



EXTRAIT : QUESTION N° 01

Des délibérations du Conseil d'Administration

Du Centre Communal d'Action Sociale

De la Ville de Saint-Malo

Affiché le 25 juin 2024

Séance du 24 juin 2024, à 18H30

Nombre d'Administrateurs en exercice : 17

Nombre de pouvoirs : 1

Nombre d'Administrateurs présents : 14

Quorum : 9

Date de transmission de l'Ordre du jour et des rapports : 19 juin 2024

Membres présents : Monsieur LURTON – Madame LEPRIZE – Madame TRONEL – Madame DANINO-SOISSON – Madame KRAUSS – Madame MOREAU – Madame CRANCE – Madame LE GAGNE – Docteur CANNEVA – Madame GOURDIN-SERVENIERE – Madame GUERIN – Monsieur HEISSAT – Monsieur LEFILLEUL – Madame VEYRIER.

Absents, excusés et pouvoirs : Monsieur LAMBERT, pouvoir à Madame LEPRIZE – Madame GERVAIS, excusée – Madame MERCIER, excusée.

Président : Monsieur LURTON

Secrétaire : Monsieur THIERRY

DIRECTION CCAS

01- PRESENTATION DU RAPPORT DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES (CRC)

En 2023, Le Centre Communal d'Action Sociale de Saint-Malo a fait l'objet d'un contrôle par la Chambre Régionale des Comptes sur son activité 2018-2023.

1. Synthèse de la Chambre Régionale des Comptes

Le rapport de la CRC du 06 mai 2024 émet synthétiquement les observations suivantes :

« Le centre communal d'action sociale (CCAS) de Saint-Malo constitue l'un des principaux acteurs de la mise en œuvre de l'action sociale communale. Il intervient sur le seul territoire de la commune centre de l'agglomération malouine. Le vieillissement de la population constitue l'un des enjeux sociaux majeurs de ce territoire.

La gouvernance de cet établissement public communal recèle quelques pratiques à améliorer, en matière de publicité de ses actes juridiques ou de tenue de la documentation administrative propre aux résidences autonomie.

Le CCAS devra, surtout, se doter d'un document directeur exposant ses orientations stratégiques et les actions prioritaires qui en découleront.

L'organisation administrative de l'établissement résulte d'un partage de compétences et d'expertises avec les services municipaux. Cette intégration fonctionnelle mise en œuvre depuis plusieurs années a enregistré, plus récemment, une nouvelle évolution avec la reprise, en 2023, des interventions en faveur de l'enfance et de la parentalité par les services de la commune. Il en résulte un recentrage du CCAS sur ses missions consacrées aux personnes âgées dépendantes ou aux situations de handicap.

Les services dédiés à l'accueil en établissement ou à l'aide à domicile délivrés à ces publics ont enregistré des baisses d'activité. Confrontés à des difficultés de recrutement, ils ont, par ailleurs, accumulé plusieurs centaines de milliers d'euros de pertes financières. Leur situation financière a été sensiblement améliorée au cours de la période examinée, allégeant les contraintes de trésorerie pesant sur le budget principal. Pour autant, ce rétablissement n'est ni achevé, ni acquis.

Les travaux nécessaires à l'adaptation des résidences autonomie et la mise en œuvre de la réforme des services intervenant à domicile doivent être appréhendés dans ce contexte de fragilité budgétaire.

Les difficultés rencontrées, comme les enjeux liés au vieillissement de la population, ne sont pas propres à la seule commune de Saint-Malo. Dans le prolongement de son récent contrôle de Saint-Malo Agglomération, la chambre invite le CCAS et sa commune de rattachement à poursuivre leurs réflexions stratégiques à une échelle géographique élargie et à associer d'autres acteurs locaux à leurs travaux. »

2. Présentation générale du rapport

Une présentation du rapport est effectuée par Vincent THIERRY, directeur du CCAS, sur grand écran. Elle présente en outre les éléments suivants :

- Les objectifs du contrôle ;
- La procédure du contrôle ;
- Les recommandations principales de la CRC ;
- Le déroulement du projet stratégique du CCAS ;
- Les observations secondaires de la CRC ;
- Les points positifs induits par le rapport.

En conséquence, il est proposé au Conseil d'Administration d'adopter le projet de délibération suivant :

**Le Conseil d'Administration,
Après en avoir délibéré,**

PREND ACTE

De la communication du rapport et des observations émises par la Chambre Régionale des Comptes du 06 mai 2024 et du débat tenu sur ce rapport en son sein.

À l'unanimité des membres présents, ou représentés, pour 15 voix.

**Par délégation,
La Vice-Présidente,**

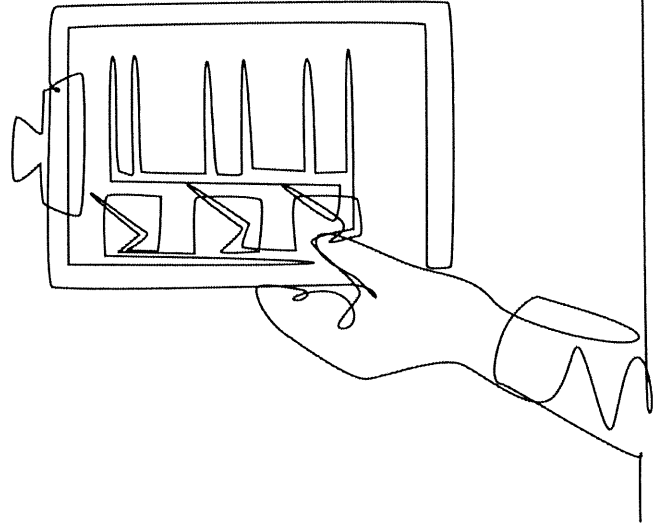
A blue ink signature, appearing to be 'S. LEPRIZÉ', is written over the text of the Vice-President's name.

**Sophie LEPRIZÉ
Adjointe au Maire**

Rapport d'observations définitives et sa réponse

Exercices 2018 et suivants

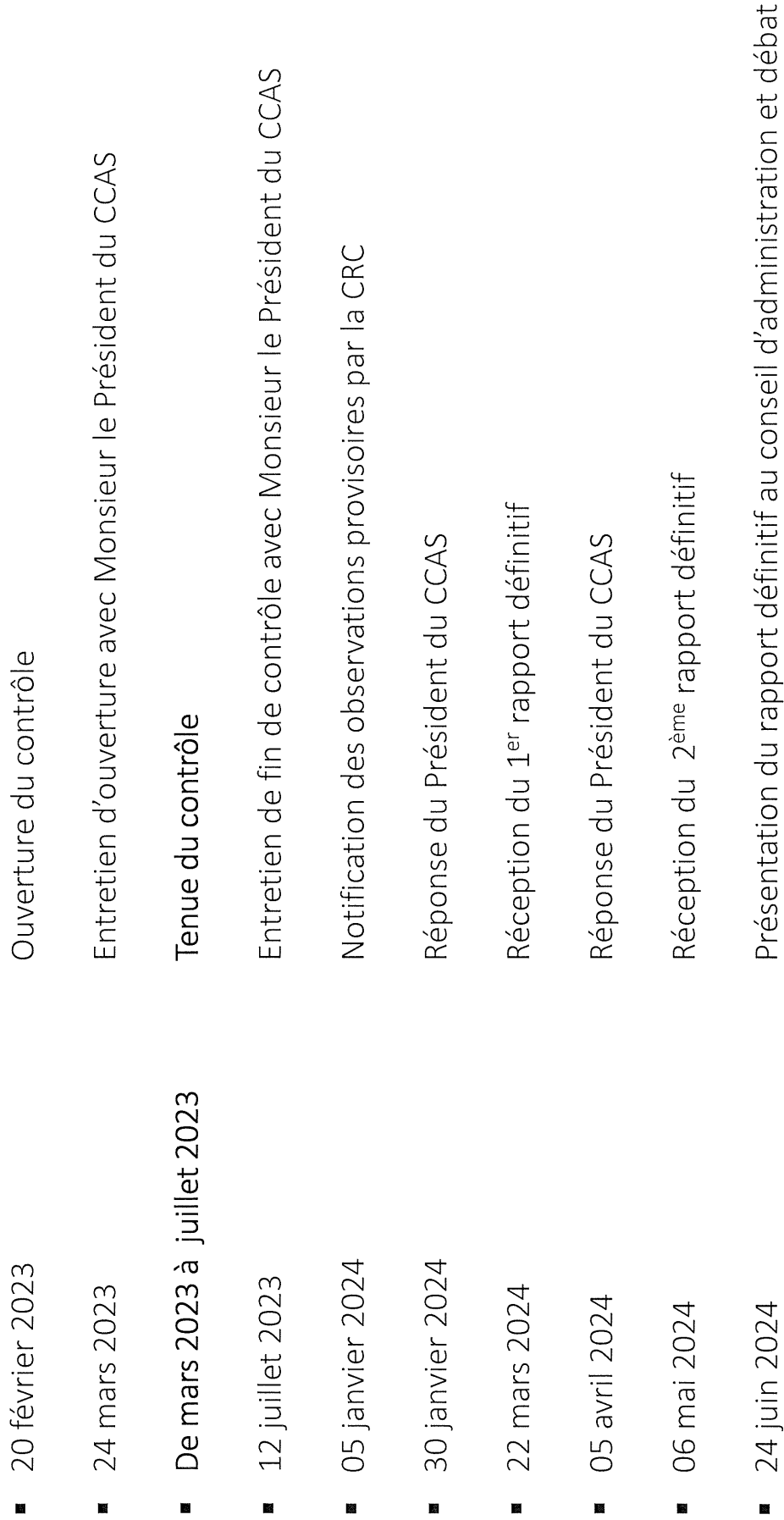
2. Objectif d'un contrôle



« Examiner l'équilibre financier des opérations, la régularité et l'économie des moyens mis en œuvre ainsi que leur efficacité, c'est-à-dire les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés par la collectivité ou l'organisme ».

Réf : Site Cours des Comptes / Rôle et activités

1. Les étapes de la procédure de contrôle au CCAS de Saint-Malo



Envoyé en préfecture le 25/06/2024

Reçu en préfecture le 25/06/2024

Publié le

ID : 035-263502700-20240624-2406202401-DE

5. Projet stratégique du CCAS : déroulement

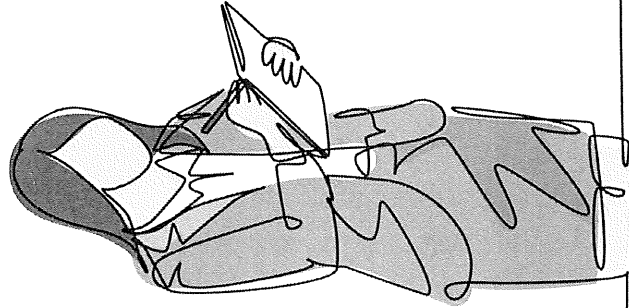


- **Septembre 2024** : présentation de la démarche au conseil d'administration (validation)
 - Groupes de travail (administrateurs, agents, partenaires, usagers)
 - Phase diagnostic/enjeux
 - Phase orientations stratégiques
- **De septembre à mai 2025** : mise en œuvre de la démarche
- **Mai 2025** : présentation du projet et de la feuille de route en conseil d'administration (validation)
- **Septembre ou octobre 2025** : présentation du projet aux partenaires (temps fort)

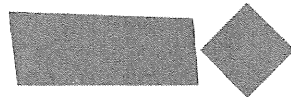
7. Absence de remarque dans plusieurs domaines

Le rapport de la CRC ne fait pas de remarque dans plusieurs domaines importants du CCAS :

- Direction solidarités santé
- L'organisation administrative
- La vie institutionnelle
- Le budget principal & budget annexe insertion

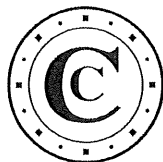


7. Dernière étape de la procédure



Juin 2025

Présentation du rapport sur les actions entreprises
au conseil d'administration et transmission à la
Chambre Régionale des Comptes



Le 6 mai 2024

La présidente

à

Dossier suivi par : Gabriel Rosener
T 02 99 59 85 24
bretagnegreffe@crtc.ccomptes.fr

Réf. : contrôle n° 2023-000286
P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Objet : notification du rapport d'observations définitives
relatif au contrôle des comptes et de la gestion du centre
communal d'action sociale de Saint-Malo

Monsieur Gilles LURTON
Président du CCAS de Saint-Malo
16 boulevard Villebois-Mareuil
35400 SAINT-MALO

glurton@saint-malo.fr
ccas.direction@saint-malo.fr
opernet@saint-malo.fr

*Envoi dématérialisé avec accusé de réception (Article R. 241-9
du code des juridictions financières)*

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion du Centre communal d'action sociale de Saint-Malo pour les exercices 2018 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres. La convocation devra appeler l'attention des destinataires sur le caractère confidentiel qui s'attache à ce document jusqu'à la séance de l'assemblée délibérante au cours de laquelle il sera débattu.

Ainsi que le prévoit l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, il vous appartient d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Dès la tenue de cette réunion, ce document sera publié sur le site Internet de la chambre. Je vous précise qu'en vertu de l'article L. 243-6 du code des juridictions financières, la chambre pourra, en tout état de cause, publier le rapport à l'expiration du délai de deux mois suivant la présente notification, quand bien même il n'aurait pas encore été débattu au sein de votre assemblée délibérante.

Dès cette publication, il pourra également être communiqué aux tiers en faisant la demande dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet de la région Bretagne et du département d'Ille-et-Vilaine ainsi qu'au directeur régional des finances publiques de Bretagne et du département d'Ille-et-Vilaine.

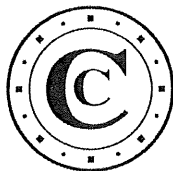
Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que *« dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes »*.

Il retient ensuite que *« ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 »*.

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux observations et aux recommandations qui sont formulées dans l'ensemble du rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.



Cécile Daussin-Charpantier



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

CENTRE COMMUNAL D'ACTION SOCIALE DE SAINT-MALO (Département d'Ille-et-Vilaine)

Exercices 2018 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 PRÉSENTATION DU CCAS.....	7
1.1 Statut et compétences.....	7
1.2 Contexte social.....	7
1.2.1 Les constats généraux.....	7
1.2.2 Les constats spécifiques aux personnes âgées ou en situation de handicap.....	8
1.3 Des prestations, principalement dédiées à la dépendance et aux situations de handicap, en cours de reconfiguration.....	9
1.3.1 Les résidences autonomie.....	10
1.3.2 Gouvernance et modalités de fonctionnement.....	11
1.3.3 La gestion des dossiers individuels et services aux résidents.....	12
1.3.4 Un dépassement des seuils de dépendance autorisés.....	13
1.3.5 Perspectives.....	15
1.3.6 Le service d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD).....	17
1.3.7 Le centre local d'insertion et de coordination (Clic).....	19
1.3.8 Structures associatives subventionnées.....	19
1.4 Les moyens.....	20
2 UN CADRE INSTITUTIONNEL REPENSÉ MAIS DÉPOURVU D'ORIENTATIONS STRATÉGIQUES.....	21
2.1 Les organes.....	21
2.1.1 Le conseil d'administration.....	21
2.1.2 L'exécutif.....	22
2.2 L'absence de cadre stratégique.....	22
2.2.1 Contexte départemental.....	22
2.2.2 L'absence de feuille de route du CCAS.....	23
2.3 L'articulation des services avec l'administration communale.....	24
2.3.1 L'absence de structure intercommunale.....	24
2.3.2 Intégration fonctionnelle et mutualisations.....	25
2.3.3 Le recentrage des missions.....	26
3 DES PERSPECTIVES FRAGILISÉES PAR LA SITUATION FINANCIÈRE DES PRINCIPAUX SERVICES MEDICO-SOCIAUX.....	29
3.1 La fiabilité des comptes.....	29
3.1.1 Un défaut de concordance entre l'inventaire et l'état de l'actif.....	29
3.1.2 L'imputation des subventions communales de fonctionnement.....	29
3.2 La gestion budgétaire.....	30

3.2.1 Les documents budgétaires et l'information financière	30
3.2.2 La comptabilité d'engagement	31
3.2.3 Le délai global de paiement	31
3.3 Situations financières et perspectives	31
3.3.1 Le budget principal.....	31
3.3.2 Les résidences autonomie.....	34
3.3.3 Le service d'accompagnement à domicile (SAAD).....	36
ANNEXES.....	38
Annexe n° 1. Les résidences autonomie.....	39
Annexe n° 2. Organigramme 2018-2022	40
Annexe n° 3. La fiabilité des comptes	41
Annexe n° 4. La situation financière	42

SYNTHÈSE

Le centre communal d'action sociale (CCAS) de Saint-Malo constitue l'un des principaux acteurs de la mise en œuvre de l'action sociale communale. Il intervient sur le seul territoire de la commune centre de l'agglomération malouine. Le vieillissement de la population constitue l'un des enjeux sociaux majeurs de ce territoire.

La gouvernance de cet établissement public communal recèle quelques pratiques à améliorer, en matière de publicité de ses actes juridiques ou de tenue de la documentation administrative propre aux résidences autonomie.

Le CCAS devra, surtout, se doter d'un document directeur exposant ses orientations stratégiques et les actions prioritaires qui en découleront.

L'organisation administrative de l'établissement résulte d'un partage de compétences et d'expertises avec les services municipaux. Cette intégration fonctionnelle mise en œuvre depuis plusieurs années a enregistré, plus récemment, une nouvelle évolution avec la reprise, en 2023, des interventions en faveur de l'enfance et de la parentalité par les services de la commune. Il en résulte un recentrage du CCAS sur ses missions consacrées aux personnes âgées dépendantes ou aux situations de handicap.

Les services dédiés à l'accueil en établissement ou à l'aide à domicile délivrés à ces publics ont enregistré des baisses d'activité. Confrontés à des difficultés de recrutement, ils ont, par ailleurs, accumulé plusieurs centaines de milliers d'euros de pertes financières. Leur situation financière a été sensiblement améliorée au cours de la période examinée, allégeant les contraintes de trésorerie pesant sur le budget principal. Pour autant, ce rétablissement n'est ni achevé, ni acquis.

Les travaux nécessaires à l'adaptation des résidences autonomie et la mise en œuvre de la réforme des services intervenant à domicile doivent être appréhendés dans ce contexte de fragilité budgétaire.

Les difficultés rencontrées, comme les enjeux liés au vieillissement de la population, ne sont pas propres à la seule commune de Saint-Malo. Dans le prolongement de son récent contrôle de Saint-Malo Agglomération, la chambre invite le CCAS et sa commune de rattachement à poursuivre leurs réflexions stratégiques à une échelle géographique élargie et à associer d'autres acteurs locaux à leurs travaux.

RECOMMANDATIONS

- Recommandation n° 1. Doter les résidences autonomie Jean XXIII et Renan du projet d'établissement prévu par les dispositions de l'article L. 311-8 du CASF..... 12
- Recommandation n° 2. Préciser sans tarder les tarifs prévisionnels d'hébergement et de restauration dans le contrat de séjour de chaque résident, conformément aux articles L. 311-4 et D. 311 du CASF. 13
- Recommandation n° 3. Arrêter sans délai, en lien avec la S.A. La Rance, le programme et le chiffrage des travaux estimés nécessaires dans les deux résidences Jean XXIII et Renan. 16
- Recommandation n° 4. Adopter, en 2025, un projet d'établissement fixant les orientations stratégiques du CCAS et déclinant ces dernières en actions opérationnelles adossées à un calendrier..... 24
- Recommandation n° 5. Mener à son terme, dès 2024, le transfert du CCAS à la commune du personnel concerné par la nouvelle direction des familles et des solidarités, hormis les agents affectés au service de réussite éducative. 28

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

Il est par ailleurs rappelé que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières pose l'obligation, dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, de présenter, dans un rapport de suites, les actions entreprises à la suite des recommandations mais aussi de l'ensemble des observations de la chambre.

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion du centre communal d'action sociale (CCAS) de Saint-Malo a été inscrit au programme 2023 de la chambre régionale des comptes.

Il a été ouvert par courrier du 20 février 2023 adressé à M. Gilles Lurton, président du conseil d'administration, maire de Saint-Malo et président de Saint-Malo Agglomération. Son prédécesseur jusqu'aux élections de 2020, M. Claude Renoult, en a été avisé par courrier du 3 mars 2023.

L'entretien d'ouverture s'est tenu avec le président le 24 mars 2023 et l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 12 juillet 2023, avec le président, son prédécesseur en ayant décliné la proposition.

La chambre, lors de sa séance du 17 novembre 2023, a arrêté ses observations provisoires, qui ont été notifiées le 5 janvier 2024 au président du conseil d'administration de l'établissement public et à son prédécesseur.

Le président du conseil d'administration a répondu par lettre du 30 janvier, enregistrée au greffe de la chambre le 2 février 2024. Son prédécesseur n'a pas répondu, ni aucun des deux destinataires d'extraits.

La chambre a délibéré de ses observations définitives lors de sa séance du 7 mars 2024.

1 PRÉSENTATION DU CCAS

1.1 Statut et compétences

Le fonctionnement et les activités des CCAS sont régis par le code de l'action sociale et des familles (CASF).

Établissement public administratif, le CCAS de Saint-Malo est doté d'une personnalité juridique qui en fait une entité distincte de sa commune de rattachement. Il dispose de son propre organe délibérant, dont le maire est, de droit, le président.

Outil de mise en œuvre d'une partie de l'action de la commune en matière de solidarité, l'établissement est chargé d'animer une action générale de prévention et de développement social sur son territoire.

Au titre de ses compétences obligatoires, le CCAS participe à l'instruction des demandes d'aide sociale légale et domicilie les personnes sans domicile fixe. Il accompagne les demandeurs, effectue les vérifications, constitue les dossiers et les transmet aux autorités décisionnelles.

Ses compétences facultatives tiennent à l'attribution de prestations extra-légales, telles que le portage de repas à domicile ou la gestion de services sociaux et médico-sociaux, destinés, notamment, aux personnes âgées dépendantes ou en situation de handicap.

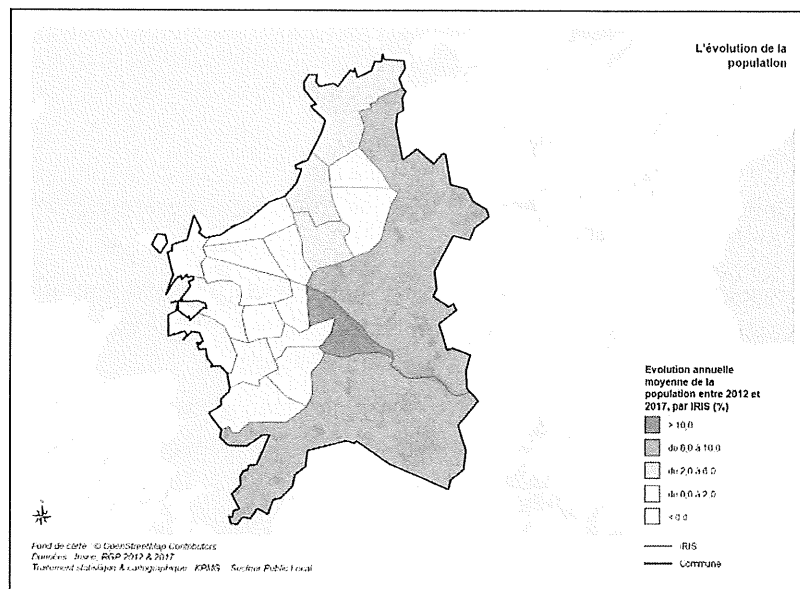
1.2 Contexte social

L'analyse des besoins sociaux (ABS) a été réalisée en 2020 et approuvée par le conseil d'administration en février 2021¹. Elaborée par un cabinet spécialisé, elle dresse le tableau le plus récent et le plus complet de la situation sociale de Saint-Malo.

1.2.1 Les constats généraux

La commune de Saint-Malo comptait 46 478 habitants en 2018. Entre 2012 et 2017, la population a, en moyenne, augmenté de 0,7 % par an. Ce dynamisme a succédé à une décennie de décroissance et provient des quartiers est de la commune. Cette évolution tient à celle du solde migratoire (+ 1,3 % entre 2012 et 2017 contre - 1,2 % entre 2007 et 2012), traduisant une meilleure attractivité. Le solde naturel est resté négatif (- 0,6 % entre 2012 et 2017 et - 0,4 % entre 2007 et 2012).

¹ L'ABS est défini par les articles R. 123-1 et R. 123-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF). L'annualité de la démarche a été supprimée par le décret n° 2016-824 du 21 juin 2016.

Carte n° 1 : Évolution 2012-2017 de la population malouine

Source : ABS.

Le revenu médian a augmenté entre 2012 et 2017 de 9,1 %, passant de 19 583 € à 21 360 €, évolution plus rapide qu'à l'échelle nationale. Le taux de pauvreté a connu une légère diminution, la proportion de bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) est légèrement inférieure à la moyenne nationale, mais le taux de chômage reste supérieur à la moyenne nationale.

Le nombre de jeunes de moins de 20 ans continue de diminuer, même si cette baisse tend à s'atténuer (- 0,9 % en moyenne entre 2012 et 2017, contre - 4,2 % entre 2007 et 2012). Saint-Malo compte une faible proportion de jeunes, avec seulement 17,8 % de la population de moins de 20 ans, contre près d'un quart au niveau national.

1.2.2 Les constats spécifiques aux personnes âgées ou en situation de handicap

40 % de la population communale (soit près de près de 19 000 habitants) était, en 2020, âgée de plus de 60 ans. Le nombre de séniors connaît une croissance dynamique, se traduisant, d'une part, par une augmentation des effectifs (géronto-croissance) et, d'autre part, par une augmentation de la part des plus de 60 ans dans la population totale (vieillessement *stricto sensu*). Cette croissance est particulièrement rapide chez les jeunes séniors (60-74 ans). L'augmentation du nombre des séniors de plus de 75 ans a, en revanche, été divisée par deux (de 2,3 % en moyenne annuelle entre 2007 et 2012 à 1 % entre 2012 et 2017). Les plus de 80 ans sont de plus en plus isolés du fait de la diminution de la part des aidants dans la population.

La commune compte près de 1 500 foyers remplissant les conditions nécessaires à la perception de l'allocation adulte handicapé (AAH). La proportion de bénéficiaires de l'AAH à Saint-Malo est plus de deux fois supérieure à celle constatée à l'échelle nationale. Elle augmente moins rapidement sur la commune (+ 19,4 %) que sur l'agglomération (+ 27,4 %), le département (+ 25,2 %) ou la France entière (+ 25,4 %).

Saint-Malo bénéficie d'une couverture médicale (densité de médecins généralistes et spécialistes) supérieure aux échelons de comparaison et d'une faible proportion de bénéficiaires de la complémentaire santé solidaire² (2 722 bénéficiaires en 2018, soit 5,9 % de la population contre une moyenne nationale de 7,6 %).

1.3 Des prestations, principalement dédiées à la dépendance et aux situations de handicap, en cours de reconfiguration

Les activités du CCAS se répartissaient, au cours de la période examinée, en trois domaines d'intervention, ciblant :

- la petite enfance et la parentalité : attribution de places de crèche, gestion d'une ludothèque, animation d'un lieu d'accueil enfants parents, délivrance des prestations de services du programme de réussite éducative (PRE) ou interventions à domicile ;
- les publics en difficulté : aides financières, accueil / accompagnement des bénéficiaires du RSA, élections de domicile, gestion des dossiers d'aide sociale légale, gestion d'un point santé et d'une Maison France Services³ ;
- les personnes âgées dépendantes ou en situation de handicap.

Ce dernier volet, le plus important, a donné lieu à la constitution de plusieurs services sociaux et médico-sociaux régis par le CASF.

Les activités des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) sont soumises, notamment, à un régime d'autorisation administrative⁴. L'autorité de contrôle et de tarification dont relèvent ces établissements est fonction des catégories d'usagers auxquelles leur action est destinée (mineurs en danger, personnes handicapées, personnes âgées, adultes atteints de maladie chronique, personnes en situation d'exclusion) et des origines des fonds servant à redistribuer les prestations qu'ils délivrent (assurance maladie, aide sociale départementale, aide sociale de l'État). Cette autorité est exercée par le directeur général de l'agence régionale de santé (ARS), le président du conseil départemental, le préfet ou plusieurs de ces personnes, en cas de compétence conjointe.

² La complémentaire santé solidaire (CSS) a remplacé la couverture maladie universelle complémentaire.

³ Piloté par le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales via l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), le réseau des structures labellisées « France Services » se compose de près de 2 400 guichets uniques de proximité regroupant sur leurs sites plusieurs administrations. L'objectif est de proposer une offre élargie de service au public, au plus près des territoires, en particulier dans les zones rurales et les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

⁴ CASF, art. L. 313-1 et suivants.

1.3.1 Les résidences autonomie

Cadre juridique

Les résidences autonomie (ex-foyers-logements) sont des établissements ou services médico-sociaux régis par le CASF et le code de la construction et de l'habitation.

Elles ont vocation à accueillir des personnes âgées majoritairement autonomes. À la différence des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), elles n'ont pas vocation à recevoir des personnes qui ont des besoins importants en matière de soins médicaux ou d'assistance dans les actes de la vie quotidienne. Les soins médicaux et les soins courants des résidents sont réalisés le plus souvent par des intervenants extérieurs (médecins libéraux, services de soins infirmiers à domicile (SSIAD), infirmiers libéraux...).

Elles sont, par ailleurs, tenues de proposer des services collectifs (restauration, ménage, animations...).

Elles perçoivent des financements des départements leur permettant de rémunérer du personnel ou des intervenants extérieurs chargés de mettre en place des actions de prévention de la perte d'autonomie (ateliers prévention des chutes, nutrition, mémoire...).

Le CCAS est autorisé à proposer 222 places en résidence autonomie. D'une durée de 15 ans, l'autorisation en vigueur court jusqu'au 1^{er} décembre 2031.

Cette capacité d'accueil autorisée est répartie sur deux sites distincts. La résidence Jean XXIII (74 logements) a ouvert en 1970, la résidence Renan (80 logements), en 1986. La possibilité d'accueillir des couples porte cette capacité à 168 places en hébergement permanent. Trois places sont également proposées en hébergement temporaire⁵.

Ces deux structures représentent 13 % de l'offre d'hébergement en établissements pour personnes âgées de l'agglomération malouine.

En 2022, les deux résidences accueillait 149 résidents, enregistrant un taux d'occupation moyen de 88 % au titre de l'hébergement permanent.

La totalité des places est éligible à l'aide sociale. Fin 2022, 14 % des résidents en bénéficiaient⁶.

À cette même date, 78 % des résidents étaient des femmes, 91 % étaient originaires de la commune, 38 % avaient plus de 90 ans. L'âge des résidents est équivalent à celui constaté en Ehpad, soit 85 ans, en moyenne, mais leur autonomie est plus grande.

⁵ Cf. annexe 1.

⁶ Les bénéficiaires de l'aide sociale sont les personnes dont les ressources propres ou ressources apportées par les membres de la famille sont insuffisantes pour couvrir les frais d'hébergement. La prise en charge de leur hébergement est alors assurée en tout ou partie par le département, selon des règles fixées par le CASF et par le règlement d'aide sociale propre au département.

La durée moyenne de séjour est de cinq années. Une quinzaine d'admissions est réalisée chaque année. Plus de la moitié des décès des résidents (62 %) a lieu au sein des deux résidences autonomie. L'année 2022 a enregistré 23 décès, soit 15 % des effectifs.

Les deux résidences, outre quelques aspects d'intendance, diffèrent par le profil des résidents accueillis. Le site Jean XXIII est confronté à des difficultés de remplissage⁷ ; depuis fin 2022, il accueille cinq personnes vieillissantes avec troubles psychiques⁸.

La réglementation applicable aux résidents autonomie permet la réservation de 15 % des logements à un public d'étudiants ou de jeunes travailleurs. Un tel projet d'accueil était en cours de réflexion à la résidence Renan, en 2023⁹.

Les résidences autonomie emploient un effectif de 57 agents, équivalant à 52 temps plein (données mars 2023).

1.3.2 Gouvernance et modalités de fonctionnement

Le projet d'établissement est le document de référence de la qualité de l'accompagnement et du cadre de vie des personnes hébergées. Il traduit également la capacité de la structure à intégrer la parole de l'usager et à être à l'écoute de l'équipe des professionnels en termes d'organisation du travail, de formation et de mise en œuvre de bonnes pratiques.

En méconnaissance des dispositions du CASF¹⁰, les résidences autonomie malouines ne disposent plus de projet d'établissement. Le dernier couvrait la période 2013-2017. Il n'a été ni évalué, ni renouvelé.

Le projet d'établissement avait préconisé la mise en place d'une fiche de signalement des dysfonctionnements. Jugée trop lourde, cette dernière n'est pas utilisée. Les principales informations sont recensées sur un cahier des transmissions, outil partagé par l'ensemble des agents.

Le projet d'établissement avait également préconisé la mise en place d'une cellule de crise, qui n'a pas été définie.

Le prochain projet d'établissement devait être rédigé dans le cadre de la nouvelle procédure d'évaluation de la haute autorité de santé (HAS), qui était attendue pour la fin 2023, selon des modalités communiquées par le département en janvier 2023¹¹.

⁷ Du fait d'un régime exclusif de pension complète et de la petite taille des chambres (20 m², contre 34 m² à Renan). Cette tendance baissière est observée au niveau national, Cf. direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), enquête EHPA 2019 publiée en juillet 2022 : « *Les résidences autonomie accueillent globalement, en proportion de leur nombre total de places disponibles, moins de résidents en 2019 qu'elles n'en accueilleraient en 2015, une tendance à la baisse déjà observée entre 2011 et 2015, mais qui s'est amplifiée depuis* ». Source : <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2022-07/er1237.pdf>.

⁸ Ces résidents sont plus jeunes : de 55 ans (avec dérogation) à 65 ans.

⁹ Partenariat avec une association gestionnaire des foyers de jeunes à Saint-Malo.

¹⁰ CASF, art. L. 311-8.

¹¹ Obligation prévue par la loi n° 2002-2 rénovant l'action sociale et médico-sociale. Le moratoire sur la réforme de l'évaluation des ESMS décrété en raison de la pandémie a pris fin en mars 2022. La distinction évaluation interne / externe est supprimée et l'article D. 312-204 du CASF prévoit que la fréquence d'évaluation passe de sept à cinq ans. Au cas d'espèce, les derniers rapports d'évaluation interne et externe remontent à 2014.

Obligatoire pour bénéficier du forfait autonomie, un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) a été signé pour la période 2017-2021. Le document n'a pas été renouvelé par le département. Il le sera en 2024, suite au vote fin 2023 du nouveau schéma autonomie.

Le conseil de vie sociale ne se réunit qu'une à deux fois par an¹² alors que la réglementation prévoit un minimum de trois réunions annuelles¹³. Ce point avait déjà été relevé dans l'évaluation interne de 2014.

En réponse aux observations provisoires, le président du CCAS a souligné que, depuis la fin de la période pandémique, les deux résidences autonomies tiennent à nouveau trois conseils par an, dont un est commun aux deux établissements afin de faciliter les projets transversaux.

Des réunions des résidents sont organisées par étage, tous les semestres, pour évoquer le fonctionnement des résidences.

Si la satisfaction des usagers quant à la restauration est mesurée deux fois par an à l'occasion des « commissions menus », un seul questionnaire général de satisfaction a été adressé aux usagers depuis 2018. Il faisait apparaître un taux de satisfaction globalement élevé¹⁴.

La formation des agents à la prévention de la maltraitance n'appelle pas d'observation.

La chambre relève plusieurs anomalies dans la tenue de la documentation administrative, la réunion des instances de consultation ou la mise en œuvre des décisions adoptées.

Recommandation n° 1. Doter les résidences autonomie Jean XXIII et Renan du projet d'établissement prévu par les dispositions de l'article L. 311-8 du CASF.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président du CCAS s'est engagé à doter ses deux résidences d'un projet d'établissement commun en 2024.

1.3.3 La gestion des dossiers individuels et services aux résidents

Les usagers potentiels renseignent des dossiers d'inscription de précaution. La grande majorité des personnes qui emménagent s'étant inscrite la semaine précédente, il n'y a pas de délai d'attente.

Aucun critère d'admission n'a été formalisé. L'inscription n'est, ainsi, pas soumise à conditions de revenus. Ni le président, ni la vice-présidente n'interviennent dans les décisions d'admission.

¹² Y compris hors années Covid (2020 et 2021).

¹³ Article D. 311-16 CASF.

¹⁴ Questionnaire adressé en décembre 2021 à Renan et janvier 2022 à Jean XXIII, avec un taux de participation moyen de 50 %. Il portait sur la restauration, le ménage, les soins, l'accueil, l'animation et le personnel. 50 % des résidents ont répondu. Parmi eux, 64 % se déclarent « satisfaits » et 30 % « très satisfaits ».

La charte des droits et libertés de la personne accueillie est remise aux résidents à leur arrivée.

En revanche, l'examen des dossiers administratifs et des contrats de séjour a révélé l'absence, depuis 2020, des projets personnalisés et de mention des tarifs, devant y figurer, en application des dispositions du CASF. Le tarif est en moyenne de 1 600 € mensuels.

Depuis 2021, les résidences autonomie doivent proposer un minimum de prestations à leurs résidents et, en particulier, des actions collectives et individuelles de prévention de la perte d'autonomie.

Les résidences malouines proposent deux heures d'activités physiques et sportives hebdomadaires, financées par la conférence des financeurs¹⁵. Certaines de ces actions ont été supprimées, début 2023, faute de moyens suffisants. Le taux de participation à ces actions était de 100 %¹⁶.

Des actions de prévention financées par le forfait autonomie sont, par ailleurs, animées en interne par les équipes d'aides-soignants et d'auxiliaires de vie. Enfin, des bénévoles interviennent pour animer des ateliers¹⁷. En moyenne, 27 % des résidents déclarent participer souvent aux animations¹⁸.

Recommandation n° 2. Préciser sans tarder les tarifs prévisionnels d'hébergement et de restauration dans le contrat de séjour de chaque résident, conformément aux articles L. 311-4 et D. 311 du CASF.

En réponse aux observations provisoires, le président du CCAS s'est engagé à mettre en œuvre cette recommandation et à notifier les évolutions tarifaires à chaque résident.

1.3.4 Un dépassement des seuils de dépendance autorisés

L'autonomie individuelle des résidents est évaluée par une infirmière du conseil départemental selon les modalités en vigueur, fondées sur la grille Aggir¹⁹.

Le GIR moyen pondéré (GMP) synthétise le niveau moyen de perte d'autonomie des résidents d'un établissement. Le GMP maximal de 1 000 correspond à une population de résidents intégralement classés au niveau de dépendance le plus élevé (GIR 1). Ce calcul n'est plus obligatoire mais reste pratiqué en interne de manière trimestrielle.

Le GMP de la résidence Jean XXIII est de 267 et celui de Renan s'établit à 330. À titre de comparaison, le GMP de l'ensemble des Ehpad publics était de 711, en 2021.

¹⁵ La conférence des financeurs coordonne dans chaque département les actions de prévention de la perte d'autonomie des personnes âgées de 60 ans et plus et leurs financements. Il s'agit de l'un des dispositifs phare de la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement du 28 décembre 2015.

¹⁶ Nombre d'inscrits / nombre de présents.

¹⁷ Ateliers mémoire, et par le passé, atelier photographie. Ils sont organisés une fois par semaine par ABCD Agir, association de retraités qui intervient dans le champ de l'action sociale.

¹⁸ Selon les réponses aux questionnaires de satisfaction 51 % y assistent quelques fois, 21 % jamais.

¹⁹ La grille nationale Aggir (Autonomie Gérontologie Groupe Iso Ressources) permet de mesurer le degré de perte d'autonomie du demandeur de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) sur une échelle de 1 à 6.

En résidence autonomie, la proportion de résidents classés dans les GIR 1 à 3 est plafonnée à 15 % de la capacité totale autorisée, celle des résidents classés dans les GIR 1 à 2 est limitée à 10 %. Si l'évolution du niveau de dépendance de certains résidents conduit à dépasser les seuils autorisés, la résidence est tenue de proposer aux intéressés un accueil dans un Ehpad dans un délai maximum d'un an²⁰.

Le contrat de séjour de la résidence Renan prévoit, le cas échéant, une résiliation du contrat à l'initiative de l'établissement²¹.

Une convention de partenariat a été conclue, en février 2018, avec deux Ehpad²², afin de garantir une solution d'accueil aux personnes dont l'état de santé est devenu incompatible avec les possibilités d'accompagnement des résidences. Des ressources sanitaires externes peuvent être sollicitées.

L'application du seuil réglementaire de 15 % conduit à limiter à 25 le nombre de résidents relevant des GIR 1 à 3, sur les deux sites, au regard de la capacité totale autorisée.

En mars 2023, 27 résidents des deux sites relevaient des GIR 2 et 3.

En l'absence de procédure écrite, la chambre n'a été en mesure d'apprécier ni la durée de persistance de telles situations, ni l'effectivité de la mise en œuvre des démarches incombant au CCAS.

Toutefois, la résidence Renan, la plus concernée par le phénomène, totalisait 26 % de GIR 1 à 3 en 2023²³, cette situation durant depuis au moins 2020²⁴.

En outre, la convention d'accueil conclue avec les Ehpad n'a pas été mise en œuvre. Les résidents quittant les résidences autonomie ont été orientés vers d'autres établissements, de manière informelle²⁵.

Il se déduit de ces éléments que le CCAS méconnaît durablement les dispositions encadrant l'accueil de personnes dépendantes précédemment rappelées.

S'il est humainement compréhensible que les résidents souhaitent rester à la résidence autonomie²⁶, le maintien d'un effectif de personnes très dépendantes est susceptible d'entraîner une surcharge de travail pour l'équipe soignante²⁷, moins étoffée que dans un Ehpad, en dépit de la mobilisation de ressources sanitaires externes. Il en résulte également une moindre disponibilité du personnel pour les résidents plus autonomes. Enfin, les moyens financiers accordés pour les soins sont moindres, la dotation accordée par l'ARS étant inférieure à celle d'un Ehpad.

²⁰ CASF, art. D. 313-24-1.

²¹ « Dès que la validation du GIR 3 est prononcée par le médecin départemental, une orientation vers un Ehpad est proposée au résident et accompagnée par la direction » Article 8.2.

²² Convention du 1^{er} février 2018 avec les Ehpad Edilys et Boris Antonoff.

²³ Soit, en avril 2023, pour Jean XXIII 1,4 % de GIR 1 et 2 et 11,6 % de GIR 1 à 3. Pour Renan 2,7 % de GIR 1 et 2 et 25,7 % de GIR 1 à 3.

²⁴ Le taux de GIR 1 à 3 est de 21,2 % au 31 décembre 2020, 19,5 % au 31 décembre 2021 et 21,6 % au 31 décembre 2022.

²⁵ En 2022, huit résidents ont été orientés vers d'autres établissements.

²⁶ En outre, comme l'indique le dernier rapport d'évaluation externe (2014) : « Le coût d'hébergement d'un Ehpad est presque le double de celui du foyer logement [...], les familles tentent de maintenir la personne sur place, en organisant avec des services infirmiers extérieurs un complément de prestations ».

²⁷ L'enquête nationale EHPA 2019 de la DREES fait état d'une baisse de la part des sorties dues à la résiliation de contrats de séjour décidée par les établissements (3 % en 2019, contre 12 % en 2015).

La chambre invite le CCAS à respecter les plafonds réglementaires en matière de dépendance de ses résidents et à mettre formellement en œuvre la procédure prévoyant de proposer un accueil en Ehpad à ceux d'entre eux dont l'état de santé serait devenu incompatible avec les possibilités d'accompagnement de ses résidences autonomie.

1.3.5 Perspectives

Les deux résidences autonomie sont propriétés de la société anonyme d'habitations à loyers modérés (SAHLM) La Rance. Le CCAS exploite ces installations dans le cadre d'un contrat de location initial datant de 1985, s'agissant du site Renan, d'un contrat initial de date non précisée et d'un nouveau contrat conclu en 1995, s'agissant du site Jean XXIII.

La SAHLM La Rance, un important opérateur local du logement social

La Rance propose depuis près de 60 ans des services en matière d'habitat au nord de l'Ille-et-Vilaine, dans les Côtes-d'Armor et la Manche. Entreprise sociale pour l'habitat (ESH), membre du groupe Action Logement²⁸, La Rance dispose d'un patrimoine de 7 000 logements composés à 80 % de logements familiaux et à 20 % de logements en institutions spécialisées dans l'hébergement des personnes âgées ou en situation de handicap.

La commune de Saint-Malo, deuxième actionnaire (38 % du capital²⁹), détient les première et deuxième vice-présidences du conseil d'administration.

Le premier vice-président est, par ailleurs, président de l'office public d'aménagement et de construction (OPAC) du pays de Saint-Malo, dénommé « Émeraude Habitation », créé en 1949, actuel gestionnaire de plus de 6 500 logements sociaux répartis sur 34 communes.

Une société anonyme de coordination (SAC)³⁰ a été créée en mai 2021³¹ entre Émeraude Habitation et La Rance. Le principe d'une présidence triennale tournante a été retenu, le président d'Émeraude Habitation assurant le premier la présidence.

Le CCAS a, en 2021, confié à un cabinet spécialisé la réalisation d'une étude juridique et financière portant sur les contrats de location de ses deux résidences et sur les relations existantes avec le propriétaire.

²⁸ Action logement résulte de la transformation en 2009, de l'association Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) – tête de réseau des collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) également dénommé « 1 % logement » - en société à conseil de surveillance et directoire.

²⁹ L'actionnaire majoritaire est Action Logement Immobilier (51 %), la chambre de commerce et d'industrie détient 8 % du capital.

³⁰ Ces sociétés constituent l'une des modalités permettant aux organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation (CCH), aux sociétés d'économie mixte agréées en application de l'article L. 481-1 ou encore aux organismes exerçant une activité de maîtrise d'ouvrage agréés en application de l'article L. 365-2 du même code de satisfaire à l'obligation de regroupement prévue à l'article L. 423-1-1 du code précité.

³¹ Assemblée générale constitutive du 12 mai 2021.

L'un des constats majeurs dressés tient à la grande disparité entre les deux résidences, situation résultant d'une approche originelle non homogène des deux contrats.

Les niveaux de loyers varient ainsi, entre les deux résidences, pour un même logement, dans un rapport de 1 à 11 (hors assurances, impôts et taxes), conséquence directe de modalités de calcul différentes prévues par les conventions initiales et leurs avenants. Le niveau d'investissement, égal au prix de revient initial majoré des travaux d'amélioration, est également très déséquilibré : 3,73 M€ à Renan et 2,19 M€ à Jean XXIII. L'indice de révision du prix de revient, permettant de calculer le niveau des frais généraux, de la provision pour réparations et *in fine* des loyers, n'est pas non plus le même : indice de référence des loyers (IRL) pour Renan, indice du coût de la construction (ICC) pour Jean XXIII.

La disparité des loyers acquittés entraîne, pour des produits quasiment équivalents, des niveaux de charges très différents, celles de Renan étant supérieures en moyenne de 306 000 € à celles de Jean XXIII.

Le prestataire fait également état d'une rétention d'information de la part de La Rance quant à ses charges, notamment sur la partie gros entretien, rendant très difficile toute analyse des équilibres financiers.

La SA La Rance a, toutefois, produit un récapitulatif de ses 17 résidences autonomie indiquant pour chacune la date de mise en service, le nombre de chambres, le montant d'annuité d'emprunt ou de redevance, de rémunération, du programme de grosses réparations et le total des loyers.

Le loyer moyen par logement pour les deux résidences du CCAS apparaît inférieur de plus de 10 % à celui de l'échantillon total (243 € par mois, contre 274 €).

L'enjeu qui en découle pour la principale activité médico-sociale du CCAS tient à la soutenabilité des travaux lourds de restructuration à prévoir, étape préalable à l'estimation des financements nécessaires et des conséquences sur le montant des loyers.

Dans ce contexte, il appartient au CCAS de déterminer l'ampleur des travaux qu'il estime nécessaires, en tenant compte à la fois de ses contraintes financières et des besoins générés par la perte d'autonomie inhérente au vieillissement de ses résidents.

Recommandation n° 3. Arrêter sans délai, en lien avec la S.A. La Rance, le programme et le chiffrage des travaux estimés nécessaires dans les deux résidences Jean XXIII et Renan.

En réponse aux observations provisoires, le président du CCAS s'est engagé à mettre en œuvre cette recommandation.

Une fois acquise la mise en œuvre de cette recommandation, la chambre invite le CCAS à proposer au propriétaire de renégocier les baux des deux résidences autonomie afin de les simplifier, de les clarifier, et si possible, de les unifier. Les perspectives de cette activité essentielle de l'établissement devront, en outre, être appréciées à l'aune de la situation financière du service, retracée dans un budget annexe spécifique.

1.3.6 Le service d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD)

Autorisé en juin 2008, le SAAD est le plus ancien et le plus important service de ce type à l'échelle du territoire malouin.

Son autorisation d'activité en vigueur lors du contrôle arrivait à son terme en juin 2023. Son renouvellement était lié aux démarches en cours visant à la conclusion d'un nouveau CPOM avec le département et à la réforme des services intervenant à domicile.

Le SAAD intervient, d'une part, auprès des personnes âgées autonomes (GIR 5 et 6) ou en situation de handicap, souhaitant être aidées pour des tâches ménagères et bénéficiant d'une participation de leur caisse de retraite et, d'autre part, au bénéfice des personnes âgées titulaires de l'allocation personnalisée à l'autonomie (APA), relevant des GIR 1 à 4, et ayant besoin d'une aide allant des sorties et assistance aux démarches, courses, ménage, lessives, jusqu'à l'aide à la toilette et au coucher.

En 2022, le SAAD a effectué des interventions auprès de 534 usagers. L'activité du service est en diminution constante : sur les cinq dernières années, le nombre d'usagers et celui des heures facturées ont baissé de plus de 35 %.

Son projet de service 2019-2023 recense 93 agents, dont 11 dédiés aux fonctions de coordination et d'encadrement et 82 aux interventions auprès des bénéficiaires.

Comme beaucoup d'autres, le SAAD malouin est confronté à des difficultés de recrutement d'assistantes de vie sociale. Cette pénurie de personnel, estimée à une vingtaine d'agents, en 2023, ne permet pas de réaliser les heures prévues et contraint le service à fonctionner, depuis 2021, en guichet fermé. Le SAAD ne dispose donc pas de liste d'attente. Il accumule, par ailleurs, les déficits.

Aux termes du précédent CPOM (2019-2023), le financement de l'activité APA, la plus importante, repose sur le principe d'un forfait correspondant à la dotation versée en 2017 et de son augmentation de 0,5 % par an. En 2022, 76 % des heures sont financées par le département (APA), 10 % par l'aide sociale et 6 % par les caisses de retraite.

La réforme des services à domicile

La Cour des comptes a rendu public en juillet 2016 un rapport sur le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie dans un contexte de ressources publiques déjà limitées mais antérieur au creusement des déficits survenu avec la pandémie de Covid-19. Les trois axes d'amélioration de l'enquête des juridictions financières visaient à mieux connaître les besoins des personnes âgées dépendantes, à mieux répondre aux besoins, à mieux piloter les politiques et cibler les aides.

La loi de financement de la Sécurité sociale pour 2022 a introduit des dispositions visant au renforcement des services à domicile pour y dispenser des prestations d'aide, d'accompagnement et de soins³².

³² Loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) n° 2021-1754 du 23 décembre 2021, article 44.

L'expérimentation des services polyvalents d'aide et de soins à domicile (SPASAD) a mis en évidence un besoin accru de coordination autour de la personne âgée et de la personne handicapée, par l'inscription de tous les intervenants de l'aide et du soin à domicile dans une démarche de prise en charge globale. Des services autonomie ont ainsi vocation à se substituer aux précédents SAAD, SSIAD et SPASAD.

La volonté de pallier le sous-financement critique et les fortes disparités constatées entre départements a conduit à instituer au 1^{er} janvier 2022 un tarif plancher national de 22 €/heure. Pour les services qui concluent un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) avec le département, s'y ajoute le versement d'une dotation de financement des actions d'amélioration de la qualité du service rendu et des conditions de vie au travail des salariés.

La transformation des SAAD, SSIAD et SPASAD en services autonomie est entrée en vigueur en juin 2023.

Les SAAD sont réputés autorisés comme services autonomie pour la durée de leur autorisation restant à courir et n'ont pas à déposer de nouvelle demande d'autorisation. Ils disposent d'un délai de deux ans à compter de la publication du décret d'application pour se mettre en conformité avec le cahier des charges.

Les SSIAD disposent également d'un délai de deux ans à compter de la publication du décret pour s'adjoindre une activité d'aide ou fusionner avec un SAAD, et demander une autorisation comme service autonomie auprès de l'ARS et du département.

Toutes choses égales par ailleurs, le SAAD du CCAS a vocation à être requalifié en Service autonomie à domicile ne dispensant que de l'aide.

Son autorisation d'activité a, toutefois, expiré avec l'entrée en vigueur de la nouvelle classification des services dans lesquels s'inscrit, désormais, son activité. Cette situation, fortuite, autorisait néanmoins une prolongation de trois mois de l'autorisation alors en vigueur.

La réforme privilégie la fusion des services dont l'activité se limite à l'aide avec ceux dispensant également des soins et vise une rationalisation de l'offre à l'échelle d'un territoire d'intervention.

En réponse aux observations provisoires, le président du CCAS a indiqué que le département a procédé à une évaluation externe du SAAD en décembre 2023, qui lui a été adressée et que sa propre étude est en cours. Il a également indiqué souscrire à la démarche de coopération copilotée par le département et l'ARS et associant tous les acteurs du Pays de Saint-Malo, précisant avoir participé à une première réunion tenue en janvier 2024.

La chambre invite le CCAS à faire aboutir dans les meilleurs délais la mise en place de son service autonomie en lien avec tous les acteurs concernés au-delà de sa seule zone d'intervention actuelle.

1.3.7 Le centre local d'insertion et de coordination (Clic)

Points d'information locaux, les Clic ont vocation à faciliter l'accès des personnes âgées ou en situation de handicap à leurs droits. Leurs prestations d'accueil, d'information et de conseil sont personnalisées, gratuites et confidentielles.

Le Clic de Saint-Malo a reçu, à sa création en juin 2006, une autorisation d'exercice courant jusqu'en 2021. Une actualisation du projet de service a été menée entre novembre 2017 et mars 2018, le conseil d'administration l'ayant approuvée en juin 2019. Il avait alors été prévu que ce projet de service soit repensé et réécrit en totalité en 2022. Une succession de circonstances et de mouvements de personnel n'a pas permis de faire aboutir cette démarche.

La chambre invite le CCAS à régulariser désormais rapidement cette situation.

Selon le président du CCAS, la mise à jour du projet de service constitue l'un des objectifs fixés, en 2024, à la directrice.

Le Clic intervient sur le territoire de la commune, deux autres Clic couvrant le pays de Saint-Malo³³. Chacun d'entre eux est, comme tous les autres Clic du département, une antenne de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) d'Ille-et-Vilaine.

Le Clic malouin a été rattaché au pôle personnes âgées – personnes handicapées (PA-PH) du CCAS. Environ 60 % des usagers sont des personnes âgées et 40 % des personnes en situation de handicap.

Le projet de service tel qu'actualisé en 2019 recense trois agents : une coordinatrice et deux chargées d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement, dont l'une, assistante de service social, exerçant à 50 %, chargée des personnes handicapées, et l'autre, à plein temps, chargée des personnes âgées.

1.3.8 Structures associatives subventionnées

Le territoire communal compte deux centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), gérés non directement par le CCAS, mais par deux associations.

L'association Le Goéland a été créée en 1972 et habilitée à mener des actions de prévention spécialisée dans certains quartiers de la commune de Saint-Malo. Le CHRS « Le Goéland » a été créé en octobre 1982 pour 16 places. Cette capacité a été portée à 32 places par arrêts successifs. Son autorisation a été renouvelée en dernier lieu, après évaluation externe, par arrêté préfectoral, en décembre 2016 jusqu'en décembre 2031. « Le Goéland » a reçu en 2023 une subvention municipale de 19 000 €, et de l'État, en tant que CHRS, une dotation de plus de 500 000 €.

³³ Il s'agit du Clic de la côte d'Émeraude et de l'association de gestion du centre local d'information et de coordination (AGECLIC), créé par deux comités d'observation de la dépendance et de la médiation (Codem) : celui de la communauté de communes de la Bretagne romantique, et celui des communautés de communes du pays de Dol-de-Bretagne et de la Baie du Mont Saint-Michel.

L'Association malouine d'insertion et de développement social (AMIDS) a été créée en 1989 pour faire face à la nécessité d'aider et d'accompagner les familles fragiles en grande difficulté. Le CHRS « AMIDS » a été créé, par arrêté, en novembre 2003 pour quatre places. Cette capacité a été augmentée par plusieurs arrêtés successifs jusqu'à 16 places, la dernière augmentation de cinq places ayant été autorisée par arrêté préfectoral, en mars 2021. L'autorisation court jusqu'en novembre 2033. Le CCAS a versé à l'AMIDS en 2023 une subvention de 285 850 €, stable depuis plusieurs années, représentant près de 54 % du total qu'il verse aux associations. La dotation de l'État s'est élevée à 322 000 €.

Posée par la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Élan), l'obligation de signer avec l'État un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) devait être satisfaite au 31 décembre 2022 au plus tard. La conduite en parallèle d'une réforme de la tarification des CHRS a conduit, via une instruction du 22 avril 2022 relative à la campagne budgétaire des CHRS pour 2022, à reporter au 31 décembre 2024 la date limite de signature des CPOM. En 2023, aucun des deux CHRS n'avait conclu de CPOM avec l'État.

1.4 Les moyens

Au début de la période examinée par la chambre, les effectifs du CCAS s'élevaient à près de 280 équivalents temps plein.

Le CCAS disposait alors de plus de 13 M€ de recettes de fonctionnement et d'un patrimoine valorisé pour plus de 10 M€ (nets d'amortissements).

Ces moyens ont été réduits de près de 40 % en 2023, du fait du recentrage des missions confiées au CCAS et du transfert de certaines activités à la commune de rattachement qui en a découlé.

2 UN CADRE INSTITUTIONNEL REPENSÉ MAIS DÉPOURVU D'ORIENTATIONS STRATÉGIQUES

2.1 Les organes

2.1.1 Le conseil d'administration

Le nombre d'administrateurs et la désignation des représentants du conseil municipal au conseil d'administration (CA) ont été arrêtés, en 2020, en conformité avec les dispositions du CASF et du code général des collectivités territoriales (CGCT) applicables³⁴.

- Le règlement intérieur

Le conseil d'administration a adopté le règlement intérieur prévu par le CASF au début de la mandature, en 2020. Ce règlement a été modifié en 2023 pour permettre la tenue, en tout ou partie, des conseils d'administration à distance.

Le règlement intérieur ne comporte aucune disposition relative à la prévention des conflits d'intérêt et aux mesures subséquentes de déport.

Compte tenu de la sensibilité croissante des citoyens à ce sujet, la chambre invite le CCAS à intégrer au règlement intérieur du conseil d'administration des règles permettant de prévenir d'éventuels conflits d'intérêt. La chambre prend acte de l'engagement du président du CCAS à suivre cette invite.

- Les réunions

Le conseil d'administration se réunit régulièrement, en moyenne tous les deux mois.

Le nombre d'administrateurs en exercice et le quorum sont systématiquement rappelés en tête de chaque délibération, de même que le nombre et la liste des présents, des pouvoirs, et des excusés, ainsi que le nom du président de séance et du secrétaire.

Aucune démission n'est intervenue pour absence injustifiée (R. 123-14 du CASF) ou pour cause de conflit d'intérêt (R. 123-15) depuis 2018.

- La publicité des actes

Les délibérations du conseil d'administration du CCAS ne sont pas publiées sur le site internet de la commune. En réponse aux observations provisoires, le président du CCAS a annoncé son intention de permettre au public d'accéder en ligne aux décisions de ses instances.

³⁴ Délibération du conseil municipal n° CM-220-07-003 du 23 juillet 2020.

2.1.2 L'exécutif

- Le président et le vice-président

Le conseil d'administration élit en son sein un vice-président qui le préside en l'absence du maire³⁵.

La vice-présidence du CCAS a été, à l'unanimité, confiée, en août 2020, à l'adjointe au maire en charge des affaires sociales. Un tel cumul de fonctions est relativement courant.

Toutefois, depuis le début de la mandature en cours, le maire a présidé toutes les réunions du conseil d'administration.

- Les délégations au vice-président et au directeur

L'exercice effectif de la fonction de vice-président suppose une délégation d'attributions et de signature. Une telle délégation a été octroyée par le président, en 2020. La liste des matières concernées est très classique (préparation et exécution des délibérations du CA, ordonnancement des dépenses et des recettes, signature des certificats administratifs, gestion du personnel). La chambre relève que la mention de « signatures dématérialisées » au moyen d'un logiciel dédié à cet effet traduit un souci de clarté et de transparence peu fréquent.

Les arrêtés de nomination, nécessaires à l'entrée en fonctions du nouveau directeur du CCAS, ont bien été pris. Les délégations de signature octroyées par le président au directeur du CCAS ainsi qu'aux directeurs de pôle n'appellent pas d'observation.

2.2 L'absence de cadre stratégique

2.2.1 Contexte départemental

Chef de file de l'action sociale, le département contribue financièrement aux activités des ESSMS intervenant dans son champ de compétence. Il veille, à ce titre, à la cohérence des projets d'établissement de ses derniers avec ses propres orientations stratégiques.

En Ile-et-Vilaine, les orientations en matière d'accompagnement des personnes âgées sont définies par un schéma dédié à l'autonomie. Le département consacre, annuellement, près de 140 M€ à sa politique « bien vieillir »³⁶.

³⁵ CASF, art. L. 123-6.

³⁶ Soit 136,8 M€, en fonctionnement, et 2,6 M€, en investissement (données 2021).

Les schémas départementaux relatifs à l'autonomie

Les objectifs du **schéma 2017-2021** étaient de veiller à la qualité et à la diversité des réponses apportées, à la préservation de l'accessibilité financière des prestations et des équipements, ainsi qu'au respect des équilibres territoriaux.

Un premier axe visait à favoriser le maintien à domicile en permettant aux personnes âgées de bénéficier des différentes prestations nécessaires à la conservation de leur autonomie, en accompagnant, notamment, les services d'aide à domicile.

Un second axe consistait à développer une offre d'accueil de qualité, de proximité et financièrement accessible, en mettant en œuvre les créations de places nouvelles autorisées, en signant des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens, en maîtrisant les tarifs d'hébergement et en permettant aux personnes âgées de pouvoir y faire face en soutenant les projets de restructuration, d'harmonisation et de mise aux normes.

En termes quantitatifs, le bilan présenté dans le projet 2023-2027 fait apparaître que 625 des 790 places prévues par le précédent schéma ont été réalisées, soit 79 %. Pour les personnes handicapées, ce taux est de 96 % (477 places projetées, 460 réalisées).

Le schéma autonomie **2023-2028** a retenu six axes structurants : agir sur l'attractivité des métiers ; s'engager pour permettre à chacun et chacune de vivre dignement à son domicile ; conforter et développer l'accueil en établissement ; renforcer la prévention de la perte d'autonomie et le soutien aux aidants ; assurer une réponse coordonnée et de qualité aux besoins des personnes ; poursuivre la dynamique inclusive de toutes les politiques départementales.

Le président du conseil d'administration du CCAS a indiqué attendre l'adoption du nouveau schéma autonomie pour arrêter les priorités d'action du CCAS. Les incertitudes relatives au projet de loi grand âge et autonomie, plusieurs fois annoncé, puis reporté, ont conduit le département à proroger son schéma 2017-2021 jusqu'en 2022. Le schéma 2023-2028 a été adopté par le conseil départemental le 16 novembre 2023.

Le CCAS de Saint-Malo peut potentiellement faire siens les axes relatifs à la priorité donnée au maintien à domicile et au soutien aux aidants ou au développement de l'accueil en établissement.

2.2.2 L'absence de feuille de route du CCAS

L'état des lieux dressé avec l'analyse des besoins sociaux (ABS) peut constituer un outil d'aide à la décision pour choisir des priorités et définir une feuille de route ayant vocation à être présentée par le président à l'organe délibérant pour discussion et vote.

Au cas d'espèce, l'ABS s'est ajouté à un projet social de territoire (PST), document de référence en matière sociale, réalisé en 2017 et adopté fin 2018.

Ce PST avait pour finalité essentielle d'organiser les coopérations entre les différents acteurs de l'action sociale³⁷. Aucun dispositif de suivi n'ayant été institué, il n'a donné lieu à aucune déclinaison opérationnelle, ni actualisation.

En réponse aux observations provisoires, le président du CCAS a annoncé qu'il avait programmé l'élaboration en 2024 d'un nouveau projet social de territoire.

Le CCAS et la commune ont conduit, en 2021, une réflexion d'ensemble condensée dans un document intitulé « Orientations stratégiques ». Après un bref récapitulatif des éléments de contexte, problématiques et enjeux, ce document examine leur déclinaison spécifique dans chacun des trois secteurs d'intervention du CCAS : personnes âgées-personnes handicapées, petite enfance et famille, solidarités et santé. Les problématiques envisagées demeurent vastes et les réponses possibles nombreuses. Là encore, aucune priorité, ni éléments de calendrier n'ont été arrêtés.

En dépit d'absence d'obligation juridique, l'adoption d'un projet d'établissement est particulièrement indiquée en période de changements et de raréfaction des ressources appelant la définition de priorités. La chambre recommande, par conséquent, au CCAS de se doter d'un tel document directeur.

Recommandation n° 4. Adopter, en 2025, un projet d'établissement fixant les orientations stratégiques du CCAS et déclinant ces dernières en actions opérationnelles adossées à un calendrier.

2.3 L'articulation des services avec l'administration communale

2.3.1 L'absence de structure intercommunale

La communauté d'agglomération du Pays de Saint-Malo existe depuis 2001. Elle ne dispose pas de compétence en matière d'action sociale.

Le président du CCAS se déclare, à titre personnel, favorable à la création d'un centre intercommunal d'action sociale (CIAS). Il précise, toutefois, que la majorité des maires de l'intercommunalité ne sont pas prêts à l'émergence d'une telle structure, compte tenu de l'importance des transferts de compétences opérés lors du mandat précédent³⁸ et de la nécessité de stabiliser le paysage institutionnel actuel avant tout nouveau transfert induisant, de surcroît, la création d'une nouvelle entité.

³⁷ En attestent ses trois axes prioritaires : 1) Renforcer la coordination stratégique de l'action sociale territoriale et l'interconnaissance des acteurs ; 2) Améliorer la lisibilité de l'offre et favoriser les logiques de guichets concertés ; 3) Prévenir les situations complexes et favoriser l'accompagnement vers l'offre.

³⁸ Tourisme, aires d'accueil des gens du voyage, contributions obligatoires au service départemental d'incendie et de secours (SDIS), eau et assainissement.

Lors de son précédent contrôle de Saint-Malo Agglomération, la chambre a souligné le caractère limité de l'intégration communautaire³⁹. Elle observe que, même si aucun élément ne permet d'affirmer que l'absence d'un CIAS constitue un problème, les enjeux locaux liés, notamment, au vieillissement de la population et la transformation à venir du service d'aide à domicile en service autonomie confèrent une pertinence certaine à la création d'une structure intercommunale dédiée à l'action sociale.

2.3.2 Intégration fonctionnelle et mutualisations

La période sous revue a vu la confirmation et l'aboutissement d'un mouvement de rapprochement du CCAS et de la commune, dans le but de resserrer des liens considérés comme trop distendus.

Ce rapprochement a d'abord concerné la direction et les services fonctionnels, en charge de fournir les moyens de leur fonctionnement aux services opérationnels, directement tournés vers les usagers et leurs besoins.

- L'intégration fonctionnelle de la direction

Les services du CCAS sont dirigés par un directeur, emploi administratif et non fonctionnel. Le directeur relève hiérarchiquement de son autorité de nomination, le président du CCAS. Le titulaire du poste est entré en fonction en juillet 2023.

La volonté de mieux intégrer le CCAS à l'action municipale se traduit par la participation de l'équipe de direction du CCAS à une réunion mensuelle tenue par le directeur général des services.

La recherche d'une intégration plus poussée s'est traduite en 2021 par la création d'une direction générale commune à la commune, à l'intercommunalité et au CCAS. Il a été mis fin à cette expérience après un an et demi, sans que ne soit remise en cause l'intégration fonctionnelle du CCAS à la commune.

- La mutualisation des services fonctionnels

Fondée sur la volonté de gagner en efficacité et en efficience par la mise en commun de moyens, la mutualisation entre le CCAS et la commune a été, dès 2015⁴⁰, organisée par une convention annuelle tacitement reconduite. Les dispositions financières de ce cadre initial ont été rapidement complétées pour préciser les modalités de refacturation des prestations réalisées par la commune pour le compte de l'établissement public. Reconduite chaque année, la convention a été actualisée en 2018 et, plus récemment, pour organiser le transfert de la petite enfance à la commune à compter de 2023.

³⁹ Rapport entre la fiscalité intercommunale et la somme de celles levées sur son territoire par les communes et leurs groupements, le coefficient d'intégration fiscale (CIF) constitue un indicateur usuel de la proportion de compétences exercées à l'échelon intercommunal. Celui de l'intercommunalité malouine était, en 2022, inférieur de près de 10 % à la moyenne des communautés d'agglomération (36,04%, contre 39,58%, sources : préfecture d'Ille-et-Vilaine et Observatoire des finances locales, Rapport 2023, annexe n° 9, point n° 3).

⁴⁰ Convention en date du 1^{er} avril 2015, signée après délibérations du conseil municipal du 31 mars 2015 et du conseil d'administration du 27 mai 2015.

Les dix catégories de services concernés restent énumérées⁴¹, une annexe dédiée en précisant le contenu précis et exhaustif.

Le financement supporté par chacune des deux parties est déterminé en fonctions de leurs masses salariales respectives ; la répartition entre les budgets du CCAS repose sur le même critère.

- La mutualisation de la direction des ressources humaines

En 2018, la direction mutualisée des ressources humaines a été couplée au développement numérique et érigée en direction générale adjointe auprès du directeur général des services communaux. Il s'agissait de marquer l'importance particulière donnée, parmi toutes les ressources de la collectivité, aux « richesses humaines », expression employée officiellement pour les désigner.

La structuration de cette direction générale⁴² n'a pas été modifiée, ni le fonctionnement de l'interface avec le CCAS.

La DRH est, toutefois, redevenue une simple direction dans le cadre de la réorganisation intervenue en septembre 2022, à la suite de la suppression de la direction générale élargie à l'intercommunalité.

- Les groupements de commandes

La convention de mutualisation prévoit la possibilité pour les deux parties de constituer des groupements de commandes, avec, le cas échéant, d'autres acheteurs. Elle précise les domaines dans lesquels peuvent être réalisés les achats groupés : fournitures courantes, services, travaux, prestations intellectuelles.

Depuis 2018, cette possibilité a été mise en œuvre à trois reprises, avec la seule commune de Saint-Malo (en 2020), les deux autres avec Saint-Malo Agglomération, les 18 communes membres et le pôle d'équilibre rural et territorial de Saint-Malo (2021), ainsi qu'avec le syndicat mixte des pays de la Baie et de la Rance (2022).

2.3.3 Le recentrage des missions

- Une nouvelle répartition des missions entre commune et CCAS

Sur la période examinée, les services du CCAS étaient répartis en trois pôles : petite enfance-parentalité, solidarités et personnes âgées-personnes handicapées (PA-PH)⁴³.

⁴¹ Il s'agit de : direction générale, ressources humaines, patrimoine, finances, commande publique, entretien des locaux, informatique et téléphonie, affaires générales et juridiques, véhicules et produits d'entretien, espaces verts, propreté urbaine et interventions.

⁴² La DGA comporte quatre pôles : gestion du personnel, prospective et accompagnement du personnel, pilotage budgétaire, réglementation et communication.

⁴³ Cf organigramme, annexe.

Deux évolutions importantes se sont produites au cours de la période sous revue, l'une obéissant à une logique de mutualisation, l'autre procédant de la volonté de municipaliser entièrement un volet de l'action sociale.

La première évolution visait à poursuivre la mutualisation des services ressources initiée en 2015. La seconde a consisté à transférer le pôle petite enfance et parentalité à la commune, au sein d'une nouvelle direction de la famille et des solidarités, à compter du 1^{er} janvier 2023.

Depuis cette date, les services du CCAS ne sont donc plus constitués que de deux directions : solidarité et santé, d'une part, autonomie et inclusion d'autre part.

Cette réorganisation a été motivée par le souci de simplifier et de clarifier l'offre aux familles en transférant la petite enfance du CCAS à la commune, déjà en charge de l'enfance, de l'éducation et de la jeunesse.

Les objectifs de cette nouvelle organisation ont été réaffirmés en février 2022, à l'occasion du débat d'orientations budgétaires : dépasser la logique sectorielle des différents services (petite enfance, enfance, jeunesse), s'adapter aux besoins des familles, offrir un cadre de vie attractif aux familles en facilitant leur parcours, garantir la continuité éducative et, enfin, s'adapter à la diversité des situations, particulièrement à celles des familles les plus fragiles.

- Les conséquences pour le CCAS

Le pôle petite enfance-famille du CCAS et la plus grande partie de ses moyens ont intégré les services communaux à compter du 1^{er} janvier 2023.

Sur le plan budgétaire, cela s'est traduit par la diminution de la subvention municipale annuelle de 53 %, en 2023. Le transfert des moyens du pôle (bâti et matériels) devrait se prolonger par des opérations comptables allégeant le bilan du budget principal du CCAS (actifs immobilisés et financements mobilisés pour leur acquisition).

En termes de mouvements de personnels, 82 postes ont été supprimés du tableau des emplois du CCAS et 79 ajoutés à celui de la commune, le différentiel s'expliquant par deux mutations et une fin de mise à disposition.

Les agents non transférés, qui représentent 13,67 équivalents temps plein (ETP), sont affectés au service de la réussite éducative, au service de soutien aux familles ou au guichet unique famille.

Selon le CCAS, le maintien de ce personnel au CCAS a fortement complexifié cette réorganisation. Il a été motivé par les dispositions d'une instruction interministérielle qui obligerait à un portage par le CCAS pour continuer de bénéficier des financements liés au projet de réussite éducative (PRE)⁴⁴. Consultée en 2021 par le CCAS, la direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDTES) a donné une interprétation restrictive en soutenant que le portage des PRE devait impérativement être assuré par une structure distincte de la collectivité, et dotée de la personnalité morale et de l'autonomie budgétaire.

⁴⁴ Instruction interministérielle (ministre de l'Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche, ministre de la ville, de la jeunesse et des sports, secrétaire d'État chargé de la politique de la ville) du 10 octobre 2016.

La chambre observe que l'instruction recommande que, dans un souci de cohérence institutionnelle, les projets locaux de réussite éducative soient portés par les établissements publics de coopération intercommunale signataires de contrats de ville.

La chambre recommande de conduire à son terme le transfert, dans la mesure du possible, en modifiant de façon concordante les tableaux des emplois du CCAS et de la commune. S'agissant des agents affectés au service de réussite éducative, elle invite le CCAS à se rapprocher de Saint-Malo Agglomération pour envisager leur transfert à une structure adéquate.

Recommandation n° 5. Mener à son terme, dès 2024, le transfert du CCAS à la commune du personnel concerné par la nouvelle direction des familles et des solidarités, hormis les agents affectés au service de réussite éducative.

- Effectifs et affectations, à terme

La répartition des équivalents temps plein est amenée à évoluer comme suit, à compter de 2023.

Tableau n° 1 : Evolution de la répartition des ETP

	2018			2023		
	CCAS	Commune	Total	CCAS	Commune	Total
DGS et DGA	0	1,5	1,5	0,6	3,4	4
Directeur	1	0	1	1	0	1
Services ressources	15,54	55,31	70,85	10,85	62,06	72,91
Action sociale	15,92	0	15,92	21,52	0	21,52
PA-PH	150,48	0	150,48	124,3	0	124,35
Enfance et Famille	96,48	0	96,48	13,67	77,44	91,11
TOTAL	279,42	56,81	336,23	171,99	142,9	314,89

Source : CCAS.

L'augmentation des effectifs affectés aux services fonctionnels communaux résulte de la volonté de mutualiser les moyens, le CCAS ne conservant plus qu'une simple cellule au sein de chacun de ses deux pôles.

Au total, les effectifs du CCAS devaient, début 2023, enregistrer une baisse de près de 40 %. Le transfert à la commune de l'intégralité du pôle enfance-famille, recommandé par la chambre, portera à 43 % cette réduction des effectifs. À terme, près de 80 % des ressources en personnels de l'établissement devraient être dédiés aux personnes dépendantes ou en situation de handicap, contre la moitié en début de période examinée.

3 DES PERSPECTIVES FRAGILISÉES PAR LA SITUATION FINANCIÈRE DES PRINCIPAUX SERVICES MEDICO-SOCIAUX

3.1 La fiabilité des comptes

Les organismes publics sont tenus de présenter des comptes réguliers, sincères et donnant une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.

Les règles qui régissent la comptabilité des communes sont applicables aux CCAS⁴⁵. Par anticipation sur l'obligation légale, l'établissement fait, depuis 2023, application de l'instruction budgétaire et comptable codifiée M57, appelée à être généralisée à toutes les collectivités territoriales en 2024, pour ses budgets gérés jusqu'alors en M14 (budgets principal et insertion).

Les contrôles de conformité réalisés par la chambre, récapitulés dans un tableau figurant en annexe, appellent deux observations.

3.1.1 Un défaut de concordance entre l'inventaire et l'état de l'actif

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. Les inventaires physique et comptable relevant de la responsabilité du président doivent correspondre à l'état de l'actif et au fichier des immobilisations produits par le comptable, agent de l'État.

La valeur nette des biens figurant à l'inventaire 2022 du budget principal présente un écart cumulé de 0,9 M€ avec celle apparaissant à l'état de l'actif du comptable. Une mission de mise à jour des états d'inventaire est, toutefois, prévue en collaboration avec le comptable public.

3.1.2 L'imputation des subventions communales de fonctionnement

De 2018 à 2022, la commune a versé chaque année des subventions de fonctionnement dont les montants ont été principalement imputés en produits exceptionnels, en dépit de leur caractère récurrent.

La situation a été rétablie, en 2023, avec la mise en œuvre du nouveau cadre budgétaire et comptable. Elle a, néanmoins nécessité un retraitement des comptes de la période examinée, préalablement à leur analyse par la chambre.

⁴⁵ CASF, art. L. 123-8.

3.2 La gestion budgétaire

3.2.1 Les documents budgétaires et l'information financière

Les dispositions relatives à la transparence de l'information financière s'appliquent aux établissements des communes de plus de 3 500 habitants, ce qui est le cas du CCAS de Saint-Malo.

- Le règlement budgétaire et financier

L'adoption d'un règlement budgétaire et financier (RBF) revêt un caractère facultatif pour les établissements publics locaux, mais obligatoire pour ceux appliquant la M57⁴⁶.

Le CCAS a adopté un tel document en décembre 2022. Compte tenu de la mutualisation de la direction des finances, le RBF est identique à celui de la commune. Il tient cependant compte des spécificités du CCAS et n'appelle pas d'observation.

- Le rapport d'orientations budgétaires

Le contenu des rapports annuels d'orientations budgétaires (ROB) est encadré par des dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT) applicables au CCAS⁴⁷.

Les rapports sur les orientations budgétaires du CCAS ne contiennent pas l'intégralité des informations exigées par la réglementation. L'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs, les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature ne sont, par exemple, pas présentés.

Les développements consacrés aux ressources humaines n'établissent pas de distinction entre les agents de la commune et ceux du CCAS.

Aucune analyse financière prospective du budget principal n'est exposée. Les projets et engagements pluriannuels, tant en investissement qu'en fonctionnement, ne sont ni présentés, ni *a fortiori* chiffrés. Les budgets annexes font l'objet de développements très sommaires, alors que les résidences autonomie et le service d'aide à domicile concentrent l'essentiel des enjeux financiers.

En réponse aux observations provisoires, le président du CCAS s'est engagé à mettre en conformité ses rapports aux exigences du CGCT.

Le ROB et la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et au compte administratif (CA) ne sont pas mis en ligne. Les notes de présentation du budget et du compte administratif du budget annexe du SAAD ne comportent aucune donnée d'activité du service.

À titre accessoire, le compte administratif 2021 ne comprend pas l'annexe devant être consacrée aux services individualisés dans un budget annexe.

Ces défauts de rigueur dans la tenue de la documentation budgétaire et dans la mise à disposition du public par voie numérique rejoignent les précédents constats de la chambre relatifs aux actes de l'établissement.

⁴⁶ Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite NOTRe, art. 106.

⁴⁷ CGCT, art. L. 2312-1 et D. 2312-3.

3.2.2 La comptabilité d'engagement

La comptabilité d'engagement est globalement bien tenue, mais n'est pas exhaustive. Les subventions versées (0,5 M€, en 2022) et le remboursement des frais d'affranchissement à la commune ne font pas l'objet d'engagements systématiques.

3.2.3 Le délai global de paiement

En matière de délai global de paiement, l'obligation légale pour le bloc communal est un paiement en moins de 30 jours.

Avec une moyenne de 23 jours constatée en 2022, le CCAS et le comptable public respectent ce délai.

3.3 Situations financières et perspectives 48

Le budget principal porte plus de la moitié des dépenses de fonctionnement du CCAS. Les budgets annexes service d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) et résidences autonomie représentent 45 % du total des dépenses de fonctionnement et près des trois quarts des effectifs ; les contraintes liées à leur équilibre et la situation financière de ces deux services appellent une attention particulière. Deux autres budgets annexes, dédiés aux actions d'insertion et au soutien aux familles, alimentés par des participations du département et portant sur des volumes de dépenses moindres (moins de 0,3 M€ chacun) ne présentent, en revanche, pas d'enjeux financiers significatifs.

3.3.1 Le budget principal

Les dépenses de fonctionnement imputées au budget principal ont oscillé entre 6 et 7 M€ sur la période examinée. Avec 80 % du total, les charges de personnel en constituent le principal poste, et leur évolution constitue la déterminante essentielle de l'équilibre budgétaire et du résultat. Leur progression, en fin de période, s'explique principalement par l'évolution du traitement indiciaire (glissement vieillesse technicité) ou le recrutement de plusieurs agents (un agent d'accueil, un chargé de mission et deux attachés dans le cadre de la création de la nouvelle direction de la famille). Les dépenses incluent la mise à disposition d'agents refacturée aux budgets annexes⁴⁹.

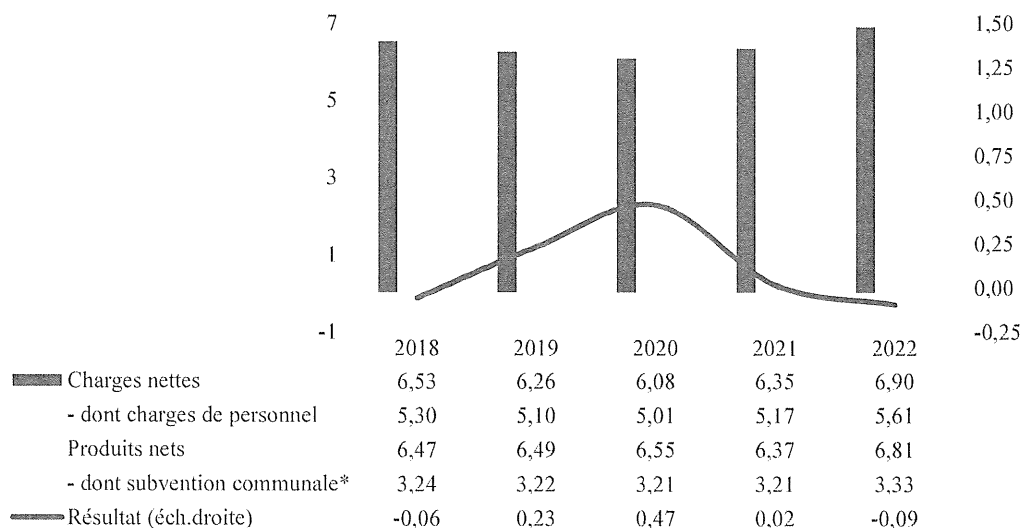
⁴⁸ Cf : Annexe 4.

⁴⁹ Les mises à disposition de personnel facturées en 2021 correspondent pour plus de la moitié au remboursement par les budgets annexes résidences autonomie et SAAD des trois postes administratifs du pôle PA-PH, soit près de 150 000 €.

En cohérence avec l'activité du CCAS, les ressources institutionnelles représentent les deux tiers des produits de gestion. La subvention communale (plus de 3 M€ par an) a augmenté de 0,8 % par an en moyenne, les dotations de l'État de 13 % pour s'établir à près d'1 M€ en 2022.

Les ressources d'exploitation (2,3 M€) proviennent principalement des prestations de service (1,5 M€)⁵⁰, le solde correspondant aux revenus locatifs.

Graphique n° 1 : Charges, produits et résultats du budget principal (en M€)



*incluant les montants imputés en produits exceptionnels.

Source : CRC (données : comptes de gestion).

Charges et produits de gestion progressent à des rythmes comparables (1,3 % par an, en moyenne). La subvention communale est déterminée en fonction des charges à couvrir.

À plusieurs reprises, la capacité d'autofinancement brute n'a, cependant, pas permis de couvrir le remboursement annuel du capital emprunté. Des ressources propres d'investissement ont compensé cette situation. La reprise de la dette du budget principal par la commune devrait, dès 2023, faire disparaître cette contrainte pesant sur l'équilibre réel du budget de l'établissement.

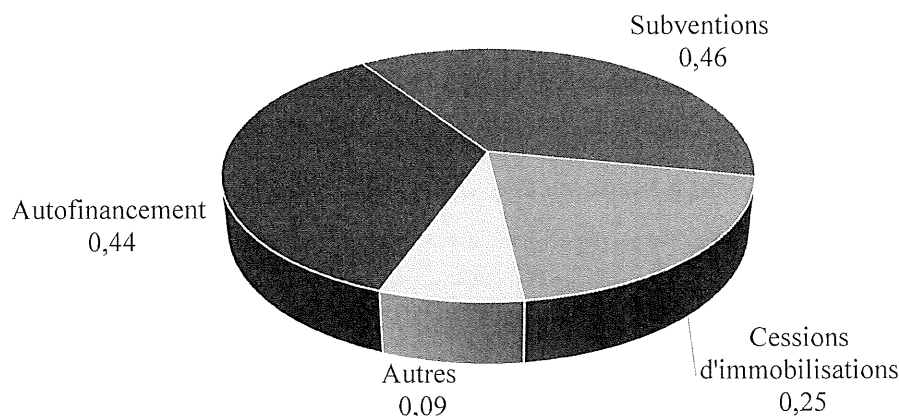
La subvention versée par la commune devait diminuer de moitié en 2023, avec l'intégration du pôle petite enfance dans les services communaux.

Près de 0,75 M€ d'investissements ont été portés par le budget principal, soit environ 0,15 M€ par an. Ces dépenses ont tenu à l'acquisition de matériels ainsi qu'à des études et travaux d'amélioration du patrimoine du CCAS.

⁵⁰ Ils correspondent au versement de la prestation de service unique (PSU) par la caisse primaire d'assurance maladie (CAF) pour les structures de petite enfance et aux recettes de facturation des crèches aux bénéficiaires (compte 706).

Le budget principal a bénéficié de plus d'1,2 M€ de financements propres, dont plus de 0,4 M€ d'autofinancement et un montant comparable de subventions d'investissement. Cet excédent de ressources a permis de renforcer de près de 0,5 M€ le fonds de roulement, sans recours à l'emprunt.

Graphique n° 2 : Financement des investissements 2018-2022 (en M€)



Source : CRC (données : comptes de gestion).

En dépit de résultats irréguliers, le CCAS a doublé son fonds de roulement (plus de 0,9 M€ en fin de période, contre 0,43 M€, à l'ouverture), tout en réduisant son endettement (0,7 M€, contre 1,1 M€).

Toutefois, le compte au Trésor du budget principal alimente en liquidités les budgets annexes, dépourvus de comptes courants. Le fonds de roulement doit, dans ces conditions, être dimensionné pour dégager les ressources nécessaires au bon fonctionnement de ces services.

Les besoins de trésorerie des résidences autonomie et service d'aide à domicile avoisinaient 1 M€, début 2018, soit 0,6 M€ de plus que le fonds de roulement du budget principal, contraignant le CCAS à mobiliser des crédits de trésorerie (0,75 M€, à cette même date).

Cette ponction des résidences autonomie sur la trésorerie de l'établissement a progressivement diminué pour se limiter à une dizaine de milliers d'euros fin 2022. Celle du SAAD s'est alourdie, passant de 0,35 M€ à 0,68 M€ fin 2021, avant d'être ramenée à moins de 0,1 M€ fin 2022. Fin 2022, la trésorerie du CCAS correspondait à une cinquantaine de jours d'exploitation, niveau satisfaisant obtenu sans recours à des crédits de court terme.

La structure du bilan du budget principal a ainsi été sensiblement confortée au cours de la période examinée. Ce redressement de la situation financière devrait être accentué par la reprise de la dette par la commune de rattachement, à compter de 2023, sous réserve des transferts d'immobilisations réalisés concomitamment. Sa préservation requiert, toutefois, une vigilance particulière quant aux besoins de trésorerie générés par les activités dont les opérations sont retracées dans les budgets annexes.

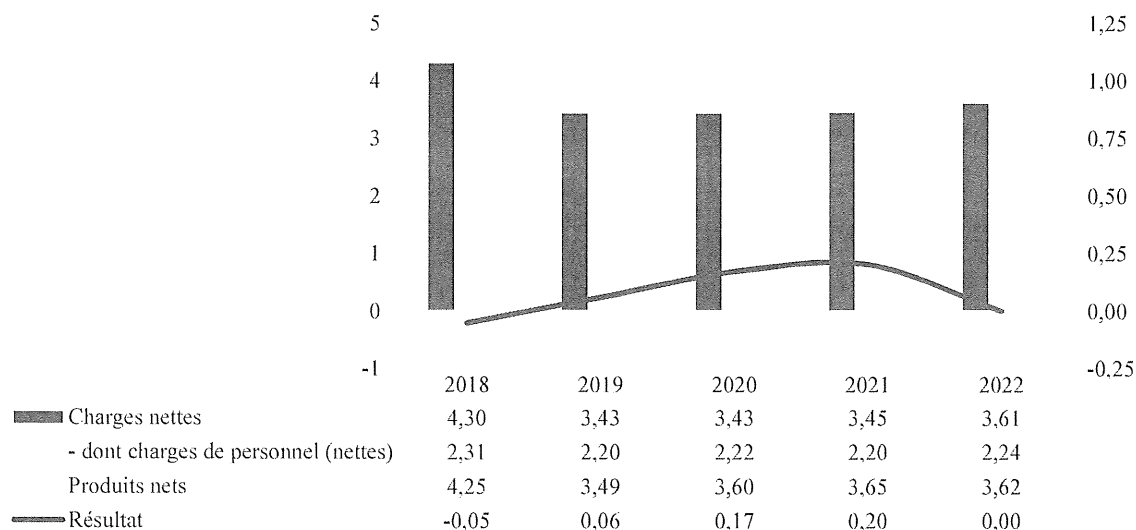
3.3.2 Les résidences autonomie

Les deux résidences autonomie disposent d'un volume annuel de produits courants de l'ordre de 3,5 M€, dont plus des trois quarts correspondent aux recettes tarifaires perçues auprès des usagers. Les charges de personnel constituent le principal poste de dépenses (près des deux tiers).

Déficitaire depuis 2013, l'activité présente des résultats annuels excédentaires depuis 2019. Ce redressement tient à une maîtrise des charges de gestion et, en particulier, des charges de personnel, ces dernières ayant enregistré un repli de près de 5 % (plus de 0,1 M€, en volume), entre 2019 et 2021. Le renforcement du soutien financier du département et de l'assurance maladie a alimenté une évolution des produits de gestion supérieure à celle des charges de même nature (1,3 % en moyenne annuelle, contre -1,1 %).

Ce redressement a connu un coup d'arrêt en 2022, la baisse de l'activité et la contraction des produits de gestion qui en a résulté coïncidant avec une augmentation de près de 5 % des charges à caractère général (+0,1 M€), les plus exposées à l'inflation.

Graphique n° 3 : Charges, produits et résultat des résidences autonomie (en M€)



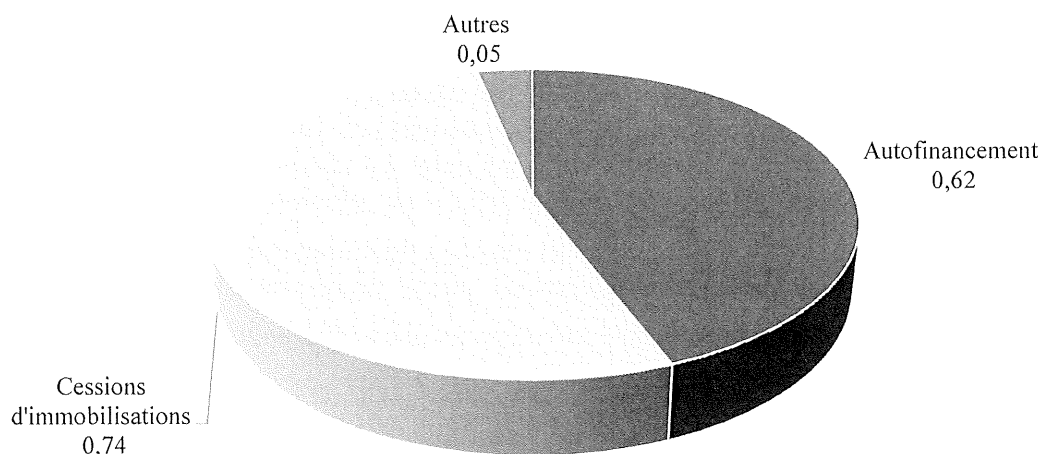
Source : CRC (données : comptes de gestion).

D'un montant cumulé de près de 0,63 M€ sur la période, la capacité d'autofinancement a culminé à plus de 0,24 M€, en 2021, pour avoisiner 0,06 M€ en fin de période.

Le remboursement du capital emprunté a été limité à moins de 5 000 €. La quasi-totalité de la capacité d'autofinancement brute a, ainsi, pu être affectée à la couverture des dépenses d'investissement.

Près de 0,7 M€ d'investissements ont été réalisées au bénéfice des deux sites, entre 2018 et 2022.

Ces dépenses ont été essentiellement couvertes par la capacité d'autofinancement.

Graphique n° 4 : Financement des investissements 2018-2022 (en M€)

Source : CRC (données : comptes de gestion).

Les produits tirés de la vente du site intra-muros désaffecté ont permis de dégager un excédent de financement de l'ordre de 0,8 M€ et de reconstituer, à due concurrence, le fonds de roulement du budget annexe⁵¹.

Affecté par les pertes accumulées, le fonds de roulement présentait, en début de période, un solde négatif important (-0,6 M€), signe d'un défaut de ressources stables au regard des immobilisations à financer. Le redressement des résultats d'exploitation et la cession d'immobilisation opérée en 2018 ont permis de rendre cet agrégat bilanciel positif de plus de 0,12 M€. Fin 2022, les besoins de liquidités du budget annexe ne pesaient plus significativement sur la trésorerie budget principal.

Le rétablissement de la situation financière demeure, toutefois, inachevé. Si l'endettement contracté au titre de cette activité a été soldé au cours de la période examinée, les pertes accumulées n'ont pas été totalement résorbées (près de 0,6 M€ fin 2022).

Cette situation patrimoniale et la fragilisation de la capacité d'autofinancement limitent les possibilités d'engagement de dépenses d'investissement et de recours à l'emprunt.

⁵¹ Cette cession d'immobilisations a également permis de réduire de moitié la charge d'amortissement, dès 2018.

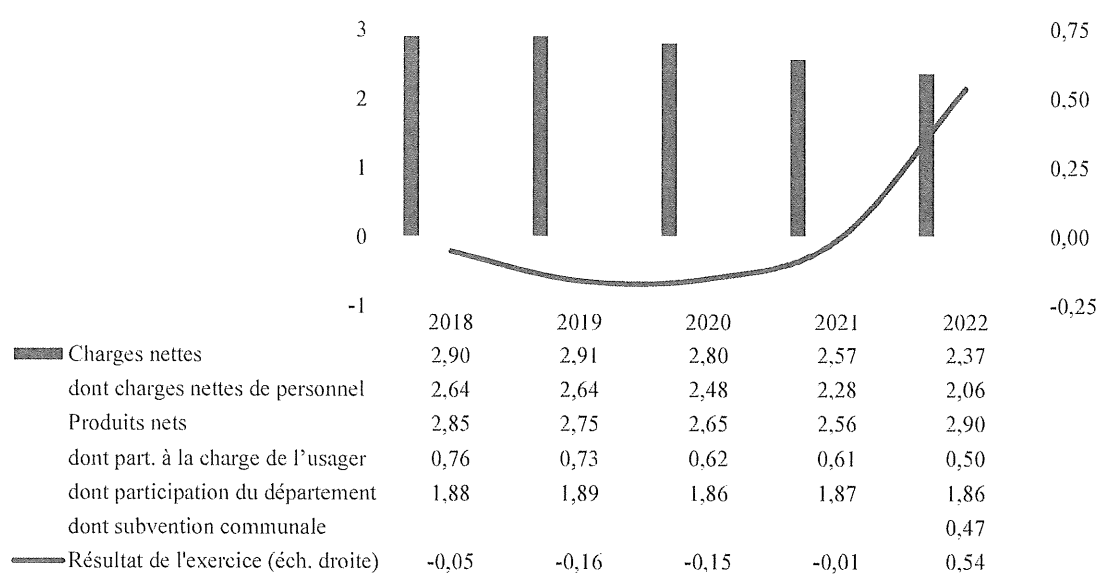
3.3.3 Le service d’accompagnement à domicile (SAAD)

Les dépenses de fonctionnement du service sont, pour l’essentiel, constituées de charges de personnel (près de 90 % des charges nettes). Leur couverture est principalement assurée par les produits à la charge du département (plus des deux tiers) et, dans une moindre mesure, par la contribution des usagers (près du quart, sur la période). Le service dispose d’un patrimoine anecdotique, valorisé pour moins de 0,03 M€ fin 2022 et ne compte aucune dette.

La baisse d’activité du service observée sur la période examinée s’est traduite par une contraction des charges de personnel et des produits perçus auprès des usagers.

Le service a accumulé plus de 0,35 M€ de pertes entre 2018 et 2020 avant d’enregistrer un redressement de son résultat annuel.

Graphique n° 5 : Charges, produits et résultat du SAAD (en M€)



Source : CRC (données : compte de gestion -CG).

L’apparition d’un excédent d’exploitation tient au maintien des participations du département, en dépit de la contraction des prestations délivrées par le service. Cette décorrélation des produits d’exploitation au volume d’activité masque le caractère structurellement déficitaire de cette dernière.

La commune de rattachement a versé une subvention de près de 0,47 M€ en 2022. L’activité du service aurait, toutefois, affiché un excédent apparent même en l’absence de cette ressource ponctuelle.

La subvention communale paraît avoir eu vocation à couvrir les pertes accumulées (près de 0,7 M€, fin 2022) et à reconstituer un fonds de roulement jusqu’alors négatif.

Tableau n° 2 : Evolution du fonds de roulement du SAAD (en M€)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Ressources stables</i>	-0,09	-0,14	-0,30	-0,45	-0,46	0,08
<i>dont pertes antérieures cumulées</i>	-0,13	-0,23	-0,38	-0,46	-0,61	-0,70
<i>dont résultat de l'exercice</i>	-0,14	-0,05	-0,16	-0,15	-0,01	0,53
<i>- Emplois immobilisés</i>	0,02	0,01	0,02	0,02	0,06	0,05
<i>= Fonds de roulement net global</i>	-0,11	-0,15	-0,31	-0,47	-0,52	0,03

Source : CRC (données : compte de gestion).

Ce rétablissement du bilan a permis d'alléger la charge pesant sur la trésorerie du budget principal du CCAS. Si l'octroi ponctuel de subventions communales permet d'assurer la continuité d'exploitation d'un service indispensable, il n'apporte toutefois pas de solution durable à un modèle non fiable sur le plan économique. Selon toute vraisemblance, un éventuel regain d'activité se traduira, en effet, par un retour à des résultats déficitaires.

La réforme en cours des services à domicile vise à rationaliser l'offre actuelle. Les regroupements de services qu'elle encourage permettraient d'améliorer les réponses apportées aux besoins et d'optimiser les coûts de structure.

Dans ces conditions, la chambre encourage l'engagement de démarches conjointes associant, à tout le moins, les autres CCAS du Pays malouin gestionnaires de SAAD pour la mise en œuvre de la coordination des prestations et/ou de l'orientation vers le soin.

La chambre observe que la situation financière du CCAS a été sensiblement améliorée au cours de la période examinée. Des recettes ponctuelles et l'amélioration des performances financières de services médico-sociaux ont permis d'alléger les besoins de trésorerie de ces derniers, supportés par le budget principal. Pour autant, le redressement opéré par ces services ne paraît pas acquis.

ANNEXES

Annexe n° 1. Les résidences autonomie.....	39
Annexe n° 2. Organigramme 2018-2022	40
Annexe n° 3. La fiabilité des comptes	41
Annexe n° 4. La situation financière	42

Annexe n° 1. Les résidences autonomie

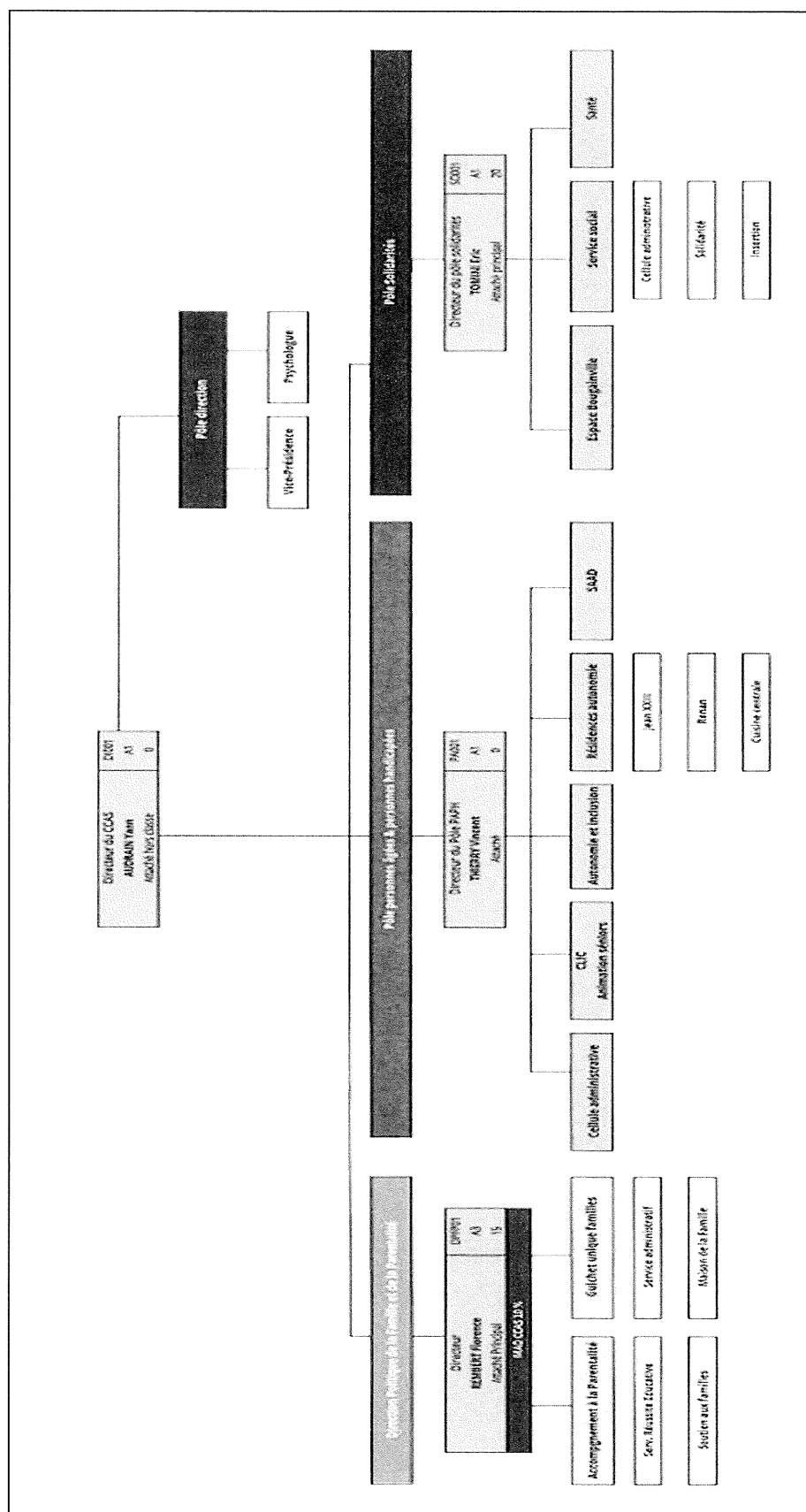
Tableau n° 3 : Les capacités d'accueil des résidences autonomie

	Hébergement permanent			Hébergement temporaire	
	Nombre de résidents	Places autorisées	Taux d'occupation (moyenne 2022)	Places autorisées	Taux d'occupation (moyenne 2022)
Jean XXIII	73	79	85 %	2	55 %
Renan	76	89	92 %	1	99 %
TOTAL	149	168*	88 %	3	75 %

**Le nombre de places autorisées est supérieur au nombre de résidents en raison de la possibilité d'accueillir des couples.*

Source : CCAS, données avril 2023.

Annexe n° 2. Organigramme 2018-2022



Source : CCAS.

Annexe n° 3. La fiabilité des comptes**Tableau n° 4 : Les points contrôlés**

<i>Point de contrôle</i>	<i>Utilisation correcte</i>	<i>Utilisation incorrecte</i>	<i>Observations</i>
<i>Comptabilité d'engagement</i>		X	Subventions et frais d'affranchissement non engagés.
<i>Rattachement des charges et produits</i>	X		Rattachement des produits : les montants élevés correspondent principalement à des participations CAF, qui font l'objet d'un rattachement depuis 2021.
<i>Intérêts courus non échus (ICNE)</i>	X		
<i>Justification des restes à réaliser</i>	X		
<i>Intégration des immobilisations en cours</i>	X		
<i>Suivi patrimoine (état de l'actif / inventaire)</i>		X	Différence de 0,9 M€ entre les deux documents.
<i>Provisionnement pour risques et charges (compte 15) et pour créances irrécouvrables (compte 49)</i>			
<i>Concordance état dette du CA avec balance CG</i>	X		
<i>Provisions</i>	X		
<i>Opérations d'amortissement</i>	X		
<i>Cessions d'immobilisations</i>	X		
<i>Recettes et dépenses à régulariser (c/ 471 et 472)</i>	X		

Source : chambre régionale des comptes.

Tableau n° 5 : Les écarts entre l'inventaire et l'état de l'actif au 31 décembre 2022

<i>Budget principal, en €</i>	<i>Valeur brute</i>	<i>Valeur nette</i>
<i>Bilan – actif immobilisé</i>	11 293 353	9 904 103
<i>Inventaire ordonnateur</i>	12 219 074	10 370 278
<i>Écart</i>	925 721	466 174

Source : chambre régionale des comptes (données : inventaire et compte de gestion).

Annexe n° 4. La situation financière ⁵²

1 BUDGET PRINCIPAL

Tableau n° 6 : Résultat et capacité d'autofinancement

<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Ressources d'exploitation</i>	2 469 507	2 472 895	2 192 577	2 197 707	2 300 168
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	1 256 455	1 262 421	1 239 420	1 372 303	1 663 778
+ <i>Subvention communale</i>	2 723 000	2 708 000	2 708 000	2 687 950	2 814 000
= Produits de gestion (A)	6 448 962	6 443 316	6 139 997	6 257 960	6 777 946
<i>Charges à caractère général</i>	552 309	524 686	460 414	535 680	607 989
+ <i>Charges de personnel</i>	5 304 577	5 102 948	5 014 922	5 166 946	5 609 388
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	545 447	524 515	511 963	547 605	529 164
+ <i>Autres charges de gestion</i>	52 482	42 714	40 356	43 430	58 718
= Charges de gestion (B)	6 454 815	6 194 863	6 027 655	6 293 660	6 805 259
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	-5 852	248 453	112 342	-35 701	-27 313
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>-0,1%</i>	<i>3,9%</i>	<i>1,8%</i>	<i>-0,6%</i>	<i>-0,4%</i>
+/- <i>Résultat financier</i>	2 237	-904	-1 104	548	-3 763
+/- <i>Autres produits et charges excep. réels</i>	12 485	43 751	407 497	101 196	-10 262
= CAF brute	8 869	291 299	518 736	66 043	-41 338
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>0,2%</i>	<i>7,8%</i>	<i>15,1%</i>	<i>1,8%</i>	<i>-1,0%</i>
- <i>Dotations nettes aux amortissements</i>	65 390	59 217	48 469	48 598	53 680
- <i>Dotations nettes aux provisions</i>				500	-58
+ <i>Quote-part des subventions d'inv. transférées</i>				630	630
= Résultat section de fonctionnement	-56 521	232 082	470 267	17 576	-94 330

⁵² Source : CRC (données : comptes de gestion).

Tableau n° 7 : Financement des investissements

<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	<i>Cumul</i>
CAF brute	8 869	291 299	518 736	66 043	-41 338	843 609
- Annuité en capital de la dette	82 503	79 370	80 781	82 216	83 677	408 547
= CAF nette ou disponible (C)	-73 634	211 929	437 955	-16 173	-125 015	435 063
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	16 559	25 569	12 031	19 271	17 772	91 202
+ Subventions d'investissement reçues	94 722	82 000	85 150		202 318	464 190
+ Produits de cession	236 250			8 473	2 432	247 155
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	347 531	107 569	97 181	27 744	222 522	802 547
= Financement propre disponible (C+D)	273 897	319 498	535 136	11 571	97 507	1 237 609
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	174,8%	428,6%	438,9%	10,6%	51,2%	11
- Dépenses d'équipement	156 710	74 545	121 928	109 047	190 357	652 588
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	97 932					97 932
- Participations et inv. financiers nets	1 178					1 178
+/- Variation autres dettes et cautionnements	120	45	1 485		570	2 220
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	17 957	244 908	411 723	-97 476	-93 420	483 692
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)						
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	17 957	244 908	411 723	-97 476	-93 420	483 692

Tableau n° 8 : Situation bilancielle

<i>au 31 décembre en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dotations, réserves et affectations	5 993 468	5 851 148	5 820 196	6 064 309	6 553 847	6 589 194
+ Droit de l'affectant	4 227	4 227	4 227	4 227	4 227	4 227
+/- Différences sur réalisations	762 471	763 489	763 489	763 489	771 962	774 085
+/- Résultat (fonctionnement)	-158 880	-56 521	232 082	470 267	17 576	-94 330
+ Subventions	2 353 709	2 448 431	2 530 431	2 615 581	2 614 951	2 816 639
+ Provisions pour risques et charges					500	442
= Ressources propres élargies	8 954 995	9 010 774	9 350 425	9 917 873	9 963 062	10 090 256
+ Dettes financières (hors obligations)	1 135 985	1 053 361	973 946	891 681	809 465	725 218
= Ressources stables (E)	10 090 980	10 064 135	10 324 371	10 809 553	10 772 527	10 815 474
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	7 849 965	8 253 873	8 225 156	8 243 861	8 410 450	8 506 046
dont immobilisations corporelles	7 716 990	8 131 443	8 113 249	8 126 339	8 298 824	8 393 422
+ Immobilisations en cours	1 230 524	781 815	822 489	861 306	751 142	79 701
+ Immobilisations nettes affectées ou mad	492 904	492 904	492 904	504 655	504 655	504 655
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	89 909	89 909	93 279	97 465	101 490	813 702
= Emplois immobilisés (F)	9 663 301	9 618 500	9 633 828	9 707 287	9 767 736	9 904 104
= Fonds de roulement net global (E-F)	427 679	445 635	690 543	1 102 266	1 004 790	911 370
en nombre de jours de charges courantes	26,9	25,2	40,7	66,7	58,3	48,8
- Besoin en fonds de roulement global	468 649	19 058	135 899	768 103	447 084	-11 348
Dont compte de liaison avec les budgets annexes	-1 036 456	-535 369	-615 032	-637 251	-585 112	-21 685
dont résidences autonomes	-714 135	-220 020	-177 199	-4 469	53 990	-10 563
dont SAAD	-354 142	-369 194	-521 075	-686 874	-677 240	-92 242
= Trésorerie nette	-40 971	426 577	554 644	334 163	557 706	922 718
en nombre de jours de charges courantes	-2,6	24,1	32,7	20,2	32,3	49,5
Dont trésorerie active	709 029	526 577	554 644	334 163	1 257 706	922 718
Dont trésorerie passive	750 000	100 000			700 000	

2 BUDGET RESIDENCES AUTONOMIE

Tableau n° 9 : Résultat et capacité d'autofinancement

en €	2018	2019	2020	2021	2022
Dotations et produits de tarification	3 170 004	3 199 783	3 281 356	3 313 176	3 333 753
- à la charge de l'utilisateur	2 416 860	2 439 441	2 446 683	2 449 587	2 436 208
- à la charge du département	430 963	435 294	504 302	510 892	503 250
- à la charge de l'Assurances maladie	322 180	325 048	330 371	352 697	394 295
+ Produits et prestations	260 041	212 531	200 120	217 907	198 480
= Produits d'activité	3 430 045	3 412 313	3 481 476	3 531 083	3 532 234
+ Subventions d'exploitation	74 315	74 078	117 018	99 192	78 448
+ Autres produits de gestion courante	4 556	1 847	2	2	4
= Produits de gestion - hors rbst de frais entre budgets (A)	3 508 916	3 488 239	3 598 497	3 630 277	3 610 686
Achats	518 472	503 436	475 090	503 960	573 116
+ Services extérieurs	585 806	570 871	594 322	591 493	621 823
+ Autres services extérieurs	20 593	17 442	19 858	18 285	24 650
+ Impôts, taxes et assimilés	24	24	25	25	25
+ Charges de personnel	2 334 529	2 220 026	2 246 590	2 223 771	2 268 806
+ Autres charges de gestion courante	0	9 704	4 377	7 449	22 363
= Charges de gestion - hors rbst de frais entre budgets (B)	3 459 424	3 321 503	3 340 261	3 344 984	3 510 783
Excédent brut d'exploitation - hors rbst de frais entre budgets (A-B)	49 492	166 736	258 235	285 294	99 902
+/- Résultat financier (réel seulement)	-126	-62	-6		
+/- Résultat except. (réel, hors cessions)	-4 715	-11 288	-822	-2 757	-1 252
+/- Rbst de frais entre budgets	-43 590	-47 236	-40 917	-38 253	-41 149
= CAF brute	1 060	108 150	216 492	244 283	57 501
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>0,00%</i>	<i>3,10%</i>	<i>6,00%</i>	<i>6,70%</i>	<i>1,60%</i>
- Dot. nettes aux amortissements	49 263	50 355	46 320	42 584	58 474
- Dot. nettes aux provisions				798	
+ Quote-part sub d'inv. transférées		2 341	2 341	2 454	2 454
+/- Values de cessions	-2 651				
= Résultat comptable	-50 855	60 136	172 513	203 355	1 480

Tableau n° 10 : Financement des investissements

<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	<i>Cumul</i>
= CAF brute	1 060	108 150	216 492	244 283	57 501	627 486
- Annuité en capital de la dette	1 694	1 757	904			4 355
= CAF nette ou disponible (C)	-634	106 393	215 588	244 283	57 501	623 131
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)					20 386	20 386
+ Subventions d'investissement reçues	37 132				2 279	39 411
+ Produits de cession	741 604					741 604
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	778 103	106 393	215 588	244 283	80 166	1 424 532
= Financement propre disponible (C+D)	778 103	106 393	215 588	244 283	80 166	1 424 532
- Dépenses d'équipement	185 184	34 204	28 517	241 274	183 522	672 701
+/- Var. autres dettes et cautionnements	944	1 508	2 450	-18 112	-1 397	-14 607
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	593 862	73 697	189 521	-15 103	-104 753	737 224
Nouveaux emprunts de l'année						
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	593 862	73 697	189 521	-15 103	-104 753	737 224

Tableau n° 11 : Situation bilancielle

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dotations, réserves et affectations	532 682	427 979	377 124	437 260	609 773	833 513
dont report à nouveau (déficits cumulés)	-862 694	-967 397	-1 018 252	-958 115	-785 603	-582 248
+/- Résultat de l'exercice	-104 703	-50 855	60 136	172 513	203 355	1 480
+ Subventions d'investissement		37 132	34 791	32 450	29 997	29 822
+ Provisions pour risques et charges					798	798
= Ressources propres élargies	427 979	414 256	472 052	642 223	843 922	865 614
+ Dettes financières	134 933	134 183	133 934	135 480	117 368	115 971
dont dépôts et cautionnements	130 578	131 522	133 030	135 480	117 368	115 971
= Ressources stables (E)	562 912	548 439	605 985	777 703	961 290	981 585
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	1 170 573	435 263	534 888	529 415	625 294	721 826
dont immobilisations corporelles	1 111 709	381 005	485 407	480 326	569 927	660 412
+ Immobilisations en cours	7 858	134 834	19 058	6 728	109 538	138 055
= Emplois immobilisés (F)	1 178 431	570 097	553 945	536 143	734 833	859 880
= Fonds de roulement net global (E-F)	-615 519	-21 658	52 040	241 560	226 457	121 705
en nombre de jours de charges courantes	-13	127	59	79	78	63
Besoin en fonds de roulement global	-615 519	-21 758	52 040	241 425	226 457	121 705
dont compte de liaison avec le budget principal*	714 135	220 020	177 199	4 469	-53 990	10 563

*NB un solde créditeur (+) ponctionne la trésorerie du budget principal, un solde débiteur l'alimente.

3 BUDGET SERVICE D'ACCOMPAGNEMENT A DOMICILE

Tableau n° 12 : Résultat de l'exercice

en €	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Dotations et produits de tarification</i>	2 786 979	2 748 618	2 576 543	2 562 129	2 432 103
<i>dont produits à la charge de l'utilisateur</i>	760 960	725 369	620 897	607 326	501 830
<i>dont produits à la charge du département</i>	1 882 647	1 890 863	1 858 210	1 873 287	1 861 720
= Produits d'activité	2 786 979	2 748 618	2 576 543	2 562 129	2 432 103
+ Subventions d'exploitation			37 495		465 000
+ Autres produits de gestion courante		1	1 201	1	1
= Produits de gestion hors rbst de frais entre budgets (A)	2 786 979	2 748 619	2 615 239	2 562 130	2 897 105
Achats	3 439	4 033	3 746	4 437	4 535
+ Services extérieurs	10 164	8 299	8 392	7 814	10 708
+ Autres services extérieurs	48 757	54 607	53 161	60 026	56 838
+ Charges de personnel	2 643 187	2 639 053	2 480 350	2 277 760	2 063 410
+ Autres charges de gestion courante	46 004	68 967	74 018	79 713	72 888
= Charges de gestion hors rbst de frais entre budgets (B)	2 751 551	2 774 959	2 619 666	2 429 750	2 208 378
Excédent brut d'exploitation hors rbst de frais entre budgets (A-B)	35 429	-26 340	-4 427	132 380	688 726
<i>en % des produits de gestion</i>	1,3%	-1,0%	-0,2%	5,2%	23,8%
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	61 535	1 653	-9 343	-2 392	-2 094
+/- Rbst de frais entre budgets	-142 556	-128 165	-132 613	-135 170	-141 487
= CAF brute	-45 593	-152 852	-146 382	-5 183	545 145
- Dot. nettes aux amortissements	5 709	5 684	4 167	5 627	14 064
- Dot. nettes aux provisions				198	559
= Résultat comptable	-51 302	-158 535	-150 550	-11 007	530 523

Tableau n° 13 : Situation bilancielle

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Dotations, réserves et affectations</i>	53 042	-87 616	-138 918	-295 803	-445 003	-453 886
<i>dont report à nouveau (excédents ou déficits cumulés)</i>	-130 623	-225 274	-378 148	-456 608	-607 157	-704 162
+/- Résultat de l'exercice	-141 425	-51 302	-158 535	-150 550	-11 007	530 523
+ Subventions d'investissement						2 856
= Ressources stables (E)	-88 383	-138 918	-297 453	-446 353	-456 010	79 493
<i>Immobilisations propres nettes</i>	17 117	11 408	15 783	24 566	63 281	51 484
<i>dont immobilisations corporelles</i>	9 498	7 306	15 173	19 350	27 969	23 441
= Emplois immobilisés (F)	17 117	11 408	15 783	24 566	63 281	51 484
= Fonds de roulement net global (E-F)	-105 500	-150 326	-313 237	-470 919	-519 291	28 009
<i>Besoin en fonds de roulement global</i>	-133 524	-182 871	-313 995	-497 984	-520 011	27 898
<i>dont cpte de liaison avec le budget principal</i>	354 142	369 194	521 075	686 874	677 240	92 242
<i>Valeurs financières</i>	28 024	32 545	759	27 064	721	110

Réponse du président du CCAS de Saint-Malo

VILLE
DE
SAINT-MALO



LE MAIRE
Gilles LURTON
Président de Saint-Malo
Agglomération

REÇU

Par Greffe , 11:42, 08/04/2024

Saint-Malo, le 05 avril 2024

Madame Cécile DAUSSIN-CHARPANTIER
Présidente de la Chambre Régionale des
Comptes - Bretagne
CS 64231
35042 RENNES cedex

Madame la Présidente,

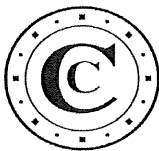
J'accuse bonne réception de votre courrier du 22 mars 2024 par lequel vous me notifiez les observations définitives sur la gestion depuis 2018 du Centre communal d'action sociale de Saint-Malo.

Je tiens à vous remercier pour la prise en compte des précisions que nous avons pu apporter.

Dès réception du document final, je présenterai les conclusions et préconisations de ce rapport au Conseil d'administration du CCAS qui suivra, et vous confirme ma volonté de mettre en œuvre vos recommandations dans les meilleurs délais.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, en l'assurance de ma respectueuse considération.

Gilles LURTON



Envoyé en préfecture le 25/06/2024

Reçu en préfecture le 25/06/2024

Publié le

ID : 035-263502700-20240624-2406202401-DE

Les publications de la chambre régionale des comptes Bretagne
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne>