

Rapport d'orientation Budgétaire 2026

AVANT PROPOS

L'article 11 de la Loi du 06 février 1996 précise que les CCAS doivent comme toute collectivité organiser un débat d'orientations budgétaires dans un délai de deux mois précédent l'examen du budget, celui-ci devant être approuvé avant le 15 avril.

L'article 107 de la Loi n°2015-991 du 07 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « Notre », publiée au journal officiel du 08 août 2015 a renforcé l'information des administrateurs.

Le débat s'effectue sur la base d'un rapport élaboré par le Président du CCAS (ROB) qui décline notamment les orientations budgétaires. C'est l'objet de ce document pour l'exercice 2026.

SOMMAIRE

I - ÉLÉMENTS DE CONTEXTE.....	4-6
1/ Contexte national.....	4
2/ Une population vieillissante et un hôpital en crise	4
3/ Un système à bout de course	5
4/ Des difficultés RH structurelles.....	5
II - SITUATION FINANCIÈRES DE L'ÉTABLISSEMENT	6-10
1/ Tendances globales.....	6
2/ Détail par budget	7-9
2-1 Le budget principal.....	7
2-2 Les résidences autonomie	7
2-3 Le service autonomie	8
2-4 Les EHPAD.....	8
3/ Tableaux de synthèse	9
III - PROJECTION À COURT ET MOYEN TERME.....	10-24
1/ Hypothèses en termes de dépenses (hors masse salariale).....	11
2/ Hypothèses en termes de masse salariale.....	12-13
2-1 Le budget principal.....	13
2-2 Les résidences autonomie	13
2-3 Le service autonomie	13
2-4 Les EHPAD.....	13
3/ Hypothèses en termes d'activité et de recettes.....	14-16
3-1 Le budget principal.....	14
3-2 Les résidences autonomie	15
3-3 Le service autonomie	15
3-4 Les EHPAD.....	15
4/ Tableaux de synthèse	17
5/ Perspectives et hypothèses à moyen terme.....	18-24
5-1 La masse salariale	19-22
i/ La gestion des effectifs	19
ii/ L'absentéisme	19
iii/ La politique de remplacement.....	21
5-2 Les recettes.....	22-24
i/ Le tarif différencié en EHPAD	22
ii/ La situation du service aide à domicile.....	23
Annexes	25

I-ELEMENTS DE CONTEXTE

1/ LE CONTEXTE NATIONAL

Le contexte international et politique reste très complexe. Comme ces dernières années, il pèse fortement en créant beaucoup d'incertitudes. Aux tensions internationales s'ajoute une instabilité politique inédite et durable. Depuis les élections législatives de 2024, les gouvernements se succèdent sans majorité stable à l'assemblée. Le vote du budget de l'État est un sujet central qui cristallise les désaccords. Sa validation chaotique réduit drastiquement la capacité de projection et vient sempiternellement réinterroger les équilibres. La crise actuelle conduit également à une absence de réformes structurelles ce qui est extrêmement préjudiciable pour le secteur médico-social.

Enfin, il convient de noter les tensions sociétales croissantes. Les français sont aujourd'hui traversés par des sentiments qui mêlent la peur, la colère, la confusion, la tristesse et l'impuissance. S'amalgament, sans logique ni hiérarchie, des questions structurelles, conjoncturelles événementielles et personnelles. Cet enchevêtrement supprime de nombreux repères avec des conséquences évidentes sur les salariés et les usagers. Il génère de l'absentéisme, de l'agressivité et une difficulté pour certains à conserver le sens du service public.

2/ UNE POPULATION VEILLISSANTE ET UN HOPITAL EN CRISE

En tant qu'acteurs publics médico-sociaux, les CCAS sont le réceptacle de certaines évolutions sociétales. Dans ce cadre, la plus prégnante actuellement reste le vieillissement de la population. La part des plus de 65 ans en France ne cesse d'augmenter. On estime qu'en 2040 plus de 26,5% de la population aura cet âge contre 21% aujourd'hui. Ce vieillissement s'accompagne d'un besoin d'accompagnement croissant. Il est estimé à 4,4 ans pour les femmes et 2,9 ans pour les hommes¹.

On évalue aujourd'hui le nombre de places en EHPAD en France autour de 611.000². En dix ans, ce chiffre a augmenté quatre fois moins vite que celui des d'allocataires de l'APA³. Dans un nombre majoritaire de territoires, cette offre est jugée comme insuffisante⁴. D'ici 2030, il faudrait créer, selon la SYNERPA, 108 000 places supplémentaires (319 000 d'ici 2050). S'ajoute à cela une incapacité partielle et croissante à répondre à toutes les demandes à domicile du fait des financements insuffisants et des pénuries de personnel.

Autre élément de contexte prégnant, la situation de l'hôpital. Entre 2013 et 2023, le nombre de lits d'hospitalisation complète y a baissé de 10,5%⁵. Cette chute est encore plus significative en psychiatrie où les places se sont réduites de 11,3%. A ces fermetures administratives s'ajoutent sur les CHS des fermetures imposées très nombreuses. Ainsi, au 31 décembre 2022, près de 60% des

¹ Si l'espérance de vie des femmes dépasse de près de six ans celle des hommes, elle se réduit à 4,4 ans sans limitation sévère dans les activités quotidiennes (source INSEE).

² Dernier comptage officiel réalisé par la DRESS en 2019. Dans son étude annuelle le SYNERPA (Syndicat national des établissements, résidences et services d'aide à domicile privés pour personnes âgées) évalue pour sa part le nombre de lits ouverts en 2024 à 595.000.

³ 2,5% contre 9,7% (source DRESS 2022).

⁴ Moins d'une place pour 10 personnes âgées au global (source SYNERPA 2024).

⁵ Source DRESS 2023.

établissements avaient des lits fermés faute de personnel, un sur trois en gelant même plus de 20%⁶. Dans une étude menée à la même période, seuls 2% des établissements répondant décrivaient un délai d'accès aux structures médico-sociales inférieur ou égal à un mois. La majorité des structures (62%) déplorait plusieurs années d'attente. Or, les études récentes montrent une dégradation significative de la santé mentale de la population française⁷. Le développement de l'éco-anxiété⁸ tout comme les effets délétères des confinements de 2020 en sont les premières causes.

3/ UN SYSTÈME A BOUT DE COURSE

L'ensemble des dispositifs d'aide aux personnes âgées est aujourd'hui en crise. Se conjuguent ici des problèmes d'offres, de demandes, de financements et de main d'œuvre.

À domicile tout d'abord, où la réforme du service autonomie ne change rien à l'équation ne répondant pas structurellement aux difficultés récurrentes du secteur. Celles-ci ont été rappelées en 2024 par l'inspection générale des affaires sociales qui parlait alors dans son rapport « *d'une situation de grande tension pouvant conduire à maintenir des personnes chez elles dans des conditions dégradées* ». Elle évoquait « *le sous-financement structurel des opérateurs et la pénurie de personnel dans le secteur ne permettant plus de mettre en place les plans d'aide définis* »⁹.

En EHPAD, la situation est tout aussi critique et a été dénoncée dans de très nombreux rapports. Le dernier en date, celui du Sénat en 2024 nous apprenait que 66% des EHPAD étaient en déficit en 2023 et que ce chiffre était encore plus élevé dans le secteur public où il dépassait les 80%. Il pointait la hausse des dépenses, le mode de financement, le niveau insuffisant d'aides publiques, les difficultés de recrutement et le niveau d'absentéisme. Il recommandait de revoir le modèle de tarification et de financement, de renforcer les moyens octroyés, de développer l'attractivité des métiers et de fixer un objectif de taux d'encadrement de huit équivalents temps plein (dont six soignants) pour dix résidents d'ici dix ans¹⁰.

4/ DES DIFFICULTÉS RH STRUCTURELLES

Le secteur est confronté à une crise majeure en termes de ressources humaines qui porte sur le recrutement et l'absentéisme

En réalité, les métiers du soin sont en crise depuis plusieurs années sans que les mesures nouvelles (Ségur de la santé notamment) n'aient inversé la tendance. Globalement, on repère un nombre de personnes diplômées en baisse¹¹ et un taux d'abandon des études en hausse¹². Tous modes

⁶ Source Fédération hospitalière de France.

⁷ Les études jusqu'ici indiquaient que les troubles psychiatriques touchaient plus ou moins un français sur cinq au cours de sa vie.

⁸ Détresse psychologique provoquée par les menaces environnementales qui pèsent sur notre planète et au un sentiment d'impuissance face à ces problématiques.

⁹ Pour l'UNCCAS, il manque 65.000 aides à domicile aujourd'hui.

