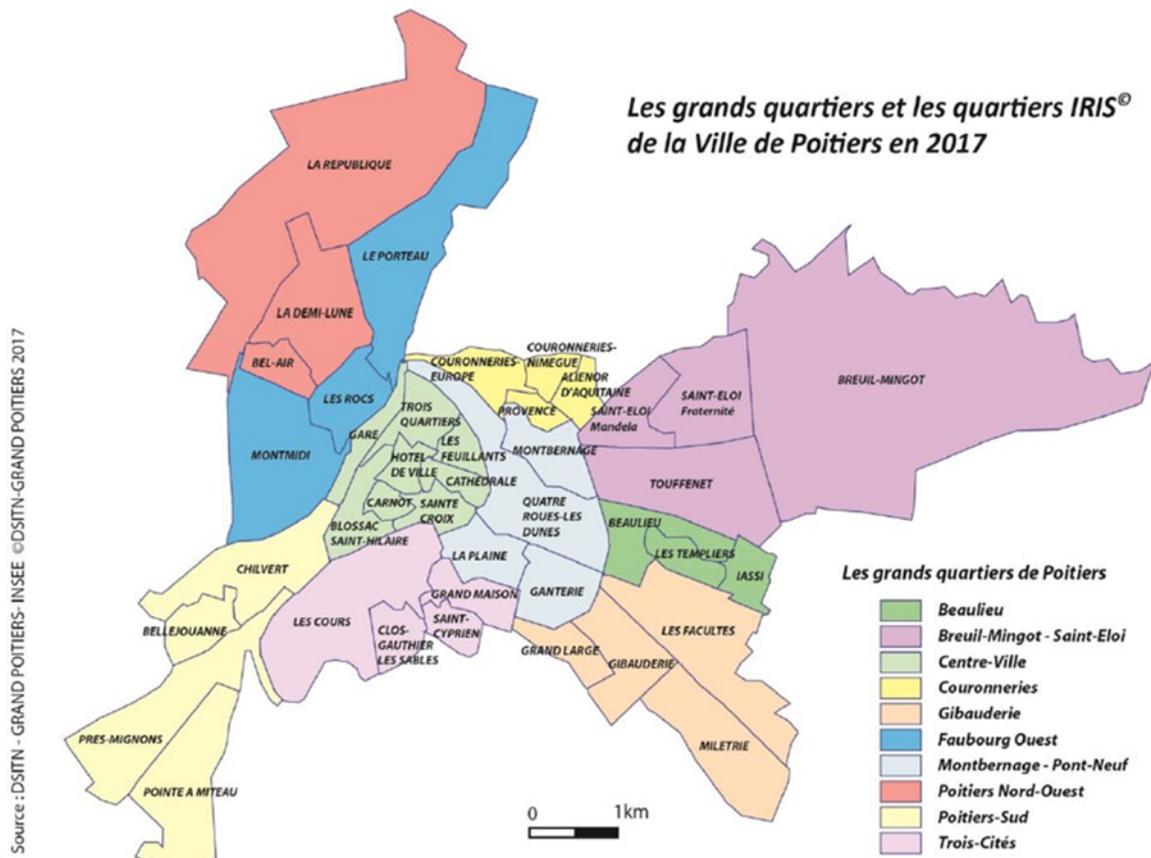
Le CCAS de Poitiers intervient dans trois domaines d'activités :

- l'aide aux personnes âgées et handicapées ;
- l'action sociale et la santé ;
- la petite enfance.

Données socio-démographiques

Le CCAS a défini dix quartiers d'intervention.

Carte n° 1 : Carte de Poitiers



Source : Contrat enfance jeunesse ville de Poitiers Bilan 2013-2016 – Analyse de l'évolution du contexte local

Poitiers comptait 88 665 habitants en 2018 contre 87 427 habitants en 2013 et 89 282 en 2008. L'évolution démographique de la commune témoigne d'une déprise démographique entre 2008 et 2018, accompagnée d'une légère reprise dans les années récentes avec une variation annuelle moyenne de la population de + 0,1 %.

La population poitevine est relativement mobile. En 2017, en effet, 12 % des habitants ne résidaient pas dans la commune un an auparavant. Cela s'explique notamment par l'attractivité du territoire pour les étudiants.

En 2018, les jeunes âgés de 15 à 29 ans représentent 35,8 % de la population totale de Poitiers, tandis que 20,1 % des habitants ont 60 ans ou plus. À titre de comparaison, la part nationale des 15-29 ans est de 18 % et celle des personnes de plus de 60 ans est de 25,6 %.

La part des ménages composés d'une seule personne atteint 59 %, ce taux étant de 36 % au niveau national. Ce sont les seniors qui vivent le plus souvent seuls, plus de la moitié des personnes âgées de 80 ans et plus vivant seules.

Concernant les familles, 8,2 % des ménages sont des familles monoparentales, taux légèrement inférieur à la moyenne nationale (9,6 %) tandis que 11,5 % des ménages sont des couples avec enfant, ce qui est également inférieur à cette moyenne qui est de 25,3 %.

Selon l'observatoire de l'emploi Nouvelle-Aquitaine, qui ne comptabilise que les demandeurs d'emploi inscrits, le taux de chômage pour le bassin d'emploi est de 6 % en avril 2021 contre 8 % au niveau national.

En 2018, le niveau de vie médian de Poitiers est estimé à 1 583 € par mois contre 1 771 € au niveau national. 25 % de la population pictave vit en dessous du seuil de pauvreté, contre 14,6 % de la population nationale métropolitaine. Ce taux atteint près de 42 % pour les moins de 30 ans puis diminue progressivement avec les tranches d'âge. Le taux de pauvreté en 2018 pour la tranche d'âge 60-74 ans est de 15 % et de 8 % pour les personnes de 75 ans et plus.

Il apparaît que la population de Poitiers est une population relativement jeune. Néanmoins, la part des ménages avec enfant est inférieure à la moyenne nationale et présente une tendance constante à la baisse depuis 2008. La population comporte une majorité de personnes isolées, notamment parmi les personnes âgées. Enfin, le faible niveau du revenu moyen accroît la demande d'accompagnement social. Cependant, ces données, pour l'essentiel antérieures à la crise sanitaire, demandent à être actualisées.

Suites des recommandations

Les suites données par le CCAS de Poitiers aux 11 recommandations, émises dans le précédent rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes du 30 juin 2015, ont été examinées. La recommandation relative au respect du cadre juridique des mises à disposition de personnel n'a pas été mise en œuvre par l'ordonnateur sur la période contrôlée.

Dans la période 2014-2019, le CCAS a bénéficié de deux mises à disposition entrantes : un agent mis à disposition par le CHU de Poitiers et un agent mis à disposition par la ville de Poitiers tandis que le CCAS a accordé treize mises à disposition de personnels titulaires dont neuf au profit de l'association Audacia, anciennement dénommée Entraide Sociale Poitevine.

La réglementation prévoit que la mise à disposition est prononcée par arrêté de l'autorité territoriale investie du pouvoir de nomination, après accord de l'agent et de l'organisme d'accueil et après information de l'assemblée délibérante.

Or, l'information préalable de l'organe délibérant n'est pas systématique ou fait référence à une délibération générale du CCAS du 30 septembre 2011 qui ne peut être assimilée à l'information préalable prescrite.

De même, l'avis de la commission administrative paritaire (CAP) n'est pas systématiquement sollicité préalablement à la mise à disposition de l'agent. Seul cinq mises à disposition sortantes ont fait l'objet d'un avis de la CAP. L'accord écrit d'un agent mis à disposition n'a pas été sollicité.

Enfin, l'étude des arrêtés prononçant les mises à disposition et les conventions de mise à disposition sur la période 2014 à 2019 montrent que ces documents sont dans la quasi-totalité des cas signés, notifiés à l'agent et transmis au représentant de l'État après leur date d'effet, contrairement au principe de non-rétroactivité des actes administratifs.

À titre d'exemple, une agente a été mise à disposition de l'association Audacia du 28 août 2015 au 27 août 2018. La convention de mise à disposition entre le CCAS et l'association a été signée le 24 août 2015 et transmise en préfecture le 15 janvier 2016. L'arrêté de mise à disposition de l'agente a été signé par la vice-présidente du CCAS de Poitiers le 17 septembre 2015 et transmis en préfecture le 28 octobre 2015 avant d'être notifié le 9 novembre 2015.

Par ailleurs, un agent a été mis à disposition du CHU de Poitiers à mi-temps du 1^{er} mars au 30 avril 2017 puis détaché à compter du 1^{er} mai 2017. La notification de l'arrêté est intervenue le 27 août 2017.

En outre, le CCAS a remboursé au CHU de Poitiers la valorisation financière de 39 jours du compte épargne-temps de cet agent. Le remboursement est intervenu sans délibération et sans la convention requise par l'article 11 du décret n° 2004-878 du 26 août 2004, entre le CHU et le CCAS sur la base d'un avis des sommes à payer du CHU et des documents relatifs à la mise à disposition.

La chambre régionale des comptes prend acte de la mise en place des conventions, soumises à délibération préalable, relatives au transfert du compte épargne-temps.

1 GOUVERNANCE ET ORGANISATION

1.1 Les organes d'administration

Le CCAS de Poitiers est un établissement public administratif communal dont les règles de fonctionnement sont fixées par le CASF et le règlement intérieur, document obligatoire établi par le conseil d'administration de l'établissement conformément à l'article R. 123-19 du CASF.

Au cours de la période sous contrôle, le conseil d'administration a adopté deux règlements intérieurs, l'un du 26 septembre 2014, l'autre du 4 novembre 2020. Les deux règlements intérieurs, qui diffèrent assez peu, reprennent, pour l'essentiel, les règles édictées aux articles L. 123-4 à L. 123-9 du CASF.

En application du CASF¹, le conseil d'administration du CCAS est présidé par le maire. Le conseil d'administration comprend en nombre égal, au maximum huit membres élus en son sein par le conseil municipal et huit membres nommés par le maire parmi les personnes non membres du conseil municipal. Les membres nommés comprennent obligatoirement un représentant des associations familiales (sur proposition de l'Union départementale des associations familiales – UDAF), un représentant des associations de retraités et de personnes âgées, un représentant des associations de personnes handicapées et un représentant d'associations qui œuvrent dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre les exclusions.

¹ Art. L. 123-6, R. 123-7, R. 123-8 et R. 123-11 du CASF.

D'avril 2017 à novembre 2020, le conseil d'administration siège avec seize membres en exercice, une des personnalités qualifiées étant devenue conseiller municipal et ne pouvant plus siéger. L'ordonnateur précise que le CCAS a sollicité différentes associations pour le remplacer au sein du conseil d'administration mais qu'aucun de ces contacts n'a abouti.

L'article R. 123-16 du CASF repris par l'article 24 du règlement intérieur dispose que : « *Le conseil d'administration se réunit au moins une fois par trimestre* ». Cette obligation est respectée.

On observe quatre délibérations² dans lesquelles un membre du conseil d'administration, s'est prononcé lors de l'attribution d'une subvention à l'association qu'il présidait, pour des projets d'animation au profit des personnes âgées.

Selon l'article L. 2131-11 du CGCT, rendu applicable aux CCAS en vertu de l'article L. 2131-12 du CGCT, « *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* ».

L'illégalité d'une délibération du fait d'un conseiller intéressé suppose que la participation de l'intéressé, soit à la préparation, soit au vote, ait eu un impact déterminant sur le sens de la décision pour que le juge administratif en tire comme conséquence l'annulation de l'acte en cause³. La seule participation d'un élu à des travaux préparatoires peut être de nature à influencer le résultat du vote⁴.

Par conséquent, la participation en qualité d'administrateur du CCAS de la présidente d'une association à la délibération attribuant à cette dernière des fonds et avantages constitue un risque juridique sérieux.

Recommandation n° 1 : mettre en place des mesures de prévention des conflits d'intérêts.

L'ordonnateur mentionne dans sa réponse que « *le CCAS prend des mesures spécifiques afin d'éviter que les membres du Conseil d'administration puissent prendre part au vote d'une délibération pour laquelle ils auraient un intérêt direct ou indirect. Ainsi au lendemain du renouvellement des membres du Conseil d'administration du CCAS, un recensement des différentes représentations a été réalisé auprès des représentants du Conseil municipal. Par ailleurs la mention selon laquelle l'administrateur ne prend pas part au vote lorsqu'il a un lien avec la délibération est systématiquement stipulée (...) dans le rapport. Cependant il est pris note qu'il convient de demander aux administrateurs de se retirer au moment où la question est abordée et que la mention soit inscrite sur la délibération. Le CCAS sera vigilant sur ce point à l'avenir.* »

La chambre régionale des comptes prend acte de cette réponse.

² Il s'agit de celles du 19 mai 2016 pour les résidences autonomie, du même jour pour la mise à disposition d'un agent du CCAS, ainsi que du 17 avril 2017 et du 13 avril 2018.

³ Conseil d'État, 26 février 1982, Asso Renaissance d'Uzès.

⁴ Conseil d'État, 16 décembre 1984, commune d'Oullins, n° 145370 ; Conseil d'État, 30 décembre 2002, n° 229099 ; Conseil d'État, 21 novembre 2012, n° 334726 commune de Vaux-sur-Vienne.

1.2 Les délégations

1.2.1 Le cadre juridique des délégations

L'article R. 123-21 du CASF dispose que : « *le conseil d'administration peut donner délégation de pouvoirs à son président ou à son vice-président dans les matières suivantes :*

- 1° Attribution des prestations dans des conditions définies par le conseil d'administration ;*
- 2° Préparation, passation, exécution et règlement des marchés de travaux, de fournitures et de services passés selon la procédure adaptée prévue à l'article 26 du code des marchés publics ;*
- 3° Conclusion et révision des contrats de louage de choses pour une durée n'excédant pas douze ans ;*
- 4° Conclusion de contrats d'assurance ;*
- 5° Création des régies comptables nécessaires au fonctionnement du centre d'action sociale et des services qu'il gère ;*
- 6° Fixation des rémunérations et règlement des frais et honoraires des avocats, notaires, avoués, huissiers de justice et experts ;*
- 7° Exercice au nom du centre d'action sociale des actions en justice ou défense du centre dans les actions intentées contre lui, dans les cas définis par le conseil d'administration ;*
- 8° Délivrance, refus de délivrance et résiliation des élections de domicile mentionnées à l'article L. 264-2 ».*

L'article R. 123-23 du CASF dispose que : « *le président du conseil d'administration (...) peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer une partie de ses fonctions ou sa signature au vice-président et au directeur ».*

Concernant la période 2014-2020, le conseil d'administration a, par délibération n° 2013-174 du 28 avril 2014, délégué au président l'ensemble des compétences prévues par l'article R. 123-21 du CASF. Il a en outre autorisé le principe de la délégation de fonctions et de signature à la vice-présidente, en son absence et à la directrice.

Il a, par délibération n° 2014-008 du même jour, autorisé le président à :

- déléguer sa signature pour l'ensemble des documents liés à l'activité du CCAS à la vice-présidente et à la directrice ;
- désigner des ordonnateurs secondaires (vice-président, directeur général et suppléants administrateurs, adjoint au directeur général) ;
- autoriser le président et la vice-présidente à déléguer leur signature dans les domaines qui leur ont été délégués par le conseil d'administration à un signataire secondaire – la directrice générale et à un signataire suppléant – adjoint au directeur général.

Concernant la période en cours, le conseil d'administration a, par délibération n° 2020-0084 du 22 juillet 2020, délégué à la présidente l'ensemble des compétences prévues par l'article R. 123-21 du CASF. Il l'a en outre autorisée à déléguer sa signature.

1.2.2 Les délégations de fonctions

Concernant la période 2014-2015, les délégations initiales de 2014 ont été révisées en 2016 et 2017.

A été produite la délégation de fonctions du président de 2016 à la directrice générale pour le représenter en conseil de discipline.

A également été produite la délégation de fonctions de 2017 du président à la directrice portant sur les ressources humaines, notamment le recrutement, le licenciement et la mise en œuvre de la procédure disciplinaire. La délégation de fonctions de 2017 à la vice-présidente attribuée à celle-ci une délégation sur le même périmètre.

Il en résulte que la vice-présidente et la directrice générale disposaient de la même délégation de fonctions. Or, deux délégations concurrentes ne sont valables que si les arrêtés instaurent une priorité entre les deux. La jurisprudence administrative⁵ n'admet une délégation de fonctions pour une même matière à deux délégataires que si l'arrêté de délégation précise l'ordre de priorité des intéressés, le second ne pouvant agir qu'en cas d'absence ou d'empêchement du premier. Un arrêté qui ne permet pas d'identifier, à un moment donné et pour une catégorie déterminée d'actes, le titulaire de la délégation est donc irrégulier.

Concernant la période en cours, deux délégations de fonctions de la présidente à la directrice générale ont été produites. La première délègue la fonction ressources humaines, notamment recrutement, licenciement et mise en œuvre de la procédure disciplinaire. La seconde lui délègue en outre : « *Finances : signature des bordereaux financiers, titres et certificats administratifs et d'une façon générale toute pièce comptable* ». Il apparaît que cette délégation de fonction est en réalité une délégation de signature.

A également été produite la délégation de la présidente à la vice-présidente portant sur les fonctions suivantes :

- Ressources humaines : notamment recrutement, licenciement et mise en œuvre de la procédure disciplinaire ;
- Finances : signature des bordereaux financiers, titres et certificats administratifs et d'une façon générale toute pièce comptable.

Il en résulte que la vice-présidente et la directrice générale exercent de façon concurrente la même délégation, sans ordre de priorité.

1.2.3 Les délégations de signature

Ont été produites pour la période 2014-2020 les délégations de 2015 et 2017 par lesquelles le président délègue sa signature à la directrice générale pour :

- les pièces relatives aux compétences cédées par le conseil d'administration au président ;
- tous les actes de formalités administratives (l'arrêté de 2017 précise : notamment arrêtés, contrats ou conventions, octroi d'aides, courriers) ;

⁵ 3 CAA Bordeaux, 28 mai 2002, n° 98BX00268, M. Carrière ; CAA Nantes, 26 décembre 2002, 01NT02068. TA de Nantes, 11 mai 1988, Gauduchon, Lebon p.657.

- tous les actes relatifs au traitement de données à caractère personnel.

A également été produite la délégation de signature de 2015 et 2017 du président à la vice-présidente pour :

- les pièces relatives aux compétences cédées par le conseil d'administration au président ;
- tous les actes de formalités administratives (précisés de la même manière par l'arrêté de 2017).

Il en résulte que la vice-présidente et la directrice générale disposaient de la même délégation de signature pour les mêmes actes.

Il convient de souligner que le 13 mars 2020, le conseil d'administration a délégué les pouvoirs précédemment attribués au président à la vice-présidente jusqu'aux élections municipales. Le 16 mars 2020, la vice-présidente du CCAS a donc donné délégation de signature à la directrice générale pour :

- les pièces relatives aux compétences cédées par le conseil d'administration à la vice-présidente ;
- tous les actes de formalités administratives (notamment arrêtés, contrats ou conventions, octroi d'aides, courriers).

Concernant la période en cours, ont été produites deux délégations de la présidente à la directrice générale. La première comme la seconde portent sur tous les actes de formalités administratives, notamment les arrêtés, contrats ou conventions, octroi d'aides et courriers.

A également été produite une délégation de signature de la présidente à la vice-présidente qui porte sur les mêmes actes.

Le CCAS n'a produit, à bon droit, aucun arrêté attribuant une délégation de signature à une autre personne. Toutefois, dans la convention d'aide sociale de 2016 concernant l'Ehpad Marguerite Le Tillier, le directeur est désigné comme signataire. La convention est néanmoins signée par la vice-présidente.

Recommandation n° 2 : établir un ordre de priorité entre les délégations de même nature et présentant le même contenu.

Elle prend acte de la réponse de l'ordonnatrice mentionnant que ces arrêtés de délégation seront modifiés dans les meilleurs délais afin de déterminer des ordres de priorité dans l'exercice des délégations.

1.3 Les documents stratégiques

1.3.1 L'analyse des besoins sociaux (ABS)

Jusqu'en juin 2016, en application des dispositions de l'article R. 123-1 du CASF, le CCAS était tenu de réaliser chaque année une analyse des besoins sociaux de l'ensemble de la population relevant de son champ de compétence.

Depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2016-824 du 21 juin 2016 relatif aux missions des centres communaux et intercommunaux d'action sociale modifiant l'article R. 123-1 du CASF, l'analyse des besoins sociaux doit faire l'objet d'un rapport présenté au conseil d'administration au cours de l'année civile qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux. Pour le CCAS de Poitiers, cette obligation s'applique à l'année 2021.

Les années suivantes, des analyses complémentaires, notamment thématiques, pourront être présentées au conseil d'administration lors du débat sur les orientations budgétaires ou, à défaut, lors du vote du budget.

Une analyse des besoins sociaux a été réalisée au cours de l'année 2015 et présentée au conseil d'administration en mars 2016. Elle n'a pas été actualisée depuis. Or, les chiffres utilisés pour le diagnostic de l'ABS sont ceux de 2011.

Les points essentiels du diagnostic sont :

- pour la petite enfance, l'importance des familles monoparentales (39 % des ménages avec enfants), majoritairement en dessous du seuil de pauvreté ;
- pour les personnes âgées, une progression importante de leur nombre et de l'âge moyen sur la période allant jusqu'à 2020 ;
- pour l'aide sociale, un revenu médian inférieur à celui national, 23 % de la population en dessous du seuil de pauvreté et 12 % des ménages bénéficiant du revenu de solidarité active (RSA).

Les objectifs adoptés en conséquence concernent l'adaptation des structures d'accueil des enfants, l'accompagnement des aidants non professionnels pour les personnes âgées et handicapées et la réduction du non recours aux droits des bénéficiaires potentiels de l'aide sociale.

L'ABS a donné lieu à un plan d'action adopté en 2018, actualisant le projet stratégique de juin 2015, expression du projet politique.

Par ailleurs, un diagnostic santé se référant à des chiffres de 2016 au titre de la coordination du contrat local de santé ainsi qu'une analyse en vue du contrat enfance jeunesse se référant à des chiffres de 2013 ont été réalisés après l'ABS.

Sans méconnaître la charge des actualisations ni la difficulté à faire évoluer le plan d'action pluriannuel qui en découle, la chambre régionale des comptes s'interroge sur l'opérationnalité d'une ABS dont les chiffres sont aussi anciens.

Dans sa réponse, l'ordonnatrice mentionne que les directions du CCAS disposent de données plus récentes permettant de prendre en compte les évolutions mais concède que cela mériterait sans aucun doute une démarche plus structurée pour permettre aux partenaires et aux instances du CCAS de partager les constats et de réexaminer la feuille de route issue de l'ABS.

La chambre régionale des comptes rappelle par conséquent, d'une part, la nécessité de partager avec le conseil d'administration les évolutions connues de l'administration et, d'autre part, le nécessaire respect de l'exigence réglementaire que constitue la présentation de l'ABS au conseil d'administration dans l'année qui suit le renouvellement des conseils municipaux.

1.3.2 Les projets d'établissement ou de service

L'article L. 311-8 du CASF prévoit que : « Pour chaque établissement ou service social ou médico-social, il est élaboré un projet d'établissement ou de service, qui définit ses objectifs, notamment en matière de coordination, de coopération et d'évaluation des activités et de la qualité des prestations, ainsi que ses modalités d'organisation et de fonctionnement [...] Ce projet est établi pour une durée maximale de cinq ans après consultation du conseil de la vie sociale ou, le cas échéant, après mise en œuvre d'une autre forme de participation ».

Le projet de service est un préalable à la contractualisation.

Il résulte de réflexions internes et prend en compte l'avis des usagers ainsi que les conventions passées avec les partenaires. Il est soumis à la validation du conseil d'administration de l'établissement concerné et est pris en compte lors de l'évaluation de ses activités et de la qualité des prestations qu'il délivre.

Tableau n° 1 : Les projets de service ou d'établissement et les évaluations

<i>Établissement ou service</i>	Projet d'établissement ou de service	Évaluation interne	Évaluation externe
<i>Service de soins infirmiers à domicile (SSIAD)</i>	2014-2019 2019-2024	2013	2014
<i>Service de maintien à domicile (SMAD)</i>	2018-2023	2018	2019
<i>Action sociale - Santé</i>	2016	SO	SO
<i>Relais Georges Charbonnier</i>	2019-2014	SO	SO
<i>Résidences autonomie É. Augustin, ML Troubat et M. Noël</i>	2014-2018 (CA du 4 juil. 2014)	2012	2014
<i>Résidence autonomie René Crozet</i>	En cours	2013	2014
<i>Ehpad René. Crozet</i>	2017 non validé	2020	Autorisation de report
<i>Ehpad Marguerite Le Tillier</i>	2016 non validé	2020	Autorisation de report
<i>Petite enfance</i>	2018	SO	SO

Source : projets de service, évaluations internes et externes, compte rendu du conseil d'administration

Concernant la résidence autonomie René Crozet, seul le projet d'établissement en cours de rédaction a été communiqué dans sa version 2020. L'évaluation externe de 2014 s'est donc appuyée sur une enquête de satisfaction de 2013 réalisée auprès des résidents.

