



Commission des solidarités

4441 - Subventions aux associations oeuvrant dans le domaine gérontologique

Financement du service d'aide à domicile de l'ABRAPA

Rapport n° CG/2011/61

Service Chef de file :

Service établissements et institutions

Service(s) associé(s) :

Secrétariat général du pôle aide à la personne / Service de l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées

Résumé :

L'ABRAPA, prestataire majeur de services à domicile sur l'ensemble du territoire bas-rhinois, cumule un important déficit fin 2010.

Chef de file de l'action gérontologique, en charge de l'autorisation, du contrôle et de la tarification des établissements et services, le Conseil Général est appelé à se prononcer sur les modalités de soutien pour assurer la pérennité du service d'aide à domicile de l'ABRAPA, dans le cadre d'un équilibre budgétaire restauré et une perspective d'évolution tarifaire soutenable pour les usagers et le budget départemental.

1 - L'ABRAPA est l'un des principaux acteurs du maintien à domicile des personnes âgées dans le département

A - L'ABRAPA est un partenaire important dans la politique du Conseil Général en direction des personnes âgées.

L'association gère différents établissements et services :

- pour ce qui concerne le Conseil Général, 9 EHPAD (y compris le Danube qui va ouvrir cette année), 2 accueils de jour et un service d'aide à domicile
- pour ce qui concerne l'agence régionale de santé (ARS), outre les EHPAD et accueils de jour conjoints, des services infirmiers à domicile, deux hôpitaux de jour
- pour ce qui relève de la gestion propre, des foyers-logements, du portage de repas, une télé assistance et, en projet, une cuisine centrale.

Son chiffre d'affaires 2010 était de plus de 77 M€ dont :

- 10 M€ pour la gestion propre (non contrôlée par le Conseil Général ou l'ARS)
- 9,6 M€ pour ce qui relève de l'ARS
- 57,4 M€ pour les activités tarifées par le Conseil Général dont 37,6 M€ pour le service à domicile (SAD).

B - Le service d'aide à domicile (SAD) de l'ABRAPA est le principal prestataire (75 % de l'activité des prestataires au titre de l'APA) et seul service autorisé

Le budget 2011 de ce service est de 36 480 000 €. L'effectif est de 1 297 ETP.

En 2010, quelque 4 670 bénéficiaires de l'APA à domicile ont eu recours au SAD de l'ABRAPA. Le coût pour le Conseil Général a été de 16 245 038 € pour un volume de 988 342 heures. Selon l'ABRAPA, l'activité faite dans le cadre de l'APA représente 57 % de l'activité du service.

Concernant les heures financées par le Département au titre de l'APA, la part de l'activité de l'ABRAPA est passée de 81 % en 2008 à 75 % en 2010. En volume financier, les montants

payés à l'ABRAPA représentent en 2010 78% du coût total de l'ensemble des services prestataires.

Le SAD intervient également au niveau de l'aide-ménagère pour des personnes âgées et des personnes en situation de handicap bénéficiaires de l'aide sociale. Ainsi le montant global versé par le Conseil Général en 2010 pour ce service est de 16 631 300 €.

2 - Le service à domicile de l'ABRAPA a connu une dégradation importante de sa situation financière

A - Les services à domicile, instruments clefs du maintien à domicile, connaissent des difficultés financières (quel que soit leur régime juridique).

L'ordonnance du 1^{er} décembre 2005 a instauré, pour les services prestataires d'aide et d'accompagnement à domicile destinés aux personnes âgées, aux personnes handicapées et aux familles, un droit d'option entre le régime des agréments et de l'autorisation. L'agrément «qualité» concerne l'assistance aux personnes vulnérables.

Lorsque les services optent pour l'autorisation, ils sont soumis à l'ensemble de la réglementation relative aux établissements et services sociaux et médico-sociaux prévue par le code de l'action sociale et des familles. Leur tarif est fixé par le Président du Conseil Général. En 2011, il est de 20,81 € pour l'ABRAPA. C'est ce tarif qui est pris en compte dans les plans d'aide APA.

Pour les services agréés, soit 59 prestataires, le tarif est fixé librement et contractuellement entre l'usager et le prestataire. La progression annuelle pour un même contrat est toutefois limitée par arrêté du Ministre des Finances. Le tarif pris en charge par le Conseil Général au titre de l'APA est plafonné au tarif de la CRAV pour les services agréés (19 € à ce jour), le dépassement éventuel étant à la charge de l'usager.

Le tarif ABRAPA étant supérieur au tarif CRAV, pour un même plan d'aide et un même coût horaire entre l'ABRAPA et un prestataire agréé, le reste à charge de la personne âgée est ainsi moins élevé que si elle fait appel à un prestataire agréé.

Dans le domaine des personnes âgées, seule l'ABRAPA a opté pour le régime de l'autorisation à partir de 2006 et donc de la tarification départementale.

Après une période de fort développement, les services d'aide à domicile de l'ABRAPA font face ces dernières années à des problèmes financiers dus notamment à une réduction de leur activité (liée principalement à la concurrence et à la stabilisation du nombre de bénéficiaires de l'APA), mais aussi à l'accroissement des dépenses pour assurer une meilleure qualification du personnel et à l'augmentation des heures improductives (temps de déplacement, formation ...).

B - La situation financière du service à domicile de l'ABRAPA s'est dégradée depuis trois ans

Pour les raisons évoquées précédemment (qualification, formation, déplacements, en coûts et en temps,...), après un excédent important en 2007, les années suivantes ont été déficitaires. Au 31 décembre 2010, le déficit cumulé est de 794 769 €.

Année	2006	2007	2008	2009	2010
Résultat exercice	332 497	1 406 060	- 851 741	- 1 361 193	- 320 392
Résultat cumulé		1 738 557	886 816	- 474 377	- 794 769

L'évolution du tarif depuis 2006, année d'autorisation, est la suivante :

Année	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tarif horaire	18,08	18,32	18,66	19,32	20,03	20,81
Progression		1,33%	1,86%	3,54%	3,67%	3,89%

L'augmentation importante du tarif consentie par le Conseil Général en 2009 et 2010 n'a pas permis de restaurer l'équilibre financier de ce service.

3 – Le retour à l'équilibre durable du service à domicile de l'ABRAPA doit s'inscrire dans une perspective d'évolution tarifaire soutenable

Le dispositif proposé à l'Assemblée départementale repose sur un triptyque de mesures :

- Un « rebasage » du tarif sur des coûts réels ;
- Solder le déficit cumulé sur les exercices passés ;
- Des garanties de redressement apportées par l'association dans le cadre d'un plan d'action pluriannuel.

A - Un rebasage du tarif réalisé pour l'exercice 2011 :

Le tarif fixé en 2011 a été aligné sur le prix de revient horaire du SAD en accord avec les responsables de l'association. La référence fiable est celle des comptes de 2009, à laquelle a été appliqué le taux d'évolution annuel fixé par délibération du Conseil général.

L'augmentation du tarif de 3,89 % au lieu de 1,20 % (taux de reconduction pour les établissements tarifés) a une incidence de 537 000 € sur le budget départemental en 2011.

Cette opération de « rebasage » doit permettre à l'association de ne pas générer de déficit pour l'exercice 2011.

B - Le solde des déficits cumulés sur les trois derniers exercices

Différentes options permettraient d'apurer le déficit :

- la réglementation permet la reprise du déficit dans les tarifs 2012 et suivants (3 ans). Cette solution appliquée dans le cadre général, aurait un effet inflationniste sur le tarif, les coûts pour les personnes âgées et le budget du Conseil Général. Elle se prêterait plus difficilement à la formalisation des engagements de l'ABRAPA à rechercher des économies pour la restauration d'une situation saine ;
- le Conseil Général verse une subvention représentant sa quotité au titre de l'APA dans le chiffre d'affaire du service d'aide à domicile, à savoir 57 % du déficit cumulé. Cette subvention serait de l'ordre de 453 000 €. Cette option ne permettrait pas d'apurer complètement le déficit constaté, ce qui pose la question du devenir de ce solde. Elle grèverait par ailleurs la trésorerie de l'association ;
- le Conseil Général verse une subvention égale à l'intégralité du déficit, soit 794 769 €. L'ABRAPA restaure sa trésorerie plus rapidement. En contrepartie, un effort général de maîtrise des dépenses est demandé à l'ABRAPA. Le tarif horaire ne sera pas impacté par le déficit. Il en résulte un moindre coût pour les personnes âgées et pour le budget départemental à partir de 2012. Cependant, le coût immédiat pour le Conseil Général est supérieur à ce qu'il aurait été si le déficit avait été repris réglementairement via la résorption des résultats.

L'option qui à moyen terme présente le plus d'avantages tant pour le Conseil Général que pour les personnes âgées et leurs familles est l'apurement complet du déficit.

C - Un plan d'action et un engagement de l'association en contrepartie de l'effort du Département

En contrepartie de la hausse du tarif pour 2011 et d'une subvention soldant le déficit cumulé, le Conseil Général est en attente de garanties sur la pérennité de la restauration de l'équilibre financier du service dans le respect d'une évolution tarifaire conforme avec les contraintes financières de la collectivité. Une convention formalise ces attentes.

1 - Une volonté partagée de contenir l'évolution du tarif horaire du SAD de l'ABRAPA.

La progression annuelle du tarif horaire sera limitée à **1,20 %** de 2012 à 2014, sauf mesures législatives ou réglementaires majeures entraînant des surcoûts significatifs. A partir de 2015, le tarif sera actualisé selon les taux de progression définis pour l'ensemble des établissements sociaux et médico-sociaux.

2 - La restauration de l'équilibre pérenne par la recherche d'économies et l'exploitation des marges d'efficience

En 2009 dans le cadre de la modernisation des services d'aide à domicile, le Département avait missionné un audit sur plusieurs organismes. Pour l'ABRAPA cette étude avait fait apparaître comme axe de travail prioritaire la « recherche de marges d'amélioration de la rentabilité de l'activité du service prestataire ».

En 2010 l'association a missionné le même organisme pour la réalisation d'un audit portant sur l'organisation de son SAD. Sur la base de cet audit, l'ABRAPA a transmis au Conseil Général un plan de 37 actions visant la recherche d'économies, l'amélioration de la qualité, de la productivité ainsi que le pilotage des opérations.

L'analyse de ce recueil appelle plusieurs observations. Tout d'abord, il témoigne de la volonté de l'association d'exploiter de nombreuses pistes d'amélioration de son efficience. Cependant, il n'est pas de nature, en lui-même, à apporter les garanties attendues par le Département, dans la mesure où les économies envisagées ou potentielles ne font l'objet d'aucun chiffrage. Par ailleurs, certaines « actions » ayant vocation à améliorer la qualité ou les outils de pilotage sont susceptibles de générer des dépenses supplémentaires. Enfin, d'autres « actions » relèvent davantage d'un suivi, voire de mesures normalement attendues dans un service de cette importance que d'actions visant la recherche d'économie.

Les actions les plus significatives portent sur la lutte contre l'absentéisme (dont notamment une étude sur la fin de la subrogation et une prime de présentéisme) et la réduction des temps morts (décloisonnement des antennes au niveau des plannings, délais de prévenance en cas d'absence des usagers, ...).

Enfin, cet ensemble de mesures n'est pas mis en équation dans un budget cible en équilibre, au terme de la déclinaison du plan.

3 - Un audit complémentaire s'attachera à vérifier la capacité de l'ABRAPA à assurer un équilibre financier durable

Fort des enseignements des études mentionnées ci-dessus, et sur la base des précisions attendues de l'ABRAPA à échéance de la fin de l'année 2011 (chiffrage des économies, budget cible équilibré), un audit complémentaires sera réalisé par le Département en 2012. Il devra permettre de garantir la faisabilité et la fiabilité du plan d'action et de vérifier la capacité de l'ABRAPA à assurer un équilibre financier durable en contrepartie de l'effort consenti par le Département.

4 – Une convention formalisant l'aide départementale en contrepartie des engagements de l'association

Les modalités de mise en œuvre sont formalisées dans la convention jointe en annexe.

La subvention de 794 769 € serait versée en trois parts :

- 453 000 € à la signature de la convention
- le versement de la seconde part en 2012, à hauteur de 170 000 € est conditionné par la présentation par l'ABRAPA avant le 31 décembre 2011 du chiffrage des actions principales garantissant le retour à l'équilibre, par une bonne coopération à l'audit diligenté par le Département et par l'acceptation de ses préconisations
- le solde à hauteur de 171 769 € sera versé en 2013, sur la base du respect des recommandations de l'audit, du plan d'actions et de ses résultats.

La progression annuelle du tarif horaire est limitée à 1,20 % de 2012 à 2014, sauf mesures législatives ou réglementaires majeures entraînant des surcoûts significatifs. A partir de 2015, le tarif sera actualisé selon les taux de progression définis pour l'ensemble des établissements sociaux et médico-sociaux.

Enfin, l'ABRAPA apportera sa contribution à la politique d'insertion et d'emploi du Conseil Général par l'accueil de bénéficiaires du RSA. Une convention spécifique en précisera les modalités de mise en œuvre.

Code de l'enveloppe budgétaire	Imputation M 52	Crédits prévus sur l'enveloppe (BP, DM, reports)	Crédits disponibles (non engagés)	Crédits proposés
31919	65-6574-53	915 000,00 €	818 083,00 €	453 000,00 €

Je vous demande de bien vouloir adopter le projet de délibération suivant :

Sur proposition de la commission des solidarités et en accord avec la commission des finances et des affaires générales, le Conseil Général décide d'attribuer à l'ABRAPA une subvention d'un montant de 764 769 €.

Il approuve par ailleurs la convention de financement définissant les modalités de versement de cette subvention, et autorise le Président du Conseil Général à signer cette convention au nom du Département.

Strasbourg, le 30/09/11

Le Président,



Guy-Dominique KENNEL