¹⁰ Le rapport reprend ici les propositions de la défenseure des droits dans un rapport de 2022. Ce taux est aujourd'hui de 6,6 (source DRESS).

¹¹ Entre 2014 et 2022 il s'est tassé de 7,6% chez les infirmiers et de 29,1% chez les aides-soignants (DRESS).

¹² De moins de 4% en 2014, il est passé à 14% chez les infirmiers et à 10% chez les aides-soignants (DRESS).

d'exercices confondus, la France comptabilise en moyenne 311 aides-soignants et infirmiers pour 10.000 habitants¹³ quand la moyenne en Europe de l'Ouest est de 407¹⁴.

Si elle touche les EHPAD, cette tendance est encore plus forte au niveau de l'aide à domicile. Comme le note l'IGAS, « *nous sommes ici face à un problème RH majeur* ». France Stratégie¹⁵ classe d'ailleurs ce métier comme « *l'un des moins favorisés dans l'ensemble des familles professionnelles* ». Les salaires, les contraintes, les conditions d'emplois mais également l'image sont ici évoqués.

Le taux d'absentéisme dans les ESMS est également plus important que dans la plupart des autres secteurs. On apprend dans une étude de 2024 de la CNSA qu'il a atteint les 13% en 2022 pour redescendre légèrement depuis. L'étude constate des variations importantes selon le type de structure et la région. Dans le même temps, le taux de vacance¹⁶ sur les postes ouverts a plus que doublé entre 2017 et 2024 passant de 2,1% à 4,5%¹⁷. Comme le note l'étude, cette donnée indique « *un temps de recrutement qui confrontent les ESMS à des risques de prise en charge dégradée ou les incitent à recourir à l'intérim dans l'attente d'un recrutement.* » Il convient enfin d'ajouter l'évolution réglementaire concernant les temps partiels thérapeutiques dont les effets sont très significatifs au sein des services avec une multiplication des situations.

II-LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ÉTABLISSEMENT À DATE

1/ TENDANCES GLOBALES

Même si l'exercice comptable n'est pas encore achevé, il se dessine déjà clairement certaines tendances. Ainsi, à date et à l'exception des EHPAD, l'établissement présente une exécution budgétaire satisfaisante qui s'inscrit dans la continuité des années précédentes. Cette réalité est permise par une gestion quotidienne scrupuleuse et par divers choix politiques.

À cet égard, il est important de rappeler qu'en 2020, la ville avait décidé de verser une aide exceptionnelle au CCAS d'une valeur de 450K€ pour couvrir les surcoûts et les pertes de recettes liées à la pandémie et au confinement qui l'accompagnait. Si l'État a, au final, financé l'ensemble, la municipalité a choisi de maintenir cette somme en fixant comme objectif à l'administration d'utiliser les excédents qu'elle permettait pour garantir, jusqu'à fin 2022, un résultat cumulé positif sur l'ensemble des budgets concernés par la subvention d'équilibre. Il s'avère qu'aujourd'hui encore, cette somme permet de dégager des excédents et a contribué à la stabilisation de la subvention d'équilibre à hauteur de 4.150K€. Ainsi, une fois cette dernière dispatchée¹⁸ et l'excédent cumulé réintégré, le budget principal 2025 devrait présenter un résultat compris entre +180K€ et +380K€.

¹³ Étude parue dans la revue «The Lancet» en mai 2022 (224 aides-soignants, 87 infirmiers).

¹⁴ Norvège et Suède dépassent les 680.

¹⁵ Institution autonome placée auprès du Premier ministre qui contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions.

¹⁶ Taux d'emplois vacants au 31 décembre.

¹⁷ Une étude menée en 2022 par pôle emploi indiquait que 80 % des EHPAD avaient des vacances de postes récurrentes et un taux de renouvellement du personnel très élevé. En 2018, la Drees notait pour sa part que 63 % des EHPAD avaient des postes non pourvus depuis plus de six mois.

¹⁸ Pour garantir l'équilibre des budgets qui en dépendent : Hébergement, aide à domicile, Corolle.

Dans le même temps, les services paramédicaux (SSIAD et ESAD) devraient générer un excédent qui devrait se situer entre 25K€ et 50K€, résultat qu'il conviendra d'ajouter aux excédents passés et qui se situaient au 31 décembre 2024 à 588 K€.

Pour ce qui est des EHPAD, la situation se dégrade moins fortement qu'attendue. En effet, les crédits non reconductibles sont plus importants que l'an dernier. Ils passent au global de 397K€ à 846K€¹⁹. On s'achemine donc vers un déficit annuel d'environ 160K€, soit moins que ce qui était prévu dans l'EPRD. Sur le fond néanmoins, les dépenses ont encore été supérieures à ce qui était prévu, en particulier au niveau de la masse salariale. C'est principalement lié ici à la hausse du niveau de dépendance, aux difficultés de recrutement²⁰ et à l'absentéisme. En outre, le bilan est conditionné par les choix précédemment faits. Pour mémoire, en 2023, compte tenu de la situation économique et des excédents présents sur les sections hébergement, il a été décidé de supprimer une large partie des financements communaux alloués aux EHPAD en prenant en compte l'idée légitime que l'activité de ces établissements n'a pas vocation à être financée par les villes qui les accueillent sur leur territoire.

2/ DETAIL PAR BUDGET

2-1/ Budget principal

La partie dépense du budget sera largement tenue. Ainsi, le chapitre 11 devrait être conforme. Concernant la masse salariale, elle devrait, au regard des évolutions intervenues et de certains choix de gestion être inférieure d'au moins 150K€ par rapport au prévisionnel. Sur le chapitre 65, au vu notamment du montant des secours attribués, on peut espérer une économie d'environ 25K€.

Ces bonnes nouvelles sont freinées par des recettes inférieures aux prévisions. Ainsi, on devrait s'acheminer vers une baisse de facturations des prestations de services d'environ 125K€. Celle-ci s'explique principalement par l'absence, faute d'agent présent, d'activité du service de dépannage à domicile et par une baisse du nombre de repas vendus. Le résultat prévisionnel du BP, une fois l'excédent réintroduit, devrait se situer entre +180K€ et +380K€.

2-2/ Les résidences autonomes

Le taux d'occupation moyen sur 2025 devrait se situer sur les deux établissements autour de 94%. Si cela représente une légère baisse de recettes de loyer comparée au BP (-10K€), ce manque à gagner est plus que compensé par la hausse de fréquentation des restaurants (+20 à 25K€ non budgétés). Si l'on ajoute à cela des dépenses de personnel inférieures d'environ 50K€, l'équilibre budgétaire pourra être garanti en intégrant une baisse de la subvention d'équilibre nécessaire par rapport aux projections (entre -30€ et -60K€).

Cette tendance plutôt favorable, et assez inattendue au regard de la situation post-covid, est permise par une évolution du profil des résidents. La Calamine et Ma Joie accueillent un nombre croissant de retraités plus jeunes, aux ressources faibles, à l'isolement social important et aux parcours de vie

¹⁹ Comme l'an passé, les crédits non reconductibles ont été connus début décembre. Ce mode de gestion est extrêmement inconfortable. Il rend la communication interne et vis-à-vis des familles très difficile à construire et génère forcément beaucoup d'incompréhension.

²⁰ Pour la première fois en cette fin d'année des postes pérennes ne sont pas pourvu et sont occupés par des remplaçants ponctuels ou des intérimaires.

chaotiques. En outre, beaucoup d'entre eux souffrent de troubles psychiatriques. Ce changement n'est pas sans conséquence. Il pose la nécessité de revoir le modèle et l'accompagnement qui y est fait. En effet, cette évolution génère :

- Des situations complexes avec une concentration forte de précarités ;
- Des équipes en difficulté pour répondre aux sollicitations ;
- Des besoins suffisamment évolutifs pour changer la nature du projet d'établissement ;
- Des incidents et des crises plus nombreuses entre résidents ou avec le personnel ;
- Une augmentation des impayés ;
- Une cohabitation forcée entre des personnes très âgées et d'autres plus jeunes avec des accompagnements et des projets de vie différents.

2-3/ Service autonomie

S'ils seront, à partir du 1^{er} janvier 2026, un seul et même service, l'aide et les soins à domicile continuent à relever de deux budgets distincts. Le premier reste financièrement subventionné par la ville. Son exécution est dans la continuité des années précédentes : baisse d'activité et en parallèle de la masse salariale. Du coup, le besoin pour équilibrer en termes de subvention d'équilibre devrait être en baisse de 35K€ à 70K€. S'il s'agit comptablement d'une bonne nouvelle, ça ne l'est pas en termes de service public. En quinze ans l'activité est passé de 92.000 à 30.000 heures sans que cette chute relève de choix de gestion ou de baisse de la demande. L'explication réside exclusivement dans la pyramide des âges et les difficultés de l'établissement à remplacer les personnes parties en retraite. Là où une petite centaine de professionnels intervenaient en 2010, ils ne sont plus aujourd'hui qu'une trentaine. Cette situation fait forcément peser un doute, à terme, sur le devenir de l'activité. Dès aujourd'hui, elle fragilise les fondements de l'organisation assise sur des effectifs plus nombreux²¹.

