

6 - Etablissement public partenaire - CCAS - Rapport 2015

Mme DARD, Première Adjointe, Rapporteur : Le CCAS est un établissement public administratif communal, issu des bureaux d'aide sociale (loi de 1953), qui ont évolué vers la forme de CCAS en 1978, et obtenu leur nom de CCAS par la loi de 1986. En 1995, un décret a fixé les missions et l'organisation des CCAS.

Même si les liens avec la commune sont très étroits, le CCAS a une personnalité juridique distincte.

Le Conseil d'Administration s'est réuni 7 fois en 2015. Il est composé de 17 administrateurs comprenant neuf élus de la Ville de Besançon et huit personnes qualifiées. Le Maire de Besançon est le Président de droit du Conseil d'Administration.

Les élus Ville membres du CCAS sont Mme ANDRIANTAVY, Mme DARD, Mme PESEUX, Mme SEBBAH, Mme WANLIN, M. BRIOT, M. CURIE, M. DEVESA et M. FOUSSERET.

1 - Rapport d'activité

L'activité du CCAS de Besançon est organisée autour de quatre pôles : les Solidarités, l'Autonomie, la Direction Générale et le pôle transversal du Secrétariat général.

Les Solidarités

Les objectifs génériques de ce pôle s'inscrivent dans des stratégies de développement social, c'est-à-dire des logiques qui conjuguent :

- le développement des personnes aidées
- le développement des organisations qui permettent les projets (dispositifs, partenariats)
- le développement des territoires.

Cette mission se décline en deux axes :

- des modes d'intervention sociale diversifiés (personnalisée, de groupe, collective),
- le développement d'une offre d'insertion variée et des dispositifs qui le permettent (hébergement, logement, économie, accès à la formation et à l'emploi, à la santé, aide légale et facultative),

le tout dans le cadre d'un partenariat diversifié et coordonné.

De nombreux dispositifs sont mis en place : aides financières, microcrédit, service d'accueil et d'accompagnement social (SAAS), hébergement à la Maison Abbé Pierre, hébergements dans des établissements du CCAS (Forum, CHRS Les Géraniums, lits Haltes Soins-santé, regroupés au sein de la résidence sociale l'Agora), antennes sociales de quartier, aides alimentaires, aides légales, etc. De plus, des actions collectives sont menées, qui ont regroupé près de 319 personnes.

En chiffres, ce sont 1 421 personnes différentes qui ont bénéficié d'une aide financière (soit une diminution de 27 % par rapport à 2014). Le montant total des aides versées s'élève à 203 K€ en 2015. Ce sont également 34 contrats de microcrédit qui ont été accordés (sur 325 sollicitations), 5 741 entretiens réalisés par les personnels du SAAS auprès de 1 291 personnes différentes (en particulier pour des personnes relevant de l'asile et en recherche de solution d'hébergement), 413 personnes accueillies à la Maison Abbé Pierre. La résidence sociale Agora a accueilli pour l'hébergement d'urgence 99 personnes pour un total de 11 737 nuitées, 44 personnes pour 7 064 nuitées pour le CHRS Les Géraniums et 37 patients ont séjourné aux Lits Halte Soins Santé pour un total de 2 858 nuitées. De plus, l'offre d'hébergement de l'Agora sera complétée par une maison relais, chemin de l'Espérance, GBH (Grand Besançon Habitat) assurant la fonction de bailleur, le CCAS celle de la présence et médiation sociale et du suivi de proximité des résidents (ouverture au 1^{er} semestre 2016).

Parallèlement, 1 554 ménages (stable par rapport à l'exercice précédent) ont été accompagnés dans le cadre du Revenu de Solidarité Active (RSA) et 2 611 ménages (pour 6 786 personnes) ont bénéficié d'une aide alimentaire territorialisée, avec une augmentation de 11 % du nombre de foyers bénéficiaires (durées allongées) par rapport à l'exercice précédent.

Enfin, les antennes sociales de quartier, créées en 2012, ont assuré un service en proximité des territoires et des usagers, faisant face à des sollicitations et problématiques très diversifiées. Ce sont au total 10 280 accueils physiques et 15 915 accueils téléphoniques qui ont été enregistrés en 2015.