Concernant les deux Ehpad, les documents fournis sont des documents de travail. Selon l'ordonnatrice, les changements successifs de directeur ont freiné les processus de finalisation. La nouvelle responsable de pôle est chargée de mettre à jour l'ensemble des documents institutionnels des deux structures et notamment de reconstruire les projets d'établissement.

Par ailleurs, la loi du 2 janvier 2002 prévoit que les établissements et services sociaux et médicaux-sociaux doivent être évalués en interne tous les cinq ans et en externe tous les sept ans

(articles L. 312-8 et D. 312-204 et suivants du CASF). La chambre relève que les évaluations ne respectent pas cette périodicité.

Elle prend acte des reports relatifs à l'évaluation externe de l'Ehpad Marguerite Le Tillier, ce qui induit celui de l'Ehpad René Crozet, accordés par l'ARS.

Recommandation n° 3 : mettre à jour et faire valider par le conseil d'administration les projets d'établissement conformément aux dispositions de l'article L. 311-8 du CASF.

Recommandation n° 4 : procéder aux évaluations internes et externes des activités et de la qualité des prestations délivrées, conformément à la périodicité réglementaire résultant des articles D. 312-204 et suivants du CASF.

1.3.3 La contractualisation

1.3.3.1 Les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM)

En application de l'article L. 313-11, « *des contrats pluriannuels peuvent être conclus entre les personnes physiques et morales gestionnaires d'établissements et services et la ou les autorités chargées de la tarification et, le cas échéant, les organismes de protection sociale, afin notamment de permettre la réalisation des objectifs retenus par le schéma d'organisation sociale et médico-sociale ou le plan dont ils relèvent, la mise en œuvre du projet d'établissement ou de service ou de la coopération des actions sociales et médico-sociales* ».

Les CPOM ont été mis en place par la loi n° 2016-1827 du 23 décembre 2016. Ils sont obligatoires dès 2017 pour les Ehpad.

Tableau n° 2 : Les CPOM en vigueur

<i>CPOM</i>	signé le	avec
<i>SSIAD</i>	En cours	ARS Nouvelle-Aquitaine
<i>SMAD 2018-2020</i>	28 septembre 2018	Département de la Vienne
<i>Ehpad René Crozet et Marguerite Le Tillier 2018-2022</i>	23 octobre 2018	ARS Nouvelle-Aquitaine Département de la Vienne
<i>Résidence Autonomie Édith Augustin 2016-2020</i>	8 décembre 2016	Département de la Vienne
<i>Résidence Autonomie Marie Louise Troubat 2016-2020</i>	8 décembre 2016	Département de la Vienne ARS Nouvelle-Aquitaine
<i>Résidence Autonomie Marie Noël 2016-2020</i>	8 décembre 2016	Département de la Vienne ARS Nouvelle-Aquitaine
<i>Résidence Autonomie René Crozet 2016-2020</i>	8 décembre 2016	Département de la Vienne ARS Nouvelle-Aquitaine
<i>Relais Georges Charbonnier et veille de rue 2018-2020</i>	12 juillet 2018	ARS Nouvelle-Aquitaine

Source : Les CPOM

Les CPOM impliquent une programmation pluriannuelle autour d'objectifs. C'est ainsi que le CPOM des Ehpad donne lieu à seize fiches actions telles que « *mettre en place un plan d'amélioration continue de la qualité* » ou « *augmenter le taux d'occupation de l'accueil de jour* ».

Des CPOM ont également été conclus avec les résidences autonomes. Les concernant, les objectifs formalisés restent généraux.

1.3.3.2 Le contrat local santé

Le contrat local de santé (CLS) a été institué par la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires. Il constitue une déclinaison opérationnelle, à l'échelle d'un territoire donné (ville, intercommunalité, etc.), du projet régional de santé établi par l'ARS. Ce contrat a pour principal objectif de réduire les inégalités territoriales et sociales en la matière, en encourageant la coordination des actions engagées localement.

En 2011, le CCAS s'est positionné comme porteur du contrat local de santé 2013-2016 : celui-ci a été prorogé jusqu'au 15 décembre 2017.

Le CLS 2019-2022 s'articule avec le projet régional de santé Nouvelle-Aquitaine 2018-2028 et le plan régional santé environnement Nouvelle-Aquitaine 2017-2021. Les objectifs prioritaires de santé traités dans ce contrat se déclinent en cinq axes stratégiques :

- Axe 1 : les maladies chroniques : suivi médical et adaptation des habitudes de vie ;
- Axe 2 : les comportements de santé ;
- Axe 3 : la santé mentale ;
- Axe 4 : la promotion de la santé environnementale ;
- Axe 5 : l'égalité devant la santé.

Le contrat pluriannuel signé entre l'ARS et le CCAS pour les années 2019-2022, modifié par avenant n° 1 du 22 avril 2020, prévoit une contribution financière de l'ARS pour la coordination du CLS à hauteur de 75 000 €, soit 19,9 % du coût du projet.

1.4 Le système d'information

La direction des systèmes d'information – technique numérique (DSITN) relève de Grand-Poitiers et est mutualisée avec la ville et le CCAS.

1.4.1 La stratégie

L'ordonnateur n'a pu produire le schéma directeur des systèmes d'information (SDSI). Il a produit les projets issus du schéma directeur dans sa mise à jour 2015-2020 ainsi que le chiffrage de la feuille de route « transition numérique » présentée au comité d'orientation stratégique des systèmes d'information (COSSI) du 19 juin 2015. Les documents produits ne comportent aucun diagnostic, ni éléments techniques.

La ville de Poitiers et la communauté d'agglomération de Poitiers ont élaboré en 2009 leur schéma directeur des systèmes d'information (SDSI). Selon l'ordonnateur, les activités du CCAS de Poitiers n'étaient pas dans le périmètre de l'étude.

En 2014, la DSITN a été mandatée pour la mise à jour du schéma directeur pour la période 2015-2020. Parmi les 50 agents participant à des ateliers d'expression de besoin, aucun agent du CCAS n'était convié.

La mise à jour s'est traduite par la définition de principes directeurs tant en termes d'enjeux que de programmes de transformation des missions de chacune des collectivités. Elle a donné lieu à une feuille de route sous la forme d'une programmation pluriannuelle d'investissements. La présentation de la mise à jour 2015-2020 affiche 23 plans d'action, pour la plupart transversaux, tels que le portail citoyen, le système décisionnel ou le chiffrement des données sensibles. Les investissements relatifs au CCAS y sont évalués à 97 500 € sur un total de 1 185 500 € affectés à l'ensemble ville de Poitiers - Grand-Poitiers - CCAS. Durant cette période, seules les nouvelles demandes alignées avec les principes directeurs étaient éligibles.

Les arbitrages budgétaires des demandes relevant des évolutions du système d'information se déroulent lors d'un comité de direction spécialement dédié qui se tient durant la période des arbitrages techniques.

Sur la période contrôlée, le CCAS ne participe pas au COSSI⁶. Il a connaissance du schéma directeur uniquement à travers le comité de direction. La chambre régionale des comptes prend acte de la relance de la gouvernance de la stratégie informatique au cours de l'année 2021 et de la participation de la directrice du CCAS à une réunion du COSSI organisée en décembre 2021.

La proposition de méthode de mise à jour de la prochaine feuille de route de transformation numérique 2021-2026 est en cours d'arbitrage par la direction générale des services. Cette feuille de route 2021-2026 se réfère au SDSI⁷ mis à jour en 2014 dont le cadre d'analyse est vraisemblablement obsolète. En outre, les missions de service public identifiées comprennent les secteurs action sociale - santé et enfance-jeunesse mais n'identifient pas le secteur personnes âgées ou handicapées.

En dépit d'un chef de projet dédié aux projets du CCAS au sein de la DSITN, il résulte de ce qui précède que le CCAS est peu pris en compte et peu associé à la définition des orientations du système d'information.

1.4.2 Les usages

Le CCAS a produit un schéma approximatif des applications complété par un tableau descriptif, lui-même ajusté au vu des entretiens. Considérant les réponses parfois discordantes entre la DSITN et le CCAS, il est difficile d'avoir une vue d'ensemble complète et précise du système d'information.

On observe l'utilisation de deux logiciels de télémedecine, l'un, Covalia, mis à disposition par le CHU, l'autre, Nomadeec, mis en place par le CCAS au titre d'une expérimentation, sur un appel à projets dont il était le coordonnateur.

⁶ COSSI : comité d'orientation stratégique des systèmes d'information.

⁷ SDSI : schéma directeur des systèmes d'information

Le CCAS héberge la quasi-totalité de ses applications et données.

Tableau n° 3 : Applications hébergées par un tiers

Prestataire	Logiciel	Objet contrat	Certifications
TERANGA	NetSoins	Hébergement de données de santé	Attestation agrément Cloud Santé NetPlus
	NetFactu	Hébergement de données de santé	
EXELUS	Nomadeec	Hébergement de données de santé	Attestation agrément AZNETWORK Norme ISO/IEC 27001 : 2013 Validité 22-04-2022

Source : CCAS

Aucune application n'est accessible aux usagers.

Le système est peu intégré. L'ordonnateur admet que sans traitement automatisé des incohérences, les différentes bases peuvent contenir des données discordantes. Les données de santé font toutefois l'objet d'un contrôle manuel de cohérence.

Le CCAS n'est pas en possession d'état d'activité ou de « reporting » de sécurité, des incidents ou des taux de performance du système. Par ailleurs, il n'y a pas eu d'enquête utilisateur.

Le recensement des données pouvant être archivées n'a pas encore été mis en œuvre. Le CCAS a signé le 29 juin 2018 avec Grand-Poitiers une convention d'adhésion au système d'archivage électronique mutualisé avec la région Nouvelle-Aquitaine et le département de la Vienne. Le système est en cours de déploiement. Ce système d'archivage électronique permettra au CCAS de pouvoir archiver ses données en respectant la réglementation des archives publiques et en garantissant la sécurité des données (calcul d'intégrité des fichiers, réplication des serveurs sur deux sites distants de plus de 100 km).

La chambre régionale des comptes s'interroge sur les conditions du dialogue entre le pilote et l'utilisateur des systèmes du CCAS et invite celui-ci à conclure un contrat de service avec la DSITN afin de formaliser le contenu du service rendu.

1.4.3 Les échanges de données

Le CCAS a conclu plusieurs conventions d'échanges de données.

Il apparaît que certains fichiers échangés à des fins statistiques contiennent des données personnelles telles que l'adresse complète d'un bénéficiaire, donnée suffisante pour l'identifier. Si le traitement respecte le secret statistique, le fichier reste, en lui-même, un élément sensible et sa circulation devrait faire l'objet d'une attention particulière en matière de sécurité.

Seuls les transferts suivants font l'objet d'échanges sécurisés :

- transfert de flux ORMC pour le recouvrement financier des prestations diverses via la passerelle DGFIP ;
- transfert de factures sur la plateforme sécurisée de la DGFIP « Escale » pour la petite enfance ;

- transfert sécurisé des données de santé de Nomadec vers le SAMU ;

En dépit des conventions, les échanges de données sont limités et insuffisamment sécurisés.

1.4.4 La sécurité

La DSITN dispose d'une responsable sécurité des systèmes d'information (RSSI) rattachée à la direction générale des services.

Toutefois, il n'existe pas de cartographie des risques et l'ordonnateur n'a pu produire une politique de sécurité formalisée.

La charte informatique, élaborée en 2013, contient néanmoins des conseils aux utilisateurs en la matière. Il existe également une procédure d'information en cas d'incident de sécurité sur le système d'information du CCAS donnant lieu à information des ministères sociaux.

Diverses mesures de sécurité sont en vigueur :

- le *Bluetooth* n'est pas autorisé suite aux recommandations de l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI) ;
- le *Wifi*, restreint aux agents de la collectivité, est sécurisé ;
- les mots de passe sont complexes ;
- la connexion à distance par des outils nomades est réalisée par un tunnel sécurisé.

La DSITN n'a pu produire de plan de continuation d'activité. Selon l'ordonnateur, des tests de vérification de restauration des sauvegardes sont cependant menés chaque année.

L'activation et la désactivation des comptes sur la messagerie procèdent d'une automatisation quotidienne par extraction de l'outil de gestion des ressources humaines à partir de la mise à jour de l'organigramme. Pour ces opérations concernant l'accès aux applications métiers, la demande est faite par le service à la DSITN. Celle-ci ne procède pas à une revue régulière des comptes utilisateurs et peut donc ignorer des changements de mission d'un agent.

Il n'existe pas de contrôle automatisé permettant de détecter les accès ou usages inappropriés. Chaque modification apportée à la base de données fait néanmoins l'objet d'un suivi pour les seules applications financières ainsi que pour Madweb et Domatel. Pour toutes les applications, les logs sont sauvegardés pendant un an.

L'ensemble des applications est accessible via des profils qui définissent de façon fine les droits des utilisateurs. À chaque profil correspond un niveau d'habilitation pour consulter, modifier ou supprimer des éléments. Pour certaines applications, telles que CCASweb (aide sociale) ou NetSoins, chaque modification fait l'objet d'un marquage avec le nom de l'utilisateur auteur des modifications, de la date et de l'heure.

Le niveau des habilitations est attribué par la direction du service en conformité avec l'arborescence et l'organigramme des profils. De même que pour les création et suppression des comptes utilisateurs, la procédure n'est pas formalisée.

Le système d'information dispose de nombreuses adresses génériques dont l'utilisateur ne peut être tracé. À titre d'exemple, à la suite de difficultés dans le logiciel NetSoins, la DSITN a généré elle-même des centaines de factures sous le nom d'utilisateur SSIT. La chambre

régionale des comptes invite l'ordonnateur à renoncer à l'usage des adresses génériques dans les outils métiers comme pour les adresses de courriel recueillant des données sensibles.

Un audit sécurité a été réalisé en 2016. Il s'agissait d'un test d'intrusion à l'issue duquel un plan d'action a été mis en œuvre pour les applications relatives au maintien à domicile. La politique de gestion des mots de passe a en outre été renforcée.

Le CCAS n'a pas, à ce jour, fait l'objet d'attaque informatique. Toutefois, la chambre régionale des comptes invite l'ordonnateur à établir une cartographie des risques et à programmer des audits sécurité réguliers du système d'information.

La chambre régionale des comptes prend acte de l'intention de Grand-Poitiers communauté urbaine d'améliorer la sécurité des systèmes d'information.

1.4.5 La protection des données

Le CCAS dispose d'un délégué à la protection des données (DPO) relevant de la direction mutualisée des affaires juridiques et régulièrement déclaré auprès de la CNIL. La collectivité utilise un logiciel dédié à la protection des données qui recense tous les traitements de données à caractère personnel réalisés par le CCAS. Le contrôle sur place a permis de consulter le registre des traitements et de constater que l'impact des traitements était pris en compte.

Le consentement des personnes à l'utilisation de leurs données personnelles, y compris leur image, est tracé dans NetSoins. Les droits d'accès au dossier et les mesures de protection des données sont mentionnés dans les contrats de séjour ainsi que dans le règlement d'aide sociale.

Des actions de formation et sensibilisation des agents et des élus ont été dispensées.

Enfin, il existe une procédure de gestion des violations de données à caractère personnel en application du règlement général sur la protection des données n° 2016/679 (RGPD).

Il convient de rappeler que le RGPD, règlement communautaire d'application directe en France et complété par la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 et le décret n° 2018-687 du 1^{er} août 2018, ne vise pas uniquement les traitements informatisés mais de manière plus générale « *toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable* », quel qu'en soit le support. Cela concerne dès lors également l'ensemble des dossiers papier, qui peuvent comporter des données nominatives privées.

L'application systématique des principes généraux du RGPD à la tenue des dossiers papier, à défaut de leur intégration dans les bases de données informatisées, permettrait de contribuer à la qualité de leur contenu et de leur usage et, notamment, de savoir à tout moment de quelles données les services disposent et à quelles fins, où elles se trouvent, comment elles sont gérées et sécurisées, ou de tracer et conserver l'accès aux données papier par une journalisation des consultations.

2 RELATIONS DU CCAS AVEC SON ENVIRONNEMENT

2.1 Relations avec la ville de Poitiers

Une convention cadre a été signée le 10 décembre 2015 entre la ville de Poitiers et le CCAS applicable à compter du 1^{er} janvier 2016 pour une durée de quatre ans. Cette convention régit les modalités des concours et moyens apportés par la ville pour participer au bon fonctionnement du CCAS et en premier lieu l'apport des fonctions support.

Cette convention formalise la subvention d'équilibre versée au CCAS ainsi que les autres subventions de la ville, affectées à des actions particulières telles que le poste de conseiller technique social-santé ou la contribution au dispositif RSA.

La ville de Poitiers participe, le cas échéant, aux investissements du CCAS. Ces aides font l'objet d'une convention spécifique. Sur la période contrôlée, la ville de Poitiers, par convention signée le 19 octobre 2015, a ainsi participé à hauteur de 150 000 € au financement de l'équipement de l'Ehpad Marguerite Le Tillier.

Tableau n° 4 : Subventions de la ville de Poitiers

<i>Objet</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Équilibre</i>	8 141 242	8 304 067	8 387 108	8 554 850	8 726 971	9 087 417
<i>Investissements</i>	-	100 000	50 000	-	-	-
<i>Autres</i>	263 350	259 623	261 685	303 026	270 135	280 301
<i>dont subventions équilibre relais Georges Charbonnier</i>	111 100	112 211	113 333	114 466	115 611	116 998
<i>dont financement du dispositif RSA</i>	90 255	91 158	92 070	92 991	93 921	95 048
<i>dont financement du poste de conseiller technique social santé</i>	52 231	52 754	53 282	53 815	54 353	55 005
TOTAL	8 404 592	8 663 690	8 698 793	8 857 876	8 997 106	9 367 718

Sources : Pièces justificatives CDG-D, comptes de gestion

La convention cadre recense les services supports et les fonctions en appui au CCAS tels que la restauration collective, la culture ou les espaces verts. Des annexes détaillent les relations administratives et financières propres à chaque fonction ou service support qui donnent lieu à facturation par la ville.

Dans le cadre de la restauration collective, la ville fabrique et livre les repas au service de portage de repas à domicile, à l'Ehpad Marguerite Le Tillier, aux résidences autonomie ainsi qu'à une dizaine de crèches. L'établissement René Crozet réalise les repas de son site.

En 2018, le CCAS a remboursé à la ville la somme de 259 340 € au titre de la restauration collective.

Dans le cadre de la mutualisation des services « culture » et « espaces verts », les usagers du CCAS bénéficient à titre gratuit des services culturels de la ville et de certains équipements des espaces verts (poney-club) ainsi que de l'assistance du personnel qui y travaille.

D'abord membre de nombreux groupements de commandes avec Poitiers et Grand-Poitiers, le CCAS adhère par délibération du 13 avril 2018 à la centrale d'achats sans but lucratif constituée par Grand-Poitiers communauté urbaine. Le CCAS est pilote des groupements d'achats liés à la compétence « petite enfance ».

S'ajoutent aux subventions prévues par la convention-cadre des concours ponctuels sous forme d'expertise ou d'assistance, notamment juridique ou technique, ainsi qu'en matière de documentation, communication ou reprographie. Ces concours ponctuels sont gratuits.

Par ailleurs, le CCAS étant locataire de la quasi-totalité des bâtiments utilisés pour l'exercice de ses missions, son principal bailleur est la ville de Poitiers qui met à sa disposition les bâtiments administratifs du siège, le relais Georges Charbonnier et les crèches pour des loyers symboliques.

Il apparaît donc que l'aide de la ville de Poitiers dépasse très largement les flux financiers constatés et traduit un soutien fort à son établissement public.

2.2 Relations avec Grand-Poitiers

En raison de la mutualisation des services entre la ville de Poitiers et la communauté urbaine Grand-Poitiers à compter du 1^{er} janvier 2016, cette dernière, alors communauté d'agglomération, est devenue, par avenant n° 1 de décembre 2016, signataire de la convention cadre passée entre la ville et le CCAS de Poitiers.

À ce titre, la communauté urbaine Grand-Poitiers assure le support régulier du CCAS dans les fonctions suivantes : ressources humaines, système d'information, parc automobile, affranchissement, stationnement.

En 2018, le CCAS a remboursé 447 677 € à la communauté d'agglomération Grand-Poitiers au titre des fonctions support.

En outre, le CCAS est lié à Grand-Poitiers par une convention, signée en 2016, d'accueil des demandeurs de logement social en application du programme local de l'habitat porté par l'EPCI en la matière. Cette convention partenariale associant 60 signataires est sans incidence financière.

Il convient de préciser que Grand-Poitiers communauté urbaine n'a pas de compétence en matière d'aide sociale. Elle a reçu la compétence petite enfance suite à la fusion de Grand-Poitiers avec des communautés de communes qui disposaient de cette compétence. Cette compétence concerne par conséquent cinq crèches hors Poitiers.

3 LES ACTIONS DE SOLIDARITÉ

Les missions d'un CCAS sont décrites aux quatre premiers alinéas de l'article L. 123-5 du CASF : « *le centre communal d'action sociale anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées. Il peut intervenir sous forme de prestations remboursables ou non remboursables.*

Il participe à l'instruction des demandes d'aide sociale dans les conditions fixées par voie réglementaire. Il transmet les demandes dont l'instruction incombe à une autre autorité. L'établissement du dossier et sa transmission constituent une obligation, indépendamment de l'appréciation du bien-fondé de la demande.

Le centre communal d'action sociale peut créer et gérer en services non personnalisés les établissements et services sociaux et médico-sociaux mentionnés à l'article L. 312-1.

Le centre communal d'action sociale peut, le cas échéant, exercer les compétences que le département a confiées à la commune dans les conditions prévues par l'article L. 121-6 ».

3.1 Les aides légales

En application de l'article précité, le CCAS est amené à participer à l'instruction des demandes de revenu de solidarité active (RSA), d'allocation pour adulte handicapé (AAH) ou autres aides légales relevant de la compétence départementale telles que l'aide sociale aux personnes âgées et handicapées.

Conformément aux articles L. 264-2 et D. 264-1 à D. 264-3 du CASF, les CCAS ont obligation d'assurer un service de domiciliation afin de permettre aux personnes sans domicile d'accéder à leurs droits sociaux.

La domiciliation est accordée pour une durée d'un an. Elle prend fin à la demande du bénéficiaire ou lorsque le CCAS est informé qu'il a trouvé une solution de logement, ou qu'il n'a plus de lien avec la commune.

Le décret n° 2016-632 du 19 mai 2016 relatif au lien avec la commune pour domiciliation, clarifie et élargit la typologie des liens que peut avoir une personne avec une commune. Cette évolution pourrait constituer une des explications du niveau sensiblement plus élevé des domiciliations depuis 2015 par rapport aux années antérieures. Le CCAS explique également l'augmentation du nombre de visites et de courriers enregistrés depuis 2015 par le fait que l'Association de réinsertion sociale du Limousin (ARSL), agréée pour domicilier des personnes sans abri, ait décidé à partir de 2015 de limiter la domiciliation aux personnes qu'elle héberge en urgence.

Enfin, le CCAS participe au réseau de veille et d'alerte en cas de risque exceptionnel en application de l'article L. 121-6-1 du CASF⁸ mis en œuvre par exemple lors des canicules.

⁸ « Afin de favoriser l'intervention des services sociaux et sanitaires, les maires recueillent les éléments relatifs à l'identité, à l'âge et au domicile des personnes âgées et des personnes handicapées qui en ont fait la demande. Ces données sont notamment utilisées par les services susmentionnés pour organiser un contact périodique avec les personnes répertoriées lorsque le plan d'alerte et d'urgence prévu à l'article L. 116-3 est mis en œuvre. Les maires peuvent également procéder à ce recueil à la demande d'un tiers à la condition que la personne concernée, ou son

Tableau n° 5 : Aides légales

<i>Année</i>	2019
<i>Instructions</i>	310 dossiers reçus
<i>Domiciliations</i>	153 personnes domiciliées

Source : Rapport d'activité 2019 (p 79 et 81)

3.2 Les aides facultatives

Le CASF⁹ prévoit que « le CCAS anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune en liaison étroite avec les institutions publiques et privées. Il peut intervenir sous forme de prestations remboursables ou non remboursables ».

Le service action sociale - santé a pour mission de lutter contre l'exclusion et la précarité, de permettre l'accès aux droits fondamentaux et de mettre en place une offre de prévention et d'éducation à la santé. Avec un effectif de 28 agents, ce service met en œuvre, outre l'aide sociale légale, les aides sociales facultatives, l'accueil et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, la prévention de rue, la prévention en matière de santé et la gestion administrative du relais Georges Charbonnier.