Le deuxième dont le financement repose exclusivement sur les dotations de l'ARS, se trouve dans une situation favorable. Doté déjà d'un très conséquent report d'excédent (588K€), les dépenses y sont globalement maîtrisées. La hausse des recettes grâce à l'augmentation du niveau de dépendance des usagers fait présager un prévisionnel excédentaire estimé entre 25 K€ et 50 K€.

2-4/ Les EHPAD

La situation financière des EHPAD reste inquiétante même si l'année est au final moins mauvaise qu'attendue. L'augmentation des crédits non reconductibles et une hausse un peu moins forte que prévue de la masse salariale expliquent cette tendance.

Reste qu'au global, les déficits perdurent et s'accroissent légèrement pour atteindre en cumulé environ 1.150K€. Comme nous l'indiquons depuis de nombreuses années, c'est avant tout l'insuffisance des dotations initiales et la crise majeure de l'emploi qui sont ici en cause. La limitation des moyens humains, outre qu'elle influe sur la qualité de service, favorise la pénibilité du travail et indirectement l'absentéisme. Elle rend également indispensable le remplacement de tout salarié absent. Or, depuis plusieurs années, du fait de la situation de l'emploi, l'appel à l'intérim est devenu

²¹ Une réorganisation a été mise en place en janvier 2025 avec comme conséquences pour les agents davantage de soirées, de week-ends et d'heures mises à disposition du service.

une solution courante. Au-delà du fait qu'il s'agit d'une réponse très imparfaite²², ce choix imposé a des conséquences financières délétères. En effet, recruter ainsi coûte en moyenne 2,5 fois plus cher. Aujourd'hui les trois EHPAD dépensent près d'un million par an quand il y a une dizaine d'années on était en dessous de 30K€.

S'ajoute à cela un niveau élevé et en augmentation de la dépendance des résidents. Ainsi, alors que le GMP moyen dans les EHPAD en France se situe à 716, il dépasse 850 sur les Charmilles et les Clématis. Outre la charge de travail supplémentaire que cela représente, cela pèse sur le taux d'occupation (les séjours sont plus courts) et sur les dépenses en matériels et fournitures médicales.

Enfin, il est important de noter que les déficits ne concernent pas la partie hébergement qui, au global des trois établissements, est excédentaire, mais exclusivement le soin et la dépendance réciproquement à la charge de l'ARS et du département.

Les crédits non reconductibles versés par l'ARS dont dépend en partie le résultat de l'année, sont connus depuis le 2 décembre. Ils prennent davantage en compte la situation des établissements et sont en forte augmentation. Ils permettent de limiter l'impact des déficits pressentis. Sur l'ensemble de l'ERRD, ces derniers ne devraient guère dépasser les 160K€. Dans le détail, l'État a compensé la sous dotation des Charmilles en leur attribuant 382K€ de plus que l'an passé. Dans le même temps, les Clématis percevront 178K€ de plus. Par contre, Corolle voit ses crédits réduire de 101K€.

En termes de résultats, L'EHPAD des Charmilles présenterait un léger déficit au vu des projections des dépenses d'intérim d'ici la fin de l'année, estimé entre 15K€ et 30K€. Les Clématis sont attendus en déficit d'environ 50K€. En l'absence de crédits non reconductibles, Corolle devrait sortir en déficit de 90K€.

3/ TABLEAUX DE SYNTHÈSE

Résultats prévisionnels 2025 par budget (projection moyenne à date) :

Résidence autonomie	Charges	Recettes
BP	2 320 168 €	2 320 168 €
Prévisionnel	2 276 750 €	2 246 250 €
Résultat prévisionnel 2025		- 30 000 €
Report excédent 2025		30 000 €
Report prévisionnel 2026		- €

Servie d'aide à domicile	Charges	Recettes
BP	1 535 620 €	1 535 620 €
Prévisionnel	1 457 810 €	1 342 810 €
Report excédent 2025		115 000 €
Report prévisionnel 2026		- €

²² Au quotidien cette succession de salariés aux compétences et aux motivations très diverses handicape l'efficacité des équipes en place qui doivent s'habituer constamment à de nouveaux professionnels sur des horaires souvent différents et négociés. Elle est aussi complexe pour les résidents pour lesquels cette présence permanente de nouvelles têtes est déstabilisante.

Budget principal	Charges	Recettes
BP	5 297 711 €	5 297 711 €
Prévisionnel	5 100 000 €	4 950 000 €
Report excédent 2025		399 000 €
Report prévisionnel 2026		249 000 €

SPM	Charges	Recettes
BP	1 656 000 €	1 650 304 €
Prévisionnel	1 656 780 €	1 697 300 €
Résultat prévisionnel 2025		40 520 €

EHPAD	Charges	Recettes
BP	10 442 387 €	10 149 414 €
Prévisionnel	11 139 454 €	10 978 189 €
Résultat prévisionnel 2025		- 161 265 €

Répartition prévisionnelle de la subvention ville en 2025 par service :

	BP 2025	Pré CA 2025	Ecart
BP	3 081 373 €	3 166 476 €	85 103 €
<i>AG</i>	<i>1 560 624 €</i>	<i>1 726 166 €</i>	<i>165 542 €</i>
<i>Finances</i>	<i>329 050 €</i>	<i>255 820 €</i>	<i>- 73 230 €</i>
<i>AMI QPV</i>	<i>- €</i>	<i>- €</i>	<i>- €</i>
<i>PQP</i>	<i>184 560 €</i>	<i>166 756 €</i>	<i>- 17 804 €</i>
<i>Pôle social</i>	<i>529 230 €</i>	<i>478 015 €</i>	<i>- 51 215 €</i>
<i>Portage de repas</i>	<i>26 274 €</i>	<i>86 208 €</i>	<i>59 934 €</i>
<i>Animation</i>	<i>253 665 €</i>	<i>229 699 €</i>	<i>- 23 966 €</i>
<i>Calypso</i>	<i>51 923 €</i>	<i>75 258 €</i>	<i>23 335 €</i>
<i>Chrysalide</i>	<i>60 449 €</i>	<i>70 759 €</i>	<i>10 310 €</i>
<i>Pension de famille</i>	<i>85 598 €</i>	<i>77 796 €</i>	<i>- 7 803 €</i>
Résidence autonomie	507 705 €	474 254 €	- 33 451 €
SAAD	330 325 €	263 673 €	- 66 652 €
SPM	- €	- €	- €
Clématis	- €	- €	- €
Charmilles	85 000 €	85 000 €	- €
Corolle	145 597 €	145 597 €	- €
TOTAL	4 150 000 €	4 135 000 €	- 15 000 €

III-PROJECTION À COURT ET MOYEN TERME

C'est la question des dépenses qui sera ici traitée en premier. Au contraire des recettes, elle sera prise en compte de façon globale et non par budget à l'exception de la masse salariale. Une fois les autres perspectives sur l'exercice à venir posées, nous essaierons de nous projeter au-delà de 2026 sur des éléments qui risquent d'avoir une influence majeure sur l'avenir financier de l'établissement.

1/ HYPOTHESES EN TERMES DE DEPENSES (HORS MASSE SALARIALE)

Il s'agit ici de ne présenter que les évolutions les plus significatives sur 2026. Sur les autres dépenses, il est prévu, à ce stade, une reconduction des crédits inscrits au BP 2025 parfois ajustés, à la baisse, au regard du réel constaté au cours de l'exercice actuel. N'apparaissent pas également les hausses compensées par les augmentations de tarifs votées en novembre, à l'image des loyers ou des repas en résidences autonomie.

Il convient pour commencer de rappeler que plus de 95% des dépenses du CCAS, tous budgets confondus, sont regroupées en huit items :

- Fluides ;
- Loyers ;
- Assurances ;
- Achat de repas ;
- Frais de maintenance ;
- Masse salariale ;
- Refacturation des prestations réalisées la Ville et la DSI ;
- Amortissements.

Sur ceux-ci, notons au niveau des fluides et plus spécifiquement de l'électricité, la mise en place d'un nouveau marché de fourniture au 1^{er} janvier 2026. Négocié par le Syndicat Départemental d'Énergie de la Savoie, il devrait entraîner une baisse du prix d'achat estimée entre 15 % et 25 %. Dans le détail, cela pourrait donner par rapport aux BP 2025 :

- Budget principal : entre -1K€ et -2K€ ;
- Résidences autonomie : entre -11K€ et -15K€ ;
- EHPAD : entre -21K€ et -28K€.

Concernant les loyers, si la hausse appliquée par Cristal habitat est pleinement intégrée dans les nouveaux tarifs votés, il convient de prendre en compte le déménagement de la future pension de famille sur Mérande. Aujourd'hui, le loyer du Cairn est de 33K€. Celui du nouveau bâtiment sera de 104K€. Au regard de la date de livraison (avril), on peut estimer la charge sur 2026 à 78K€. Le surcoût pour le CCAS sera donc au minimum de 53K.

Au niveau des assurances, il est prévue une baisse sur celle qui couvre l'absentéisme des agents. Le Centre de Gestion a lancé une nouvelle procédure de mise en concurrence pour la couverture de ce risque. L'effet groupe a bénéficié au CCAS puisqu'à compter de 2026 le taux de cotisation va passer de 5,08% à 3,31 %. Celui-ci est garanti pour deux ans soit jusqu'en 2027. Il permet en outre une meilleure couverture et donc, à termes, des recettes en hausse au niveau de l'indemnisation. Dans le détail, cela donne :

- Budget principal : -42K€ ;
- Résidences autonomie : -13K€ ;
- Budget aide à domicile : -14K€ ;
- Budgets paramédicaux : -16K€ ;
- EHPAD : entre -51K.

Concernant la restauration, le marché en EHPAD arrive à son terme début mars 2026. Un appel d'offre a été lancé en automne. Les propositions reçues sont en cours d'analyse. Une lecture succincte des bordereaux de prix des candidats permet néanmoins déjà d'identifier une forte hausse des tarifs. Nous l'estimons, entre 25% et 30 % du prix actuel. Cela représentera une charge nouvelle comprise entre 210K€ et 250K€ sur l'ensemble de l'EPRD.

Au titre des autres dépenses nouvelles identifiées sur 2026 notons :

- La réalisation d'un audit organisationnel²³ sur les EHPAD dont le coût est estimé à 15 K€ ;
- Les frais de déménagement de la pension de famille dont le chiffrage est en cours (entre 25K€ et 35 K€) ;
- Les frais liés à la restitution auprès de Cristal Habitat du bâtiment accueillant actuellement la pension de famille Le Cairn²⁴ (entre 7K€ et 10 K€).

A propos de la dette, le CCAS a un seul prêt en cours qui concerne les Clématis. Celui-ci a été consenti par la Caisse des Dépôts et Consignations sur les fonds de la Caisse Nationale de Retraite des Agents des Collectivités Locales en 2010 pour la construction de l'EHPAD des Clématis. Il est à noter que ce prêt est garanti par la Mairie de Chambéry avec les caractéristiques suivantes :

- Montant emprunté : 731 000 € ;
- Durée : 25 ans ;
- Échéance annuelle : 29 240 €.

Au 31 décembre 2025 le montant des annuités remboursées sera de 409 360 €, le capital restant dû s'élèvera donc à 321 640 €. Il convient d'indiquer que le CCAS joue ici un rôle de « boîte à lettre » puisque Cristal Habitat rembourse chaque année les sommes déboursées.

En outre, on note deux avances remboursables du Conseil Départemental. La première concerne les Clématis :

- Montant avancé : 127 500€ ;
- Durée : 15 ans ;
- Échéance annuelle : 8 500€ ;
- Reste à rembourser : 8 500 €.

La deuxième a trait aux Charmilles :

- Montant avancé : 114 000€ ;
- Durée : 15 ans ;
- Échéance annuelle : 7 600€ ;
- Reste à rembourser : 45 600 €.

2/ HYPOTHESES EN TERMES DE MASSE SALARIALE

Les masses salariales 2026 sont prévues en baisse sur tous les budgets concernés par la subvention d'équilibre (BP, hébergement, SAAD). Elles sont évaluées en hausse ailleurs (services paramédicaux et EHPAD) où il est tenu compte de la hausse de la CNRACL (+3 points) et de la GVT. Au total, le budget

²³ L'objectif ici est d'avoir un regard extérieur sur la gestion et l'organisation des remplacements et de repérer si des marges existent permettant de réaliser, à service constant, des économies.

²⁴ Le CCAS doit rendre les locaux nus, le matériel entreposé depuis des années dans les sous-sols de la résidence devra donc être évacué.

primitif devrait proposer une baisse des dépenses de personnel, tous services confondus, de près de 260K€.

2-1/ Budget principal

Malgré la hausse de la CNRACL, à l'image de 2024 et 2025, la masse salariale du budget principal est pressentie en baisse pour l'année à venir. De BP à BP, on estime l'économie autour de 217K€, soit une contraction de près de 6%. Ce chiffre est permis par :

- Une réduction des situations particulières ;
- Le non remplacement de certains départs en retraite ;
- Le report de certains recrutements ;
- L'effectivité sur l'année complète des réorganisations conduites en 2025 (administration, générale, service technique, pôle social).

2-2/ Les résidences autonomies

Comme le budget principal, la masse salariale des résidences autonomies est prévue d'être en baisse. L'évolution est là encore assez significative avec une contraction envisagée autour de 6% (environ 70K€). L'administration a fait le choix de geler sur chaque établissement un poste dont le titulaire est partant et de réorganiser l'activité en augmentant légèrement les dépenses de remplacements. Si l'expérience est concluante, la situation sera confirmée sur le tableau des emplois 2026.

2-3/ Le service autonomie

Les deux services qui ne relèveront pas en 2026 du même budget présentent des réalités différentes. L'aide à domicile devrait encore connaître une baisse de ses dépenses de personnel. Faute d'une quelconque embellie sur le marché de l'emploi, un recrutement n'est pas budgété sur chaque départ prévu. Il en ressort une baisse estimée à 80K€ (environ 6%).

Le SSIAD pour sa part est en augmentation environ 88K€ (6%) en raison notamment d'un congé maternité d'une aide-soignante et d'un accident de travail également d'une aide-soignante. Afin de garantir une continuité de service, des crédits sont prévus pour 53 K€. Il est également anticipé la hausse de la CNRACL pour 12 K€.

2-4/ Les EHPAD

Les dépenses de Corolle sont en légères augmentation par rapport à 2025, +1,32%, notamment en raison de la hausse de la CNRACL (+6.7K€).

Pour l'EHPAD des Charmilles, la masse salariale devrait être en augmentation de +0,85 % soit +25K€ en raison de la GVT mais également la prise en compte de la situation administrative de certains agents qui doivent être remplacés au vu de l'activité.

Aux Clématis, la masse salariale devrait être en très légère diminution -0,59 % en raison notamment d'un départ en retraite d'un agent survenu en 2025 qui était en arrêt et donc remplacé. Le détail sur les effectifs du CCAS se trouve en annexe 1.

3/ HYPOTHESES EN TERMES D'ACTIVITE ET DE RECETTES

3-1/ Budget principal

Si une bonne partie des services relevant du budget principal sont des centres de coûts venant exclusivement en support des activités opérationnelles, certains génèrent néanmoins des recettes. C'est le cas des repas, de l'animation, des résidences sociales ou du projet QPV.

Concernant le portage de repas, depuis plusieurs années, l'activité s'érode. En 2025, on devrait avoisiner les 26.600 repas livrés. Pour l'année 2026, le budget sera construit sur cette base pour environ 350K€ de recettes. Au regard des coûts de production, l'activité pour s'équilibrer devra encore intégrer une part de subvention ville (30K€).

Si en 2025, le CCAS a souhaité relancer les travaux à domicile, force est de constater que les recettes estimées ne sont pas aujourd'hui à la hauteur du coût de fonctionnement du service²⁵. En conséquence, il est décidé d'arrêter l'activité et de ne pas remplacer l'agent qui y œuvrait, parti en retraite.

Pour le service animation, les recettes 2026 sont estimées à 46K€, dont 4K€ pour le Dynamobile. Grâce à un départ en retraite courant 25 et non remplacé, la subvention d'équilibre s'établit néanmoins en baisse passant de 253K€ à 213K€. Il convient de noter que d'autres décisions pourraient intervenir et venir encore, dans les prochains mois, réduire la participation de la ville sur cette activité.

Concernant les pensions de famille, le taux d'occupation proposé reste à 97 %. Les deux établissements continueront de nécessiter, pour s'équilibrer, un financement communal. Pour Calypso, il se situera autour de 63K€. Pour le Cairn, le transfert au sein des nouveaux locaux permettra d'obtenir une augmentation des recettes en raison d'une capacité d'accueil supérieure (25 contre 21 places aujourd'hui). Si la livraison intervient début avril, celles-ci seraient potentiellement de 41K€ (25 K€ résidents, 16 K€ État) venant partiellement combler la hausse du loyer (+53K€). La subvention d'équilibre passerait néanmoins de 86K€ en 2025 à 121K€ en 2026.

Pour Chrysalide le taux d'occupation est proposé à 95% avec des recettes prévues en hausse de 3K€. Il convient de noter qu'il est probable que durant l'année le CCAS bénéficiera du versement de la dévolution de l'actif de la fondation Maison de la Providence dont le montant s'établit à 123K€. Pouvoir bénéficier de cette somme garantit un service financièrement équilibré sans intervention de la ville pendant deux ans, temps nécessaire pour mener les discussions avec l'État et le département et trouver les moyens d'un équilibre financier sans aide de la commune.

Enfin, concernant le projet d'accompagnement au vieillissement dans les quartiers prioritaires de la ville, le soutien de la CNSA sur l'année 2026 est, conformément à la convention signée, en baisse de 74K€. S'il s'agit d'une diminution de recettes pour le budget principal, il convient de rappeler que l'opération est équilibrée sur l'ensemble de l'expérimentation et que le CCAS a perçu en 2025 des sommes qu'il n'a pas dépensées.

²⁵ Plusieurs éléments expliquent cette situation : la mobilisation de l'agent sur des structures du CCAS en raison d'urgences, les demandes des bénéficiaires qui n'ont pas été suffisantes, l'absentéisme de l'agent qui a freiné le développement en supprimant l'offre sur des périodes longues.

3-2/ Les résidences autonomies

En référence à cette année, le taux d'occupation proposé en résidences autonomie est de 94,5% pour la Calamine et à 93% pour Ma Joie. Nous sommes ici sur un prévisionnel de recettes issues de la facturation hébergement en progrès d'environ 5K€. Pour ce qui concerne la restauration, au regard de l'évolution de la fréquentation et du tarif, il est prévu une hausse de 25K€. Enfin, comme chaque année le forfait autonomie vient compléter les recettes à hauteur de 46K€. La subvention d'équilibre est estimée à 469 K€ contre 507 K€ en 2025, soit une baisse de 7,53%.

3-3/ Le service autonomie

Deux-mil vingt-six marque la mutualisation des SAD et SSIAD au sein d'un même service. Cette nouvelle entité ne prévoit pas, à ce stade de fusion budgétaire²⁶. Il convient donc de traiter les deux de façon distinctes.

Pour l'aide à domicile, comme nous l'avons vu, la baisse d'activité a perduré en 2025. L'objectif fixé pour l'année à venir tient compte de cette tendance pour atteindre 32 000 heures. Il convient de rappeler que cette réduction de service a un impact sur la dotation versée par le département compte tenu des régularisations annuelles²⁷. Les dotations prévisionnelles inscrites en 2026 sont donc évaluées à la baisse (-118K€). A l'inverse, les recettes provenant des usagers sont prévues à la hausse (306K€ contre 290K€). Cet écart s'explique par l'augmentation des tarifs appliqués directement aux usagers mais également par la prise en compte d'une évolution très sensible du recours aux heures dites sans prises en charge. Au vu de ces éléments et des charges la subvention d'équilibre s'établirait en 2026 à 450 K€.

Concernant les budgets paramédicaux, il convient de se rappeler que, depuis trois ans, l'ARS applique de nouvelles règles en matière de financement des places de soins à domicile. Elles reposent sur une part socle représentant les frais de structure et sur une part variable qui tient compte des caractéristiques des usagers servis et des interventions réalisées. Cette formule a pour objectif d'inviter les services à prendre des personnes plus dépendantes. Ces mesures ont tout d'abord été défavorables au service. Entre 2023 et 2024, il a perdu environ 22K€ de dotations. La révision de l'organisation mise en place pour intégrer ces nouvelles contraintes a permis de percevoir près de 25K€ de plus en 2025. À ce stade, nous anticipons le maintien des moyens à disposition et partons donc sur des recettes juste revalorisées du taux de reconduction pratiqué en 2025 (+0,82%). Il est proposé de même pour l'ESAD.

3-4/ Les EHPAD

Le nouveau CPOM, signé début 2025, a acté les différents taux d'occupation pour les EHPAD et ce pour la période 2025-2029 :

- Hébergement permanent : Charmilles : 98%, Clématis : 97% ;
- Hébergement temporaire : Charmilles, Clématis, Corolle : 80%.

²⁶ La question se posera lors de la négociation du futur CPOM pour l'année 2027

²⁷ Elles interviennent en comparant l'activité déclarée et réalisée. Lorsque cette dernière est inférieure aux projections, le Conseil Départemental vient régulariser le montant de sa dotation en année N+2. Ainsi pour 2026, la baisse d'activité de 2024 générera une diminution de la dotation d'environ 60K€.

Concernant les tarifs, afin de garder la main dans l'optique de la mise en place d'un tarif différencié²⁸, il est prévu, à ce stade, de ne pas augmenter.

Pour les dotations soins et dépendance, nous partons sur une augmentation de 1,2% aux Charmilles et de 1,8% aux Clématis (prise en compte ici de la nouvelle coupe Pathos). Bien que les recettes soient en hausses, elles ne sont pas suffisantes pour couvrir les charges (cf. chapitre suivant).

Considérant les évolutions en termes de masse salariale et de restauration, et sans intégrer à ce stade de crédits non reconductibles ou de recettes nouvelles issues de la mise en place en cours d'année d'un tarif différencié, il est prévu un déficit d'environ 375K€ pour l'EHPAD des Charmilles et de 273 K€ pour l'EHPAD des Clématis.

Concernant Corolle, l'activité de l'accueil de jour a été fixée à 80%. Cela permet d'estimer les recettes en provenance des bénéficiaires mais également des autorités de financement entre 275K€ et 280K€. Pour rappel la ville soutient ce service à hauteur de 55K€ et ce conformément aux engagements pris auprès de l'ARS. Ce dernier montant correspond à 0,10 ETP de la directrice et à 1 ETP d'aide-soignant.

Pour l'hébergement temporaire, avec une activité établie à 80%, les recettes « produits des services » devraient être d'environ 617K€, auquel il convient d'ajouter le soutien de la ville pour un montant de 90K€, qui correspond à 0,5 ETP d'agent administratif, 0,5 ETP de direction et 0,5 ETP d'aide-soignant. Pour Corolle, il est prévu un déficit en 2026 d'environ 112K€ hors intégration d'éventuels CNR.

Au total de l'EPRD, on prévoit donc un déficit annuel autour de 760K€. Il est indispensable de noter que ce chiffre n'intègre pas les crédits non reconductibles. S'ils venaient à atteindre le niveau de cette année (846K€), la tendance serait toute autre avec un excédent prévisionnel de 86K€. Encore une fois, cette analyse montre la fragilité et l'incertitude du système de financement actuel où le niveau d'une partie des recettes n'est connu que quelques jours avant la fin de l'exercice et ceci sans aucune indication préalable sur les sommes réellement concernées²⁹.

²⁸ Cf. la partie consacrée à ce sujet dans la cinquième partie de ce chapitre.

²⁹ À la différence des autres recettes qui sont suivies sur le temps ou dont le niveau est connu en début d'exercice.

4/ TABLEAUX DE SYNTHÈSE

Évolution prévisionnelle des dépenses 2026 par budget :

	Dépenses BP 2025	Dépenses BP 2026	Ecart
BP	5 297 711 €	5 133 449 €	- 164 262 €
<i>AG</i>	<i>2 157 330 €</i>	<i>2 091 197 €</i>	<i>- 66 133 €</i>
<i>Finances</i>	<i>329 050 €</i>	<i>325 452 €</i>	<i>- 3 598 €</i>
<i>AMI QPV</i>	<i>60 000 €</i>	<i>98 350 €</i>	<i>38 350 €</i>
<i>PQP</i>	<i>184 560 €</i>	<i>205 660 €</i>	<i>21 100 €</i>
<i>Pôle social</i>	<i>657 795 €</i>	<i>511 610 €</i>	<i>- 146 185 €</i>
<i>Portage de repas</i>	<i>463 275 €</i>	<i>395 025 €</i>	<i>- 68 250 €</i>
<i>Animation</i>	<i>299 265 €</i>	<i>262 279 €</i>	<i>- 36 986 €</i>
<i>Calypso</i>	<i>370 960 €</i>	<i>385 924 €</i>	<i>14 964 €</i>
<i>Chrysalide</i>	<i>409 765 €</i>	<i>417 610 €</i>	<i>7 845 €</i>
<i>Pension de famille</i>	<i>365 711 €</i>	<i>440 342 €</i>	<i>74 631 €</i>
Résidence autonomie	2 320 168 €	2 230 591 €	- 89 577 €
SAAD	1 535 620 €	1 436 090 €	- 99 530 €
SPM	1 656 000 €	1 726 766 €	70 766 €
Clématis	4 781 657 €	5 038 500 €	256 843 €
Charmilles	4 532 035 €	4 869 100 €	337 065 €
Corolle	1 128 695 €	1 162 250 €	33 555 €

Évolution prévisionnelle des recettes 2026 par budget :

	Recettes 2025	Recettes 2026	Ecart
BP	5 297 711 €	4 780 841 €	- 516 870 €
<i>AG</i>	<i>2 094 330 €</i>	<i>1 738 589 €</i>	<i>- 355 741 €</i>
<i>Finances</i>	<i>329 050 €</i>	<i>325 452 €</i>	<i>- 3 598 €</i>
<i>AMI QPV</i>	<i>123 000 €</i>	<i>98 350 €</i>	<i>- 24 650 €</i>
<i>PQP</i>	<i>184 560 €</i>	<i>205 660 €</i>	<i>21 100 €</i>
<i>Pôle social</i>	<i>657 795 €</i>	<i>511 610 €</i>	<i>- 146 185 €</i>
<i>Portage de repas</i>	<i>463 275 €</i>	<i>395 025 €</i>	<i>- 68 250 €</i>
<i>Animation</i>	<i>299 265 €</i>	<i>262 279 €</i>	<i>- 36 986 €</i>
<i>Calypso</i>	<i>370 960 €</i>	<i>385 924 €</i>	<i>14 964 €</i>
<i>Chrysalide</i>	<i>409 765 €</i>	<i>417 610 €</i>	<i>7 845 €</i>
<i>Pension de famille</i>	<i>365 711 €</i>	<i>440 342 €</i>	<i>74 631 €</i>
Résidence autonomie	2 320 168 €	2 230 591 €	- 89 577 €
SAAD	1 535 620 €	1 436 090 €	- 99 530 €
SPM	1 650 304 €	1 705 598 €	55 294 €
Clématis	4 659 264 €	4 765 800 €	106 536 €
Charmilles	4 443 583 €	4 495 000 €	51 417 €
Corolle	1 046 567 €	1 050 150 €	3 583 €

Répartition prévisionnelle de la subvention ville en 2026 par service :

	BP 2025	BP 2026	Ecart
BP	3 081 373 €	2 998 334 €	- 83 039 €
AG	1 560 624 €	1 568 514 €	7 890 €
Finances	329 050 €	325 452 €	- 3 598 €
AMI QPV	- €	49 350 €	49 350 €
PQP	184 560 €	205 660 €	21 100 €
Pôle social	529 230 €	419 805 €	- 109 425 €
Portage de repas	26 275 €	31 825 €	5 550 €
Animation	253 665 €	213 179 €	- 40 486 €
Calypso	51 923 €	63 627 €	11 704 €
Chrysalide	60 449 €	- €	- 60 449 €
Pension de famille	85 598 €	120 922 €	35 325 €
Résidence autonomie	507 705 €	469 474 €	- 38 231 €
SAAD	330 325 €	451 595 €	121 270 €
SPM	- €	- €	- €
Clématis	- €	- €	- €
Charmilles	85 000 €	85 000 €	- €
Corolle	145 597 €	145 597 €	- €
TOTAL	4 150 000 €	4 150 000 €	

5/ PERSPECTIVES ET HYPOTHÈSE À MOYEN TERME

En 2024, dans son rapport, la chambre régionale des comptes jugeait « la situation financière du CCAS et la trajectoire qui se dessine comme difficilement soutenables ». Elle notait que « considérant la rigidité des dépenses recensées, il s'agissait d'agir en priorité sur la masse salariale et sur les recettes ». Elle ajoutait enfin : « La présentation consolidée des budgets du CCAS met en évidence le poids important des déficits des EHPAD. Ils conduisent à un résultat de fonctionnement consolidé déficitaire qui s'accroît en fin de période. Leurs résultats de clôture déficitaires pèsent de la même manière sur le résultat de clôture (fonctionnement + investissement) consolidé du CCAS ».

Cette réalité, on la retrouve aujourd'hui dans les comptes. Pour la première fois depuis 2019, le CCAS, tous budgets confondus, devrait présenter un déficit cumulé global d'environ 250K€. Or, si l'on excepte les EHPAD, l'établissement reste sur un cumulé excédentaire d'environ 850K€. L'essentiel aujourd'hui pour l'établissement réside donc dans sa capacité à trouver une solution pour assurer l'équilibre de l'EPRD composé des Charmilles, des Clématis et de Corolle. Bien sûr, cette question n'est pas exclusive. La baisse continue de l'activité du service aide à domicile, par exemple, en est une autre.

Ce qui apparaît à ce stade, c'est que certains leviers peuvent être activés pour faire évoluer la situation. C'est ce que nous proposons d'étudier à travers la masse salariale et la question des recettes.

5-1/ La masse salariale

Près de 70% des coûts de l'établissement ont trait à la masse salariale. Autrement dit c'est aujourd'hui le principal levier pour agir sur les dépenses. Sur ces dernières années des efforts substantiels ont été faits avec des résultats contrastés selon les budgets. Car agir sur l'évolution des effectifs ne suffit pas. L'absentéisme et les modalités de remplacement sont également ici centrales. En agissant sur ces différents éléments, il existe des marges de manœuvre. Il est important néanmoins d'en mesurer les conséquences pour correctement les doser.

i/ La gestion des effectifs :

Tous services confondus, le CCAS est passé entre 2020 et 2025 de 291,7 agents permanents en équivalent temps pleins à 268,5. C'est un effort considérable qu'il a fallu accompagner. Deux budgets ont particulièrement été concernés : l'aide à domicile, compte tenu de l'incapacité à pallier tous les départs, et le budget principal. Cette politique a été permise par une pyramide des âges favorable, l'existence de postes en surnombre et des réorganisations de services. Dans ce cas, on peut citer, par exemple, le service technique passé entre 2021 et 2025 de 7,5 ETP à 2 ETP.

S'il existe encore quelques opportunités, l'exercice montre aujourd'hui des limites. Il apparaît également des besoins nouveaux qu'il convient de prendre en considération³⁰. Il faut donc trouver de nouvelles marges significatives. Celles-ci passeront forcément par des décisions qui viendront interroger le maintien de certaines prestations.

Dans ce cadre, un service est particulièrement scruté, l'animation. Il présente en effet en termes économiques un déséquilibre structurel notable qui en fait le service opérationnel dont le taux de recettes issues des prestations est le plus faible de l'institution³¹. En outre, la pyramides âges y est favorable.

Accompagner l'extinction partielle ou totale du service n'est néanmoins pas sans conséquences. En effet, la question du maintien de l'autonomie est aujourd'hui centrale dans le cadre de l'accompagnement des personnes âgées. En ce sens, les salariés en charge d'animations ont un rôle essentiel. C'est la raison pour laquelle, le département finance partiellement ce type de postes en résidence autonomie comme en EHPAD. Dans ce contexte, se priver de ce service ne doit pas être une question d'opportunité. Le sujet doit être attentivement étudié et divers scénarii travaillés. L'administration a engagé ce travail. Il appartiendra, sur cette base, de faire un choix en 2026 dont les conséquences financières pourront éventuellement se dessiner entre 2026 et 2030.

ii/ L'absentéisme :

S'il touche tous les services, l'absentéisme a surtout un impact financier en EHPAD. En effet, au regard des difficultés à trouver des remplacements, ces structures font très largement appel à des sociétés d'intérim. Comme nous l'avons déjà noté, il s'agit d'une réponse imparfaite à une question essentielle. En effet ce mode de remplacement, s'il garantit peu ou prou la continuité de service, tend néanmoins à désorganiser les équipes, contribuant à une augmentation de la pénibilité pour les agents restant en poste.

³⁰ Achats, Ségur du numérique par exemple.

³¹ En 2024, 45K€ de recettes pour 255k€ de subvention ville.

Au fil des ans, le taux d'absentéisme a augmenté. S'il reste dans la moyenne des CCAS, il avoisine régulièrement en EHPAD les 20%, dépassant même parfois ce chiffre dans les moments de crise. Ainsi, il a atteint 37% chez les soignants au premier trimestre de l'année aux Charmilles. Or, au regard du coût des remplacements, une baisse même mesurée des absences représente un vrai levier pour réduire le niveau des dépenses.

Face à cette réalité, le CCAS est en action depuis des années. La CRC notait d'ailleurs dans son rapport de 2024 : « *L'établissement a mis en place de nombreuses actions de prévention destinées à prévenir et à lutter contre l'absentéisme.* »

Ainsi, aujourd'hui le pôle prévention emploie 2,5 ETP. Il est engagé dans de très nombreuses démarches ce qui permet de proposer :

- Des documents uniques à jour dans toutes les unités de travail avec intégration des risques psychos-socio (RPS) ;
- Un projet ergonomie et santé au travail ;
- Des formations PRAP en interne ;
- Une démarche participative relative aux RPS avec des plans d'actions ciblés ;
- Des groupes d'analyse de la pratique dans tous les équipes en lien avec le public ;
- Des ateliers de co-développement destinés aux cadres ;
- Des analyses systématiques des accidents de service ;
- Une publication bimensuelle sur les questions de sécurité au travail ;
- Des études ciblées ;
- Des analyses de situations et ergonomiques, y compris à domicile.

Force néanmoins de constater que malgré toutes ces actions, les résultats peinent à se voir. En effet, dans le même temps divers éléments évoluent et viennent freiner l'efficacité du travail conduit. On note, par exemple :

- La hausse de la dépendance ;
- Le développement de l'accueil d'usagers avec des troubles psychiatriques ;
- La montée de l'agressivité et de la tension ;
- La confusion croissante entre vie personnelle et professionnelle ;
- Le vieillissement des équipes.

Dans ce contexte, l'administration reste persuadée qu'il faut continuer à développer les outils propres à favoriser le bien être des agents et donc la baisse de l'absentéisme. Ainsi, en cette fin d'année aux Charmilles, le pôle qualité prévention va développer un module sur les compétences psychosociales. Il s'agit d'apprendre aux agents à davantage contribuer à « des espaces de discussions pour améliorer la qualité de vie et les conditions de travail ». Les thématiques suivantes y seront travaillées :

- La conscience de soi ;
- La reconnaissance des émotions et la compréhension de leur mécanisme ;
- La gestion du stress ;
- La gestion du temps ;
- La régulation de sa colère ;
- L'écoute et la communication positive ;

- La résolution des conflits ;
- La résistance à la pression.

Il s'agit ici d'une phase test qui a vocation à se généraliser si l'exercice apparaît comme concluant.

Dans un tout autre registre, en plus des vaccinations contre la grippe et le covid financées par l'employeur, l'établissement a décidé de rendre le masque obligatoire dès un certain niveau de circulation des épidémies atteint. Ce choix s'explique en partie par l'effet qu'avait eu cette mesure, alors obligatoire, lors de l'épidémie de Covid (aucun cas de grippe ou de gastro dans les équipes sur cette période).

Il est attendu de toutes ces démarches qu'elles permettent d'agir en profondeur sur l'absentéisme. Pour autant, il faut être conscient qu'il s'agit d'un fléau largement répandu dans le secteur médico-social, d'où l'importance majeure d'agir également sur les modalités de remplacement.

iii/ Les modalités de remplacement :

Comme nous l'avons vu, la question des remplacements est un sujet majeur qui impacte très fortement sur le niveau de déficit des EHPAD. S'il convient de diminuer l'absentéisme (cf. ci-dessus), il est indispensable également de développer les outils pour réduire autant que possible les dépenses en ce domaine.

Dans cette optique, le CCAS a tout d'abord adhéré à la plateforme Hublo qui met en lien direct les remplaçants potentiels et les employeurs³². Le bilan est à ce stade très encourageant avec près de 11.000 heures de remplacement pourvues dans ce cadre et trois recrutements permanents conclus.

Il a également été décidé de développer avec les entreprises d'intérim des pratiques d'outplacement. Il s'agit ici de pourvoir des postes dont la vacance perdure par un professionnel unique et salarié de l'établissement. En contrepartie, si la structure verse une indemnité mensuelle à la société d'intérim, elle réduit de plus de moitié les sommes versées.

Enfin, l'administration a décidé de lancer un audit sur les Charmilles et les Clématis relatif aux remplacements. Il est notamment attendue une analyse sur :

- Les plannings de travail et leur adéquation avec les besoins des résidents ;
- Le niveau, les modalités et l'efficacité des remplacements réalisés ;
- L'accueil et l'organisation du travail du personnel remplaçant et intérimaire appelé ;
- Les outils utilisés en matières de gestion de plannings et de demandes de remplacements ;
- Les procédures adaptées en cas d'absentéisme non couvert ;
- L'efficacité des process de recrutements.

À partir de ces éléments, il est attendu de l'intervenant qu'il puisse faire des recommandations opérationnelles et réalistes visant à optimiser l'organisation, à renforcer l'attractivité des structures en termes de recrutements et à améliorer la continuité de service.

³² Pour mémoire, le CCAS a adhéré pour avoir accès aux listings et au logiciel qui l'accompagne. Une fois le salarié et l'établissement d'accord, le recrutement se fait en direct sans frais supplémentaires.

5-2/ Les recettes

i/ Le tarif différencié en EHPAD :

Un décret publié au journal officiel du 1^{er} janvier 2025 modifie les conditions dans lesquels certains EHPAD peuvent pratiquer des tarifs d'hébergement différents selon leurs résidents³³. On parle de tarif différencié. Seuls les EHPAD habilités totalement ou majoritairement au titre de l'aide sociale peuvent y opter. Si le texte définit un niveau maximum entre le tarif social et le tarif différencié, il appartient aux départements de fixer, dans cette limite, l'écart.

Le Conseil Département de la Savoie a voté au printemps 2025 une délibération permettant la mise en œuvre de ce tarif. L'écart maximum est fixé à 15%. Il est précisé que ce plafond varie par seuils selon le tarif d'hébergement moyen appliqué aux bénéficiaires de l'aide sociale³⁴. Il est important de noter que ne sont concernés ici que les résidents qui seront admis une fois la décision prise. Aujourd'hui, au regard du tarif pratiqué sur ses structures, le CCAS pourrait donc partir sur une hausse de 15%.

Les projections ci-après intègrent les éléments suivants : pour les Charmilles et les Clématis, entre 20 et 30 entrées par an ce qui explique la montée graduelle des recettes. Pour Corolle, en raison de la typologie des places, l'impact est immédiat dès la première année de mise en œuvre.

	N	N+1	N+2	N+3
Charmilles - Gain tarif différencié 15%	43 710 €	119 215 €	194 800 €	262 609 €
Résultat prévisionnel Hors CNR	- 346 000 €	- 264 000 €	- 193 000 €	- 127 500 €
Clématis - Gain tarif différencié 15%	42 600 €	115 940 €	189 380 €	271 200 €
Résultat prévisionnel Hors CNR	- 330 000 €	- 243 000 €	- 181 000 €	- 105 000 €
Corolle H.T. - Gain tarif différencié 15%	29 385 €	29 385 €	29 385 €	29 385 €
Résultat prévisionnel Hors CNR	- 102 945 €	- 107 200 €	- 115 000 €	- 120 000 €
Résultat prévisionnel cumulé Hors CNR	- 778 945 €	- 614 200 €	- 489 000 €	- 352 500 €

Les projections faites montrent qu'une telle décision aurait un impact fondamental. Elle permettrait d'envisager sur l'ensemble de l'EPRD des recettes nouvelles de l'ordre de 560 K€ à horizon N+3. Malgré tout, au regard des charges qui s'imposent, les déficits resteraient présents à hauteur de 352K€ sur les trois EHPAD. Il convient d'insister sur le fait que l'étude n'intègre aucun CNR. Un maintien même réduit pourrait générer dès la première année un excédent³⁵ et au-delà une

³³ Un tarif de base applicable aux bénéficiaires de l'aide sociale et un deuxième réservé aux autres résidents.

³⁴ Trois niveaux sont définis. Pour les établissements dont le tarif hébergement est inférieur à 70€ par jour, l'écart maximal tarifaire est de 15 % ; pour ceux entre 70 et 80€ il est de 10 % ; pour ceux supérieurs à 80€ il est de 5 %.

³⁵ Pour rappel, les CNR cette année ont frôlé les 800K€. Ils sont en hausse significative tous les ans. On peut donc légitimement penser qu'ils seront maintenus voire augmentés ces prochaines années. C'est pourtant contestable au regard des modalités d'octroi affichées. En effet, ils sont théoriquement réservés aux établissements déficitaires. À ce titre, le CCAS de Chambéry peut donc, à priori, y prétendre en 2026. Si c'est le cas, il est presque acquis que le résultat d'exploitation global deviendra excédentaire. Cette réalité pourrait faire qu'en 2027, nous ne puissions plus y prétendre faisant retomber les comptes en déficit et ouvrant un droit d'octroi en 2028.

amélioration très nette de la situation. Cette incertitude devra impérativement faire l'objet de discussions avec l'ARS.

Autrement dit, même si la mesure peut paraître, sur le fond, comme contestable³⁶, elle représente pour l'institution une opportunité à saisir et ceci même si elle comporte certains risques³⁷. Au regard de l'évolution des déficits, une décision semble nécessaire à prendre au cours de l'année 2026. Si cette option est écartée, un plan de financement devra être défini avec la ville, au risque sinon de voir le futur EPRD rejeté par les financeurs.

Même si le tarif différencié est voté, l'établissement devra régler la question des déficits cumulés³⁸. À cet égard, de quels outils dispose-t-il ? Concernant le manque de recettes, tous les rapports et études montrent que les moyens financiers attribués par l'État sont significativement insuffisants. C'est cette réalité qui plonge tous les EHPAD public dans le marasme financier actuel. Certes des crédits nouveaux ont été donnés ces dernières années. Il convient néanmoins de noter qu'ils sont principalement non reconductibles et ne permettent pas de se projeter. En outre, ils ne traitent pas des déficits cumulés. Sur le fond, seule une revalorisation significative des dotations pérennes pourrait parvenir à inverser la tendance. Dans le contexte politique actuel, elle reste assez hypothétique. Pour autant, la question est bien repérée et il est probable que le soutien aux établissements malgré le contexte budgétaire soit maintenu voire renforcé.

Au-delà, fort de cette réalité, certaines communes ou communautés d'agglomération ont fait le choix de dotations exceptionnelles pour venir abonder les recettes et combler les déficits. On peut douter, au vu du contexte économique, de la pérennité de ce mode de financement. Pour autant, dès lors qu'une décision sur le tarif différencié est actée, c'est un choix politique qui peut être interrogé afin d'assainir le passif.

ii/ La situation de l'aide à domicile :

La situation du service aide à domicile est assez alarmante. Elle pose pour l'établissement un problème financier qui risque d'aller croissant. Elle génère, au-delà, une question de service à la population, l'offre chambérienne dans ce domaine étant inférieure à la demande³⁹.

Comme nous l'avons vu la question relève exclusivement du recrutement. Le CCAS ne parvient pas, malgré une politique de rémunération attractive, à remplacer les agents partants. Il en ressort une baisse d'activité continue depuis quinze ans et une absence de perspective. Aujourd'hui, outre une difficulté à prendre de nouvelles situations, le service peine à garantir l'activité dans les conditions d'organisation définies.

³⁶ Cette hausse va venir abonder les recettes relatives à l'hébergement. Or comme, nous l'avons vu, cette section est aujourd'hui excédentaire au global des trois établissements. Autrement dit, l'effort demandé viendrait compléter l'insuffisance des moyens mis à disposition par l'État et le Département. Parallèlement, cette règle instaure une distorsion entre les usagers pour une prestation similaire. Enfin, si le tarif augmente, la prestation elle n'évolue pas. Or, à tort ou à raison, les familles trouvent déjà le coût de l'hébergement très élevé, et même si la place coûte plus de deux fois le prix de cette location, il y a déjà un sentiment de prestation très onéreuse.

³⁷ La mise en place du tarif différencié peut potentiellement peser sur le taux d'occupation, soit parce que les personnes, au regard du coût, rentrent encore plus tardivement, soit parce que d'autres structures n'appliqueraient pas cette hausse. Elle peut également favoriser l'augmentation des impayés locatifs.

³⁸ Une partie pourra peut-être être absorbée mais au regard du niveau cela restera insuffisant.

³⁹ Réalité partagée sur l'ensemble du territoire.

Face à cette réalité, l'administration a commencé à réduire les fonctions support⁴⁰. Elle a également développé les outils de communication, les participations à des forums pour l'emploi ou les présentations du métier dans certaines écoles. Le recrutement cet été d'un chargé de communication, dans le cadre de la réorganisation de l'administration, va permettre de renforcer la stratégie en investissant notamment les réseaux sociaux et les sites de recrutement.

Au-delà, la création du service autonomie risque de rendre encore plus complexe les choses. En effet, l'un des objectifs de la réforme est de favoriser la prise en charge de personnes plus dépendantes. Or les effectifs actuels ne permettent pas de développer les tournées le week-end et le soir indispensables à la prise en charge de ce public.

En outre, la refonte des documents de référence du service risque de fragiliser un principe validé par le département dans les années 80. En effet, Chambéry, comme quelques autres services de l'agglomération, est autorisé à prendre le temps de déplacement de l'aide à domicile sur l'heure effectuée⁴¹. Si le département revenait sur ce principe, on estime un surcoût compris entre 80K€ et 120K€⁴². Il y a ici un enjeu majeur et si la mise en œuvre du temps réel d'intervention venait à être imposée, il est indispensable pour le devenir du service d'en discuter les conditions avec le département.

Cet ensemble d'éléments laisse potentiellement apparaître une question financière importante avec, à terme des surcoûts significatifs. Pour autant, les opportunités de mutualisations partielles ouvertes par la réforme des services autonomie, les groupements territoriaux médico-sociaux⁴³ ou la Loi 3DS⁴⁴ peuvent ici être, à terme une solution.

⁴⁰ Par rapport à l'époque où il servait 60.000 heures, le service a perdu un poste de cadre et deux postes administratifs.

⁴¹ Selon le temps de déplacement, l'agent fera entre 50 et 55 minutes chez l'utilisateur mais sera financé pour une heure.

⁴² Deux options existent ici. Soit les interventions passent à 45 minutes et sont financées à ce niveau. Soit, elles font une heure pleine et le temps de déplacement est pris en charge par le CCAS.

⁴³ Le groupement territorial social et médico-social a été défini dans une Loi d'avril 2024. Il organise un rapprochement inter-structure afin à la fois de mettre en œuvre une stratégie commune d'accompagnement des personnes âgées dans une logique de parcours et de rationaliser les modes de gestion par une mise en commun de fonctions et d'expertises.

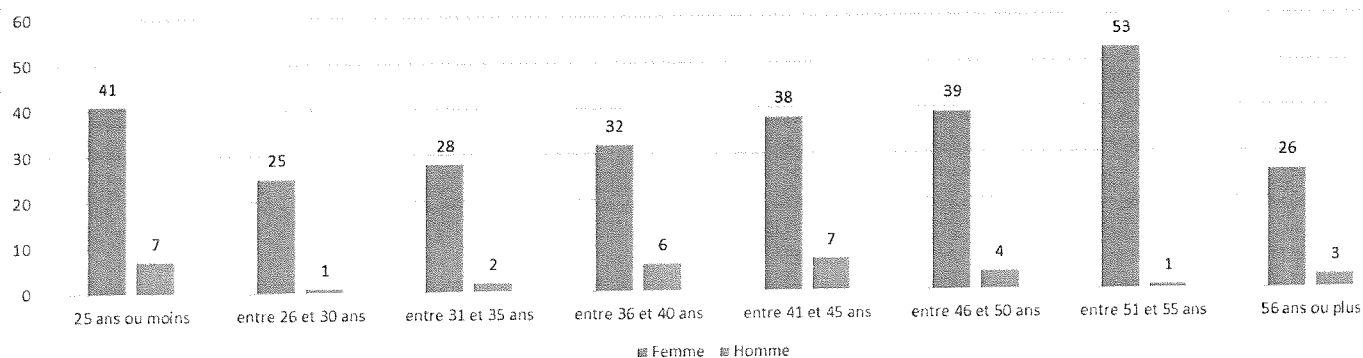
⁴⁴ Cette Loi de 2023 ouvre, sous certaines conditions, le transfert partiel de compétence à des intercommunalités.

Annexes :

Eléments concernant les effectifs du CCAS à la date du 31/10/2025

Cadre d'emplois	Postes ⁴⁵	ETP	Titulaires	Contractuels	Vacants
Attaché	23	21,3	9	12	0
Rédacteur	12	12	9	3	0
Adjoint administratif	26	20,91	22	1	0
Animateur	7	4	3	1	0
Adjoint d'animation	3	3	3	0	0
Ingénieur	1	1	0	0	1
Adjoint technique	7	6,5	6	0	1
Médecin	2	1	0	1	0
Psychologue	2	1	0	1	0
Cadre de santé	4	4	2	1	1
Infirmier	23	19,25	13	6	2
Auxiliaire médical	1	1	1	0	0
Aide-Soignant	69	65,9	47	18	2
Assistant socio-éducatif	13	10,5	7	2	2
Agent social	107	97,13	78	14	13
Total	299	268,5	200	60	22

Répartition des agents du CCAS en fonction de leur âge



⁴⁵ Un même agent peut occuper plusieurs postes à TNC (ex : assistante administrative sur les résidences sociales : un poste à 25% à Calypso, un autre à 50% au Cairn et un dernier à 25% à Chrysalide).