L'Autonomie

Ce pôle couvre un large public d'usagers. Conséquence de l'évolution des besoins, un objectif majeur est de lutter contre l'isolement des personnes fragilisées par l'âge ou le handicap, à travers une mobilisation des établissements dédiés, des services à domicile, mais aussi par le soutien à des démarches bénévoles ou associatives.

La volonté affirmée du CCAS dans le domaine du vieillissement s'articule aujourd'hui autour de deux axes : encourager le maintien à domicile et lutter contre l'isolement des personnes âgées.

Dans le domaine du handicap, le CCAS assure une mission d'information, de mise en réseau des associations et de changement de regard sur la personne handicapée.

Hors activité de la Maison des Seniors, les services de la Direction Autonomie du CCAS ont apporté un service à 2 033 personnes différentes :

- les services de soutien à domicile ont réalisé des prestations auprès de 1 712 personnes différentes, âgées ou handicapées : aide à domicile, auxiliaires de vie, portage de repas à domicile, offre de service téléalarme, accueil de jour «Escapade» (pour personnes âgées dépendantes avec troubles cognitifs).

Ainsi, en 2015, 118 242 heures d'aide à domicile et auxiliaires de vie ont été réalisées auprès de 876 personnes différentes. Pour les aides à domicile, après une baisse de 6 années consécutives puis une stabilisation en 2014, l'augmentation de la moyenne du nombre d'heures annuelles par usager à 129 (125 en 2014) met en lumière la perte d'autonomie croissante constatée sur le terrain et nécessitant un volume horaire par bénéficiaire plus important. En ce qui concerne les auxiliaires de vie, ce chiffre s'établit à 165, contre 174 en 2013 et 164 en 2014 : après un recul de deux années, la moyenne se stabilise légèrement à la hausse. Cette évolution peut être explicable par l'influence de la fin de service de bénéficiaires à fort nombre d'heures ou leur passage d'une prise en charge PCH (Prestation Compensatoire du Handicap - budget auxiliaires de vie) à une prise en charge APA (Allocation Personnalisée d'Autonomie - budget aides à domicile).

Les prestations des aides à domicile et des auxiliaires de vie sont réalisées dans le cadre d'un Contrat Pluriannuel d'Objectifs et de Moyens (CPOM), mis en place avec le Conseil Général en 2011 et renouvelé pour une année pour l'exercice 2015.

En 2015, le service des repas à domicile a livré 132 393 repas à 768 usagers différents, soit une moyenne de 11 033 repas par mois. Le nombre moyen de repas livrés par usager augmente pour la première fois cette année depuis 2013, passant de 163 en 2014 à 172 en 2015.

L'accueil de jour de l'Esplanade a réalisé 2 333 journées d'activités pour 52 usagers différents.

Enfin, l'année 2015 compte 475 abonnés différents au service de téléassistance.

- les logements-foyers ont accueilli 370 résidents différents et 438 personnes dans les restaurants.

Le CCAS dispose d'une offre de 337 logements dans 5 logements-foyers répartis sur différents quartiers de la Ville : Palente (Les Lilas), Battant (Le Marulaz), Planoise (Les Hortensias), Montrapon (Les Cèdres), Saint-Claude (Henri Huot).

Même si la situation s'est améliorée depuis 2009 (91 % pour 2015 contre 90 % en 2009), le taux d'occupation continue à diminuer avec des événements inattendus (augmentation du nombre de décès surtout aux Hortensias et la vacance au Marulaz en lien avec les travaux de rénovation).

Le nombre d'entrées en 2015 = 60 usagers, accueillis après un délai d'attente moyen de 7,6 mois (contre 7,7 en 2014). Ces nouveaux usagers ont une moyenne d'âge de 80 ans.

Le nombre de sorties = 53 usagers.

2015 a été une année particulière pour les logements-foyers : baisse significative des admissions de résidents fragilisés et accompagnés (- 18 %) malgré une demande constante correspondant à 34 % des dossiers présentés en commission d'admission, un délai d'attente avant admission de 7,6 mois malgré une vacance sur 3 établissements liée à un retard de réalisation des travaux de réfection des appartements libérés, l'admission de 5 couples dont 2 occupent des appartements initialement réservés à des personnes seules, une augmentation des demandes des couples : 4 dossiers en attente, une forte augmentation des demandes d'admission en hébergement temporaire.

