

Tourcoing le 24 mars 2003

Nos réf : CP/SF 200303_010

Madame, Monsieur, le Député
Madame, Monsieur, le Sénateur

Madame, Monsieur,

Dans le cadre de la défense des services d'aide à domicile gérés par les collectivités locales, et en premier lieu par les Centres Communaux et Intercommunaux d'Action Sociale, l'UNCCAS a déféré au Conseil d'Etat une circulaire de la Caisse Nationale de Retraite des Agents des Collectivités Locales en date du 7 octobre 1999.

Cette circulaire faisait une interprétation stricte du contenu et de la portée de l'article L 241-10 du Code de la Sécurité Sociale introduisant un mécanisme d'exonération des charges patronales pour les rémunérations des aides à domicile et privait les CCAS et CIAS, pour une partie des personnels employés dans leurs services, du bénéfice de cette exonération.

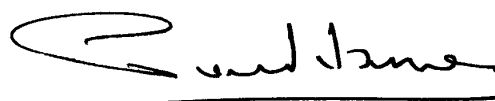
Le Conseil d'Etat a rejeté le recours de l'UNCCAS dans un arrêt du 30 septembre 2002. Vous trouverez annexée au présent courrier une note explicitant les conséquences d'une telle décision pour les services gérés par les CCAS et CIAS, menacés d'un déficit de fonctionnement face aux incidences financières lourdes qu'elle induit, avec en perspective finale la fermeture du service ou le maintien de son équilibre par une majoration de la subvention communale, laquelle ne sera pas sans incidences sur les finances locales.

Par ailleurs, l'UNCCAS déplore que le Conseil d'Etat n'ait pas répondu à ses arguments, lesquels tendaient à établir que la position défendue par la CNRACL n'étaient conforme ni aux droits, ni aux faits.

C'est en votre qualité d'élu local et de Président de CCAS que je tenais à vous sensibiliser sur cette question et c'est en votre qualité de parlementaire que je sollicite votre intervention auprès du Ministre des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité et de vos collègues parlementaires afin de les alerter sur la gravité de la situation et de les mobiliser pour trouver des solutions alternatives face à l'échec de ce contentieux qui place les services d'aide à domicile des CCAS dans une situation inégalitaire au regard du secteur associatif.

Comptant sur votre mobilisation, je vous prie de croire, «CIV_lettre», en l'assurance de ma considération la meilleure.

Le Président National,
Patrick KANNER



Vice-Président du Conseil Général du Nord
Adjoint au Maire de Lille

Exonération des charges patronales pour les emplois d'aide à domicile

Contentieux UNCCAS/CNRACL

✍ Rappel :

Dans un arrêt du 30 septembre 2002, le Conseil d'Etat a rejeté la requête introduite par l'UNCCAS à l'encontre de la circulaire CNRACL du 7 octobre 1999.

Pour mémoire, l'UNCCAS contestait la restriction du champ de l'exonération aux seuls agents relevant du cadre d'emplois des agents sociaux territoriaux, au motif principal que l'article L.241-10 du Code de la Sécurité Sociale liait l'exonération à une fonction (« les emplois d'aide à domicile ») et non à un cadre d'emplois spécifique de la fonction publique. En posant une telle exigence, la circulaire CNRACL allait au-delà de la loi, ajoutait à ses prescriptions et était donc illégale.

✍ La décision du Conseil d'Etat :

Le Conseil d'Etat fonde son rejet sur le motif suivant : les fonctions d'aide à domicile visées à l'article L.241-10 sont celles qui ont vocation à exercer les seuls agents sociaux, au terme de l'article 2 du décret du 28 août 1992 portant statut particulier des agents sociaux territoriaux. Si d'autres agents interviennent à domicile, il ne le font qu'à titre accessoire au regard de leur activité principale :

- de fourniture de soins pour les infirmières ou aides-soignantes ;
- de tâches ménagères pour les agents d'entretien qui conduisent les véhicules de portage de repas à domicile.

✍ Portée de la décision du Conseil d'Etat :

La portée de cette décision est double pour les services d'aide à domicile des CCAS. Pour bénéficier de l'exonération des charges, ces services devront n'employer :

- que des agents titulaires ;
- que des agents relevant du statut particulier des agents sociaux territoriaux.

✍ Analyse de la décision :

Pour l'UNCCAS, la solution retenue n'est pas satisfaisante, que l'on se place du côté du droit ou du côté des faits :

✍ En droit :

- Quoi qu'en dise le Conseil d'Etat, il est incontestable que le législateur, dans la rédaction de l'article L.241-10 du Code de la Sécurité Sociale, a fait référence aux « emplois d'aide à domicile des CCAS » et aucunement à un cadre d'emplois spécifique de la fonction publique territoriale ;
- Il n'existe aucune définition légale de l'aide à domicile, permettant a priori de limiter son champ à certains cadres d'emplois de la fonction publique territoriale. Seul l'arrêté du 28 juillet 1995 portant création de la mention complémentaire Aide à domicile donne

une définition de l'aide à domicile : « *Les personnes qui exercent cette activité interviennent auprès des familles, de personnes âgées ou de personnes handicapées, leur apportant une aide dans l'accomplissement des tâches et activités de la vie quotidienne. Elles leur permettent ainsi de se maintenir dans leur milieu de vie habituel, de préserver leur autonomie et d'éviter la rupture des liens sociaux* ». Force est de constater qu' aucune référence n' est faite à un cadre d' emploi particulier.