Le CCAS gère plusieurs dispositifs d'aides financières qui interviennent tous en subsidiarité, après que les personnes ont fait valoir leurs droits aux différents dispositifs d'aides. L'objectif de ces aides est de répondre aux besoins de première nécessité.

Sur la période contrôlée, le règlement des aides facultatives a été révisé en 2015 et en 2018. En raison de la crise sanitaire, un assouplissement temporaire de ce règlement a été décidé par arrêté de la vice-présidente en date du 2 juin 2020 afin de mieux répondre aux besoins.

Les conditions d'éligibilité ont évolué entre les règlements de 2012, de 2015 et celui de 2018. Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2019, l'aide facultative est attribuée sous les principales conditions suivantes :

- être majeur sauf pour les étudiants (le règlement de 2015 excluait les jeunes de 18 à 25 ans à l'exception de ceux qui avaient la qualité de chef de famille) ;
- les conditions de nationalité ou de séjour pour les étrangers ne sont plus exigées à partir de 2018 ;
- les demandes doivent être prescrites par un travailleur social, hormis depuis 2018 les demandes d'aide au paiement des repas des cantines des écoles privées ;
- il est rappelé que le demandeur doit rencontrer des difficultés financières ponctuelles et la baisse ou l'absence de ressources ne doit pas correspondre à une situation de suspension de droits liée au non-respect de ses obligations légales ;
- en cas de non-respect des critères d'éligibilité, il est possible d'intervenir à titre dérogatoire, une fois par foyer et par année civile. Cette dérogation est laissée à

représentant légal, ne s'y soit pas opposée. Les registres nominatifs créés au titre du recueil d'informations visé à l'alinéa précédent sont tenus dans le respect des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ».

⁹ Article L. 123-5.

l'appréciation de la commission et remplace la notion d'intervention à titre humanitaire du règlement de 2015 ;

- il est institué une aide aux activités physiques et sportives.

Les aides facultatives sont attribuées par trois commissions :

- la commission d'aide de première nécessité, composée des responsables de pôle et/ou de la direction du service action sociale et santé, se réunit deux fois par semaine ;
- la commission de secours exceptionnel, composée d'élus et des responsables de pôle et/ou de la direction du service action sociale et santé, se réunit une fois toutes les trois semaines ;
- la commission d'aide au financement de l'activité physique et sportive des enfants, composée des représentants du CCAS, du service jeunesse – vie sportive et éducation-égalité des chances de la ville et un représentant du fonds de dotation « Graine de Sport », se réunit une à deux fois par an.

Les principaux dispositifs d'aides facultatives prévus à partir du 1^{er} janvier 2019 sont les suivants :

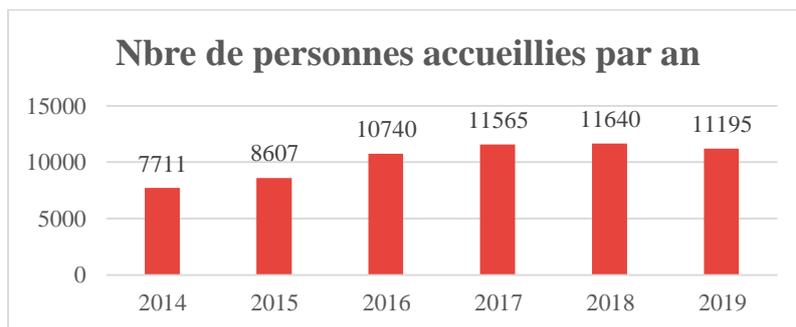
- aides de première nécessité : chèques services, repas au restaurant social, duvet (pour les usagers du dispositif « veille de rue »), aides pour les frais de transport ou des formalités administratives ;
- secours exceptionnels dans les domaines du logement, de l'éducation des enfants, de la santé, de la formation et des dépenses liées au véhicule ;
- aide au paiement des frais liés à la pratique sportive dans le cadre du fonds de dotation « Graine de sport » ;
- aides à la remise de téléphones portables dans le cadre d'un partenariat avec Ecosystem.

3.2.1 Action sociale et santé

3.2.1.1 L'accueil social

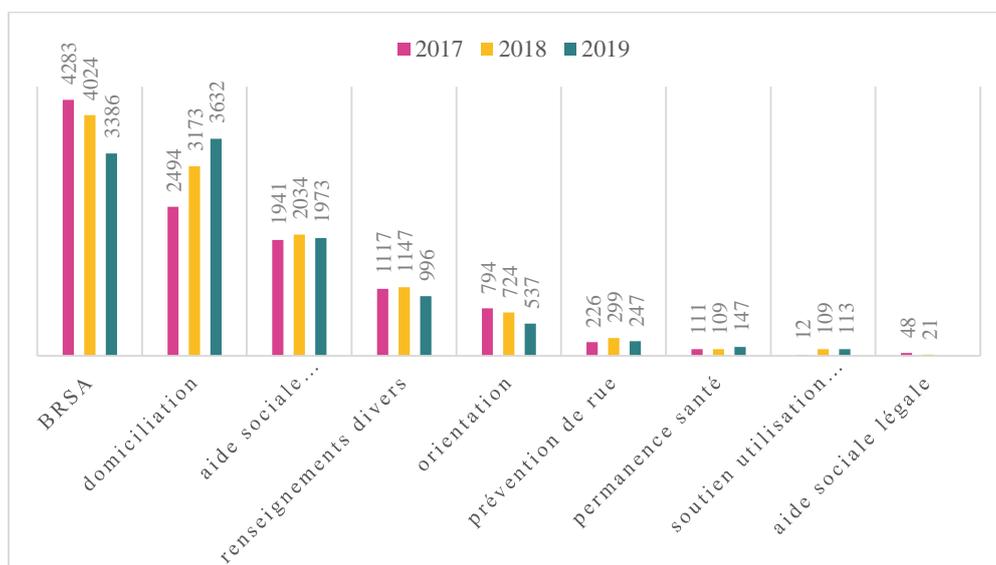
Depuis le 1^{er} janvier 2015, un guichet social physique et téléphonique a été mis en place. Il est assuré par des travailleurs sociaux dont la mission est d'évaluer la demande, d'effectuer les premières démarches et de proposer une orientation accompagnée.

Depuis sa mise en place, la fréquentation de l'accueil social présente une tendance à la hausse avec une stabilisation à partir de 2017.

Graphique n° 1 : Évolution de l'activité de l'accueil social

Source : Rapports d'activités 2014 (p 70), 2018 (p 89) et 2019 (p 80)

Les demandes traitées par les accueillants sociaux se répartissent ainsi :

Graphique n° 2 : Types de demandes traitées par l'accueil social en nombre d'accueils

BRSA : bénéficiaires du RSA

L'aide sociale légale est intégrée aux renseignements divers en 2019.

Source : Rapports d'activité 2018 et 2019

3.2.1.2 L'accompagnement social des bénéficiaires du RSA (BRSA)

Conformément aux possibilités offertes par l'article L. 262-36 du CASF, le département de la Vienne a confié par convention au CCAS l'accompagnement social des bénéficiaires du RSA sans enfant et résidant à Poitiers. L'accompagnement inclut l'établissement du contrat d'engagement réciproque (CER).

En 2019, l'accueil et l'accompagnement social des bénéficiaires du RSA est assuré par six équivalents temps plein (ETP) d'accompagnateurs sociaux, l'éducateur de rue n'étant pas pris en compte, un ETP de secrétariat et 0,8 ETP d'encadrement. 1 073 personnes ont bénéficié d'un accompagnement social global. Au-delà de l'accompagnement individuel, le CCAS met également en place des actions collectives (atelier santé numérique, atelier estime de soi,

animations contre le gaspillage alimentaire, théâtre, concerts, expositions, ateliers créatifs, sorties loisirs...). Le contrôle sur place a montré un suivi individuel attentif des bénéficiaires.

Le nombre de bénéficiaires du RSA accompagnés par le CCAS de Poitiers n'a cessé de diminuer depuis 2014 comme le montre le tableau ci-dessous, sans alléger pour autant l'activité du service, ce que confirme le conseil départemental.

Il est possible que le maintien du niveau d'activité soit un effet de la dématérialisation des formalités administratives. Selon une étude menée par l'UNCCAS en 2018¹⁰, la dématérialisation alourdit notablement l'accompagnement des bénéficiaires de l'aide sociale, bénéficiaires ou non du RSA :

- 89 % des CCAS/CIAS se disent touchés par la fermeture des guichets ou la dématérialisation des services publics ;
- deux tiers des répondants déclarent une augmentation des sollicitations de la part des personnes sans équipement informatique, ayant des difficultés d'usage du numérique.

Tableau n° 6 : Évolution de nombre de bénéficiaires du RSA sans enfant suivis par le CCAS

<i>Année</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Nbre de bénéficiaires RSA</i>	1 276	1 261	1 116	1 113	1 104	1 073

Source : Rapports d'activités 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 et 2019

À la lecture de la comptabilité analytique tenue par le CCAS, le coût du dispositif RSA est évalué à 488 573 € pour l'année 2019. Le CCAS a perçu une subvention du département qui couvre un peu plus de la moitié du coût. La ville de Poitiers subventionne également le CCAS en complément.

Tableau n° 7 : Subventions perçues par le CCAS au titre du dispositif RSA

<i>Année</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Subvention département de la Vienne</i>	253 699	257 520	257 520	257 520	257 520	257 520
<i>Subvention spécifique ville de Poitiers</i>	90 255	91 158	92 070	92 991	93 921	95 048
<i>Total</i>	343 954	348 678	349 590	350 511	351 441	352 568

Source : Pièces justificatives CDG-D, comptes de gestion

Bien que le nombre de bénéficiaires du RSA diminue de 15,9 % sur la période examinée, la prise en charge par les financeurs augmente de 2,5 %.

Néanmoins, en 2019, apparaît un reste à charge important net des subventions du département et de la ville de Poitiers, d'environ 136 000 €. Ce reste à charge représente plus d'un

¹⁰ <https://www.unccas.org/vivre-premier-accueil-et-aides-facultatifs-au-sein-des-ccas-cias>.

tiers du déficit de fonctionnement du budget principal, couvert par la subvention d'équilibre de la ville de Poitiers, alors que cette mission est déléguée par le département.

Le département précise dans sa réponse qu'il a porté, par convention, sa contribution à 268 020 € en 2020 afin de tenir compte de l'évolution du travail d'accompagnement social, dans l'attente d'une réévaluation des missions. La convention pluriannuelle du 2 novembre 2021 porte la subvention à 278 770 € pour 2021 et à 311 020 € pour 2022, en précisant que l'ensemble du dispositif d'accompagnement est évalué à 486 000 €. Elle s'accompagne d'un engagement du CCAS sur des objectifs chiffrés d'activité.

3.2.1.3 La prévention de rue et le relais Georges Charbonnier

Tableau n° 8 : Évolution du nombre de personnes rencontrées par les éducateurs de rue

Année	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de personnes rencontrées	300	323	430	480	491	480

Source : Rapports d'activités 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 et 2019

Le relais Georges Charbonnier assure une prise en charge globale des publics les plus fragiles. Structure partenariale gérée par le CCAS, elle associe en un même lieu mis à disposition par la ville de Poitiers, le CCAS, le CHU, le centre hospitalier Henri Laborit (CHHL) et l'association du Toit du Monde. Le CCAS en assure la gestion. De nombreuses structures partenaires participent à son action.

Les activités du relais s'inscrivent dans l'axe stratégique « Égalité devant la santé » du contrat local de santé 2018–2022 de Poitiers. Les services proposés sont notamment :

- la permanence d'accès aux soins et à la santé assurée par le CHU ;
- les écoutes spécialisées proposées par des infirmiers psychiatriques du CHHL ;
- les repas servis au restaurant social du Toit du Monde.

Le relais Georges Charbonnier reçoit des subventions de l'ARS pour ses actions en matière de santé (234 000 € sur cinq ans au titre du CPOM 2018-2022) ainsi que de l'État au titre de la politique de la ville (44 000 € en 2019). Son budget en dépenses est de 180 295 € en 2019 selon la présentation fonctionnelle du compte administratif.

On observe une nette progression du nombre des personnes rencontrées en 2016 et 2017, correspondant à l'augmentation des moyens mis en œuvre.

3.2.1.4 Actions en matière de santé

Le CCAS de Poitiers pilote des dispositifs de coordination partenariale tels que le contrat local de santé, le conseil local de santé mentale (CLSM) ou l'atelier santé ville (ASV) sur les quartiers concernés par la politique de la ville (Trois Cités, Couronneries, Beaulieu, Bel Air).

Il développe les permanences d'accès aux droits de santé dans différents quartiers, anime de nombreuses actions de prévention et de promotion de la santé et organise des événements et manifestations dans ce domaine.

3.2.2 La petite enfance

Le service petite enfance a pour mission de proposer un accueil de qualité aux enfants de moins de trois ans et de concourir à l'intégration des enfants en situation de handicap jusqu'à leurs six ans en collaboration avec les organismes extérieurs. Avec un effectif de 243 agents¹¹, ce service gère 11 crèches collectives (497 places en établissements multi-accueil au 31 décembre 2019), deux crèches familiales (84 places au 31 décembre 2019), deux lieux d'accueil enfants parents (LAEP) et trois relais d'assistantes maternelles (RAM). Par ailleurs, 287 assistantes maternelles accueillent 831 enfants.

Les dépenses en 2019 s'élèvent à 9 933 489 € selon la présentation fonctionnelle du compte administratif.

Le dernier règlement général de fonctionnement des établissements d'accueil collectif et familial du CCAS a pris effet au 1^{er} janvier 2016. Il fixe les conditions d'accueil et les modalités d'admission au service.

Tableau n° 9 : Les données des commissions d'admission

	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution 2018/2019
Nombre de naissances	1010	958	916	953	1033	+80
Nombre de demandes enregistrés	1009	979	987	838	994	+156
Nombre de dossiers présentés en commission	619	605	594	645	712	+67
Nombre de dossiers admis	386	362	319	376	339	- 37
Part des dossiers admis sur le nombre de dossiers présentés en commission	62.36%	59.83%	53.70%	58.29%	47.61%	-10.68%

Source : Rapport d'activité 2019

Enfin, la ville de Poitiers est signataire du contrat enfance jeunesse avec la CAF et reverse au CCAS le montant perçu chaque année de celle-ci.

Il est constaté une baisse du taux d'occupation des crèches collectives et des crèches familiales. Les établissements de la petite enfance, en effet, ont davantage de contrats d'accueil à temps partiel ou occasionnel (+ 6 % d'accueils occasionnels). Par ailleurs, le nombre d'assistantes maternelles a diminué de 7,9 % entre 2016 et 2019, tandis que le nombre de places a diminué de 10,5 %, les nouvelles assistantes n'ayant été agréées que pour une ou deux places.

Tableau n° 10 : Évolution des taux d'occupation des crèches collectives et familiales – en %

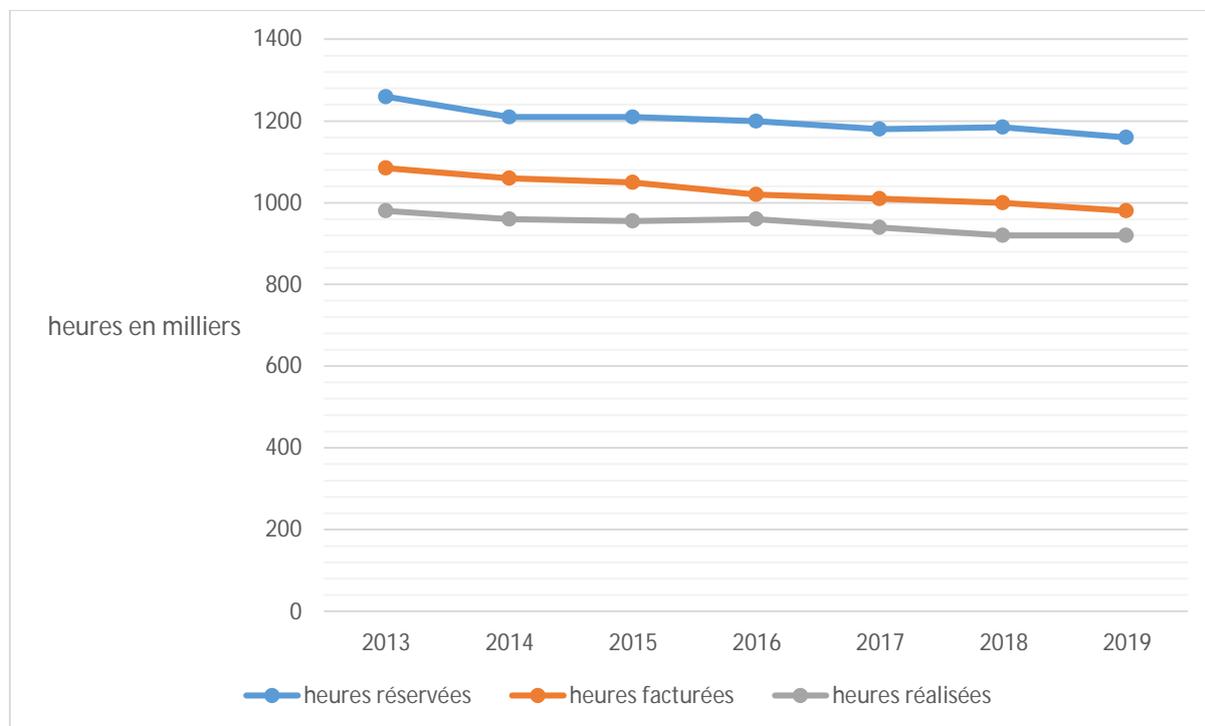
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Crèche collective	81,59	80,18	81,29	84,30	78,22	78,25
Crèche familiale	67,61	70,28	67,65	70,18	69,63	60,99

Source : Rapports d'activités 2019, 2017, 2015

¹¹ Au 31 décembre 2019.

D'une façon générale, on observe une baisse tendancielle des heures réservées, facturées ou réalisées depuis 2013.

Graphique n° 3 : Évolution des heures réservées, facturées et réalisées tous accueils confondus



Source : Rapport d'activité 2019

Le dispositif AVIP (crèche à vocation d'insertion professionnelle) mis en place en 2019 pour la crèche « Tintam'Art » a pour objet de faciliter l'accès à l'emploi des parents par la réservation de 30 % des places et l'assurance d'une place pérenne lorsque le parent retrouve un emploi ainsi que par un fonctionnement adapté à la situation des parents. Le dispositif influe sur le taux d'occupation de cette structure. En 2019, en effet, si le taux d'occupation global de la crèche est de 66,80 %, il est de 75,88 % pour les 50 places d'accueil ordinaire et de 38,63 % pour les 21 places d'accueil AVIP. La CAF a labellisé jusqu'en 2022 cet accueil qui implique un engagement de Pôle emploi dans l'accompagnement du parent.

Le coût horaire¹² des crèches collectives est passé de 8,93 € en 2014 à 9,79 € en 2019. Celui des crèches familiales est passé de 9,50 € à 10,18 €.

Indépendamment des structures communales, trois LAEP et une crèche « la Môme » sont subventionnés par le CCAS.

La convention financière conclue avec l'association « la Môme » et attribuant une subvention de 83 986 € en 2019 est succincte : l'objet ne mentionne que la nature de la subvention à savoir « subvention de fonctionnement », elle ne prévoit aucune disposition relative aux engagements de l'association quant à son utilisation, au contrôle de l'administration, ou aux modalités de versement de la subvention. Or l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000

¹² Ensemble des charges de fonctionnement, hors valorisation du bâtiment + quote-part des charges de fonctionnement de la direction petite enfance, hors pilotage, divisées par le nombre total d'heures facturées.

relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations dispose : « *L'autorité administrative qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret, conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée* »¹³.

Recommandation n° 5 : compléter les conventions avec les associations recevant annuellement plus de 23 000 € en précisant l'objet, les modalités d'attribution et de contrôle de l'utilisation de la subvention, conformément aux exigences de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001.

Elle prend acte de l'engagement de l'ordonnatrice de porter une attention particulière pour améliorer les clauses lors du renouvellement des conventions.

La ville de Poitiers subventionne directement la crèche associative et le LAEP « les Trois Soleils » dont le gestionnaire est la maison des Trois Quartiers (M3Q). Le rattachement de ces deux services à la ville de Poitiers n'a, selon l'ordonnatrice, d'autre raison qu'historique. La compétence petite enfance ayant été déléguée au CCAS, la chambre régionale des comptes invite le CCAS à améliorer la cohérence de l'action publique par le suivi et le financement de cette crèche et de son LAEP.

La chambre régionale des comptes prend acte de l'intention de l'ordonnatrice de transférer le subventionnement de la structure au CCAS lors du renouvellement de la convention pluriannuelle d'objectifs avec la maison des Trois Quartiers.

3.2.3 Les personnes âgées et handicapées

Le service personnes âgées/personnes handicapées a pour mission de répondre aux besoins d'accompagnement des personnes âgées et des personnes handicapées. Il propose ainsi des lieux de vie et des services adaptés répondant au mieux aux différents besoins de ce public. Avec un effectif de 353 agents, il gère quatre résidences autonomie, deux Ehpad et un accueil de jour ainsi que les services d'aide à domicile, de soins infirmiers à domicile, de portage de repas à domicile, de téléalarme et de transport accompagné.

3.2.3.1 L'aide à domicile

3.2.3.1.1 Le service de soins infirmiers à domicile (SSIAD)

Le SSIAD, relevant des points 6^{e14} et 7^{e15} de l'article L. 312-1 du CASF, du CCAS de Poitiers est un service ancien créé le 4 mars 1982. Les SSIAD sont autorisés par l'ARS à

¹³ Obligatoire pour les subventions dépassant 23 000 € par an (décret n° 2001-495 du 06 juin 2001).

¹⁴ « 6° Les établissements et les services qui accueillent des personnes âgées ou qui leur apportent à domicile une assistance dans les actes quotidiens de la vie, des prestations de soins ou une aide à l'insertion sociale ».

¹⁵ « 7° Les établissements et les services, y compris les foyers d'accueil médicalisé, qui accueillent des personnes handicapées, quel que soit leur degré de handicap ou leur âge, ou des personnes atteintes de pathologies chroniques, qui leur apportent à domicile une assistance dans les actes quotidiens de la vie, des prestations de soins ou une aide à l'insertion sociale ou bien qui leur assurent un accompagnement médico-social en milieu ouvert ».

dispenser sur prescription médicale des soins infirmiers, des soins d'hygiène et de confort (toilette, habillage, mobilisation, prévention, éducation à la santé). Il intervient sur la commune de Poitiers auprès de personnes :

- âgées de 60 ans et plus, malades ou dépendantes ;
- adultes de moins de 60 ans présentant un handicap ;
- adultes de moins de 60 ans atteints de pathologies chroniques ou d'affections de longue durée.

Sa capacité d'accueil est de 177 places depuis le 1^{er} décembre 2014 : 171 places pour les personnes âgées (PA) et six places pour les personnes handicapées (PH). Cette autorisation a été renouvelée le 3 janvier 2017.

Le SSIAD emploie, en 2019, une équipe de trente-deux aides-soignants encadrés par trois infirmiers coordonnateurs (IDEC) et trois agents administratifs.

Les soins infirmiers sont réalisés par les infirmiers salariés du service ou des infirmiers libéraux ayant passé convention avec le CCAS. Les aides-soignants sont salariés du SSIAD. Le coût des soins est pris en charge à 100 % par la Sécurité sociale.

Tableau n° 11 : Évolution de l'activité du SSIAD

Données générales	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	PA	PH	PA	PH	PA	PH	PA	PH	PA	PH	PA	PH
Taux d'occupation	83,55 %		79,47 %		80,23 %	112,15 %	78,52 %	100,00 %	79,67 %	100,00 %	81,34 %	91,69 %
Nombre d'usagers	210	15	240	6	213	8	221	6	219	8	226	8
Nouvelles admissions	80		92		79	0	87	0	82	2	100	2
Nombre de sorties définitives	NC		NC		80	2	82	0	88	2	90	2
Durée moyenne de séjour en jours	852		872		234	216	439	997	628	720	579	1 049
Moyenne d'âge	79 ans		81 ans		81 ans	52 ans	81 ans	51 ans	81 ans	53 ans	82 ans	51 ans

Source : Rapports d'activités CCAS

PA : personnes âgées, PH : personnes handicapées

Le SSIAD conclut des conventions avec les infirmiers libéraux choisis par l'utilisateur. L'article B-2 du règlement de fonctionnement du SSIAD rappelle que l'utilisateur conserve le libre choix de son médecin traitant ainsi que celui des professionnels de santé intervenant à son domicile sous réserve d'une convention. En application de l'article D. 312-4 du CASF : « (...) cette convention comporte au moins les éléments suivants : 1° l'engagement du professionnel exerçant à titre libéral à respecter le règlement de fonctionnement et le projet de service respectivement mentionnés aux articles L. 311-7 et L. 311-8 ; 2° les modalités d'exercice du professionnel au sein du service, visant à garantir la qualité des soins et notamment : sa collaboration avec l'infirmier coordonnateur ; la tenue du dossier de soins des personnes auprès desquelles il intervient ; sa contribution à l'élaboration du relevé prévu au second alinéa de l'article D. 312- 5-1 ».

Tableau n° 12 : Évolution des infirmiers libéraux ayant conventionnés avec le SSIAD

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Nombre d'infirmiers libéraux</i>	73	80	83	85	84	84

Source : *Rapports d'activités CCAS*

La convention-type proposée par le CCAS aux infirmiers libéraux ne comprend pas les mentions obligatoires listées à l'article D. 312-4 du code de l'action sociale et des familles, à savoir : l'engagement du professionnel exerçant à titre libéral à respecter le règlement de fonctionnement et le projet de service, respectivement mentionnés aux articles L. 311-7 et L. 311-8 et les modalités de collaboration avec les infirmiers coordonnateurs.

Recommandation n° 6 : faire figurer dans les conventions applicables aux infirmiers libéraux les mentions prévues à l'article D. 312-4 du CASF.

Elle prend acte de l'adoption par le conseil d'administration lors de sa séance du 10 novembre 2021 du modèle des nouvelles conventions à conclure avec les cabinets d'infirmiers en vue de l'inclusion par voie d'avenant des mentions obligatoires découlant de l'article D. 312-4 du CASF.

Le SSIAD peut intervenir à la demande des services d'hospitalisation à domicile afin d'assurer une meilleure qualité de prise en charge du patient. Ces soins sont réalisés depuis 2014 sous la forme d'une prestation de service assurée par le SSIAD et rémunérée au prix de revient par le CHU. Elle est formalisée dans une convention entre le SSIAD et les services d'hospitalisation à domicile de la polyclinique de Poitiers et du CHU de Poitiers, celle de la polyclinique n'ayant pas été reconduite en 2020.

Tableau n° 13 : Collaboration avec les services hospitalisation à domicile (HAD)

	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	Nombre usagers	Nbr jours										
<i>HAD CHU Poitiers</i>	7	735	7	1216	6	1031	9	1186	2	573	5	959
<i>HAD Polyclinique</i>	4		8		6		9		5		5	
<i>Part HAD dans activité CCAS (nombre d'usagers)</i>	4,89 %		6,10 %		5,43 %		7,93 %		3,08 %		4,27 %	

Source : *Rapports d'activités CCAS*

Suite à la parution de l'instruction du 4 juin 2018 relative à l'articulation entre les SSIAD et les établissements d'hospitalisation à domicile (HAD¹⁶), on note une baisse de l'activité en 2018. L'ordonnateur explique¹⁷ cette baisse conjoncturelle par l'absence de nouvelles admissions pendant le temps d'attente de signature des nouvelles conventions de partenariat.

Le nombre de nouvelles demandes est en augmentation en 2019 ainsi que le nombre de personnes sur liste d'attente.

Tableau n° 14 : Évolution des nouvelles demandes d'accès au SSIAD

	2016		2017		2018		2019	
	PA	PH	PA	PH	PA	PH	PA	PH
<i>Nouvelles demandes</i>	177	14	199	2	174	7	214	2
<i>Nouveaux usagers</i>	79	0	87	0	82	2	100	2
<i>Nbr de personnes en attente</i>	98	14	112	2	92	5	114	0

Source : Rapports d'activités CCAS

Pour toutes les demandes qui ne peuvent pas être accompagnées par le SSIAD, faute de places disponibles, l'ordonnateur déclare proposer dans la mesure du possible des solutions en collaboration avec les infirmiers libéraux, les services HAD ou les services d'aide à domicile. Ils sont également orientés vers la plateforme territoriale d'appui (PTA). Afin de limiter ces dépenses, l'infirmier coordonnateur peut être amené à refuser la prise en charge d'un patient qui s'avèrerait trop lourde.

3.2.3.1.2 Le service de maintien à domicile (SMAD)

Créé en 1958, le SMAD intervient en qualité de prestataire, pour des actions liées aux actes essentiels de la vie, à la préservation ou à la restauration de l'autonomie dans la vie quotidienne, de maintien et de développement des activités sociales et des liens avec l'entourage.

Le président du conseil départemental délivre les autorisations permettant l'intervention du service, conformément aux prescriptions du cahier des charges national fixées par le décret n° 2016-502 du 22 avril 2016 et fixe la tarification du service. Le service a obtenu, en 2007, l'autorisation du département en tant que prestataire de l'aide à domicile.

L'activité du SMAD se décompose en quatre prestations :

- l'aide à domicile : accompagner avec du personnel qualifié (auxiliaire de vie) les personnes dans les actes essentiels de la vie courante et les tâches quotidiennes et favoriser les liens relationnels et le soutien moral ;

¹⁶ Cette instruction propose un modèle de convention et les outils de dialogue, explicite également le périmètre, les modalités de mise en œuvre et de facturation et fixe les conditions de l'évaluation de l'intervention conjointe d'un SSIAD avec un établissement d'hospitalisation à domicile.

¹⁷ Rapport d'activité 2018 p 183.

- la téléassistance : mise en place d'un système de sécurité destiné à garantir le secours à la personne âgée en cas de chute ou de malaise ;
- le portage de repas : livraison d'un repas complet et équilibré aux personnes âgées et aux personnes handicapées ;
- le transport accompagné : cette prestation est ouverte aux bénéficiaires d'une aide à domicile ou aux résidents des établissements pour personnes âgées gérés par le CCAS. Elle leur permet de se déplacer en toute simplicité et en toute sécurité dans la ville de Poitiers.

Il convient de préciser que les prestations de téléassistance, portage de repas et transport accompagné sont retracées dans le budget principal et non dans le budget annexe du SMAD. La chambre régionale des comptes s'interroge sur cette présentation qui n'a pas d'autre objet que d'alléger les charges du budget annexe du SMAD.

Au 31 décembre 2019, l'équipe du SMAD est composée d'un responsable de service, deux instructrices, trois agents planning, trois responsables de secteur (dont l'une est également responsable du service de portage de repas), 115 agents pour le service d'aide à domicile, cinq agents pour le portage de repas soit un total de 129 agents. La téléassistance est assurée par une société prestataire.

Un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) pour les années 2018-2020 a été signé entre le CCAS de Poitiers et le département de la Vienne fixant un volume horaire de 83 160 heures dont 70 000 heures au titre de l'APA. À la lecture des rapports annuels fournis au conseil départemental, les heures contractualisées au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) n'ont pas été atteintes (67 620 heures en 2018, 62 996 heures en 2019).

Le SMAD est, en effet, confronté à la concurrence directe de prestataires privés. Comme le montre le tableau ci-après, l'activité du SMAD est en baisse constante sauf pour le service de téléassistance.

Dans l'annexe du CPOM 2018-2020, il est mentionné : « *le CCAS de Poitiers est conscient de l'inquiétante baisse d'activité du service. Il souligne une forte concurrence du gré à gré et du secteur privé. Le service relève également que l'ouverture de places d'Ehpad a fait chuter leur activité d'aide à domicile. En interne, il évoque des difficultés à assurer les heures commandées à cause d'un absentéisme important et ce malgré des pools de remplaçants* ».

Tableau n° 15 : Évolution de l'activité du SMAD de 2014 à 2019

<i>Prestations SMAD</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution en %
<i>Heures globales Aide à domicile</i>	123 387	121 194	116 393	122 261	120 474	111 497	-10,66 %
<i>Nombre de personnes bénéficiaires se l'aide à domicile</i>	1 053	1 064	881	896	829	744	-41,53 %
<i>Nombres de repas à domicile + résidences</i>	60 305	57 302	50 803	48 208	48 778	46 723	-29,07 %
<i>Nombre de factures Téléassistance</i>	Non exploitable	Non exploitable	Non exploitable	632	633	680	

Source : *Rapports d'activités*

Le budget principal verse une subvention d'équilibre au budget annexe qui, en dépit d'un recul en 2016 et 2017, présente une forte tendance à la hausse (58 % sur la période observée).

Tableau n° 16 : Subvention d'équilibre versée par le budget primitif au budget annexe 05

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Subvention d'équilibre versée par budget primitif</i>	607 845	895 196	756 822	745 587	879 108	960 058

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

3.2.3.1.3 Perspectives

Depuis plusieurs années, le CCAS travaille sur le rapprochement du SMAD et du SSIAD. Le regroupement des deux services a pour objectif une prise en charge plus efficace de la personne âgée ou handicapée.

Le projet vise également à permettre un accès unique et sécurisé en améliorant le bien-être au travail. D'ores et déjà, les deux services sont installés dans un même lieu, rue du Dolmen. Des crédits de l'ARS (15 500 €) ont été mobilisés dans le cadre de l'installation dans les nouveaux locaux.

Le SMAD et le SSIAD ont préparé leur organisation à la création d'un service polyvalent d'aide et de soins à domicile (SPASAD) qui devra être validé par les autorités de tutelle.

Dans sa réponse, l'ordonnatrice mentionne que « *la crise sanitaire et les perturbations sur le service qu'elle a occasionnées renforcent l'urgence à questionner fondamentalement cette activité, qui par ailleurs est également questionnée au niveau national sur son schéma économique. À ce stade, un travail est entamé autour de la notion du niveau d'activités et des besoins en personnels en fonction du niveau d'activité défini. Cette étude plus approfondie du service sera poursuivie en 2022, en lien avec les financeurs pour avancer sur les problématiques rencontrées* ».

La chambre régionale des comptes prend acte des efforts passés et à venir pour améliorer l'efficacité du service. Toutefois, au-delà des préoccupations d'efficacité du service, au vu des difficultés persistantes et de l'intervention financière croissante de la ville, le CCAS devrait engager une réflexion stratégique sur l'avenir des interventions à domicile.

3.2.3.2 Les résidences autonomie

Le décret n° 2016-696 du 27 mai 2016 relatif aux résidences autonomie pris en application de la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement confère aux résidences autonomie une mission de prévention de la perte d'autonomie des personnes âgées.

Le CCAS de Poitiers gère quatre résidences autonomie :

- résidence Édith Augustin – 73 logements (propriétaire : Ekidom) ;
- résidence Marie-Louise Troubat – 70 logements (propriétaire : Ekidom) ;
- résidence Marie Noël – 69 logements (propriétaire : Habitat de la Vienne) ;
- résidence René Crozet – 58 logements (propriétaire : Ekidom).

Le décret précité de 2016¹⁸ a défini une liste de prestations minimales, (restauration blanchisserie, actions de prévention de la perte d'autonomie, animation de la vie sociale, veille de nuit, etc.), délivrées obligatoirement par ces établissements à compter du 1^{er} janvier 2021. Un forfait autonomie est attribué par le département de la Vienne sous condition de mettre en œuvre les prestations prévues par le décret et notamment des actions de prévention en matière de santé et d'autonomie et de sécurisation du cadre de vie. Il couvre la totalité des places de la résidence.

Tableau n° 17 : Forfaits autonomie

<i>Résidences</i>	Nombre de places ouvrant droit au forfait	Forfait 2016 en €
<i>Édith Augustin</i>	73	14 239
<i>Marie Noël</i>	75	14 629
<i>Marie Louise Troubat</i>	79	15 409
<i>René Crozet</i>	65	12 676

Source : CPOM 2016-2020 des résidences

En 2019, les taux d'occupation pour l'hébergement permanent oscillent entre 80 % et 96 % et présentent une tendance à la baisse.

Tableau n° 18 : Taux d'occupation, hébergement permanent

<i>Taux d'occupation</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Édith Augustin</i>	96,70 %	94,73 %	95,55 %	93,47 %	88,73 %	91,33 %
<i>Marie Louise Troubat</i>	97,05 %	97,00 %	95,14 %	96,83 %	95,89 %	96,55 %
<i>Marie Noël</i>	94,58 %	92,51 %	83,64 %	80,46 %	85,76 %	88,43 %
<i>René Crozet</i>	94,33 %	89,37 %	82,41 %	94,17 %	88,38 %	79,90 %

Source : Rapports d'activités 2019, 2017 et 2015

Des possibilités d'hébergement temporaire sont proposées par les résidences autonomie.

¹⁸ Article 4

Tableau n° 19 : Taux d'occupation, hébergement temporaire

<i>Taux d'occupation</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Édith Augustin</i>	85,20 %	52,10 %	20,00 %	40,90 %		
<i>Marie Louise Troublat</i>	66,30 %	89,85 %	33,00 %	66,00 %	55,34 %	35,34 %
<i>Marie Noël</i>	76,30 %	40,82 %	62,84 %	40,71 %	23,97 %	16,40 %
<i>René Crozet</i>		82,80 %	40,71 %	62,00 %		

Source : *Rapports d'activités*

Il convient de noter une baisse sensible des taux d'occupation en hébergement temporaire, des logements ayant été fermés pour cause de réhabilitation.

À compter de l'exercice 2018, en application des articles R. 314-1 et R. 314-5 du CASF, le budget des quatre résidences autonomie est géré dans un budget annexe spécifique (budget annexe 08).

Les forfaits de soins courants et forfaits autonomie sont maintenus dans le budget annexe 04. Le forfait autonomie est attribué aux quatre établissements tandis que le forfait soins s'applique à trois établissements (Marie Noël, Marie-Louise Troubat et René Crozet).

Le budget de fonctionnement des résidences s'élève à 3,75 millions d'euros en 2018 et 2019. Les recettes perçues auprès des usagers de la résidence ne représentent que 57 % des recettes totales. Les aides du département au titre de la prise en charge des repas, et de la CAF, au titre de l'APL apportent une ressource minime (entre 5 % et 6 %). Quelques recettes proviennent du budget annexe 06 Ehpad qui rembourse des dépenses supportées par le budget annexe 08 résidence autonomie et mutualisées de l'établissement René Crozet.

Il en résulte qu'un tiers des recettes des résidences autonomie provient de la subvention d'équilibre versée par le budget principal.

Tableau n° 20 : Subvention d'équilibre versée par le budget principal au BA 08 Résidence autonomie

	2018	2019
<i>Subvention d'équilibre</i>	1 256 675,46 €	1 291 227,85 €
<i>Recettes totales de fonctionnement</i>	3 763 102,26 €	3 795 486,70 €

Source : *CRC, d'après les comptes de gestion et comptes administratifs*

3.2.3.3 Les Ehpad

Les Ehpad constituent des établissements au sens de l'article L. 312-1 du CASF : « 6° *Les établissements et les services qui accueillent des personnes âgées ou qui leur apportent à domicile une assistance dans les actes quotidiens de la vie, des prestations de soins ou une aide à l'insertion sociale* ».

Le CCAS de Poitiers gère deux Ehpad et un accueil de jour :

- Ehpad René Crozet ouvert en 2012 – capacité d'accueil : 34 lits ;
- Ehpad Marguerite Le Tillier ouvert en 2016 – capacité d'accueil : 89 lits ;
- accueil de jour « Le relais des sens » ouvert en septembre 2014 – capacité d'accueil : 10 places. L'accueil de jour a été transféré en janvier 2016 de l'Ehpad René Crozet à l'Ehpad Marguerite Le Tillier.

Le contrôle sur place de l'Ehpad Marguerite Le Tillier a montré la précision du suivi des résidents, les sécurités appliquées au logiciel NetSoins ainsi que l'activité du conseil de vie sociale dont les comptes rendus sont affichés. Les contrats de séjour sont conservés sur support papier.

Selon une étude publiée en mai 2020 par la caisse nationale de la solidarité pour l'autonomie (CNSA) sur la situation économique et financière des Ehpad, le taux d'occupation médian en hébergement permanent pour des établissements relevant du secteur public s'établit à 97,9 % en 2017 et à 97,8 % en 2018 et celui en accueil de jour à 69,4 % en 2017 et à 71,9 % en 2018.

Tableau n° 21 : Taux d'occupation des Ehpad de 2014 à 2019 en %

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Ehpad René Crozet</i>	98	99	100	98,54	99,15	97,80
<i>Ehpad Marguerite Le Tillier</i>			100	98,74	98,48	97,83
<i>Accueil de jour</i>	60	74	60	70	82,53	79,06

Sources : *Rapports d'activités 2014, 2015, 2016, 2017, rapport budgétaire état réalisé des recettes et des dépenses (ERRD) ARS 2018, rapport budgétaire ERRD ARS 2019*

Ainsi, les taux d'occupation des Ehpad du CCAS sont satisfaisants en dépit d'un léger fléchissement en 2019. Il évite aux établissements une minoration de leurs ressources liée à l'activité réalisée¹⁹.

En revanche, les taux d'occupation de l'accueil de jour sont plus faibles, étant considéré que les taux d'inscription sont supérieurs aux taux d'occupation. Il est difficile, en effet, selon l'ordonnateur, d'anticiper les absences souvent dues à des états de santé précaires ou de désinscrire une personne qui a toujours l'espoir de revenir.

Le financement des Ehpad repose sur trois sources de financement :

- le budget « soins », intégralement à la charge de l'assurance maladie via un forfait global de soins versé par l'ARS. Il couvre les dépenses du personnel soignant et les équipements médicaux ;
- le budget « dépendance », financé majoritairement par les départements via le forfait global relatif à la dépendance et en partie par les résidents. Le forfait global est calculé

¹⁹ Le seuil d'occupation permanente fixé par arrêté interministériel est de 90 % en 2018. Il sera porté progressivement à 95 % à partir de 2023.

notamment sur la base du GIR²⁰ moyen pondéré de l'établissement. Il couvre les prestations d'aide et de surveillance des personnes âgées en perte d'autonomie ;

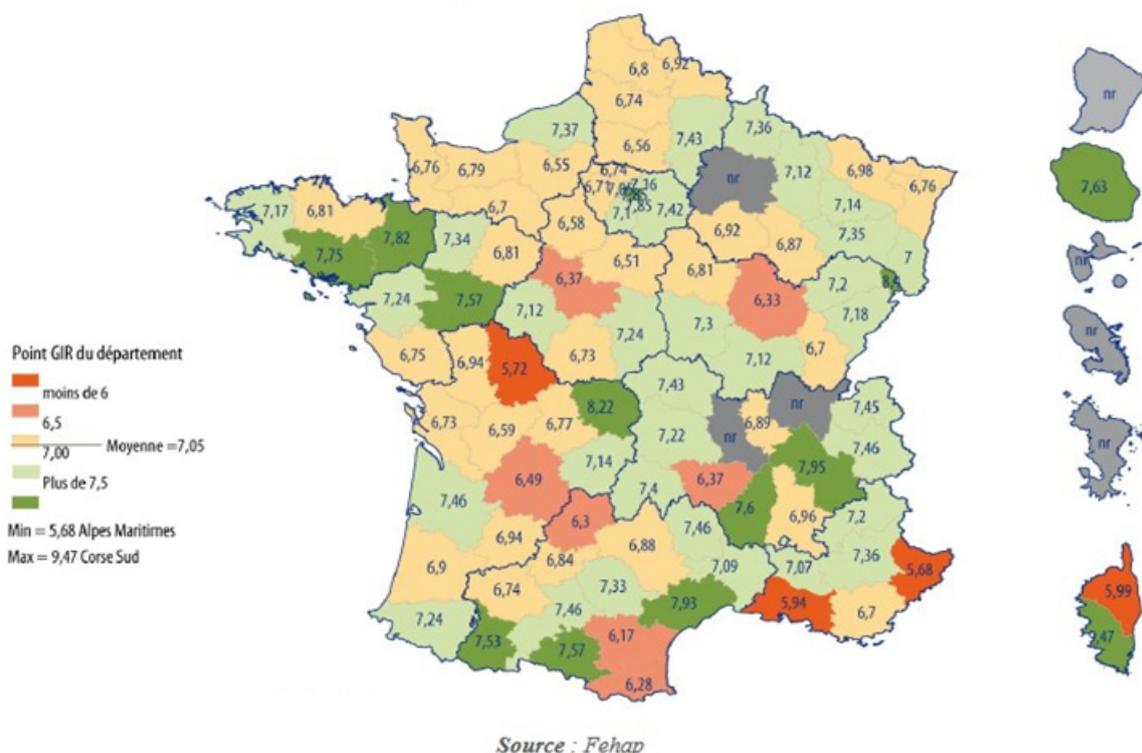
- le budget « hébergement » (hôtellerie, restauration, animation, etc.) est à la charge du résident qui, en fonction de sa situation financière, peut percevoir des aides publiques. Le prix de journée est plafonné par le conseil départemental dans la mesure où l'établissement est habilité à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale.

Le tarif journalier d'hébergement est, en 2019, de 65,24 € pour René Crozet et de 66,77 € pour Marguerite Le Tillier. S'y ajoute le « ticket modérateur dépendance » fixé par le département à 4,63 €.

Le tarif moyen²¹ est de 66,71 € en France et de 67,44 € dans le département de la Vienne. Le ticket modérateur moyen national est de 5,60 €.

Pour financer la prise en charge des personnes dépendantes, le calcul est déterminé par le point groupe iso-ressource (GIR). Celui-ci, qui est fixé par le président du conseil départemental de la Vienne pour le calcul du forfait global dépendance versé aux Ehpad publics et privés du département, est un des plus bas de France.

Carte n° 2 : Les points GIR par département en 2017



Cité par le rapport d'information du Sénat n° 341 du 07 mars 2018 sur la situation dans les Ehpad

²⁰ Groupe iso-ressource correspondant à six degrés de dépendance, du GIR 6, dans lequel la personne est autonome, au GIR 1, dans lequel la personne nécessite une présence continue.

²¹ Selon le site : <https://www.etablissementsdesante.fr/pages/tarifs> relevé sur l'ensemble des 7371 EHPAD transmettant leurs tarifs.

Le budget de fonctionnement des deux Ehpad s'élève à 5,6 millions d'euros en 2019. Environ trois quarts sont consacrés à l'Ehpad Marguerite Le Tillier. Le financement des Ehpad est assuré pour plus de la moitié par les usagers (56 %), puis par l'assurance maladie (31 %), par le département (11 %) et enfin par la CAF (1 %).

Les deux Ehpad sont habilités à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale à l'hébergement : quatre places pour l'Ehpad René Crozet et dix places pour l'Ehpad Marguerite Le Tillier.

Le budget principal verse également une subvention d'équilibre au budget annexe Ehpad. Celle-ci ne cesse d'augmenter depuis 2016 (+ 70 % entre 2016 et 2019) et concerne principalement l'Ehpad Marguerite Le Tillier.

Tableau n° 22 : Subvention d'équilibre versée par le budget principal aux budgets annexes 06 et 07

	2016	2017	2018	2019	Evolution en %
<i>Subvention en €</i>	79 713	147 958	165 000	262 933	69,68

Source : Rapports de présentation des comptes administratifs 2016, 2017, 2018 et 2019

La situation financière est examinée dans la suite du rapport.

4 L'INCIDENCE DE LA SITUATION SANITAIRE

4.1 Incidence financière

L'incidence financière en 2020, tous budgets confondus, était estimée courant 2020 à un surplus de dépenses de 434 566 € tandis que la baisse des recettes était évaluée à 889 000 €.

La hausse des dépenses comprend notamment 12 000 € d'heures supplémentaires, 318 000 € de prime Covid et 49 800 € de dépenses courantes. La situation sanitaire a généré des situations de pauvreté qui, sans incidence immédiate, pourraient entraîner un niveau d'intervention du CCAS plus important à moyen terme.

La baisse des recettes découle de la diminution des heures d'aide à domicile (environ 30 000 €) et des taux d'occupation dans les résidences et Ehpad, faute de nouvelles entrées (environ 130 500 €). S'y ajoutent, pour la petite enfance, le respect des règles sanitaires imposant la fermeture puis réduisant globalement la capacité d'accueil ainsi que la gratuité de l'accueil aux familles des professionnels prioritaires (environ 758 500 €).

Le CCAS bénéficie de certaines compensations financières. Ainsi, la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) devrait compenser les pertes de recettes d'hébergement ainsi que les surcoûts en Ehpad et dans les SSIAD, la branche santé devant compenser les mesures salariales. Concernant la petite enfance, la caisse d'allocations familiales (CAF) indemniserait les heures perdues à hauteur de 27 € par jour et par place fermée, ce qui ne couvrirait pas la perte constatée puisque le coût horaire est d'environ 10 € en crèche collective. L'aide de la CAF est estimée à 600 000 €. Par ailleurs, la ville de Poitiers a attribué au CCAS une aide exceptionnelle de 1,26 M€ qui sera ajustée au vu des aides réellement perçues.

4.2 L'organisation en réponse à la situation

Le CCAS a mis en place une cellule de veille pour les personnes âgées ou handicapées, active six jours sur sept à partir du 9 mars 2020, sur le modèle de la cellule « canicule » pour apporter un soutien aux personnes isolées et mobilisant une dizaine d'agents. Des agents se sont relayés pour apporter un appui aux Ehpad et aux résidences, notamment pour la gestion des accès.

Concernant la petite enfance, les structures ont fonctionné en petites unités dans les crèches familiales avant de rouvrir le 11 mai 2020.

Concernant l'aide sociale, les travailleurs sociaux ont suivi les bénéficiaires du RSA par téléphone. Un système de chèques service adressés par voie postale a été mis en place. Le guichet d'urgence ainsi que la domiciliation ont été maintenus. Le CCAS s'est coordonné avec les services de l'État et la Croix-Rouge pour apporter des solutions aux personnes sans hébergement.

5 LE PATRIMOINE

5.1 La rénovation de la résidence Édith Augustin

Le projet d'établissement en cours de rédaction de la résidence autonomie Édith Augustin décrit l'historique du bâtiment :

- 1975 : inauguration de la résidence, propriété de Logiparc, devenu depuis l'office public de l'habitat Ekidom ;
- 1995 : réhabilitation ;
- 2016 : projet de réhabilitation des salles de bain. Le diagnostic montre la présence d'amiante dans les colles de carrelage ;
- 2017 : des analyses complémentaires montrent la présence d'amiante au niveau des murs et des plafonds des logements et des locaux communs. Le texte mentionne : *« Projet de réhabilitation suspendu. Travail d'information des résidents et des personnels, formation de l'équipe technique du CCAS et intervention d'entreprises spécialisées pour la réalisation des travaux d'entretien courant. Certains appartements ne peuvent plus être reloués compte tenu de l'étendue des travaux à réaliser. Il est également décidé de ne plus louer d'hébergement temporaire et de réserver ce logement pour l'accueil des résidents qui auraient besoin d'être relogés pendant la durée de certains travaux dans l'appartement. Début d'un travail de projection sur la pérennisation de l'établissement en collaboration avec Ekidom, le bailleur social de la partie habitation de l'immeuble ».*

Le rapport d'activité 2018 relie la baisse du taux d'occupation à la fermeture de logements pendant leur remise en état et évoque la poursuite de la *« réflexion conjointe avec Ekidom autour de l'avenir de la résidence Édith Augustin au regard de [...] l'omniprésence d'amiante ».*

Le rapport d'activité 2019 mentionne une situation moins grave à la résidence Marie Noël et décrit la complexité des travaux qui devaient se terminer en 2021.

Les diagnostics amiante des deux résidences ont été produits.

Interrogé, l'ordonnatrice précise : « *En ce qui concerne le programme de travaux, il n'y a pas de projet de reprise des éléments amiantés d'une manière systématique.*

(...)

À Édith Augustin, il n'y a pas de programme de travaux défini. Il y a des opérations ponctuelles (travaux de peinture prévus en 2021) qui sont réalisées conformément à la réglementation (SS4). Par ailleurs il est prévu de changer le système d'appel malade mais la solution technique recherchée doit entraîner le moins d'intervention possible sur le bâti ».

Dans sa réponse, elle précise que plusieurs scénarios sont envisagés sans qu'aucun ne soit à ce jour privilégié :

- « *Un scénario envisage un arrêt progressif de l'utilisation des locaux et une restitution au bailleur social. Dans cette optique les départs des résidents ne seraient pas remplacés. Cette solution pose la difficulté d'animer une résidence dans ces conditions. Par ailleurs les charges de fonctionnement resteraient globalement constantes malgré une baisse d'occupation.*
- *Un scénario alternatif envisage de rediriger les résidents vers les trois autres résidences autonomie en fonction de leurs disponibilités. Les perturbations que pourront occasionner ces changements de lieux de vie devront être évaluées auprès des résidents, public particulièrement fragile.*
- *Cette résidence pourra être remplacée par un projet d'accueil séniors, différent et innovant, qui pourrait être imaginé sur un foncier proche d'Edith Augustin, pour conserver une offre municipale sur le quartier, qui permettrait un transfert des résidents.*

Dans tous les cas, la capacité budgétaire à mener à bien une de ces hypothèses sera déterminante dans le choix final ».

La chambre régionale des comptes s'interroge sur l'absence de solution concernant la résidence Édith Augustin alors que les premiers diagnostics ont été réalisés en 2016 et que l'amiante est présente dans des locaux utilisés quotidiennement et notamment dans des matériaux fragiles (plâtre, peinture, etc.).

Au regard des risques potentiels pour les usagers et les salariés, elle attire l'attention sur les responsabilités encourues, tant par le propriétaire que par l'employeur, dans le cas où des mesures d'air – dont la chambre n'a pas eu connaissance – révéleraient une concentration anormale de fibres d'amiante, étant précisé que lorsque des travaux de retrait d'amiante s'avèrent nécessaires, le propriétaire doit trouver une solution pour reloger le locataire pendant la durée des travaux.

5.2 L'opération Pasteur

Le CCAS a acquis en 2012 plusieurs lots de l'ancien hôpital Pasteur appartenant au CHU de Poitiers, composés de deux bâtiments, de parkings et d'espaces verts, pour un montant de 2,26 M€ entièrement financé par un emprunt auprès de la caisse des dépôts et consignations (CDC).

Le 22 décembre 2015, des parties communes (parkings et espaces verts) ont été revendues à la ville de Poitiers au prix de 47 970 € correspondant à une valeur comptable de 311 077 €. Le CCAS avait eu pour projet en 2020 de vendre à la ville de Poitiers quelques parcelles oubliées en 2015, ouvertes au public et déjà entretenues par la ville. La vente à l'euro symbolique a été refusée par le contrôle de légalité.

Un immeuble situé sur la parcelle, le pavillon Hulin, initialement destiné à abriter le siège du CCAS, s'est révélé inadapté en raison du risque d'inondation, de la présence d'amiante et de difficultés d'accessibilité. Il a fait l'objet d'une vente en 2021 avec un promoteur pour un montant de 380 000 €, compte tenu de l'état du bâtiment.

Le second bâtiment a été détruit afin de construire le futur Ehpad Marguerite Le Tillier. C'est pourquoi, le 19 octobre 2011, une convention de partenariat avait été conclue avec Habitat de la Vienne après appel à manifestation d'intérêt. La convention désigne Habitat de la Vienne comme maître d'ouvrage du projet et prévoit qu'un bail sera conclu entre le CCAS et Habitat de la Vienne.

Le CCAS a vendu la parcelle concernée à Habitat de la Vienne le 22 décembre 2015 pour un euro symbolique, après démolition du pavillon, le bien étant valorisé à 1,14 M€ dans l'acte notarié et à 1,08 M€ dans les comptes du CCAS. La vente à la valeur réelle du terrain, en effet, n'aurait fait qu'augmenter le prix de revient pour le propriétaire et par voie de conséquence la redevance payée par le CCAS.

Il convient de noter que si la moins-value de cession sur les parcelles vendues à la ville de Poitiers apparaît bien au compte 19 du compte administratif, la moins-value de cession de la parcelle vendue à Habitat 86 n'est pas apparente et que l'opération ne se lit qu'aux chapitres 040 et 041- opérations patrimoniales.

Le CCAS a par ailleurs conclu une convention de gestion le 6 mars 2014, avenantée le 1^{er} février 2016, au vu du coût définitif de l'opération, l'établissement ayant ouvert ses portes le 4 janvier 2016.

La convention de gestion établit le prix de revient définitif de l'opération à 8,69 M€, financée pour 79 % par deux prêts de la CDC, garantis par la ville de Poitiers, et pour 21 % par diverses subventions. Les prêts sont d'une durée de quarante et cinquante ans au taux de 0,5 % indexé sur le livret A. La convention, conclue pour une période de douze ans, tacitement reconductible, prend effet à la fin des travaux.

Le CCAS, gestionnaire de l'Ehpad verse une redevance basée sur le prix de revient TTC indexé qui comprend :

- les annuités d'emprunt ;
- 0,40 % du prix de revient au titre des frais généraux ;
- 0,30 % du prix de revient au titre du renouvellement et du gros entretien, taux progressif qui atteindra 1 % à partir de 2023 ;
- les primes d'assurances et impôts à la charge du propriétaire.

La redevance annuelle, justifiée, est de 27 300 € en 2020. En cas de travaux de réhabilitation réalisés par le gestionnaire, le coût des travaux sera intégré au coût de revient actualisé, base du calcul de la redevance. À l'issue de la période de remboursement des emprunts, un avenant déterminera le montant de la nouvelle redevance.

La convention ne prévoit pas de vente en retour au CCAS. Celui-ci bénéficie toutefois d'une clause de préférence en cas de vente du bien par le propriétaire. En cas de non renouvellement par l'une des parties, le gestionnaire s'engage à prendre en charge les frais de remboursement anticipé des emprunts. Ainsi, seul le CCAS encourt un risque en cas de non renouvellement par le bailleur.

La chambre régionale des comptes considère que l'équilibre contractuel est défavorable au CCAS. Le fait que le propriétaire possède à la fois le terrain et le bâti, que par ailleurs, le propriétaire n'est engagé que pour douze ans alors que le CCAS porte l'ensemble des charges et risques du propriétaire (notamment renouvellement, réhabilitation, gros entretien, emprunts) ainsi que l'amortissement des emprunts, auraient justifié un autre montage juridique tel une maîtrise d'ouvrage déléguée ou un bail emphytéotique.

Si l'option de la maîtrise d'ouvrage déléguée n'a pas été retenue en toute connaissance de cause compte tenu des implications financières non soutenables par le CCAS ou même la ville, il restait toutefois toujours celle du bail emphytéotique qui aurait épargné au CCAS de se priver de la propriété du sol.

D'une façon générale, le coût d'achat s'est révélé incohérent avec la valeur réelle à la revente des biens dont le bâti très dégradé était inutilisable.

Le bilan de l'opération peut s'établir provisoirement de la façon suivante :

Tableau n° 23 : Bilan de l'opération Pasteur en €

		dépense	recette	valeur comptable	moins value
2012	achat des parcelles	2 260 000			
	intérêts d'emprunt (20 ans)	544 800			
2015	vente espaces publics à la ville		47 960	311 077	263 117
	démolition pavillon Pétonnet	NC			
2015	vente à Habitat de la Vienne		0	1 081 000	1 081 000
	coût des travaux (étalé sur la durée du contrat)	8 690 000			
2021	vente à SIMAR		380 000	NC	NC
	TOTAL	11 494 800	427 960	1 392 077	1 344 117

Source : *Chambre régionale des comptes*

6 FIABILITÉ DES COMPTES

6.1 Structure budgétaire

6.1.1 Présentation

Le CCAS de Poitiers dispose d'un budget principal et de cinq budgets annexes dont les contours ont été modifiés sur la période examinée :

Tableau n° 24 : Les budgets annexes

N°	intitulé	création	clôture	observations
03	Le service de soins infirmiers à domicile	01/01/1998		Forfait soins du SSIAD
04	Le forfait soins courants et forfait autonomie	01/01/1998		Forfait soins de trois résidences autonomie et forfait dépendance des quatre résidences autonomie
05	Le service d'aide à domicile	01/01/2008		Téléassistance, transport accompagné et portage de repas relèvent du budget principal
06	Ehpad René Crozet et Marguerite Le Tillier	01/01/2012		Marguerite Le Tillier et l'accueil de jour (le relais des sens) ont été intégrés au budget annexe 06 Ehpad à partir de l'exercice 2017
07	Ehpad Marguerite Le Tillier et accueil de jour	01/01/2014	2017	D'abord consacré uniquement à l'accueil de jour (abrité par R. Crozet). Puis en 2016 retrace également l'Ehpad MAT
08	Résidences autonomie (René Crozet, Marie Louise Troubat, Marie Noel, Edith Augustin)	01/01/2018		Étaient suivies avant 2018 dans le budget principal

Source : Délibérations / annexes compte administratif

Les budgets annexes sociaux et médico-sociaux sont régis par l'instruction comptable M22²² et le budget principal par l'instruction M14²³.

Pendant la période sous contrôle, l'évolution des périmètres budgétaires est la suivante :

- à compter de l'exercice 2018, le budget des quatre résidences autonomie est géré dans un budget annexe ;
- à compter du 4 janvier 2016, l'ouverture de l'Ehpad Marguerite Le Tillier donne lieu à l'ouverture du budget annexe 07 ;
- à compter de l'exercice 2017, l'accueil de jour et l'Ehpad Marguerite Le Tillier sont intégrés au budget annexe 06 Ehpad ;

²² Article L. 123-8 du CASF.

²³ Titre 1 du tome III de l'instruction M 14 : les CCAS.

- le budget annexe 07 est clôturé courant 2017, entraînant d'importantes écritures de régularisation.

Lors de la délibération de création du budget annexe 08, le rapport de l'ordonnateur explique que le budget 04 (forfait soins courants) est maintenu car le mode de tarification est différent pour la partie forfait soins courants et celle forfait autonomie.

(1) Or, en application de l'article L. 313-12 IV, « *les établissements mentionnés au premier alinéa du III qui, d'une part, ne bénéficiaient pas au 1^{er} janvier 2008 d'une autorisation de dispenser des soins aux assurés sociaux et, d'autre part, accueillent un nombre de personnes âgées dans une proportion inférieure aux seuils mentionnés au I conservent, sous réserve de la conclusion d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens mentionné à l'article L. 313-11 ou, le cas échéant, au IV ter du présent article et dans la limite du financement des dépenses relatives à la rémunération de leurs personnels de soins salariés et des charges sociales et fiscales y afférentes, le montant des forfaits de soins attribués par l'autorité compétente de l'État au titre de l'exercice 2007. Ces forfaits sont revalorisés annuellement dans la limite du taux de reconduction des moyens retenu au titre de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie applicable aux établissements mentionnés au 3^o de l'article L. 314-3-1* ».

Le CCAS a choisi de produire, non un compte d'emploi, mais un budget annexe mobilisant peu de comptes. Hormis quelques dépenses d'ordre général, les dépenses de soins sont constituées exclusivement de la masse salariale tandis que les dépenses d'autonomie sont exclusivement constituées de prestations de services. Les dépenses de soins ne concernent que les résidences Marie Noël, Marie-Louise Troubat et René Crozet. Les comptes administratifs du budget annexe ne comportent ni section d'investissement, ni annexes. Les recettes du budget annexe proviennent essentiellement de l'assurance maladie pour environ trois quarts des recettes et du département pour environ un quart des recettes. Les dépenses de fonctionnement oscillent entre 319 000 € (2015) et plus de 444 000 € (2018) sur la période observée.

Dans ces conditions, la tenue d'un budget annexe ne se justifie pas et un compte d'emploi tenu à partir du budget annexe des résidences autonomie serait plus approprié.

La chambre régionale des comptes prend acte de l'intention de l'ordonnatrice de faire mener une étude par les services afin d'évaluer cette solution au regard des réformes annoncées en matière de forfait autonomie et de forfait soins courants et de leur pérennité sous leur forme actuelle.

6.1.2 Relations entre le budget principal et les budgets annexes

Les charges de personnel ainsi que certains frais généraux affectés à l'activité de chaque budget annexe sont supportées par le budget principal qui reçoit en fin d'année le remboursement de ces charges par le budget annexe.

Le budget principal peut, le cas échéant, verser des subventions d'équilibre aux budgets annexes.

Tableau n° 25 : Flux entre budget principal et budgets annexes en € - année 2019

	Versement BA vers BP (remboursement personnel)	Versement BA vers BP (remboursement de frais)	Versements BP vers BA (subvention d'équilibre)	Solde pour BP
BA 03 SSIAD	1 608 543	4 670		1 613 214
BA 04 Forfait soins courants	247 827			247 827
BA 05 SAAD	3 143 583	53 435	960 058	2 236 960
BA 06 Ehpad	3 687 500	294 258	262 933	3 718 824
BA 08 Résidence autonomie	1 848 230	399 116	1 291 228	956 117
Total	10 535 682	751 479	2 514 219	8 772 943

Sources : Comptes de gestion, pièces justificatives ORC

6.2 La production des documents budgétaires et comptables

Les comptes administratifs des exercices 2014 à 2019 ont été produits. Seul le budget principal présente les annexes réglementaires.

En application de l'article L. 2312-1 du CGCT, applicable aux établissements publics administratifs des communes de 3 500 habitants et plus, le débat d'orientation budgétaire²⁴ doit s'appuyer sur un rapport d'orientation budgétaire qui sera porté à la connaissance des administrateurs dans un délai de deux mois précédant le vote du budget.

En application du même texte, le rapport d'orientation budgétaire doit porter sur les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. En outre, dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport d'orientation budgétaire doit présenter également la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs, notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.

Or, les rapports d'orientation budgétaire 2014 et suivants ne mentionnent pas les engagements pluriannuels envisagés, ni les perspectives pluriannuelles de dépenses. Seuls les projets de l'année par secteur d'activité du CCAS sont indiqués.

La chambre régionale des comptes invite l'ordonnateur à enrichir le rapport qui sert de support au débat d'orientation budgétaire et prend acte de l'intention de l'ordonnatrice d'améliorer le contenu de ces documents.

²⁴ L'article L. 2312-1 du CGCT modifié par la loi précise que « les dispositions du présent article s'appliquent aux établissements publics administratifs des communes de 3 500 habitants et plus » et concerne donc les CCAS.

L'article 2313-1 CGCT²⁵ prévoit en outre que : « *la présentation prévue au précédent alinéa ainsi que le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice prévu à l'article L. 2312-1, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, conformément à l'article L. 2121-12, sont mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ils se rapportent et dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État* ».

Le site internet de la ville de Poitiers, qui héberge celui du CCAS, ne comprend ni rapport d'orientation budgétaire ni document d'information budgétaire ni délibération du conseil d'administration, contrairement aux dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT prescrivant la mise en ligne de la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et au compte administratif.

Recommandation n° 7 : mettre en ligne les documents d'information budgétaire, conformément aux dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT.

Étant constaté que les documents budgétaires n'étaient pas encore en ligne au jour du délibéré, la chambre prend acte de la volonté de l'ordonnatrice de les mettre en ligne dans les meilleurs délais.

6.3 La tenue de l'actif et de l'inventaire

Les montants immobilisés bruts ne correspondent pas au détail de l'inventaire fourni par l'ordonnateur. Les écarts sont significatifs concernant le compte « autres immobilisations corporelles » (achat d'électroménager, poussettes, jeux, équipement de cuisine), celui des « travaux d'agencement et aménagement divers » ainsi que le compte « mobilier ».

Bien que l'écart soit inférieur à 5 %, il constitue une limite à la fiabilité des comptes.

²⁵ L'article L. 2313-2 du CGCT précise que « *Les dispositions de l'article L. 2313-1 s'appliquent aux établissements publics administratifs des communes de 3 500 habitants et plus* » et donc aux CCAS.

Tableau n° 26 : Immobilisations en 2019 en €

Comptes	Intitulés	État de l'actif Valeur brute	Inventaire	Ecart
203	Frais études recherche et développement	72 936,80	72 936,80	0,00
20411	Biens mobiliers, matériel et études	824 941,13	789 824,53	35 116,60
20412	Bâtiments et installations	2 040 000,00	2 040 000,00	0,00
204411	Biens mobiliers, matériel et études	4 666,72	4 666,72	0,00
204412	Bâtiments et installations	1 081 005,97	1 081 005,97	0,00
205	Concessions, droits similaires, brevets	504 877,81	498 555,78	6 322,03
	Total compte 20	4 528 428,43	4 486 989,80	41 438,63
2118	Autres terrains	1 936,10	1 936,10	0,00
2131	Bâtiments publics	915 652,38	915 652,38	0,00
2138	Autres constructions	542 847,03	542 847,03	0,00
2158	Autres installations, matériel et outillage techniques	15 997,82	14 572,56	1 425,26
2161	Œuvres et objets d'art	1 500,00	1 500,00	0,00
2181	Installations générales, agencement et aménagement divers	1 231 514,11	1 174 652,23	56 861,88
2182	Matériel de transport	277 258,38	255 335,26	21 923,12
2183	Matériel bureau informatique	203 231,21	189 449,86	13 781,35
2184	Mobilier	921 164,25	877 631,51	43 532,74
2188	Autres immobilisations corporelles	1 324 724,20	1 259 005,91	65 718,29
	Total compte 21	5 435 825,48	5 232 582,84	203 242,64

Source : Balance générale des comptes, inventaire

Aux termes de l'instruction M14²⁶, la responsabilité du suivi des immobilisations incombe de manière conjointe à l'ordonnateur, qui tient l'inventaire, et au comptable, qui tient l'état de l'actif. Ces deux états doivent correspondre.

Plus spécifiquement, l'instruction NOR INTB1501664J du 27 mars 2015 relative aux modalités de recensement des immobilisations et à la tenue de l'inventaire et de l'état de l'actif pour les instructions budgétaires et comptables M14, M52, M57, M71 et M4, comme le guide des opérations d'inventaire de juin 2014 du comité national de fiabilité des comptes locaux et enfin le guide comptable et budgétaire des opérations patrimoniales de 2017, énoncent les obligations en la matière.

<p>Recommandation n° 8 : mettre en cohérence les imputations comptables des actifs immobilisés et l'inventaire des biens</p>

²⁶ Tome II, titre 4, chapitre 2, point 7.3.2.3 et chapitre 3.

La chambre régionale des comptes prend acte qu'un travail a été engagé par le CCAS pour rectifier ces écarts.

6.4 Les amortissements

Les durées d'amortissement sont fixées par délibérations du 13 janvier 1997, du 26 septembre 2006, du 25 février 2012 et du 16 décembre 2016. Le tableau d'amortissement est joint chaque année en annexe du compte administratif ainsi qu'un état précis des entrées et des sorties de l'actif durant l'exercice. Il convient cependant de mettre à jour ce tableau en fonction des délibérations prises par le conseil d'administration. En particulier, les durées d'amortissement nouvelles ou modifiées par la délibération du 11 mars 2016 n'ont pas été intégrées au plan d'amortissement annexé au compte administratif.

Malgré une liste des durées d'amortissement très détaillée par biens, la catégorie des études est manquante alors que l'étude sur le site Pasteur a été amortie sur une durée de cinq ans.

Quelques amortissements pour des biens listés à l'inventaire pour 2019 ne respectent pas ces durées, en particulier, pour les travaux d'agencement et aménagements de bâtiment. Par ailleurs, un ordinateur pour un montant de 1 302,50 € et une licence pour un montant de 15 369,60 €, actifs mis en service en 2018, n'ont pas été amortis.

Il convient de respecter les durées d'amortissement telles qu'établies par le conseil d'administration ou de les modifier si elles apparaissent non pertinentes.

La chambre régionale des comptes prend acte de la délibération du conseil d'administration du 15 décembre 2021 fixant la durée d'amortissement des études à cinq ans et de l'intention de l'ordonnatrice d'apporter une vigilance accrue au respect des règles d'amortissement.

6.5 Les provisions

Des provisions figurent au budget annexe 03 service de soins infirmiers à domicile pour des actions financées par une dotation non reconductible de l'ARS.

Tableau n° 27 : Provisions budget annexe 03 SSIAD en €

Année	Objet de la provision	Montant	Justificatifs
2014	Dotation non reconductible ARS au titre des contrats locaux d'amélioration des conditions de travail non consommée	4 688,00	Certificats administratifs
2015	Dotation non reconductible ARS au titre de la prise en charge d'un bénéficiaire	11 475,90	Certificats administratifs + courrier ARS
2016	Dotation non reconductible ARS au titre l'achat de matériel informatique et bureautique	6 859,00	Certificats administratifs
2017	Dotation non reconductible ARS au titre d'une formation et achat de smartphones	14 006,00	Certificats administratifs
2019	Dotation non reconductible ARS au titre de deux formations	10 000,00	Certificats administratifs

Source : Pièces justificatives via application ORC

Des provisions ont également été constituées au budget annexe 06 Ehpad.

Tableau n° 28 : Provisions budget annexe 06 - Ehpad en €

Année	Objet de la provision	Montant	Justificatifs
2016	Dotation non reconductible ARS au titre du financement d'actions de prévention	47 044,00	Certificats administratifs
2017	Dotation non reconductible ARS au titre de l'appel à candidature "prendre soin"	37 500,00	Certificats administratifs
2018	Dotation non reconductible ARS au titre du projet télémédecine	204 000,00	Certificats administratifs + décision tarifaire ARS + fiche de notification budgétaire
2019	Dotation non reconductible ARS au titre de l'évaluation "prendre soin"	22 543,90	Certificats administratifs + décision tarifaire ARS

Source : Pièces justificatives via application ORC

Au vu des éléments disponibles et notamment des certificats administratifs, les provisions liées aux dotations non reconductibles ARS ne correspondent pas à des « *passifs certains dont l'échéance ou le montant n'est pas fixé de façon précise* ». Or, eux seuls peuvent motiver des provisions pour risques et charges, c'est-à-dire une charge à devoir assumer à l'avenir.

Ces provisions concernent des recettes affectées non consommées au 31 décembre mais dont la consommation finale ne fait pas de doute. La procédure comptable et budgétaire suivie apparaît ainsi inappropriée, dès lors qu'aucun élément ne permet d'établir quel est le risque encouru par l'établissement justifiant un provisionnement. Rien ne laisse, en effet, supposer que l'établissement soit tenu de rembourser ces sommes.