Depuis la réorganisation en 2009, la prise en charge des soins au sein des logements-foyers a été externalisée. Aujourd'hui, 50 % des usagers bénéficient de soins. Par contre, l'accueil d'un public psychologiquement plus fragile est en augmentation, et nécessite une mobilisation croissante des aides-soignants internes, notamment aux Cèdres et au Marulaz (la vacance autorisant des admissions rapides de ce public plus défavorisé).

Les logements-foyers offrent à leurs usagers, et c'est un maillon essentiel du projet d'établissement, des animations, des rencontres inter-foyers, des partenariats avec les acteurs du quartier, qui permettent aux usagers d'éviter l'isolement. La démarche intergénérationnelle menée au Logements-Foyer Les Hortensias a également apporté beaucoup de satisfaction de part et d'autre.

- La Maison des Seniors a reçu 8 856 demandes, dont 4 297 par contact direct sur le site du centre-ville, en légère baisse par rapport à 2014. Elle a pour principales missions :

- d'assurer un accueil et une écoute personnalisée,
- de lutter contre l'isolement et de favoriser et coordonner les actions pour et par les personnes âgées à Besançon,
- d'informer les personnes en perte d'autonomie et d'accompagner dans la recherche de solutions.

- Enfin, la mission «Handicap» touche environ 3 000 personnes différentes, via des actions de sensibilisation et la diffusion du magazine hand'actu. Les deux objectifs principaux de cette mission sont :

- favoriser l'accessibilité de la ville pour tous (schéma d'accessibilité),
- changer le regard sur les formes de handicap grâce à des actions de mobilisation, de communication et de sensibilisation, en particulier dans les lycées.

Concernant la question de l'accessibilité, l'année 2015 a été l'année de mise en œuvre des Agendas d'Accessibilité Programmée (Ad'AP). Une démarche de coordination entre tous les services concernés est en cours de construction avec la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon (pour le transport et le soutien aux communes membres), les directions Bâtiments, Espaces Verts, et Prévention des Risques Urbains, afin de permettre aux collectivités et établissements publics de faire face à leurs obligations. Pour mémoire, la mission accessibilité est une mission mutualisée Ville / Agglomération / CCAS.

La Direction Générale

Sous l'égide de la Direction Générale, deux services opérationnels sont à mentionner :

Le service Projets et Partenariats mène aux côtés des services opérationnels une veille territoriale et urbaine, accompagne le développement de projets et anime l'axe santé solidarité (inscrire ou maintenir les Bisontins dans un système de soins de droit commun de façon pérenne) et santé mentale (coordination de l'Atelier de Santé Mentale co-initié avec le Centre Hospitalier de Novillars et les liens avec cet établissement) du CCAS. Pour 2015, le fonds d'urgence santé a attribué 8 300 € à 100 bénéficiaires. Le suivi du Contrat Local de Santé signé entre la Ville, le CCAS, l'Agence Régionale de Santé et l'Etat est assuré par le référent santé et a permis l'inscription de deux nouvelles actions du CCAS.

L'Atelier de Santé Mentale a traité 57 situations (maintien de la hausse constatée les années précédentes) et assuré 6 présentations de service avec une moyenne de 25 participants. Un partenariat avec la CPAM a permis l'ouverture d'un Centre d'Examens de Santé à Planoise, au rez-de-chaussée des locaux du CCAS qui a bénéficié à 77 personnes pour 2015. Le Groupe d'Entraide Mutuelle Les Amis de Ma Rue Là, parrainé par le CCAS et destiné à favoriser la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, a accueilli 61 personnes pour 2 367 présences sur l'année, pour un total de 303 temps d'ouverture.

La mission Animation des Réseaux a pour objectifs Faire valoir la place et d'assurer la présence du CCAS de Besançon dans les grands réseaux nationaux investis dans l'action sociale que sont l'UNCCAS et l'ODAS (Observatoire de l'action sociale décentralisée), d'assurer l'animation des réseaux locaux et nationaux que sont l'UDCCAS du Doubs et l'ANCCAS, de veiller à la lisibilité de la politique sociale bisontine tant pour les Bisontins qu'à l'extérieur, d'accompagner la réflexion prospective en matière de politiques sociales. Elle assure également l'animation de l'UDCCAS du Doubs qui regroupe 39 adhérents pour 67 communes et couvre 55 % des habitants du département.

Le secrétariat général

Le secrétariat général a pour missions :

- d'être garant de la bonne affectation des moyens aux objectifs du projet politique,
- d'assurer le fonctionnement institutionnel du CCAS (7 conseils d'administration en 2015),
- de faciliter le fonctionnement de l'ensemble des secteurs d'activité,
- d'assurer les missions budgétaires et juridiques,
- de permettre au CCAS et à ses usagers de disposer d'infrastructures entretenues et de qualité (16 bâtiments représentant 500 logements sont entretenus par le service études et entretien du patrimoine. Le patrimoine immobilier total représente 40 000 m²).

2 - Les conditions d'exécution des missions

Le personnel

En 2015, l'ensemble des effectifs s'élève à 394 agents pour 348,97 ETP. La masse salariale au budget général représente 14 705 K€.

L'évolution des effectifs entre 2014 et 2015 est la suivante :

	2014		2015		Var. en %
	Nb agents	ETC	Nb agents	ETC	
Direction/secrétariat général	56	49,86	57	52,51	+ 5,31 %
Solidarités	116	109,01	97	92,55	- 15 %
Autonomie	234	199,51	240	203,9	+ 2,2 %
Total des effectifs (*)	406	358,08	394	348,9	- 2,55 %

(*) hors travailleurs handicapés

Sur ces effectifs totaux, les aides à domicile et auxiliaires de vie représentent 107 agents, les logements-foyers occupent 64 agents, et les antennes sociales de quartier 35 agents.

Le nombre de jours de formation réalisé est de 1 039 et 185,5 jours de préparation aux concours.

Les travaux en 2015

Six agents sont intervenus pour assurer la maintenance, l'entretien, la réhabilitation et l'évolution des 40 000 m² de patrimoine immobilier du CCAS.

En plus de l'entretien quotidien, l'équipe du service Etudes et Entretien a été particulièrement mobilisée par la rénovation totale ou partielle de 35 logements-foyers et la remise en peinture, le changement du mobilier des chambres et du réfectoire de l'abri de nuit des Glacis.

Les établissements du CCAS

Les bâtiments sous responsabilité du CCAS ont été cités au chapitre 1^{er} : ce sont les 5 logements-foyers : Henri Huot, Marulaz, Les Hortensias, Les Cèdres, Les Lilas, et les hébergements d'urgence : Maison Abbé Pierre, Résidence sociale l'Agora, LHSS (Lits Halte Soins Santé), CHRS Les Géraniums (Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale).

3 - Etats financiers 2015 et liens avec la Ville

3.1 - Situation financière 2015

Le compte administratif 2015 a été approuvé par le conseil d'administration de l'établissement public le 27 avril 2016. Il est conforme au compte de gestion.

Le compte administratif du CCAS est le résultat d'une consolidation :

- . du budget principal (secrétariat général, SAAS, Agora, antennes sociales de quartier, cuisine alimentant les établissements)
- . de budgets annexes, dont les logements-foyers, l'accueil de jour, la restauration à domicile, l'aide à domicile, les LHSS, le CHRS, le SSIAD.

A noter que le périmètre n'est pas constant puisque le Service de Soins Infirmiers à Domicile a intégré le CCAS en 2015.

Le budget consolidé 2015 était établi sur un volume de l'ordre de 26,6 M€ avant report, soit 24 M€ en fonctionnement et 2,6 M€ en investissement. Le réalisé 2015 atteint 22 M€ en fonctionnement et 1,5 M€ en investissement.

Au 31 décembre 2015, le compte administratif consolidé présente :

- un déficit de fonctionnement de 171,6 K€ au titre de 2015, ce qui maintient au CCAS un excédent cumulé à reporter de 1 569,3 K€
- un déficit d'investissement de 633,5 K€ au titre de 2015, ce qui maintient au CCAS un excédent cumulé à reporter de + 295,9 K€.

Remarque : Les budgets annexes sont soumis à la réglementation M 22 et à la tarification des tutelles (forfait soin, forfait hébergement, etc.) que sont principalement le Conseil Départemental et l'Etat. Ce n'est donc pas le CCAS qui décide de l'affectation des résultats concernant ces établissements.

CA 2015 - Section d'investissement

La section d'investissement se répartit entre le budget principal et les budgets annexes de la façon suivante en 2015 :

	Résultat de clôture 2014	CA 2015 en K€			Résultat de clôture 2015
		Dépenses	Recettes	Résultat	
Budget principal	337,2	881,7	589,6	- 292,1	+ 45,1
Budgets annexes	592,1	642,1	300,8	- 341,4	+ 250,8
Total	929,3	1 523,8	890,3	- 633,5	295,9

Les principales dépenses d'investissement sont constituées de matériel informatique (143 K€), des travaux et l'achat d'équipements sur les logements-foyers (371 K€), du versement du solde de subvention pour un EHPAD (260 K€). S'ajoutent 466 K€ de remboursement d'emprunts.

Les recettes d'investissement 2015 sont essentiellement constituées des écritures d'ordre.

CA 2015 - Section de fonctionnement

La section de fonctionnement se répartit entre le budget principal et les budgets annexes de la façon suivante en 2015 :

	Résultat de clôture 2014	CA 2015 en K€			Résultat de clôture 2015
		Dépenses	Recettes	Résultat	
Budget principal	1 578,4	13 095,9	13 134,8	+ 38,9	+ 1 617,3
Budgets annexes	162,5	8 829,5	8 619	- 210,5	- 48
Total	1 740,9	21 925,4	21 753,8	- 171,6	+ 1 569,3

Evolution du compte administratif 2010-2015 :

Evolution 2010-2015	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Résultat corrigé cumulé *	1 582	1 496	1 108	1 069	1 222	+ 1 617,3

* Le résultat effectif corrigé ne prend pas en compte certaines écritures exceptionnelles (plus-value suite au sinistre du CHAT, constitutions et reprises de provisions). Il ne correspond donc pas nécessairement au résultat comptable mais reflète mieux la tendance réelle d'évolution de celui-ci. Aucune opération particulière n'a eu lieu en 2015, le résultat comptable n'est donc pas retraité.

Depuis 2010, le résultat de fonctionnement corrigé était en baisse régulière. Le montant de ce résultat a ainsi diminué de 542 K€ entre 2010 et 2013.

Après une première alerte lancée par les perspectives financières réalisées en 2013 et 2014, des mesures ont été prises afin de stabiliser l'évolution du résultat de fonctionnement.

En 2015, la situation financière s'est améliorée notamment en raison des éléments suivants :

. Diminution des dépenses de personnel de - 4,95 % au budget principal, après une baisse en 2014 de - 0,45 % (après réaffectation d'une dépense de mutualisation qui aurait dû être réglée en 2013 et non en 2014).

. Fonctionnement en année pleine de la nouvelle structure AGORA, avec un meilleur taux d'occupation qu'en 2014. Par ailleurs en 2014, un double loyer était payé par le CCAS pour le Forum et l'Agora.

. Réduction du déficit de la Restauration à Domicile.

En ce qui concerne les Budgets Annexes, le montant de la subvention qui leur a été versée en 2015 a diminué : elle s'élève à 596 K€ en 2015, contre 726 K€ en 2014 et 900 K€ en 2013. Cette diminution est imputable principalement à :

. la diminution du reste à charge du Budget Restauration à Domicile, grâce à des efforts de gestion. La subvention versée s'est établie à 71 K€ contre 167 K€ en 2014.

. par rapport à 2014, un déficit moins important du Budget Aide à Domicile a été repris en 2015. La subvention versée en 2015 s'est donc établie à 385 K€ contre 462 K€ en 2014.

Les dépenses de fonctionnement (avec intégration du SSIAD en 2015)

- avec un total de 14 705 K€ en 2015, les charges de personnel représentent 67 % du total des dépenses de fonctionnement, en lien direct avec les activités du CCAS et ses effectifs.

- les charges générales (chapitre 011) s'élèvent à 4 945 K€ en 2015. Les principaux postes sont les locations immobilières et mobilières (1 447 K€), les fluides (519 K€) et les contrats des prestataires (alimentation, médical et autres 1 406 K€).

- les autres dépenses se chiffrent à 2 274 K€, dont 559 K€ de subventions versées à des organismes, 596 K€ versés du budget principal vers les budgets annexes, 186 K€ au titre du secours d'urgence et 700 K€ de dotation aux provisions et amortissements.

Les recettes de fonctionnement 2015 (avec intégration du SSIAD en 2015)

Le total des recettes s'établit à 21 754 K€. Les principaux postes de recettes sont :

- la subvention de la Ville de Besançon pour 10 058 K€. C'est la première source de financement avec 46 % du total des recettes.

- la tarification aux usagers pour 4 875 K€, soit 22 % du total. Ce montant est en baisse de 1,87 % par rapport à 2014. Les usagers représentent la deuxième source de financement du CCAS car les services tarifés sont nombreux (hébergement, soutien à domicile, repas...). La baisse des recettes constatées de la part des usagers provient essentiellement de la réduction progressive de l'activité des logements d'insertion, ainsi que d'une diminution du nombre de repas servis aux résidents des logements-foyers.

- la tarification et quelques subventions reçues des tutelles (Département et Etat) pour 5 233 K€, soit 24 % du total. Les recettes perçues du Département sont principalement liées aux activités tarifées à destination des personnes âgées.

- des recettes diverses.

3.2 - Liens avec la Ville de Besançon

Liens juridiques

La liste exhaustive des nombreuses conventions et délibérations associant la Ville et le CCAS est disponible sur le site de la Ville de Besançon, dans le cadre de la publication des délibérations. A titre d'exemple, en 2015 le Conseil Municipal a été sollicité sur des groupements de commandes, la présentation du Contrat Local de Santé, les dossiers d'accessibilité...

L'actualisation du projet social du CCAS et la préparation d'une convention liant la Ville et le CCAS se sont poursuivies en 2015. Le projet social et la convention d'objectifs et de moyens Ville-CCAS ont été soumis au Conseil Municipal du 29 février 2016.

Liens financiers

Les principaux flux financiers entre la Ville et le CCAS au titre de 2015 sont constitués du versement par la Ville de la subvention de fonctionnement, et à l'inverse de la facturation par la Ville de certaines prestations (contrat CDN, carburant).

Proposition

Le Conseil Municipal est invité à prendre acte du présent rapport relatif à l'activité en 2015 de l'Etablissement Public CCAS - Centre Communal d'Action Sociale.

«**M. LE MAIRE** : Avez-vous des questions à poser à Danielle DARD ? Nous arrivons dans une session de rapports et nous n'allons pas tous les parcourir. S'il y a des questions, vous les posez et nous y répondons.

M. Ludovic FAGAUT : Juste une information : comme vous le savez le Département a été renforcé sur son volet social et à la lecture du rapport je pense qu'il faut qu'on arrive à renforcer l'efficacité de l'action publique en direction des usagers et des travailleurs sociaux. Et pour renforcer cela, je pense que le CCAS a tout intérêt, en tout cas, à coordonner davantage ses actions en direction du chef de file qu'est le Département.

C'est bien pour cela que j'attire votre attention, je sais que les relations se sont encore améliorées dernièrement entre le CCAS et le Département, mais simplement pour porter à la connaissance de la collectivité départementale, des actions que vous pouvez porter, pour renforcer et coordonner en tout cas, cette action au service des citoyens.

M. LE MAIRE : Il n'y a pas de problème. Ma première Adjointe, Vice-Présidente du CCAS me parle de la bonne qualité des rapports.

Par contre, nous resterons comme vous -nous avons un peu le même dogme que vous- dans le cadre de nos compétences. Ce qui est de la responsabilité du Département, nous demandons au Département, effectivement, de faire ce qu'il doit faire dans le cadre de ses compétences, mais que nous soyons coordonnés pour être efficaces, oui. Je crois que ça se fait, Danielle tu veux en dire un mot ?

Mme Danielle DARD : Oui, je pense que nous travaillons de concert et comme dit M. le Maire, chacun dans le cadre de ses compétences et c'est comme ça que nous avancerons. Il n'y a pas de problème.

M. LE MAIRE : Il n'y a pas de vote».

Après en avoir délibéré, sur avis favorable de la Commission Consultative des Services Publics Locaux et sur avis favorable (1 abstention) de la Commission de Contrôle Financier, le Conseil Municipal a pris acte de ce rapport d'activité 2015.

Récépissé préfectoral du 16 novembre 2016.