☞ En fait :

- Si les services d'aide à domicile des CCAS fonctionnent en majorité avec des agents relevant du cadre d'emplois des agents sociaux, il ne s'agit pas pour autant d'une règle absolue :

- Dans les petits services, il est fréquent que la responsable (qui relève fréquemment du cadre d'emplois des infirmiers territoriaux) assure elle-même les interventions à domicile ;
- Les interventions à domicile des CCAS sont multiples (aide ménagère, visiteurs de nuit, accompagnement des enfants handicapés, portage de repas, lecture à domicile...) et font intervenir une palette d'intervenants relevant de cadres d'emplois variés (agents sociaux, agents d'entretien, aides-soignants, aides médico-psychologiques...). Dès lors qu'ils interviennent auprès de personnes remplissant les conditions pour ouvrir droit à l'exonération, celle-ci devrait pouvoir s'appliquer.

La Direction de la Sécurité Sociale avait d'ailleurs elle-même pris en compte cette diversité puisqu'elle indiquait, dans une circulaire du 26 octobre 1999, que les activités de portage de repas à domicile pouvaient ouvrir droit à exonération dès lors qu'elles s'inscrivaient dans le cadre d'activités à caractère domestique et familial.

- L'exclusion du bénéfice de l'exonération pour certains agents (aides-soignants, AMP, infirmiers...) aboutit à la situation absurde que le service du CCAS, alors qu'il présente un gage de qualité du fait même de la qualification de ses agents, ne pourra bénéficier de l'exonération, alors que dans le même temps, une association pourra bénéficier de l'exonération, pour des personnels peu ou pas qualifiés, à partir du moment où ils sont employés pour une durée indéterminée et qu'ils interviennent au domicile de personnes placées dans une situation ouvrant droit à exonération ;

- L'activité des services d'aide à domicile est par nature fluctuante et sujette à des variations importantes du volume d'heures à effectuer : hospitalisation d'un bénéficiaire, décès...

Pour y faire face, les CCAS n'ont d'autre choix que de se ménager une souplesse dans leurs modes d'intervention, souplesse que le recours aux seuls agents titulaires ne permet pas, ceux-ci étant nécessairement recrutés sur un volume horaire fixe et rémunérés en conséquence.

Si les besoins décroissent soudainement, le service sera forcément déficitaire, l'activité étant moindre mais les agents devant être payés pour le volume d'heures garanti par l'emploi sur lequel ils ont été recrutés.

Les services n'ont alors qu'une alternative : recourir à des agents non titulaires dont le contrat pourra prévoir une modulation des horaires en fonction des nécessités du service.

☞ **Enjeux pour les services d'aide à domicile des CCAS/CIAS :**

Au final, c'est la pérennité même des services d'aide à domicile qui est menacée et au-delà, la continuité du service public et l'égalité des usagers devant le service public :

- Les CCAS sont confrontés à une alternative insoluble :
 - o Ne recruter que des agents titulaires afin de bénéficier de l'exonération mais s'exposer à un déficit potentiel chaque fois que l'activité du service sera en baisse ;
 - o Recruter des agents non titulaires pour maintenir souplesse et adaptabilité du service mais perdre le bénéfice de l'exonération ;
- L'impossibilité de bénéficier de l'exonération des charges pour les personnels hors cadre d'emplois des agents sociaux pourrait inciter les CCAS à renoncer à certaines activités ;
- Certains CCAS sont d'ores et déjà confrontés à des déficits importants de fonctionnement pour leurs services d'aide à domicile, la participation des caisses ne permettant pas de couvrir le coût du service. Appliquer l'exonération des charges à un panel plus large d'agents, y compris aux agents non-titulaires justifiant d'une certaine ancienneté (comme l'avait proposé l'UNCCAS), aurait permis de rassurer quelque peu les gestionnaires.

Face à des situations de déficit, quatre solutions pourront être envisagées :

- o la fermeture pure et simple du service (avec en filigrane le licenciement des agents) ;
- o l'absorption du déficit par une majoration de la subvention communale (sachant que les élus finiront toujours par s'interroger sur la viabilité et le maintien d'un service qui présente un déficit récurrent d'exploitation) ;
- o le report du surcoût sur les bénéficiaires (avec le risque qu'ils renoncent purement et simplement au service) ;
- o le transfert du service à une association, dès lors que dans le secteur privé, l'absence de cadres d'emplois permettra d'appliquer l'exonération dès lors que l'intéressé intervient à domicile chez des personnes ouvrant droit à exonération et qu'il est lié à l'association par un contrat à durée indéterminée.