Cette pratique affecte la présentation du bilan et la ventilation des soldes intermédiaires de gestion par une majoration induite des provisions et résultats exceptionnels, au détriment du résultat d'exploitation, mais *in fine*, elle est sans incidence sur le résultat net.

La chambre régionale des comptes prend acte de l'engagement de l'ordonnatrice de modifier le traitement comptable de ces recettes dans les meilleurs délais.

6.6 Le rattachement des charges et des produits

La sincérité des comptes exige que toutes les charges consommées dans l'exercice mais non mandatées au cours de celui-ci soient effectivement rattachées en fin d'exercice, même en cas d'insuffisance de crédits.

On observe un rattachement des charges et des produits à l'exercice sur la totalité des budgets, accompagné d'un état des dépenses engagées non mandatées. Il a été vérifié que les charges et produits effectivement rattachés ont été correctement évalués pour les années 2018 et 2019 pour l'ensemble des budgets du CCAS.

Au budget principal, il apparaît des différences entre les rattachements et les montants réellement mandatés ou titrés.

Plusieurs rattachements, en effet, auraient pu être mieux évalués, tels que la mise à disposition d'un agent auprès du CCAS en 2018. La mise à disposition a donné lieu à un montant de charges de 18 000 €, l'agent n'ayant été présent que six mois, alors que la charge avait été évaluée pour douze mois.

De la même façon, le rattachement du bonus mixité et du bonus handicap versés par la CAF ont fait l'objet d'un rattachement de produits de 136 000 € en 2019 au titre du contrat enfance jeunesse (CEJ) alors que ces derniers sont intégrés dans la prestation de service unique (PSU). Il en résulte que le produit a été enregistré deux fois. Interrogé, l'ordonnateur a indiqué que la CAF verse le montant de la prestation sociale unique sans en préciser le détail.

Tableau n° 29 : Incidence des écarts dans les montants à rattacher

en €

	Incidence en 2018	Résultat de l'exercice	%	Incidence en 2019	Résultat de l'exercice	%
<i>Budget principal</i>	85 371	-157 014	54%	-82 695	-374 121	22%
<i>BA 03 – SSIAD</i>	1 198	-1 270	94%	9 754	-22 857	3%
<i>BA 04 – FSC</i>	1 104	-4 727	23%	1 659	138 569	1%
<i>BA 05 – SMAD</i>	-5 757	879 108	1%	-26 950	960 058	3%
<i>BA 06 – Ehpad</i>	-14 224	-198 172	7%	-7 276	-11 659	62%
<i>BA 08 – Résidences</i>	-3 564	1 256 675	0,28%	21 086	1 291 228	2%

Les pourcentages sont en valeur absolue.

Source : CRC d'après les comptes de gestion

La chambre invite le CCAS à procéder à une meilleure évaluation des charges et produits à rattacher au regard des incidences que ces derniers ont sur les résultats de l'exercice de certains budgets.

6.7 Le recouvrement des créances

Les restes à recouvrer apparaissent budget principal et dans certains budgets annexes.

Tableau n° 30 : Créances au 31 décembre, budget principal

en €

Compte	BP 2017	BP 2018	BP 2019
4111 - redevables amiables	385 940	406 801	350 493
4116 - redevables contentieux	243 497	184 822	220 464
Total 411	629 437	591 623	570 957
4141 - locataires amiables	15 102	14 879	11 926
4146 - locataires contentieux	8 979	8 430	9 497
Total 414	24 082	23 308	21 423
4411 - État aut coll publ subv à rec amiable	1 348 683	5 968	73 549
4416 - État aut coll publ subv à rec contentieux	16 433	16 883	16 305
Total 441	1 365 116	22 850	89 854
44312 - Op particul avec État recettes amiable	53	7 083	6 346
44316 - Op particul avec État recettes contentieux	700	700	700
44342 - Op particul avec État cnes recettes amiable	0,44	0,44	0,44
Total 443	753	7 784	7 046
4621 - Créances cess immo amiable	289	-	-
4626 - Créances/cessions d'immo contentieux	56 395	8 425	8 425
Total 462	56 684	8 425	8 425
46721 - débiteurs divers amiables	236 746	189 849	282 651
46726 - débiteurs divers contentieux	55 332	17 451	26 018
Total 4672	292 078	207 300	308 669
Total créances amiables	1 986 814	624 579	724 966
Total créances contentieux	381 336	236 711	281 408
Total créances	2 368 150	861 290	1 006 374
Total produit de gestion	28 939 469	29 486 480	29 361 348
% créances/produit de gestion	8,18 %	2,92 %	3,43 %

Source : Comptes de gestion

Si les créances se réduisent au cours de la période contrôlée dans le budget principal, celles du budget 05 SMAD tendent à augmenter et représentent 35 % des produits de gestion pour l'année 2019.

Tableau n° 31 : Créances au 31 décembre, budget annexe 05 SMAD

en €

Compte	BA SMAD 2017	BA SMAD 2018	BA SMAD 2019	
4111 - usagers amiables	350 386	256 968	302 482	
4114 - dépt amiable	144 392	242 497	322 943	
4115 - autres tiers payants - amiable	11 714	1 776	1 758	
Total 411	506 492	501 241	627 183	
4161 - usagers contentieux	53 232	57 180	61 990	
4162 - caisse pivot contentieux	10	10	10	
4164 - dépt contentieux	23 445	29 145	34 651	
4165 - autres tiers payants - contentieux	8 425	8 103	7 990	
Total 416	85 111	94 439	104 642	
443221 - recettes amiable	3	-	-	
443226 - recettes contentieux	247	247	247	
Total 44322	250	247	247	
46721 - débiteurs divers amiables	5 089	4 938	76 572	
46726 - débiteurs divers contentieux	17 342	17 493	17 455	
Total 4672	22 431	22 431	94 027	
Total créances amiables	511 584	506 179	703 755	
Total créances contentieux	102 700	112 178	122 343	
Total créances	614 284	618 357	826 098	
Total produit de gestion	2 479 353	2 463 028	2 349 876	
% créances/produit de gestion	24,78 %	25,11 %	35,15 %	

Source : comptes de gestion

Par ailleurs, les créances augmentent de manière significative dans le budget annexe 06 Ehpad. Elles sont passées de 5,8 % en 2018 à 13,5 % en 2019 des produits de gestion.

Tableau n° 32 : Créances au 31 décembre, budget annexe 06 Ehpad

en €

Compte	BA Ehpad 2017	BA Ehpad 2018	BA Ehpad 2019
4111 - usagers amiables	131 427	182 603	189 203
4112 - caisse pivot forfait de soins			269 939
41131 - régime général		26 060	5 000
4114 - dépt amiable	53 292	92 321	70 155
4115 - autres tiers payants - amiable	1 127	147	147
Total 411	185 847	301 131	534 444
4161 - usagers contentieux	0,10	30 201	40 337
4164 - dépt contentieux		9	12
4165 - autres tiers payants - contentieux			
Total 416	0,10	30 210	40 349
46721 débiteurs divers amiables	3 188	528	121 477
46726 débiteurs divers contentieux			
Total 4672	3 188	528	121 477
Total créances amiables	189 034	301 659	655 921
Total créances contentieuses	0	30 210	40 349
Total créances	189 034	301 659	696 270
Total produit de gestion	5 033 077	5 230 410	5 173 093
% créances/produit de gestion	3,76 %	5,77 %	13,46 %

Source : Comptes de gestion

La présence récurrente de créances à l'encontre de collectivités publiques, de caisses de retraite ou de mutuelles et de créances antérieures à 2016 révèle un manque de suivi des débiteurs.

L'ordonnateur a indiqué que : « *la problématique du recouvrement du CCAS rejoint celle du financement du CCAS avec une pluralité de débiteurs tant en nombre que par leur nature. De ce fait les modalités de suivi des impayés ne sont pas identiques et requièrent un temps de travail dédié à cette mission malgré le fait que cela fasse partie du périmètre du comptable public. À cette fin et comme le reprend la Chambre dans son rapport provisoire, le CCAS a prévu d'affecter sur cette problématique un poste supplémentaire afin d'assister les services dans le suivi de cette mission et ce à moyens constants. Cette mission devrait être opérationnelle au cours du premier semestre 2022. Ce poste vient en complément des missions exercées par un travailleur social qui intervient au sein des établissements du PAPH destiné à accompagner les résidents en difficultés financières*

Par ailleurs le CCAS propose des solutions de prélèvement automatique aux usagers, ce qui permet de réduire significativement les risques de non recouvrement ».

Au vu des enjeux financiers, de leur montant croissant sur la période observée, considérant que le recouvrement des créances ne relève pas uniquement de l'attention portée à des situations individuelles, la chambre régionale des comptes invite le CCAS à mettre en place des mesures fortes pour réduire significativement et effectivement le montant des créances en souffrance. Sur ce point, la chambre régionale des comptes prend acte des dispositions prises par le CCAS en matière de prélèvement automatique, dispositions qui ne concerne que les usagers.

Par ailleurs, au vu de l'ampleur des créances non recouvrées, voire contentieuses, celles-ci doivent faire l'objet de provisions pour risques.

En application de l'instruction codificatrice M14²⁷, lorsque le recouvrement des restes à recouvrer est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, une provision est constituée à hauteur du risque estimé par la collectivité à partir des éléments d'information communiqués par le comptable public. L'absence de provisions en matière de créances irrécouvrables contrevient aux principes de prudence et de sincérité posés dans le préambule de l'instruction budgétaire et comptable M14 qui précise que : « *la comptabilité communale doit satisfaire aux obligations de régularité, de prudence, de sincérité et de permanence des méthodes* ».

La chambre invite l'ordonnateur à se rapprocher du comptable pour lui communiquer les éléments nécessaires à la constitution de ces provisions dont le caractère est obligatoire.

6.8 Les relations avec les autorités de tarification

Tableau n° 33 : Les budgets annexes

N°	intitulé	création	clôture	état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD)
03	Le service de soins infirmiers à domicile	01/01/1998		non
04	Le forfait soins courants et forfait autonomie	01/01/1998		non
05	Le service d'aide à domicile	01/01/2008		oui
06	Ehpad René Crozet et Marguerite Le Tillier	01/01/2012		oui
07	Ehpad Marguerite Le Tillier et accueil de jour	01/01/2014	2017	non
08	Résidences autonomie (René Crozet, Marie Louise Troubat, Marie Noel, Edith Augustin)	01/01/2018		non

Source : délibérations / annexes compte administratif

²⁷ Tome I titre 2 chapitre 1 et Tome II titre 3 chapitre 4.

L'article L. 3132-11 dispose que : « *lorsque ces contrats [CPOM] impliquent un ou plusieurs établissements ou services mentionnés aux 6°, 7°, 9° et 12° du I de l'article L. 312-1, sans qu'ils relèvent du IV ter de l'article L. 313-12 ou de l'article L. 313-12-2, et que lesdits contrats fixent les éléments pluriannuels du budget de ces établissements et services, le cadre budgétaire appliqué est l'état des prévisions de recettes et de dépenses, dont le modèle est fixé par l'arrêté des ministres chargés de la santé et des affaires sociales prévu à la deuxième phrase de l'article L. 314-7-1, à la demande du gestionnaire et sous réserve de l'accord de l'autorité de tarification compétente* ».

Seuls deux budgets annexes suivent le régime des états prévisionnels des recettes et des dépenses (EPRD) et des états réalisés des recettes et des dépenses (ERRD) : celui du SMAD et celui des Ehpad.

L'ensemble des Ehpad et des petites unités de vie est soumis à la transmission d'un EPRD à compter de l'exercice 2017. Cette transmission doit se faire dans les délais prévus au III de l'article R. 314-210 du CASF, c'est-à-dire avant le 30 avril de l'exercice N ou, si les produits de la tarification n'ont pas encore été notifiés au 31 mars de l'exercice par l'autorité de tarification, dans les trente jours qui suivent cette notification et au plus tard le 30 juin de l'exercice.

L'EPRD doit répondre à des critères d'élaboration²⁸, notamment, le respect de l'équilibre réel, le respect des engagements prévus au CPOM et des mesures de redressement adaptées en cas de situation financière dégradée. Celui-ci est validé par l'autorité de tarification (approbation tacite dans un délai de trente jours sauf pour les établissements confrontés à des difficultés financières).

L'EPRD se caractérise par une inversion de la logique antérieure : la prévision des produits détermine dorénavant celle des charges.

La concordance entre les budgets votés par le conseil d'administration du CCAS et les EPRD transmis à l'ARS a été examinée sur la période 2018 à 2020.

Divers écarts apparaissent concernant le budget annexe des Ehpad.

²⁸ Article R 314-221 du CASF.

Tableau n° 34 : Concordance entre les EPRD et les budgets primitifs sur la période 2018 – 2020 pour le budget annexe Ehpad, en €

	EPRD année 2018	BP 2018 Délib 13/04/18	Différence	EPRD année 2019	BP 2019 Délib 05/04/19	Différence	EPRD année 2020	BP 2020 Délib 26/06/20	Différence
<i>Charges afférentes à l'exploitation courante</i>	753 565	722 690	30 875	810 516	784 816	25 700	797 355	797 355	
<i>Dépenses afférentes au personnel</i>	3 533 610	3 469 108	64 502	3 669 406	3 669 406		4 073 098	3 930 010	143 088
<i>Dépenses afférentes à la structure</i>	908 616	1 468 664	-560 048	1 059 059	1 084 759	-25 700	961 433	961 433	-
<i>Total Ehpad RC + MLT</i>	5 195 791	5 660 462	-464 671	5 538 981	5 538 981		5 831 886	5 688 798	143 088
<i>Produits de tarification</i>	4 926 986	5 023 204	-96 218	5 156 405	5 130 862	25 543	5 405 295	5 301 162	104 134
<i>Autres produits relatifs à l'exploitation</i>	28 120	40 220	-12 100	29 900	29 900		29 205	29 205	
<i>Produits financiers et produits non encaissables</i>	45 900	71 626	-25 726	355 532	378 219	-22 687	358 432	358 432	
<i>Total Ehpad RC + MLT</i>	5 001 006	5 135 050	-134 044	5 541 837	5 538 981	2 856	5 792 932	5 688 798	104 134

Source : Délibérations budget primitif du 13 avril 2018, 05 avril 2019, 26 juin 2020, EPRD

Le CCAS a été interrogé sur ces différences. Concernant l'exercice 2020, l'ordonnateur les explique, en recettes, par la notification de la dotation par l'ARS après le vote du budget, et en dépenses, par l'inscription d'une prime Covid après l'adoption du budget ainsi que par des différences de présentation budgétaire : « *la contraction des recettes perçues par le budget principal pour le compte du budget 06. À la demande de l'ARS nous devons dans le cadre des EPRD et des ERRD faire apparaître les dépenses et les recettes qui sont normalement contractées dans le remboursement des frais de personnel du budget annexe vers le budget principal. Par exemple, le budget principal perçoit les remboursements des indemnités journalières versées par la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) des personnels des Ehpad et non le budget annexe 06 Ehpad. Pour que ces recettes n'échappent pas au budget 06, nous les déduisons du remboursement du personnel. Il en est de même pour les chèques déjeuners car les chèques sont payés par le budget 06 (montant inscrit au BP 2020 45 000 € pour l'Ehpad Marguerite Le Tillier et 13 696 € pour l'Ehpad René Crozet) mais le remboursement payé par l'agent à hauteur de 50 % de la somme est perçu par le budget principal. Cette recette est contractée dans le remboursement des frais de personnel afin qu'elle bénéficie au budget 06. Mais dans l'EPRD et l'ERRD nous devons faire figurer la recette et la déduire du remboursement des frais de personnel. C'est ce qui explique des décalages entre les dépenses et les recettes de la maquette des ERRD et EPRD et la maquette plus traditionnelle sous M 22 »²⁹.*

²⁹ Réponse du directeur du service des finances et de la commande publique du CCAS de Poitiers.

En 2019, la différence, en dépenses de 25 700 €, est expliquée par l'ordonnateur de la manière suivante : « [elle] correspond aux charges liées au transport accompagné qui est imputé au groupe I article 6242 dans l'EPRD et en article 62 du groupe III dans la maquette de la délibération du 5 avril 2019. La différence en recettes découle de l'actualisation de l'EPRD lors de l'envoi définitif ».

En 2018, l'ordonnateur renvoie à la délibération budgétaire du 29 juin 2018 pour expliquer les différences entre le vote du budget primitif et l'EPRD. Or, celle-ci est particulièrement peu explicite.

À la clôture de l'exercice, le CCAS établit un état réalisé des recettes et des dépenses (ERRD). La concordance entre les comptes administratifs votés par le conseil d'administration du CCAS et les ERRD transmis à l'ARS a été examinée sur les années 2018 et 2019. Il en ressort une parfaite concordance.

Tableau n° 35 : Concordance entre les comptes administratifs et les ERRD pour 2018 et 2019 pour le budget annexe Ehpad, en €

	CA 2018 annexes	ERRD 2018	CA 2019	ERRD 2019
<i>Charges afférentes à l'exploitation courante</i>	732 277,83	732 277,83	742 535,40	742 535,40
<i>Dépenses afférentes au personnel</i>	3 752 916,74	3 752 916,74	3 878 375,54	3 878 375,54
<i>Dépenses afférentes à la structure</i>	1 113 276,91	1 113 276,91	1 109 154,21	1 109 154,21
TOTAL RC + MLT	5 598 471,48	5 598 471,48	5 730 065,15	5 730 065,15
<i>Produits de la tarification</i>	5 201 481,01	5 201 481,01	5 144 151,06	5 144 151,06
<i>Autres produits relatifs à l'exploitation</i>	28 929,43	28 929,43	98 369,38	98 369,38
<i>Produits financiers et produits non encaissables</i>	169 889,15	169 889,15	475 885,83	475 885,83
TOTAL RC + MLT	5 400 299,59	5 400 299,59	5 718 406,27	5 718 406,27

Source : Comptes administratifs 2018 et 2019, ERRD

La chambre régionale prend acte de la régularisation de la situation à partir de 2021.

6.9 Les régies du CCAS

Dix régies sont actuellement actives au CCAS de Poitiers. Sur la période de contrôle, deux régies ont été clôturées. L'examen des régies n'appelle pas de remarque particulière.

Conformément aux recommandations de la chambre régionale des comptes, le CCAS de Poitiers a mis en place un contrôle interne des régies depuis fin 2015.

7 ANALYSE FINANCIÈRE

7.1 Le budget principal

7.1.1 Recettes de fonctionnement

En 2018, les budgets des quatre résidences autonomie, comptabilisés jusqu'alors dans le budget principal, sont suivis dans un budget annexe. Ce changement induit des évolutions dans les ressources d'exploitation du budget principal telles que la baisse des participations des usagers (- 37 %), l'augmentation des remboursements de frais de personnel (+ 43 %) et autres frais (58 %) et la baisse des revenus locatifs (- 1 028 %) sur la période 2014-2019.

En 2019, les produits de gestion sont composés à hauteur d'environ 45 % par les ressources d'exploitation et de 55 % par les participations des différents partenaires (ville de Poitiers, département de la Vienne, CAF, etc.).

Tableau n° 36 : Évolution des produits de gestion de 2014 à 2019 en €

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution en % 2014/2019	Évolution en % 2018/2019
<i>Ressources d'exploitation</i>	10 614 514	10 734 378	12 674 053	13 295 006	13 585 629	13 249 494	20 %	-2,54 %
<i>Dont concessions funéraires</i>	16 702	19 059	22 768	14 697	22 511	21 710	23 %	-3,69 %
<i>Dont prestations de services - participation des usagers</i>	2 431 426	2 394 347	2 335 578	2 257 228	1 824 773	1 775 669	-37 %	-2,77 %
<i>Dont mise à disposition de personnel facturée</i>	5 988 696	6 124 047	7 995 098	8 648 859	10 608 805	10 535 682	43 %	-0,69 %
<i>Dont remboursement de frais</i>	317 197	303 186	501 923	505 426	968 315	751 479	58 %	-28,85 %
<i>Dont revenus locatifs, autres produits (remb ticket restaurant...)</i>	1 860 492	1 893 739	1 818 686	1 868 796	161 225	164 953	-1028 %	2,26 %
<i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	14 906 090	14 847 179	15 072 150	15 596 529	15 893 217	16 087 005	7 %	1,20 %
<i>Dont FCTVA</i>					8 746	8 040	100 %	-8,78 %
<i>Dont subvention ville de Poitiers</i>	8 404 592	8 563 690	8 648 793	8 857 876	8 997 106	9 367 718	10 %	3,96 %
<i>Dont autres organismes (CAF, MSA...)</i>	5 910 782	5 614 008	5 812 402	6 154 957	6 200 073	6 036 231	2 %	-2,71 %
<i>Dont départements</i>	304 903	310 394	291 453	311 519	298 287	296 724	-3 %	-0,53 %
<i>Dont État</i>	134 016	192 023	210 007	144 657	162 902	149 480	10 %	-8,98 %
<i>Dont régions</i>	5 500	1 500	0	0	0	0		
<i>Dont autres attributions et participations (CDC, mutuelles, CH Laborit...)</i>	146 297	165 565	109 494	126 721	226 103	228 813	36 %	1,18 %
<i>+ Production immobilisée, travaux en régie</i>	120 935	102 374	119 619	47 934	7 634	24 849	-387 %	69,28 %
<i>= Produits de gestion (A)</i>	25 641 539	25 683 930	27 865 821	28 939 469	29 486 480	29 361 348	13 %	-0,43 %
<i>Subvention ville en % de produits de gestion</i>	33 %	33 %	31 %	31 %	31 %	32 %		

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion – retraitement CRC

Les ressources d'exploitation ont augmenté de 20 % sur la période. Ces ressources sont constituées pour 59 % en 2014 et pour 85 % en 2018 et 2019, des remboursements de frais par les budgets annexes. La forte augmentation des remboursements de frais entre 2015 et 2017 est liée à l'ouverture de l'Ehpad Marguerite Le Tillier en 2016.

Sur la période examinée, les participations payées par les usagers ne cessent de décroître. Entre 2018 et 2019, elles ont baissé de 2,8 %. Dans le budget principal, elles comprennent les loyers des résidences autonomie jusqu'en 2017 seulement et de la rémunération des prestations de services (portage de repas à domicile, restauration, téléassistance, petite enfance) sur l'ensemble de la période. Ces secteurs connaissent tous une baisse des participations des usagers sur la période 2014-2019 : - 17 % pour la restauration/portage de repas à domicile, - 10 % pour la téléassistance en dépit de l'augmentation de l'activité et - 4 % pour l'activité petite enfance.

Tableau n° 37 : Participation des usagers par secteur d'activité de 2014 à 2019, budgets consolidés

en €

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution en % 2015 / 2019
<i>Résidences autonomie</i>	1 742 388	1 771 196	1 695 336	1 739 861	1 704 411	1 734 964	-0,4 %
<i>Restauration</i>	904 119	891 998	816 567	768 786	779 220	770 140	-17 %
<i>Téléalarme</i>	85 389	82 120	78 086	83 311	59 848	77 301	-10 %
<i>Aide à domicile</i>	782 907	830 050	805 534	830 589	832 945	821 592	5 %
<i>Transport accompagné</i>	1 163	820	1 017	1 173	1 187	164	-609 %
<i>Travaux résidences autonomie</i>	-	120	-	-	-	-	
<i>Animation résidences autonomie</i>			15 273	9 631	8 515	7 526	-103 %
<i>Enfance</i>	1 440 755	1 419 289	1 424 635	1 394 326	1 399 932	1 386 422	-4 %
<i>Ehpad René Crozet</i>	722 947	754 625	749 252	754 789	733 275	763 860	5 %
<i>Ehpad Marguerite Le Tillier</i>			1 621 173	2 077 030	2 099 795	2 032 574	20 %
<i>Accueil de jour</i>	3 920	33 220	59 680	71 778	86 405	78 515	95 %
TOTAL	5 683 588	5 783 438	7 266 553	7 731 274	7 705 533	7 673 058	26 %

Source : Rapports d'activité 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019

La progression d'environ 7 % des ressources institutionnelles s'explique par l'augmentation de la subvention de la ville de Poitiers (+ 10 %). Afin de pallier la baisse des aides de l'État (- 28 % de 2015 à 2019) notamment pour les contrats aidés et du département (- 3 %), le CCAS a su développer des partenariats financiers autour de ses projets : forums santé, accueil d'enfants en situation d'handicap ou de fragilité économique, travail sur la prévention des accidents de travail et des maladies professionnelles, programme « Mon sport de cœur » avec le fonds de dotation « Graine de sport », mobilisation du fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique, et d'autres.

En 2020, si les produits d'exploitation restent stables, les ressources institutionnelles progressent de 13 %, reflétant l'aide des financeurs pour contrer les effets de la situation sanitaire.

7.1.2 Dépenses de fonctionnement

7.1.2.1 Les charges de gestion courante

Les charges de gestion courante diminuent de 14 % sur la période contrôlée.

Tableau n° 38 : Évolution des charges de gestion courante entre 2014 et 2019, en €

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution en % 2014/2019	Évolution en % 2018/2019
<i>Charges à caractère général nettes</i>	2 887 398	2 907 184	2 644 499	2 545 473	982 224	945 148	-205 %	-4 %
+ <i>Charges de personnel nettes</i>	14 053 428	14 458 783	14 683 939	14 782 355	13 167 597	13 640 782	-3 %	3 %
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	195 463	195 375	149 843	209 205	210 040	210 214	7 %	0 %
+ <i>Autres charges de gestion</i>	635 151	815 791	727 996	784 623	752 493	772 670	18 %	3 %
+ <i>Charges d'intérêt et pertes de change</i>	41 810	38 735	32 793	30 517	28 879	27 240	-53 %	-6 %
= <i>Charges courantes</i>	17 813 249	18 415 868	18 239 070	18 352 173	15 141 233	15 596 054	-14,2 %	3 %
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	78,9 %	78,5 %	80,5 %	80,5 %	87,0 %	87,5 %		

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion – retraitement CRC

Les charges à caractère général connaissent une nette diminution sur la période de 2014 à 2019 (- 205 %). Celle-ci s'explique à titre principal par le fait que les dépenses liées aux résidences autonomie sont, à compter de 2018, retracées dans un budget annexe.

On constate néanmoins un effort de maîtrise des charges à caractère général sur le budget principal tant sur la période 2014-2017 que sur la période 2018-2019 (- 4 %). À titre d'exemple, entre 2018 et 2019, seuls trois postes (assurances et frais bancaires, transports collectifs et de biens et déplacements et missions) sont en augmentation ; les autres postes sont en baisse. Cet effort est constant depuis 2016 comme le montre le tableau ci-après qui retrace les charges à caractère général diminuées des remboursements de frais des budgets annexes.

Les charges à caractère général poursuivent leur tendance à la baisse en 2020.

Tableau n° 39 : Évolution des charges à caractère général diminuées des remboursements de frais de 2014 à 2019, en €

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
<i>Charges à caractère général</i>	3 204 596	3 210 370	3 146 422	3 050 899	1 950 540	1 696 627	-11,9 %
<i>Remboursements de frais</i>	317 197	303 186	501 923	505 426	968 315	751 479	18,8 %
<i>= Charges à caractère général nettes des remboursements de frais</i>	2 887 398	2 907 184	2 644 499	2 545 473	982 224	945 148	-20,0 %
<i>en % des produits de gestion</i>	14,7 %	11,3 %	9,5 %	8,8 %	3,3 %	3,2 %	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

7.1.2.2 Les charges de personnel

Le budget principal porte la totalité des charges de personnel tous budgets confondus. Les charges de personnel, nettes des remboursements de frais par les budgets annexes, représentent, en 2019, 87,5 % des charges de gestion. Elles ont baissé de 3 % sur la période de 2014 à 2019.

La charge nette des remboursements en 2020 baisse de 1,2 %. Comme pour les charges à caractère général, il convient de noter l'effort de maîtrise des dépenses des charges de personnel, notamment pour les pôles petite enfance et administration comme le montre le tableau 40.

Tableau n° 40 : Évolution des charges de personnel diminuées des remboursements des frais de personnel mis à disposition de 2014 à 2019, en €

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2014/2019
<i>Charges totales de personnel</i>	20 042 124	20 582 830	22 679 036	23 431 214	23 776 402	24 176 465	17,1 %
<i>Remboursements de personnel mis à disposition</i>	5 988 696	6 124 047	7 995 098	8 648 859	10 608 805	10 535 682	
<i>= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD</i>	14 053 428	14 458 783	14 683 939	14 782 355	13 167 597	13 640 782	-3,0 %
<i>en % des produits de gestion</i>	71,5 %	56,3 %	52,7 %	51,1 %	44,7 %	46,5 %	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion – retraitement CRC

Il convient de souligner qu'en 2019, suite à une mauvaise évaluation des crédits pour les budgets annexes, ces derniers n'ont pas été en capacité de rembourser l'intégralité des frais de personnel au budget principal. Ainsi, le budget principal a pris en charge, tous budgets annexes confondus, 248 459,28 € de charges de personnel non compensées. Le montant des charges totales de personnel nettes des remboursements pour mise à disposition aurait dû être de 13 392 323 € en 2019.

L'ordonnateur a précisé que : « suite à une mauvaise évaluation des crédits disponibles sur le groupe 2 des budgets annexes il n'a pas été possible de rembourser l'entièreté des montants qui auraient dû être versés. En effet cela est apparu après le Conseil d'administration du 17 janvier 2020 et il n'était plus possible de modifier les budgets annexes par décision modificative ». Si la somme ne représente que 1,9 % de la masse salariale à rembourser au budget principal, cela dénote un manque de suivi budgétaire.

Par ailleurs, en 2019, le forfait soins de la résidence « René Crozet » n'a pas fait l'objet d'un remboursement au budget principal, suite à un oubli des services, l'opération étant manuelle. Le montant du remboursement aurait dû être de 75 949 € et a été porté entièrement par le budget principal.

7.1.2.3 Les subventions

Les subventions de fonctionnement, au demeurant, modestes, ont augmenté de 7 % sur la période 2014 à 2019.

Tableau n° 41 : Évolution des subventions versées de 2014 à 2019 en €

Association	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évol. 2014/2019
Association sportive et loisirs des employés municipaux (ASLEM)	2 222	2 222	2 244	2 412			8 %
Comité d'action sociale (COMAS)	24 543	24 543	0	0			
Mission locale d'insertion	8 000	8 000	7 840	7 683	7 683	7 683	-4 %
Fonds solidarité logement de la Vienne	15 250	15 250	14 945	14 646	14 646	14 646	-4 %
Croix Rouge Française	7 200	7 200	7 056	6 915	6 915	6 915	-4 %
Association la Mômérie	89 300	89 300	87 514	85 700	85 700	83 986	-6 %
Association le Chemin vert	7 000	7 000	68 60	6 723	6 723	8 437	17 %
Union poitevine actions pour retraités (UPAR)	34 334	35 000	13 400	35 186	36 500	37 500	8 %
Syndicat Force Ouvrière	850	850	850	1 130	1 130	970	12 %
Syndicat CFDT	850	850	850	1 130	1 130	970	12 %
Syndicat CGT	850	850	850	1 130	1 130	970	12 %
Centre d'animation de Beaulieu - LAEP "la pause"	2 815	2 810	2 754	2 699	3 625	3 625	22 %
Ville de Poitiers - restaurant administratif	2 249						
Maison de l'architecture		1 500					
Association de gestion du centre de santé des Trois cités			4 680				
Toit du monde - LAEP Karikou				6 344	6 560	5 764	100 %
Comité d'activités sociales et culturelles Grand-Poitiers				35 507	38 298	38 298	100 %
PIMMS Saint-Eloi				2 000			
Centre hospitalier H. Laborit						450	100 %
TOTAL	195 463	195 375	149 843	209 205	210 040	210 214	7 %

Source : Annexes des comptes administratifs de 2014 à 2019

En 2019, près de la moitié des subventions versées par le CCAS sont attribuées pour le fonctionnement des structures petite enfance (crèche parentale et lieux d'accueil enfants parents). Les subventions versées par le CCAS en tant qu'employeur aux œuvres sociales des agents représentent 19,6 % des subventions attribuées et 0,16 % de la masse salariale.

La subvention versée à l'UPAR pour un montant de 37 500 € correspond à la mise à disposition d'agents pour assurer le secrétariat et le ménage dans les locaux de l'association. Les

subventions versées dans le domaine de l'insertion et l'action sociale viennent en dernier pour un montant d'environ 29 700 €.

7.1.2.4 Les autres charges

Les autres charges de gestion courante ont augmenté de 18 % sur la période de contrôle. Ces charges n'augmentent que de 3 % sur la période 2018-2019. Elles comprennent essentiellement des remboursements effectués par le CCAS pour les prestations informatiques et le stationnement auprès de Grand-Poitiers ainsi que les différents secours versés directement aux publics en difficulté (secours exceptionnels, aides de première nécessité et autres aides).

7.1.3 Capacité d'autofinancement (CAF)

La CAF brute représente l'excédent de fonctionnement c'est-à-dire la différence entre les produits réels de fonctionnement et les charges réelles de fonctionnement.

Tableau n° 42 : Capacité d'autofinancement en €

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
= Produits de gestion (A)	25 641 539	25 683 930	27 865 821	28 939 469	29 486 480	29 361 348
= Charges de gestion (B)	24 077 333	24 804 365	26 703 298	27 475 941	26 689 475	26 855 976
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 564 206	879 565	1 162 523	1 463 527	2 797 005	2 505 372
<i>en % des produits de gestion</i>	6,1 %	3,4 %	4,2 %	5,1 %	9,5 %	8,5 %
+/- Résultat financier	-41 810	-38 735	-32 793	-30 517	-28 879	-27 240
+/- Autres produits et charges exceptionnels. réels	-417 105	-441 745	-1 247 109	-888 818	-2 339 526	-2 498 913
= CAF brute	1 105 291	399 084	-117 378	544 192	428 601	-20 781
<i>en % des produits de gestion</i>	5,6 %	1,6 %	-0,4 %	1,9 %	1,5 %	-0,1 %

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion – retraitement CRC

En 2019, malgré un excédent brut de fonctionnement confortable (plus de 2,5 M€), la CAF devient négative après le versement de 2 514 219 € de subventions aux budgets annexes SMAD (960 058 €), Ehpad (262 933 €) et résidences autonomie (1 291 228 €).

La CAF qui représente l'excédent résultant du fonctionnement utilisable pour financer les opérations d'investissement que sont les dépenses d'équipement et le remboursement de la dette, diminue sur la période 2014-2019. Elle est négative sur les années 2016 et 2019.

Les produits de gestion sur la période 2014 à 2019 augmentent après retraitement, plus vite que les charges de gestion (+ 13 % pour les recettes et + 10 % pour les dépenses). Cette tendance s'inverse à compter de 2018 (- 0,43 % pour les recettes et + 1 % pour les dépenses).

Toutefois, le remboursement des frais de personnel a été mal imputé en 2014 au compte 6419 et non au compte 70841 ce qui vient fausser l'analyse financière.

En 2020, la capacité d'autofinancement se redresse à 1 234 103 € soit 3,9 % des produits de gestion, la subvention exceptionnelle de la ville de Poitiers étant de 1,26 M€.

7.1.4 L'investissement

L'investissement est entièrement porté par le budget principal jusqu'en 2019. Les années 2015 et 2016 sont marquées par des investissements relatifs à l'Ehpad Marguerite Le Tillier, notamment en raison du remboursement de l'emprunt dans le cadre d'un refinancement. Les dépenses d'équipement baissent depuis 2017.

Tableau n° 43 : Investissements réalisés sur le budget principal de 2014 à 2019 en €

Chap	Libellé	2014	2015	2016	2017	2018	2019
20	Immobilisations incorporelles (logiciel)	78 248	62 918	62 203	15 036	16 621	6 322
204	Subventions d'équipement versées (schéma directeur info)	58 518	48 311	97 206	85 415	39 181	35 117
21	Immobilisations corporelles	203 700	801 374	521 055	306 670	273 191	174 557
	Total dépenses équipement	340 467	912 603	680 465	407 121	328 994	215 996
1641	Emprunt			113 000	113 000	113 000	113 000
165	Dépôts et cautionnement reçus	9 426	11 096	11 735	5 939	9 232	7 001
166	Refinancement de dette		2 260 000				
274	Prêts	2 200	457		728	3 050	2 400
275	Dépôts et cautionnement versé	1 800				4 031	
	Total dépenses financières	13 426	2 271 553	124 735	119 667	129 313	122 401
40	Opérations d'ordre entre sections	193 621	1 483 320	181 684	115 669	77 771	358 375
	Total dépenses investissement	547 514	4 667 477	986 884	642 456	536 078	696 772

Source : Comptes administratifs

7.1.5 Les résultats comptables du budget principal

Le résultat d'exploitation du CCAS est négatif sur toute la période de contrôle, sauf en 2014, en dépit de la neutralisation de l'amortissement des subventions d'équipement mises en place en 2019 en application de l'article R. 2321-1 du CGCT.

Tableau n° 44 : Résultats de la section de fonctionnement du budget principal en €

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
<i>CAF brute</i>	1 105 291	399 084	-117 378	544 192	428 601	-20 781	
<i>- Dotations nettes aux amortissements</i>	471 001	460 674	794 273	683 808	655 752	686 866	7,8 %
<i>- Dotations nettes aux provisions</i>	-38 112	430 108	-430 108	0	0	0	-100,0 %
<i>+ Quote-part des subventions d'investissement transférées</i>	34 573	36 833	57 139	65 395	70 137	72 505	16,0 %
<i>+ Neutralisation des amortissements des subventions d'équipement versées</i>	0	0	0	0	0	261 022	
<i>= Résultat section de fonctionnement</i>	706 975	-454 865	-424 404	-74 221	-157 014	-374 121	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Le résultat se redresse notablement en 2020 en raison de l'apport exceptionnel de la ville de Poitiers.

La dépendance du CCAS à la subvention d'équilibre de la commune qui est de 9 450 914 € en 2020, en hausse de 4 % par rapport à 2019, fait peser des risques importants sur le fonctionnement de la structure et sa capacité à investir.

7.1.6 Analyse du bilan

7.1.6.1 Fonds de roulement

Le fonds de roulement correspond à la différence entre les ressources stables de la collectivité, issues de son cycle de financement et les emplois stables, issus du cycle d'investissement. L'excès de ressources de long terme constitue une ressource de trésorerie permettant d'assurer le financement des besoins liés au cycle d'exploitation (décalage entre l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses).

Tableau n° 45 : Constitution du fonds de roulement net global au 31 décembre en €

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Dotations, réserves et affectations</i>	5 663 382	6 423 933	6 436 395	6 149 625	6 163 862	6 052 449
<i>- Neutralisation des amortissements des subventions d'équipement versées</i>	0	0	0	0	0	261 022
<i>+/- Différences sur réalisations</i>	23 739	-239 369	-673 364	-674 742	-668 419	-667 293
<i>+/- Résultat (fonctionnement)</i>	706 975	-454 865	-424 404	-74 221	-157 014	-374 121
<i>+ Subventions</i>	291 984	433 459	446 751	429 198	369 438	344 907
<i>dont subventions transférables</i>	291 984	433 459	446 751	429 198	369 438	344 907
<i>+ Provisions pour risques et charges</i>	0	430 108	0	0	0	0
<i>= Ressources propres élargies</i>	6 686 080	6 593 267	5 785 377	5 829 859	5 707 866	5 094 920
<i>+ Dettes financières (hors obligations)</i>	2 335 333	2 338 094	2 213 358	2 094 420	1 972 188	1 867 570
<i>= Ressources stables (E)</i>	9 021 413	8 931 360	7 998 736	7 924 279	7 680 054	6 962 490
<i>Immobilisations propres nettes (hors en cours)</i>	5 609 579	5 852 199	5 858 010	5 626 485	5 311 393	4 865 237
<i>dont subventions d'équipement versées</i>	1 494 421	2 452 788	2 303 757	2 136 455	1 917 225	1 691 320
<i>dont autres immobilisations incorporelles</i>	150 545	195 769	222 398	168 536	120 185	80 868
<i>dont immobilisations corporelles</i>	3 957 997	3 197 632	3 325 845	3 315 484	3 263 941	3 083 007
<i>dont immobilisations financières</i>	6 616	6 010	6 010	6 010	10 042	10 042
<i>+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition</i>	60 996	60 996	60 996	60 996	60 996	60 996
<i>= Emplois immobilisés (F)</i>	5 670 575	5 913 195	5 919 006	5 687 481	5 372 389	4 926 233
<i>= Fonds de roulement net global (E-F)</i>	3 350 838	3 018 165	2 079 730	2 236 798	2 307 665	2 036 258
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	67,5	44,3	28,4	29,7	31,5	27,7

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

On observe un fonds de roulement positif mais qui tend à se réduire.

7.1.6.2 Le besoin en fonds de roulement

Tableau n° 46 : Besoin en fonds de roulement en €

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Stocks</i>	0	0	0	0	0	0
<i>+ Redevables et comptes rattachés</i>	3 388 275	1 093 775	1 312 379	1 589 507	1 482 631	737 379
<i>Dont redevables</i>	2 755 624	737 161	661 094	629 437	591 623	570 957
<i>Dont créances irrécouvrables admises par le juge des comptes</i>	0	0	0	0	0	0
<i>- Encours fournisseurs</i>	732 837	990 307	459 844	401 307	352 019	385 630
<i>Dont fournisseurs d'immobilisations</i>	14 733	359 177	21 576	0	0	5 964
<i>= Besoin en fonds de roulement de gestion</i>	2 655 438	103 467	852 534	1 188 200	1 130 612	351 750
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	53,5	1,5	11,6	15,8	15,5	4,8
<i>- Dettes et créances sociales</i>	10 859	-239 414	11 761	4 135	1 221	403 643
<i>- Dettes et créances fiscales</i>	0	0	2 713	0	0	32 932
<i>- Autres dettes et créances sur État et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)</i>	-746 052	-2 312 707	423 314	-4 613 299	-34 273	-9 086 169
<i>- Autres dettes et créances</i>	288 356	2 630 640	-411 583	4 467 098	-120 020	7 147 340
<i>Dont dépenses à classer ou régulariser (qui augmentent le BFR)</i>	229	71 691	1 119	3 054	387	15 764
<i>Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)</i>	2 060 508	75 180	141 488	1 288 394	41 468	385 548
<i>Dont autres comptes créditeurs (dettes d'exploitation qui diminuent le BFR)</i>	2 255	2 284 101	57 307	29 546	35 316	34 906
<i>Dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le BFR)</i>	6 544 936	451 558	407 102	292 078	207 300	308 669
<i>Dont compte de rattachement avec les budgets annexes</i>	4 642 704	1 226 882	-485 729	3 088 192	-105 593	7 176 737
<i>= Besoin en fonds de roulement global</i>	3 102 275	24 949	826 329	1 330 267	1 283 684	1 854 003
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	62,5	0,4	11,3	17,7	17,5	25,2

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Ainsi, le fonds de roulement net global assure juste la couverture du besoin en fonds de roulement en 2019.

7.1.6.3 La trésorerie

Le CCAS présente une trésorerie unique, les budgets annexes ne disposant pas de l'autonomie financière.

N'ayant pas contracté de ligne de trésorerie avant 2020, le CCAS n'affiche pas de trésorerie passive sur la période examinée.

Les difficultés de trésorerie sont, jusqu'en 2019, palliées par le rythme de versement de la subvention de la ville de Poitiers. Il s'ensuit que le montant de la subvention annuelle dépendait autant des besoins de trésorerie apparus pendant l'année que des dépenses à couvrir.

Tableau n° 47 : Trésorerie au 31 décembre en €

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Fonds de roulement net global</i>	3 350 838	3 018 165	2 079 730	2 236 798	2 307 665	2 036 258
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	3 102 275	24 949	826 329	1 330 267	1 283 684	1 854 003
<i>=Trésorerie nette</i>	248 563	2 993 216	1 253 401	906 531	1 023 981	182 255
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	5,0	44,0	17,1	12,0	14,0	2,5
<i>dont trésorerie active</i>	248 563	2 993 216	1 253 401	906 531	1 023 981	182 255
<i>dont compte de rattachement (trésorerie mise à disposition par les BA (+) ou en provenance des BA (-))</i>	0	0	0	0	0	0
<i>dont trésorerie passive</i>	0	0	0	0	0	0

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Ainsi que le montre le tableau ci-dessus, la trésorerie du CCAS ne cesse de se dégrader et est particulièrement tendue depuis 2016. La trésorerie nette en jours de charges courantes oscille entre 44 jours et 2,5 jours. En 2019, suite à des problèmes de facturation, le CCAS a connu une situation de trésorerie alarmante l'obligeant à augmenter le délai global de paiement des factures.

En 2020, celui-ci a contracté une ligne de trésorerie d'un montant maximum de 2 M€, portée à 3 M€ en 2021, ce qui a permis de stabiliser la trésorerie en 2020 et 2021.

La chambre régionale des comptes, ayant constaté la faiblesse du suivi de trésorerie, prend acte de la réponse de l'ordonnatrice selon laquelle la trésorerie est désormais suivie sur la base d'un plan prévisionnel annuel de trésorerie et invite le CCAS à sécuriser ce plan de trésorerie avec le suivi des créances.

7.2 Les budgets annexes

7.2.1 Vue d'ensemble

Tableau n° 48 : Résultats d'exploitation par budget annexe en €

Année		2014	2015	2016	2017	2018	2019
BA 03 SSIAD	Résultat exercice	- 450 823	2 665	51 701	109 123	-1 270	-22 857
	Résultat cumulé avant affect par autorité de tarif	-192 180	-189 515	-137 814	-28 692	-29 962	-52 819
BA 04 Forfait soins courants	Résultat exercice	-1 271	2 521	47 510	-6 216	-4 727	138 569
	Résultat cumulé avant affect par autorité de tarif	-	2 521	50 031	43 815	39 087	177 656
	Subvention d'équilibre versée par BP	5 150					
BA 05 SMAD	Résultat exercice	-	-	-	-	-	-
	Subvention d'équilibre versée par BP	607 845	895 196	756 822	745 587	879 108	960 058
BA Ehpad	Résultat exercice	-22 290	-43 036	-25 155	19 980	-198 172	- 11 659
	Résultat cumulé avant affect par autorité de tarif	235 198	192 162	167 007	186 986	-11 186	- 22 845
	Subvention d'équilibre versée par BP	20 773	31 206	21 037	147 958	165 000	262 933
BA 07 Accueil de jour	Résultat exercice	17 904	33 162	299 734			
	Résultat cumulé avant affect par autorité de tarif	17 904	51 066	350 800			
	Subvention d'équilibre versée par BP	2 523		58 676			
BA Résidence autonomie	Résultat exercice						
	Subvention d'équilibre versée par BP					1 256 675	1 291 228

Source : Comptes de gestion / comptes administratif

La chambre régionale des comptes s'interroge sur l'excédent structurel important du budget annexe 04 au regard du montant de ses dépenses. Celles-ci s'élèvent, en effet, à 412 175 € après neutralisation de l'erreur mentionnée précédemment, ce qui génère un résultat cumulé rectifié de 101 707 €, équivalent à 24,7 % des dépenses.

7.2.2 Le budget annexe Ehpad

Jusqu'en 2017, chaque Ehpad est suivi dans un budget annexe : le budget annexe 06 pour l'Ehpad René Crozet et le budget annexe 07 pour l'Ehpad Marguerite Le Tillier qui a ouvert le 4 janvier 2016.

À compter de l'exercice 2017, l'accueil de jour et l'Ehpad Marguerite Le Tillier ont été intégrés au budget annexe 06 Ehpad. Le budget annexe 07 a été clôturé courant 2017.

7.2.2.1 Les recettes de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement augmentent plus vite que les recettes de même nature sur la période 2017 à 2019 (+ 8,58 % pour les dépenses et + 2,71 % pour les recettes), les résultats de l'exercice 2020 confirmant la tendance.

Tableau n° 49 : Évolution des produits courants entre 2017 et 2019 en €

	2017	2018	2019	Evolution en %
<i>Dotations et produits de tarification</i>	4 999 424	5 201 481	5 144 151	2,81 %
<i>dont produits à la charge de l'assurance maladie</i>	1 553 205	1 695 893	1 619 549	4,10 %
<i>dont produits à la charge du département</i>	517 475	549 417	583 829	11,37 %
<i>dont produits à la charge de l'utilisateur</i>	2 869 944	2 891 187	2 874 949	0,17 %
<i>+ Produits et prestations hors remboursements de frais</i>	33 653	28 288	28 029	-20,07 %
<i>+ Subventions d'exploitation</i>	0	641	913	100,00 %
<i>+ Autres produits de gestion courante</i>	0	0	0	0,00 %
<i>+ Produits financiers et gains de change (réels)</i>	0	0	0	0,00 %
<i>= Produits courants nets des remboursements de frais entre budgets</i>	5 033 077	5 230 410	5 173 093	2,71 %
<i>+ Remboursement de frais par les autres budgets</i>	0	0	0	0
<i>= Produits courants</i>	5 033 077	5 230 410	5 173 093	2,71 %

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les apports de l'assurance maladie (forfait global de soins) et celles du département (forfait relatif à la dépendance et aide sociale à l'hébergement) ont augmenté respectivement de 4 % et 11 % entre 2017 et 2019.

Plus de la moitié du financement est assurée par les recettes versées par les résidents des Ehpad. Malgré une hausse des tarifs d'environ 3 %, la part des produits des usagers reste stable entre 2017 et 2019 et diminue légèrement en 2019. Les produits des prestations fournies aux résidents (blanchisserie, couture, dépassement du forfait téléphonique) ont diminué de 20 %, en raison notamment de la réduction significative du coût de la prestation blanchissage réalisée par un prestataire extérieur.

Tableau n° 50 : Évolution des tarifs entre 2014 et 2019 en €

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution en %
Hébergement RC - Prix par jour	63,14	63,23	63,53	63,74	64,40	65,24	3,22 %
Hébergement MLT - Prix par jour			65,00	65,22	65,94	66,77	2,65 %
Blanchissage - Prix au mois	39,15	39,17	38,76	38,76	32,13	32,13	-21,85 %
Accueil de jour MLT	40,00	40,00	40,00	40,18	40,53	40,92	2,25 %

Source : Délibérations CCAS n° 2019-0012, 2019-0013, 2018-0019, 2016-0159, 2016-0169, n° 2015-0011, n° 2015-0009, n° 2015-0194, n° 2014-0063

7.2.2.2 Les dépenses de fonctionnement

Les charges de gestion courante augmentent de 8,58 % entre 2017 et 2019.

Tableau n° 51 : Évolution des charges courantes entre 2017 et 2019 en €

	2017	2018	2019	Évolution en %
Charges à caractère général	1 323 670	1 397 165	1 429 952	8,03 %
+ Charges de personnel	3 554 591	3 752 828	3 808 746	7,15 %
+ Autres charges de gestion courante	256 365	234 195	378 092	47,48 %
+ Charges d'intérêt et pertes nettes de change (réelles)	0	0	0	0,00 %
= Charges courantes	5 134 626	5 384 188	5 616 790	8,58 %

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion – retraitement CRC

Les charges à caractère général ont augmenté de 8,03 % entre 2017 et 2019, étant considéré que le taux d'occupation est proche de 100 % dès 2017. Sur la même période, les produits n'ont progressé que de 2,71 %. La chambre régionale des comptes invite le CCAS à faire un effort de maîtrise de ces dépenses, à l'instar de ce qui est mis en œuvre dans le budget principal.

Les charges de personnel augmentent de 7,15 % entre 2017 et 2019. Le CCAS est confronté à un absentéisme élevé de son personnel ce qui entraîne des coûts de remplacement importants. D'ores et déjà, le CCAS limite le recours à l'intérim afin de contenir ces dépenses et a mis en place, sans beaucoup de succès, un plan de réduction de l'absentéisme.

Les charges de gestion courante augmentent entre 2018 et 2019 en raison du projet de télé-médecine (+ 143 875 €). L'Ehpad Marguerite Le Tillier, en effet, a été retenu comme promoteur du « développement d'une activité de consultation et de télé-expertise en Ehpad » incluant dix-sept autres Ehpad. Pour ce projet, l'Ehpad Marguerite Le Tillier a perçu une aide à l'équipement et au déploiement qui a ensuite été répartie entre les Ehpad concernés.

L'investissement des deux Ehpad est porté par le budget principal du CCAS. Le budget annexe rembourse annuellement la quote-part d'amortissement du matériel affecté à chaque établissement. Ces montants sont imputés à tort au compte 6588 « autres charges de gestion courante ».

Il convient de noter qu'à compter de 2020, le budget annexe supporte ses dépenses d'investissement et les amortissements associés. Les investissements des années antérieures continueront de faire l'objet d'un remboursement jusqu'à leur total amortissement.

Enfin, certaines dépenses relatives à l'établissement René Crozet sont communes à la résidence autonomie et à l'Ehpad. Ces dépenses sont prises en charge par le budget annexe « résidence autonomie » et donnent lieu à remboursement par le budget annexe « Ehpad ». Ainsi, le budget annexe « Ehpad » a remboursé au budget annexe « résidence autonomie », 129 405,04 € en 2018 et 125 111,77 € en 2019.

7.2.2.3 Capacité d'autofinancement

Tableau n° 52 : Capacité d'autofinancement brute, budget annexe Ehpad en €

	2017	2018	2019	Var. ann. moyenne
<i>Dotations et produits de tarification</i>	4 999 424	5 201 481	5 144 151	1,4 %
+ <i>Produits et prestations</i>	33 653	28 288	28 029	-8,7 %
= <i>Ressources d'activité</i>	5 033 077	5 229 769	5 172 180	1,4 %
+ <i>Production stockée (+) ou déstockée (-)</i>	0	0	0	
+ <i>Production immobilisée</i>	0	0	0	
= <i>Produits d'activité</i>	5 033 077	5 229 769	5 172 180	1,4 %
+ <i>Subventions d'exploitation</i>	0	641	913	
+ <i>Transfert de charges d'exploitation</i>	0	0	0	
+ <i>Autres produits de gestion courante</i>	0	0	0	
= <i>Produits de gestion - (A)</i>	5 033 077	5 230 410	5 173 093	1,4 %
<i>Achats</i>	292 877	309 935	301 071	1,4 %
+ <i>Services extérieurs</i>	603 945	634 013	657 176	4,3 %
+ <i>Autres services extérieurs</i>	406 574	430 964	449 765	5,2 %
+ <i>Impôts, taxes et assimilés</i>	20 274	22 253	21 940	4,0 %
+ <i>Charges de personnel</i>	3 554 591	3 752 828	3 808 746	3,5 %
+ <i>Autres charges de gestion courante</i>	256 365	234 195	378 092	21,4 %
= <i>Charges de gestion - (B)</i>	5 134 626	5 384 188	5 616 790	4,6 %
<i>Excédent brut d'exploitation - (A-B)</i>	-101 549	-153 778	-443 697	109,0 %
<i>en % des produits de gestion</i>	-2,0 %	-2,9 %	-8,6 %	106,2 %
+ <i>Var des en-cours de production de biens</i>	0	0	0	
+/- <i>Résultat financier (réel seulement)</i>	0	0	0	
+/- <i>Résultat exceptionnel *(réel, hors cessions)</i>	140 343	154 926	245 243	32,2 %
+/- <i>Remboursement de frais entre budgets</i>	0	0	0	
= <i>CAF brute</i>	38 794	1 148	-198 454	- 411,6 %
<i>en % des produits de gestion</i>	0,8 %	0,0 %	-3,8 %	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion – retraitement CRC

* En dépenses, titres annulés sur exercices antérieurs. En recettes, subvention versée par le budget principal + remboursements sinistre assurances

Les charges de gestion (+ 4,6 % de variation annuelle moyenne) augmentant de manière plus significative que les produits de gestion (+ 1,4 %), l'excédent brut d'exploitation, déjà négatif en 2017, se creuse pour atteindre - 443 697 € en 2019.

La CAF brute devient négative, en 2019, en dépit d'une subvention d'équilibre versée par le budget principal, subvention en augmentation constante depuis 2015.

Tableau n° 53 : Détail de la subvention d'équilibre versée par le budget principal au budget annexe 06 Ehpad en €

	2016	2017	2018	2019
<i>Ehpad René Crozet dépendance</i>	21 037	22 878		30 456
<i>Ehpad René Crozet hébergement</i>			15 000	
<i>Ehpad René Crozet soins</i>			40 000	
<i>Ehpad Marguerite Le Tillier dépendance</i>	44 307	110 647		217 677
<i>Ehpad Marguerite Le Tillier hébergement</i>			80 000	
<i>Ehpad Marguerite Le Tillier soins</i>			30 000	
<i>Accueil de jour dépendance</i>	14 369	14 433		14 800
<i>Total</i>	79 713	147 958	165 000	262 933

Source : Rapports de présentation des comptes administratifs 2016, 2017, 2018 et 2019

Interrogé sur la baisse continue de la CAF depuis 2017, l'ordonnateur explique cette diminution par « *l'écart sensible entre l'augmentation des dépenses, notamment à l'Ehpad Marguerite Le Tillier et le niveau constant des recettes plutôt constant (...). L'autofinancement est fortement corrélé à la participation du CCAS de Poitiers, le niveau de financement des partenaires étant relativement constant (hors mesures exceptionnelles liées à la Covid 19). Par conséquent, pour améliorer l'autofinancement, le CCAS devra augmenter sa participation financière alors que ses capacités financières restent limitées* ».

Sur la période 2017-2019, le budget des Ehpad n'a pas de section d'investissement. Par conséquent, les dotations aux amortissements n'abondent pas l'autofinancement du budget et sont considérées uniquement comme des charges.

À partir de 2020, le budget 06 assure ses dépenses d'investissement et commencera en 2021 à constater des amortissements, en plus du remboursement des amortissements des investissements des années précédentes.

Par conséquent, le CCAS dispose de peu de marges de manœuvre pour améliorer l'autofinancement, tout en conservant une politique de tarifs d'hébergement volontairement modérés.

Tableau n° 54 : Évolution du résultat de l'exercice, budget annexe 06 Ehpad de 2017 à 2019 en €

	2017	2018	2019
<i>Recettes de fonctionnement</i>	5 202 501	5 400 300	5 648 979
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	5 182 521	5 598 471	5 660 638
<i>Résultat de l'exercice</i>	19 980	-198 172	-11 659

Source : Tableau CRC, d'après les comptes de gestion

Le résultat 2020 confirme l'écart croissant entre l'évolution des produits de gestion qui progressent de 2,2 % et celle des charges de gestion qui progressent de 4,3 %. Toutefois, l'exercice est marqué par la situation sanitaire et présente une hausse inhabituelle des frais de personnel de 12,3 % assortie d'une baisse tout aussi inhabituelle de toutes les autres charges. S'y ajoutent des recettes exceptionnelles d'environ 450 000 €. Il en résulte une amélioration notable de la capacité d'autofinancement et un résultat comptable à nouveau positif de 190 896 €.

7.2.3 Le budget annexe « service de soins infirmiers à domicile » (SSIAD)

Tableau n° 55 : Évolution de la capacité d'autofinancement brute en €

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution en %
<i>Dotations</i>	2 084 869	2 192 676	2 242 824	2 246 713	2 212 568	2 192 552	4,91 %
<i>Produits et prestations</i>	24 648	33 932	26 741	31 662	15 145	-	
<i>Ressources d'activité</i>	2 109 517	2 226 608	2 269 565	2 278 375	2 227 713	2 192 552	3,79 %
<i>Subventions d'exploitation</i>	-	-	-	-	-	-	
<i>Autres produits de gestion courante</i>	-	-	-	-	-	-	
<i>Produits de gestion</i>	2 109 517	2 226 608	2 269 565	2 278 375	2 227 713	2 192 552	3,79 %
<i>Charges à caractère général (dont infirmiers libéraux)</i>	560 545	488 693	535 012	513 470	473 419	477 884	-17,30 %
<i>Charges de personnel</i>	1 714 145	1 696 091	1 673 122	1 627 955	1 736 961	1 710 125	-0,24 %
<i>Autres charges de gestion courante</i>	262 672	16 404	171	4 095	-	-	
<i>Charges de gestion</i>	2 537 362	2 201 188	2 208 305	2 145 520	2 210 380	2 188 009	-15,97 %
<i>Excédent brut d'exploitation</i>	-427 845	25 420	61 260	132 855	17 333	4 542	
<i>Résultat exceptionnel</i>	469	1 043	903	2 212	2 916	6	
<i>CAF Brute</i>	-427 376	26 463	62 163	135 067	20 249	4 548	

Source : Tableau CRC, d'après les comptes de gestion

Les frais afférents aux soins à domicile dispensés par les SSIAD sont pris en charge par l'assurance maladie dans le cadre d'une dotation globale de soins. Cette tarification du service par l'ARS s'opère à travers une dotation forfaitaire non modulée en fonction de la typologie des patients. Les montants alloués dans le cadre de la dotation globale peuvent donc être inadaptés pour la prise en charge de certains patients, notamment ceux qui nécessitent des soins et des passages plus fréquents.

Tableau n° 56 : Évolution des financements du SSIAD en €

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Dotation globale soins personnes âgées</i>	2 070 868,84	2 095 107,37	2 151 034,46	2 123 907,14	2 126 837,72	2 106 443,98
<i>Prix de journée</i>	33,17	33,56	34,36	34,03	34,08	33,75
<i>Dotation globale de soins personnes handicapées.</i>	14 000,00	84 470,00	84 930,36	85 439,94	85 730,44	86 107,65
<i>Prix de journée</i>		38,75	38,68	39,01	39,15	39,32
<i>Crédits non reconductibles</i>	4 688,00	13 098,15	6 859,00	37 366,00		

Source : Comptes de gestion / décisions tarifaires ARS / rapports d'activité

Les honoraires des soins infirmiers libéraux représentent plus de 80 % des dépenses à caractère général. Comme le montre le tableau ci-dessous, les dépenses de soins infirmiers sont en baisse depuis 2014 avec une légère reprise en 2019. Le coût moyen des soins infirmiers est passé de 9,24 € en 2014 à 8,03 € en 2019. La part des dépenses en soins infirmiers libéraux rapportée à la dotation globale est passée de 22,86 % en 2014 à 18,10 % en 2019.

Tableau n° 57 : Évolution des coûts des soins infirmiers libéraux en €

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Dotation annuelle CPAM</i>	2 084 869	2 179 577	2 242 824	2 246 713	2 212 568	2 192 552
<i>Montant total des soins</i>	476 681	419 373	461 108	438 340	392 874	396 899
<i>% des dépenses en soins infirmiers par rapport à la dotation globale</i>	22,86 %	19,24 %	20,56 %	19,51 %	17,76 %	18,10 %
<i>Coût moyen soins infirmiers/usager/jour</i>	9,24	8,61	8,27	8,75	8,41	8,03

Source : Comptes de gestion / rapports d'activité CCAS

Cet effort de maîtrise des dépenses est également constaté dans les charges de personnel qui sont restées stables sur la période de contrôle (- 0,24 %).

Le budget annexe du SSIAD est le seul comportant des investissements. Ces derniers oscillent entre 40 000 € (année 2016) et 15 000 € (en 2019).

Tableau n° 58 : Évolution du résultat comptable en €

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Recettes de fonctionnement</i>	2 118 118	2 243 585	2 286 914	2 287 616	2 237 345	2 201 696
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	2 568 942	2 240 920	2 235 213	2 178 493	2 238 616	2 224 553
<i>Résultat de l'exercice</i>	-450 823	2 665	51 701	109 123	-1 270	-22 857

Source : Tableau CRC, d'après les comptes de gestion

La CAF brute est positive. Toutefois, après les dotations nettes aux amortissements et aux provisions en dépit de produits exceptionnels, le résultat comptable est négatif en 2018 et 2019.

7.2.4 Le budget annexe « service de maintien d'aide à domicile » (SMAD)

Tableau n° 59 : Évolution de la capacité d'autofinancement brute en €

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution en %
<i>Produits à la charge du département</i>	1 307 018	1 243 701	1 268 625	1 437 485	1 416 142	1 233 868	-5,93 %
<i>Produits par les autres financeurs</i>	341 407	285 283	240 946	211 279	213 941	294 417	-15,96 %
<i>Produits à la charge de l'usager</i>	782 907	830 050	805 534	830 589	832 945	821 592	4,71 %
<i>Produits d'activité</i>	2 431 332	2 359 033	2 315 105	2 479 353	2 463 028	2 349 876	-3,47 %
<i>Subventions d'exploitation et participation</i>	100 000	-	-	-	-	-	
<i>Autres produits de gestion courante</i>	-	-	-	-	-	-	
<i>Produits de gestion</i>	2 531 332	2 359 033	2 315 105	2 479 353	2 463 028	2 349 876	-7,72 %
<i>Charges à caractère général</i>	20 232	19 997	30 940	41 997	52 594	45 146	55,19 %
<i>Charges de personnel</i>	3 082 366	3 073 110	2 991 128	3 114 181	3 238 734	3 215 240	4,13 %
<i>Autres charges de gestion courante</i>	35 057	34 961	47 990	63 410	47 683	47 420	26,07 %
<i>Charges de gestion</i>	3 137 655	3 128 067	3 070 059	3 219 588	3 339 011	3 307 806	5,14 %
<i>Excédent brut d'exploitation</i>	- 606 322	-769 034	-754 954	-740 235	-875 982	-957 931	
<i>Résultat exceptionnel (subvention d'équilibre)</i>	606 322	769 034	754 954	740 235	875 982	957 931	36,70 %
<i>CAF Brute</i>	-	-	-	-	-	-	

Source : Tableau CRC, d'après les comptes de gestion

Entre 2014 et 2019, les produits de gestion diminuent (- 3,5 %) alors que les charges de gestion augmentent de 5 %. Ainsi, l'excédent brut d'exploitation, déjà négatif en 2014, ne cesse de se dégrader. La subvention d'équilibre a augmenté de 36,70 % entre 2014 et 2019.

En 2019, le service de maintien d'aide à domicile est financé à 53 % par le département de la Vienne, à 35 % par les usagers et à 13 % par les autres financeurs (caisses de retraite, mutuelles, CPAM, etc). On observe un désengagement important des autres financeurs (- 15,96 %), en particulier des caisses de retraite qui ont diminué les aides versées à leurs bénéficiaires pour le maintien à domicile.

Comme exposé précédemment³⁰, l'activité du SMAD, en concurrence directe avec les prestataires privés et les salariés des particuliers, est en baisse constante. En conséquence, le SMAD est de plus en plus souvent amené à prendre en charge des personnes trop dépendantes qui sont délaissées par le secteur privé ou par des particuliers employeurs.

Les charges de personnel représentent plus de 97 % des charges de gestion. Avec une évolution de 4 % sur la période examinée, celles-ci connaissent une faible progression. Cette maîtrise des dépenses de personnel est liée à la suppression de postes et à la limitation de l'offre d'heures. Cependant, la limitation de la capacité du service entraîne à son tour une diminution des recettes.

7.3 Vision consolidée

Les tableaux ci-après consolident les cinq budgets annexes : 03 SSIAD, 04 forfaits soins courants, 05 SMAD, 06 Ehpad et 08 résidence autonomie (à compter de 2018) à partir de la création du dernier budget annexe.

Il convient de préciser que :

- certains budgets annexes sont équilibrés à l'euro près par une subvention d'équilibre du budget général ; ainsi ceux-ci présentent une CAF brute nulle ;
- les chiffres de 2019 n'ont pas été retraités et ne tiennent donc pas compte de la minoration des versements des budgets annexes au budget principal (cf. supra) au titre des frais de personnel.

³⁰ Voir paragraphe 3.2.3.1.2- Le service de maintien d'aide à domicile.

Tableau n° 60 : Capacité d'autofinancement brute tous budgets annexes confondus en €

	2017	2018	2019
<i>Dotations et produits de tarification</i>	10 145 675	10 543 428	10 368 394
+ <i>Produits et prestations</i>	65 315	2 171 774	2 200 120
= <i>Ressources d'activité</i>	10 210 990	12 715 202	12 568 514
+ <i>Production stockée (+) ou déstockée (-)</i>			
+ <i>Production immobilisée</i>			
= <i>Produits d'activité</i>	10 210 990	12 715 202	12 568 514
+ <i>Subventions d'exploitation</i>		641	913
+ <i>Transfert de charges d'exploitation</i>			
+ <i>Autres produits de gestion courante</i>			
= <i>Produits de gestion - hors remboursement de frais entre budgets (A)</i>	10 210 990	12 715 843	12 569 427
<i>Achats</i>	330 164	794 680	809 306
+ <i>Services extérieurs</i>	659 231	1 456 997	1 476 751
+ <i>Autres services extérieurs</i>	942 161	1 264 751	1 259 637
+ <i>Impôts, taxes et assimilés</i>	21 571	161 338	169 339
+ <i>Charges de personnel</i>	8 648 859	10 902 616	10 822 477
+ <i>Autres charges de gestion courante</i>	324 149	560 689	703 856
= <i>Charges de gestion - hors remboursement de frais entre budgets (B)</i>	10 926 136	15 141 070	15 241 367
<i>Excédent brut d'exploitation - hors remboursement de frais entre budgets (A-B)</i>	-715 145	-2 425 228	-2 671 940
<i>en % des produits de gestion</i>	-7,0 %	-19,1 %	-21,3 %
+ <i>Var des en-cours de production de biens</i>			
+/- <i>Résultat financier (réel seulement)</i>			
+/- <i>Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)</i>	882 790,16	2 312 492,54	2 491 491,68
+/- <i>Remboursement de frais entre budgets</i>		129 405,04	125 111,77
= <i>CAF brute</i>	167 645	16 670	-55 337
<i>en % des produits de gestion</i>	1,6 %	0,1 %	-0,4 %

Source : Tableau CRC, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 61 : Évolution des résultats de l'exercice tous budgets annexes confondus en €

	2017	2018	2019
<i>Recettes de fonctionnement</i>	11 135 277	15 182 545	15 434 230
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	11 012 391	15 386 715	15 330 177
<i>Résultat de l'exercice</i>	122 886	- 204 169	104 053

Source : Tableau CRC, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 62 : Évolution des dépenses de fonctionnement en €

	2017	2018	2019	Évolution
<i>BA 03 SSIAD</i>	2 178 493	2 238 616	2 224 553	2 %
<i>BA 04 FSC</i>	426 402	444 389	412 157 ³¹	-3 %
<i>BA 05 SMAD</i>	3 224 975	3 342 137	3 313 292	3 %
<i>BA 06 Ehpad</i>	5 182 521	5 598 471	5 660 638	8 %
<i>BA 08 Résidence autonomie</i>	budget principal	3 763 102	3 795 487	1 %

Source : Comptes de gestion

Sur la période 2014-2019, la subvention de la ville de Poitiers a augmenté dans les mêmes proportions (10,3 %) que les charges de gestion (10,3 %).

La situation financière du CCAS nécessite par conséquent une vigilance accrue sur les paramètres qui influent sur la masse salariale. En particulier, le traitement de l'absentéisme ne semble pas jusqu'à présent avoir porté ses fruits. À titre d'exemple, en 2019, l'aide à domicile souffre d'un absentéisme de 22 % en moyenne, l'établissement René Crozet de 17,6 % (en hausse) tandis que l'absentéisme à Marguerite le Tillier se stabilise à moins de 11 % (en baisse).

Les budgets annexes qui retracent les activités en direction des personnes âgées ou handicapées traduisent les difficultés rencontrées par ce secteur à travers son financement, ses métiers et l'évolution de la demande sociale. Il en résulte que le secteur s'inscrit dans une dynamique conduisant à appeler des concours croissants afin de combler les déficits d'exploitation.

Il convient de préciser que l'étude du plan d'optimisation budgétaire, citée dans le rapport d'activité 2016, n'a pu être produite. Toutefois, la chambre régionale des comptes prend acte du projet du CCAS « visant à définir une trajectoire financière pluriannuelle de la subvention de la Ville au regard des priorités de politiques sociales qui seront arrêtées et qui seront mises en œuvre par le CCAS, sous la forme d'un pacte financier conclu entre la Ville et le CCAS ».

³¹ Le montant de 412 157 € a été retraité afin de neutraliser l'erreur de 75 949 €. En effet, le remboursement de personnel relatif à la partie forfait soins courants de la résidence René Crozet pour un montant de 75 949 € n'a pas été pris en compte sur l'exercice 2019 dans le remboursement des frais de personnel par le BA au BP.

Annexe. Glossaire

AAH : allocation pour adulte handicapé
ABS : analyse des besoins sociaux
ANSSI : agence nationale de sécurité des systèmes d'information
APA : allocation personnalisée d'autonomie
ARS : agence régionale de santé
ARSL : association de réinsertion sociale du Limousin
ASV : atelier santé ville
BRSA : bénéficiaires du revenu de solidarité active
CAF : caisse d'allocations familiales
CAF : capacité d'autofinancement
CASF : code de l'action sociale et des familles
CAP : commission administrative paritaire
CCAS : centre communal d'action sociale
CDC : caisse des dépôts et consignations
CEJ : contrat enfance jeunesse
CER : contrat d'engagement réciproque
CGCT : code général des collectivités territoriales
CHHL : centre hospitalier Henri Laborit
CHU : centre hospitalier universitaire
CLS : contrat local de santé
CLSM : conseil local de santé mentale
CNAV : caisse nationale d'assurance vieillesse
CNSA : caisse nationale de la solidarité pour l'autonomie
COSSI : comité d'orientation stratégique des systèmes d'information
CPAM : caisse primaire d'assurance maladie
CPOM : contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens
DGFIP : direction générale des finances publiques
DSITN : direction des systèmes d'information – technique numérique
Ehpad : établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
EPRD : état prévisionnel des recettes et des dépenses
ERRD : état réalisé des recettes et des dépenses
ETP : équivalent temps plein

GIR : groupe iso-ressource
HAD : hospitalisation à domicile
LAEP : lieu d'accueil enfants parents
PA : personne âgée
PH : personne handicapée
PSU : prestation de service unique
PTA : plateforme territoriale d'appui
RAM : relai d'assistantes maternelles
RGPD : règlement général sur la protection des données
RSA : revenu de solidarité active
RSSI : responsable sécurité des systèmes d'information
SAMU : service d'aide médicale urgente
SDSI : schéma directeur des systèmes d'information
SMAD : service de maintien à domicile
SPASAD : service polyvalent d'aide et de soins à domicile
SSIAD : service de soins infirmiers à domicile
UDAF : union départementale des associations familiales



Les publications de la chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine