

Inspection générale des finances

Inspection générale des affaires sociales

N°2004-M-059-01

N°2005-002

RAPPORT D'ENQUÊTE

sur

la situation financière des centres d'hébergement et de réinsertion sociale

Établi par

Bertrand BRASSENS Inspecteur général des finances

> Patrice MOURA Inspecteur des finances

> Catherine SUEUR Inspecteur des finances

Christine d'AUTUME Inspectrice des affaires sociales

Florence BRILLAUD Inspectrice des affaires sociales

Antoine CATINCHI Inspecteur des affaires sociales

- JANVIER 2005 -

NOTE DE SYNTHÈSE

Par lettre de mission du 27 juillet 2004, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de l'emploi, du travail et de la solidarité nationale ainsi que la ministre déléguée à la lutte contre l'exclusion et la précarité ont saisi l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale des finances d'une mission d'enquête portant sur l'analyse des causes et des conséquences des difficultés financières rencontrées par les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

Conformément à la lettre de mission, l'analyse a été centrée sur les questions financières. Les questions relatives au dimensionnement global du dispositif, à l'impact de la problématique des demandeurs d'asile, à la qualité des prestations servies aux usagers et à la meilleure adéquation entre le rôle de l'État et celui des conseils généraux n'ont pas été étudiées.

1. CONSTATS

La mission a constaté une situation dégradée à trois niveaux : une mauvaise appréhension des dépenses par l'administration, notamment des dépenses salariales qui en représentent les deux tiers ; une répartition des dotations entre régions, départements et centres inadaptée, contribuant à aggraver la situation des centres les plus fragiles ; un pilotage insuffisant de la gestion budgétaire des CHRS.

La mission est donc conduite à formuler un diagnostic peu différent de celui dressé en 1993 par la mission conjointe de l'IGAS et de l'IGF diligentée sur la même problématique, dont les recommandations et celles de la mission d'appui qui lui a fait suite ont été insuffisamment mises en oeuvre.

1.1. La situation financière des centres est globalement mais très inégalement dégradée

Les crédits versés par l'Etat se sont élevés à 437 M€ (LFI 2004), correspondant à une dotation journalière moyenne à la place de 40 €.

Suite à une enquête nationale, la mission a estimé que le résultat comptable global des CHRS atteignait – 6M€ en 2003. La situation financière est cependant contrastée entre régions, départements et établissements : sur l'enquête menée par la mission, 45% des établissements sont déficitaires et 55% excédentaires.

Aucun facteur simple (nombre de places, effectifs, DGF/place) ne permet d'expliquer cette situation contrastée.

L'examen des situations déficitaires a toutefois permis de mettre en valeur deux idées forces :

- d'une part, la progression des dépenses de personnel a été incontestablement sousévaluée, tandis que les autres dépenses des centres ne faisaient l'objet d'aucune réévaluation;

¹ La dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'Etat (art. 46-81-30) couvre en moyenne 85% des dépenses des centres, diverses recettes abondant traditionnellement cette dotation

- d'autre part, le niveau des dépenses des centres ne fait l'objet d'aucun mode de calibrage standardisé, faute de référentiels: les caractéristiques économiques (DGF et coût à la place) des CHRS apparaissent ainsi très diverses et renvoient principalement à la singularité du projet éducatif de chacun d'eux et aux conditions de leur accès initial au financement public, indépendamment des financements que l'Etat consacre à ce secteur.

1.2. Un financement mal réparti à tous les niveaux

Alors que la situation budgétaire contrastée des centres, tant au niveau du résultat d'exploitation que de la DGF par place, aurait nécessité une approche différenciée sélective des dotations budgétaires de l'Etat, la redistribution uniforme des taux annuels de reconduction entre les régions, puis entre les départements, a consolidé la répartition historique fortement inégalitaire des bases budgétaires. La DGF à la place présente ainsi des écarts de 1 à 2 sans véritable logique.

Le recours massif aux crédits « non reconductibles » (plus de 60% des moyens nouveaux alloués depuis 2003), s'il a permis de répondre à la situation d'urgence créée par les décisions des juges de la tarification et par l'apparition de déficits importants, n'a pas davantage contribué à rééquilibrer les bases de financement du dispositif.

Les financements complémentaires, développés ces dernières années par les CHRS, parce qu'ils sont généralement non pérennes, ne constituent pas une réponse adaptée en cas d'insuffisance budgétaire, leur gestion restant très fragile.

1.3. Un pilotage insuffisant du dispositif par l'administration

L'administration ne s'est toujours pas dotée des outils fiables qui lui permettraient d'assurer un véritable pilotage de la gestion des CHRS.

Ainsi, il n'existe aucune évaluation exhaustive et sérieuse de la masse salariale, aucune mesure du GVT, aucune estimation à l'initiative de l'administration des impacts des avenants envisagés puis agréés des conventions collectives nationales.

A ce jour, l'administration n'est pas en mesure de pouvoir contester de manière solide des dépenses qu'elle jugerait excessives tant au regard du niveau des dépenses dans les centres comparables que des résultats obtenus – non évalués. A cette carence constatée à tous les niveaux de la chaîne s'ajoute l'insuffisance du soutien et de l'animation de la DGAS aux DDASS dans différents domaines (formation, appui juridique, etc.).

2. DANS CE CONTEXTE, LES PROPOSITIONS DE LA MISSION S'ARTICULENT AUTOUR DE QUATRE AXES

Sous réserve d'une réforme profonde des méthodes et outils de pilotage, la mission propose un rebasage de la DGF allouée aux CHRS.

2.1. Rebaser sous condition la DGF destinée aux CHRS

En croisant diverses méthodes de calcul, la mission a estimé l'insuffisance en base 2004 entre 10 et 12 M€

La mission précise que ce rebasage n'apurera la situation de l'ensemble des centres que s'il est accompagné d'une politique volontariste de redéploiement des excédents constatés dans certains établissements.

S'agissant de l'affectation du rebasage, la mission préconise que les crédits soient répartis selon le montant de DGF à la place afin de réduire les inégalités.

2.2. Moduler sur la base de critères objectifs la répartition des crédits afin de réduire les inégalités

A l'avenir, il conviendra de **moduler le taux de reconduction des budgets** appliqué aux enveloppes régionales de façon inversement proportionnelle à leur niveau de **DGF par place**, pour favoriser un rééquilibrage des dotations.

2.3. Améliorer très significativement les outils de connaissance des CHRS

La mission préconise la définition d'un **système unique d'indicateurs sur les CHRS**, articulant les différentes démarches lancées par la DGAS en ce domaine (budgétaire, LOLF et évaluation), et comprenant la remise à niveau des tableaux de bords initiés à la suite de la mission de 1994, puis peu renseignés faute d'avoir été exploités.

Sur ces bases, et à partir d'une identification des différentes prestations rendues par les CHRS, un **référentiel national de coût** pourra être établi. Il sera de nature à aider les DDASS dans la répartition des crédits aux établissements.

2.4. Se donner les moyens d'un véritable pilotage du dispositif à tous les niveaux

Au niveau des services déconcentrés, doivent être engagées, sur la base du référentiel de coût, les actions la **convergence tarifaire** préconisées par les textes.

Au niveau de l'administration centrale, il est urgent :

- d'améliorer la prévision budgétaire en évaluant mieux les variations de la masse salariale et notamment les impacts des avenants des conventions collectives avant leur agrément,
- d'apporter un **soutien méthodologique aux DDASS** par la diffusion d'outils, de doctrines, de guides et de formations à l'intention des agents en charge de ce suivi.

*

A l'issue de ses travaux, la mission attire l'attention des ministres sur le préalable que constitue à tout rebasage définitif la mise en place de référentiels de coûts par grandes catégories de prestation, puis leur utilisation en vue d'une politique de convergence volontariste et argumentée. Elle souligne toutefois que l'ensemble de ses préconisations restera sans effet si la DGAS ne met pas en place une organisation adéquate pour planifier et contrôler leur mise en œuvre effective. Seule cette voie permettra de concilier rigueur budgétaire et maintien d'un système de gestion souple et décentralisée des CHRS par des associations.

SOMMAIRE

IN	TRODUCTION	1
1	CONCEARS	4
1.	1.1. LES PÉRENCES DES CURS A DISTANCIA DES FINANCIA CERTIFICA	
	1.1. Les dépenses des CHRS ainsi que leur évolution restent mal cernées	
	1.1.1. Le niveau des dépenses de personnel n'est pas connu avec certitude	
	1.1.2. Les prévisions d'évolution de la masse salariale manquent de fiabilité	
	1.1.3. Les gains de productivité sont difficiles à évaluer	
	1.2. DES DOTATIONS MAL RÉPARTIES À TOUS LES NIVEAUX ET DES RESSOURCES INÉGA	
	SELON LES CENTRES	
	1.2.1. Une dispersion importante des financements à la place	
	1.2.2. Des crédits mal répartis	/
	1.2.2.1. La répartition nationale entre les régions traduit l'absence de politique	_
	d'ensemble	
	1.2.2.2. La répartition régionale entre départements confirme la difficulté d'engager u vraie politique de redéploiement	
	1.2.2.3. La répartition entre CHRS révèle une gestion marquée par la nécessité d'évit	er
	les situations de rupture, en mobilisant indifféremment les moyens disponibles	
	1.2.3. Des ressources complémentaires mal appréhendées	13
	1.2.3.1. Un rôle d'ajustement des crédits du 46-81-20, variable selon les départemen	ts14
	1.2.3.2. D'autres sources de financements qui peuvent être ponctuellement important	S
	pour l'association gestionnaire	
	1.2.4. Une capacité à mobiliser les recettes en atténuation très inégale	15
	1.2.4.1. Une participation des usagers plutôt en baisse	15
	1.2.4.2. Des aides au logement fréquemment mais inégalement mobilisées	16
	1.2.4.3. Des recettes diverses qui dépendent des vocations des CHRS et des contextes	3
	locaux	16
	1.2.4.4. Une absence de position claire de l'administration centrale sur la plupart des	
	sujets	17
	1.3. Une situation financière globalement mais inégalement dégradée	17
	1.3.1. Une situation dégradée sans pour autant qu'il soit possible d'expliquer	
	globalement les difficultés financières	17
	1.3.1.1. Un état des résultats de gestion qui révèle une aggravation des situations	17
	1.3.1.2. Des résultats financiers très contrastés entre départements et entre	
	établissements, qui pourraient minorer le déficit global si un pilotage fin des crédits é	tait
	effectué	
	1.3.1.3. Aucun facteur explicatif simple de la situation financière	20
	1.3.2. Pour de nombreuses raisons, les dépenses budgétées ont été très difficiles à	
	contester par les DDASS	
	1.3.2.1. Des enveloppes limitatives qui se transforment en dotations évaluatives, faute	
	d'être opposables aux CHRS	22
	1.3.2.2. De nombreuses carences dans la prévention et le pilotage des contentieux	
	contribuent à cette situation	24
	1.3.2.3. Le décret du 22 octobre 2003 devrait progressivement rééquilibrer les	
	négociations entre les DDASS et les gestionnaires de CHRS, sans toutefois donner le	
	assurances que la contrainte budgétaire sera respectée	
	1.3.3. Un suivi souvent approximatif par les DDASS faute de moyens et d'outils	
	1.3.3.1. Des agents en nombre limité et inégal selon les DDASS	
	1.3.3.2. Des outils relativement développés en matière de planification	
	1.3.3.3. L'insuffisance des outils d'analyse	26

2.	PROPOS	SITIONS	29
	2.1. LES	CRITÈRES ET MÉTHODE D'UN NÉCESSAIRE « REBASAGE »	29
	2.1.1.	Évaluation du déficit « structurel » selon deux méthodes	29
	2.1.2.		
	2.2. AM	ÉLIORER LES MODALITÉS DE RÉPARTITION DES CRÉDITS AFIN DE RÉDUIRE LE	
	INÉGALITÉS	5	33
	2.2.1.	Réduire les inégalités entre régions	33
	2.2.2.	Accroître le rôle de l'échelon régional dans la répartition des ressources e	ntre
		nents	
	2.3. AM	ÉLIORER LES OUTILS DE CONNAISSANCE ET DE FINANCEMENT DU DISPOSITIF	35
	2.3.1.	Définir un système unique d'indicateurs en articulant les différentes déman	ches
	entre elle	28	
	2.3.2.	Trenger eer te systeme er trigermenten in	36
	2.3.3.	I J	37
	2.4. AM	ÉLIORER LE PILOTAGE DU DISPOSITIF AU NIVEAU DÉCONCENTRÉ COMME CEN	NTRAL
			38
		Améliorer le pilotage au niveau déconcentré : les effets attendus du référer	
		. Apporter aux DDASS des éléments leur permettant d'engager la converge	
		re	
	2.4.1.2	2. Améliorer la position de l'administration face au juge de la tarification	
	2.4.2.		
		. Mieux évaluer l'évolution de la masse salariale	
	2.4.2.2	2. Apporter un soutien méthodologique aux DDASS	40
C	ONCLUSIO	N	42

INTRODUCTION

Par lettre de mission du 27 juillet 2004¹, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de l'emploi, du travail et de la solidarité nationale et la ministre déléguée à la lutte contre l'exclusion et la précarité ont saisi l'inspection générale des affaires sociale et l'inspection générale des finances d'une mission d'enquête portant sur l'analyse des causes et des conséquences des difficultés financières rencontrées par les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

Les CHRS sont des établissements sociaux habilités à l'aide sociale par l'État au bénéfice des personnes en grande difficulté sociale². Les crédits de l'État se sont élevés à 437 M€en loi de finances pour 2004, ce qui revient à un coût journalier à la place, pour l'État, de l'ordre de 40 €

Conformément à la lettre de mission, la mission a centré ses travaux sur l'évaluation de la situation financière des établissements, marquée par des déficits récurrents qui semblent s'accroître ces dernières années. La situation financière des CHRS est mal connue, les recommandations faites en novembre 1993 par les mêmes inspections n'ayant eu qu'une mise en œuvre imparfaite³.

La mission est consciente que la problématique des CHRS ne peut aucunement se résumer à leurs aspects financiers et de nombreuses interrogations subsistent. Il s'agit en particulier des questions relatives au dimensionnement global du dispositif, à l'impact de la problématique des demandeurs d'asile, à la pertinence de sa réponse aux besoins, à la qualité des prestations servies aux usagers et à la meilleure adéquation entre le rôle de l'Etat et celui des conseils généraux.

L'examen des questions de financement « toutes choses égales par ailleurs » est donc une démarche par nature réductrice, mais tel était le mandat de la mission. Au demeurant, la remise à plat des modalités financières actuelles du financement des CHRS est un préalable à toute approche plus ambitieuse.

Pour mener ses travaux, la mission a procédé selon deux approches : d'une part, elle a effectué des investigations approfondies dans sept départements⁴ ; d'autre part, faute de statistiques fiables disponibles au niveau national, la mission a également procédé à une enquête auprès de l'ensemble des DDASS, qui a été renseignée par 75% d'entre elles. Elle a également rencontré les représentants des organismes gestionnaires des centres et les représentants des trois principales fédérations d'employeurs.

Dans une première partie, le rapport procédera à un état des lieux de la situation financière des établissements, au travers de l'analyse de l'évolution des dépenses et des recettes des CHRS ainsi que des modalités de pilotage des crédits. La seconde partie sera consacrée aux propositions : la mission préconise en effet de procéder à une ré-évaluation de la base budgétaire des établissements ; cette dernière ne peut cependant qu'être conditionnée à une amélioration de la connaissance de la situation des établissements et du pilotage des crédits.

¹Cf annexe I

² Le décret du 29 novembre 1953 prévoit la possibilité d'héberger dans des établissements adaptés des personnes en difficulté ; la loi du 19 novembre 1974 crée les « centres d'hébergement et de réadaptation sociale » ; la loi du 29 juillet 1998 les a transformé en « centres d'hébergement et de réinsertion sociale ».

³ Rapport d'enquête sur la situation financière des CAT et des CHRS, Inspection générale des affaires sociales n°93-114 – Inspection générale des finances n°93-360, novembre 1993.

⁴ Il s'agit des départements suivants : Bouches-du-Rhône, Côtes d'Armor, Ille-et-Vilaine, Loire-Atlantique, Pas-de-Calais, Sarthe et Hauts-de-Seine. Pour un compte rendu détaille, cf. annexes VII à XIII.

PRÉAMBULE

Aux termes de l'article L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles, les CHRS prennent en charge, au titre de l'action sociale de l'État, des « personnes ou familles qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion, en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale ».

Au-delà de cette mission définie par la loi, l'action des centres d'hébergement s'est élargie ces dernières années à la prise en charge globale des publics : accueil, écoute, information et orientation, suivi social en milieu ouvert des personnes démunies. La circulaire du 14 mai 1991 viendra préciser leurs misions en les articulant avec les dispositifs d'insertion alors mis en place et en les invitant à adapter leurs fonctions à la diversité des publics accueillis. Les schémas départementaux d'hébergement, d'accueil et d'insertion sociale⁵, dits « de première génération » prescrits par la circulaire du 22 février 1995 ont visé, quant à eux, à développer la cohérence des établissements avec les services sociaux locaux.

L'aggravation des situations d'exclusion a conduit le législateur à renforcer l'efficacité des outils et l'adoption de la loi 98-657 du 29 juillet 1998 relative à « la lutte contre les exclusions » a mis l'accent sur cette cohérence souhaitée. Le terme « réinsertion » a remplacé celui de « réadaptation » dans la dénomination des CHRS et leur rôle a été élargi à la prise en charge de l'urgence. La circulaire du 30 décembre 1998, lançant les schémas de seconde génération, a voulu clairement que les structures dépassent la logique d'établissement pour s'inscrire dans une démarche globale, territorialisée et partenariale en vue de permettre aux familles et aux personnes en grande difficulté d'accéder ou de recouvrer leur autonomie personnelle et sociale⁶.

Au 1^{er} janvier 2004, le dispositif comporte **environ 780 CHRS**⁷ pour une capacité totale d'environ 30 500 places. Aucun recensement fiable du nombre d'établissements et du nombre de places au niveau national n'est toutefois disponible aujourd'hui.

L'hétérogénéité du dispositif mérite d'être soulignée, tant sur le plan des prestations offertes que sur celui des moyens accordés.

Il existe en effet une grande variété d'établissements selon les publics accueillis, la nature des prestations offertes, le profil des associations gestionnaires qui peuvent mener une large gamme d'activités adossées ou non au CHRS.

Les publics accueillis, qui ont en commun de connaître de graves difficultés, se sont diversifiés. Aux côtés des publics traditionnels des CHRS, de nouveaux publics sont désormais pris en charge : femmes victimes de violence conjugale, jeunes en errance, familles en difficulté. Les CHRS peuvent être spécialisés par publics, ou bien « généralistes ».

Les **prestations** offertes par les CHRS ont également évolué :

⁵ A partir d'un diagnostic de l'état de l'offre d'accueil, d'hébergement et d'insertion et des besoins du département, ces schémas définissent les objectifs et les actions de nature à remédier aux lacunes constatées.

⁶ Notamment par des actions d'insertion, autour du logement, de la formation professionnelle et de l'accès à

l'emploi.

7 Le dernier recensement effectué par la DGAS en 2003 fait état de 741 CHRS avec hébergement. Il y aurait par ailleurs environ 30 à 40 CHRS sous forme d'ateliers, d'accueil de jour etc. qui ne sont pas dénombrés avec

- en matière **d'hébergement**, certains CHRS ne proposent qu'une prestation d'hébergement type « asile de nuit » en général en foyer. L'hébergement peut être collectif ou éclaté, beaucoup de CHRS proposant les deux types de prestations. Par ailleurs, un grand nombre de CHRS offre des places « d'accueil d'urgence » dans le cadre du dispositif de veille sociale mis en place depuis la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions ;
- la plupart des CHRS assurent des prestations d'insertion sociale dont les formes ont évolué pour mieux répondre aux besoins des personnes accueillies, en complémentarité avec les dispositifs existant localement: accueils de jour, services d'accueil et d'orientation, développement de modes de suivi en milieu ouvert ont aujourd'hui leur place dans le dispositif au côté de modes de prise en charge plus traditionnels (ateliers occupationnels ou ateliers d'adaptation à la vie active);
- la gamme des prestations offertes par les CHRS peut être très variable : si la plupart des CHRS proposent simultanément hébergement et réinsertion, certains proposent **uniquement des ateliers d'adaptation à la vie active** (AVA), des accueils de jour ou des centres d'accueil et d'orientation (CAO), d'autres uniquement de l'hébergement.

La plupart des CHRS (93%) sont **gérés par des associations** qui ne présentent pas non plus de caractéristiques communes⁹. Certaines associations ne gèrent qu'un seul CHRS alors que d'autres en gèrent plusieurs dans le même département, voire dans plusieurs. La plupart de ces associations gère d'autres activités que le CHRS dans le champ social.

La **taille des établissements** enfin est très diverse et connaît une grande dispersion : en 2003, l'enquête effectuée par la mission a établi que la taille moyenne d'un CHRS atteignait 40 places avec un écart-type de 31.

Encadré n°1: la notion de places

La notion de places ne fait l'objet d'aucune définition et revêt des réalités différentes compte tenu des diverses missions des CHRS. L'approche de l'activité des CHRS au travers du nombre de journées réalisées est sans doute réductrice au regard des missions qui leur sont dévolues. Pour comparer les établissements entre eux, elle a choisi de ramener les coûts aux nombres de places installées dans l'établissement malgré les incertitudes et des grandes disparités sur la définition de « la place ». Ce type de ratio est d'ailleurs communément utilisé.

⁸ La base de données FINESS indique qu'il existe 55 établissements publics qui ont le statut de CHRS.

⁹ Pour une présentation des associations, cf. annexes n°VII à XIII sur les départements visités.

1. CONSTATS

1.1. Les dépenses des CHRS ainsi que leur évolution restent mal cernées

1.1.1. Le niveau des dépenses de personnel n'est pas connu avec certitude

A partir de l'enquête réalisée par la mission, il apparaît que **les dépenses de personnel représentent, en moyenne, 67% des dépenses totales** des établissements, avec un écart type de 10%. Les personnels employés dans les CHRS sont, en grande majorité, des salariés qui dépendent de deux principales conventions collectives nationales (CCN) et d'un accord collectif:

- la convention collective nationale du 31 octobre 1951 des établissements privés d'hospitalisation, de soins, de cure et de garde à but non lucratif;
- la convention collective nationale de travail des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées du 15 mars 1966 ;
- les accords collectifs de travail applicables dans les CHRS et dans les services d'accueil, d'orientation et d'insertion pour adulte ;
- par ailleurs, 55 CHRS sont des établissements publics qui emploient des agents de la fonction publique hospitalière.

Le poids respectif des différentes conventions est le suivant :

%	SOP	CCN 51	CCN 66	FP	Autres	Total
% d'établissements appliquant la CCN	45%	20%	22%	6%	6%	100%

Deux éléments permettent d'expliquer la méconnaissance des dépenses de personnel.

Tout d'abord, au niveau national, il n'existe aucune évaluation exhaustive et fiable des effectifs et de la masse salariale des CHRS et de leur répartition par convention collective. Les différentes estimations conduites par la mission indiquent cependant qu'en 2003, la masse salariale des CHRS représentait environ 350 M€ pour 8 400 ETP. Il convient toutefois de souligner que ces évaluations ne sont pas cohérentes avec celles des fédérations d'employeurs qui sont pourtant utilisées pour estimer l'impact des accords collectifs (cf. infra).

Ensuite, les caractéristiques du personnel varient d'un établissement à l'autre. Il n'existe aucune norme relative aux taux d'encadrement le la moyenne des taux d'encadrement se situe à 0,3 avec un écart-type de 0,12. En outre, les taux d'encadrement de personnel socio-éducatif sont également hétérogènes. Plus généralement, les associations ont recours à des modes d'organisation différents, ce qui a un impact sur l'encadrement. Par exemple, la nuit, certaines associations ont recours à des veilleurs alors que d'autres préfèrent que des personnels socio-éducatifs soient présents. De façon plus marginale, certaines associations ont recours à des personnels qui ne sont pas comptabilisés dans la masse salariale. Il s'agit notamment de bénévoles ou de personnes bénéficiant d'un contrat d'emploi aidé.

¹⁰ Le taux d'encadrement est le rapport entre les effectifs employés par les établissements en ETP et le nombre de places installées.

1.1.2. Les prévisions d'évolution de la masse salariale manquent de fiabilité

A partir de l'enquête conduite par la mission, l'évolution réelle des dépenses de personnel a été évaluée sur la base de l'échantillon de l'enquête de la mission. Hors évolution des effectifs, les dépenses de personnel ont progressé de 8,7% entre 2001 et 2003.

Il convient de souligner que cette évolution est bien supérieure à celles indiquées dans les circulaires budgétaires qui les situent respectivement à 2,39% et 0,90% pour 2002 et 2003.

Cette forte évolution des dépenses de personnel au cours des dernières années s'explique par différents facteurs.

- <u>Les récentes rénovations (CCN 51) ou avenant (CCN 66 ou SOP) aux conventions collectives ont induit un surcoût important, au surplus mal évalué et compensé</u>

Les trois principales conventions collectives des employés des CHRS ont connu d'importantes modifications depuis 2000. Concernant la convention collective de 1966 et l'accord SOP, il s'agit d'une revalorisation de la rémunération des cadres ; pour la convention de 1951, il s'agit d'une refonte complète de la convention.

Les accords collectifs rénovant ces conventions collectives ont été agréés sur la base d'une estimation contestable de leur coût. Faute de données, ces estimations sont en effet conduites par les fédérations d'employeurs, qui minorent le coût des avenants aux conventions collectives :

- le coût de l'avenant n°137 du SOP a été estimé à 1,95% de la masse salariale en année pleine (4,36 M€); il semble toutefois que cet accord ait un coût de l'ordre de 6 à 7% de la masse salariale (environ 10 M€);
- le coût de la refonte de la convention collective a été estimé à 1,91% de la masse salariale en année pleine (1,2 M€ sur trois ans). Ce coût n'a pas été expertisé par l'administration, et pourrait être minoré. En effet, il n'est fondé que sur 87 CHRS adhérents à la fédération d'employeur alors que la mission évalue que plus de 200 CHRS appliquent cette convention, ce qui porterait le coût de la refonte de la convention à 2,7 M€
- enfin, il n'existe aucune étude sur le personnel employé (ancienneté, qualification, etc.) si bien qu'aucune évaluation du glissement-vieillesse-technicité (GVT) n'est disponible à ce jour.
- Un impact effectif de l'ARTT sur les dépenses de personnel qui demeure incertain

A priori, la mise en place de **l'ARTT n'aurait dû, en théorie, ne générer aucun surcoût sur la période 1999-2004**. En effet, les accords-cadres des différentes conventions collectives prévoyaient un financement de l'ARTT par le gel du point et de l'ancienneté, d'une part, et par les aides de l'État, d'autre part. Le mécanisme devait être le suivant : alors que le point était gelé, les dotations des établissements devaient connaître une évolution comparable à celle de la fonction publique afin que les établissements puissent constituer des provisions et financer le coût de l'ARTT sur toute la période.

Dans les faits, le point a été gelé en 1999 et 2000 et les taux d'évolution budgétés ces deux années ont été bien supérieurs aux évolutions réelles des dépenses de personnel (respectivement 2% en 1999 et 1,88% en 2000). Pour autant, compte tenu de la complexité de l'ARTT, cette dernière n'a été mise en place dans la plupart des établissements qu'en 2001, date à laquelle le point a été dégelé. Par ailleurs, le mécanisme de provisionnement initialement prévu a été particulièrement complexe à mettre en place et à suivre par les DDASS qui n'ont reçu que peu de directives pour ce faire.

Dès lors, il est extrêmement **difficile d'estimer l'impact réel de l'ARTT**. L'ensemble des interlocuteurs rencontrés estime que, sur la période 2001-2003, compte tenu des aides de l'État, l'ARTT n'a pas généré de surcoût. Toutefois, l'absence de constitution de provisions, notamment en raison du décalage entre le gel du point et la mise en place réelle de l'ARTT, laisse présager des difficultés à compter de l'année 2004.

Au total, l'augmentation forte des dépenses de personnel qu'ont connu les établissements s'explique en grande partie par les avenants aux conventions collectives dont l'impact n'a pas été correctement estimé lors de leurs agréments.

1.1.3. Les gains de productivité sont difficiles à évaluer

Outre les dépenses de personnel, les établissements ont des dépenses de fonctionnement et de structure désormais réparties en deux groupes distincts. Il existe **peu de données sur ces dépenses** et, *a priori*, les dépenses de structure peuvent varier d'un établissement à l'autre notamment sur l'immobilier. Certaines associations sont propriétaires d'autres locataires ou occupantes à titre gratuit. Par ailleurs, ces dépenses ont pu augmenter récemment en raison de l'accroissement des contraintes normatives imposées aux établissements (normes de sécurité).

Toutefois, les budgets des établissements ont été établis depuis 2000 sans aucune évolution sur les dépenses de fonctionnement et de structure. En effet, les taux d'évolution n'ont été appliqués qu'aux charges de personnel, les autres charges ayant été reconduites à l'identique d'année en année.

Pour éviter de dégrader encore plus leurs comptes, certains établissements auraient donc entrepris des efforts de gestion par le biais notamment de regroupements ou de rationalisation de l'organisation (déménagement, suppression d'activités trop onéreuses). Ces efforts de gestion, revendiqués par les gestionnaires, sont cependant difficiles à évaluer au niveau global.

1.2. Des dotations mal réparties à tous les niveaux et des ressources inégales selon les centres

1.2.1. Une dispersion importante des financements à la place

Les CHRS sont financés en moyenne à 85% par une dotation globale de fonctionnement (DGF) arrêtée par le préfet de département. Deux ratios permettent d'appréhender rapidement la situation des établissements : le ratio DGF/place et le coût/place.

La DGF/place comme le coût/place connaissent une grande dispersion allant de plus du simple au double. L'enquête de la mission a en effet permis d'établir que la moyenne de DGF/place se situe, en 2003, à 14 897 € avec un écart-type particulièrement élevé de 5 526 €; la médiane se situe, quant à elle, à 14 435 €; en 2003. En 2003, le coût/place atteint 17 863 €en moyenne avec un écart-type de 6 501 €

Ces différences ne trouvent pas uniquement leur justification dans la seule définition du mode de prise en charge affiché, ni même dans la spécificité des publics accueillis. Ainsi, dans la catégorie des CHRS accueillant des femmes victimes de violences, les coûts à la place sont très variables selon la date de création du CHRS et le cas échéant, le degré d'ambition du projet d'accueil et de réinsertion de l'association gestionnaire. Le CHRS qui offre un service de crèche aux résidentes ou met à leur disposition des éducatrices de jeunes enfants ainsi qu'une vacation de psychologue enregistre évidemment un coût à la place supérieur à celui qui se borne à leur offrir un service d'hébergement et un temps limité d'accompagnement social¹¹.

Selon les interlocuteurs rencontrés, les principaux facteurs explicatifs des différences de DGF/place semblent être à la fois le projet social de l'association gestionnaire, ses choix d'intervention auprès des publics¹² et les conditions dans lesquelles la DGF a été initialement déterminée lors de sa création. En effet, sur ce dernier point, « le poids de l'histoire » a un impact important, les CHRS les plus anciens bénéficiant de manière générale d'une DGF/place plus généreuse.

1.2.2. Des crédits mal répartis

1.2.2.1. La répartition nationale entre les régions traduit l'absence de politique d'ensemble

Globalement, la répartition de l'enveloppe de DGF de l'article 30 du chapitre budgétaire 46-81 entre régions se caractérise par un double constat :

- un poids déterminant de l'histoire dans la définition du niveau des bases budgétaires régionales, non corrigé par la répartition des moyens de reconduction;
- une structure d'allocation de ressources entre régions faiblement impactée par les campagnes budgétaires annuelles, sans objectif de réduction des disparités de coût entre structures.

a. Les crédits disponibles

Le tableau suivant récapitule les crédits disponibles sur l'article 30 du chapitre 46-81 du budget de l'État depuis 2000.

	Loi de finances	Loi de	Décret		Total des	Taux d'évo	olution annuel
Année	46-81-30	finances rectificative	d'avances	Reports	crédits à répartir	De la loi de finances	Des crédits disponibles
2000	390 795 433			639 330	391 434 763	-	-
2001	403 151 426			5 059	403 156 485	3,16%	2,99%
2002	417 557 858			55 745	417 613 603	3,57%	3,59%
2003	428 385 989	1 604 975	14 500 000	249 837	444 740 801	2,59%	6,50%
2004	437 310 000		14 000 000	1 641 953	452 951 953	2,08%	1,85%

Depuis 2003, le chapitre budgétaire a été abondé par :

- l'inscription de crédits en loi de finances rectificative pour 2003. Ces derniers n'ont d'ailleurs pas pu être mobilisés au cours de l'exercice et ont été reportés en 2004 ;
- deux décrets d'avances en 2003 et 2004, pour des montants représentants plus de 3% de du montant inscrit en loi de finances.

¹¹ Cf. annexe VII.

¹² L'État n'a en effet jamais défini de cahiers des charges pour la prise en charge de ces publics.

Les crédits inscrits en LFI intègrent, à l'exception de l'année 2004, à côté des « enveloppes de reconduction », essentiellement destinées à couvrir les impacts de la variation des charges salariales, des enveloppes liées à la création de places d'accueil nouvelles.

Crédits LFI	LFI	dont reconduction (*)	Moyens nouveaux	Nombre de places créées
2000	390 795 433	384 392 574	6 402 859	500
2001	403 151 426	396 901 016	6 250 410	500
2002	417 557 858	411 154 999	6 402 859	530
2003	428 385 989	421 985 989	6 400 000	500
2004	437 310 000	437 310 000	-	-

^(*) Reconduction salariale + enveloppes spécifiques (RTT FP + CCN 51+SOP)+ autres mesures reconductibles.

b. Les conditions de la répartition des crédits reconductibles en base budgétaire 13

Les crédits constituant la « base budgétaire » des établissements, c'est-à-dire les moyens budgétaires accordés à titre reconductible sur 12 mois, ont évolué de 16% entre 2000 et 2005 selon la décomposition suivante :

Variation de la base entre base 2000 et base 2005	Montant	Part dans la variation de base	Taux d'évolution
- Revalorisation salariale annuelle (1)	24 362 018	40,26%	6,45%
- Mesures salariales spécifiques (2)	4 384 229	7,24%	1,16%
- Création places (3)	25 457 123	42,07%	6,74%
- Autres mesures reconductibles (4)	6 312 638	10,43%	1,67%
Total	60 516 008	100,00%	16,02%

^{*}Hors réduction de base (crédits « non employés »).

Les revalorisations salariales expliquent environ la moitié de la majoration de base, les mesures nouvelles – essentiellement les créations de places – l'autre moitié.

1. Pour ce qui concerne les moyens de reconduction censés couvrir les mesures salariales annuelles, le choix opéré a été de déléguer ces crédits aux régions de façon **quasiment uniforme**, le même taux d'évolution étant appliqué à la base budgétaire régionale, sans tenir compte des éventuels écarts de structures de coûts, notamment en matière de dépenses de personnel.

Année	Taux de
rimice	reconduction
2000	1,26%
2001	1,29%
2002	1,47%
2003	0,61%
2004	1,43%

2. S'agissant des crédits spécifiques visant à compenser les diverses mesures salariales (accords ARTT dans la fonction publique hospitalière et application des avenants des conventions collectives nationales), les montants disponibles ont été répartis aux régions concernées sans que l'administration dispose d'une connaissance précise des masses salariales de référence de chaque département¹⁴.

 $^{^{13}}$ Pour une analyse détaillée, cf. annexe IV, « Données sur la répartition de la DGF ».

¹⁴ Ainsi, en 2002, 16 régions étaient concernées par les mesures RTT de la FPH. Chacune, hors Ile-de-France et Nord-Pas-de-Calais qui bénéficiaient d'ajustements liés à des situations particulières identifiées, a reçu l'équivalent

Le financement de ces mesures spécifiques a connu des écarts importants (entre 0,4 et 1,7%) entre régions selon leur situation, pour une augmentation moyenne de 1,16%.

3. Les mesures nouvelles ont représenté 2 030 créations de places sur la période 2000-2004, soit une augmentation de 6,7% de l'équipement. Le critère du niveau d'équipement comparé des régions a été abandonné en 2000 pour définir les priorités du renforcement des dispositifs d'accueil. Hormis la région parisienne et les DOM, qui ont bénéficié de plans spécifiques, ces mesures ont été réparties entre régions selon trois indicateurs de besoins et de deux indicateurs de taux de couverture des besoins 15. Le comité technique régional et interdépartemental (CTRI) est alors chargé d'examiner les projets à inscrire dans le cadre de ces créations de places.

Dès 2001, et pour les deux exercices suivants, un indicateur d'équipement, qui existait avant 2000, a cependant été réintroduit pour permettre un rattrapage des régions les moins bien dotées connaissant un accroissement de demandes d'hébergement ¹⁶.

Les CTRI sont appelés à élaborer leurs propositions de créations de places dans le cadre des orientations des schémas départementaux. Les crédits ne sont délégués que sur 9 mois pour tenir compte du délai minimal de création de ces places. Dans les faits, les créations ne génèrent souvent qu'une dépense sur 3 mois et la différence est utilisée directement au plan local en crédits ponctuels supplémentaires.

Le financement unitaire de la place nouvelle a peu augmenté sur la période : 12 542 €en 2000 à 13 304 €en 2004, soit + 6,1 %. Si cela peut se justifier dans les cas où les places sont créées dans des centres existants, ce ratio est faible pour une création *ex nihilo* (la DGF/place médiane se situe à plus de 14 000 €en 2003).

Au total, le financement des places nouvelles a représenté une majoration de base de 6,74% entre 2000 et 2004. Les régions qui ont vu leur base augmenter sensiblement du fait de ces créations ont été : les DOM (+86%), la Corse (+47%), la Basse-Normandie et la Franche Comté (+15%), l'Auvergne et le Languedoc-Rousillon (14%).

4. Les **autres mesures reconductibles,** correspondent à des crédits alloués spécifiquement par l'administration centrale à une structure pour tenir compte de difficultés locales particulières (désengagement financier de collectivités locales, opération de réhabilitation lourde, etc.).

c. Les conditions de répartition des crédits non reconductibles

La pratique de l'utilisation de crédits dits « non reconductibles » s'est largement développée sur la période, au fur et à mesure de l'apparition des tensions budgétaires, qui imposaient de trouver des solutions dans l'urgence, sans que ces financements soient pérennes¹⁷.

financier de 0,5 ETP. En revanche, l'ajustement semble avoir été plus difficile sur 2002 et 2003 concernant les effets de la rénovation de la CCN 51 (avenant du 25 mars 2002) et du protocole 137 du 1^{er} octobre 2001 (refonte de la grille des cadres). Des crédits ont bien été délégués aux régions dès 2002, mais la circulaire budgétaire du 24 mars 2003 reconnaît que cette répartition ne pouvait qu'être uniforme, à la charge des CTRI d'affiner les attributions entre départements.

¹⁵ Population de 0-59 ans / nombre de bénéficiaires du RMI / nombre de chômeurs de moins de 25 ans / DGF par Rmistes / DGF par chômeurs de moins de 25 ans.

¹⁶ Nombre de places de CHRS pour 1000 habitants de 0-59 ans.

¹⁷ Le « disponible » au niveau national pour générer des crédits non reconductibles correspond à l'écart entre les crédits ouverts (LFI+LFR+DA+reports de l'année n-1) et les crédits notifiés en mesures pérennes.

Année	Crédits nouveaux notifiés (a)	dont crédits non reconductibles* (b)	(b/a)
2000	13 920 860	3 641 645	26,16%
2001	14 895 959	3 868 424	25,97%
2002	16 900 853	2 685 823	15,89%
2003	25 911 398	17 247 543	66,56%
2004	25 463 057	15 943 668	62,61%
Total	97 092 127	43 387 103	44,69 %

^{*} Hors crédits générés au plan local par le décalage des ouvertures de places nouvelles. Or, les décalages d'ouverture (9mois au lieu de 12) ont représenté de façon constante entre 2000 et 2003, un apport de l'ordre de 1 5 M€

Cette pratique traduit **la gestion d'une situation d'urgence**, reproductible tant que ne sera pas retrouvée une plus juste adéquation entre moyens alloués en base et évolution des coûts.

Théoriquement, aux termes de la circulaire budgétaire du 25 juin 2001, la répartition des crédits non reconductibles devait accompagner la mise en place de contrats d'objectifs et de moyens négociés avec les CHRS, les DRASS transmettant les demandes régionales avec des priorités.

Or, dans les faits, ces attributions ont été mobilisées, à la demande des DDASS, pour :

- **financer les jugements des contentieux tarifaires** introduits par les établissements en contestation des budgets alloués et le plus souvent perdus par l'État (cf. infra, §. 1.3.2);
- reprendre les déficits des établissements ;
- plus rarement, financer des mesures exceptionnelles non reconductibles.

Dans tous les cas, ces crédits ont été alloués sans véritable analyse de la situation globale du département et sans expertise de l'administration centrale (demandes pour le financement de déficits de certaines structures sans examen en parallèle d'autres situations laissant apparaître des excédents).

Outre qu'elle manque de rigueur en terme de justification de l'utilisation de crédits publics, **cette pratique** ne répond qu'à l'urgence en venant réduire les besoins de trésorerie des établissements, et **ne fait que reporter la solution aux problèmes de financement si les causes des déficits sont structurelles.** Dans ce cas, seuls des crédits pérennes en base seraient susceptibles de répondre convenablement.

La distribution entre régions de ces crédits non reconductibles n'est pas corrélée avec le niveau de la DGF/place régionale, mais avec leur part dans la DGF nationale. Autrement dit, l'allocation des crédits non reconductibles a renforcé les inégalités de dotation entre régions.

<u>d.</u> Les effets de la répartition des moyens nouveaux sur la structure de la DGF ou l'absence d'une politique de rééquilibrage

La comparaison des bases budgétaires entre 2000 et 2005, indique que les moyens reconductibles alloués aux régions ont **modifié la structure de répartition des financements dans des proportions globalement modestes**. Pour quatre régions, cette répartition aboutit cependant à réduire d'environ 1 M€ en base 2000 les crédits qui leur sont alloués en 2005, respectivement (par ordre décroissant de réduction) : la Lorraine, Rhône-Alpes, PACA et la Haute Normandie.

Ces redéploiements ne s'effectuent pas principalement au profit des régions dont les DGF par place sont inférieures à la moyenne, ce qui aurait traduit une politique de rééquilibrage des moyens entre régions. En effet, sur les 22 régions + DOM, 7 situations seulement aboutissent à réduire la DGF là où la DGF est supérieure à la moyenne ou à augmenter les dotations là où la DGF est inférieure à cette moyenne.

Ce constat n'a rien de surprenant dans la mesure où la répartition n'est jamais fondée sur les coûts relatifs des structures. Mais il est en revanche en décalage fort avec le message que la DGAS fait passer aux services déconcentrés, et notamment aux DRASS, pour qu'elles veillent à mettre en œuvre une politique de rééquilibrage des moyens entre dotations départementales¹⁸.

Il paraît dommageable que l'indicateur que constitue la DGF par place, et les éléments sur les coûts à la place, présents dans les états de sortie des « tableaux de bord », ne soient pris en compte pour opérer des redéploiements de moyens entre régions.

1.2.2.2. La répartition régionale entre départements confirme la difficulté d'engager une vraie politique de redéploiement

Les DRASS, qui ont, au sein du CTRI, la responsabilité de l'animation de la politique régionale en matière de développement et de financement du dispositif CHRS, ne jouent pas un rôle majeur dans la réduction des inégalités de dotations entre départements et ne favorisent pas, dans le cadre de la répartition de l'enveloppe régionale, le rééquilibrage qu'appellent les écarts de DGF constatés.

Ainsi, le taux de reconduction de l'enveloppe régionale est répercuté mécaniquement à toutes les DDASS avec attribution d'un taux unique sans modulation. Si des exceptions à cette pratique sont relevées avant 2002 (7 en 2000,10 régions en 2001), la pratique du taux régional unique s'est, depuis, quasiment généralisée.

Les explications de ce renoncement à une volonté redistributrive discriminante sont de plusieurs ordres :

- la faiblesse de ces taux de reconductions justifie, selon les interlocuteurs de la mission, qu'aucune opération de prélèvement ne soit opérée sauf à mettre en péril le dispositif départemental concerné qui ne serait pas en mesure, dans l'urgence de la tension budgétaire aggravée, de réduire ses coûts;
- la pauvreté des éléments d'analyse dont disposent les services régionaux constitue également un frein à la mise en œuvre d'une politique active de redéploiement (cf. *infra*, les actuelles insuffisances des tableaux de bord, §. 1.3.3);
- la difficulté du **positionnement de la DRASS** qui est certes investie de la mission de préparer, avec le CTRI, l'arbitrage en CAR qui n'est pas dans une démarche lui permettant d'imposer des décisions difficiles de redéploiements interdépartementaux.

¹⁸ Cf. circulaire budgétaire annuelle 2002, du 25 février 2002.

Il faut cependant relever **des tentatives notables** qui viennent tempérer ce constat d'incapacité des DRASS à promouvoir une politique active de redéploiement, notamment en Pays-de-Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur¹⁹. En tout état de cause, les redéploiements ne s'opèrent que sur les taux de reconduction et ne concernent quasiment jamais les bases « historiques ».

En revanche, pour les créations de places, il semble que les CTRI jouent bien, dans la plupart des cas, leurs rôles d'instance de programmation : sur la base des schémas départementaux, des autorisations données en comité régional de l'offre sociale et médicosociale (CROSMS), de l'avancement des projets, ils proposent la ventilation des crédits, souvent en veillant cependant à ce que l'ensemble des départements puisse bénéficier, sur la période, de cette enveloppe.

1.2.2.3. La répartition entre CHRS révèle une gestion marquée par la nécessité d'éviter les situations de rupture, en mobilisant indifféremment les moyens disponibles

Les pratiques des DDASS quant à la répartition de l'enveloppe départementale entre les CHRS sont extrêmement diverses²⁰. Pour autant, quelques constats d'ensemble peuvent être formulés.

D'une façon générale, les DDASS ont eu **le souci de garantir aux associations gestionnaires les moyens** de poursuivre à l'identique l'exploitation des structures qu'elles géraient, éléments indispensables du dispositif départemental d'accueil des populations démunies. Cela signifie qu'elles ont cherché tout d'abord à garantir la pérennité des structures existantes en leur octroyant les moyens qu'elles sollicitaient.

Jusqu'en 2001, sur les comptes de personnel, soit environ 67% du budget, les DDASS sont parvenues à assurer un suivi précis des crédits nécessaires à la gestion des structures, parfois en recalculant poste par poste le coût de ces charges. A partir de 2001, les DDASS ont dû raisonner sur une répartition des enveloppes, non pas en couverture des charges, mais en essayant de réduire les insuffisances budgétaires reconnues. Trois facteurs expliquent les difficultés nouvelles des DDASS à suivre les dépenses de personnel : la complexité de la mise en place de l'ARTT ; la fin de l'approbation des tableaux d'effectifs ; la faiblesse des taux de reconduction.

¹⁹ En Pays-de-Loire, la DRASS qui a été une force « motrice » pour assurer le remplissage des tableaux de bord, et qui assure une exploitation de ces documents retournée aux DDASS, a cherché avec les DDASS de la région à mener une politique de redéploiement budgétaire, non pas fondée sur les écarts de dotations mais sur les « besoins » mesurés à partir des indicateurs de précarité (mobilisés par ailleurs au niveau national pour répartir les créations de places). En 2000 et 2001, des taux de reconduction différenciés ont ainsi été alloués sur ces bases aux cinq départements de la région. Il faut cependant pointer les limites de cet exercice : le redéploiement n'a concerné qu'une très faible part de la majoration de l'enveloppe régionale (27 K€en 2000 soit 11%, et 21 K€en 2001, soit 8%) et moins encore de la base budgétaire (respectivement 0,14% et 0,11%) ; il ne s'est agi que de ventiler des crédits nouveaux, pas de modifier les bases historiques ; ce principe de taux différenciés a été abandonné dès 2002 compte tenu de la faiblesse des taux. En ce qui concerne les créations de places, la mission n'a pas repéré, là non plus, de volonté affirmée d'utiliser ces opérations de créations de places pour favoriser le redéploiement de moyens entre départements. Les attributions sont certes différenciées, mais le sont surtout sur des logiques de réduction des inégalités.

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, un effort de rééquilibrage a aussi été mis œuvre au regard des besoins des départements en termes de réponse à la précarité. Ainsi, les crédits de reconduction sont ventilés ente DDASS sur la base d'une grille de 9 critères qui permet un redéploiement entre départements, limité au regard des enveloppes globales de crédits, mais réel. Cette disposition continue d'être appliquée en 2004.

²⁰ Cf. annexes VII à XIII.

Ainsi, la plupart des DDASS ont appliqué le taux de reconduction de façon identique aux CHRS, en mesurant l'écart entre crédits alloués et crédits nécessaires. C'est sur des enveloppes non pérennes (crédits non-reconductibles, crédits du chapitre 46-81-20 « intégration et lutte contre les exclusions, crédits déconcentrés »), qu'ont été recherchés les compléments de financement jugés indispensables²¹.

Des initiatives ont parfois été prises :

- soit pour essayer de discriminer un peu mieux les attributions de crédits (essentiellement en modulant les taux de reconduction entre structures, selon une pluralité de critères, souvent instables dans le temps, qui rend l'analyse parfois complexe et la lisibilité incertaine)²²;
- soit en favorisant les efforts de gestion comme par la mutualisation de charges de structure entre établissements (Sarthe), ou les restructurations de CHRS jugés coûteux (Ille-et-Vilaine).

In fine, au niveau départemental, on ne relève pas de véritable politique pour faire converger sous la pression budgétaire les coûts à la place. Les coûts « historiques » sont largement respectés.

La mission n'a d'ailleurs eu connaissance dans les sites visités d'aucun « contrat d'objectifs et de moyens », outil privilégié pour encadrer pluri-annuellement l'évolution budgétaire d'un établissement²³.

1.2.3. Des ressources complémentaires mal appréhendées

Deux tiers des CHRS menaient en 1999 des activités financées par d'autres **crédits** que la dotation globale²⁴. Sur l'échantillon constitué par la mission, ce fut aussi le cas en 2003 à partir du chapitre 46-81-20 pour 30% d'entre eux et par d'autres crédits pour 15%. Mais ces proportions sont très probablement sous-estimées²⁵.

²¹ L'exemple de la gestion 2003 de la DDASS du **Pas-de-Calais** est à ce titre illustrative d'une pratique assez répandue : constatant une impasse budgétaire de 1,020 M€ à l'issue de la campagne budgétaire, celle-ci a été entièrement financée par un complément aux établissements en crédits non-reconductibles. Sur l'ensemble de la période, la DDASS des Cotes d'Armor a, pour sa part, repoussé l'ouverture de places pour pouvoir mobiliser en crédits non-reconductibles et éviter des apparitions de déficits dans des structures mal servies lors de la campagne budgétaire, des crédits pour mesures nouvelles.

²² Dans les **Hauts-de-Seine**, depuis 2003, et après avoir appliqué de façon uniforme un taux de revalorisation unique aux structures, les allocations de moyens nouveaux sont différenciées selon le GVT estimé des établissements. La même pratique a été développée dans la Sarthe à compter de 2004, en prenant également en compte les effets de la convention collective de 1951 et l'évolution de la valeur du point. La DDASS de Loire-Atlantique s'est fondée en 2004 pour différencier les taux de reconductions alloués aux établissements sur les résultats de l'exploitation des tableaux de bord réalisée par la DRASS des Pays-de-Loire pour favoriser les établissements présentant un moindre coût à la place, dans une logique de rééquilibrage budgétaire. La DDASS des Bouches-du-Rhône, enfin, a commencé en 2003 à adopter des taux de reconduction différenciés entre établissements ; elle l'a fait d'abord en tenant compte des résultats d'exploitation des structures en pratiquant des abattements sur les CHRS présentant des situations excédentaires, puis, en 2004, sur les établissements dont les coûts à la place s'avéraient supérieurs à la moyenne nationale et régionale.

²³ A une exception près cependant : celui préparé par la DDASS de Loire-Atlantique concernant le CHRS Saint Benoît à Nantes qui prévoyait une contribution de l'Etat de 462 K€sur 3 ans contre un apport de 68 K€par l'établissement, mais qui, selon les informations obtenues par mission, et compte tenu des faibles contraintes de restructuration qu'il comportait, ne serait pas signé au niveau central.

24 Source : tableaux de bord 1999, DGAS. Ces activités sont : l'accueil des demandeurs d'asile, des activités

d'insertion par l'économie, des actions d'accès aux soins, des actions de lutte contre les exclusions, etc.

25 Les tableaux de bord sont en effet directement remplis par les gestionnaires des CHRS tandis que le questionnaire de la mission a été rempli par les DDASS qui n'ont pas toujours une connaissance précise des financements perçus par les gestionnaires au titre d'autres activités.

Ces financements par nature précaires permettent certes aux associations gestionnaires de faire face à des difficultés ponctuelles de trésorerie, mais aussi d'externaliser des prestations qui bénéficient de fait aux résidents des CHRS. Mais leur caractère aléatoire peut donc contribuer à fragiliser la situation des CHRS.

1.2.3.1. Un rôle d'ajustement des crédits du 46-81-20, variable selon les départements

Une forte proportion de CHRS gère également des crédits d'intervention du chapitre 46-81-20 : 28% des CHRS en 1999, et 30% en 2003 selon l'enquête de la mission. Le recours à ces crédits n'est cependant pas clair.

Dans certains cas, les CHRS assurent des prestations spécifiques qui doivent être financées par ce chapitre budgétaire. Il faut souligner que l'implication des CHRS dans ces dispositifs a répondu à une forte sollicitation de l'Etat. Les montants gérés par les CHRS à ce titre peuvent être assez importants. A titre d'exemple, selon les données recueillies dans les Bouches-du-Rhône, les ressources procurées par ces crédits d'intervention représentaient plus de 12 % de la base budgétaire 2004.

Dans d'autres cas, ces crédits ont été utilisés pour financer ponctuellement les déficits des établissements alors même qu'aucune prestation spécifique n'était assurée. Les pratiques des DDASS sont, à cet égard, diverses : les Hauts-de-Seine n'ont jamais utilisé ces crédits de cette manière alors que c'est couramment le cas dans les DDASS de Loire-Atlantique ou en Ille-et-Vilaine.

1.2.3.2. D'autres sources de financements qui peuvent être ponctuellement importants pour l'association gestionnaire

Les associations peuvent bénéficier de différents types de crédits :

- la gestion de places d'aide au logement temporaire (ALT) représente l'activité annexe la plus fréquente des gestionnaires de CHRS: en 1999, 44% des structures menaient une activité de gestion de place ALT pour le compte de l'association gestionnaire, en 2001 une sur deux. La mission a pu vérifier dans les DDASS visitées la pérennité de cette activité en 2004. Dans les faits, les places ALT apparaissent généralement substituables aux places d'hébergement éclaté du CHRS et lui fournissent donc une capacité d'accueil accrue;
- toujours dans le secteur du logement, beaucoup d'associations gestionnaires bénéficient de financements en provenance du fonds solidarité logement (20% en 1999);
- en 1999, 37% des CHRS était impliqués dans **des activités d'insertion par l'activité économique** non financées par la DGF. Les nouveaux textes prévoient que les activités d'insertion par l'activité économique (IAE) mentionnées à l'article L.322-4-16-7 du code du travail « *doivent faire l'objet d'un budget propre, extérieur au budget de l'établissement* » ²⁶. La mission ne dispose pas de données récentes sur l'ampleur et la diversité des activités d'insertion menées par les CHRS dans le champ de l'IAE. Un recensement de ces activités et du niveau des financements qu'elles apportent aux structures devrait être réalisé par les DDASS;
- les associations gestionnaires de CHRS peuvent enfin bénéficier de **différents** crédits d'intervention alloués par l'Etat ou les collectivités locales : en

²⁶ Il ne s'agit donc pas d'un budget annexe au budget du CHRS.

particulier les crédits des programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS) destinés à favoriser l'amélioration de l'état de santé des personnes en situation d'exclusion, ou des crédits de politique de la ville. Il n'existe pas non plus de recensement des crédits ainsi attribués par les DDASS²⁷.

Au total, force est de constater que la connaissance des financements perçus par les associations gestionnaires de CHRS au titre d'autres activités, le plus souvent proches de celles financées par la dotation globale, apparaît particulièrement faible. Cette situation est d'autant plus regrettable que les financements concernés peuvent parfois représenter des niveaux significatifs, rapportés au montant de la DGF. Les DDASS peuvent difficilement exercer leur mission de contrôle budgétaire et comptable des CHRS sans connaître les autres activités proposées par les établissements et les financements afférents.

1.2.4. Une capacité à mobiliser les recettes en atténuation très inégale

Les recettes en atténuation des CHRS représentaient en 1999 environ 12% et en 2001 environ 15% de leurs ressources totales²⁸. Même si son poids semble diminuer, la DGF continue donc de couvrir l'essentiel de leurs besoins de financement, les recettes en atténuation ne jouant qu'un rôle d'appoint. Parmi ces recettes, les plus importantes sont les recettes diverses, la participation des usagers et les aides au logement ne représentant, à elles deux, que 5% des recettes totales. Les recettes en atténuation sont très hétérogènes, selon les vocations des CHRS et les opportunités locales. On peut observer par ailleurs des variations assez sensibles selon les établissements, ce qui reflète pour partie leur inégale capacité à mobiliser des financements.

1.2.4.1. Une participation des usagers plutôt en baisse

En 1999, les participations des usagers représentaient 3,2% des ressources totales des CHRS, proportion réduite à 2,6% en 2001. Cette orientation à la baisse semblait se confirmer dans les départements visités. Cette diminution parait pouvoir être expliquée au moins en partie par l'augmentation des publics accueillis dépourvus de toutes ressources : jeunes de 18 à 25 ans, demandeurs d'asile en particulier. De plus, la diversification des CHRS, au travers notamment du développement de structures sans hébergement, a probablement contribué à réduire le poids moyen de ces recettes.

²⁷ Alors même que les crédits PRAPS sont pourtant gérés par les DDASS mais par un autre secteur de cette administration (pôle santé).

²⁸ Source: tableaux de bord 99, DGAS.

1.2.4.2. Des aides au logement fréquemment mais inégalement mobilisées

En 1999, les aides au logement représentaient environ 2% des recettes des CHRS. Elles sont constituées des allocations logement accordées aux résidents par les CAF (aide personnalisée au logement et allocation de logement social notamment). En 2001, un établissement sur deux en bénéficiait, mais treize départements déclaraient ne percevoir aucune aide au logement. La mission a constaté une grande diversité des pratiques des CAF quant à cette recette dans les différents départements visités : certaines refusent des aides dans des CHRS collectifs (Côtes d'Armor), d'autres les acceptent (Bouches-du-Rhône). Dans l'ensemble, les aides au logement apparaissent plus fréquemment mobilisées dans les CHRS qui offrent un mode d'hébergement éclaté.

- 1.2.4.3. Des recettes diverses qui dépendent des vocations des CHRS et des contextes locaux
- <u>a.</u> Une participation des conseils généraux au titre de l'aide sociale à l'enfance très irrégulière

Dans les départements visités, à l'exception notable du Pas-de-Calais, les conseils généraux ne participent pas à l'accueil des femmes enceintes et des enfants de moins de trois ans dans les CHRS. Lorsque les départements ont mis en place des structures propres pour assurer cet accueil, ils considèrent qu'ils n'ont pas à financer l'accueil éventuel de ces publics dans les CHRS. De plus, les DDASS estiment qu'elles ne sont pas toujours en situation favorable pour revendiquer la participation financière du conseil général.

<u>b.</u> Des financements spécifiques, en fonction de la vocation des établissements et des contextes locaux

Ils représentaient en moyenne plus de 10% des recettes totales des CHRS avec hébergement et réinsertion en 2001. Ils apparaissent :

- souvent **liés à des missions spécifiques du CHRS :** conventions avec le Ministère de la Justice pour les CHRS accueillant des sortants de prison, des services des droits des femmes pour les CHRS accueillant des femmes victimes de violences ;
- dépendant **des contextes locaux** : les financements des collectivités locales parfois en nature, immobilier par exemple ne sont pas rares, notamment dans les structures d'accueil de jour ou les centres d'accueil et d'orientation, mais très variables en fonction des contextes locaux.

A côté de ces financements liés à la nature des activités des CHRS, on trouve enfin diverses recettes correspondant à des remboursements ou des allègements de charges : remboursements du CNASEA, remboursements d'indemnités journalières, remboursements de formations, allègements de charges relatifs à la mise en place de l'ARTT, etc.

Il est, en définitive, assez malaisé d'apprécier les raisons des variations spatiales et temporelles observées dans le niveau de ces recettes. Les DDASS ne semblent d'ailleurs pas non plus sur ce point procéder à des comparaisons entre établissements ni suivre leur évolution dans le temps ; elles se contentent de reconduire les recettes d'année en année en les ajustant au besoin en fonction des contraintes de l'enveloppe départementale.

1.2.4.4. Une absence de position claire de l'administration centrale sur les recettes des CHRS

Face à la diversité des circuits financiers et aux multiples chapitres budgétaires qui peuvent être mobilisés, la DGAS n'a guère apporté d'éléments d'appréciation aux DDASS : statut des aides aux logements, utilisation des crédits du chapitre 46-81-20, coopération avec le Conseil général. Un tel soutien s'avère pourtant nécessaire.

1.3. Une situation financière globalement mais inégalement dégradée

1.3.1. Une situation dégradée sans pour autant qu'il soit possible d'expliquer globalement les difficultés financières

La mission a travaillé sur le résultat comptable des établissements, défini comme la différence entre les recettes totales et les charges brutes, au moyen de deux analyses : une analyse détaillée de sept départements et une analyse statistique sur l'échantillon de 453 établissements constitué par la mission.

1.3.1.1. Un état des résultats de gestion qui révèle une aggravation des situations

Les CHRS connaissent, depuis l'année 2001, des difficultés financières qui se traduisent par des déficits arrêtés en compte administratif.

L'enquête nationale effectuée par la mission a permis d'établir le résultat comptable global, défini comme la consolidation des déficits et des excédents des établissements. Ce résultat global a été obtenu en extrapolant les données issues de l'échantillon retenu par la mission à l'ensemble des établissements²⁹.

Résultat comptable en M€	Enquête	Extrapolation
2001	-1,0 M€	-1,8 M€
2002	-5,6 M€	-9,7 M€
2003	-3,4 M€	-5,9 M€

Le déficit global des établissements se situerait donc autour de 1,8 M€en 2001, 10 M€ en 2002 et 6 M€ en 2003, soit 1,3% de la DGF 2003. La situation qui s'était particulièrement dégradée en 2002 s'est donc sensiblement redressée en 2003. Ce redressement s'explique notamment par l'attribution de crédits non reconductibles aux établissements grâce au décret d'avances.

La mission a procédé à une analyse détaillée des résultats comptables dans les sept départements visités.

²⁹ Pour une analyse détaillée, cf. annexe II, « Analyse statistique de la situation financière des établissements ».

Résultat comptable en K€	2001	2002	2003
DDASS 22 (*)	-53	-193	-126
DDASS 35	-19	-132	-368
DDASS 44 (*)	-96	-287	211
DDASS 62 (*)	14	-230	409
DDASS 72	-122	-87	-125
DDASS 92	106	120	-9

^(*) Résultats 2003 provisoires.

Globalement, la dégradation de la situation financière est loin d'être uniforme.

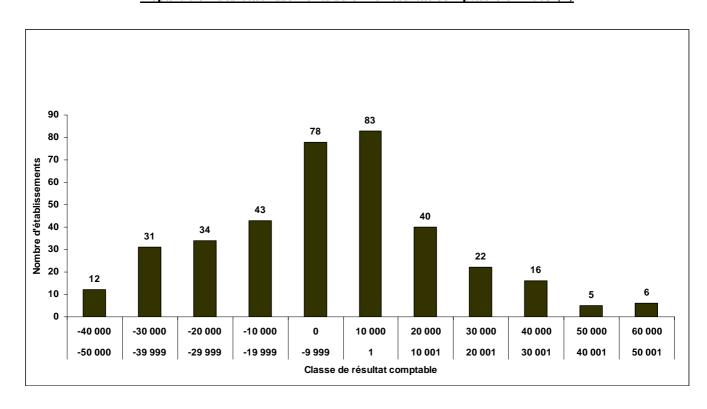
En effet, par le biais de l'attribution de crédits non reconductibles, la situation financière de certains départements (Loire-Atlantique ou Pas-de-Calais) s'est largement améliorée alors que dans d'autres, elle se dégrade progressivement (Ille-et-Vilaine ou Hauts-de-Seine). Il est, à cet égard, intéressant de souligner que les départements où beaucoup d'établissements ont introduit des contentieux ont pu bénéficier de davantage de crédits non reconductibles, ce qui a bien contribué à l'assainissement de leur situation financière.

1.3.1.2. Des résultats financiers très contrastés entre départements et entre établissements, qui pourraient minorer le déficit global si un pilotage fin des crédits était effectué

La situation financière connaît de grandes disparités :

- **entre départements**, pour l'année 2003, l'enquête réalisée par la mission montre que 41 départements sur les 67 qui ont répondu sont déficitaires et 26 excédentaires :
- entre établissements, l'enquête menée par la mission montre que 250 établissements sont excédentaires sur 453, soit 55% d'entre eux ; le résultat de 54% des établissements est compris entre + ou − 20 000 €en 2003.

Répartition des établissements selon le résultat comptable en 2003 (€)



Pour autant, les marges de manœuvre dégagées par la situation excédentaire de certains départements et de certains établissements ne sont pas systématiquement utilisées pour re-déployer les crédits, et cela pour plusieurs raisons.

Premièrement, les résultats des établissements ne font l'objet d'aucune analyse par l'administration centrale; les enquêtes récemment effectuées par la DGAS auprès des DDASS se sont en effet bornées à évaluer les établissements en déficit sans considérer les établissements éventuellement en excédent.

Dès lors, la répartition de la DGF entre régions puis entre départements ne prend pas en compte les résultats des établissements du département. Les départements connaissent globalement le même taux d'évolution de leur DGF que le résultat comptable cumulé de leurs établissements soit excédentaire ou déficitaire, alors même qu'une situation durablement excédentaire indique vraisemblablement une sur-évaluation de la DGF. Par exemple, la DDASS des Hauts-de-Seine s'est vu attribuer le même taux d'évolution de DGF alors même que la situation du département était excédentaire de 1999 à 2002.

Deuxièmement, **les règles de reprise des résultats** sont appliquées inégalement par les DDASS. Dans la plupart des cas, jusqu'en 2002, les DDASS ont repris l'intégralité des résultats des établissements au budget n+2, ce qui a pour effet de minorer ou de majorer les crédits alloués. Les crédits étaient donc redéployés entre établissements : les excédents des uns étant utilisés pour financer les déficits des autres.

Cependant, dans les départements visités, l'importance des déficits de certains établissements a conduit les DDASS à ne pas les reprendre dans les budgets. Les déficits ont alors été financés par des crédits « lutte contre les exclusions » (chapitre 46-81-20, DDASS de Loire-Atlantique) ou par des crédits non reconductibles accordés ponctuellement aux départements (DDASS des Côtes d'Armor et d'Ille-et-Vilaine).

D'autres DDASS ont alloué les résultats des établissements au compte de réserve des établissements ou à l'investissement (DDASS de la Sarthe). S'il est possible d'affecter les excédents aux réserves des établissements, cette politique doit néanmoins faire l'objet d'un suivi attentif afin que les déficits soient également repris sur les réserves.

Le développement des contentieux a également eu un impact sur les règles de reprise des déficits, les DDASS préférant attendre le résultat du contentieux avant de reprendre le résultat des établissements.

Les règles de reprise des résultats sont donc diverses et ont **conduit à opacifier et complexifier la situation financière des établissements**. Les marges de manœuvre éventuelles n'ont donc été ni identifiées ni utilisées.

Troisièmement, dans certains cas, les établissements ont **constitué des provisions** qui ont eu pour effet de minorer le résultat de l'établissement³⁰.

Sans avoir procédé à des vérifications comptables des établissements et analysé avec précision les provisions constituées, il apparaît à la mission que le suivi de ces dernières par les DDASS n'est pas suffisamment rigoureux, les DDASS étant souvent dans l'incapacité de justifier des provisions constituées. Dans deux départements notamment (92 et 35), le montant des provisions des établissements apparaît particulièrement important.

³⁰ Ainsi, en Ille-et-Vilaine, l'excédent brut d'exploitation des établissements du département (avant constitution de provisions) est excédentaire pour l'année 2003. Cf. annexe IX.

Au total, le résultat des établissements est mal connu et peu de redéploiements sont envisagés entre établissements. Il est vrai toutefois que, globalement, la situation reste déficitaire, ce qui rend de tels redéploiements plus délicats.

1.3.1.3. Aucun facteur explicatif simple de la situation financière

Il n'existe **aucune corrélation simple apparente** entre les principaux ratios financiers et le déficit des établissements³¹. La mission a en effet essayé d'étudier les corrélations entre les résultats des établissements et les indicateurs suivants : DGF/place, coût/place, taux d'encadrement et taille de l'établissement. Aucun de ces indicateurs ne permet d'expliquer globalement la situation financière des établissements : des établissements « bien dotés », bénéficiant d'une forte DGF/place, peuvent connaître des déficits comme des excédents ; à l'inverse, des établissements « dépensiers » ayant un coût à la place élevé peuvent connaître des situations déficitaires comme excédentaires. Il existe probablement de multiples facteurs dont les effets se compensent.

La même absence de logique se retrouve **au niveau départemental.** Sur la période 2001-2003, dans les sept DDASS analysées en détail, le taux d'évolution des crédits alloués aux établissements (DGF reconductible, mesures nouvelles et crédits non reconductibles) est supérieur à 10%, soit une augmentation annuelle moyenne supérieure à 4,8%. Cette forte augmentation est souvent due à l'**attribution de crédits non reconductibles** en 2003³². En effet, ces crédits non reconductibles ont permis de financer les déficits antérieurs ou les contentieux, ce qui nuit à la lisibilité de la situation financière des établissements.

DDASS	Taux d'évolution 2001/2003 des crédits totaux	Taux d'évolution des crédits reconductibles et mesures nouvelles
DDASS 13	9%	5,4%
DDASS 22	14,7%	8,9%
DDASS 35	11,7%	6,8%
DDASS 44	6,9%	4,1%
DDASS 62	23,6%	9,4%
DDASS 72	18,4%	8,5%
DDASS 92	9,9%	4,7%

L'évolution globale des dépenses et des recettes au niveau départemental permet d'expliquer, en partie, l'apparition des déficits. Dans la plupart des cas, en effet, l'analyse des comptes administratifs des établissements montre que, globalement, les dépenses ont progressé plus vite que les recettes sur la période 2001-2003.

³¹ Cf. annexe II, « Analyse statistique de la situation financière des établissements ».

³² En 2003, les crédits reconductibles ont été alloués à hauteur de 0,12 M€à la DDASS des Côtes-d'Armor; 0,54 M€à la DDASS d'Ille-et-Vilaine; 1 M€à la DDASS du Pas-de-Calais; 0,28 M€à la DDASS de la Sarthe et 1,7 M€à la DDASS des Hauts-de-Seine.

Période 2001- 2003	Taux d'évolution des recettes totales	Taux d'évolution des dépenses totales
DDASS 13	5,2%	6%
DDASS 22 (*)	10,0%	14,0%
DDASS 35 (*)	18,2%	22,8%
DDASS 44 (*)	12,0%	13,0%
DDASS 62	20,0%	15,9%
DDASS 72	8,0%	7,0%
DDASS 92 (*)	13,5%	14,6%

^(*) Sur un échantillon d'établissements du département.

Pour autant, ces évolutions révèlent **de grandes disparités entre établissements**, certains ayant connu de fortes augmentations de leurs dépenses (supérieures à 20% sur la période, notamment en raison des augmentations salariales), d'autres des évolutions plus mesurées (inférieures à 10%, notamment en raison des vacances de postes). Souvent, les difficultés que rencontrent les départements sont dues à quelques établissements en grande difficulté.

En définitive, il n'existe pas d'explications simples à la situation financière très contrastée des établissements. Les principaux facteurs explicatifs des déficits avancés sont :

- l'augmentation des dépenses de personnel due à l'application des avenants aux conventions collectives et à l'augmentation des effectifs ;
- les difficultés financières récurrentes de certains établissements mal dotés initialement ;
- les taux de reconduction insuffisants pour couvrir l'augmentation des charges, et non différenciés pour faire face à la diversité des structures ;
- une politique de suivi des crédits qui manque de rigueur.

1.3.2. Pour de nombreuses raisons, les dépenses budgétées ont été très difficiles à contester par les DDASS devant le juge de la tarification

Compte tenu de ce contexte budgétaire particulièrement tendu, les associations ont introduit des recours devant les tribunaux interrégionaux de la tarification sanitaire et sociale³³. Ces contentieux ont été, dans la plupart des cas, perdus par l'État³⁴.

³³ Aux termes de l'article L. 351-1 du Code de l'action sociale et des familles, « les recours dirigés contre les décisions prises par le représentant de l'État dans le département (...) déterminant les dotations globales (...) sont portés, en premier ressort, devant le tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale (TITSS) ». Il existe 5 TITSS: Bordeaux, Lyon, Nancy, Nantes et Paris. Les décisions des TITSS sont portées, en appel, devant la Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale.

³⁴ Pour une analyse détaillée, cf. annexe V, « Analyse des contentieux ».

1.3.2.1. Des enveloppes limitatives qui se transforment en dotations évaluatives, faute d'être opposables aux CHRS

Selon la DGAS, le coût des contentieux pour l'État, financés à partir de crédits non reconductibles est de :

Année	2000	2001	2002	2003 (1)	2004 (2)
Montant (€)	1 407 775	2 108 968	2 504 323	6 482 055	15 359 319

⁽¹⁾ Contentieux perdus sur les budgets approuvés en 2001 et 2002 et financés par un décret d'avances de 6,5 M€

Au regard de l'échantillon étudié par la mission³⁵, les réductions de budgets des établissements sont justifiées de trois manières différentes par les DDASS devant les tribunaux : invocation du caractère limitatif des dotations, affirmation du caractère excessif des budgets demandés ; contestation argumentée de certains postes de dépenses.

L'invocation par les DDASS du caractère limitatif du budget départemental, obligeant les centres à adapter leurs demandes aux crédits disponibles, n'est pas retenue par les juges

Dans cette approche, l'administration affirme « le caractère opposable aux centres de l'enveloppe départementale». Pour cela, il est fait recours à l'article L. 314-5, 1^{er} alinéa, du code de l'action sociale et des familles³⁶ selon lequel « le représentant de l'État dans le département peut modifier le montant global des recettes et dépenses prévisionnelles (...), compte tenu du montant des dotations régionales ou départementales ».

Le juge ne retient pas cette argumentation. En effet, « la référence au caractère limitatif de l'enveloppe départementale ne saurait être ni générale ni abstraite et elle ne peut faire obstacle à l'obligation de motivation qu'à la condition que l'autorité de tarification démontre en quoi les propositions présentées par l'établissement sont incompatibles avec le montant de l'enveloppe départementale » ³⁷.

Par ailleurs, le juge affirme le caractère limitatif de l'enveloppe au niveau départemental : il revient à l'administration de démontrer que « les montants demandés auraient conduit à une méconnaissance de la limite fixée par la dotation départementale, compte tenu des autres sujétions résultant des besoins des autres établissements du département » ³⁸. Le préfet doit apprécier la contrainte de l'enveloppe limitative au regard du budget de chaque centre mais non des contraintes de financement de l'ensemble des centres Or, il est difficilement démontrable que des dépassements budgétaires sur un centre par rapport aux estimations de l'administration conduisent automatiquement à un non-respect du plafond départemental, indépendamment de la politique suivie par les autres centres.

En d'autres termes, l'argument de la contrainte budgétaire <u>globale</u> n'est jusqu'à présent guère opposable devant les tribunaux.

⁽²⁾ dont 2,5 M€ au titre du reliquat des contentieux perdus en 2003 (sur les budgets 2001, 2002 et quelques budgets 2003), 12,87 M€ estimés de contentieux pouvant être perdus par l'Etat en 2004.

³⁵ Sur la base de contentieux examinés du ressort des tribunaux de Nantes, Lyon et Nancy et relatifs à des centres situés dans des départements visités par la mission. Faute de données nationales, les appréciations qui suivent ne peuvent résumer la totalité de la problématique des contentieux.

³⁶ Loi du 2 janvier 2002.

³⁷Cf. contentieux des CHRS Le Prado, Nevers, dotation 1999 et du CHRS La Chaumière, tribunal de Lyon, dotation 2003.

³⁸ Cf. contentieux CHRS AFOR etc., Marseille, dotation 2002.

La position de l'administration s'est trouvée d'autant plus fragilisée lorsque par ailleurs les DDASS admettent la légalité et/ou la pertinence de dépenses qu'elles se refusent à financer faute de dotation. Dans de nombreux cas en effet, les DDASS ont opéré des abattements forfaitaires sur les DGF après avoir reconnu, dans les lettres de notifications, les dépenses proposées par les établissements. En procédant ainsi, elles arrivent, certes à limiter le nombre ou l'importance des recours mais elles se mettent en position de faiblesse pour réfuter les demandes des associations³⁹. Tant dans la méthode que dans ses résultats, cela revient de fait à transformer des crédits limitatifs en crédits évaluatifs et à contraindre l'Etat à financer les associations conformément à leurs demandes.

- <u>L'affirmation du caractère « globalement » excessif des dépenses n'est pas non plus acceptée</u>

Le caractère injustifié ou excessif des dépenses des établissements n'est pas retenu par le juge quand la DDASS l'invoque pour la globalité du budget au regard des dotations disponibles.

Le juge considère que cette motivation, prévue à l'alinéa 2 de l'article L314-5 précité, doit être précise et non globale : «si (les dispositions applicables) donnent au préfet le pouvoir de réduire les prévisions de dépenses, il lui revient de motiver chacune des réductions opérées en justifiant le caractère abusif ou excessif des dépenses sur lesquelles portent les abattements » ⁴⁰.

Largement pour cette raison, **l'argument de la comparaison avec le coût moyen** à la place n'est pas non plus retenu actuellement par le juge même dans le cas où le préfet invoquerait le fait que le coût à la place du centre est au second rang du département⁴¹. Les juges ne semblent pas vouloir entrer dans cette logique : ils estiment ne pas avoir les éléments pour apprécier les arguments sur la représentativité et l'opposabilité des moyennes. En effet, en l'absence d'une batterie d'indicateurs représentatifs de manière incontestable de la situation de chaque centre, la notion d' « équipement comparable » ne peut s'appliquer.

- En revanche, la contestation par l'autorité de tarification du caractère excessif ou injustifié de certains postes de dépenses est acceptée par le juge s'il l'estime argumentée.

Si le juge estime que le caractère excessif du budget ne peut pas être analysé au niveau global, il accepte de revoir à la baisse certains postes de dépenses. Les principaux postes concernés sont les recrutements, la valeur du point et le coût des conventions à prendre en compte, l'évaluation du coût des dépenses de gestion courante, le niveau des recettes en atténuation...

Il revient alors aux autorités de tarification de démontrer <u>au cas d'espèce</u> le caractère excessif ou injustifié du montant des dépenses sur lesquels ils procèdent à des abattements. Selon la nature des postes et les échanges d'arguments, la charge de la preuve peut toutefois reposer sur l'administration ou sur les gestionnaires des centres.

³⁹ Cf. contentieux du CHRS La Martine, dotation 2003, Marseille, concernant 0,19 ETP de psychologue : « considérant que le préfet ne conteste pas le besoin exprimé par l'association (de la création du poste), se bornant à invoquer un contexte budgétaire problématique pour refuser par principe toute création d'emploi, il y a lieu de rétablir les crédits demandés ».

 $^{^{\}rm 40}$ Cf. contentieux du CHRS Le Prado, Nevers, dotation 1999 ; CHRS La Chaumière, tribunal de Lyon, dotation 2003.

⁴¹ Cf. contentieux du CHRS Accueil Argos, St Brieuc, dotation 2002.

S'agissant, à titre illustratif des **recrutements** effectués sans l'accord de l'administration, les juges exigent que les CHRS apportent la preuve du caractère indispensable du recrutement⁴², mais la reconnaissance par l'administration de l'utilité d'un recrutement, même quand il n'est pas approuvé, peut être validée par le juge⁴³. Au demeurant, dans un tel cas, l'État aurait dû introduire un recours en appel, le recrutement n'ayant pas été autorisé. Quand les recrutements avaient déjà été validés, le juge rétablit les crédits⁴⁴.

En somme, seule la contestation des dépenses poste par poste est considérée par les juges comme recevable. Les textes applicables, la jurisprudence et la pratique confirment qu'actuellement les dotations *in fine* alloués aux centres dépendent plus du montant des budgets demandés que des crédits disponibles : il y a **présomption**, faute de normes ou référentiels reconnus, que la diversité des pratiques est consubstantielle au choix d'une gestion par des associations indépendantes.

1.3.2.2. De nombreuses carences dans la prévention et le pilotage des contentieux contribuent à cette situation

Trois principales carences doivent être soulignées. Tout d'abord, les textes applicables, avant le décret du 22 octobre 2003, ne donnaient pas les moyens à l'administration de rendre opposable sa contrainte budgétaire, d'une manière ou d'une autre.

Ensuite, faute de référentiels, l'administration ne peut démontrer le caractère excessif d'une dépense proposée : il n'existe en effet aucun élément de comparaison qui permettrait au juge d'éclairer sa décision et de juger du caractère excessif des dépenses.

Enfin, même dans le cadre des contraintes existantes, toutes les possibilités de renforcer l'argumentation de l'administration ne sont pas utilisées :

- absence totale de soutien juridique dans la rédaction des mémoires (face à des mémoires de la partie adverse bien souvent préparés par des avocats), notamment du fait de l'absence de pôle juridique au niveau de la DGAS ou du ministère ;
- non-circulation de l'information permettant de s'appuyer sur les jurisprudences plus favorables, sur les quelques éléments de comparaison existants ;
- absence totale de soutien ou seulement d'incitation à la saisine des tribunaux d'appel, etc.

En définitive, les recours contentieux ont permis à l'administration de bénéficier de crédits supplémentaires et donc de desserrer la contrainte budgétaire, ce qui explique probablement en partie l'absence de pugnacité de beaucoup de services.

Cette situation n'est pas satisfaisante et a conduit notamment à des excès : lorsque le budget réalisé s'est révélé inférieur au budget proposé par le centre et rétabli par le tribunal, il peut apparaître des sur-financements totalement injustifiés⁴⁵. Une telle situation est bien évidemment inacceptable.

⁴² Cf. contentieux du CHRS Accueil Argos et Accueil femmes, St Brieuc, dotation 2002 : « l'association sollicite le recrutement de 0,25 poste d'agent d'entretien, que le préfet a refusé au motif que le ratio de personnel est suffisant : la requérante n'apporte aucun élément pour justifier cette création ; dès lors elle ne peut qu'être refusée ».

⁴³ Cf. contentieux du CHRS La Martine, Marseille, précité.

⁴⁴ Cf. contentieux du CHRS Le Val des eaux vives, Bretagne, dotation 2002 : « le tableau d'approbation des effectifs intègre (le poste dont le financement est contesté par le Préfet) ; en intégrant cette création de poste, la charge est opposable au financeur. Il y a lieu à rétablissement des crédits ».

⁴⁵ Cf. contentieux du CHRS l'Horizon, Le Mans, dotation 2002, annexe XII.

1.3.2.3. Le décret du 22 octobre 2003 devrait progressivement rééquilibrer les négociations entre les DDASS et les gestionnaires de CHRS, sans toutefois donner les assurances que la contrainte budgétaire sera respectée

Le choix d'une enveloppe opposable centre par centre n'a pas été retenu, mais la notion de contrainte budgétaire est renforcée ; la portée réelle du changement est toutefois incertaine ; la preuve d'une telle incompatibilité est en effet difficile à apporter, et il convient donc de mettre en place des indicateurs robustes.

L'approbation des dépenses et recettes par groupes fonctionnels et non plus par postes budgétaires est introduite afin de permettre aux gestionnaires de bénéficier de marges de manœuvre budgétaires ; la procédure de détermination du budget fait cependant toujours l'objet d'une négociation et l'administration peut procéder à des abattements de dépenses motivées conformément aux articles 21 et 22 du décret du 22 octobre 2003.

Ces derniers disposent en effet que l'autorité de tarification peut effectuer des propositions de modifications budgétaires sur « les dépenses qui paraissent manifestement hors de proportion avec le service rendu ou avec le coût des établissements et services fournissant des prestations comparables » (article 21) ; une telle proposition doit être « motivée » par des éléments « objectifs » (article 22). Pour ce faire, il convient, d'une part, de définir les établissements et services « homogènes » et, d'autre part, de mettre en place une batterie d'indicateurs comparatifs qui doit permettre de mieux apprécier le caractère excessif de certaines dépenses.

Par ailleurs, le décret renverse en partie, mais en partie seulement, la charge de la preuve. L'article 23 prévoit explicitement qu'il revient aux gestionnaires des CHRS de « motiver de manière circonstanciée » leurs désaccords avec les contre-propositions de l'administration, « en indiquant notamment les raisons qui rendent impossible le respect du niveau des recettes ou dépenses » en question.

Les modifications budgétaires peuvent être motivées par « le coût des établissements et des services qui fournissent des prestations comparables et notamment des coûts moyens à la place (...) en vue de réduire les inégalités de dotation entre établissements et services ».

Au total, la mission partage globalement l'avis du ministère de la santé et des affaires sociales selon lequel le décret « au lieu d'établir un déséquilibre (au détriment des centres), au contraire rétabli l'équilibre en permettant au juge d'apprécier l'adéquation entre les besoins avancés par une des parties et les moyens disponibles que l'autre peut allouer⁴⁶ ». Il n'en reste pas moins que la contrainte du plafonnement budgétaire continuera à peser sur les CHRS de manière indirecte, faute d'être directement opposable. L'approche souple retenue par le décret est satisfaisante si les DDASS disposent d'une batterie d'indicateurs et de référentiels pertinents ainsi que du soutien logistique de l'administration centrale pour préparer les recours dans les meilleures conditions et si la jurisprudence des tribunaux confirme le rééquilibrage souhaité. Si ce ne devait pas être le cas, il devrait être envisagé une approche normative plus impérative, sous une forme réglementaire ou législative.

⁴⁶ Mémoire en réponse à l'UNIFED sur l'article 63.

1.3.3. Un suivi souvent approximatif par les DDASS faute de moyens et d'outils

1.3.3.1. Des agents en nombre limité et inégal selon les DDASS

Le ratio CHRS suivis /ETP dans l'échantillon constitué par la mission est d'environ 10 CHRS suivi par ETP. Cette moyenne recouvre des disparités de moyens assez sensibles selon les DDASS⁴⁷. En général, un ou deux agents, soit 1,2 ETP, sont affectés au suivi des CHRS quel que soit le nombre de CHRS du département⁴⁸. Les crédits CHRS ne représentent en effet qu'une faible part de l'ensemble des crédits de lutte contre l'exclusion gérés par les DDASS, et il est logique qu'elles ne consacrent qu'une faible part de leurs ETP à ce secteur.

La faiblesse des effectifs affectés au suivi des CHRS n'est pas palliée par la mise en place d'outils performants, de soutiens méthodologiques ou de formations qui permettraient aux agents de mener à bien leur mission.

1.3.3.2. Des outils relativement développés en matière de planification

Les schémas de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion réalisés par les DDASS visitées sont apparus dans l'ensemble de qualité et utiles : les DDASS et CTRI s'y réfèrent pour l'attribution des mesures nouvelles d'augmentation de capacités. Une mise en perspective régionale est réalisée, et l'évaluation de ces schémas apparaît dans l'ensemble être assurée (parfois sur la base de grilles communes à l'ensemble des départements, validées en CTRI).

1.3.3.3. L'insuffisance des outils d'analyse

Le pilotage d'ensemble du dispositif est déficient pour deux raisons : d'une part les données sur les établissements sont rares et, d'autre part, il n'existe pas d'indicateurs de suivi de la performance des établissements.

a. Une proportion croissante de DDASS a abandonné les tableaux de bord

Depuis 1999, les DDASS doivent en principe renseigner chaque année des tableaux de bord des CHRS. Ces tableaux de bord constituent à ce jour la seule source d'information fiable, détaillée et disponible au niveau national sur les caractéristiques des CHRS (données sur les prestations offertes, sur les coûts, les dépenses et les recettes, et, dans une moindre mesure, sur l'activité des établissements). Ces tableaux permettent en particulier de calculer des ratios de coût par place par type de CHRS et de coût par poste (ETP), en fonction de la convention collective de rattachement, et de suivre leur évolution. Constituée à partir des comptes administratifs des établissements, une telle base de données permet aussi de suivre l'évolution des résultats financiers.

⁴⁷ Le ratio atteint 5 CHRS/ETP à la DDASS des Côtes d'Armor ; 7 CHRS/ETP à la DDASS de la Sarthe ; 9 CHRS/ETP à la DDASS des Hauts-de-Seine ; 10 CHRS/ETP aux DDASS de Loire-Atlantique et d'Ille-et-Vilaine ; 16 CHRS/ETP à la DDASS du Pas-de-Calais.

⁴⁸ Et moins encore dans les faits du fait des congés maladie, formation, des délais de vacances des postes suite aux mutations des agents, etc.

Ces tableaux ont été **délaissés par une proportion croissante** de DDASS : en 1999, la base concernait 550 structures et 73 départements ; en 2000, elle ne portait plus que sur 478 structures, et en 2001, 311, soit moins de 40% des CHRS. Les DDASS rencontrées invoquent une charge de travail disproportionnée au regard de l'utilité concrète de cet outil : l'exploitation nationale de ces tableaux est trop tardive⁴⁹ ; les services départementaux n'ont pas toujours de retour sur les ratios régionaux. Certains services déconcentrés ont par ailleurs eu semble-t-il une mauvaise compréhension des dispositions du décret du 22 octobre 2003⁵⁰, croyant que les indicateurs allaient se substituer aux tableaux de bord.

Par ailleurs, les DRASS n'ont pas, de manière générale, incité les DDASS à renseigner les tableaux de bord alors même qu'elles devraient être les premières intéressées par la disponibilité d'une base régionale de données permettant d'éclairer les discussions en CTRI.

b. Les outils d'analyse de la performance sont rares et peu utilisés pour répartir les crédits

Des indicateurs d'efficience rares et peu utilisés

La mission a constaté que les DDASS avaient peu développé d'indicateurs d'efficience pour apprécier l'efficacité de la gestion des CHRS et la qualité de leur activité, et qu'elles les utilisaient encore plus rarement pour répartir les moyens⁵¹. Certaines DDASS calculent des ratios de coût moyen ou de DGF par place, et de taux d'encadrement par place, mais ces outils ne servent pas à répartir les crédits sauf exception⁵². Deux explications à cela :

- la logique budgétaire est avant tout **une logique de reconduction**, très éloignée d'une justification des budgets des établissements au 1^{er} euro ; il n'existe d'ailleurs pas aujourd'hui de référentiel partagé des coûts à la place en fonction des prestations dispensées et/ ou des publics accueillis⁵³. Les DDASS n'avaient donc pas de raisons particulières de s'aventurer sur un terrain complexe et potentiellement conflictuel avec les gestionnaires de centres ;
- comme indiqué (cf. *infra*, § 1.3.2), l'état actuel de la jurisprudence en matière de contentieux de la tarification confirme **la fragilité juridique des initiatives des DDASS** en vue de réduire les moyens des centres plus chers que la moyenne des établissements du département.

Des indicateurs d'activité qui ne couvrent pas l'ensemble des prestations

A ce jour, seuls les taux d'occupation annuels des places d'hébergement sont systématiquement calculés dans toutes les DDASS. Il n'existe pas de suivi des autres activités des CHRS : adaptation à la vie active, accueil et orientation. Les passages dans ces centres et/ou le nombre de personnes accueillies en atelier sont parfois comptabilisés mais ne sont pas rapportés à une capacité de prise en charge, et le degré d'utilisation de ces équipements ne peut donc être estimé.

⁴⁹ Il est vrai qu'en septembre 2004 n'était encore disponible que l'exploitation nationale des tableaux de bord 1999.

⁵⁰ L'article 27 du décret prévoit que la liste des indicateurs budgétaires applicables à chaque catégorie d'établissement est appelée « tableau de bord ».

⁵¹ En laissant de côté l'expérimentation en cours des indicateurs budgétaires élaborés par la DGAS.

⁵² Comme par exemple le département des Bouches-du-Rhône, cf. annexe VII.

⁵³ Même si certaines DDASS ont essayé de regrouper leurs établissements en catégories d'établissements homogènes.

Des indicateurs d'impact qui restent à construire

Si les rapports d'activité des établissements font parfois référence aux résultats obtenus à l'issue du séjour en CHRS⁵⁴, il n'existe pas non plus d'indicateurs mis en place par les DDASS pour suivre et évaluer l'impact socio-économique du dispositif.

Au total, les outils de suivi de l'activité d'une part et d'analyse de la performance d'autre part apparaissent très lacunaires. Alors même que les coûts par place installée et par place occupée apparaissent extrêmement variables, y compris pour les CHRS ayant des vocations clairement comparables, il s'avère très difficile de rapporter ces disparités de coût à des éléments objectifs (besoins spécifiques d'accompagnement et de prise en charge). Cette situation est d'autant moins satisfaisante que rien dans l'état actuel des choses ne garantit par ailleurs la bonne orientation des personnes dans les différents types de CHRS⁵⁵ selon l'intensité de leurs besoins de prise en charge.

c. L'insuffisance d'outils d'amélioration de la qualité des prévisions budgétaires

Les DDASS ne disposent pas non plus d'outils pour déterminer le budget puis en suivre l'exécution. La gestion des crédits apparaît encore très « manuelle ». Outre le risque d'erreurs, cela constitue un handicap dans la détermination des budgets (taux d'évolution des dépenses de personnels, évolution des différents poste de dépense d'une année sur l'autre) mais également dans la portée du contrôle effectué par les DDASS dans l'exécution des budgets sur le compte administratif.

 $^{^{54}}$ % de sortants avec une solution logement, une solution emploi ou contrat d'insertion, etc.

⁵⁵ Lesquelles devraient reposer sur une évaluation objective des besoins de prise en charge des personnes et leur orientation vers les structures les plus adaptées ; or aujourd'hui les personnes les plus éloignées de l'autonomie ne sont pas nécessairement celles qui bénéficient de l'accompagnement le plus intensif.

2. PROPOSITIONS

Compte-tenu des difficultés relevées par la mission, il apparaît que la gestion et le suivi des CHRS doivent être améliorés dans trois directions : la répartition des crédits doit être revue afin de réduire les inégalités entre régions, départements et établissements ; les outils de connaissance et de financement des CHRS doivent être renforcés ; le pilotage du dispositif doit être amélioré. **Sous réserve de ces réformes**, la mission propose de revoir à la hausse la dotation budgétaire allouée au CHRS.

2.1. Les critères et méthode d'un nécessaire « rebasage »

Si les difficultés financières sont inégales d'un département à l'autre et d'un établissement à l'autre (cf. *supra*, § 1.4.1), la situation financière <u>globale</u> des CHRS connaît un déficit <u>structurel</u> depuis 2002. Aussi apparaît-il à la mission que les crédits reconductibles des établissements sont sous-évalués et qu'un « rebasage » des CHRS est nécessaire. A défaut, la situation financière globale des CHRS continuera à être déficitaire.

L'évaluation d'un tel rebasage est un exercice délicat et la confrontation de différentes méthodes est nécessaire. La mission en a utilisé deux : la première, fondée sur l'identification du déficit <u>réel</u> des établissements sur la période 2001-2003, permet d'évaluer un ordre de grandeur des difficultés financières des établissements ; la deuxième méthode évalue uniquement les insuffisances salariales et compare les taux d'évolutions théoriques des budgets des établissements aux taux d'évolutions accordés en loi de finances.

Encadré n°2 : « rebasage »

Dans le cadre d'un rebasage, il convient de distinguer :

- l'**insuffisance de crédits reconductibles** des établissements. Il s'agit de réajuster la « base » budgétaire dont les évolutions ont été insuffisantes ces dernières années pour les CHRS. La mission a évalué les insuffisances de crédits reconductibles de l'année 2004 ;
- les **déficits cumulés** issus des insuffisances de crédits cumulées sur les années 2003 et 2004. L'évaluation des besoins pour combler ces déficits cumulés est délicate compte tenu de l'opacité constatée dans l'utilisation des crédits non reconductibles.

2.1.1. Évaluation du déficit « structurel » selon deux méthodes

Méthode 1 : identification du résultat global des CHRS de l'année 2003

L'enquête de la mission a permis d'estimer le résultat comptable global des CHRS à -1,8 M€ en 2001, -10 M€ en 2002 et -6 M€ en 2003. En 2003, les établissements connaissent donc, au vu de leurs comptes administratifs, un déficit global de 6 M€ Il s'agit d'un résultat cumulé de tous les établissements où les excédents des uns compensent les déficits des autres. Ce résultat repose sur une hypothèse forte dans la mesure où, d'une part, les DDASS ne compensent pas toujours les déficits avec les excédents au niveau départemental et, d'autre part, il n'existe aucun mécanisme de compensation des résultats entre départements ou entre régions.

Ce résultat permet uniquement d'estimer l'**ordre de grandeur des difficultés financières de l'ensemble des CHRS**. Il ne peut cependant pas être assimilé au déficit <u>structurel</u> des établissements pour deux raisons.

La première raison est que ce résultat **prend en compte les crédits non reconductibles** accordés aux DDASS suite aux deux décrets d'avances accordés en 2003 et 2004. En effet, ces crédits sont venus minorer ponctuellement le déficit arrêté par les DDASS⁵⁶. Il est particulièrement difficile d'estimer le montant des crédits non reconductibles accordés aux établissements au titre de l'année 2003 compte tenu de la méthode de répartition (cf. *supra*, § 1.3.1).

L'estimation du montant des crédits non reconductibles versés peut être effectuée de deux manières :

- d'après l'enquête de la mission, environ 8,5 M€auraient été affectés, en 2003, à la réduction des déficits sous forme de crédits non reconductibles aux établissements⁵⁷;
- par ailleurs, le montant total des crédits accordés, sous forme de décret d'avances en 2004 atteint 14 M€ Il aurait été utilisé pour financer les déficits 2003 (environ 8 M€) et les contentieux (6 M€).

Entre 8 à 10 M€ auraient donc été affectés sous forme de crédits ponctuels aux établissements à la seule fin de réduire leurs déficits. Dès lors, l'ordre de grandeur du déficit « sans prise en compte des crédits ponctuels » pour l'année 2003 se situe autour de 15 M€

La deuxième raison qui empêche d'assimiler le résultat comptable au déficit structurel est qu'il prend en compte les modalités de gestion actuelles des CHRS, éventuellement peu optimales. En effet, le rebasage ne peut consister en la reprise de tous les déficits de tous établissements, ces derniers n'étant pas forcément justifiés.

In fine, ces résultats permettent d'estimer l'ordre de grandeur net des difficultés financières des établissements à 15 M€environ en 2003, sans qu'il soit possible d'assimiler ce déficit à un déficit structurel.

Méthode 2 : les insuffisances salariales

Cette méthode est fondée sur l'analyse des écarts entre trois taux d'évolution des dépenses de personnel : les taux d'évolution budgétés en loi de finances, les taux d'évolution théoriques et les taux d'évolution réels⁵⁸.

Les **taux d'évolution budgétés en loi de finances** sont déterminés au terme de la procédure budgétaire à partir de l'application du taux d'évolution fixé en loi de finances à 67% des dépenses totales⁵⁹. Ce taux d'évolution est transmis aux services dans le cadre de la circulaire budgétaire annuelle.

⁵⁶ Pour l'année 2003 considérée, il est peu probable que des crédits non reconductibles aient été affectés à l'exécution de jugements contentieux pour le compte de la dotation 2003, dans la mesure où ces contentieux n'ont, a priori, pas encore été jugés.

⁵⁷ Sur l'échantillon considéré, l'écart entre la DGF prévisionnelle et la DGF finale se situerait autour de 5 M€; compte tenu des coefficients d'extrapolation retenus par la mission (1,7 en 2003), l'écart total entre la DGF prévisionnelle et la DGF finale se situe autour de 8,5 M€

⁵⁸ Pour une analyse détaillée, cf. annexe III « Les dépenses de personnel ».

⁵⁹ En réalité ces taux d'évolution incluent également des mesures particulières (ARTT dans la FPH notamment).

Les **taux d'évolution théoriques** des dépenses de personnel ont été évalués à partir des données de la DGAS sur les principaux facteurs d'évolution de la masse salariale. Les principaux facteurs retenus par la mission sont : les mesures générales accordées, les mesures « catégorielles » (avenant aux conventions collectives, rénovation de conventions collectives, accord de branche, accord sur certaines professions, etc.) et le GVT. Ces facteurs ont été estimés de différentes manières :

- l'impact des **mesures générales est celui des mesures générales appliquées dans la fonction publique**; en effet, si, sur la période 2000-2002, les mesures générales réelles ont été différenciées compte tenu des accords cadres ARTT dans les trois principales conventions collectives (gel du point), les modalités de financement de l'ARTT prévoyaient que le taux d'évolution des dépenses prend en compte les mesures générales dans la fonction publique;
- le chiffrage des **mesures catégorielles repose sur les estimations des fédérations d'employeurs :** c'est en effet sur cette base que les avenants ont été agrées par le Ministre ; il ressort cependant des investigations de la mission que l'impact de ces avenants salariaux a souvent été sous-estimé ; la mission a pondéré les différentes mesures en fonction des poids respectifs des différentes conventions collectives au vu de son enquête ;
- le **GVT a été fixé à 0,8%**, conformément aux hypothèses retenues pour la loi de finances, la mission n'ayant pas pu procéder à une évaluation plus précise du GVT.

Les taux d'évolution réels des dépenses de personnel ont été constatés par la mission dans le cadre de ses investigations⁶⁰. En effet, compte tenu de la sous-estimation de l'impact des avenants salariaux, d'une part, et de l'absence d'évaluation du GVT, d'autre part, il est apparu nécessaire de prendre en compte l'évolution des dépenses réelles.

T . 11	• .	/ 1	1 /	
I e tableau	cilivant	reconitule	Les ecar	ts constatés :
Le tableau	survant	recapituie	ics ccar	is constates.

Taux d'évolution (*)	2001	2002	2003	2004	Total 2002-2004
Mesures générales pondérée (1)	0,54%		0,75%		
(CCN et FP)		1,71%		0,51%	
Mesures générales fonction publique (financement ARTT) (2)	0,91%				
Mesures catégorielles pondérées (3)	0,58%	1,06%	0,26%	0,33%	
GVT (4)	0,80%	0,80%	0,80%	0,80%	
Total évolution masse salariale réelle					
(1)+ (3)+(4)	1,92%	3,57%	1,81%	1,63%	
Taux d'évolution théorique					
(2)+(3)+(4)	2,29%	3,57%	1,81%	1,63%	7,16%
Taux d'évolution budgété	2,30%	2,39%	0,90%	2,21%	5,60%
Taux d'évolution réel		4,20%	4,20%	1,63%	10,35%
Écart budgété-théorique	0,01%	-1,18%	-0,91%	0,58%	-1,56%
Écart budgété-réél		-1,81%	-3,30%	ns	-4,75%

^(*) Taux d'évolution en masse.

A compter de l'année 2001, l'écart entre le taux d'évolution budgété et le taux d'évolution théorique ou réel peut être estimé entre - 1,56% (estimation basse) et - 4,75% (estimation haute).

Afin de chiffrer le montant des insuffisances salariales, la mission a estimé la masse salariale de 2001, date à laquelle les écarts ont commencé à se creuser, à 322 M€

⁶⁰ Cf. annexe II, « Analyse statistique de la situation financière des CHRS ».

L'insuffisance **pour l'année 2004 est alors comprise entre 5 et 15 M€** selon la méthode retenue.

Au sein de cette fourchette, la détermination du niveau de rebasage adéquat est délicate et nécessite de prendre en considération plusieurs éléments.

En faveur d'un rebasage situé plutôt dans la partie basse de la fourchette, il convient de retenir notamment les arguments suivants :

- l'estimation haute repose sur les dépenses réelles des établissements. Or l'évolution des dépenses réelles, comme il a déjà été signalé pour la première méthode, intègre des causes injustifiées de progression liées au manque de rigueur de la gestion de certains centres (recrutements injustifiés, remplacements systématiquement opérés, insuffisance d'efforts de réorganisation); par ailleurs, certains départements ont réussi à maîtriser les dépenses prouvant ainsi qu'il était possible de dégager des marges de manœuvre;
- en outre, il est vraisemblable qu'une fraction de la hausse des dépenses réelles de personnel des établissements soit liée aux recrutements ARTT, les aides financières accordées ayant été tantôt comptabilisées en allègement de charges tantôt en recettes diverses;
- plus généralement, les besoins de financement de certains établissements pourraient être sensiblement réduits par des mesures de redéploiement ;
- enfin, la contrainte budgétaire s'exerce de manière nécessairement globale et il n'y a pas de raison d'exempter les CHRS des efforts imposés à l'ensemble des structures gérées par l'Etat.

En faveur d'un rebasage situé plutôt dans la partie hausse de la fourchette de l'estimation, les éléments suivants doivent être soulignés :

- l'estimation réalisée des insuffisances budgétaires ne prend pas en compte les insuffisances de crédits sur les autres dépenses. Elle conduit donc à minorer le déficit structurel, aucune évolution, même au titre de l'inflation, n'ayant été accordée sur les dépenses de fonctionnement et de structure depuis 2000. Il est donc probable que ces dernières sont sous-estimées. Si elles avaient évolué comme l'inflation, soit à un taux de 2% depuis 2000, cela aurait représenté environ 5 M€ sur la période 2001-2003⁶¹;
- les marges susceptibles d'être dégagées par redéploiement des moyens des régions, des départements et des centres les mieux dotés vers les régions, départements et centres moins bien dotés sont évidemment très théoriques, et ne peuvent être mobilisées que progressivement, sauf à déstabiliser le dispositif et aggraver les déficits existants.

Dès lors, la mission propose que **la base de l'année 2004 soit revue dans une fourchette de 10 à 12 M€ environ** afin de resserrer l'estimation proposée ci-dessus. Compte tenu de l'absence de données réelles sur les CHRS et des multiples estimations auxquelles il a fallu procéder, il ne s'agit toutefois là que d'un ordre de grandeur.

⁶¹ Le taux d'inflation, fixé à 2%, a été appliqué à 20% des crédits de loi de finances sur la période 2001-2003.

2.1.2. Méthode pour répartir ce « rebasage »

Le rebasage doit consister, d'une part, en une augmentation de la base reconductible (dans une fourchette de 10 à 12 M€en base 2004) et, d'autre part, en la reprise des déficits des années antérieures (à hauteur de 15 à 20 M€environ)⁶².

La répartition des crédits reconductibles entre les régions doit être fondée sur la pondération des deux critères suivants :

- le résultat global régional : il apparaît en effet important que le rebasage tienne compte des déficits mais également des excédents dégagés par les établissements. Or, la mission ne dispose pas d'estimation du résultat global par région, tous les départements n'ayant pas répondu à l'enquête qu'elle a menée. Une telle évaluation devra donc être réalisée dans les plus brefs délais. Il convient, à cet égard, de souligner, qu'à la différence des précédentes enquêtes effectuées, il conviendra de demander aux DDASS le résultat global des établissements et non pas les seuls déficits ;
- **la DGF/place par région** : ce critère devrait en effet, à l'avenir, être utilisé pour répartir les crédits entre les régions (cf. *infra*, § 2.2.1).

Une proposition pourrait consister à répartir la base budgétaire en fonction du ratio DGF/place au niveau régional puis à combler les déficits régionaux en fonction du critère du résultat global. Il reviendra ensuite aux DRASS de répartir ces crédits entre les DDASS puis aux DDASS entre les établissements compte tenu des nouvelles modalités de pilotage des crédits définis par la mission (cf. *infra*).

La mission tient enfin à rappeler que ce rebasage a été estimé « toutes choses égales par ailleurs » et qu'il ne tient notamment pas compte des surcoûts éventuels (sortie des aides relatives à l'ARTT, travail de nuit) qui pourraient intervenir dans les années à venir.

2.2. Améliorer les modalités de répartition des crédits afin de réduire les inégalités

2.2.1. Réduire les inégalités entre régions

La mission a constaté que, jusqu'à présent, l'administration centrale n'a mis en œuvre, dans l'allocation des « moyens de reconduction » aux régions, aucune modalité de redéploiement des crédits visant à corriger les écarts importants de financement à la place, nés des situations historiques. L'article L. 314-4 du code de l'action sociale et des familles prévoit pourtant que « le montant des dotations régionales est fixé (...) en fonction des besoins de la population, des priorités définies au niveau national, en tenant compte de l'activité et des coûts moyens des établissements et en prenant compte d'un objectif de réduction progressive des inégalités de ressources entre région ».

Dans le contexte de difficulté budgétaire globale que connaissent les CHRS, il est essentiel que ce premier niveau de redéploiement permette de discriminer les régions dont le dispositif est, rapporté à la capacité offerte, globalement plus coûteux que la moyenne nationale et de les amener, par une dotation évoluant moins vite que la moyenne, à engager avec les établissements une restructuration des charges.

⁶² En effet, les deux décrets d'avances ont permis de solder la totalité des déficits constatés en 2002 ainsi qu'une partie des déficits 2003. Il est probable qu'un effort supplémentaire sera nécessaire pour solder les déficits 2003 et 2004, cet effort peut être estimé approximativement autour de 15 à 20 M€

La mission préconise donc de **moduler le taux de reconduction appliqué aux enveloppes régionale**s en fonction du montant de la DGF par place installée versée par l'Etat. Ainsi, la région dont le financement à la place est le plus faible bénéficierait d'un taux de reconduction majoré, tandis que la région qui appelle le plus fort montant de DGF par place verrait au contraire sa dotation évoluer faiblement.

C'est cette modalité qui a été mise en place depuis 1995 pour les centres d'aide par le travail (même si la notion de « places » est sensiblement plus homogène pour les CAT que pour les CHRS).

Cette approche fait l'impasse sur les écarts de taux d'équipement des régions.

Une autre hypothèse aurait consisté à retenir pour discriminer les financements entre régions, ce qui a été pratiqué jusqu'à présent pour les créations de places, à savoir une ventilation des crédits selon l'état des besoins, mesuré à partir des indices dits « de précarité ». La définition de cette enveloppe régionale « hébergement et réinsertion sociale » s'inscrirait davantage dans une approche de planification, et viendrait renforcer l'impact des mesures de créations en organisant, sur la même base, des redéploiements complémentaires d'enveloppes.

La mission n'a pas souhaité retenir cette hypothèse au double motif que :

- la distribution actuelle des enveloppes correspond au financement de CHRS existants et que toute mise à plat des financements sur des critères de demande, ignorant l'état de l'offre, serait susceptible de déstabiliser fortement le secteur et de rapidement mettre en difficulté les structures ;
- il lui semblait souhaitable de distinguer les deux démarches au niveau de la campagne budgétaire annuelle :
 - une démarche de rééquilibrage budgétaire visant à réduire les écarts de coûts des dispositifs régionaux, indépendamment de leur développement, en se fondant sur une modulation des taux de reconduction en fonction des montants de DGF à la place;
 - une démarche d'accompagnement de l'extension des capacités au regard des besoins en finançant la création de places nouvelles, sur le fondement des taux de précarité comparés des régions.

Dans tous les cas, la modulation des taux de reconduction, même si elle vise un rapprochement du niveau de financement des régions, est un **mécanisme très progressif de correction.** Les écarts constatés en matière de DGF à la place entre les régions sont de l'ordre de 1 à 2 (entre 10 et 20 K€ pour la DGF par place en 2004). Or les taux de reconduction annuels, dans la meilleure hypothèse, n'excèdent pas 1,50 % par an. Cela signifie que même en majorant annuellement de 3% la base de la région la moins bien dotée⁶³, et en maintenant une enveloppe constante pour la mieux dotée, il faudrait plus de vingt ans pour équilibrer la situation.

Il faudra bien sûr compter, au-delà de cette mécanique, sur ce que l'ensemble des outils mis en place et visant à mieux cerner les coûts de prestations (cf. *infra*) autorisera comme accélération du processus.

⁶³ Calcul effectué sans prise en compte du rebasage proposé par la mission.

2.2.2. Accroître le rôle de l'échelon régional dans la répartition des ressources entre départements

Si l'on met à part la définition des modalités retenues pour les créations de places nouvelles, les DRASS jouent un rôle extrêmement mineur, à quelques exceptions près, dans la régulation des allocations annuelles de ressources aux CHRS.

La mission estime qu'il est essentiel que l'échelon régional soit en situation de peser sur la répartition des crédits entre départements. Il peut le faire de deux façons :

- en s'assurant d'abord de la production des tableaux de bord départementaux dans des délais raisonnables, en procédant rapidement à leur exploitation régionale et en renvoyant aux DDASS les résultats de ces travaux. Autrement dit, en assumant activement la responsabilité de fournir aux acteurs concernés les données objectives utiles pour éclairer l'exercice de répartition des enveloppes ;
- en proposant aux CTRI une modalité de répartition des crédits annuels nouveaux. En ce qui concerne les financements de places nouvelles, la mission a constaté que cet exercice était convenablement pris en charge et n'appelait pas d'observations particulières. En ce qui concerne les crédits de reconduction, en revanche, la pratique majoritaire est aujourd'hui de répercuter uniformément sur chaque département le taux régional. La modulation préconisée entre les taux régionaux, va renforcer la nécessité d'une déclinaison régionale de l'analyse des situations départementales au regard des coûts à la place.

La mission ne souhaite cependant pas proposer, pour cet exercice de répartition régionale des moyens de reconduction, une méthode unique, fondée sur des critères uniformes. Elle a constaté que les DRASS et les DDASS avaient dans quelques régions trouvé un consensus pour mettre en œuvre des critères de discrimination adaptés à la réalité de la situation régionale. Aussi, se bornera-t-elle à inciter les DRASS à utiliser au mieux les éléments d'analyse issus de l'exploitation des tableaux de bord pour inciter les CTRI à proposer une différenciation des taux de reconduction appliqués à chaque enveloppe départementale. Cette différentiation serait fondée, selon le cas, soit sur des indicateurs économiques (coût à la place / DGF à la place), soit sur des indicateurs de besoins (mesure des situations de précarité).

Dans tous les cas, la mission recommande **l'adoption de critères simples, lisibles, et stables dans la durée** si l'on veut que les effets attendus en termes de réduction des écarts puissent être mis en oeuvre et mesurés.

2.3. Améliorer les outils de connaissance et de financement du dispositif

Donner aux DDASS les moyens de mieux évaluer les budgets des établissements doit être un objectif prioritaire.

La mission estime que les DDASS doivent être en mesure :

- d'évaluer le coût des établissements du département, de les classer en fonction des prestations effectuées, et de fonder les disparités de dotation entre eux sur des indicateurs objectifs qui les justifieraient;
- de modifier ou d'ajuster les budgets des établissements en tenant compte de la jurisprudence du juge de la tarification (cf. *supra*, §. 1.3.3) et de référentiels sur les coûts de la prise en charge.

La mission considère, dans ce contexte, comme prioritaire le développement d'outils afin que la détermination des budgets ne constitue plus un exercice de reconduction de l'ensemble des dépenses.

2.3.1. Définir un système unique d'indicateurs en articulant les différentes démarches entre elles

Coexistent aujourd'hui une série de démarches engagées pour mieux suivre l'activité, les données financières, budgétaires et les résultats des CHRS. Il est essentiel aujourd'hui de les enrichir et de les articuler.

Les indicateurs en cours de mise en place par la DGAS sont :

- les indicateurs budgétaires fixés en application du décret du 22 octobre 2003 par arrêté du 5 novembre 2004 ;
- les indicateurs de performance proposés pour l'évaluation de l'action « actions en faveur des personnes les plus vulnérables » du programme «politiques en faveur de l'insertion sociale» ;
- les indicateurs d'évaluation de la qualité de la prise en charge des personnes accueillies dans les CHRS, qui devront être déterminés en application de la loi rénovant l'action sociale et médico-sociale.

Il serait opportun, selon la mission, que ces démarches convergent pour constituer un système d'indicateurs unique, outil d'analyse pour l'ensemble des services de l'État mobilisés sur l'allocation des ressources aux CHRS. L'articulation des dispositifs « indicateurs » et leur adaptation est indispensable. Ces démarches, qui progressent à des rythmes différents, ne paraissent en effet pas suffisamment articulées ⁶⁴. Il n'y a pas de raisons a priori pour que les indicateurs d'efficience et de résultats retenus pour les CHRS, dans le cadre de la LOLF, diffèrent conceptuellement des indicateurs servant de base à la répartition de leurs moyens budgétaires. De la même manière, les indicateurs qui serviront à évaluer la qualité de la prise en charge ne peuvent être conçus indépendamment des indicateurs d'efficience et de résultats.

Ce système d'indicateurs unifié ne fonctionnera qu'à deux conditions : d'une part, ils doivent être issus d'un **système d'information fiable et robuste** et, d'autre part, ceux-ci, permettant de rationaliser l'allocation des moyens au niveau des établissements, doivent inclure des **éléments complémentaires** pour prendre en compte leurs spécificités et doivent donc être enrichis d'un référentiel national de coût.

2.3.2. Renforcer le système d'information

Les tableaux de bord, mis en place sur proposition de la mission IGAS/IGF de 1993 ont été progressivement abandonnés. Ils comportent pourtant des éléments de connaissance précieux sur la population accueillie dans les centres, les moyens mobilisés et leur situation financière.

⁶⁴ Pour une analyse détaillée de ces démarches, cf. annexe VI « Les indicateurs de suivi ».

La mission préconise :

- le renseignement régulier et exhaustif des tableaux de bord. Les DRASS pourraient, à cet égard, se voir confier la responsabilité de ce suivi ; elles pourraient notamment effectuer un contrôle des données afin de limiter les erreurs et de fiabiliser la base de données ainsi constituée ;
- les tableaux de bord CHRS doivent constituer un système d'information unique et cohérent et être le seul outil de remontée d'information. Les indicateurs rendus nécessaires par le décret du 22 octobre 2003 ne doivent pas faire l'objet d'un circuit de remontée d'information parallèle. Ils doivent constituer des « sous-produits » des tableaux de bord. Aussi, si des données nécessaires au calcul d'indicateurs ne figuraient pas dans les tableaux de bord, il conviendrait de modifier ces derniers ;
- par ailleurs, les outils de collecte des données doivent être les plus simples possibles ; les tableaux de bord actuels sont en effet renseignés par les DDASS à partir de formulaires papier adressés aux établissements ; l'informatisation de la procédure de remontée des données apparaît donc indispensable.

La définition du « support technique » de ces tableaux de bord pourrait être l'occasion de mettre en place un **outil informatique simple**, permettant la fiabilisation des données (réduction des erreurs de saisie), la facilitation du contrôle (mise en place de contrôles automatisés de cohérence), une efficacité plus grande de la campagne budgétaire (constitution de bases de données permettant aux gestionnaires des DDASS d'effectuer des traitements simples), le rapprochement des moyens mis en œuvre et des résultats obtenus.

La collecte de ces renseignements permettra enfin d'éviter les multiples enquêtes que l'administration centrale adresse aux DDASS faute de données exhaustives et à jour. Outre le fait que ces enquêtes constituent souvent une charge de travail supplémentaire pour les services, elles sont souvent renseignées avec un degré de précision insuffisant et ne sont pas assez fiables pour être exploitées⁶⁵.

2.3.3. Mettre en place un référentiel national de coût

A partir d'un système d'information unique et consolidé, il sera possible de construire, au niveau national, un référentiel de coûts fondé sur la définition de « prestations comparables » 66.

Si les indicateurs actuellement mis en place permettront de mieux suivre les établissements, de les comparer entre eux et éventuellement de comprendre les différences, ils n'ont cependant pas vocation à définir des références de coût par catégories de prestations et la convergence des coûts à la place ne pourra être organisée sur cette base.

Sans rentrer dans la définition même de ces prestations, ni même des indicateurs, il apparaît nécessaire de :

définir des grandes catégories de prestations : hébergement seul / hébergement avec accompagnement social/ hébergement avec atelier/atelier seul/hébergement d'urgence/accueil de jour/accueil et orientation. Il convient

⁶⁵ La récente enquête sur les insuffisances budgétaires adressée à toutes les DDASS a ainsi été renseignée de façon non homogène dans les différents départements visités.

⁶⁶ Le décret du 28/10/03 fait en effet état de modifications budgétaires possibles par l'autorité de tarification pour « des dépenses qui paraissent manifestement hors de proportion avec le service rendu ou avec le coût **des** établissements et services fournissant des prestations comparables ».

en effet de ne pas multiplier les types de prestations, ce qui conduirait à complexifier le système ;

 retenir des indicateurs simples et véritablement utiles pour comparer les coûts des établissements: coût/place, taux d'encadrement, coût des différents groupes fonctionnels/place et coût de certains postes de dépenses le cas échéant.

Ces référentiels doivent être définis au niveau central pour constituer de véritables références qui pourraient être formalisées dans **un arrêté ministériel et au minimum par voie de circulaire**. Ce référentiel national aurait une valeur indicative.

Encadré n°3: précaution méthodologique

La mise en place d'un tel référentiel nécessite de clarifier deux notions : la notion de services ou prestations comparables et la notion de place. Sur ce dernier point en effet, il convient de souligner, que pour être comparés, les coûts doivent être ramenés à la place. Or cette notion est encore trop peu définie et très hétérogène pour permettre des comparaisons. Sans entrer dans les détails, il semble possible de pondérer les places en fonction de leur nature : une place d'hébergement = N capacité de suivi milieu ouvert = N ateliers, etc. Ces référentiels doivent donc être définis en concertation avec les associations concernées.

Au niveau des services déconcentrés, il sera possible de déterminer le positionnement départemental et régional par rapport à ce référentiel national de coûts.

2.4. Améliorer le pilotage du dispositif au niveau déconcentré comme central

- 2.4.1. Améliorer le pilotage au niveau déconcentré : les effets attendus du référentiel
- 2.4.1.1. Apporter aux DDASS des éléments leur permettant d'engager la convergence tarifaire

Le décret du 22 octobre 2003 prévoit que l'autorité de tarification peut justifier les modifications budgétaires au vu « des coûts des établissements qui fournissent des prestations comparables et notamment les coûts moyens et médians de certaines activités ou de certaines prestations en vue de réduire les inégalités de dotation entre établissements et services ».

Un tel référentiel national de coûts rendra possible la mise en place d'une méthode de convergence, afin de mieux allouer les crédits entre établissements et de réduire les inégalités de coût entre établissements. Les DDASS pourront alors opposer aux établissements les plus coûteux les références ainsi définies afin de les inciter fortement à revoir leur organisation pour s'approcher des coûts de référence.

Certes, au niveau local, **des différences par rapport au référentiel de coûts pourront être admises** (à la hausse comme à la baisse) en fonction des particularités locales. Il reviendra alors aux établissements de justifier que leurs coûts sont plus élevés que le référentiel en fonction des prestations proposées et des résultats obtenus.

La mise en place d'une convergence tarifaire doit être **progressive** afin de ne pas diminuer brutalement les moyens des établissements. Les DDASS et les établissements pourront s'engager dans une démarche contractuelle à horizon 3 à 5 ans pour se rapprocher de la moyenne.

L'actualisation des conventions d'aide sociale précisant les missions des centres constituera une modalité de formalisation juridique de ces ajustements. De même, les contrats d'objectifs et de moyens pourront aussi être utilisés pour favoriser la mise en place de restructurations d'établissements. La mission propose à ce titre que des enveloppes spécifiques, prélevées sur la dotation régionale avant répartition aux départements, soit mises à disposition des DRASS. Elles seraient destinées à soutenir la modernisation de la gestion des centres ou le renforcement de la qualité des prestations (formations, outils logiciels, outils d'évaluation) et à accompagner des opérations de restructuration et de réorganisation (financements d'audits par exemple). Les opérations concernées seraient validées en CTRI.

2.4.1.2. Améliorer la position de l'administration face au juge de la tarification

La mise en place d'un tel référentiel de coûts, formalisé annuellement par circulaire, permettrait d'asseoir les décisions préfectorales en matière de tarification des CHRS sur des éléments d'appréciation plus objectifs et d'apporter, face à des recours éventuels, des éléments d'argumentaire pouvant se référer au texte du décret du 22 octobre 2003.

Ce dispositif ne fonctionnera cependant véritablement que si les juges de la tarification reconnaissent la pertinence des référentiels et la possibilité de revoir les budgets à la baisse selon ces critères.

La seule alternative à ce type de référentiel indicatif serait la définition pour chaque type d'établissements ou de prestations, d'un niveau des coûts et donc de DGF/place. Une telle définition permettrait de rendre opposable les budgets face au juge. Cette approche revient cependant à définir un prix de journée, ce qui ne correspond pas à l'esprit du décret du 22 octobre 2003.

Si les juges de la tarification prenaient insuffisamment en compte les possibilités introduites par le nouveau décret, il conviendrait d'envisager une refonte des textes réglementaires relatifs à la tarification des établissements.

2.4.2. Améliorer le pilotage global par l'administration centrale

Au-delà de la mise en place des outils de connaissance des coûts et d'un référentiel de coûts, il semble indispensable à la mission que le pilotage global par l'administration centrale soit amélioré.

2.4.2.1. Mieux évaluer l'évolution de la masse salariale

La mission estime que le système d'information unique et consolidé permettra à la DGAS de disposer des informations indispensables à l'évaluation de la masse salariale des CHRS. En revanche, il est nécessaire qu'elle soit aussi en mesure d'apprécier *ex ante* les impacts des projets d'avenants aux conventions collectives appliquées aux CHRS et qu'elle évalue mieux le GVT.

a. Agrément des avenants des conventions collectives

L'agrément de ces avenants ne peut en effet être fondé sur les données et chiffrages des fédérations d'employeurs dont la mission a montré qu'ils n'étaient pas fiables. La mission a conscience que les fédérations concernées interviennent sur un champ beaucoup plus large que les CHRS. Cela rend cependant d'autant plus nécessaire une meilleure connaissance de la masse salariale des établissements financés par l'État.

Une meilleure coordination entre les différents bureaux de l'administration centrale apparaît également nécessaire pour fixer les taux d'évolution des budgets : un travail en commun entre le bureau chargé de l'agrément des accords collectifs, le bureau budgétaire et le bureau « métier » est indispensable pour mieux évaluer l'impact des différents facteurs pesant sur les budgets. Le format d'agrément doit donc être revu.

b. Sur le calcul du GVT

Il est indispensable par ailleurs de mener des études afin de mieux évaluer le GVT.

En effet, aucun élément ne permet, semble-t-il, aujourd'hui de justifier qu'il soit situé à 0,8%. Il convient qu'un travail spécifique soit conduit pour éclairer ce point essentiel dans la détermination des taux de reconduction appliqués à la masse salariale des établissements.

2.4.2.2. Apporter un soutien méthodologique aux DDASS

L'administration centrale doit apporter un soutien méthodologique aux services déconcentrés à plusieurs égards.

Il apparaît ainsi nécessaire d'établir **des « doctrines » claires sur l'utilisation des crédits.** Les règles d'utilisation des différents chapitres budgétaires, des crédits de « mesures nouvelles » et des « crédits non reconductibles » doivent être clarifiées. L'opacité actuelle dans l'utilisation des crédits par les services déconcentrés n'est pas acceptable. Par ailleurs, les règles relatives aux reports des résultats doivent être rappelées et clarifiées.

Il est également important de **clarifier les questions relatives aux recettes en atténuations des CHRS** compte tenu de la diversité des pratiques relevée par la mission (cf. *supra*, § 1.3.) : suivi de la participation financière des hébergés, participation des départements à l'hébergement des femmes enceintes et des enfants de moins de trois ans (soit en effet le ministère juge recevable la position des conseils généraux fondée sur l'existence de structures propres, soit il la conteste, et il en tire les conclusions nécessaires), les critères auxquels est subordonnée la régularité des recettes d'aides au logement.

Par ailleurs, sur un certain nombre de points précis et sensibles, l'administration centrale pourrait établir des **guides et des formations** pour les agents des DDASS : le mode d'établissement d'un budget, le calcul des dépenses de personnel, les règles relatives à la constitution de provisions, etc.

Enfin, il est indispensable d'apporter **un appui juridique** aux DDASS dans le cadre des recours contentieux. La situation actuelle a en effet conduit les DDASS à gérer seules les recours contentieux auprès des tribunaux sans disposer de soutien ou de formation.

Dans ce domaine comme dans d'autres, une **mutualisation des bonnes pratiques** mérite, à tout le moins, d'être mise en place rapidement.

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS

Axes de proposition	Propositions			
Améliorer les modalités de répartition des crédits Gin de réduire les inégalités	Moduler le taux de reconduction appliqué aux enveloppes régionales en fonction du montant de DGF/place.			
afin de réduire les inégalités.	Confier aux DRASS le soin de répartir les crédits entre départements en fonction de critère simples.			
	Définir un système unique d'indicateurs en articulant les différentes démarches entre elles.			
2. Améliorer les outils de connaissance et de financement du dispositif.	Renforcer les systèmes d'information en s'appuyant sur les tableaux de bords existants. Une informatisation de la remontée des données doit être mise en œuvre.			
	Mettre en place un référentiel national de coûts des différentes prestations proposées par les CHRS.			
Améliorer le pilotage du dispositif au niveau déconcentré comme central	Au niveau déconcentré: mettre en place une convergence tarifaire en s'appuyant sur le référentiel de coûts, en actualisant les conventions d'aide sociale et en utilisant les contrats d'objectifs et de moyens.			
	Au niveau central : - mieux évaluer l'évolution de la masse salariale ; - apporter un soutien méthodologique aux DDASS.			
	Revoir la base budgétaire 2004 à hauteur de 10 à 12 M€environ.			
4. Rebasage des crédits alloués au CHRS.	Répartir les crédits alloués en fonction de la DGF/place pour la base budgétaire; des crédits ponctuels pourraient permettre d'assainir la situation financière en fonction du résultat réel des départements.			

CONCLUSION

Au terme de ses investigations, la mission est convaincue que **les difficultés financières des CHRS** sont réelles et ont une triple origine :

- une mauvaise évaluation nationale de taux d'évolution des budgets et une absence d'optimisation de la répartition des crédits, se traduisant par des situations financières anormalement contrastées ;
- une absence d'outils de suivi des établissements :
- un pilotage insuffisant par l'administration de la gestion des centres, tant au niveau central qu'au niveau déconcentré, se traduisant par une méconnaissance de leur situation financière et de leurs activités.

Il est d'ailleurs regrettable de constater que l'essentiel de ces constats figuraient dans le rapport des mêmes inspections, remis en novembre 1993.

Conformément à la lettre de mission, le rapport ne se prononce pas sur l'organisation d'ensemble de la prise en charge des personnes en grande difficulté et a donc examiné les questions de financement « toutes choses égales par ailleurs ». Au demeurant, les objectifs d'une gestion budgétaire plus efficace sont largement réalisables, à certaines conditions, dans le cadre actuel.

Dans cette logique, la mission préconise :

- de réévaluer le montant des crédits budgétaires de 10 à 12 M€en base 2004 ; il apparaît en effet qu'un rebasage est nécessaire et qu'il serait suffisant à son niveau, à la condition que la répartition des crédits soit mieux optimisée ;
- d'améliorer les critères d'évaluation et de répartition de l'enveloppe budgétaire; il convient en effet de passer progressivement d'une « logique de la demande », tant au niveau des places financées que de leur coût unitaire constaté, à une meilleure prise en compte de critères objectifs.

La mission insiste particulièrement sur le préalable que constitue la mise en place de référentiels de coûts par grandes catégories de prestations. Ces référentiels devront ensuite être utilisés dans une approche volontariste pour moduler la répartition des crédits entre régions, entre départements puis entre établissements. Ces préconisations resteront lettre morte si l'administration n'accorde pas une priorité suffisante à la gestion des CHRS : en effet, le choix d'une gestion décentralisée et souple par des associations n'est compatible avec une indispensable rationalisation dans l'affectation des dotations qu'à cette condition.

Enfin, un assainissement durable de la situation ne pourra être garanti sans une remise à niveau adéquate des moyens de pilotage de la direction générale de l'action sociale.

Fait à Paris, le 11 janvier 2005,

Bertrand BRASSENS Inspecteur général des finances Christine d'AUTUME Inspectrice des affaires sociales

Patrice MOURA Inspecteur des finances

Florence BRILLAUD Inspectrice des affaires sociales

Catherine SUEUR Inspecteur des finances

Antoine CATINCHI Inspecteur des affaires sociales

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

Fédérations d'employeurs

FEHAP

M. RIFFARD, directeur général

SOP

Mme DENAMIEL, directrice générale

SNASEA

M. COURTOIS, président

FNARS

Mme MAESTRACHI, présidente M. GILONE, directeur général

UNIOPSS

M. ALLIER, directeur général

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I	LETTRE DE MISSION
ANNEXE II	ANALYSE STATISTIQUE DE LA SITUATION FINANCIÈRE DES CHRS SUR LA PÉRIODE 2001-2003
ANNEXE III	ANALYSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL
ANNEXE IV	DONNÉES SUR LA RÉPARTITION DE LA DGF
ANNEXE V	ANALYSE DES CONTENTIEUX
ANNEXE VI	LES INDICATEURS DE SUIVI
ANNEXE VII	SUIVI DES CHRS PAR LA DDASS 13
ANNEXE VIII	SUIVI DES CHRS PAR LA DDASS 22
ANNEXE IX	SUIVI DES CHRS PAR LA DDASS 35
ANNEXE X	SUIVI DES CHRS PAR LA DDASS 44
ANNEXE XI	SUIVI DES CHRS PAR LA DDASS 62
ANNEXE XII	SUIVI DES CHRS PAR LA DDASS 72

ANNEXE XIII SUIVI DES CHRS PAR LA DDASS 92

ANNEXE I LETTRE DE MISSION

République française

Le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie

Le Ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale

La Ministre déléguée à la lutte contre la précarité et l'exclusion

Paris, le

27 JUIL 2004

NOTE A L'ATTENTION DE

Monsieur Thierry Bert Chef de Service de l'Inspection générale des Finances

Madame Marie-Caroline Bonnet-Galzy

Chef de Service de l'Inspection Générale des Affaires sociales

OBJET: Mission d'inspection sur le financement des CHRS.

Aux termes des articles L. 121-7 du CASF, L 312-1 et L 345-1 du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF), les centres d'hébergement et de réinsertion sociale publies ou privés appartiennent à la catégorie des établissements sociaux habilités à l'aide sociale par l'Etat au bénéfice des personnes en très grande difficulté sociale et constituent un des pivots de la lutte contre les exclusions.

A ce titre, ils font l'objet d'un financement sur le budget de l'Etat qui s'est établi lors de la loi de finances 2004 à hauteur de 437 M €.

Depuis trois ans, ces établissements constatent une insuffisance croissante de financement qui a pour effet un nombre de plus en plus important de contentieux tarifaires et de déficits constatés lors des comptes administratifs.

Les éléments d'explication qui peuvent être avancés pour rendre compte de cette évolution sont : la baisse progressive à partir de 2001 des taux d'actualisation de la masse salariale, financés par les lois de finances successives, alors qu'au cours de cette même période (2001-2003), des avenants salariaux d'un coût financier non négligeable ont été agréés (convention collective 1966, 1951 et SOP), la mise en œuvre de l'ARTT, et la revalorisation de la valeur du point intervenue au 1^{er} décembre 2002.

Toutefois, une rapide analyse comparative entre les différents départements montre une situation contrastée : certains voient leurs déficits et le montant des contentieux s'accroître de façon forte, dans d'autres les évolutions sont sensiblement plus modérées.

En tout état de cause, cette situation se traduit par un effort de plus en plus conséquent sur la trésorerie des organismes gestionnaires, ce qui risque à terme de mettre à mal le fonctionnement de ces établissements, majoritairement associatifs, et de déstabiliser le dispositif global d'accueil, d'hébergement et d'insertion.

L'ensemble de ces éléments nous conduit à vous demander de diligenter au plus vite une mission d'inspection concernant le financement des CHRS.

Cette mission s'attachera à identifier et analyser les difficultés d'ordre financier que . connaissent les CHRS, leurs causes et leurs conséquences. Elle établira un diagnostic sur les modes de gestion des organismes gestionnaires ainsi que sur les modalités de tarification mises en œuvre par les DDASS. Elle s'appliquera à expliquer les écarts constatés d'un département à l'autre.

Au vu de ses constatations, la mission fera toutes propositions permettant d'assurer, dans le respect de taux d'évolution de la dépense publique compatibles avec les impératifs budgétaires, la sécurité financière de ces établissements et le maintien d'une offre de réinsertion de qualité.

La direction générale de l'action sociale est à la disposition des membres de vos inspections que vous aurez désignés pour leur fournir tous éléments nécessaires à leur mission.

Compte tenu de la nécessité de prendre d'éventuelles dispositions financières dès la loi de finances rectificative pour 2004, nous souhaitons pouvoir disposer de votre rapport d'ici la

fin de cette annéel.

Nicolas SARKOZY

Jean-Louis BORLOO

ANNEXE II

ANALYSE STATISTIQUE DE LA SITUATION FINANCIERE DES CHRS SUR LA PÉRIODE 2001-2003

SOMMAIRE

	ANALYSE FONDEE SUR UN QUESTIONNAIRE ADRESSÉ A TOUTES I DE FRANCE METROPOLITAINE	
1.1.	Un questionnaire au contenu identique à celui des tableaux de bord, m	1AIS
	SÉ SUR LES ASPECTS FINANCIERS	1
1.2.	Un taux de réponses de 78% relativement élevé et des données	
PERMET	TANT DE CONSTITUER UN ÉCHANTILLON REPRÉSENTATIF DE LA POPULATION DES	
ÉTABLIS	SSEMENTS	
1.2.1.	q = q	
	tigations de la mission	
1.2.2. repré	L'échantillon retenu constitue une bonne base de travail dans la mesure où il sentatif de la population des établissements	
2. DES	ETABLISSEMENTS DONT LES PRESTATIONS SONT DIVERSES ET	
DONT LE	ES CARACTERISTIQUES NON FINANCIERES SONT DISPARATES	3
2.1.	LES PRESTATIONS DES ÉTABLISSEMENTS	3
	LES CONVENTIONS COLLECTIVES	
	LES PRESTATIONS ET LES CONVENTIONS COLLECTIVES MAJORITAIRES	
2.4.	TAILLE, EFFECTIF ET TAUX D'ENCADREMENT DES ÉTABLISSEMENTS	4
2.4.1.	·	
2.4.2.		
3. LA D	DISPARITÉ DES PRESTATIONS ET DES CARACTÉRISTIQUES NON	
	IERES DES ETABLISSEMENTS SE TRADUIT PAR UNE DISPARITÉ DES	5
SITUATI	ONS FINANCIERES	8
3.1.	LES CARACTÉRISTIQUES FINANCIÈRES DES ÉTABLISSEMENTS	8
	LE RÉSULTAT COMPTABLE	
3.2.1.		
3.2.2.		
3.3.	LES DÉPENSES DE PERSONNEL	
3.3.1.	Evolution des dépenses de personnel sur la période 2001-2003	10
3.3.2.	Les dépenses de personnel selon le type de prestation majoritaire en 2003	11
3.3.3.		
3.3.4.	Part des dépenses de personnel dans la DGF	12
3.3.5.	JJ J I I I I I I I I I I I I I I I I I	
	ı période 2001-2003	
3.3.6.	1 1 1	
3.3.7.	JJ = J	
3.4.	LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT	
3.4.1.	270 miles de la 201 am la persone 2001 2000 miles	
3.4.2.		
3.4.3.		
	LES PRINCIPAUX RATIOS FINANCIERS	
3.5.1.	——————————————————————————————————————	
3.5.2.	1 1	
	EXISTENCE D'UN FINANCEMENT AUTRE QUE LA DGF	
3.6.1. 3.6.2	1	20 21
1 (1 /	AMARE THICKLERIER	/. [

		RINCIPAUX INDICATEURS FINANCIERS NE PEUVENT PAS ÊTRE	
EXP	LIQUE	S SIMPLEMENT	21
4.	1. LE	RÉSULTAT COMPTABLE NE PEUT PAS ÊTRE EXPLIQUÉ SIMPLEMENT	21
	4.1.1.	Le résultat comptable et la capacité	21
	4.1.2.	Le résultat comptable et le taux d'encadrement	
	4.1.3.	Le résultat comptable et l'effectif	
	4.1.4.	Le résultat comptable et les recettes totales par place	
	4.1.5.	Le résultat comptable et les dépenses totales par placeplace	
	4.1.6.	Le résultat comptable et la dotation globale de fonctionnement par place	
5.	EXTRA	APOLATION DES RÉSULTATS DE L'ECHANTILLON À LA	
POP	ULATI	ON TOTALE DES ETABLISSEMENTS	25
5.	1. No	OMBRE TOTAL D'ÉTABLISSEMENTS	25
5.2	2. LA	DGF TOTALE	26

ANNEXE II

ANALYSE STATISTIQUE DE LA SITUATION FINANCIÈRE DES CHRS

SUR LA PÉRIODE 2001-2003

La situation financière récente des CHRS étant insuffisamment connue au regard des enjeux financiers associés, la mission a souhaité disposer de données relatives aux années 2001-2003 provenant directement des comptes administratifs des établissements, afin de pouvoir dresser l'état des lieux des recettes, des dépenses et des résultats comptables de l'ensemble des CHRS en fonction de leurs activités.

En outre, cet état des lieux financiers devait permettre à la mission d'évaluer le déficit global des CHRS, d'étudier les corrélations éventuelles entre le résultat comptable et les caractéristiques des établissements et d'analyser plus précisément les dépenses de personnel.

1. UNE ANALYSE FONDEE SUR UN QUESTIONNAIRE ADRESSÉ A TOUTES LES DDASS DE FRANCE METROPOLITAINE

1.1. Un questionnaire au contenu identique à celui des tableaux de bord, mais focalisé sur les aspects financiers

Le questionnaire (cf. tableau 1), envoyé par messagerie électronique à l'ensemble des DDASS de France métropolitaine, n'est qu'une version réduite aux données financières et aux principales données non financières (activité, capacité et effectif pour calculer des ratios) du questionnaire associé au tableau de bord de la DGAS. La mission a seulement ajouté deux questions concernant l'existence ou pas de financements autres que la DGF.

1.2. Un taux de réponses de 78% relativement élevé et des données permettant de constituer un échantillon représentatif de la population des établissements

1.2.1. Un taux de réponse relativement élevé qui traduit un intérêt marqué pour les investigations de la mission

Le nombre de DDASS ayant répondu au questionnaire est relativement important, compte tenu des pratiques habituellement observées, dans la mesure où il s'élève à 74 (graphique 1), soit un taux de réponse de 78%.

Cependant, la mission ayant pris le parti méthodologique de ne travailler que sur un échantillon permettant une analyse à la fois cohérente et dynamique sur la période 2001-2003, les établissements pour lesquels des données essentielles étaient manquantes ont été supprimés. Ces données essentielles sont : l'effectif, la capacité installée, le total des recettes (classe 7), la DGF totale (compte 731), les dépenses totales (classe 6), les dépenses de personnel, le type de convention collective majoritaire et le type de prestation majoritaire. En outre, ont été également supprimés de l'échantillon de travail les établissements créés ou fermés durant la période 2001-2003.

Ainsi, alors qu'en 2003, le nombre total d'établissements renseignés au moins en partie s'élevait à 637 (sur un total estimé à 780) seulement **453 ont été finalement retenus**. L'échantillon de travail est donc composé de 58% des établissements. Parmi les départements exclus de l'échantillon figurent notamment les Hauts-de-Seine et les Bouches-du-Rhône comptabilisant respectivement 12 et 30 établissements.

Tableau 1 - Questionnaire envoyé à toutes les DDASS de France métropolitaine

					ACTIVITES FINANCEES					
LOCALISATION	IDENTIFICATION			STATUT	FIN	ANCEES		FINANCEES		
				DU PERSONNEL	PAR LA DGF		PAR D'AUTRES CREDITS en €			
Département	Nom	Numéro	Nom	Type de	Type de	Activité	Autres	Le gestionnaire o	dispense-t-il	
(n°)	du CHRS	Finess de	du	convention	prestation	d'insertion	(****)	des activités financées par o	d'autres crédits ? (O/N)	
	(raison	l'établissement	gestionnaire	collective majoritaire	majoritaire (**)	Spécifique		Chapitre 46 81 20	Autres (****)	
	sociale)		(entité juridique)	appliquée (*)		(AVA) (***)				
X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	

EFFECTIF	ACTIV	TTE	CAPACITE			RECETTES			DEPENSES DE PERSONNEL		RESULTAT
			INSTAI	LLEE		eı	ı€		ET D	E STRUCTURE en €	COMPTABLE en €
Total	Hébergement	AVA	Hébergement	AVA	Total	Dont	dont	DGF totale	Dépenses	Dépenses de personnel	Bénéfice (+)
ETP	Nombre	Nombre	Nombre	Nombre	des	DGF totale	subvention	accordée	totales	(comptes 621, 622, 631, 633,	ou perte (-)
	de jours	de présents	de places	de places	recettes	(compte 731)	AVA	en budget	(totalité de la	totalité compte 64)	(classe 7)-(classe 6)
	réalisés dans				(classe 7)		(si budget	prévisionnel	classe 6)		
	l'année						annexe)				
X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

^{* 1 :} accords SOP, 2 : convention collective de 1951 pour les établissements hospitaliers et d'assistance privés à but non lucratif, 3 : convention collective de 1966 des structures pour personnes inadaptées et handicapées, 4 : fonction publique, 5 : autres (préciser).

^{** 1 :} hébergement seul, 2 : hébergement et réinsertion sociale (sans atelier), 3 : hébergement d'urgence.

^{*** 1 :} hébergement et réinsertion sociale avec atelier, 2 : atelier autonome.

^{**** 1 :} accueil et orientation, 2 : accueil de jour, 3 : autres (préciser).

^{***** :} autres activités de type chantier d'insertion, point santé, etc, qui font l'objet d'autres budgets.

Graphique 1 - DDASS ayant répondu au questionnaire de la mission

1.2.2. L'échantillon retenu constitue une bonne base de travail dans la mesure où il est représentatif de la population des établissements

Si le choix de procéder à une analyse dynamique a contribué à réduire la taille de l'échantillon de travail, il n'en demeure pas moins que cet **échantillon reste représentatif.** En effet, les distributions des établissements selon les principaux indicateurs financiers, à savoir le résultat comptable, la DFG par place et les dépenses totales par place, sont très voisines de lois normales (cf. *infra*).

2. DES ETABLISSEMENTS DONT LES PRESTATIONS SONT DIVERSES ET DONT LES CARACTERISTIQUES NON FINANCIERES SONT DISPARATES

Les 453 établissements composant l'échantillon de travail ont été répartis, après retraitements et mise en cohérence des réponses au questionnaire, en fonction de cinq types de prestations majoritaires (hébergement seul, hébergement et réinsertion sociale sans atelier, hébergement d'urgence, hébergement et réinsertion sociale avec atelier et atelier seul) selon la taille, l'effectif et le taux d'encadrement, ces trois variables constituant les caractéristiques non financières des établissements.

2.1. Les prestations des établissements

L'hébergement et la réinsertion sociale (HRS) sans atelier est la prestation très majoritairement assurée (81%). Les autres prestations ne se distinguent pas suffisamment, au sein de l'échantillon, pour pouvoir être hiérarchisées de façon certaine.

¹ Le seul fait d'avoir un échantillon représentant 58% de la population des établissements, ce qui est considérable en soit, ne suffisait pas à garantir sa représentativité et donc d'en faire le fondement d'une analyse statistique de la situation financière des CHRS.

Tableau 2 - Répartition sur la période 2001-2003 des établissements selon le type de prestation majoritaire

	Hébergement seul	HRS sans atelier	Hébergement d'urgence	HRS avec atelier	Atelier seul	Total
Nombre d'établissements	17	366	31	27	12	453
Part de la prestation	4%	81%	7%	6%	3%	100%

2.2. Les conventions collectives

La convention SOP est majoritairement appliquée (44%). Les conventions de 1951 et de 1966, comparables en poids dans l'échantillon, ont à elles deux une importance équivalente à celle de la convention SOP.

Tableau 3 - Répartition sur la période 2001-2003 des établissements selon la convention collective majoritaire

	SOP	CC 1951	CC 1966	FPH	Autres	Total
Nombre d'établissements	200	89	95	29	40	453
Part de la convention	44%	20%	21%	6%	9%	100%

2.3. Les prestations et les conventions collectives majoritaires

Le croisement des prestations et des conventions collectives majoritaires indique fort logiquement une nette prédominance (38% des établissements) des CHRS sans atelier appliquant la convention SOP.

Tableau 4 - Répartition sur la période 2001-2003 des établissements selon la convention collective et la prestation majoritaires

	SOP	CC 1951	CC 1966	FPH	Autres	Total
Hébergement seul	6	6	1	2	2	17
HRS sans atelier	167	68	81	20	30	366
Hébergement d'urgence	7	9	5	6	4	31
HRS avec atelier	11	6	6	1	3	27
Atelier seul	9	0	2	0	1	12
Total	200	89	95	29	40	453

2.4. Taille, effectif et taux d'encadrement des établissements

2.4.1. Indicateurs de dispersion sur la période 2001-2003

Sur la période 2001-2003, **la capacité totale** des établissements ayant progressé (+3,5%) moins vite que l'effectif total (+4,7%), le taux d'encadrement a augmenté de 1,2%. L'augmentation du taux d'encadrement durant la période est principalement due aux évolutions constatées en 2002, notamment en raison de la mise en place de l'ARTT.

La moyenne de la capacité des établissements a augmenté de 3,7% sur la période, passant de 38,8 places en 2001 à 40,3 places en 2003. La progression de cette moyenne s'accompagne de celle des effectifs qui passent respectivement de 10,3 à 10,8 ETP, soit une hausse de 4,7%.

Tableau 5 - Indicateurs de dispersion de la capacité, de l'effectif et du taux d'encadrement des établissements sur la période 2001-2003

		Cumul ²	Moyenne	Médiane	Ecart-type
	Capacité	17 597	38,8	30,0	31,2
2001	Effectif (ETP)	4 683	10,3	8,5	7,5
	Taux d'encadrement	0,27	0,30	0,29	0,15
	Capacité	17 967	39,7	30,0	31,1
2002	Effectif (ETP)	4 825	10,7	8,7	7,5
	Taux d'encadrement	0,27	0,30	0,29	0,13
	Capacité	18 208	40,3	30,0	31,1
2003	Effectif (ETP)	4 902	10,8	9,0	7,5
	Taux d'encadrement	0,27	0,30	0,28	0,12
Evolution	Capacité	2,1%	2,1%	0,0%	-0,4%
2002-2001	Effectif	3,0%	3,0%	2,4%	0,6%
	Taux d'encadrement	0,9%	-0,6%	-1,9%	-10,7%
Evolution	Capacité	1,3%	1,6%	0,0%	0,1%
2003-2002	Effectif	1,6%	1,6%	3,1%	0,1%
	Taux d'encadrement	0,3%	-1,0%	-1,6%	-7,3%
Evolution	Capacité	3,5%	3,7%	0,0%	-0,3%
2003-2001	Effectif	4,7%	4,7%	5,5%	0,7%
2003-2001	Taux d'encadrement	1,2%	-1,5%	-3,5%	-17,3%

La valeur médiane des capacités des établissements reste constante sur la période 2001-2003 (30 places) alors que la valeur médiane des effectifs augmente de 5,5% passant de 8,5 à 9 ETP. Ce constat traduit le fait que quelques établissements ont vu leurs effectifs augmenter.

La "déformation" de la répartition des effectifs se traduit par une diminution de la valeur médiane du taux d'encadrement.

Les écarts-types sont très élevés et restent stables sur la période. En 2003, l'écart-type des capacités s'élève à 31,1 alors que la moyenne des places est égale à 40,3, et celui des effectifs à 7,5 ETP alors que la moyenne est égale à 10,8 ETP.

2.4.2. Indicateurs de dispersion selon le type de prestation majoritaire en 2003

2.4.2.1. La capacité

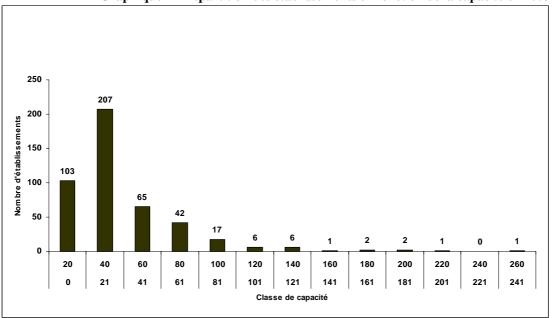
La moyenne des capacités des HRS avec atelier (59,4 places) est nettement supérieure à celle de la capacité de l'ensemble des établissements (40,3 places). Les établissements assurant un hébergement d'urgence sont ceux dont la capacité moyenne est la plus faible (32,2 places).

Tableau 6 - Indicateurs de dispersion de la capacité des établissements en 2003 selon le type de prestation majoritaire

	Cumul	Moyenne	Ecart-type
Hébergement seul	717	42,2	22,2
HRS sans atelier	14 430	39,5	30,1
Hébergement d'urgence	999	32,2	28,2
HRS avec atelier	1 604	59,4	43,9
Atelier seul	458	38,2	26,3
Total	18 208	40,3	31,1

² Lorsqu'il concerne le taux d'encadrement, le cumul représente le rapport entre la somme des effectifs des 453 établissements et la somme des capacités des 453 établissements.

Toutes prestations confondues, la moitié des établissements ont une capacité inférieure à 30 places, et 45% des établissements ont une capacité comprise entre 21 et 40 places (graphique 2).



Graphique 2 - Répartition des établissements en fonction de la capacité en 2003

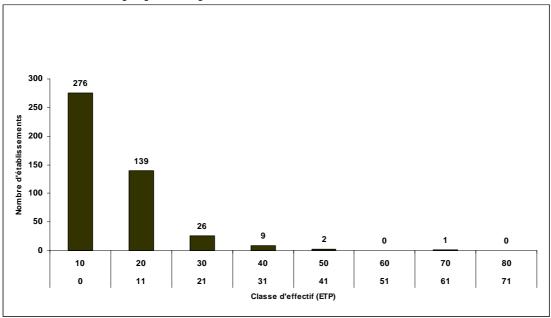
2.4.2.2. L'effectif

L'effectif moyen des HRS avec atelier (18,7 ETP) est nettement supérieur à celui de l'ensemble des établissements (10,8 ETP). Les établissements assurant seulement l'hébergement sont ceux dont l'effectif moyen est le plus faible (7,8 ETP).

Tableau 7 - Indicateurs de dispersion des effectifs des établissements en 2003 selon le type de prestation majoritaire

	Cumul	Moyenne	Ecart-type
Hébergement seul	133	7,8	4,4
HRS sans atelier	3 879	10,6	6,8
Hébergement d'urgence	289	9,3	7,1
HRS avec atelier	505	18,7	13,1
Atelier seul	97	8,1	5,9
Total	4 902	10,8	7,5

Toutes prestations confondues, la moitié des établissements a un effectif inférieur à 9 ETP (graphique 3).



Graphique 3 - Répartition des établissements en fonction de l'effectif en 2003

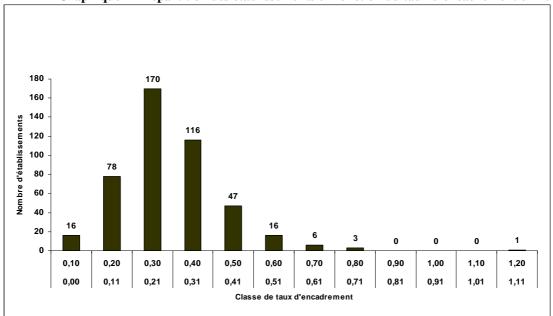
2.4.2.3. Le taux d'encadrement

La moyenne des taux d'encadrement des HRS avec atelier (0,37 ETP) est nettement supérieure à celle de l'ensemble des établissements (0,30 ETP). Les établissements présentant les taux moyens d'encadrement les plus faibles (0,22 ETP) sont ceux qui assurent un hébergement seul et les ateliers seuls.

Tableau 8 - Indicateurs de dispersion du taux d'encadrement des établissements en 2003 selon le type de prestation majoritaire

	Cumul	Moyenne	Ecart-type
Hébergement seul	0,19	0,22	0,15
HRS sans atelier	0,27	0,30	0,12
Hébergement d'urgence	0,29	0,31	0,10
HRS avec atelier	0,31	0,37	0,18
Atelier seul	0,21	0,22	0,07
Total	0,27	0,30	0,12

Toutes prestations confondues, la moitié des établissements a un taux d'encadrement inférieur à 0,28 ETP, et 63% des établissements ont un taux d'encadrement compris entre 0,21 et 0,40 ETP (graphique 4).



Graphique 4 - Répartition des établissements en fonction du taux d'encadrement en 2003

3. LA DISPARITÉ DES PRESTATIONS ET DES CARACTÉRISTIQUES NON FINANCIERES DES ETABLISSEMENTS SE TRADUIT PAR UNE DISPARITÉ DES SITUATIONS FINANCIERES

Le rapprochement entre, d'une part, les prestations et les caractéristiques non financières des établissements et, d'autre part, les caractéristiques financières de ces derniers, puis le calcul de ratios financiers montrent que la disparité constatée au niveau non financier se constate également au niveau financier.

3.1. Les caractéristiques financières des établissements

Les caractéristiques financières retenues sont le résultat comptable³, les dépenses de personnel et la dotation globale de fonctionnement, ces deux dernières caractéristiques représentant respectivement 67,7% des dépenses totales et 84% des recettes totales en 2003.

³ Différence entre, d'une part, les recettes totales (totalité de la classe 7), correspondant aux produits de la tarification et assimilés, et, d'autre part, les dépenses totales (totalité de la classe 6), correspondant aux dépenses afférentes à l'exploitation courante.

- Annexe II - Page 9 -

Tableau 9 - Caractéristiques financières des établissements sur la période 2001-2003 (en €)

		Cumul	Moyenne	Médiane	Ecart-type
	Résultat comptable	-1 005 077	-2 219	-837	42 728
	Recettes totales	267 235 562	596 508	480 109	436 586
2001	Dépenses totales	268 238 753	598 747	483 940	437 440
	Dépenses de personnel	179 570 502	400 827	328 401	304 970
	Dotation globale de fonctionnement	225 026 089	502 290	418 950	370 046
	Résultat comptable	-5 624 988	-12 417	-33 955	42 857
	Recettes totales	282 946 273	630 170	522 635	451 908
2002	Dépenses totales	288 569 128	642 693	530 729	459 015
	Dépenses de personnel	199 224 335	443 707	360 712	366 392
	Dotation globale de fonctionnement	237 783 633	529 585	445 309	378 813
	Résultat comptable	-3 467 234	-7 654	-2 568	48 543
	Recettes totales	299 025 650	665 981	541 069	471 469
2003	Dépenses totales	302 452 315	673 613	552 181	474 496
	Dépenses de personnel	203 384 447	452 972	374 054	327 402
	Dotation globale de fonctionnement	250 747 510	558 458	466 769	394 177
	Résultat comptable	-460%	-460%	-3957%	0,3%
	Recettes totales	5,9%	5,6%	8,9%	3,5%
Evolution	Dépenses totales	7,6%	7,3%	9,7%	4,9%
2002-2001	Dépenses de personnel	10,9%	10,7%	9,8%	20,1%
	Dotation globale de fonctionnement	5,7%	5,4%	6,3%	2,4%
	Résultat comptable	38,4%	38,4%	92,4%	13,3%
	Recettes totales	5,7%	5,7%	3,5%	4,3%
Evolution	Dépenses totales	4,8%	4,8%	4,0%	3,4%
2003-2002	Dépenses de personnel	2,1%	2,1%	3,7%	-10,6%
	Dotation globale de fonctionnement	5,5%	5,5%	4,8%	4,1%
	Résultat comptable	-245,0%	-245,0%	-206,8%	13,6%
	Recettes totales	11,9%	11,6%	12,7%	8,0%
Evolution	Dépenses totales	12,8%	12,5%	14,1%	8,5%
2003-2001	Dépenses de personnel	13,3%	13,0%	13,9%	7,4%
	Dotation globale de fonctionnement	11,4%	11,2%	11,4%	6,5%

3.2. Le résultat comptable

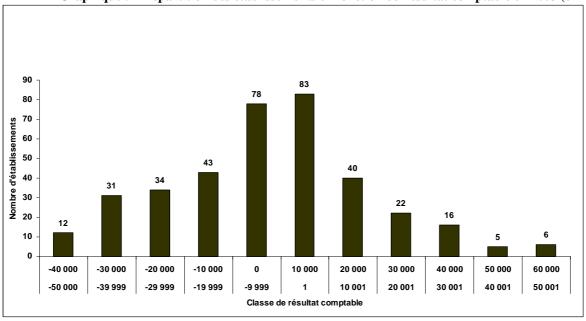
3.2.1. Evolution du résultat comptable sur la période 2001-2003

Sur la période 2001-2003 (tableau 9), le résultat comptable cumulé s'est dégradé (- 245%) passant de -1 M€en 2001 à -3,5 M€en 2003, après avoir atteint - 5,6 M€en 2002.

Cette évolution est due, par construction, au fait que les dépenses ont augmenté plus vite (+12,8%) que les recettes (+11,9%).

En 2003, la moyenne des résultats comptables est égale à - 7 654 € et son écarttype est important (48 543 €).

La médiane des résultats comptables est égale à -2 568 € en 2003, 45% des 453 établissements ayant un résultat compris entre -10 000 et 10 000 € 250 établissements, soit 55% du total, présentent un résultat déficitaire. On observe que la distribution du résultat comptable est voisine de celle d'une loi normale.



Graphique 5 - Répartition des établissements en fonction du résultat comptable en 2003 (en €)

3.2.2. Le résultat comptable selon le type de prestation majoritaire en 2003

Les établissements composés d'un atelier seul (3% des établissements) sont au total excédentaires, et tous les autres établissements, sauf les HRS sans atelier, présentent des déficits cumulés comparables.

En termes de moyenne, parmi les types de prestations déficitaires, les HRS sans atelier présentent le résultat le plus favorable (-6 848 €) et les établissements assurant un hébergement seul sont ceux qui présentent le résultat le plus défavorable (-20 221 €) avec un écart-type très important.

	Cumul	Moyenne	Ecart-type
Hébergement seul	-343 751	-20 221	118 703
HRS sans atelier	-2 506 534	-6 848	43 655
Hébergement d'urgence	-310 498	-10 016	35 029
HRS avec atelier	-331 704	-12 285	55 878
Atelier seul	25 253	2 104	16 469
Total	-3 467 234	-7 654	48 543

Tableau 10 - Résultat comptable des établissements en 2003 selon le type de prestation majoritaire (en €)

3.3. Les dépenses de personnel

3.3.1. Evolution des dépenses de personnel sur la période 2001-2003

Sur la période 2001-2003 (tableau 9), **les dépenses de personnel ont augmenté de 13,3%**. Cette augmentation est essentiellement due à l'augmentation constatée en 2002 (+10,9%) qui s'explique par la mise en place de l'ARTT, cette dernière s'étant traduite par une augmentation des effectifs (+3%).

3.3.2. Les dépenses de personnel selon le type de prestation majoritaire en 2003

Les établissements composés d'un atelier seul et ceux assurant uniquement l'hébergement sont ceux auxquels sont associées les moyennes de dépenses de personnel les plus faibles (respectivement 323,5 K€ et 323,9 K€), ce qui s'explique par des effectifs plus faibles.

Tableau 11 - Dépenses de personnel des établissements en 2003 selon le type de prestation majoritaire

	Cumul	Moyenne	Ecart-type
Hébergement seul	5 506 535	323 914	178 674
HRS sans atelier	159 804 750	441 450	286 743
Hébergement d'urgence	11 268 880	363 512	299 240
HRS avec atelier	22 922 635	848 986	582 915
Atelier seul	3 881 647	323 471	267 273
Total	203 384 447	452 972	327 402

3.3.3. Part des dépenses de personnel dans les dépenses totales

3.3.3.1. Sur la période 2001-2003

La part des dépenses de personnel dans les dépenses totales est globalement stable sur la période 2001-2003 (68% en moyenne) avec cependant une augmentation sensible en 2002 due à la mise en place de l'ARTT. En effet, en 2002, les dépenses de personnel ont augmenté de 10,9% alors que les dépenses totales ont augmenté de 7,6%.

Tableau 12 - Part des dépenses de personnel dans les dépenses totales sur la période 2001-2003

2001	2002	2003
67.1%	69.3%	67.6%

3.3.3.2. Selon le type de prestation majoritaire en 2003

La part des dépenses de personnel dans les dépenses totales est la plus faible pour les établissements assurant un hébergement seul et la plus importante pour les établissements assurant un hébergement d'urgence, ce qui correspond au taux d'encadrement respectifs de ces établissements.

Tableau 13 - Part des dépenses de personnel dans les dépenses totales en 2003 selon le type de prestation majoritaire

	Part dépenses de personnel
Hébergement seul	65,3%
HRS sans atelier	67,3%
Hébergement d'urgence	70,8%
HRS avec atelier	69,9%
Atelier seul	69,7%
Total	67.6%

3.3.4. Part des dépenses de personnel dans la DGF

3.3.4.1. Sur la période 2001-2003

La part des dépenses de personnel dans la DGF est globalement stable sur la période 2001-2003 (81,6%), avec cependant une augmentation sensible en 2002 due à la mise en place de l'ARTT et de l'augmentation des effectifs qui s'en est suivie.

Tableau 14 - Part des dépenses de personnel dans la DGF sur la période 2001-2003

2001	2002	2003
79,8%	83,8%	81,1%

3.3.4.2. Selon le type de prestation majoritaire en 2003

La part des dépenses de personnel dans la DGF est la plus faible pour les HRS sans atelier et la plus importante pour les HRS avec atelier.

Tableau 15 - Part des dépenses de personnel dans la DGF en 2003 selon le type de prestation majoritaire

	Part dépenses de personnel
Hébergement seul	81,6%
HRS sans atelier	80,3%
Hébergement d'urgence	82,6%
HRS avec atelier	86,4%
Atelier seul	81,4%
Total	81,1%

3.3.5. Effectif et dépenses de personnel par type de convention collective majoritaire sur la période 2001-2003

Sur la période 2001-2003, les dépenses de personnel ont augmenté respectivement de 14,4%, 13,2% et 14,1% pour les établissements soumis aux conventions SOP, de 1951 et de 1966, alors que les effectifs de ces mêmes établissements n'ont progressé que de 5,3%, 1,3% et 7%. Les dépenses de personnel par ETP ont donc dans l'ensemble augmenté de 8,7%. Cette forte évolution est en fait essentiellement imputable aux augmentations des dépenses de personnel intervenues en 2002 (+14,7% pour SOP, +7,2% pour 1951 et +12,8% pour 1966).

S'agissant de la FPH, l'évolution des dépenses de personnel sur la période 2001-2003 (+15,8%) n'est que légèrement supérieure à celle des effectifs (+14,8%).

Tableau 16 - Effectif et dépenses de personnel par type de convention collective sur la période 2001-2003 (en €et en ETP)

		SOP	CC 1951	CC 1966	FPH	Autres	Ensemble
	Nombre d'établissements	200	89	95	29	40	453
	Cumul dépenses de personnel	80 794 040	37 282 812	39 114 018	10 776 903	11 602 729	179 570 502
	Cumul effectif	2 144		963	296	325	4 683
2001	Moyenne effectif	10,7	10,7	10,1	10,2	8,1	10,3
2001	Ecart-type effectif	8,3	7,1	7,1	6,5	4,4	7,5
	Dépenses de personnel par ETP	37 351	39 372	39 616	40 357	36 201	38 314
	Ecart-type dépenses de personnel par ETP	8 516		9 214	27 335	11 427	
	Cumul dépenses de personnel	92 656 511	39 957 688	44 128 912	11 872 253	10 608 971	199 224 335
	Cumul effectif	2 214		1 029	324	299	
2002	Moyenne effectif	11,1	10,8	10,8	11,2	7,5	
2002	Ecart-type effectif	8,2	7,0	6,5	9,2	5,0	
	Dépenses de personnel par ETP	42 409	41 434	43 055	36 200	36 390	41 424
	Ecart-type dépenses de personnel par ETP	32 862	6 872	8 119	5 785	12 485	22 820
	Cumul dépenses de personnel	92 415 299	42 191 989	44 633 089	12 484 667	11 659 402	203 384 447
	Cumul effectif	2 258	966	1 031	340	307	4 902
2003	Moyenne effectif	11,3	10,9	10,9	11,7	7,7	10,8
2003	Ecart-type effectif	8,2	7,0	6,3	9,5	5,1	7,5
	Dépenses de personnel par ETP	41 375	43 891	43 484	35 814	37 788	41 639
	Ecart-type dépenses de personnel par ETP	7 944	6 656	9 888	6 251	10 722	8 657
	Cumul dépenses de personnel	14,7%	7,2%	12,8%	10,2%	-8,6%	10,9%
	Cumul effectif	3,3%	0,4%	6,9%	9,3%	-8,0%	3,0%
Evolution	Moyenne effectif	3,3%	0,4%	6,9%	9,3%	-8,0%	3,0%
2002-2001	Ecart-type effectif	-1,7%	-0,8%	-8,3%	40,1%	13,6%	0,6%
2002-2001	Dépenses de personnel par ETP	13,5%	5,2%	8,7%	-10,3%	0,5%	8,1%
	Ecart-type dépenses de personnel par ETP	285,9%	11,4%	-11,9%	-78,8%	9,3%	109,8%
	Cumul dépenses de personnel	-0,3%	5,6%	1,1%	5,2%	9,9%	
	Cumul effectif	2,0%	0,9%	0,2%	5,0%	2,6%	
Evolution	Moyenne effectif	2,0%	0,9%	0,2%	5,0%	2,6%	
2003-2002	Ecart-type effectif	0,4%	-0,8%	-2,6%	3,2%	1,9%	
	Dépenses de personnel par ETP	-2,4%	5,9%	1,0%	-1,1%	3,8%	
	Ecart-type dépenses de personnel par ETP	-75,8%	-3,1%	21,8%	8,0%	-14,1%	
	Cumul dépenses de personnel	14,4%	13,2%	14,1%	15,8%	0,5%	
	Cumul effectif	5,3%	1,3%	7,0%	14,8%	-5,7%	
Evolution	Moyenne effectif	5,3%	1,3%	7,0%	14,8%	-5,7%	
2003-2001	Ecart-type effectif	-1,4%	-1,6%	-10,7%	44,5%	15,8%	0,7%
	Dépenses de personnel par ETP	10,8%	11,5%	9,8%	-11,3%	4,4%	
	Ecart-type dépenses de personnel par ETP	-6,7%	7,9%	7,3%	-77,1%	-6,2%	-20,4%

3.3.6. Les dépenses de personnel par ETP

Les dépenses de personnel par ETP ont augmenté de 8,7% sur la période 2001-2003, en raison d'une augmentation des dépenses de personnel (+13,3%) plus importante que celle des effectifs (+4,7%). L'augmentation des dépenses de personnel par ETP sur la période est essentiellement due à la hausse des dépenses de personnel intervenue en 2002 (+10,9%).

Tableau 17 - Moyennes des dépenses de personnel par ETP (€) sur la période 2001-2003

2001	2002	2003
38 314	41 424	41 639

La moyenne des dépenses de personnel par ETP se situe à $41\ 639$ € mais il existe des variations en fonction des prestations. Ces variations pourraient s'expliquer par des différences de qualification des personnels.

Tableau 18 - Dépenses de personnel par ETP selon le type de prestation majoritaire en 2003 (en €)

	Moyenne	Ecart-type
Hébergement seul	41 801	9 712
HRS sans atelier	41 805	8665
Hébergement d'urgence	38 065	7 450
HRS avec atelier	44 591	7 429
Atelier seul	38 939	8 784
Total	41 639	8 657

3.3.7. Evolution des effectifs et des dépenses de personnel

Il existe bien une corrélation entre les dépenses de personnel et l'effectif, ce qui permet d'estimer le coût chargé d'un ETP à 41 600 €

3 500 000 y = 41612x - 8088,1 $R^2 = 0.9176$ 3 000 000 2 500 000 2 000 000 1 500 000 1 000 000 500 000 10 20 30 40 50 60 70 80

Graphique 6 - Effectif (ETP) et dépenses de personnel (€) des établissements en 2003

3.4. La dotation globale de fonctionnement

3.4.1. Evolution de la DGF sur la période 2001-2003

Sur la période 2001-2003 (tableau 9), la DGF a augmenté de 11,4%, soit a un rythme légèrement inférieur à celui des dépenses totales (+12,8%). L'augmentation de la DGF est répartie uniformément entre les années 2002 (+5,7%) et 2003 (+5,5%).

3.4.2. La moyenne de la DGF selon le type de prestation majoritaire en 2003

Les établissements composés d'un atelier seul et ceux assurant uniquement l'hébergement sont ceux auxquels sont associées les moyennes de DGF les plus faibles, en raison du fait que ces deux types d'établissements sont ceux dont les effectifs sont les moins importants.

- Annexe II - Page 15 -

Tableau 19 - DGF des établissements en 2003 selon le type de prestation majoritaire (en €)

	Cumul	Moyenne	Ecart-type
Hébergement seul	6 744 075	396 710	249 761
HRS sans atelier	199 067 459	549 910	345 878
Hébergement d'urgence	13 646 503	440 210	364 697
HRS avec atelier	26 518 599	982 170	715 610
Atelier seul	4 770 873	397 573	339 600
Total	250 747 510	558 458	394 177

3.4.3. Parts de la DGF dans les recettes totales

3.4.3.1. Sur la période 2001-2003

La part de la DGF dans les recettes totales est stable sur la période 2001-2003 à **85,2% en moyenne**.

Tableau 20 - Parts de la DGF dans les recettes totales sur la période 2001-2003

2001	2002	2003
85,6%	84,9%	85,0%

3.4.3.2. Selon le type de prestation majoritaire en 2003

La part de la DGF dans les recettes totales est la plus faible pour les établissements assurant un hébergement seul et la plus importante pour les établissements assurant un hébergement d'urgence.

Tableau 21 - Parts de la DGF dans les recettes totales en 2003 selon le type de prestation majoritaire

	Part DGF
Hébergement seul	76,3%
HRS sans atelier	85,6%
Hébergement d'urgence	86,5%
HRS avec atelier	80,8%
Atelier seul	84,4%
Total	85,0%

3.5. Les principaux ratios financiers

Les principaux ratios sont la dotation globale de fonctionnement par place et les dépenses totales par place.

3.5.1. La dotation globale de fonctionnement par place

3.5.1.1. L'évolution de la dotation globale de fonctionnement par place sur la période 2001-2003

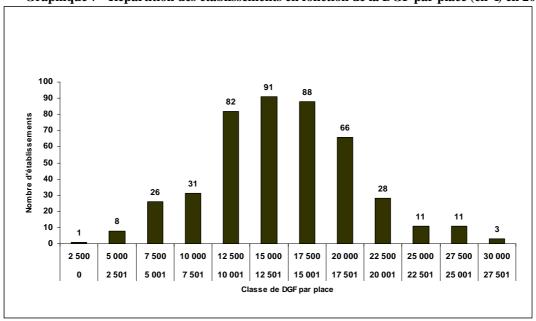
Sur la période 2001-2003, la moyenne des DGF par place a augmenté de 6,2% pour atteindre 14 897 €en 2003, alors que sur la même période la moyenne du taux d'encadrement a diminué de 1,5%.

Tableau 22 - DGF par place sur la période 2001-2003 (en €)

Année	Moyenne	Médiane	Ecart-type
2001	14 025	13 558	6 732
2002	14 348	13 790	5 438
2003	14 897	14 435	5 526
2002/2001	2,3%	1,7%	-19,2%
2003/2002	3,8%	4,7%	1,6%
2003/2001	6,2%	6,5%	-17,9%

La médiane des DGF par place est égale à 14 435 € en 2003, 54% des établissements ayant un ratio compris entre 12 500 et 17 500 € On observe que la distribution de la DGF par place est voisine de celle d'une loi normale.

Graphique 7 - Répartition des établissements en fonction de la DGF par place (en €) en 2003



3.5.1.2. La dotation globale de fonctionnement par place selon le type de prestation majoritaire en 2003

La moyenne de la DGF par place des établissements assurant un hébergement seul est la plus faible alors que celle des HRS avec atelier est la plus élevée. Ce constat résulte du fait que les effectifs associés à ces établissements sont respectivement les plus faibles et les plus importants.

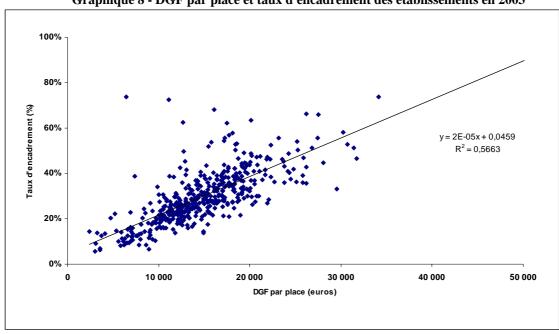
Tableau 23 - DGF par place selon le type de prestation majoritaire en 2003 (en €)

	Moyenne	Ecart-type
Hébergement seul	9 293	3 423
HRS sans atelier	15 116	4 998
Hébergement d'urgence	13 778	3 706
HRS avec atelier	18 641	9 738
Atelier seul	10 625	5 139
Total	14 897	5 526

3.5.1.3. Comparaison de la DGF par place avec le taux d'encadrement et les effectifs

- DGF par place et taux d'encadrement

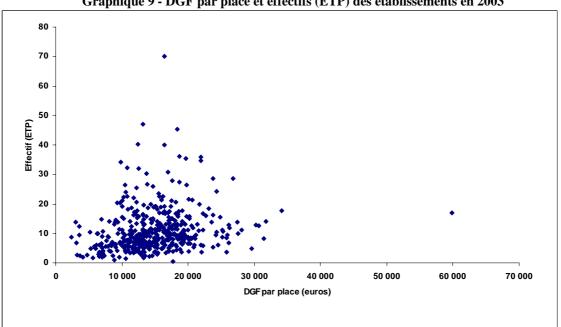
Il existe bien une tendance selon laquelle la DGF par place augmenterait avec le taux d'encadrement. Néanmoins, cette tendance n'est pas statistiquement validée (coefficient de corrélation inférieur à 0,6).



Graphique 8 - DGF par place et taux d'encadrement des établissements en 2003

- DGF par place et effectifs

La DGF par place n'est pas du tout corrélée à l'effectif alors que l'on s'attendrait non pas à ce qu'elle le soit absolument, mais bien davantage qu'observé. La corrélation semble invalidée par la prise en compte des établissements dont l'effectif est supérieur à 10 ETP (soit 40% des établissements).



Graphique 9 - DGF par place et effectifs (ETP) des établissements en 2003

3.5.2. Les dépenses totales par place

3.5.2.1. L'évolution des dépenses totales par place sur la période 2001-2003

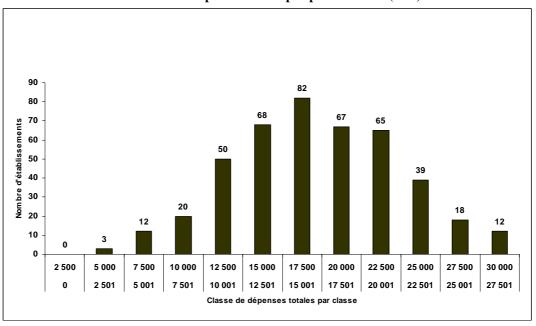
Sur la période 2001-2003, la moyenne des dépenses totales par place a augmenté de 6,8% pour atteindre 17 863 € en 2003, alors que sur la même période la moyen du taux d'encadrement a diminué de 1,5%.

Tableau 24 - Dépenses totales par place sur la période 2001-2003 (en €)

Année	Moyenne	Médiane	Ecart-type
2001	16 725	16 033	7 566
2002	17 450	16 610	6 661
2003	17 863	17 292	6 501
2002/2001	4,3%	3,6%	-12,0%
2003/2002	2,4%	4,1%	-2,4%
2003/2001	6,8%	7,9%	-14,1%

La médiane des dépenses totales par place est égale à 17 292 € en 2003, 48% des établissements ayant des dépenses totales par place comprises entre 12 500 et 20 000 € On observe que la distribution des dépenses totales par place est voisine de celle d'une loi normale.

Graphique 10 - Répartition des établissements en fonction des dépenses totales par place en 2003 (en €)



3.5.2.2. Les dépenses totales par place selon le type de prestation majoritaire en 2003

La moyenne des dépenses totales par place des établissements assurant un atelier seul est la plus faible alors que celle des HRS avec atelier est la plus élevée. Ces constats résultent du fait que les effectifs associés à ces établissements sont respectivement les plus faibles et les plus importants. Le fait d'avoir un atelier adossé à un CHRS induit donc un coût élevé.

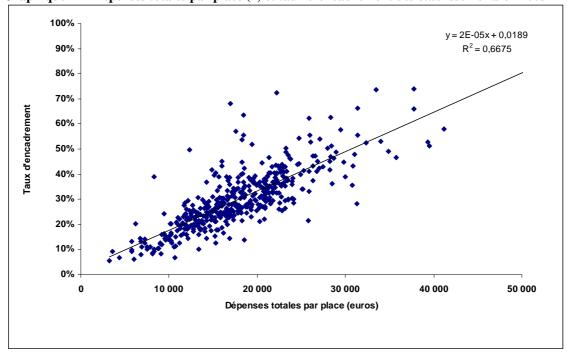
Tableau 25 - Dispersion des dépenses totales par place selon le type de prestation majoritaire en 2003 (en €)

	Moyenne	Ecart-type
Hébergement seul	14 037	7 455
HRS sans atelier	17 916	5 812
Hébergement d'urgence	16 582	5 138
HRS avec atelier	23 439	10 990
Atelier seul	12 419	4 649
Total	17 863	6 501

- 3.5.2.3. Comparaison des dépenses totales par place avec le taux d'encadrement et les effectifs.
 - Dépenses totales par place et taux d'encadrement

Il existe bien une tendance selon laquelle les dépenses totales par place augmenteraient avec le taux d'encadrement. Néanmoins, cette tendance est statistiquement insuffisamment validée.

Graphique 11 - Dépenses totales par place (€) et taux d'encadrement des établissements en 2003



Dépenses totales par place et effectif

Les dépenses totales par place ne sont pas du tout corrélées à l'effectif. La corrélation semble invalidée par la prise en compte des établissements dont l'effectif est supérieur à 10 ETP (soit 40% des établissements).

50 45 40 35 30 Effectif (ETP) 25 20 15 10 5 0 10 000 20 000 30 000 40 000 50 000 Dépenses totales par place

Graphique 12 - Dépenses totales par place (€) et effectif des établissements en 2003

3.6. Existence d'un financement autre que la DGF

3.6.1. Le chapitre 46-81-20

Pour toutes les prestations, on observe, fort logiquement, que la moyenne de la part de la DGF dans les recettes totales est moins élevée lorsqu'il existe un financement par le chapitre 46-81-20 (84%) que lorsqu'il n'en existe pas (86%). En outre, hormis les HRS sans atelier, la moyenne du taux d'encadrement est supérieure lorsqu'il existe un financement par le chapitre 46-81-20. Cela traduit le fait que les établissements ayant un taux d'encadrement élevé ont besoin d'autres sources de financement que la DGF. Cependant, les différences des parts de la DGF dans les recettes totales sont très faibles.

selon le type de presta	ation principale (€ ETP)		
Indicateur	Chapitre 46-81-2		

Type de	Indicateur		Chapitre 46-81-20	
prestation		Non	Oui	Total
	Nombre d'établissements	6	11	17
Hébergement seul	Moyenne taux d'encadrement	0,24	0,21	0,22
	Moyenne part DGF dans recettes totales	79%	75%	76%
HRS	Nombre d'établissements	206	160	366
sans	Moyenne taux d'encadrement	0,29	0,31	0,30
atelier	Moyenne part DGF dans recettes totales	86%	85%	86%
Hábanaamant	Nombre d'établissements	9	22	31
Hébergement d'urgence	Moyenne taux d'encadrement	0,33	0,31	0,31
d digence	Moyenne part DGF dans recettes totales	0,87	0,86	0,86
HRS	Nombre d'établissements	6	21	27
avec	Moyenne taux d'encadrement	0,38	0,37	0,37
atelier	Moyenne part DGF dans recettes totales	82%	81%	81%
Atelier	Nombre d'établissements	11	1	12
	Moyenne taux d'encadrement	0,22	0,15	0,22
seul	Moyenne part DGF dans recettes totales	85%	80%	84%
Nombre d'établisse	ments	238	215	453
Moyenne taux d'en	cadrement	0,29	0,31	0,30
Moyenne part DGF	dans recettes totales	86%	84%	85%

3.6.2. Autre financement

En moyenne, la DGF représente 85% des recettes totales que les établissements aient recours ou pas à d'autres financements. Les établissements qui ont le plus recours à d'autres financements sont ceux qui assurent un hébergement seul. Par ailleurs, les établissements bénéficiant d'autres recettes ont en général un taux d'encadrement élevé.

Tableau 27 - Autre financement selon le type de prestation principale (€, ETP)

Type de	de Indicateur		utre financement	
prestation		Non	Oui	Total
	Nombre d'établissements	14	3	17
Hébergement seul	Moyenne taux d'encadrement	0,19	0,38	0,22
	Moyenne part DGF dans recettes totales	81%	53%	76%
HRS	Nombre d'établissements	167	199	366
sans	Moyenne taux d'encadrement	0,29	0,30	0,30
atelier	Moyenne part DGF dans recettes totales	85%	86%	86%
Uábargamant	Nombre d'établissements	13	18	31
Hébergement	Moyenne taux d'encadrement	0,32	0,31	0,31
d'urgence	Moyenne part DGF dans recettes totales	90%	84%	86%
HRS	Nombre d'établissements	7	20	27
avec	Moyenne taux d'encadrement	0,34	0,38	0,37
atelier	Moyenne part DGF dans recettes totales	83%	80%	81%
Atelier	Nombre d'établissements	3	9	12
seul	Moyenne taux d'encadrement	0,17	0,23	0,22
seui	Moyenne part DGF dans recettes totales	71%	89%	84%
Nombre d'établisse	Nombre d'établissements		249	453
Moyenne taux d'en	cadrement	0,29	0,31	0,30
Moyenne part DGF	dans recettes totales	85%	85%	85%

4. LES PRINCIPAUX INDICATEURS FINANCIERS NE PEUVENT PAS ÊTRE EXPLIQUÉS SIMPLEMENT

Afin de pouvoir expliquer simplement⁴ la cause des déficits des établissements, la mission a cherché des corrélations entre le résultat comptable et différents ratios (DGF par place, dépenses totales par place). Ces corrélations se sont avérées infructueuses, ce qui est déjà un résultat en soit.

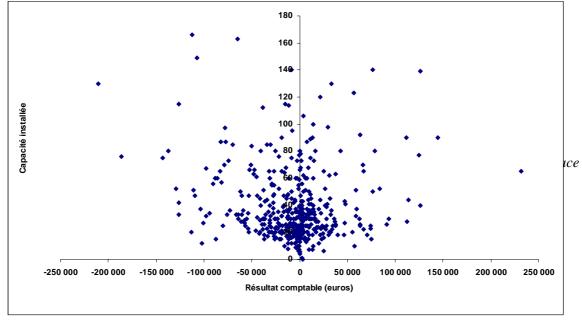
Comme on pouvait s'y attendre, au vu des constats précédents mettant en évidence la diversité des situations, il n'existe pas de caractéristiques suffisamment homogènes pour dégager une tendance parmi les CHRS ayant le plus de difficultés financières.

4.1. Le résultat comptable ne peut pas être expliqué simplement

4.1.1. Le résultat comptable et la capacité

Bien qu'il existe une capacité en deçà de laquelle un déficit d'exploitation est inévitable en raison du poids des charges fixes, ce seuil ne se distingue dans le graphique suivant.

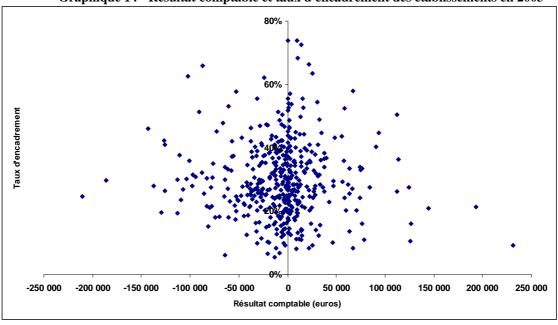
⁴ L'utilisation d'algorithmes de traitements de données ou, plus modestement, le recours à des régressions multiples n'a pas semblé opportun à la mission dans la mesure où ces méthodes n'auraient vraisemblablement pas abouti à des conclusions claires et simples, compte tenu des constats effectués.



Graphique 13 - Résultat comptable et capacité des établissements en 2003

4.1.2. Le résultat comptable et le taux d'encadrement

Il n'apparaît pas non plus, comme on pouvait s'y attendre, que le résultat comptable est d'autant plus dégradé que le taux d'encadrement est élevé.

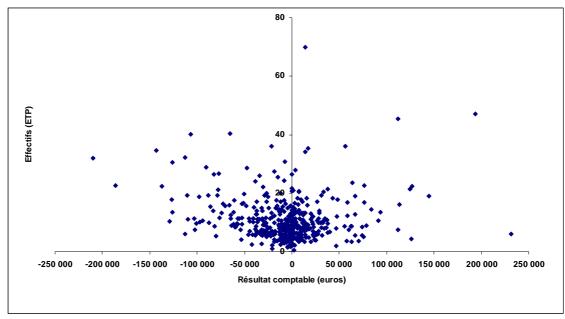


Graphique 14 - Résultat comptable et taux d'encadrement des établissements en 2003

4.1.3. Le résultat comptable et l'effectif

Le résultat comptable n'est pas non plus corrélé à l'effectif du personnel, qui semble plus pertinent, au vu des résultats, que le taux d'encadrement, car plus directement lié aux dépenses de personnel.

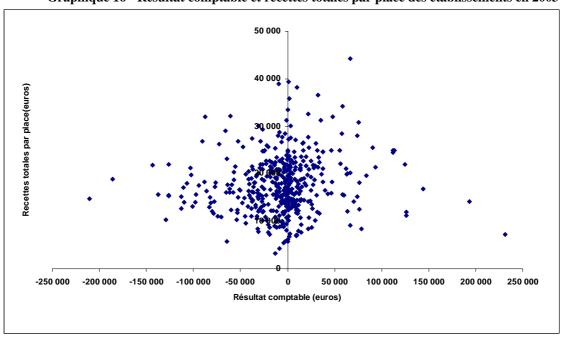
Graphique 15 - Résultat comptable et effectif (ETP) des établissements en 2003



4.1.4. Le résultat comptable et les recettes totales par place

Les recettes totales par place ne sont pas non plus corrélées au résultat comptable.

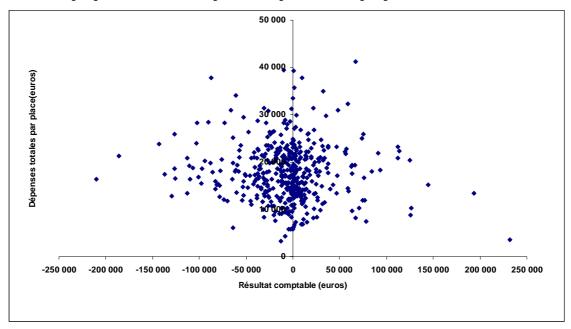
Graphique 16 - Résultat comptable et recettes totales par place des établissements en 2003



4.1.5. Le résultat comptable et les dépenses totales par place

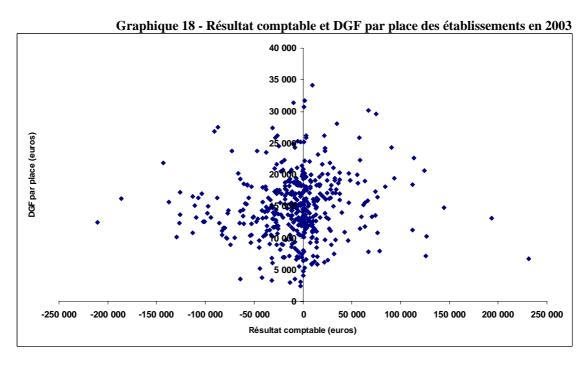
L'approche par les dépenses conduit à un résultat quasi identique (nuages de points quasi superposables) que celui auquel conduit l'approche par les recettes.

Graphique 17 - Résultat comptable et dépenses totales par place des établissements en 2003



4.1.6. Le résultat comptable et la dotation globale de fonctionnement par place

Le rapprochement entre le résultat comptable et la DGF par place n'apporte rien de concluant.



5. EXTRAPOLATION DES RÉSULTATS DE L'ECHANTILLON À LA POPULATION TOTALE DES ETABLISSEMENTS

L'extrapolation des résultats de l'échantillon, constitué de 453 établissements, à la population totale des établissements, peut s'effectuer selon deux méthodes : à partir du nombre total d'établissements et à partir de la DGF totale.

5.1. Nombre total d'établissements

Il est possible d'extrapoler à la population totale des établissements les résultats obtenus au niveau de l'échantillon. Le coefficient est alors égal à 1,72 en 2003.

Tableau 28 - Coefficient d'extrapolation à la population totale des établissements en 2003

Référentiel	Nombre d'établissements
Echantillon	453
Population totale	780
Coefficient extrapolation	1,72

Cette méthode est cependant incertaine dans la mesure où le nombre total d'établissements n'est pas connu. En effet, s'il existe, selon la DGAS, 741 CHRS et 95 AVA, la mission a estimé, après examen, que 39 AVA étaient adossés à un CHRS portant ainsi le nombre de CHRS à 780.

Tableau 29 - Répartition régionale des établissements selon la DGAS

Régions	Nombre de structures	Places CHRS	En % de la capacité totale	Nombre de structures AVA et CAVA	Places CAVA et AVA	En %
ALSACE	21	679	2,3%	3	60	2,5%
AQUITAINE	30	949	3,2%	2	41	1,7%
AUVERGNE	13	384	1,3%	2	0	0,0%
BASSE-NORMANDIE	9	404	1,4%	0	0	0,0%
BOURGOGNE	20	933	3,1%	2	15	0,6%
BRETAGNE	29	1 024	3,4%	0	0	0,0%
CENTRE	19	917	3,1%	5	111	4,7%
CHAMPAGNE-ARDENNE	19	739	2,5%	1	13	0,5%
CORSE	3	95	0,3%	0	0	0,0%
FRANCHE-COMTE	16	461	1,5%	4	67	2,8%
HAUTE-NORMANDIE	21	1 318	4,4%	5	5	0,2%
ILE-DE FRANCE	150	7 035	23,6%	3	111	4,7%
LANGUEDOC-ROUSSILLON	26	779	2,6%	10	213	9,0%
LIMOUSIN	8	186	0,6%	0	0	0,0%
LORRAINE	39	1 925	6,5%	10	426	17,9%
MIDI-PYRENEES	30	925	3,1%	7	64	2,7%
NORD-PAS-DE-CALAIS	56	2 126	7,1%	4	462	19,5%
PAYS-DE-LA-LOIRE	35	1 271	4,3%	5	180	7,6%
PICARDIE	26	839	2,8%	4	58	2,4%
POITOU-CHARENTES	27	787	2,6%	1	35	1,5%
PROVENCE-ALPES-COTE-D'AZUR	56	2 955	9,9%	6	104	4,4%
RHONE-ALPES	77	2 816	9,5%	21	410	17,3%
GUADELOUPE	3	40	0,1%	0	0	0,0%
GUYANE	1	28	0,1%	0	0	0,0%
MARTINIQUE	2	39	0,1%	0	0	0,0%
REUNION	5	104	0,3%	0	0	0,0%
TOTAL	741	29 758	100,0%	95	2 375	100,0%

5.2. La DGF totale

Il est également possible d'extrapoler les résultats obtenus au niveau de l'échantillon au moyen de la DGF, qui est la seule variable connue au niveau national.

Tableau 30 - Coefficient d'extrapolation de la DGF (€)

DGF	2001	2001	2003
DGF totale de l'échantillon	225 026 089	237 783 633	250 747 510
DGF base reconductible	396 901 016	411 154 999	421 985 989
DGF LFI	390 795 433	403 151 426	417 557 858
Total crédits *	391 434 763	403 156 485	417 613 603
Coeff	icients d'extrapo	olation	
DGF base reconductible	1,76	1,73	1,68
DGF LFI	1,74	1,70	1,67
Total crédits *	1,74	1,70	1,67

^{*} y compris mesures nouvelles, LFR, décrets d'avance, etc.

Les coefficients d'extrapolation étant quasiment identiques, le coefficient associé à la DGF correspondant à la base reconductible sera retenu, soit 1,68 en 2003.

Au total, les deux méthodes permettent de fixer un coefficient d'extrapolation à 1,7 en 2003.

ANNEXE III LES DÉPENSES DE PERSONNEL DES CHRS

SOMMAIRE

1.	CADR	AGE GÉNÉRAL DES DÉPENSES DE PERSONNEL	1
	1.1. LE	S PERSONNELS EMPLOYÉS DANS LES CHRS	1
	1.1.1.	Les différentes conventions collectives appliquées	
	1.1.2.	**	
	1.2. AN	JALYSE DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES 2000-2004	
2.	LES FA	ACTEURS D'AUGMENTATION	7
	2.1. LA	MISE EN PLACE DE L'ARTT	7
	2.1.1.	La période 1999-2004	7
	2.1.2.	La sortie du dispositif	8
	2.2. LA	REVALORISATION DU POINT, LA RÉNOVATION DES CONVENTIONS COLLE	CTIVES ET
		ES MESURES CATÉGORIELLES	
	2.2.1.	L'évolution du point – les mesures générales	10
	2.2.2.	•	
	2.2.3.		
	2.2.4.		
		JALYSE DES DÉPENSES RÉALISÉES 2000-2004	
	2.3.1.	Impact total des mesures générales et catégorielles et du GVT	
	2.3.2.	Évolution réelle des dépenses de personnel à partir de l'enquête	
3.	CHIFF	RAGE DES INSUFFISANCES SALARIALES	17
	3.1.1.	Estimation basse à partir des taux d'évolution théoriques	18
	3.1.2.	Estimation haute à partir des taux d'évolution réels	

ANNEXE III

LES DÉPENSES DE PERSONNEL DES CHRS

L'une des explications fréquemment évoquée pour expliquer les difficultés de financement des CHRS est l'augmentation des dépenses de personnel.

Une analyse approfondie de cette évolution est difficile en l'état actuel des données disponibles. La mission a donc abordé le problème des dépenses de personnel selon différentes approches :

- estimation des dépenses de personnel des CHRS;
- analyse des prévisions budgétaires à partir des circulaires budgétaires afin d'estimer <u>le taux d'évolution théorique</u> de la masse salariale ;
- analyse des effets réels de l'ARTT, des mesures générales et des rénovations des conventions collectives afin d'estimer <u>un taux d'évolution réel</u> des dépenses de personnel;
- estimation des insuffisances salariales afin d'évaluer le rebasage éventuel.

1. CADRAGE GÉNÉRAL DES DÉPENSES DE PERSONNEL

1.1. Les personnels employés dans les CHRS

1.1.1. Les différentes conventions collectives appliquées

Les personnels employés par les CHRS relèvent de différents statuts : la fonction publique, des conventions collectives particulières et le droit du travail.

Deux conventions collectives nationales et un accord collectif sont appliqués majoritairement :

- la **convention collective nationale du 31 octobre 1951** (gérée par la fédération des établissements hospitaliers et d'assistance à but privé non lucratif FEHAP) qui initialement gérait le secteur sanitaire ;
- la convention collective nationale de travail des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées du 15 mars 1966, suivie par la fédération des syndicats nationaux d'employeurs des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées¹, spécifiquement créée pour le secteur médico-social; cette convention est calquée sur le statut de la fonction publique et serait relativement avantageuse (régime de congés notamment);

¹ Cette fédération regroupe le syndicat national des associations de parents et amis de personnes handicapées (SNAPEI), le syndicat national des associations pour la sauvegarde de l'enfant à l'adulte (SNASEA) et le syndicat général des organismes privés sanitaires et sociaux à but non lucratif (SOP).

- les accords collectifs de travail applicables dans les CHRS et dans les services d'accueil, d'orientation et d'insertion pour adulte, convention « SOP », spécifique au CHRS, mise en place en 1975, créée pour tenir compte de la spécificité des établissements. Cette convention, gérée par le SOP, avait vocation à être une convention extrêmement simple pour les établissements gérant peu de personnels.

Aucune étude générale ne permet d'identifier avec précision le statut du personnel employé par les CHRS.

La première difficulté tient à l'absence **de recensement exhaustif du nombre de CHRS** financés par le chapitre budgétaire 46-81-30. D'une part, la base de données FINESS n'est pas fiable en ce qui concerne les CHRS puisqu'elle compte certains établissements plusieurs fois dès lors qu'ils sont implantés sur plusieurs sites. D'autre part, la DGAS ne connaît pas avec exactitude le nombre de CHRS, et notamment d'ateliers d'adaptation à la vie active (AVA).

Les estimations conduites par la mission ont considéré que 780 structures sont financées par la DGF : 741 CHRS proprement dits et 39 AVA.

La deuxième difficulté tient à l'incohérence des différentes sources disponibles : la mission a en effet comparé les données des fédérations d'employeurs, les données issues du dernier tableau de bord exploité de 1999 et les données issues de l'enquête qu'elle a menée. Les résultats sont présentés dans le tableau ci-dessous.

	SOP	CCN 51	CCN 66	FP	Autres	Total
Données des fédérations d'employeurs	484	87	28	55	ns	733
Tableaux de bord 99 en %	41%	27%	18%	6%	8%	100%
Extrapolation 04	320	211	140	47	62	780
Enquête mission	200	89	95	29	40	453
En %	44%	20%	21%	6%	9%	100%
Extrapolation 04	344	153	164	50	69	780

(*) Source : FINESS

L'analyse des résultats ci-dessus montre que les données des fédérations d'employeurs ne sont pas fiables et cela pour deux raisons :

- il peut y avoir un écart entre les établissements adhérents aux fédérations d'employeurs et les établissements appliquant une convention collective. Par exemple, la FEHAP compte 87 CHRS adhérents mais estime que plus de 500 CHRS appliquent la convention collective de 1951. Il apparaît toutefois, au vu des différentes enquêtes, qu'environ 150 CHRS appliqueraient la convention de 1951;
- par ailleurs, certains établissements, adhérents à une fédération d'employeurs, appliqueraient une autre convention. Certains établissements adhérents au SOP seraient ainsi susceptibles d'appliquer la convention de 1951;
- enfin, dans le cas de la convention de 1966, le SNASEA, principale fédération d'employeur ne revendique que 28 CHRS adhérents alors même qu'il y a plus d'une centaine de CHRS qui appliquerait la convention.

Au total, il semblerait que sur les 780 établissements : environ 340 appliqueraient l'accord SOP, environ 150 la convention de 1951, environ 160 la convention de 1966, 50 sont des établissements publics et 70 établissements appliqueraient une autre convention collective. Ces chiffres ne sont cependant que des approximations.

1.1.2. Les effectifs et la masse salariale

Il n'existe pas non plus d'étude exhaustive du nombre de personnes employées par les CHRS et de la masse salariale. Il est toutefois possible d'estimer la masse salariale de différentes façons.

1ère méthode : taux des dépenses de personnel

D'après l'enquête réalisée par la mission², les dépenses de personnel représentent, en 2003, 67,7% des dépenses totales des établissements, ou encore 80% de la DGF. A partir de la base reconductible estimée en loi de finances, il est donc possible d'estimer la masse salariale. Cette dernière atteindrait en 2003 environ **342,7 M€**

années	2000	2001	2002	2002 2003	
Loi de finances initiale	390 795 433	403 151 426	417 557 858	428 385 989	437 310 000
Base reconductible	384 392 574	396 901 016	411 154 999	421 985 989	437 310 000
Masse salariale (80% du total LFI)	312 636 346	322 521 141	334 046 286	342 708 791	349 848 000

Cette approche est cependant limitée puisqu'elle ne prend pas en compte les insuffisances salariales dont font l'objet les établissements.

2ème méthode : coût chargé

A partir de l'enquête menée par la mission, il est possible d'estimer les effectifs des CHRS ainsi que le coût moyen d'un ETP.

Sur 453 établissements, la mission a en effet établi une corrélation assez satisfaisante entre les dépenses de personnel et l'effectif en ETP, ce qui permet de déduire le coût moyen chargé d'un ETP qui ressort à 41 500 € Par ailleurs, il est possible en extrapolant les données de l'enquête sur 780 établissements d'estimer les effectifs travaillant dans les CHRS à 8 400. D'où la masse salariale suivante :

Masse salariale estimée à partir de l'enquête de la mission (2003)					
Effectifs ETP					
(453 établissements)	4 902				
Effectifs estimés					
(780 établissements)	8 441				
Coût chargé moyen (€)	41 500				
Masse salariale (M€)	350				

² Cf. annexe II, analyse statistique de la situation financière des établissements.

3^{ème} méthode : extrapolation des données de l'enquête de la mission

Sur un échantillon de 453 établissements en 2003, la masse salariale représentait 203 M€ En extrapolant sur 780 établissements, la masse salariale atteindrait alors **350,4 M€en 2003**.

Masse salariale par type d'établissements	SOP	CCN 51	CCN 66	FPH	Autres	Total
Sur 453 établissements						
(en M€)	92,4	42,2	44,6	12,5	11,7	203,4
Extrapolation sur 780						
établissements (en M€)	159,1	72,6	76,8	21,5	20,1	350,2
%	45,4%	20,7%	21,9%	6,1%	5,7%	100,0%

4^{ème} méthode : les données des fédérations d'employeurs

Les données des fédérations d'employeurs n'ont été collectés qu'auprès des trois principales fédérations (la FEHAP, le SNASEA et le SOP), notamment à partir d'une étude effectuée par la DGAS sur la fin des aides Aubry³.

Masse salariale	SOP	CCN51	CCN66	Total
ETP (données fédérations				
d'employeurs)	6 577	1 462	3 260	11 299
Masse salariale (M€)	249	63,7	123,5	436,2

Les données des fédérations d'employeurs ne sont pas fiables et majorent les dépenses de personnel puisqu'elles sont estimées à 436 M€sur les trois principales fédérations, et ne prennent donc pas en compte les agents de la fonction publique hospitalière ni les effectifs dépendant d'autres conventions collectives. Ces 436 M€sont excessifs car bien supérieurs aux crédits inscrits en loi de finances.

La non-fiabilité des données des fédérations d'employeurs pose problème car c'est à partir de ces données que sont estimées le coût des avenants aux conventions collectives (cf. *infra*).

Au total, la masse salariale en 2003 se situerait autour 350 M€, sans qu'il soit toutefois possible de l'évaluer avec certitude. L'absence de connaissance du statut du personnel des CHRS et de la masse salariale constitue donc un frein à l'évaluation précise des dépenses de personnel.

Les poids respectifs des différentes conventions utilisés par la mission dans les analyses qui suivent est la suivante :

%	SOP	CCN 51	CCN 66	FP	Autres	Total
% d'établissements appliquant la CCN	45%	20%	22%	6%	6%	100%

1.2. Analyse des prévisions budgétaires 2000-2004

La loi de finances prévoit un taux d'évolution des dépenses des CHRS. Ce dernier est calculé de la façon suivante :

³ Note DGAS N°2782/D/04.

- Annexe III - Page 5 -

- aucune évolution sur les dépenses de fonctionnement et de structures hors personnel ;
- le taux d'évolution des dépenses de personnel est calculé en fonction de différents paramètres: le GVT, les mesures générales accordées et les éventuelles mesures catégorielles.

Les prévisions budgétaires sont effectuées en considérant que les dépenses de personnel représentent 67% des dépenses totales.

	2000	2001	2002	2003	2004 *
LFI	390 795 433	403 151 426	417 557 858	428 385 989	437 310 000
- dont mesures nouvelles pour création de places	6 402 859	6 250 410	7 927 349	6 400 000	-
LFI hors création de places	384 392 574	396 901 016	409 630 509	421 985 989	437 310 000
Taux d'évolution hors mesures nouvelles (comparaison LFI n-1 yc mesures nouvelles avec la LFI n sans les mesures nouvelles)		1,560%	1,608%	1,060%	2,083%
Taux d'évolution indiqué dans la circulaire budgétaire	1,260%	1,560%	1,608%	0,605%	Pas de circ. budg.
Taux d'évolution de la masse salariale (67%)	1,88%	2,30%	2,39%	0,90%	2,21%

Différents effets pervers doivent être soulignés sur la manière dont le taux d'évolution des dépenses est apprécié en loi de finances :

- depuis 2000, le taux d'évolution de la dotation des CHRS n'a intégré que l'évolution des dépenses de personnel et aucune évolution sur les autres dépenses;
- les taux d'évolution sont calculés en considérant que la masse salariale représente 67% de la DGF des établissements; or, si la masse salariale représente 67% environ des dépenses totales des établissements, elle représente 80% de la DGF selon l'étude conduite par la mission. La DGF ne couvre en effet que 83% environ des dépenses des établissements; le taux d'évolution de la dotation est donc largement minoré sauf à considérer que les autres recettes évoluent de la même façon que la masse salariale;
- la décomposition de ce taux d'évolution des dépenses de personnel ne permet pas *a priori* de couvrir les différents facteurs d'évolution de la masse salariale : GVT, avenants aux conventions collectives, revalorisation du point sur les dernières années (cf. *infra*) ;
- le coût à la place des mesures nouvelles n'a pas été revalorisé, ce qui conduit à appliquer un taux d'évolution sur les mesures nouvelles de l'année n-1 sous-estimées et entraîne un déficit structurel;
- **les mesures catégorielles** font l'objet d'une sous-budgétisation par les fédérations d'employeurs (cf. *infra*).

2. LES FACTEURS D'AUGMENTATION

2.1. La mise en place de l'ARTT

2.1.1. La période 1999-2004

La loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail n°98-461 du 13 juin 1998 – dite Aubry I – faisait bénéficier d'un abattement de cotisations sociales les établissements ayant réduit leur temps de travail avant le 1^{er} janvier 2002, pour une période de cinq ans.

Les accords cadres relatifs à la mise en œuvre de l'ARTT ont été agréés en 1999 pour les conventions collectives du 31/10/51 et du 15/03/66 et pour l'accord SOP.

Le financement de la réduction du temps de travail dans le secteur privé à but non lucratif a été permis grâce à :

- un gel des mesures générales avec une périodisation différente suivant les fédérations, eu égard aux coûts respectifs ;
- un gel des éventuels suppléments familial de traitement ;
- un gel de l'ancienneté;
- les aides accordées par l'État dans le cadre de la mise en œuvre de l'ARTT.

En théorie, les établissements auraient dû financer l'ARTT en provisionnant les « recettes de l'ARTT », c'est-à-dire les moindres dépenses relatives à l'évolution du point et au gel de l'ancienneté⁴. Ces moindres dépenses pouvaient être provisionnées pour les années 2000, 2001, voire 2002, pour être reprises en 2003 et 2004 au moment où les aides devenaient dégressives.

Selon la DGAS « sur une échéance de 5 ans, la RTT n'aura pas généré de coût supérieur par rapport à la progression qui aurait été constatée si les masses salariales avaient évolué au même rythme que les établissements publics ».

En pratique, les établissements ont dû, dans le cadre de la mise en place de l'ARTT, présenter un accord d'établissement à la DDASS. Cet accord devait comporter un plan de financement fondé sur le mécanisme de provisionnement.

Différents facteurs sont venus cependant heurter ces principes :

- l'agrément des accords ARTT a été particulièrement complexe : les établissements sont passés aux 35h à des dates différentes ; dans la plupart des cas, l'accord concernait l'ensemble de l'association alors même qu'une partie seulement des effectifs est employée dans un CHRS (les autres effectifs étant employés dans d'autres structures bénéficiant d'autres financements) ; certains plans de financement d'association ont été agréés alors même qu'ils n'étaient pas équilibrés ; en effet, l'ensemble des accords ont été agréés <u>au niveau central</u> qui ne pouvait pas assumer l'ensemble de la charge de travail ;

⁴Lettre de principe DGAS du 14 septembre 2000.

- une fois les accords agréés, **aucun suivi n'a été réalisé par les DDASS**, de manière générale, entre le plan de financement accepté et la mise en œuvre réelle de l'ARTT dans les établissements ; faute de formation, **le mécanisme des provisions** a souvent été mal compris par les services : dans les sept départements visités, seul un département, la Loire-Atlantique, a effectué un suivi des accords agrées ; de surcroît, la présentation comptable des aides n'a pas été interprétée de la même manière sur l'ensemble du territoire : certaines DDASS inscrivant les aides Aubry comme des recettes, d'autres comme des provisions ;

- le taux d'évolution de la masse salariale appliqué aux établissements en 2000, 2001 et 2002, respectivement 1,88%, 2,30% et 2,39% n'aurait pas permis de constituer des provisions dans la plupart des départements ; parmi les 7 départements visités, seuls les Hauts-de-Seine ont réussi à constituer systématiquement des provisions dans les CHRS. Dans la plupart des départements, les DDASS n'ont pas pu imposer la constitution de provisions dans tous les établissements, faute de marge de manœuvre, et seuls quelques établissements ont constitué des provisions pour l'ARTT;

- enfin, la mise en place de l'ARTT dans la fonction publique a été effectuée sans modération salariale ; les syndicats de salariés du secteur sanitaire et médico-social ont donc rapidement revendiqué la levée du gel du point.

Dès lors que les provisions n'ont pas été constituées sur la période 2000-2002, des difficultés financières sont apparues lorsque les aides de l'État ont commencé à décroître. Les plans de financement initialement prévus n'ont pas été mis en place.

Toutefois, aux dires des différents interlocuteurs rencontrés, les aides ARTT ont à peu près permis de financer le coût des embauches. En revanche, ces derniers appréhendent la sortie du dispositif.

2.1.2. La sortie du dispositif

La DGAS a récemment conduit une étude afin d'estimer l'impact de la fin du dispositif des allègements de charges instaurés par les lois d'incitation et d'aménagement de la réduction du temps de travail. Cette étude repose sur **différentes hypothèses** et notamment :

- les CHRS ont, pour leur majorité, signé des accords de réduction du temps de travail entre la fin de l'année 1999 et 2000 : entre juin 1999 et décembre 2000, plus de 5 000 accords ont été agrées par la CNA. Ils devraient donc bénéficier des allègements de charges sur les bas salaires jusqu'en 2005 ;
- la masse salariale a été estimée à partir des données des fédérations (le SNASEA pour la convention de 1966, la FEHAP pour la convention de 1951, le SOP et la Croix Rouge). Cette hypothèse a un impact important puisqu'il apparaît que les fédérations majorent leur masse salariale;
- les fédérations ont également **évalué le manque à gagner induit par la fin des aides Aubry I** (1,53% de la masse salariale pour la FEHAP; 1,56% pour la CCN 66 et le SOP) **et la fin des aides Aubry II**, compte tenu cependant de la mise en place du nouveau dispositif d'allègements de charges, dit « Fillon » (0,06% pour la FEHAP et 0,66% pour la CCN 66 et le SOP);
- par ailleurs, cette étude évalue le coût du rattrapage du gel du point ; l'ARTT ayant été mise en place dans le secteur sanitaire et médico-social par un gel du point (cf. *supra*) ; la mission n'a cependant pas repris cette hypothèse.

			Fin des aides Aubry I			Fin des aides Aubry II			
	Masse salariale totale	CHRS	En % de la masse salariale	Fin des aides Aubry I	En % de la masse salariale	Fin des aides Aubry II	Total		
FEHAP	2 200	63,7	1,53%	0,97	0,06%	0,04	1,01		
CCN 66	7 540	123,5	1,56%	1,93	0,66%	0,82	2,74		
SOP (CHRS)	250	250,0	1,56%	3,88	0,66%	1,64	5,53		
Croix Rouge	82,3	3,9	1,53%	0,06			0,06		
Total	10 072	440,1		6,85		2,50	9,34		

Source: DGAS

Selon cette étude, **la fin des aides Aubry I et II aura un coût estimé à 9,34 M€ pour les CHRS**. En prenant en compte les estimations de masse salariale de la mission (350 M€ en 2003) et en impliquant les mêmes effets de la fin des aides, **le coût peut cependant être ramené à 7,4 M€**

Par ailleurs, à la date de rédaction du présent rapport, la DGAS a décidé de ne pas financer le coût induit par la suppression des aides Aubry I. En effet, la suppression de ces aides était prévue initialement par la loi et ne doit donc pas être compensée. Seule la suppression des aides Aubry II devrait être compensé, ce qui devrait induire un surcoût de 2,5 M€en prenant les estimations des fédérations d'employeurs, **surcoût qui peut être ramené à 1,9 M€** (masse salariale estimée à 350 M€).

2.2. La revalorisation du point, la rénovation des conventions collectives et les autres mesures catégorielles

L'impact des rénovations des conventions collectives, de mesures catégorielles et la revalorisation du point ont un impact important sur l'évolution des dépenses des CHRS. Toutefois, **l'estimation et la prise en compte de ces mesures est insatisfaisante** à plusieurs égards.

D'une part, les estimations du coût des accords reposent **sur les données des fédérations d'employeurs qui ne sont pas fiables**. Ces derniers affichent en général un coût que l'administration ne peut expertiser faute de données propres. La DGAS reprend donc les données des fédérations d'employeurs telles quelles. Il convient toutefois de souligner que deux facteurs, dont les effets se neutralisent, rendent ces estimations correctes : d'un côté en effet, les employeurs surestiment leur masse salariale, de l'autre, ils sous-estiment l'impact des accords pour qu'ils puissent être agréés. *Il fine*, la mission a repris les estimations des fédérations d'employeurs.

Ensuite, le mécanisme d'agrément des conventions collectives conduit à agréer des évolutions de la valeur du point ou des avenants aux conventions collectives après l'adoption de la loi de finances alors même que l'agrément concerne l'année en cours.

Par exemple, alors que la CCN 51 a obtenu une revalorisation de la valeur du point au 01/12/00, cet accord n'a été agréé qu'en octobre 2001 et n'a donc pas été prévu en loi de finances pour 2000. La régularisation intervient systématiquement *ex post*; de même la revalorisation de la valeur du point de 0,5% au 01/01/04 pour toutes les conventions collectives n'a pas été prévue en loi de finances pour 2004⁵ si bien que les crédits accordés aux établissements seront en tout état de cause insuffisants.

⁵ Ce mécanisme est neutralisé pour les dépenses de personnels financées par l'ONDAM. Il en est de même pour les CAT pour lesquels les délais de création de places sont longs. En revanche, les délais de création de places étant très court pour les CHRS, cela induit un décalage.

Enfin, **l'organisation interne de l'administration centrale** ne permet pas d'évaluer correctement l'impact des avenants aux conventions collectives : le bureau chargé de l'agrément des avenants étant distinct du bureau budgétaire.

2.2.1. L'évolution du point – les mesures générales

L'évolution des mesures générales, par type de convention et en comparaison avec la fonction publique hospitalière, est la suivante :

	F.P.	H.	CCN (CCN 66 / SOP CCN 51		51
Année	Date	% d'évolution	Date	% d'évolution	Date	% d'évolution
1998	01/11/98	0,5%	01/11/98	0,5%	01/11/98	0,5%
1999	01/04/99	0,5%				
1999	01/12/99	0,8%				
2000	01/12/00	0,5%			01/12/00	0,5%
2001	01/05/01	0,5%				
2001	01/11/01	0,7%	01/09/01	1,5%		
					01/01/02	0,7%
2002	01/03/2002	0,6%	01/03/02	0,6%	01/03/02	0,6%
	01/12/02	0,7%	01/12/02	0,7%	01/12/02	0,7%
2004	01/01/04	0,5%	01/01/04	0,5%	01/01/04	0,5%

Afin de tenir compte de l'effet réel sur la masse salariale en année pleine et des effets reports, les taux d'évolution réels de l'impact des mesures générales ont été évalués :

Fonction publique	1999	2000	2001	2002	2003	2004
- Mesures générales prises au cours de l'année	0,45%	0,04%	0,45%	0,56%	0,00%	0,50%
- Effet des mesures générales (effet report de l'année antérieure)	0,62%	0,86%	0,46%	0,75%	0,74%	
- Autres mesures générales	0,16%	0,22%				
Total mesures générales	1,20%	1,12%	0,91%	1,31%	0,74%	0,50%
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
CCN 66/SOP						
- Mesures générales au cours de l'année			0,50%	0,54%	0,00%	0,50%
- Effet report	0,42%	0,00%		1,375%	0,74%	0%
Total mesures générales	0,42%	0%	0,5%	1,92%	0,74%	0,50%
CCN 51						
- Mesures générales au cours de l'année		0,04%	0,0%	1,26%	0,0%	0,50%
- Effet report	0,41%		0,46%		0,74%	0%
Total mesures générales	0,41%	0,04%	0,46%	1,26%	0,74%	0,50%
Évolution de la masse salariale budgétée		1,88%	2,30%	2,39%	0,90%	2,13%

L'analyse de ces évolutions révèle que :

- sur les années **1999-2001**, l'évolution du point pour les deux conventions collectives et l'accord SOP a été bien inférieure à celle de la fonction publique, ce qui était conforme aux accords ARTT qui prévoyaient que l'évolution du point serait bloquée à hauteur de 2,34% d'évolution dans la fonction publique ; sur ces trois années, **l'impact des mesures générales a été très faible**, ce qui aurait dû permettre la constitution de provisions pour l'ARTT ;
- depuis 2002, l'évolution des mesures générales est identique à celle de la fonction publique ;
- les augmentations du point accordées en 2002 ont eu un effet report à hauteur de 0,74% en 2003. Cet effet report a eu un impact considérable alors que l'augmentation de la masse salariale prévue en loi de finances était de 0,90%. En effet, en 2003, aucune augmentation du point n'a été accordée.

2.2.2. Les rénovations des conventions collectives

Les dernières années ont vu l'agrément de trois accords qui ont eu un impact significatif sur l'évolution des dépenses de personnel.

2.2.2.1. L'avenant n°265 de la convention de 1966

En septembre 2000, l'avenant cadre n°265 à la convention collective du 15/03/66 a été agréé. Il s'agit d'une revalorisation de la rémunération des cadres à compter du 1^{er} septembre 2000. Le financement de cet accord aurait été prévu sur 2000 et 2001 (le coût des reclassements en année pleine aurait coûté 1,75% de la masse salariale, selon le SNASEA).

2.2.2.2. L'avenant n°137 des accords SOP

En 2002, l'avenant cadre n°137 à l'accord collectif du SOP a été agréé. Cet accord prévoit, à l'instar de l'accord n°265 de la convention de 1966, une revalorisation de la rémunération des cadres à compter du 1^{er} septembre 2001. Il prévoit également, à la différence de l'avenant n°265, la création d'un régime d'astreinte pour les cadres, à compter du 1^{er} janvier 2002.

Le SOP a évalué l'équivalent du coût en année pleine de l'application de cet accord à 1,95% de la masse salariale en année pleine pour le reclassement et à une augmentation de 1% de la masse salariale en année pleine pour les astreintes, soit, au total, **2,95% de la masse salariale en année pleine**.

Le SOP comme la DGAS ont chiffré le coût de cet accord à 4,63 M€ pour le reclassement et 2,36 M€ pour les astreintes, soit **un total de 7 M€**. Ce chiffrage repose sur l'hypothèse que 800 cadres sont concernés par cet accord et que la masse salariale du SOP représentait 236,14 M€en 1999 (sources : accord ARTT).

Il convient cependant de souligner que, d'après la commission d'agrément, « les astreintes sont le plus souvent couvertes par le budget des établissements et qu'il convient à cet égard d'opérer une régularisation ». Autrement dit, la mise en place des astreintes n'a pas été budgétée, ce qui conduirait à augmenter de 1% de la masse salariale, soit 2,36 M€

- Annexe III - Page 11 -

Or, si la mission n'a pas procédé à une enquête approfondie de ce point, elle tient à souligner que les différents établissements rencontrés ont mis en place le régime d'astreintes à compter de l'agrément de l'accord, ce qui leur a induit indéniablement un surcoût.

A l'inverse, dans différents établissements du SOP rencontrés, la mise en place de cet avenant a pu coûter **jusqu'à 10%** de la masse salariale en 2002, notamment dans des petits établissements qui comptent deux cadres⁶. En effet, cet avenant a entraîné une majoration du salaire des cadres d'environ 100 points par mois et de 90 points par semaine pour les astreintes, ce qui représente **une augmentation salariale de 21 000 € par an environ hors charges sociales** et 30 000 €par an environ avec les charges sociales.

Au total, il semble que l'impact de l'avenant 137 ait été largement minoré lors de son agrément, d'une part, par la non-prise en compte du nouveau régime d'astreintes, et d'autre part, par la minoration de l'impact réel des augmentations de rémunérations des cadres.

2.2.2.3. La rénovation de la convention de 1951

Enfin, l'avenant n°2002-02 rénovant la convention collective du 31/10/51 a été agréé le 11 décembre 2002. Cet accord prévoit une réforme en profondeur du dispositif de classification des emplois et la mise en place d'un nouveau système de rémunération. Ainsi l'accord prévoit l'abandon du système de grille qui est remplacé par une centaine de « métiers ». La rémunération sera désormais fonction de l'ancienneté mais également du mérite ; cette rénovation implique notamment une augmentation de la rémunération en début de carrière et une réduction en fin de carrière, soit une diminution du GVT à terme.

Selon le directeur de la FEHAP, cette rénovation devrait, sur le moyen et le long termes, générer des économies liées au ralentissement du GVT; elle induit cependant un surcoût à court terme compte tenu du reclassement des personnels.

Pour mettre en place cette rénovation, la FEHAP a mis à disposition de ces adhérents un CD-Rom qui permet de positionner l'ensemble des salariés sur la nouvelle grille à compter du 1^{er} juillet 2003. Cet accord a été mis en place progressivement sur les années 2002, 2003 et 2004.

Le chiffrage de la rénovation de cette convention a été effectué par la FEHAP **par type de financeur**: ONDAM sanitaire, ONDAM personnes âgées, ONDAM personnes handicapées, conseils généraux et État. La rénovation de la convention induit en effet un surcoût à court terme compte tenu de la garantie de maintien de rémunération accordée aux salariés en place.

Il convient à cet égard de souligner la difficulté que rencontre la commission d'agrément à **agréer un accord qui concerne différents financeurs**.

Financeur	Surcoût (M€) en année pleine
ONDAM sanitaire	56,223
ONDAM personnes âgées	9,986
ONDAM handicapées	9,220
Conseil généraux	19,100
État (CAT-CHRS)	2,284
Établissements OQN	8,303

⁶ Annexe VII, DDASS des Côtes d'Armor.

A priori, le surcoût de cette convention a été estimé par la FEHAP, pour l'État, à 2,284 M€ pour l'ensemble des établissements concernés, à savoir essentiellement des CAT et des CHRS. Mais, cette estimation, établie par la FEHAP, tient uniquement compte des adhérents à la FEHAP, soit 84 CHRS. Or, il apparaît qu'approximativement 210 CHRS appliquent la convention de 1951 sans toutefois être adhérents à la FEHAP. Dès lors, il apparaît, en ce qui concernent les CHRS, que la rénovation de cette convention collective a été clairement sous-évaluée.

Par ailleurs, la FEHAP s'est engagée, par lettre au Ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées, en date du 11 décembre 2002, à ne pas solliciter de financements supplémentaires ultérieurs, dans l'hypothèse où le surcoût réel de la rénovation de la convention s'avérerait supérieur à ces estimations, au terme des années de montée en charge, soit en 2005 pour les établissements financés par l'assurance maladie. Cet engagement ne concerne donc pas les CHRS, et ni en particulier les surcoûts induits par l'application de la rénovation de la convention par d'autres CHRS.

A priori, la masse salariale des CAT/CHRS se répartit de la façon suivante :

Masse salariale	% de la masse salariale	Masse salariale (M€)	Surcoût CCN 51 adhérents FEHAP (M€)
Total FEHAP		5 874,6	103,12
CAT	1,16%	68,1	1,20
CHRS	1,09%	64,0	1,12

Source: FEHAP

Le surcoût pour les CHRS de la rénovation de la convention collective est d'environ 1,12 M€, ce qui correspond à une augmentation de 1,91% de la masse salariale en année pleine. Ce surcoût a été estimé par la FEHAP à partir d'un salaire annuel moyen chargé de 41 771 €en 2002.

Ce salaire annuel chargé correspond au salaire annuel constaté par la mission pour 2002 (41 728 €). En faisant l'hypothèse que les CHRS non-adhérents ont en moyenne le même effectif que les CHRS adhérents, il est alors possible d'extrapoler le coût de la convention pour l'ensemble des CHRS appliquant la CCN 51, à savoir environ 210 établissements, soit plus du double de celui qui avait été annoncé, à 2,7 M€

2.2.3. Autres mesures catégorielles

Différentes mesures ont eu un impact sur la masse salariale depuis 2000. La mission n'a cependant pas procédé à une analyse détaillée du chiffrage de ces mesures. Il s'agit de :

- l'augmentation des **taux de cotisations à la CNRACL** pour les agents de la fonction publique ; le coût de cette mesure est estimé à 0,025% de la masse salariale ;
- les mesures relatives à la **formation des directeurs d'établissements** est une mesure dont le coût en 2000 et 2001 a représenté respectivement 0,033% et 0,005% de la masse salariale ;
- différentes revalorisations ont également été accordées à certaines catégories de personnels en 2004 (maîtresse de maison, surveillants de nuits, refonte de la convention collective de la Croix rouge); elles ont été évaluées à 0,08% de la masse salariale en 2004;

- un accord de branche a été agréé en mars 2003 sur le travail de nuit; il s'agit de l'application à l'ensemble du secteur sanitaire et médico-social de l'impact du décret du 3 mai 2002 sur le travail de nuit; cet accord conduit à introduire des contreparties sous forme de repos (égal à 5% à compter de l'application de l'accord au 1^{er} août 2003 puis à 7% par heure à compter du 1^{er} janvier 2004); l'impact de cet accord a été chiffré par les fédérations d'employeurs à 0,1% de la masse salariale;
- enfin les obligations de **formation professionnelle** des établissements ont été renforcées ce qui induira un surcoût de 0,073% de la masse salariale en 2004.

2.2.4. Impact des mesures catégorielles

Afin d'estimer, approximativement, les taux d'évolution des dépenses de personnel, il convient de pondérer l'impact des mesures catégorielles (rénovation des conventions collectives) en fonction du poids de chacune d'entre-elles.

Le tableau suivant récapitule l'ensemble de l'impact des mesures catégorielles à partir des coefficients de pondération définis ci-dessus.

"Mesures catégorielles"	2000	2001	2002	2003	2004
CNRACL augmentation de cotisations de 0,5% par an depuis 2000 sur FPH (6% masse salariale)	0,025%	0,025%	0,025%	0,025%	0,025%
Formation des directeurs	0,033%	0,005%			
Avenant n°265 Statut des cadres CCN 66 Coût 1,75% masse salariale en année pleine sur 22% de la masse salariale mise en œuvre au 01/09/00	0,143%	0,257%			
Avenant n°137 accords SOP Coût 2,95% de la masse salariale en année pleine sur 45% de la masse salariale mise en œuvre au 01/09/01 pour la revalorisation (1,95%) mise en œuvre au 01/01/02 pour les astreintes (1%)		0,293%	1,035%		
Mesures catégorielles CCN 51 Coût total 1,91% de la masse salariale dont 0,94% de la masse salariale en 2003 0,72% de la masse salariale en 2004 0,25% de la masse salariale en 2005 Sur 21% de la masse salariale				0,197%	0,151%
Travail de nuit Augmentation de 0,1% de la masse salariale mise en œuvre au 01/08/03 (majo de 5%) avec effet report sur 04 Augmentation de 0,02% de la masse salariale mise en œuvre au 01/01/04 (majo de 7%) sur 94% masse salariale				0,039%	0,074%
Autres mesures surveillants de nuit, maîtresse de maison, refonte CCRF					0,080%
Formation professionnelle					0,073%
Total mesures catégorielles	0,201%	0,579%	1,060%	0,262%	0,330%

Il convient toutefois de souligner que l'impact de certains accords a probablement été sous-évalué, l'accord n°137 de la convention SOP notamment (cf. *supra*).

2.3. Analyse des dépenses réalisées 2000-2004

2.3.1. Impact total des mesures générales et catégorielles et du GVT

Les trois principaux facteurs d'augmentation des dépenses de personnel sont récapitulés dans le tableau suivant.

	2000	2001	2002	2003	2004
Total mesures générales FPH	1,12%	0,91%	1,31%	0,74%	0,50%
Total MG CCN66 et SOP	0,00%	0,50%	1,92%	0,74%	0,50%
Total MG CCN 51	0,04%	0,46%	1,26%	0,74%	0,50%
Total MG pondéré (CCN et FP)	0,13%	0,54%	1,71%	0,75%	0,51%
Total MG pour financer ARTT (*)	1,12%	0,91%			
Total mesures catégorielles	0,20%	0,58%	1,06%	0,26%	0,33%
GVT	0,80%	0,80%	0,80%	0,80%	0,80%
Total évolution masse salariale réelle (MG, GVT, MC)	1,13%	1,92%	3,57%	1,81%	1,63%
Total évolution théorique masse salariale avec financement ARTT	2,12%	2,29%	3,57%	1,81%	1,63%
Évolution budgétée	1,88%	2,30%	2,39%	0,90%	2,21%
Écart budgété-réel	-0,24%	0,01%	-1,18%	-0,91%	0,58%

^(*) le financement de l'ARTT reposait sur un alignement des taux d'évolution du budget des établissements sur l'évolution du point de la FPH.

La mission **n'a pas procédé à une évaluation du GVT** du personnel des établissements. En effet, les différentes estimations établies dans les DDASS visités ont montré le caractère erratique de l'évolution du GVT des établissements : compte tenu de la faiblesse des effectifs, une vacance de poste ou un remplacement a un impact considérable sur le GVT. La valeur du GVT, arrêtée par la DGAS à 0,8% n'a donc pas été redressée.

Au total, il ressort de cette analyse que :

- jusqu'en 2001 inclus, le taux d'évolution inscrit en loi de finances était supérieur ou proche du taux d'évolution théorique, ce qui devait permettre de procéder aux recrutements dans le cadre de l'ARTT;
- en 2002 et 2003, compte tenu de l'impact de la rénovation de la convention collective de 1951 et de l'avenant n°137 relatif au statut des cadres de l'accord SOP, les taux d'évolution théoriques des dépenses de personnel ont été bien supérieurs aux taux prévus dans la loi de finances ;
- en 2004, le taux d'évolution accordé en loi de finances est légèrement supérieur aux besoins des établissements ce qui devrait permettre de rattraper le déficit occasionné par les faibles taux d'évolution des années 2002 et 2003.

2.3.2. Évolution réelle des dépenses de personnel à partir de l'enquête

A partir de l'enquête réalisée par la mission, une étude de l'évolution réelle des dépenses de personnel des établissements a été conduite sur 453 établissements sur trois années consécutives de 2001 à 2003. Cet échantillon de 453 établissements comprend les établissements suivants :

	Nb		Nombre de places										
	d'établissements	2001	2002	Evolution 2001/2002	2003	Evolution 2002/2003	Evolution 2001/2003						
SOP	200	7 735	7 836	1,3%	7 939	1,3%	2,6%						
CC 1951	89	4 094	4 170	1,9%	4 203	0,8%	2,7%						
CC 1966	95	3 400	3 758	10,5%	3 795	1,0%	11,6%						
FPH	29	1 062	1 028	-3,2%	1 050	2,2%	-1,1%						
Autres	40	1 306	1 176	-9,9%	1 221	3,8%	-6,5%						
Ensemble	453	17 597	17 967	2,1%	18 208	1,3%	3,5%						

Sur la période étudiée, le nombre de places a évolué de 2,1% en 2002 et 1,3% en 2003, soit une évolution totale de 3,5% sur la période.

L'évolution des dépenses de personnel sur cet échantillon s'établit de la façon suivante :

Dépenses de personnel	SOP	CCN 1951	CCN 1966	FPH	Autres	Ensemble
2001	80 794 040	37 282 812	39 114 018	10 776 903	11 602 729	179 570 502
2002	92 656 511	39 957 688	44 128 912	11 872 253	10 608 971	199 224 335
Évolution 2001/2002	14,7%	7,2%	12,8%	10,2%	-8,6%	10,9%
2003	92 415 299	42 191 989	44 633 089	12 484 667	11 659 402	203 384 447
Évolution 2002/2003	-0,3%	5,6%	1,1%	5,2%	9,9%	2,1%
Évolution 2001/2003	14,4%	13,2%	14,1%	15,8%	0,5%	13,3%

Les dépenses de personnel ont donc progressé au total de 10,9% entre 2001 et 2002 et de 2,1% entre 2002 et 2003 pour une **évolution totale sur la période 2001-2003 de 13,3%**. Sur la période, à l'exception des établissements appliquant d'autres conventions collectives, les établissements ont tous connu des dépenses de personnel comprises entre 13 et 16%.

Les évolutions sont cependant différenciées entre convention collective en fonction des années : les établissements appliquant les accords SOP et la convention de 1966 ont principalement vu leurs dépenses de personnel augmenter en 2002 alors que l'évolution des dépenses est continue pour la convention de 1951. Ces évolutions correspondent à l'application et à la refonte de la convention de 1951.

Cette évolution est due à l'augmentation des effectifs et à l'augmentation des dépenses moyennes de personnel :

Effectifs	SOP	CCN 1951	CCN 1966	FPH	Autres	Ensemble
2001	2144	954	963	296	325	4683
2002	2214	958	1029	324	299	4825
Évolution 2001/2002	3,3%	0,4%	6,9%	9,3%	-8,0%	3,0%
2003	2258	966	1031	340	307	4902
Évolution 2002/2003	2,0%	0,9%	0,2%	5,0%	2,6%	1,6%
Évolution 2001/2003	5,3%	1,3%	7,0%	14,8%	-5,7%	4,7%

Les effectifs ont augmenté de 4,7% sur la période 2001-2003, cette progression étant différenciée en fonction des établissements ; les établissements employant des agents de la fonction publique hospitalière ont en effet connu une forte augmentation de leurs effectifs. Il convient de noter que les effectifs ont plus évolué que le nombre de places sur la période (+3,5%). Certains établissements ont donc recruté alors que le nombre de places restait constant.

Dépenses de personnel/ETP	SOP	CC 1951	CC 1966	FPH	Autres	Ensemble
2001	37 351	39 372	39 616	40 357	36 201	38 314
2002	42 409	41 434	43 055	36 200	36 390	41 424
Évolution 2001/2002	13,5%	5,2%	8,7%	-10,3%	0,5%	8,1%
2003	41 375	43 891	43 484	35 814	37 788	41 639
Évolution 2002/2003	-2,4%	5,9%	1,0%	-1,1%	3,8%	0,5%
Évolution 2001/2003	10,8%	11,5%	9,8%	-11,3%	4,4%	8,7%

Le salaire moyen par tête (SMPT) s'établit en 2003, sur l'échantillon considéré à **41 600 € par ETP**. Ce coût chargé est cependant variable en fonction des conventions collectives : la convention de 1951 est la plus coûteuse (43 891 €) alors que la rémunération des agents publics n'atteint que 35 814 € Cette différence tient cependant compte des différences de qualification des personnels.

Sur la période, le SMPT a augmenté de 8,7%. Cette augmentation étant particulièrement sensible en 2002 (+8,1%). Cette forte augmentation s'explique, outre l'impact des mesures générales et du GVT, par la rénovation des conventions collectives.

Au total, les dépenses de personnel ont fortement évolué sur la période 2001-2003. Hors évolution des effectifs, le taux d'augmentation atteint en effet 8,7% alors que sur la même période l'évolution théorique des dépenses de personnel devait atteindre 5,9% (cf. *supra*, § 2.3.1, le taux d'évolution atteint 2,29% en 2002 et 3,57% en 2003, soit 5,9% sur la période).

Il faut donc déduire de cette étude des dépenses réelles que :

- les effectifs ne sont pas maîtrisés puisqu'ils ont plus évolué que le nombre de places;
- les taux d'évolution théoriques des dépenses de personnel ont été sous-estimés sur la période. Cette sous-estimation tient probablement à une évaluation insuffisante de l'impact de la rénovation des conventions collectives.

3. CHIFFRAGE DES INSUFFISANCES SALARIALES

Afin d'estimer les insuffisances salariales, la mission a retenu comme période de référence les années 2002-2004, l'analyse conduite par la mission ayant montré que les établissements disposaient jusqu'à cette date de suffisamment de crédits. C'est en effet à compter de la masse salariale 2001 que les écarts ont commencé à se creuser.

Il convient donc d'estimer la masse salariale 2001, qui sera une référence. Les différentes méthodes proposées (cf. *supra*, §. 1.1.2) permettent d'estimer la masse salariale de 2001 à 322 M€

- Annexe III - Page 17 -

Masse salariale 2001	Montant en M€
méthode 1 : 80% crédits LFI	322,0
méthode 3 : extrapolation de	
l'enquête de la mission	321,6

La masse salariale retenue pour calculer l'insuffisance sera donc 322 M€en 2001.

3.1.1. Estimation basse à partir des taux d'évolution théoriques

Taux	2002	2003	2004	Total 2002/2004
Taux d'évolution théorique	3,57%	1,81%	1,63%	7,16%
Taux d'évolution budgété	2,39%	0,90%	2,21%	5,60%
Ecart	-1,18%	-0,91%	0,58%	-1,56%

Par rapport à la masse salariale de 2001, la masse salariale de 2004 est sous-estimée à hauteur de 1,56%.

En appliquant l'écart de 1,56% à la masse salariale de 2001, l'insuffisance salariale peut donc être estimée à 5 M€en base 2004.

3.1.2. Estimation haute à partir des taux d'évolution réels

L'enquête menée par la mission a toutefois montré que l'évolution des dépenses de personnel aux comptes administratifs des établissements sur la période 2001/2003 avait atteint 8,3%, ce qui revient à majorer l'insuffisance salariale.

Taux	2002/2003
Taux d'évolution constaté	8,3%
Taux d'évolution budgété	3,3%
Écart	-5%

Compte tenu du taux d'évolution de la loi de finances 2004, supérieur aux besoins des établissements (à hauteur de 0,58%), cette insuffisance peut être ramené à 4,75% de la masse salariale 2001, soit, en estimant la masse salariale 2001 à 322 M \in à **14,4 M\in en base 2004**.

ANNEXE IV

DONNEES CHIFFREES SUR LA REPARTITION DES RESSOURCES

ANNEXE IV DONNEES CHIFFREES SUR LA REPARTITION DES RESSOURCES

Tableau n°1 : répartition nationale DGF en 2000 (€)

Services	Bases	Montant	Crédits	Taux	Mesures	Crédits	Crédits non	Crédits	Mesures	Total crédits	Base 2001
déconcentrés	2000	actualisation	Notifiés	actualisation	nouvelles	reconduc-	reconduc-	sans	nouvelles	notifiés	(a+c+f)
		salariale	(a)		sur 9 mois (b)	tibles	tibles	emploi	sur 12 mois (f)		
						(c)	(d)	(e)			
Région Alsace	8 890 110	112 015	9 002 125	1,26	157 808	0		0	210 410	9 159 932	9 212 535
Région Aquitaine	13 333 164	167 998	13 501 162	1,26	215 477	0	416 834	0	287 302	14 133 472	13 788 464
Région Auvergne	4 552 242	57 358	4 609 600	1,26	0	0	0	0	0	4 609 600	4 609 600
Région Basse-Normandie	6 227 722	78 469	6 306 191	1,26	135 034	0	45 735	0	180 045	6 486 960	6 486 236
Région Bourgogne	10 627 393	133 905	10 757 957	1,23	119 793	3 341	27 017	0	159 724	10 908 108	10 921 022
Région Bretagne	13 702 506	172 652	13 875 158	1,26	194 511	0	76 225	0	259 348	14 145 893	14 134 506
Région Centre	11 447 236	144 235	11 591 472	1,26	180 921	0	0	0	241 228	11 772 393	11 832 700
Région Champagne-Ardenne	7 604 639	95 818	7 700 457	1,26	121 194	528 426	25 930	0	161 592	8 376 007	8 390 475
Région Corse	945 819	11 917	957 737	1,26	104 651	0	14 292	0	139 534	1 076 679	1 097 271
Région Franche-Comté	4 957 876	62 469	5 020 346	1,26	110 900	0	65 475	0	147 867	5 196 721	5 168 213
Région Haute-Normandie	17 924 355	225 847	18 150 202	1,26	137 769	0	0	0	183 692	18 287 971	18 333 894
Région Ile de France	92 129 054	1 160 826	93 260 483	1,23	914 694	441 880	984 992	-289 946		95 312 103	94 921 956
Région Languedoc-Roussillon	10 267 212	129 367	10 396 579	1,26	256 550	0	327 765	0	342 067	10 980 894	10 738 646
Région Limousin	3 189 649	40 190	3 229 839	1,26	57 169	0	68 602	0	76 225	3 355 610	3 306 064
Région Lorraine	24 526 284	309 031	24 835 316	1,26	155 370	0	152 449	0	207 160	25 143 135	25 042 476
Région Midi-Pyrénées	11 787 838	148 527	11 936 364	1,26	187 084	0	170 436	0	249 445	12 293 884	12 185 809
Région Nord-Pas de Calais	27 211 738	342 868	27 554 606	1,26	312 662	0	611 899	0	416 883	28 479 167	27 971 489
Région Pays-de-Loire	19 156 931	241 377	19 398 308	1,26	216 000	0	106 520	0	288 000	19 720 828	19 686 308
Région Picardie	8 305 276	104 646	8 409 922	1,26	169 922	0	76 225	0	226 563	8 656 069	8 636 485
Région Poitou-Charentes	9 673 437	121 885	9 795 322	1,26	131 242	0	0	0	174 989	9 926 564	9 970 311
Région Provence-Alpes-Côte d'Azur	33 141 030	417 577	33 558 607	1,26	316 818	0	0	0	422 424	33 875 425	33 981 031
Région Rhône-Alpes	36 187 188	455 959	36 643 146	1,26	377 902	0	422 313	0	503 869	37 443 362	37 147 015
DOM-TOM	1 757 941	22 150	1 780 091	1,26	228 674	36 283	48 939	0	304 898	2 093 986	2 121 272
Total	377 546 640	4 757 087	382 270 990	1,25	4 802 144	1 009 930	3 641 645	-289 946	6 402 859	391 434 763	389 683 779

- Annexe IV - Page 3 -

Tableau n°2 : répartition nationale de la DGF en 2001 (€)

Services	Base	Montant	Répartition	Taux	Mesures	crédits	crédits non	Crédits	Mesures	Total	Base 2002
déconcentrés	2001	actualisation	CTRI	actualisation	nouvelles	reconductibles	reconductibles	sans	nouvelles	crédits	(a+c+f)
		salariale	(a)		sur 9 mois	(c)	(d)	emploi (e)	sur 12 mois	notifiés	
					(b)				(f)	(a+b+c+d+e)	
Région Alsace	9 212 535	118 842	9 331 376	1,29	140 634		106 714		187 512	9 578 724	9 518 888
Région Aquitaine	13 788 464	177 871	13 966 335	1,29	234 390		373 805		312 520	14 574 530	14 278 855
Région Auvergne	4 609 600	59 464	4 669 064	1,29	93 756		0		125 008	4 762 820	4 794 072
Région Basse-Normandie	6 486 236	83 672	6 569 908	1,29	159 386		0		212 514	6 729 294	6 782 422
Région Bourgogne	10 921 023	140 881	11 061 904	1,29	93 756		282 031		125 008	11 437 691	11 186 912
Région Bretagne	14 134 506	182 335	14 316 841	1,29	234 390		337 065		312 520	14 888 296	14 629 361
Région Centre	11 832 700	152 642	11 985 341	1,29	140 634	42 686	11 434		187 512	12 180 095	12 215 539
Région Champagne-Ardenne	8 390 475	108 237	8 498 713	1,29	93 756	25 917	0		125 008	8 618 386	8 649 638
Région Corse	1 097 271	14 155	1 111 426	1,29	84 380		15 245		112 507	1 211 051	1 223 933
Région Franche-Comté	5 168 213	66 670	5 234 883	1,29	112 508		76 225		150 010	5 423 615	5 384 893
Région Haute-Normandie	18 333 894	236 507	18 570 401	1,29	103 132		0		137 509	18 673 533	18 707 910
Région Ile de France	93 900 547	1 224 493	95 125 041	1,30	1 029 031	1 211 388	851 500	-214 191	1 372 041	98 002 768	97 708 470
Région Languedoc-Roussillon	10 738 646	138 529	10 877 175	1,29	196 812		179 737		337 522	11 253 724	11 214 697
Région Limousin	3 306 064	42 648	3 348 712	1,29	45 506		0		60 675	3 394 218	3 409 387
Région Lorraine	25 042 476	323 048	25 365 524	1,29	103 132		92 537		137 509	25 561 192	25 503 033
Région Midi-Pyrénées	12 185 810	157 197	12 343 007	1,29	215 639		155 821		287 519	12 714 467	12 630 526
Région Nord-Pas de Calais	27 971 489	360 832	28 332 321	1,29	309 395		193 610		412 527	28 835 327	28 744 848
Région Pays-de-Loire	19 686 308	253 953	19 940 262	1,29	178 137		337 675		237 516	20 456 073	20 177 778
Région Picardie	8 636 485	111 411	8 747 896	1,29	140 634		152 449		187 512	9 040 979	8 935 408
Région Poitou-Charentes	9 970 310	128 617	10 098 927	1,29	103 132		0		137 509	10 202 059	10 236 436
Région Provence-Alpes-Côte d'Azur	33 981 031	438 355	34 419 386	1,29	281 269		458 106		375 025	35 158 761	34 794 411
Région Rhône-Alpes	37 147 016	479 197	37 626 212	1,29	309 395	36 558	244 472		412 527	38 216 637	38 075 297
DOM-TOM	2 121 272	27 364	2 148 636	1,29	343 010	152 449	0		304 898	2 644 096	2 605 983
Total	388 662 371	5 026 921	393 689 291	1,29	4 745 807	1 468 998	3 868 424	-214 191	6 250 410	403 558 330	401 408 696

- Annexe IV - Page 4 -

Tableau n°3 : répartition nationale DGF en 2002(€)

Services déconcentrés	Base	Montant	Taux	Mesures	Notifié	Taux	SOP	crédits	Crédits	Mesures	Total crédits	Base 2003
	2002	actualisation		nouvelles	2002	RTT FPH	(d)	reconductible	non	Nouvelles	notifiés	(a+b+c+d+e+g)
	(a)	salariale		sur 9		(c)		s (e)	reconducti	sur 12 mois	aux ddass	
		(b)		mois					bles (f)	(g)		
Région Alsace	9 518 888		1,47%	182 481	9 841 773		33 848		8 909	243 309	9 884 530	9 936 449
Région Aquitaine	14 278 855	210 613	1,47%	268 920	14 758 388	18 103	50 774		662 798	358 560	15 490 063	14 916 905
Région Auvergne	4 794 072	70 713	1,47%	96 043	4 960 828		17 048		28 663	128 057	5 006 538	5 009 889
Région Basse-Normandie	6 782 422	100 041	1,47%	192 086	7 074 549	18 103	24 117		28 174	256 114	7 144 943	7 180 797
Région Bourgogne	11 186 912	165 007	1,47%	115 251	11 467 170		39 779			153 669	11 506 949	11 545 367
Région Bretagne	14 629 361	215 783	1,47%	240 107	15 085 251	18 103	52 020		32 333	320 143	15 187 707	15 235 410
Région Centre	12 215 539	180 179	1,47%	182 481	12 578 199	18 101	43 437		9 920	244 309	12 649 657	12 700 567
Région Champagne-Ardenne	8 649 638	127 582	1,47%	124 856	8 902 076	18 103	30 757			166 474	8 950 936	8 992 554
Région Corse	1 223 933	18 053	1,47%	76 834	1 318 820		4 352			102 446	1 323 172	1 348 784
Région Franche-Comté	5 384 893	79 427	1,47%	144 064	5 608 384	18 103	19 149			192 086	5 645 635	5 693 658
Région Haute-Normandie	18 707 911	275 942	1,47%	124 856	19 108 709	0	66 523			166 475	19 335 230	19 216 849
Région Ile de France	97 708 470	1 441 200	1,47%	461 006	99 610 676	235 343	347 007	1 524 490	297 893	614 674	101 352 189	101 871 185
Région Languedoc-Roussillon	11 214 697	165 423	1,47%	307 337	11 687 457	18 103	39 877		336 958	409 783	11 979 812	11 848 321
Région Limousin	3 409 387	50 288	1,47%	48 021	3 507 696	18 103	12 123			64 029	3 537 922	3 553 930
Région Lorraine	25 503 033	376 170	1,47%	134 460	26 013 663	18 103	90 685		164 834	179 280	26 287 285	26 167 271
Région Midi-Pyrénées	12 630 526	186 300	1,47%	259 316	13 076 142	18 103	44 913		174 348	345 754	13 222 950	13 225 596
Région Nord-Pas de Calais	28 744 848	423 987	1,47%	336 150	29 504 985	54 310	102 212		380 759	448 200	30 042 266	29 773 557
Région Pays-de-Loire	20 177 778	297 622	1,47%	201 690	20 677 090	18 103	71 749		166 064	268 920	20 933 006	20 834 171
Région Picardie	8 935 408	131 797	1,47%	182 481	9 249 686	0	31 773			243 309	9 281 459	9 348 087
Région Poitou-Charentes	10 236 438	150 987	1,47%	144 064	10 531 489	18 103	36 400			192 086	10 585 991	10 634 014
Région Provence-Alpes-Côte d'Azur	34 794 411	513 218	1,47%	316 942	35 624 571	18 103	123 724		62 717	422 589	35 829 115	35 872 044
Région Rhône-Alpes	38 075 327	561 611	1,47%	326 546	38 963 484	18 103	135 390		285 718	435 394	39 402 695	39 225 825
DOM-TOM	2 605 983	38 438	1,47%	336 151	2 980 572	0	0	6 860	45 735	448 200	3 033 167	3 099 482
Total	401 408 675	5 920 785	1,47%	4 802 144	412 131 656	543 095	1 417 656	1 531 350	2 685 823	6 402 859	417 613 216	417 224 412

- Annexe IV - Page 5 -

Tableau n°4 : répartition nationale DGF en 2003 (€)

Services déconcentrés	Base 2003	Montant de l'actualisation	Taux	Répartition crédits	Mesures nouvelles	Notifié 2003	crédits non reconductibles	Mesures nouvelles	Total crédits notifiés	Bases 2004
				RTT FPH	sur 9 mois	(a)	(b)	sur 12 mois	aux ddass (a+b)	
Région Alsace	9 936 449	60 116	0,605 %	0	181 536	10 178 101	139 245	242 048	10 317 345	10 238 613
Région Aquitaine	14 916 905	90 247	0,605 %	72 413	235 100	15 314 664	379 052	313 466	15 693 717	15 393 031
Région Auvergne	5 009 889	30 310	0,605 %		289 352	5 329 550	414 645	385 802	5 744 205	5 426 000
Région Basse-Normandie	7 180 797	43 444	0,605 %	18 103	192 775	7 435 119	368 516	257 033	7 803 635	7 499 377
Région Bourgogne	11 545 367	69 849	0,605%		122 380	11 737 596	1 890 046	163 173	13 627 642	11 778 389
Région Bretagne	15 235 410	92 174	0,605%	54 310	209 426	15 591 319	1 061 555	279 234	16 652 875	15 661 128
Région Centre	12 700 567	76 838	0,605%	54 310	189 500	13 021 215	208 878	252 666	13 230 093	13 084 381
Région Champagne-Ardenne	8 992 554	54 405	0,605%	18 103	100 344	9 165 406	185 613	133 792	9 351 019	9 198 854
Région Corse	1 348 784	8 160	0,605%	0	69 542	1 426 486	0	92 722	1 426 486	1 449 666
Région Franche-Comté	5 693 658	34 447	0,605%	36 207	172 368	5 936 680	409 934	229 824	6 346 613	5 994 136
Région Haute-Normandie	19 216 849	116 262	0,605%	0	99 647	19 432 758	786 108	132 863	20 218 866	19 465 974
Région Ile de France	101 871 185	616 321	0,605%	633 616	474 712	103 595 833	2 320 249	632 949	105 916 082	103 754 071
Région Languedoc-Roussillon	11 848 321	71 679	0,605%	0	253 211	12 173 211	676 117	337 614	12 848 828	12 257 614
Région Limousin	3 553 930	21 501	0,605%	0	144 699	3 720 130	244 067	192 932	3 915 541	3 768 363
Région Lorraine	26 167 271	158 312	0,605%	90 517	97 372	26 513 472	763 742	129 829	27 277 214	26 545 929
Région Midi-Pyrénées	13 225 596	80 015	0,605%	90 517	241 806	13 637 934	311 001	322 408	13 948 936	13 718 536
Région Nord-Pas de Calais	29 773 557	180 130	0,605%	90 517	307 802	30 352 006	2 586 978	410 402	32 943 719	30 454 607
Région Pays-de-Loire	20 834 171	126 047	0,605%	90 517	211 385	21 262 119	1 419 002	281 846	22 681 122	21 332 580
Région Picardie	9 348 087	56 521	0,605%	0	178 940	9 583 548	153 657	238 587	9 731 405	9 643 195
Région Poitou-Charentes	10 634 014	64 336	0,605%	36 207	130 807	10 865 364	38 110	174 409	10 903 473	10 908 966
Région Provence-Alpes-Côte d'Azur	35 872 044	217 026	0,605%	0	269 881	36 358 951	2 044 753	359 841	38 421 952	36 448 911
Région Rhône-Alpes	39 225 825	237 316	0,605%	54 310	281 664	39 799 115	786 275	375 552	40 611 064	39 893 003
DOM-TOM	3 099 482	18 752	0,605%	0	345 755	3 463 988	60 000	461 006	3 523 989	3 579 240
Total	417 224 412	2 524 208	0,605%	1 339 647	4 800 000	425 888 267	17 247 543	6 400 000	443 135 821	427 488 267

- Annexe IV - Page 6 -

Tableau n°5 : répartition nationale DGF en 2004 (€)

Services	Bases	Actualisation	Taux	CCN 51	Opérations	Crédits de	Mesures nouvelles	Notification 2004	Crédits non	Total crédits
déconcentrés	2004	salariale			Particulières	soutien au CHRS	Houvelles	en base	reconductibles	notifiés
Région Alsace	10 238 612	146 317	1,43%	2 681	0	au CIIKS	0	10 387 610	215 853	10 603 463
Région Aquitaine	15 393 032	221 611	1,44%	28 836	274 910	113 991	0	16 032 380		16 835 850
Région Auvergne	5 426 002	77 541	1,43%	20 030	274 710	113 //1	0	5 503 543		5 606 610
Région Basse-Normandie	7 499 377	107 171	1,43%	31 007	0		0	7 637 555	425 079	8 062 634
Région Bourgogne	11 778 389	168 321	1,43%	31 566	0		0	11 978 276		12 722 242
	15 661 129		1,43%	18 274	0		0	15 903 211	1 009 255	
Région Bretagne				10 723	0		0			16 912 466
Région Centre	13 084 382	186 984		24 904	0		0	13 282 089		13 696 940
Région Champagne-Ardenne	9 198 854	131 458			0		0	9 355 650		9 535 750
Région Corse	1 449 667	20 717	1,43%	0	0	107.050	0	1 470 384	32 125	1 502 509
Région Franche-Comté	5 994 135		,	0	0	135 270	0	6 216 999		6 439 131
Région Haute-Normandie	19 465 974	278 182	1,43%	24 551	0		0	19 768 707	1 045 003	20 813 710
Région Ile de France	103 754 070		1,45%	285 135		1 354 000	0	106 895 071	1 773 515	108 668 586
Région Languedoc-Roussillon	12 257 115	175 162	1,43%	0	103 880		0	12 536 157	205 925	12 742 082
Région Limousin	3 703 488	52 926	1,43%	17 657	0		0	3 774 071	55 335	3 829 406
Région Lorraine	26 545 929	379 359	1,43%	6 572	0		0	26 932 050	417 390	27 349 440
Région Midi-Pyrénées	13 718 537	196 047	1,43%	31 620	106 280		0	14 052 484	1 148 885	15 201 369
Région Nord-Pas de Calais	30 460 920	435 308	1,43%	90 354	0		0	30 986 582	1 105 162	32 091 744
Région Pays-de-Loire	21 332 582	306 058	1,43%	153 101	130 000	84 029	0	22 005 769	708 704	22 714 473
Région Picardie	9 637 395	137 725	1,43%	28 657	0		0	9 803 777	275 197	10 078 974
Région Poitou-Charentes	10 908 965	155 896	1,43%	0	0		0	11 064 861	540 287	11 605 148
Région Provence-Alpes-Côte d'Azur	36 473 242	521 228	1,43%	170 629	0		0	37 165 099	3 001 239	40 166 338
Région Rhône-Alpes	39 927 235	570 588	1,43%	127 745	0		0	40 625 568	1 389 016	42 014 584
DOM-TOM	3 579 240	51 150	1,43%	0	0		0	3 630 391	128 112	3 758 503
Total	427 488 271	6 133 017	1,43%	1 084 012	615 070	1 687 290	0	437 007 660	15 943 668	452 951 328

- Annexe IV - Page 7 -

Tableau n°6 : financement Etat par DGF / Crédits disponibles (€)

Année	LFI+LR+DA	Reports	TOTAL	
			disponible (f)	
2000	390 795 433	639 330	391 434 763	
2001	403 151 426	5 059	403 156 485	
2002	417 557 858	55 745	417 613 603	
2003	442 885 989	249 837	443 135 826	
2004	451 310 000	1 641 953	452 951 953	

Tableau n°7 : évolution des bases budgétaire (€)

Années	Bases (a)	Montant actualisation salariale + mesures spécifiques (b)	Taux actualisation (b/a)	CR notifiés (a+b)	Mesures nouvelles sur 12 mois (c)	Crédits reconductibles (d)	Total base (hors CNR) e= (a+b+c+d)
2000	377 546 640	4 757 087	1,26	382 270 990	6 402 859	1 009 930	389 683 779
2001	388 662 371	5 026 921	1,29	393 689 292	6 250 410	1 468 998	401 408 700
2002	401 408 674	7 881 536	1,96	409 290 210	6 402 859	1 531 350	417 224 419
2003	417 224 412	3 863 854	0,93	421 088 266	6 400 000	0	427 488 266
2004	427 488 271	7 217 029	1,68	434 705 300	0	2 302 360	437 007 660

Tableau n°8 : détail des crédits notifiés aux régions (€)

_	édits tifiés	Montant actualisation salariale (a)	RTT FPH (b)	CCN (SOP+ 51) (c)	Mesures nouvelles sur 9 mois (d)		Attribution crédits non reconducti bles (f)	Crédits "sans emploi" récupérés (g)	Total moyens nouveaux notifiés (a+b+c+d+e+f+g)
	2000	4 757 087			4 802 144	1 009 930	3 641 645	-289 946	13 920 860
	2001	5 026 921			4 745 807	1 468 998	3 868 424	-214 191	14 895 959
	2002	5 920 785	543 095	1 417 656	4 802 144	1 531 350	2 685 823		16 900 853
	2003	2 524 208	1 339 647		4 800 000	0	17 247 543		25 911 398
	2004	6 133 017		1 084 012	0	2 302 360	15 943 668		25 463 057
	Total	24 362 018	1 882 742	2 501 668	19 150 095	6 312 638	43 387 103	-504 137	97 092 127

100%-9% 80% 639 67 ☐ Crédits non reconductibles 60% ☐ Autres crédits reconductibles ■ Mesures nouvelles 40% mesures salariales 20% 289 0% 2000 2001 2002 2003 2004

Tableau n°9 : structure des crédits notifiés aux régions

Tableau n°10 : impact des créations de places sur l'évolution de la base budgétaire des régions (€)

Régions	Financement des créations de places (année pleine)	Majoration induite en base 2005/base 2000
ALSACE	883 279	9,94%
AQUITAINE	1 271 848	9,54%
AUVERGNE	638 867	14,03%
BASSE NORMANDIE	905 706	14,54%
BOURGOGNE	601 574	5,66%
BRETAGNE	1 171 245	8,55%
CENTRE	925 715	8,09%
CHAMPAGNE ARDENNES	586 866	7,72%
CORSE	447 209	47,28%
FRANCHE COMTE	719 787	14,52%
HAUTE NORMANDIE	620 539	3,46%
ILE DE France	3 839 256	4,17%
LANGUEDOC ROUSSILLON	1 426 986	13,90%
LIMOUSIN	393 861	12,35%
LORRAINE	653 778	2,67%
MIDI PYRENEES	1 205 126	10,22%
NORD PAS DE CALAIS	1 688 012	6,20%
PAYS DE LOIRE	1 076 282	5,62%
PICARDIE	895 971	10,79%
POITOU CHARENTE	678 993	7,02%
PROVENCE ACA	1 579 879	4,77%
RHONE ALPES	1 727 342	4,77%
DOM	1 519 002	86,41%
Total	25 457 123	6,74%

Tableau n°11 : DGF à la place (hébergement seul) (€)

Régions	DGF (base 2004)	Places CHRS places d'hébergement seules	DGF à la place (sur base 2004)	Ecart à la moyenne
ALSACE	10 238 612	679	15 079	4,97%
AQUITAINE	15 393 032	949	16 220	12,91%
AUVERGNE	5 426 002	384	14 130	-1,64%
BASSE NORMANDIE	7 499 377	404	18 563	29,22%
BOURGOGNE	11 778 389	933	12 624	-12,12%
BRETAGNE	15 661 129	1024	15 294	6,46%
CENTRE	13 084 382	917	14 269	-0,67%
CHAMPAGNE ARDENNES	9 198 854	739	12 448	-13,35%
CORSE	1 449 667	95	15 260	6,22%
FRANCHE COMTE	5 994 135	461	13 002	-9,49%
HAUTE NORMANDIE	19 465 974	1318	14 769	2,81%
ILE DE France	103 754 070	7035	14 748	2,66%
LANGUEDOC ROUSSILLON	12 257 115	779	15 734	9,53%
LIMOUSIN	3 703 488	186	19 911	38,60%
LORRAINE	26 545 929	1925	13 790	-4,01%
MIDI PYRENEES	13 718 537	925	14 831	3,24%
NORD PAS DE CALAIS	30 460 920	2126	14 328	-0,26%
PAYS DE LOIRE	21 332 582	1271	16 784	16,84%
PICARDIE	9 637 395	839	11 487	-20,04%
POITOU CHARENTE	10 908 965	787	13 861	-3,51%
PROVENCE ACA	36 473 242	2955	12 343	-14,08%
RHONE ALPES	39 927 235	2816	14 179	-1,30%
DOM	3 579 240	211	16 963	18,08%
Total	427 488 271	29758	14 365	

<u>Tableau n°12 : variation de la part de chaque région dans le financement national</u>

Régions	Structure sur base 2000	Structure sur base 2005	Variation de la part de la région dans la DGF nationale	Ecart à la moyenne de la DGF versée par place d'hébergement (valeur 2004)
ALSACE	2,35%	2,38%	0,02%	4,97%
AQUITAINE	3,53%	3,67%	0,14%	12,91%
AUVERGNE	1,21%	1,26%	0,05%	-1,64%
BASSE NORMANDIE	1,65%	1,75%	0,10%	29,22%
BOURGOGNE	2,81%	2,74%	-0,07%	-12,12%
BRETAGNE	3,63%	3,64%	0,01%	6,46%
CENTRE	3,03%	3,04%	0,01%	-0,67%
CHAMPAGNE ARDENNES	2,01%	2,14%	0,13%	-13,35%
CORSE	0,25%	0,34%	0,09%	6,22%
FRANCHE COMTE	1,31%	1,42%	0,11%	-9,49%
HAUTE NORMANDIE	4,75%	4,52%	-0,22%	2,81%
ILE DE France	24,40%	24,46%	0,06%	2,66%
LANGUEDOC ROUSSILLON	2,72%	2,87%	0,15%	9,53%
LIMOUSIN	0,84%	0,86%	0,02%	38,60%
LORRAINE	6,50%	6,16%	-0,33%	-4,01%
MIDI PYRENEES	3,12%	3,22%	0,09%	3,24%
NORD PAS DE CALAIS	7,21%	7,09%	-0,12%	-0,26%
PAYS DE LOIRE	5,07%	5,04%	-0,04%	16,84%
PICARDIE	2,20%	2,24%	0,04%	-20,04%
POITOU CHARENTE	2,56%	2,53%	-0,03%	-3,51%
PROVENCE ACA	8,78%	8,50%	-0,27%	-14,08%
RHONE ALPES	9,58%	9,30%		-1,30%
DOM	0,47%	0,83%	0,37%	18,08%

ANNEXE V ANALYSE DES CONTENTIEUX

SOMMAIRE

1.	INTROI	DUCTION: IMPORTANCE ET ENJEUX DES CONTENTIEUX	1
2.	L'EXAN	MEN DES CONTENTIEUX FINIS OU EN COURS	5
	2.1. LES	POSITIONS CENTRÉES SUR LA SEULE LOGIQUE DE CRÉDITS LIMITATIFS ET	
	L'OBLIGATI	ON CORRESPONDANTE DES CENTRES D'AJUSTER D'EUX-MÊMES LEURS DÉPENSES :	
	2.1.1.	L'invocation par l'administration de l'article L 314-5, 1 ^{ier} alinéa sur le caractèr	e
	U	de l'enveloppe	5
	2.1.2.	Le cas particulier d'une insuffisance de crédits assumée, sans contestation des	LIMITATIFS ET EMES LEURS DÉPENSES 5 alinéa sur le caractère
		RGUMENT DU CARACTÈRE « GLOBALEMENT » INJUSTIFIÉ OU EXCESSIF DU BUDGE	
	2.2.1.	Cas 1 : le caractère injustifié ou excessif n'est pas retenu par le juge quand il es	
		pour la globalité du budget au regard des dotations disponibles	/
	2.2.2.	Cas 2 : l'argument de la comparaison avec le coût moyen à la place n'est pas	7
		retenu actuellement par le juge	
		RÉDUCTIONS PORTANT SUR CERTAINS POSTES	
	2.3.1. 2.3.2.	Les dépenses de personnel	
	2.3.2. 2.3.3.	Les dépenses de gestion courante	
	2.3.3. 2.3.4.	Les postes du groupe 3 (investissement, etc.)	
		L'évaluation des recettes	
	2.4. LES 2.4.1.		
	2.4.1. 2.4.2.	Sur les arguments invoqués	
	2.4.2. 2.4.3.	Les tribunaux se prononcent sur la base des budgets arrêtés par le Préfet et	L
		par les centres	2
		•	
3.	LES PEI	RSPECTIVES OUVERTES PAR LE DÉCRET DU 22 OCTOBRE 2003 1	2
	3.1. L'ES	SPRIT DU DÉCRET1	2
	3.1.1.	Le choix d'une enveloppe opposable centre par centre n'a pas été retenu 1	2
	3.1.2.	Mais la notion de contrainte budgétaire est renforcée	2
	3.1.3.	L'approbation des dépenses et recettes par groupes fonctionnels et non plus par	
	postes bu	dgétaires (art. 33) est introduite1.	3
	3.1.4.	Mais la contestation de la dépense par l'administration continue à devoir être	
	-	ooste par poste1.	3
	3.1.5.	Pour ce faire, la mise en place d'une batterie d'indicateurs comparatifs doit	
	-	e de mieux apprécier le caractère excessif de certaines dépenses	3
	3.1.6.	Le décret renverse enfin en partie, mais en partie seulement, la charge de la	
	preuve	Erreur! Signet non défini.	
	<i>3.1.7</i> .	Enfin, le décret prévoit que la résorption des écarts entre la situation des centres	
		yennes des indicateurs peut être étalée dans le temps1-	
	3.2. LES	CONDITIONS RÉELLES DU RÉÉQUILIBRAGE	4
	3.2.1.	La combinaison des textes existants et de la jurisprudence des tribunaux montre	
		rté du décret d'octobre 2003 dépend largement de la mise en place et de la	
	v	les indicateurs1-	
	3.2.2.	$Au\text{-}del\`{a},\ la\ gestion\ des\ contentieux\ par\ l'administration\ devra\ faire\ l'objet\ d'un$	
	véritable	suivi et pilotage à tous les niveaux, comme rappelé au 1.4.2 1.	5
4	CONCL	USION PARTIELLE 1/	_

ANNEXE V ANALYSE DES CONTENTIEUX

1. INTRODUCTION: IMPORTANCE ET ENJEUX DES CONTENTIEUX

Lorsque le gestionnaire d'un CHRS est en désaccord avec le budget arrêté par le Préfet et notamment avec la dotation globale correspondante, il peut le contester devant le juge du tarif, qui est le tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale¹ (TITSS). Ce dernier peut fixer un nouveau budget, dont l'Etat doit alors assurer l'exécution et le financement. En cas d'appel, c'est la Cour nationale de tarification sanitaire et sociale² qui est saisie, dans des conditions non suspensives, le recours en cassation étant porté devant le Conseil d'Etat.

En cas de contestation du budget arrêté, la pratique du recours devant le tribunal est très variable d'un département à l'autre, notamment en fonction de la nature des relations entre les gestionnaires et les DDASS. Les recours portent à la fois sur le budget global et la dotation allouée et, à l'appui, sur certains postes récurrents de dépenses.

Tableau 1 - Coût, selon la DGAS, des contentieux pour l'Etat financés à partir de crédits non reconductibles (€)

Année	2000	2001	2002	2003	2004
Montant	1 407 775	2 108 968	2 504 323	6 482 055 (1)	15 359 319 (2)

⁽¹⁾ Contentieux perdus sur les budgets approuvés en 2001 et 2002 et financés par un décret d'avance de 6,5 M $\!\!\!\in$

Sur la période 2002-2004, les contentieux ont concerné 53 départements au moins une fois, pour un total de 398 recours déposés. Parmi ces départements, il y a eu plus de 10 contentieux déposés sur cette période dans 13 d'entre eux (262, soit 66% du total)³.

La très grande majorité de ces contentieux a été perdue, en tout ou partie, par les DDASS.

Cette situation s'explique par le caractère déséquilibré de la charge de la preuve au détriment de l'Etat et parce que, in fine, les contentieux permettaient aux DDASS d'obtenir des crédits supplémentaires. Ces différents éléments ont également justifié que peu de recours aient été tentés par les préfets.

En effet, jusqu'au décret n°2003-1010 du 22 octobre 2003 relatif à la gestion budgétaire, comptable et financière et aux modalités de financement et de tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux⁴, il revenait dans les faits au Préfet de justifier du caractère manifestement excessif ou injustifié du projet de budget du centre (cf. partie 2).

⁽²⁾ Dont 2,5 M€au titre du reliquat des contentieux perdus en 2003 (sur les budgets 2001, 2002 et quelques budgets 2003), 12,87 M€estimés de contentieux pouvant être perdus par l'Etat en 2004.

¹ Il en existe cinq: Bordeaux, Lyon, Nancy, Nantes et Paris.

² Elle est présidée par le président de la section sociale du Conseil d'Etat.

³ Cf. tableaux ci-après.

⁴ Qui fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat à ce jour, à l'initiative de l'UNIFED, étant précisé que le projet de décret avait été soumis au CE pour avis.

Le décret précité (partie 3) vise à rééquilibrer la charge de la preuve, notamment à partir d'une globalisation des budgets en trois grandes catégories et de la mise en place d'indicateurs permettant de mieux apprécier la pertinence du niveau des dépenses. Son impact ne peut être encore totalement évalué, faute de jurisprudence, les indicateurs n'étant au surplus pas encore totalement finalisés et mis en oeuvre.

Tableau 1 - Recours contentieux déposés au TITSS de Nancy sur la période 2002-2004

Régions	Départements	2002	2003	2004	2002-2004
4.1	Bas-Rhin	1	4	6	11
Alsace	Haut-Rhin	3	2	5	10
	Total	4	6	11	21
	Côte d'Or	4	2	6	12
_	Nièvre	4	2	3	9
Bourgogne	Saône-et-Loire		2		2
	Yonne				
	Total	8	6	9	23
	Ardennes	1			1
	Aube				
Champagne-Ardenne	Marne		3	2	5
	Haute-Marne		2		2
	Total	1	5	2	8
	Doubs		2	1	3
	Jura				
Franche-Comté	Haute-Saône	1			1
	Territoire de				
	Belfort		_		
	Total	1	2	1	4
	Meurthe-et- Moselle	2	4	4	10
	Meuse				10
Lorraine	Moselle				
	Vosges				
	Total	2	4	4	10
	Nord	9	15		28
Nord - Pas-de-Calais	Pas-de-Calais		8	2	10
	Total	9	23	6	38
	Aisne				30
Picardie	Oise		3	4	7
i icui uic	Somme		_		(
	Total		3	4	7
TOTAL GEN		23	42	29	94

Tableau 2 - Recours contentieux déposés au TITSS de Paris sur la période 2002-2004

Régions	Départements	2002	2003	2004	2002-2004
	Paris			1	1
Ile-de-France	Seine-et-marne Yvelines	1	3	3	7
He-de-France	Essonne Hauts-de-Seine		4		4
	Seine-Saint-Denis			1	1
	Val-de-marne		9	3	12
	Val-d'Oise				
	Total	1	16	8	25

Tableau 3 - Recours contentieux déposés au TITSS de Nantes sur la période 2002-2004

Régions	Départements	2002	2003	2004	2002-2004
	Loire-Atlantique	3	8	5	16
	Maine-et-Loire	1	3	1	5
Pays-de-Loire	Mayenne	3	2	1	6
	Sarthe	1	1	2	4
	Vendée				
	Total	8	14	9	31
	Côtes d'Armor	2	2	1	5
Durata ann a	Finistère				0
Bretagne	Ille-et-Vilaine	1	1	5	7
	Morbihan				
	Total	3	3	6	12
	Cher		2		2
	Eure et Loire				
Contro	Indre			1	1
Centre	Indre et Loire				
	Loir et Cher				
	Loiret				
	Total	0	2	1	3
	Calvados	6	3	1	10
Basse-Normandie	Orne				
	Manche		1	1	2
	Total	6	4	2	12
	Evreux				
Haute-Normandie	Seine- Maritime	3	5	14	22
	Total	3	5	14	22
TOTAL G	ENERAL	20	28	32	80

Tableau 4 - Recours contentieux déposés au TITSS de Lyon sur la période 2002-2004

Régions	Départements	2002	2003	2004	2002-2004
Auvorano	Allier	2	2	1	5
Auvergne	Haute-Loire	1	1		2
	Total	3	3	1	7
	Bouches-du-Rhône	14	19	15	48
Paca	Alpes-maritimes		2	2	4
	Var	2	7	3	12
	Total	16	28	20	64
	Ain	1	1	1	3
	Isère	1	1	1	3
Rhône-Alpes	Rhône	3	3	5	11
	Ardèche			1	1
	Drôme			1	1
	Total	5	5	9	19
TOT	AL GENERAL	24	36	30	90

Tableau 5 - Recours contentieux déposés au TITSS de Bordeaux sur la période 2002-2004

Régions	Départements	2002	2003	2004	2002-2004
Aquitaine	Dordogne		1		1
	Gironde	6	11	11	28
	Landes				
	Lot-et-Garonne				
	Pyrénées-Atlantiques	8	5	1	14
	Total	14	17	12	43
Midi-Pyrénées	Ariège		1		1
	Aveyron				
	Haute-Garonne	18	9	8	35
	Gers				
	Lot	1	1	1	3
	Hautes-Pyrénées				
	Tarn				
	Tarne-et-Garonne				
	Total	19	11	9	39
Languedoc-	Aude				
	Gard		2	1	3
	Hérault	3			3
	Lozère				
	Pyrénées-Orientales		1	1	2
	Total	3	3	2	8
Limousin	Corrèze	2	1		3
	Creuse				
	Haute-vienne		1	1	2
	Total	2	2	1	5
Poitou-	Charente	1			1
Charentes	Charente-Maritime		13		13
	Deux-Sèvres				
	Vienne				
	Total			0	14
TOT	AL GENERAL	39	46	24	109

Les questions de fond posées par les contentieux peuvent se résumer ainsi :

- les dotations doivent-elles couvrir les dépenses effectives ou ces dernières doiventelles être calibrées pour tenir dans une enveloppe limitative ?
- L'administration doit-elle examiner (et non seulement fixer) une enveloppe globale puis laisser les gestionnaires procéder au mieux aux arbitrages internes (logique de responsabilisation sous contrainte, mais ne permettant guère de contester poste par poste les dépassements des centres) ou doit-elle approuver poste par poste les enveloppes qu'elle estime nécessaires (au risque d'être accusée de s'immiscer dans la gestion mais aussi de partir des dépenses existantes et non de ce qu'elles seraient dans le cadre d'une autre gestion, plus optimale).
- Les contentieux ne sont-ils pas devenus, pour les CHRS mais aussi pour la tutelle, le moyen de passer d'une enveloppe limitative à une enveloppe évaluative, et ainsi de contourner les contraintes budgétaires ?

2. L'EXAMEN DES CONTENTIEUX FINIS OU EN COURS⁵

A partir de l'échantillon étudié, et au-delà des jugements gagnés par les Préfets sur des arguments de forme, les réductions de budgets et donc de DGF effectuées par l'autorité de tarification, par rapport aux demandes, sont motivées de trois manières différentes devant les tribunaux :

- invocation par les DDASS du caractère limitatif du budget départemental obligeant selon elles les centres à adapter leurs demandes aux crédits disponibles ;
- invocation du caractère globalement excessif des dépenses ;
- contestation du niveau du budget reposant sur la remise en cause argumentée de certains postes précisément définis de dépenses.

Même si leur finalité est la même, la première méthode s'appuie sur la notion de plafonnement budgétaire (critère de la ressource insuffisante) alors que les deux autres invoquent plutôt le caractère injustifié ou non indispensable de la dépense (critère de la dépense excessive).

2.1. Les positions centrées sur la seule logique de crédits limitatifs et l'obligation correspondante des centres d'ajuster d'eux-mêmes leurs dépenses

2.1.1. L'invocation par l'administration de l'article L 314-5, 1^{ier} alinéa sur le caractère limitatif de l'enveloppe

Dans cette approche, l'administration se garde de reconnaître que les crédits qu'elle ne peut financer sont justifiés, en affirmant « le caractère opposable aux centres de l'enveloppe départementale » : pour cela, il est fait recours à l'alinéa précité selon lequel « le représentant de l'Etat dans le département peut modifier le montant global des recettes et dépenses prévisionnelles (...), compte tenu du montant des dotations régionales ou départementales».

⁵ Commentaires sur la base de contentieux examinés du ressort des tribunaux de Nantes, Lyon et Nancy et relatifs à des centres situés dans des départements visités par la mission. Faute de données nationales, les appréciations qui suivent ne peuvent résumer la totalité de la problématique des contentieux.

Fondamentalement, l'administration considère ainsi qu'il est du devoir des centres d'ajuster leurs dépenses aux dotations de l'Etat, par tous les moyens à leur disposition. Cette approche constitue à certains égards une tentative d'inversion de la charge de la preuve, car il revient alors aux gestionnaires d'apporter « la preuve du caractère incompressible des dépenses ».

L'argument de la contrainte budgétaire globale n'est pas retenu par les tribunaux⁶. Le juge attend en effet du Préfet qu'il démontre que les montants demandés par chaque centre allant au contentieux conduiraient automatiquement à une impossibilité de respecter la dotation départementale : lorsque le préfet se « borne à invoquer la nécessité de pratiquer des abattements en application de l'art. L 314-5 du code de l'action sociale compte tenu du montant des dotations régionales et départementales limitatives, mais qu'il ne démontre pas, ni même allègue, que les montants demandés auraient conduit à une méconnaissance de la limite fixée par la dotation départementale, compte tenu des autres sujétions résultant des besoins des autres établissements du département⁷ », le juge ne retient pas l'argumentation car « il ne justifie pas légalement sa décision par rapport aux demandes exprimées par l'établissement ». En d'autres termes, le Préfet est invité à apprécier la contrainte de l'enveloppe limitative au regard du budget de chaque centre mais non de ses contraintes de financement de l'ensemble des centres. Or, il est difficilement démontrable que des dépassements budgétaires sur un centre par rapport aux estimations de l'administration conduit automatiquement à un nonrespect du plafond départemental, indépendamment de la politique suivie sur les autres centres...

En l'absence d'une norme incontestable applicable à chaque centre du type « prix de journée », une telle démonstration est donc en réalité extrêmement difficile à apporter.

2.1.2. Le cas particulier d'une insuffisance de crédits assumée, sans contestation des dépenses

Une des attitudes des DDASS, lors des discussions sur les budgets des centres, est certes de contester certaines dépenses mais de reconnaître la pertinence d'autres, tout en refusant de les financer, en invoquant uniquement un manque de crédits.

Cette approche, qui se veut « honnête » et transparente au regard des gestionnaires des centres, a pour principal objectif de réduire à l'amiable les contentieux : le centre est ainsi incité à renoncer de lui-même à une partie de ses demandes, ce qui dégonfle l'ampleur d'un éventuel contentieux budgétaire, en échange de la reconnaissance de la légitimité des autres. Dans ce cas, un abondement des crédits en cours d'année permet souvent d'éviter un contentieux. En revanche, en cas de recours, cette approche aboutit à la condamnation automatique de l'administration sur la partie des dépenses reconnues mais non financées. Ainsi, lorsqu'une demande de recrutement est jugée fondée dans son principe par la DDASS mais qu'elle s'y oppose du seul fait de contraintes budgétaires, le juge peut rétablir les crédits demandés⁸, alors même qu'il n'existe aucune base légale.

Cette approche présente ainsi l'inconvénient principal qu'en cas de contentieux, et sur la base des textes actuels, l'administration se met en position de faiblesse pour réfuter les demandes des associations. Tant dans la méthode que dans ses résultats, cela revient de fait à transformer des crédits limitatifs en crédits évaluatifs.

⁶ Cf. association Saint-Benoît Labre, Rennes, année 2000, association Le Prado, Nevers, dotation 2000.

⁷ CHRS AFOR etc., Marseille, dotation 2002

⁸ CHRS La Martine, Marseille, dotation 2003, concernant 0,19 ETP de psychologue : « considérant que le préfet ne conteste pas le besoin exprimé par l'association (de la création du poste), se bornant à invoquer un contexte budgétaire problématique pour refuser par principe toute création d'emploi, il y a lieu de rétablir les crédits demandés ».

Au total, et en l'état actuel de la réglementation et de la jurisprudence, le caractère limitatif des dotations départementales n'est pas un élément suffisant pour contraindre les gestionnaires de centres à réduire leurs budgets. Le raisonnement selon lequel l'article L 314-5 précité « permet d'opérer des abattements du seul fait d'enveloppes limitatives et donc opposables » n'est pas retenu par le juge.

D'autant plus que des crédits non reconductibles viennent fréquemment abonder les budgets initiaux, qu'il y ait ou non contentieux, ce qui affaiblit la notion de caractère limitatif des dotations départementales ...

2.2. L'argument du caractère « globalement » injustifié ou excessif du budget sollicité

Cet argument, qui s'appuie sur le second alinéa de l'article L 314-5 du code de l'action sociale et de familles⁹, a été utilisé par l'administration sous deux angles - au regard de ses dotations disponibles ou des dépenses globales constatées dans d'autres centres - également repoussés par les juges :

2.2.1. Cas 1 : le caractère injustifié ou excessif n'est pas retenu par le juge quand il est invoqué pour la globalité du budget au regard des dotations disponibles

La lecture des mémoires et des jugements montre une différence d'approche entre certaines administrations et le juge sur ce point : ce dernier ne considère pas que ce critère du caractère injustifié ou excessif puisse être apprécié globalement sur l'ensemble du budget.

Le juge précise en effet que cette motivation doit être précise et non globale : «considérant que si (les dispositions applicables) donnent au préfet le pouvoir de réduire les prévisions de dépenses, il lui revient de motiver <u>chacune</u> des réductions opérées en justifiant le caractère abusif ou excessif des dépenses <u>sur lesquelles</u> portent les abattements, que la référence au caractère limitatif de l'enveloppe départementale ne saurait être <u>ni générale ni abstraite</u> et qu'elle ne peut faire obstacle à l'obligation de motivation qu'à la condition que l'autorité de tarification <u>démontre en quoi les propositions présentées par l'établissement sont incompatibles</u> avec le montant de l'enveloppe départementale ¹⁰ ».

2.2.2. Cas 2 : l'argument de la comparaison avec le coût moyen à la place n'est pas non plus retenu actuellement par le juge

Lorsque cela est possible, pour justifier le caractère excessif des demandes, le Préfet s'appuie sur un « coût moyen à la place » supérieur à la moyenne départementale ou nationale et même parfois situé dans le haut de la fourchette.

Sur le fond, les gestionnaires se refusent, eux, à entrer dans cette logique, considérant, d'une part, que chaque centre a sa spécificité, son histoire et doit être jugé en tant que tel et, d'autre part, que les dotations doivent être mises uniquement en relation avec les dépenses réelles de chaque établissement.

⁹ « le représentant de l'Etat peut également supprimer ou diminuer les prévisions de dépenses qu'il estime injustifiées ou excessives compte tenu, d'une part, des conditions de satisfaction des besoins de la population (...), d'autre part de l'évolution de l'activité et des coûts des établissements et services, appréciés par rapport au fonctionnement des autres équipements comparables dans le département ou la région ».

¹⁰ CHRS Le Prado, Nevers, dotation 1999; CHRS La Chaumière, tribunal de Lyon, dotation 2003.

- Annexe V - Page 8 -

Plus secondairement, ils contestent le caractère représentatif des moyennes prises en compte par le Préfet, soit qu'elles soient trop grossières et donc non adaptées au type d'établissement (la forte dispersion existante plaidant dans ce sens), soit que l'échantillon est contestable lorsqu'il est plus ciblé sur des centres du département et qu'il n'a pas fait l'objet d'une validation consensuelle sur sa capacité à représenter des établissements similaires ou rendant des prestations comparables. En d'autres termes, les centres opposent le caractère « non significatif » des référentiels à « la réalité des besoins » de chaque centre.

Au regard des contentieux examinés dans lesquels cet argument était fortement invoqué, les juges ne semblent pas vouloir non plus entrer dans cette logique :

- les juges estiment principalement que le caractère excessif du budget doit être apprécié poste par poste de dépenses et non globalement (cf. supra) ;
- à ce stade plus accessoire, ils n'ont pas les éléments pour apprécier les arguments sur la représentativité et l'opposabilité des moyennes¹¹. En effet, en l'absence d'une batterie d'indicateurs représentatifs et incontestables de la situation de chaque centre, la notion d' « équipement comparable » ne peut s'appliquer.

Dans ces conditions, les tribunaux ne se prononcent guère que sur des désaccords portant sur des postes concrets (cf. ci-après).

2.3. Des réductions portant sur certains postes

Les abattements effectués par l'autorité de tarification portent généralement sur quelques postes récurrents.

2.3.1. Les dépenses de personnel

2.3.1.1. Les recrutements

Les tribunaux distinguent les recrutements effectués avec ou sans l'autorisation de l'administration. Quand ce n'est pas le cas, ils exigent que le CHRS apporte la preuve du caractère indispensable du recrutement¹². Comme cela l'a été indiqué¹³, la reconnaissance par l'administration de l'utilité d'un recrutement, même quand il n'est pas approuvé, peut être validé par le juge. Au demeurant, dans un tel cas, un appel aurait été nécessaire, le recrutement n'ayant pas été autorisé, à une époque où il devait l'être pour pouvoir être financé. Quand les recrutements avaient déjà été reconnus, le juge rétablit les crédits¹⁴.

2.3.1.2. La valeur du point et les conventions

L'Administration « a pour usage d'accepter lors de l'examen du compte administratif les dépassements de dépenses salariales résultant d'une revalorisation de la valeur du point postérieure à la détermination de la dotation globale », mais non de prendre en compte de manière anticipée la valeur qui pourrait s'appliquer en cours d'année.

¹¹ Même dans le cas où le Préfet invoque que le coût à la place du centre est au second rang du département (cf. recours du CHRS Accueil Argos, St-Brieu, exercice 2002).

¹² Recours des CHRS Accueil Argos et Accueil femmes, St-Brieu, exercice 2002 : « l'association sollicite le recrutement de 0,25 poste d'agent d'entretien, que le préfet a refusé au motif que le ratio de personnel est suffisant : la requérante n'apporte aucun élément pour justifier cette création ; dès lors elle ne peut qu'être refusée ».

¹³ Cf. note 9

¹⁴ Cf. CHRS Le Val des eaux vives, Bretagne, année 2002 : « le tableau d'approbation des effectifs intègre (le poste dont le financement est contesté par le Préfet) ; en intégrant cette création de poste, la charge est opposable au financeur. Il y a lieu à rétablissement des crédits ».

Deux positions sont prises en compte par les tribunaux :

- quelques-uns admettent que le Préfet arrête les budgets sur la base des dernières données officiellement connues à cette date ;
- la grande majorité considère que si la valeur du point prévisionnelle retenue par l'association « relève d'une évaluation acceptable de l'évolution prévisionnelle de la valeur initiale retenue par le Préfet, alors la masse salariale peut être calculée sur cette base »¹⁵.

S'agissant des avenants aux conventions, le juge du TITSS de Nantes estime que s'ils ne sont pas agréés au 1^{er} janvier de l'année, le Préfet n'est pas tenu de l'appliquer.

2.3.2. Les dépenses de gestion courante

Les CHRS considèrent que l'évolution des coûts s'impose aux gestionnaires et aux financeurs, que l'Etat doit tenir compte de l'évolution des prix : il s'agit clairement d'une logique de la dépense, celle-ci devant être couverte dès lors qu'elle est engagée. L'idée d'une gestion fondée sur la recherche d'économies est parfois contestée : « la restructuration du centre en 2001 avait pour but la mise en place d'une organisation plus cohérente et non un objectif d'économie, contrairement à ce que soutenait le Préfet¹⁶».

Les contentieux portés par les CHRS concernent régulièrement plusieurs postes de dépenses dont les CHRS invoquent une insuffisance de dotation, généralement sur la base des dépenses passées ou d'appel d'offres réalisés. Il s'agit par exemple du prix de confection des repas, du gaz, des contrats de maintenance, etc.¹⁷

Dans leurs mémoires en réponse, les Préfets invoquent la nécessité pour le centre d'effectuer des arbitrages internes (établir des priorités d'achat), de réduire des dépenses à travers une restructuration de l'établissement, ou le niveau de dépenses atteint dans le passé...

Au vu des cas examinés, il apparaît que la contestation poste par poste par le Préfet du niveau de certaines dépenses est parfois validée par le juge, notamment lorsque le gestionnaire peut difficilement expliquer le caractère inéluctable de certaines augmentations envisagées – certains tribunaux renversant sur ce point la charge de la preuve au détriment du gestionnaire mais que cette approche à l'inconvénient de partir de dépenses réelles plus que de dépenses optimales. Il suffit en effet généralement au centre de pouvoir invoquer des factures en augmentation pour que le tribunal estime qu'elles doivent être prises en compte par la dotation 19.

¹⁵ CHRS AFOR etc., Marseille, dotation 2002, CHRS Le Val des eaux vives, Bretagne, année 2002.

¹⁶ Recours du CHRS Accueil Argos, St-Brieu, exercice 2002

¹⁷ Recours du CHRS Accueil Argos, St-Brieu, exercice 2002.

¹⁸ Recours du CHRS Accueil Argos, St-Brieu, exercice 2002 : « la requérante n'ayant pas apporté, pour le compte 61 (services extérieurs) les éléments nécessaires pour démontrer le bien fondé du montant demandé, en particulier pour les loyers, le moyen doit être écarté » ; id CHRS accueil femmes à Saint-Brieu, dotation 2002 : « le moyen doit être écarté car la requérante n'apporte aucun élément probant ».

¹⁹ CHRS accueil femmes à Saint-Brieu, dotation 2002 : « considérant que pour le compte achats le préfet a accordé le même crédit que l'année précédente, que l'association a versé au dossier des factures ..., que le crédit versé par l'Etat est manifestement sous-estimé, décide que le montant doit être rétabli ».

2.3.3. Les postes du groupe 3 (investissement, etc.)

2.3.3.1. Dépenses d'investissement

Certains contentieux ont porté sur les conditions de financement de l'investissement, notamment lorsque des excédents passés ont été repris par l'Administration. Dans un tel cas, le tribunal de Lyon a approuvé l'affectation de l'excédent n-2 à la réduction des charges d'exploitation de l'exercice n, alors que l'association gestionnaire réclamait qu'il soit utilisé à financer des travaux d'investissement (demandés par la commission locale de sécurité et reconnus par le Préfet), dès lors qu'elle n'a « pas apporté de justifications précises sur l'urgence de les réaliser et sur l'impossibilité de les effectuer au titre du budget primitif de l'année n »²⁰. Pour ce faire, le juge se fonde sur le décret du 24/03/1988 qui prévoit les deux options sans en privilégier aucune. En revanche, dans un autre cas de figure²¹, le juge peut estimer que « l'affectation de l'excédent au financement des dépenses d'investissement indispensables apparaît fondée compte tenu de l'état de vétusté imposant d'importants travaux de remise en état ».

2.3.3.2. Dotations aux amortissements

Les juges rétablissent les crédits lorsque la proposition du Préfet ne prend pas en compte des dotations relatives à des nouveaux investissements qu'il avait acceptés²².

2.3.3.3. L'ARTT

Le financement des accords RTT par des provisions est reconnu par le juge comme opposable au financeur.

Toutefois, le juge peut inverser la charge de la preuve sur la méthode de calcul, au détriment des gestionnaires²³.

2.3.4. L'évaluation des recettes

S'agissant des recettes en atténuation, le "Préfet peut valablement réduire une estimation des centres qui serait supérieure à la moyenne des deux dernières années, en l'absence de justificatifs argumentés et détaillés²⁴.

2.4. Les leçons à tirer de ces contentieux et de leur jurisprudence

2.4.1. Sur les arguments invoqués

L'argument de la contrainte budgétaire *globale* n'est jusqu'à présent guère opposable devant les tribunaux : le juge interprète le caractère excessif ou injustifié non par rapport aux dotations globales disponibles ou par rapport aux coûts constatés dans les autres centres, mais par rapport aux spécificités du centre qu'il examine, c'est-à-dire en partant de son histoire, de ses dépenses passées, de son mode de fonctionnement, de la réalité de la dépense, etc.

²⁰ AFOR, Marseille, dotation 2002.

²¹ CHRS La Martine, Marseille, dotation 2003.

²² CHRS AFOR etc., Marseille, dotation 2002.

²³ Cf. CHRS AFOR etc., Marseille, dotation 2002.

²⁴ CHRS AFOR etc., Marseille, dotation 2002.

- Annexe V - Page 11 -

Au total, en l'absence de contestation argumentée de certains postes bien déterminés de dépenses par le Préfet, le juge rétablit automatiquement le budget demandé par les gestionnaires, sans en examiner nécessairement le contenu²⁵.

Il revient donc aux autorités de tarification de démontrer *au cas d'espèce* le caractère excessif ou injustifié du montant des budgets sur lesquels ils procèdent à des abattements. Selon la nature des postes et les échanges d'arguments, la charge de la preuve peut toutefois reposer sur l'administration ou sur les gestionnaires des centres.

De ce point de vue, la **loi du 2 janvier 2002**, prévoyant notamment la prise en compte du caractère limitatif des enveloppes régionales et départementales lors de la fixation du budget des établissements, n'a pas pu fondamentalement modifier cette approche : d'une part, l'Administration raisonne « contrainte globale » quand le juge examine le budget d'un centre ; d'autre part, faute de référentiels, l'administration n'a guère les moyens de contester les divers postes de dépenses des centres allant en contentieux.

Ajoutons que la logique qui sous-tend les mémoires des DDASS - ce n'est pas parce que les demandes sont jugées excessives en tant que telles qu'elles sont d'abord rejetées par l'Administration, mais parce que les dotations reçues sont inférieures aux demandes - les **place d'emblée dans une situation défensive** car il apparaît dès lors que ce n'est pas principalement le caractère excessif des demandes qui est mis en avant, même si des habillages en ce sens viennent ensuite appuyer l'argumentation.

2.4.2. Sur l'organisation de l'Administration

Au regard de la réglementation et de la jurisprudence, la détermination par le juge du niveau du budget en cas de contentieux tient compte, dans des termes parfois variables, d'un équilibre entre une approche par la demande (assurer des recettes face à des dépenses jugées utiles) et par l'offre (tenir compte des contraintes budgétaires face à des dotations limitatives et non évaluatives).

Or, dans cette recherche du bon équilibre, l'administration est handicapée par une charge de la preuve par trop déséquilibrée, pour trois raisons principales :

- les textes applicables, avant le décret précité de 2003, prévoient de fait qu'il revient à l'administration de démontrer le caractère excessif d'une dépense proposée ;
- faute de référentiels, l'Administration ne dispose pas d'éléments de comparaisons sur lesquels s'appuyer pour éclairer le juge ;
- même dans le cadre des contraintes existantes, toutes les possibilités de renforcer l'argumentation de l'Administration ne sont pas utilisées :
 - absence totale de soutien juridique dans la rédaction des mémoires (face à des mémoires de la partie adverse bien souvent préparés par des avocats), notamment du fait de l'absence de pôle juridique au niveau de la DGAS ou du ministère :
 - non circulation de l'information permettant de s'appuyer sur les jurisprudences plus favorables, sur les quelques éléments de comparaison existants :

²⁵ Cf. association Saint-Benoît Labre, Rennes, année 2000, association Le Prado, Nevers, dotation 2000.

- absence totale de soutien ou seulement d'incitation à interjeter les décisions des TITSS en appel, etc.

Une autre grande raison du caractère apparemment déséquilibré des contentieux au détriment de l'Administration tient sans doute à une certaine complaisance de sa part, parfois, face à une procédure permettant d'obtenir des crédits complémentaires : ainsi qu'il l'a été dit, un recours d'une association est bien souvent le moyen le plus sûr pour obtenir de nouveaux crédits et desserrer la contrainte budgétaire.

2.4.3. Les tribunaux se prononcent sur la base des budgets arrêtés par le Préfet et proposés par les centres

Il doit être enfin souligné que les tribunaux se prononcent sur la base des budgets arrêtés par le Préfet et proposés par les centres. De ce fait, lorsque le budget réalisé s'est révélé inférieur au budget proposé par le centre et rétabli par le tribunal, il peut apparaître des surfinancements totalement injustifiés²⁶. Une telle situation est bien évidemment inacceptable.

3. LES PERSPECTIVES OUVERTES PAR LE DÉCRET DU 22 OCTOBRE 2003

C'est à ces déséquilibres que le décret précité à voulu apporter un certain rééquilibrage. Il est trop tôt pour en mesurer les effets, aucun jugement n'étant intervenu sur cette base. A ce stade, il sera rappelé son esprit et les conditions nécessaires à sa pleine application.

3.1. L'esprit du décret

3.1.1. Le choix d'une enveloppe opposable centre par centre n'a pas été retenu ...

- L'article 6 indique que c'est le budget de l'établissement, en charges et produits, qui détermine le ou les tarifs nécessaires pour remplir ses missions et non l'inverse ;
- l'article 15 confirme que le budget autorisé chaque année n'est pas élaboré à partir de normes ou de moyennes mais doit partir des dépenses effectives de l'année n-1 (« dans les conditions résultant du budget exécutoire de l'année précédente »).

Cette dernière disposition peut d'ailleurs freiner l'exercice de convergence autour des indicateurs de référence car il sera plus difficile de refuser à court terme des dépenses qui auraient été validées par le Préfet ou par le tribunal l'année précédente²⁷.

3.1.2. Mais la notion de contrainte budgétaire est renforcée

L'alinéa 5 de l'article 21 prévoit que les modifications envisagées dans un premier temps par l'autorité de tarification peuvent porter sur des « dépenses dont la prise en compte paraît incompatible avec les dotations limitatives... ».

²⁶ Cf. par exemple association L'Horizon, Sarthe, tribunal de Nantes, dotation 2002.

²⁷ Toutefois, elle se complète avec l'article 32 qui prévoit de fait un délai de convergence (cf. ci-après).

Une telle disposition est plus précise que la rédaction correspondante de l'article L 314-5 issu de la loi du 3 janvier 2002. Sa portée réelle est toutefois incertaine, tant la preuve d'une telle incompatibilité sera difficile à apporter, même à l'aide d'indicateurs. En effet, ce n'est pas parce qu'un centre aurait des dépenses anormalement importantes qu'elles ne pourraient être financées, en l'absence de norme opposable.

3.1.3. L'approbation des dépenses et recettes par groupes fonctionnels et non plus par postes budgétaires (art. 33) est introduite

L'objectif du décret est double :

- pour l'Administration, trouver un équilibre entre une approche globale rejetée par les juges et une approche trop fine par postes, qui la rend trop dépendante des budgets préparés par les centres;
- pour les gestionnaires, de les responsabiliser en les incitant à optimiser leur gestion.

Les articles 18 (suppression de l'approbation du tableau des effectifs) et 44 (larges possibilités de virements de crédits au sein des groupes) vont dans ce sens.

3.1.4. Mais la contestation de la dépense par l'administration continue à devoir être motivée poste par poste

Il faut souligner que cette approbation à ce niveau ne dispense pas l'administration d'examiner dans le détail la totalité des postes de dépenses et de les contester le cas échéant au cas par cas. C'est ce que prévoit explicitement l'alinéa 2 de l'article 33 : «l'autorité de tarification ne peut procéder à des abattements sur des propositions budgétaires de l'établissement que sur des points qui ont préalablement fait, de sa part, l'objet d'une proposition de modifications budgétaires, dans les conditions fixées par les articles 21 à 23 ». En définitive, cette novation ne vise qu'à faciliter l'optimisation de la gestion par les centres dans le cadre du budget alloué.

3.1.5. Pour ce faire, la mise en place d'une batterie d'indicateurs comparatifs doit permettre de mieux apprécier le caractère excessif de certaines dépenses

- Selon l'article 21, l'autorité de tarification peut proposer des modifications au projet de budget de l'établissement sur « les dépenses qui paraissent manifestement hors de proportion avec le service rendu ou avec le coût des établissements et services fournissant des prestations comparables ».
- L'article 22 précise qu'une telle assertion doit être « **motivée** » par des éléments « **objectifs** » :
 - « des coûts moyens et médians de certaines activités ou de certaines prestations des établissements et services fournissant des prestations comparables, en vue de réduire les inégalités de dotation » ;
 - ainsi que de « la valeur de certains indicateurs résultant de l'art. 29 dudit décret, rapprochés des valeurs des mêmes indicateurs dans les établissements et services fournissant des prestations comparables ».

3.1.6. Le décret renverse enfin en partie, mais en partie seulement, la charge de la preuve

L'article 23 prévoit explicitement qu'il revient aux gestionnaires des CHRS de « motiver de manière circonstanciée » leurs désaccords avec les contre-propositions de l'Administration, « en indiquant notamment les raisons qui rendent impossible le respect du niveau des recettes ou dépenses » en question.

Toutefois, cette inversion n'est que partielle car les articles 30 et 31 précisent que les valeurs moyennes et médianes sur lesquelles s'appuiera l'Administration ne peuvent être utilisées qu'à « titre indicatif » dans le cadre de la procédure contradictoire. Par ailleurs ces mêmes articles précisent qu'ils ne peuvent être invoqués que s'ils « sont réellement représentatifs de la catégorie dans laquelle se situe les centres en question » et enfin qu'il « ne peut être fait usage des indicateurs du tableau de bord qui sont manifestement inadaptés au fonctionnement particulier » du centre, ce afin de tenir compte de ses spécificités.

3.1.7. Enfin, le décret prévoit que la résorption des écarts entre la situation des centres et les moyennes des indicateurs peut être étalée dans le temps

Selon l'article 31, « l'autorité de tarification peut préciser (au centre) la nature et l'ampleur des écarts dont elle requiert la réduction et l'échéance à laquelle ce résultat doit être atteint ». Cette disposition se combine avec celles des articles 38 et 39 qui prévoient d'une part que « le budget peut être fixé selon des modalités pluriannuelles », en vue notamment « d'étager sur plusieurs années l'alignement des ressources de l'établissement sur celles des équipements comparables ».

Cette approche est au demeurant la seule réaliste dès lors que les pouvoirs publics écartent toute approche normative et souhaitent garder une gestion associative, riche de ses bénévoles et de la diversité de ses pratiques et expériences. Entre les attentes des gestionnaires et les contraintes budgétaires de l'administration, il ne peut dès lors y avoir de lecture unique mais un équilibre à trouver sous le contrôle du juge.

3.2. Les conditions réelles du rééquilibrage

3.2.1. La combinaison des textes existants et de la jurisprudence des tribunaux montre que la porté du décret d'octobre 2003 dépend largement de la mise en place et de la fiabilité des indicateurs.

Ceux-ci devront:

- ne pas être uniquement globaux (« coût moyen à la place », par exemple) mais aussi par type de dépenses : en effet, le juge continuera à trancher la question du caractère excessif d'un type de dépense et non du seul budget global ou même d'un groupe fonctionnel ;
- être réellement représentatifs, bien entendu sur un plan national et sans doute départemental : pour cela, ils devront éviter l'écueil d'être trop larges (et donc pas représentatifs des caractéristiques du centre) ou pas assez pour bien coïncider avec les principales caractéristiques de chaque centre (et dès lors ne pas être fondé sur un échantillon représentatif) ; un juste équilibre devra être trouvé entre le niveau des groupes fonctionnels et celui des principaux postes budgétaires ;

- être « partagés » entre l'administration et les organismes fédérateurs des centres, afin que leur représentativité ne puisse être contestée avec succès devant les tribunaux.
 - 3.2.2. Au-delà, la gestion des contentieux par l'administration devra faire l'objet d'un véritable suivi et pilotage à tous les niveaux, comme rappelé au 1.4.2.

Cela passe par un renforcement qualitatif et quantitatif des moyens humains consacrés à cette fonction juridique.

4. CONCLUSION PARTIELLE

La mission partage globalement l'avis du ministère de la santé et des affaires sociales selon lequel le décret « au lieu d'établir un déséquilibre (au détriment des centres), au contraire rétabli l'équilibre en permettant au juge **d'apprécier l'adéquation entre les besoins avancés par une des parties et les moyens disponibles que l'autre peut allouer**²⁸ ». Il n'en reste pas moins que la contrainte du plafonnement budgétaire continuera à peser sur les CHRS de manière indirecte, faute d'être directement opposable. L'approche souple retenue par le décret est satisfaisante si les DDASS disposent d'une batterie d'indicateurs et de référentiels pertinents ainsi que du soutien logistique de l'administration centrale pour préparer les recours dans les meilleures conditions et si la jurisprudence des tribunaux confirment le rééquilibrage souhaité. Si ce ne devait pas être le cas, il devrait être envisagé une approche normative plus impérative, sous une forme réglementaire ou législative.

²⁸ Mémoire en réponse à l'UNIFED, sur l'article 63.

ANNEXE VI ANALYSE DES INDICATEURS CONCERNANT LES CHRS

SOMMAIRE

1. DE	S CHANTIERS MULTIPLES	1
	LES INDICATEURS BUDGÉTAIRES RETENUS DANS L'ARRÊTÉ DU 5 NOVEMBRE 2004 LES INDICATEURS ENVISAGÉS DANS LE CADRE DE LA LOLF	
	LES OUTILS D'ÉVALUATION DE LA QUALITÉ DES PRISES EN CHARGE	
	NÉCESSITÉ D'UN SYSTÈME D'INFORMATION GLOBAL ET D'UN	
PILOTA	AGE UNIFIÉ DE CES RÉFORMES	4

ANNEXE VI

ANALYSE DES INDICATEURS CONCERNANT LES CHRS

1. DES CHANTIERS MULTIPLES

De multiples chantiers d'indicateurs étaient en cours de définition à la DGAS au moment de l'enquête de la mission :

- indicateurs budgétaires pris en application du décret budgétaire et comptable du 22 octobre 2003 (arrêté du 5 novembre 2004) ;
- indicateurs proposés pour l'évaluation de l'action 2¹ du programme «politiques en faveur de l'insertion sociale» ;
- indicateurs d'évaluation de la qualité de la prise en charge des personnes accueillies dans les CHRS, en application de la loi rénovant l'action sociale et médico-sociale.

A ces chantiers s'ajoutent les dispositifs éventuels d'indicateurs mis en place dans les DDASS et les DRASS pour guider l'allocation de leurs moyens budgétaires, ou ceux mis en place dans le cadre de contrats d'objectifs et de moyens avec les établissements.

Par ailleurs, les tableaux de bord annuels des CHRS dont la DGAS assure la synthèse comporte un certain nombre de ratios (ratios financiers, ratios physiques) par type de CHRS qui constituent en eux-mêmes un système d'indicateurs assez complet. ²

Au total, on assiste à une certaine **sédimentation des différents dispositifs d'indicateurs**, le risque étant qu'ils s'empilent davantage qu'ils ne s'emboîtent.

1.1. Les indicateurs budgétaires retenus dans l'arrêté du 5 novembre 2004

Dix indicateurs sont prévus pour éclairer les niveaux de coûts moyens et médians unitaires des établissements, dont la convergence doit désormais être recherchée par les DDASS sous réserve qu'ils dispensent des prestations comparables.

¹ Actions en faveur des personnes les plus vulnérables

² À l'exception des résultats obtenus en matière d'insertion

Numéro	Intitulé	Type d'indicateurs
1	Répartition des populations par classe	
2	d'âge	Publics accueillis
2 bis	Répartition des populations par sexe Répartition des populations par	rublics accuellis
2 018	Répartition des populations par situation familiale	
3	Durée moyenne de prise en charge	Activité
4	Taux d'occupation	Activite
5	Indicateur de qualification	
6	Indicateur de vieillesse technicité	
7	Coût de structure	Coût
8	Indicateur relatif à la fonction	Cout
	d'encadrement	
9	Indicateur relatif à l'immobilier	

Ces dix indicateurs se répartissent de la façon suivante :

- trois indicateurs relatifs aux publics accueillis;
- deux indicateurs d'activité;
- cinq indicateurs de coût des moyens mis en œuvre par les établissements dont trois relatifs aux coûts de personnels ;

Par ailleurs **trois types de CHRS** sont retenus : hébergement de nuit, d'urgence , hébergement et réinsertion ou mixte.

Sans entrer dans le détail de l'analyse que ces choix peuvent inspirer, on peut se borner à remarquer les éléments suivants :

- les indicateurs retenus ne sont pas les plus pertinents: les indicateurs relatifs au personnel ne permettront pas d'éclairer les DDASS ni de comparer les établissements entre eux: le taux d'encadrement global, défini comme le nombre de personnes employées rapporté au nombre de places, n'est en effet pas retenu; l'indicateur relatif « à la fonction d'encadrement » se borne en effet à rapporter le personnel affecté aux fonctions d'encadrement ou administratives au nombre de places, ce qui est insuffisant pour appréhender l'ensemble des personnels employés par la structure; de même, les indicateurs relatifs à la vieillesse technicité ou à la qualification des personnels sont de second ordre par rapport au taux d'encadrement ou encore à la convention collective appliquée par la structure;
- le mode de calcul des indicateurs est complexe et risque d'être délicat. Par exemple, l'indicateur de vieillesse technicité est instable dans ces établissements compte tenu de deux facteurs : d'une part les effectifs des établissements sont faibles et il n'est pas possible d'en déduire un GVT normé, par définition global ; d'autre part, les taux de vacances et de rotation des personnels sont trop importants pour qu'il soit possible d'en tirer des conclusions ; les investigations de la mission dans les DDASS des Côtes d'Armor et des Hauts de Seine ont monté la difficulté de calculer un GVT dans les CHRS :
- le coût moyen à la place n'est pas retenu parmi les indicateurs; seuls deux indicateurs permettront d'appréhender les coûts, le coût de structure et le coût relatif à l'immobilier; or ces dépenses sont mineures pour les établissements et diffèrent largement de l'un à l'autre compte tenu des modes d'organisation;
- le fait que le coût moyen à la place ne soit pas retenu ne constitue pas en soi un problème ; ces indicateurs ont en effet vocation à être appréciés en fonction des

notions de coût moyen et médian qu'ils ont vocation à éclairer et qui pourront être calculé par ailleurs. Pour autant, les investigations de la mission ont montré que le calcul du coût à la place était délicat pour deux raisons : d'une part l'existence de places d'atelier n'était souvent pas prise en compte dans les calculs de coût moyens à la place, d'autre part les modes de calcul des coûts moyens des CHRS sans hébergement (accueil de jour, accueil et orientation) restaient à définir, ainsi que les équivalences permettant d'effectuer les comparaisons en cas de prestations mixtes (hébergement et accueil/ orientation). Enfin, il convient de préciser clairement ce qu'on veut retenir comme coût moyen unitaire, soit un coût unitaire théorique de prestation (coût par place installée), soit un coût réel unitaire(coût par place occupée).

Par ailleurs, on peut craindre qu'avec dix indicateurs non hiérarchisés pour éclairer les données de coût moyen unitaire des établissements, **le système s'avère, en définitive, difficilement lisible**, et donc malaisé à utiliser dans une perspective de convergence³.

Enfin, comme il a déjà été signalé, il faudrait en tout état de cause veiller à ce que ces indicateurs ne se substituent pas aux tableaux de bord CHRS actuels dont le contenu informatif est plus riche.

1.2. Les indicateurs envisagés dans le cadre de la LOLF

Les principaux indicateurs envisagés intéressant les CHRS sont définis pour l'action 2 du programme « politiques en faveur de l'inclusion sociale » sont :

- des indicateurs d'impact : taux de sortie vers le logement, taux de places d'hébergement-insertion par rapport au dispositif généraliste d'hébergement
- un indicateur d'efficience : coût moyen à la place.

Les moyens de renseigner simplement les indicateurs d'impact *a priori* associés à des BOP gérés par les DDASS ne sont pas précisés, et il paraît nécessaire d'envisager des moyens simples de raccorder ces données aux tableaux de bord annuels des établissements.

Par ailleurs, l'indicateur d'efficience retenu est le coût moyen de <u>la prise en charge</u> <u>d'une personne</u>; il paraît nécessaire si ce choix est confirmé d'utiliser le même indicateur pour les calculs des coûts moyens servant de base à la démarche de convergence⁴.

Enfin, la pertinence du critère relatif au taux de places CHRS par rapport au nombre de places d'hébergement généraliste ne paraît pas évidente, et cet indicateur n'est en tout cas pas utilisé à l'heure actuelle par les DDASS pour répartir les places nouvelles.

³ les indicateurs ont à l'évidence des portées explicatives très inégales pour expliquer les différences de coût, ainsi les données relatives aux publics accueillis n'apparaissent pas déterminantes contrairement aux indicateurs relatifs aux charges de personnels.. par ailleurs on voit difficilement quelles valeurs cibles pourraient être dans une étape ultérieure assignées à la plupart de ces indicateurs pour permettre la convergence des coûts moyens

⁴ Cet indicateur qui peut par ailleurs inciter les établissements à accélérer le turn-over pour faire diminuer les coûts unitaires devrait être éclairé par des données sur la durée moyenne de séjour (ou être remplacé par un indicateur relatif au coût réel de la journée d'hébergement)

1.3. Les outils d'évaluation de la qualité des prises en charge

La mission n'ayant pas pris connaissance dans les délais impartis de l'état des réflexions de la DGAS sur ce point, elle tient à souligner que **ce chantier mériterait également d'être articulé avec les précédents** pour assurer notamment la cohérence globale des objectifs de gestion et de pilotage des CHRS : ainsi, si l'un des objectifs retenus à ce titre devait être l'élévation du niveau de compétence et de qualification des personnels des CHRS ; il est clair que la question de son articulation éventuelle avec des objectifs de réduction des coûts salariaux sera posée.

2. LA NÉCESSITÉ D'UN SYSTÈME D'INFORMATION GLOBAL ET D'UN PILOTAGE UNIFIÉ DE CES RÉFORMES

La mission insiste sur la nécessité de mettre en place **un système d'information global**, permettant l'intégration simple de données supplémentaires en vue du calcul des différents dispositifs d'indicateurs. Ce système doit être construit à partir de la base de données que constituent aujourd'hui les tableaux de bord départementaux, régionaux et nationaux des CHRS.

Il apparaît donc nécessaire d'élaborer **une nouvelle version de ces tableaux de bord** pour l'enrichir notamment de données relatives aux résultats des CHRS, et d'éviter la juxtaposition de différents systèmes d'information dont l'intégration *ex post* sera difficile à mener.

Pour assurer la convergence et la cohérence des différents chantiers en cours, il paraîtrait souhaitable que la DGAS mette en place une instance de coordination stratégique, à laquelle devraient être associés des représentants des services déconcentrés;

ANNEXE VII

LE SUIVI DES CHRS PAR LA DDASS DES BOUCHES-DU-RHONE

SOMMAIRE

1.1.1 Les ÉLÉMENTS DE CONTEXTE	1.	PILOTAGE ET SUIVI DES CHRS AU NIVEAU DÉCONCENTRÉ	. 1
BOUCHES- DU-RHÔNE		 1.1.1. Le contexte économique, démographique et social du département 1.1.2. La prépondérance des Bouches-du-Rhône en matière d'équipements sociaux d'accueil et d'hébergement	. 1 . 2 . 2
2.1. UNE CAPACITÉ IMPORTANTE ET DIVERSIFIÉE D'ACCUEIL ET D'HÉBERGEMENT 5 2.1.1. Une prépondérance de structures de taille importante, une offre restreinte d'hébergement éclaté		LES CARACTÉRISTIQUES ESSENTIELLES DU DISPOSITIF DES OUCHES- DU-RHÔNE	. 5
hébergement et réinsertion		2.1. Une capacité importante et diversifiée d'accueil et d'hébergement . 2.1.1. Une prépondérance de structures de taille importante, une offre restreinte d'hébergement éclaté	. 5
d'autres types de financements		hébergement et réinsertion	. 5
2.3.1. Des coûts à la place dans l'ensemble élevés		d'autres types de financements	. 5
3.1. UNE VOLONTÉ RÉCENTE DE RÉÉQUILIBRAGE DES BASES BUDGÉTAIRES DES CHRS 8 3.1.1. Une gestion budgétaire de plus en plus tendue sur la période 8 3.1.2 Les difficultés de prise en compte des contentieux jugés 12 4. ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DES CHRS SUR LA PÉRIODE 13 4.1. EVOLUTION COMPARÉE DES RÉSULTATS DES CHRS 13 4.2. UNE PROGRESSION IMPORTANTE DES CHARGES SUR LA PÉRIODE 14 4.2.1. Des charges constatées en progression sensible 14 4.2.2. L'évolution des charges salariales a connu une décélération sensible sur la période 15 4.3. LA PROGRESSION LIMITÉE DES RESSOURCES SUR LA PÉRIODE N'A PAS ÉTÉ SUFFISANTE POUR COMBLER LES BESOINS DE FINANCEMENT 16		2.3.1. Des coûts à la place dans l'ensemble élevés	. 6
3.1. UNE VOLONTÉ RÉCENTE DE RÉÉQUILIBRAGE DES BASES BUDGÉTAIRES DES CHRS			
3.1.2 Les difficultés de prise en compte des contentieux jugés		3.1. Une volonté récente de rééquilibrage des bases budgétaires des	
CHRS SUR LA PÉRIODE134.1. EVOLUTION COMPARÉE DES RÉSULTATS DES CHRS134.2. UNE PROGRESSION IMPORTANTE DES CHARGES SUR LA PÉRIODE144.2.1. Des charges constatées en progression sensible144.2.2. L'évolution des charges salariales a connu une décélération sensible sur la période154.3. LA PROGRESSION LIMITÉE DES RESSOURCES SUR LA PÉRIODE N'A PAS ÉTÉ SUFFISANTE POUR COMBLER LES BESOINS DE FINANCEMENT16		3.1.2 Les difficultés de prise en compte des contentieux jugés	
4.2. Une progression importante des charges sur la période			13
4.3. LA PROGRESSION LIMITÉE DES RESSOURCES SUR LA PÉRIODE N'A PAS ÉTÉ SUFFISANTE POUR COMBLER LES BESOINS DE FINANCEMENT		4.2. Une progression importante des charges sur la période	14 14 ur
		4.3. La progression limitée des ressources sur la période n'a pas été suffisante pour combler les besoins de financement	16

ANNEXE VII

LE SUIVI DES CHRS PAR LA DDASS DES BOUCHES-DU-RHONE

Cette annexe a été établie à partir du questionnaire rempli par la DDASS des Bouches-du-Rhône et des éléments recueillis lors du déplacement sur place de deux membres de la mission. Trois CHRS ont été visités à cette occasion : le CHRS « La Chaumière », géré par l'AFRF, le CHRS « La Martine », géré par l'AFOR, et le CHRS «La Selonne ».

La mission s'est également rendue à la DRASS PACA pour connaître les modalités de répartition des crédits régionaux délégués pour le financement des CHRS.

1. PILOTAGE ET SUIVI DES CHRS AU NIVEAU DÉCONCENTRÉ

1.1. Les éléments de contexte

1.1.1. Le contexte économique, démographique et social du département

Le département des Bouches-du-Rhône est confronté à la forte prégnance des données de précarité, comme l'atteste les données ci-dessous :

- RMI : 67 bénéficiaires pour mille personnes de 20 à 59 ans, contre 49,9 en PACA ;
- bénéficiaires CMU : 12,3 % de la population totale contre 9,1% dans la région PACA ;
- API: 18 bénéficiaires pour mille personnes de 15 à 49 ans, contre 16, 5 en PACA;
- FAJ: 24,7 bénéficiaires de 18 à 25 ans, contre 24,6 en PACA.

Sa population est dense, plus jeune que la moyenne nationale comporte une présence importante de personnes d'origine étrangère.

Le poids des problèmes de précarité est particulièrement important dans la métropole régionale (population précaire et demandeurs d'asile).

1.1.2. La prépondérance des Bouches-du-Rhône en matière d'équipements sociaux d'accueil et d'hébergement

Le tableau n°1 ci-après met en évidence la forte concentration des équipements sociaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion dans les Bouches-du-Rhône : environ 45% de l'offre globale d'accueil, d'hébergement et d'insertion de la région est implantée dans ce département, et cette proportion s'élève à 60% pour les CHRS.

- Annexe VII - DDASS 13 - Page 2 -

<u>Tableau n°1 : évolution sur la période 2000-2004</u> de l'offre d'accueil et d'hébergement en PACA (places)

Type	Année	04	05	06	13	83	84	Total
CHRS	2000	27	39	348	1 695	372	201	2 682
СПКЗ	2004	47	41	385	1 516	394	195	2 578
CADA	2000	0	0	85	320	0		405
CADA	2004	50	40	220	406	50	40	806
Urgence	2000	73	8	162	716	74	59	1 092
_	2004	80	10	199	467	140	71	967
ALT	2000	83	30	168	253	459	151	1 144
ALI	2004	162	73	590	1 141	469	167	2 602
Austrias	2000	206	206	4 089	6 946	1 900	951	14 298
Autres	2004	227	214	4 089	7 298	1 953	932	14 713

Source: DRASS PACA

Les Bouches-du-Rhône offraient ainsi en 2004 une capacité d'accueil de 1516 places, répartie dans 32 établissements. L'enveloppe globale de crédits¹ délégués à ce département pour le financement des CHRS s'élevait à 22 114 884 € soit environ 60% de l'enveloppe PACA. La dotation du département apparaissait ainsi quasi exactement calibrée au prorata du nombre de places.

1.2. Le pilotage et le suivi des CHRS

1.2.1. Un rôle restreint de l'échelon régional

L'échelon régional intervient principalement à deux niveaux :

-la mise en perspective des schémas départementaux de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion. En PACA, le CTRI a également lancé une procédure commune d'évaluation fondée sur des outils partagés ;

-la répartition entre les départements de l'enveloppe de crédits budgétaires destinée au financement des CHRS, sur la base de critères validés en CTRI.

S'agissant de l'offre d'accueil et d'hébergement, les travaux réalisés par la DRASS mettent en évidence la progression globale des capacités d'accueil et d'hébergement régionales de 2000 à 2004 (+10% au total, + 9% dans les Bouches-du-Rhône).

Au sein de cet ensemble, l'offre de places en CHRS régresse en revanche au total de 2 682 à 2 578 (-4% environ). Cette évolution résulte pour l'essentiel de la baisse des places offertes dans les Bouches-du-Rhône (de 1 695 à 1 516 en 2004 suite à la transformation partielle d'un CHRS en MECS).

Au-delà de ce bilan quantitatif indispensable, la synthèse réalisée laisse une faible place à l'analyse qualitative des difficultés rencontrées par les départements dans la mise en œuvre des schémas ainsi qu'aux moyens envisagés par la DRASS pour aider à les résoudre².

-

¹ DNO 2004.

² La grille d'évaluation de la DRASS prévoit pourtant de recueillir l'appréciation des DDASS sur l'apport de l'échelon régional mais n'entre pas dans le détail des modalités que cet appui pourrait revêtir.

- Annexe VII - DDASS 13 - Page 3 -

1.2.2. Un effort de rééquilibrage des enveloppes départementales limité aux taux d'actualisation

L'enveloppe annuelle de crédits délégués au niveau régional pour le financement des CHRS recouvre trois sous-ensembles répartis entre les départements selon des modalités distinctes :

-les bases de sortie de l'année n-1;

-les crédits délégués au titre de l'actualisation de cette base sont répartis de façon différenciée entre les départements : le CTRI a validé une grille de 9 indicateurs³ destinés à évaluer le poids relatif des problèmes de précarité dans chaque département et à répartir les crédits sur cette base ;

-les mesures nouvelles qui sont réparties en CTRI en fonction des orientations des schémas départementaux et de la mise en perspective régionale, pour des projets préalablement autorisés.

La DRASS fait observer en effet que la grille d'indicateurs de précarité ne peut être utilisée pour la répartition des mesures nouvelles sauf à attribuer systématiquement l'essentiel de ces crédits au département des Bouches-du-Rhône. Cette position paraît de bon sens et conforme à un objectif de rééquilibrage interdépartemental des crédits.

Il reste que les sommes en définitive redéployées apparaissent marginales au regard des enveloppes globales de crédits départementaux. A la demande de la mission, la DRASS a effectué une simulation pour apprécier les résultats d'une ventilation de la totalité des enveloppes départementale sur la base de la grille des 9 critères destinés à apprécier les besoins relatifs de chaque département. Comme on peut le constater ci-dessous, les redéploiements interdépartementaux seraient alors nettement plus importants : le département des Bouchesdu-Rhône perçoit en effet une dotation supérieure d'environ 24% à celle qui lui serait allouée en fonction de ces critères. Il ne s'agit pas, pour autant, de préconiser leur mise en œuvre à court terme. Si les Bouches-du-Rhône bénéficient aujourd'hui d'une dotation historiquement plus avantageuse comme le montre cette simulation, les crédits qui lui sont délégués n'en financent pas moins des structures et des équipes en place⁴. De plus, les neuf critères en vigueur ne tiennent pas compte des besoins induits par les demandes d'asile. Les CHRS ont indéniablement contribué à satisfaire ces besoins jusqu'en 2003 faute d'une capacité suffisante d'hébergement en CADA. La réduction de la base budgétaire des Bouches-du-Rhône ne pourrait dès lors être éventuellement entreprise que de façon très progressive, dans le cadre d'une réduction concomitante des places installées.

Cette simulation n'en fournit pas moins un éclairage intéressant qui pourrait conforter une démarche pluriannuelle de rééquilibrage plus ambitieuse en CTRI.

⁴ D'autant que la DGF par place dans ce département n'est pas en définitive supérieure à la moyenne régionale comme on l'a vu plus haut.

³ 2 indicateurs démographiques (population totale, population des jeunes 20-24ans), 4 indicateurs relatifs au chômage (chômage global, chômage longue durée, CLD >2ans, chômage des jeunes), 3 indicateurs relatifs aux minima sociaux (poids des Rmistes, poids des API, poids des AAH). Tous les indicateurs ont le même poids.

- Annexe VII - DDASS 13 - Page 4 -

<u>Tableau n°2 : simulation de la répartition intégrale de la DGF</u> sur la base des 9 indicateurs de précarité (€)

	Alpes-de- Haute- Provence	Hautes- Alpes	Alpes- maritimes	Bouches-du -Rhône	Var	Vaucluse	Total
Moyenne 9 critères	883 805	579 432	7 176 290	17 812 702	6 939 976	3 602 265	36 994 470

Source : DRASS PACA

1.3. Des moyens limités à l'échelon départemental pour assurer une gestion complexe

A la DDASS des Bouches-du-Rhône, le ratio des ressources humaines consacrées au suivi et au pilotage des CHRS est de 1 ETP pour 11 CHRS. Il s'agit en outre de CHRS d'une taille sensiblement supérieure à la moyenne nationale (63 places en moyenne par CHRS).

La DDASS a mis en place des outils intéressants pour répartir plus équitablement les moyens alloués aux CHRS: utilisés pour préparer la campagne budgétaire 2004, des tableaux de bord permettent ainsi de comparer les ratios de coût par place installée d'une part et par place occupée d'autre part. Ils comportent en outre d'autres ratios relatifs aux taux d'encadrement global des CHRS et au taux d'encadrement en personnels socio-éducatifs.

En revanche, le suivi pluriannuel des crédits budgétaires par CHRS et pour l'ensemble des départements paraît plus artisanal. La DDASS ne semble pas disposer d'outils informatisés qui lui permettrait de suivre simplement de façon pluriannuelle :

- -l'évolution des crédits attribués aux CHRS (en distinguant crédits reconductibles, mesures nouvelles et crédits non reconductibles) et des coûts par place ;
- -l'évolution des charges des établissements, notamment salariales (en fonction de la CCN de référence) ;
- -l'évolution des ETP et des coûts par poste.

La démarche de rationalisation de la gestion des crédits budgétaires des CHRS entreprise en 2004 est fondée sur l'objectif de convergence des coûts à la place. Les disparités de moyens des CHRS des Bouches-du-Rhône sont en effet importantes comme on le verra cidessous. Elles relèvent davantage de facteurs historiques que d'éléments objectifs.

2. LES CARACTÉRISTIQUES ESSENTIELLES DU DISPOSITIF DES BOUCHES-DU-RHÔNE

2.1. Une capacité importante et diversifiée d'accueil et d'hébergement

2.1.1. Une prépondérance de structures de taille importante, une offre restreinte d'hébergement éclaté

En 2004, on pouvait compter 1 903 places d'hébergement installées dans 30 CHRS des Bouches-du-Rhône⁵. Environ 42% de cette offre d'hébergement étaient concentrés dans 5 établissements de plus de 100 places, 33% dans 8 établissements de 61 à 100 places, environ 25% dans 17 établissements de moins de 60 places (dont environ 11% dans des établissements de moins de 30 places). Au total, le département compte peu de structures de faible taille.

Avec 242 places, l'accueil en hébergement éclaté ne concerne par ailleurs qu'un peu plus d'une place sur huit.

Enfin, la répartition géographique de cette offre d'hébergement en CHRS est très concentrée sur Marseille comme il a été observé plus haut.

2.1.2. Une majorité de CHRS «classiques», proposant simultanément hébergement et réinsertion

Vingt-six CHRS sur 32 offrent des prestations d'hébergement et de réinsertion, dont quinze exclusivement. Huit CHRS assurent l'hébergement en urgence, dont un à titre exclusif. Un seul CHRS offre de l'hébergement de nuit en plus de l'hébergement et réinsertion classique, et 6 CHRS ont d'autres activités (cellules d'accueil-orientation). Enfin, 5 CHRS ont des ateliers dont un comme activité unique financée par la dotation globale⁶. Au total, un tiers des CHRS assurent d'autres prestations que l'accueil et l'hébergement (accueil en urgence ou SAO).

<u>Tableau n°3 : répartition des CHRS selon les prestations offertes</u>

Type prestation	2	3	4	1 et 3	2 et 3	3 et 4	2, 3 et 4
Effectif	1	15	57	1	6	3	1

1-Hébergement seul ou de nuit

2-Hébergement d'urgence

3- Hébergement et réinsertion

4-Autres : SAO, 115

2.2. Des associations gestionnaires au profil varié

2.2.1. La moitié des associations gestionnaires gère des dispositifs bénéficiant d'autres types de financements

Dans la moitié des cas l'association support du CHRS gère d'autres dispositifs, pour l'essentiel des places ALT (10 CHRS) et/ou des prestations financées sur le 46-81-20. Ces financements apparaissent toutefois globalement marginaux (moins de 4% du total des financements) même si ponctuellement ils peuvent représenter une part significative

⁵ Compte non tenu des 2 SAO d'Aix et de Marseille auxquels un nombre de places n'est pas associé.

⁶ Cet établissement gérant néanmoins des places ALT par ailleurs.

⁷ Dont un CHRS ne comportant qu'un atelier.

- Annexe VII - DDASS 13 - Page 6 -

des ressources de l'association⁸. On note que les associations qui bénéficient de financements au titre d'autres dispositifs gèrent plutôt des CHRS de taille importante. L'analyse ne fait pas apparaître toutefois que ces CHRS connaissent significativement moins de problèmes de déficits.

2.2.2. Une majorité de CHRS appliquant la convention collective de 1951

Selon les données fournies par la DDASS⁹, environ la moitié (16) des CHRS relèvent de la convention collective de 1951, 6 CHRS de la convention de 1966, 5 des accords SOP, 1 de la fonction publique territoriale, et deux du droit commun du travail.

2.3. Un dispositif relativement coûteux mais des disparités importantes entre établissements

Les coûts à la place des CHRS des Bouches-du-Rhône sont en moyenne supérieurs aux coûts nationaux (15 757 €en 2003 versus 14 426 €). Ce coût moyen à la place recouvre des disparités importantes entre catégories comparables d'établissements.

2.3.1. Des coûts à la place dans l'ensemble élevés

2.3.1.1. Des coûts élevés par place installée

Le coût moyen par place a augmenté de 2,2% environ sur la période, tandis que la DGF totale par place a progressé de 7,7%. On note une décélération en 2004 tant du coût à la place que de la DGF par place.

Tableau n°4 : DGF par place et coût par place (€)

2001		20	02	20	03	2004		
DGF/place	Coût/place DGF/place Coût/place		DGF/place Coût/place		DGF/place	Coût/place		
11 812	14 671	11 803	15 367	13 316	15 757	12 730	14 991	

2.3.1.2. Des coûts par place occupée peu différents dans l'ensemble

Selon les données transmises par la DDASS, les coûts réels par place sont peu différents dans l'ensemble des coûts théoriques du fait de taux d'occupation élevés, sauf pour les places d'hébergement éclaté¹⁰. Les écarts entre coûts théoriques et coûts réels des journées peuvent malgré tout être assez importants dans certains cas.

2.3.2. Des disparités importantes de coût et de moyens entre établissement

Le tableau ci-dessous permet de vérifier que le coût moyen pour l'Etat de la place varie considérablement d'un établissement à l'autre, mais aussi au sein d'une même catégorie de CHRS identifiée par ses publics. Les différences de coûts entre établissements ne s'expliquent donc pas principalement par leurs différences de vocation. Elles résultent essentiellement de facteurs historiques et contingents.

⁸ Pour l'association Maavar en particulier, l'activité CHRS apparaît marginale, le restaurant social financé sur le 46-81-20 et les places ALT représentant 70% de ses ressources en 2004 ; pour le foyer Marius Massias, ces financements représentent un peu plus de 15 % de ses ressources globales.

⁹ La DDASS précise toutefois n'avoir pas procédé à la vérification de ces adhésions.

¹⁰ Ce qui n'est pas anormal en soi, le nombre de résidents (famille) occupant un appartement n'étant pas nécessairement égal à sa capacité; de plus il faut prendre en compte des délais entre le départ des anciens résidents et l'arrivée des nouveaux.

- Annexe VII - DDASS 13 - Page 7 -

<u>Tableau n° 5 : coûts annuels moyens par type de CHRS</u> (coût par place installée en 2002 en €)

Type de CHRS	Coût par place installé
Hébergements éclatés	
Coût annuel moyen	15 913
Ecart-type	7 762
CHRS femmes	
Coût annuel moyen	23 038
Ecart-type	7 183
CHRS hommes	
Coût annuel moyen	20 700
Ecart-type	5 954
CHRS femmes+enfants	
Coût annuel moyen	15 153
Ecart-type	5 762
Divers	
Coût annuel moyen	13 965
Ecart-type	10 024
CHRS sauf divers	
Coût annuel moyen	18 753
Ecart-type	7 021
Tous CHRS 11	
Coût annuel moyen	17 636
Ecart-type	7 901

Source: DDASS 13, document annexé in fine

La variabilité des coûts à la place selon les CHRS a pour corollaire la variabilité de la DGF par place accordée selon les CHRS. La DGF accordée à la place représentant l'essentiel des financements des CHRS, les variations observées sont parallèles à celles des coûts à la place. La DGF par place s'établit en moyenne à 14 537 euros en 2004, mais les écarts apparaissent considérables d'un établissement à l'autre¹². Sans surprise, on constate que les DGF par place les plus élevées concernent les CHRS qui ont les plus forts taux d'encadrement. A cet égard, on peut observer que des CHRS ayant des vocations comparables présentent des taux d'encadrement très différents (par exemple "La Chaumière" versus "l'Abri maternel"). Ces différences de taux d'encadrement ne peuvent donc être réduites à des différences de publics ou de prestations offertes.

¹² L'écart-type pour la DGF par place est de 6 672 euros et la médiane est à 13 882 euros.

Sauf accueils de jour.

- Annexe VII - DDASS 13 - Page 8 -

Tableau n° 6 : DGF par place et coût à la place en 2004 (€)

Etablissement	Capacité	DGF	DGF	Coût	
	installée		par place	à la place	
Abri Maternel	125	1 632 999	13 064	13 287	
Saint Jean de Dieu	283	1 086 146	3 838	5 590	
ANEF Accueil	58	783 763	13 513	15 558	
ANEF SAAS	54	226 151	4 188	3 523	
Armée du Salut	88	1 454 520	16 529	21 462	
ARS	60	301 922	5 032	12 118	
Jane Pannier	26	394 426	15 170	14 054	
Claire Joie	20	458 962	22 948	20 487	
HPF	101	1 883 712	18 651	22 751	
La Chaumière	177	3 592 654	20 297	22 454	
La Martine	61	1 215 514	19 926	23 140	
La Sélonne	98	1 622 278	16 554	17 426	
Le Chêne Méridional	22	295 561	13 435	17 131	
L'Etape	97	1 330 142	13 713	14 663	
Le Nid-Bossuet	10	234 132	23 413	37 511	
Le Nid-Le Relais	90	924 074	10 267	11 015	
Le Passage	15	157 464	10 498	10 925	
Maison d'Ariane	21	555 084	26 433	27 746	
Marie-Louise	16	451 168	28 198	29 418	
Marius Massias	98	1 377 027	14 051	18 639	
Jean Polidori	35	589 628	16 847	21 755	
SPES	31	727 087	23 454	27 745	
HAS	54	869 946	16 110	17 814	
La Caravelle	114	464 043	4 071	4 317	
MAAVAR	13	149 638	11 511	16 877	
SOS Femmes	24	445 119	18 547	20 403	
Maison d'Accueil	60	522 749	8 712	9 429	
Hotel de la Famille	20	265 304	13 265	10 121	
ADJ Consolat	10	76 225	7 623	33 922	
Fraternité Salonaise	22	137 706	6 259	9 041	
ASRL Lou cantou	22	137 706	-	-	

3. LA GESTION BUDGÉTAIRE DES CHRS PAR LA DDASS DES BOUCHES-DU-RHÔNE

3.1. Une volonté récente de rééquilibrage des bases budgétaires des CHRS

3.1.1. Une gestion budgétaire de plus en plus tendue sur la période

3.1.1.1 Une dégradation régulière des résultats comptables

Sur la période considérée, les résultats consolidés des établissements ont été largement excédentaires pour les exercices 1999 et 2000, puis nettement déficitaires à l'issue des exercices 2001 et 2002.

- Annexe VII - DDASS 13 - Page 9 -

L'analyse plus fine de l'évolution des résultats des établissements (cf. tableau n°6 du questionnaire) permet de constater que jusqu'en 2001, le département disposait en réalité d'importants excédents au titre d'un établissement¹³ en particulier. Suite au changement de statut de cet établissement, ces excédents ont diminué en 2001 mais ont à nouveau atteint un niveau considérable en 2002 (plus de 2 millions d'euros). Si on exclut cet établissement atypique, on constate d'une part que le département se trouvait en fait en situation de déficit dès 1999, et que, d'autre part, ce déficit s'est aggravé constamment de 1999 à 2002 : il aurait atteint en effet près de 784 000 euros en 2001 et près de 2,5 millions d'euros en 2002, soit près de 10% de la base reconductible 2004.

3.1.1.2 Des modes de répartition de l'enveloppe de reconduction qui ont évolué sur la période

Le tableau ci-dessous fait apparaître la progression annuelle des crédits reconductibles attribués au département. Le taux d'évolution de l'enveloppe départementale est inférieur à celui de l'enveloppe régionale et nationale du fait que l'enveloppe de reconduction est ventilée au prorata des neuf critères précités (le taux de reconduction de l'enveloppe régionale est ainsi de 1,43% en 2004 et celui du département de 1,15%).

Tableau n°7: évolution de la base reconductible du département¹⁴

	2002/2001	2003/2002	2004/2003
Base reconductible	1,2%	0,6%	1,2%

En 2003, à un taux d'évolution déjà faible de l'enveloppe départementale s'est ajouté le problème de la reprise des déficits 2001, le département étant devenu globalement déficitaire (-357 837 €, soit plus d'1,5% de la base 2003) ; en 2004 de même, la charge de reprise des déficits 2002 représente plus de 2% de la base 2004.

Comme le montre le tableau ci-dessous, le taux de reconduction des DGF des établissements a été peu différencié en 2002. A partir de 2003, on voit que les taux de reconduction sont plus disparates. En 2004, les abattements sur les taux de reconduction ont été opérés sur des bases différentes conformément aux objectifs retenus de convergence des coûts à la place. On remarque que dans certains cas, cela s'est traduit par des fluctuations sensibles des crédits attribués en 2003 et en 2004¹⁵. La DDASS confirme avoir modifié les principes de fixation des dotations des CHRS entre 2003 et 2004 : en 2003, dans un contexte d'insuffisance globale des crédits reconductibles départementaux, elle aurait pratiqué des abattements plus importants pour les CHRS en situation excédentaire pluriannuelle ; en 2004, les abattements pratiqués ont concerné en priorité les CHRS qui présentaient des coûts à la place nettement supérieurs à la moyenne nationale et régionale.

Les modalités de répartition de la base reconductible du département entre les établissements s'avèrent en définitive non seulement complexes mais évolutives :

-elles sont nécessairement complexes parce que la DDASS n'applique pas, avec raison, un taux d'évolution uniforme aux charges nettes des établissements : des éléments de différenciation interviennent (par exemple évolution des dotations aux amortissements en cas d'investissement important accepté) ; et parce qu'elle doit intégrer l'impact du résultat n-2 pour fixer la dotation ;

 $^{^{13}}$ L'ARS : près de 800 000 €en 1999 et près d'un million en 2000 ; ce CHRS était semble t-il cofinancé par la PJJ et la DDASS récupérait en quelque sorte les financements PJJ.

¹⁴ Compte non tenu de l'effet en année pleine des mesures nouvelles.

¹⁵ Comme pour "Jean Polidori", "La Maison d'Ariane", "Le Nid Bossuet", etc.

- Annexe VII - DDASS 13 - Page 10 -

-la complexité de l'exercice est accrue sur la période par la détérioration de la situation financière du département à compter de 2003 : la DDASS introduit alors de nouveaux critères de différenciation des dotations, à savoir la situation financière pluriannuelle des établissements ; ce critère est de bon sens, mais à l'examen on remarque que la DDASS s'en est parfois écarté¹⁶. En 2004, les taux de reconduction sont écrêtés en priorité pour les établissements présentant les coûts à la place les plus élevés¹⁷. Ce nouveau critère n'est pas non plus contestable, mais il faut souligner que sa mise en œuvre soulève des difficultés : ainsi, les CHRS qui ont des ateliers se trouvent pénalisés si la DGF par place est calculée sur les seules places d'hébergement. Plus généralement, il n'est pas applicable aux CHRS dont l'activité n'est pas associée à un nombre de places (accueil de jour, etc.).

Au total, on voit que la reconduction des moyens des établissements prend en compte une pluralité croissante de critères qui ne sont pas tous explicites et dont certains posent des difficultés d'application.

Tableau n°8: évolution des crédits notifiés aux CHRS (%)

CHRS	2002/2001	2003/2002	2004/2003
Abri Maternel	1,012	0,971	1,2
Saint Jean de Dieu	1,019	1,445	1,014
ANEF Accueil	1,020	1,000	0,949
ANEF SAAS	1,080	1,000	1,233
Armée du Salut	1,012	1,000	1,068
ARS	1,000	0,486	-
Jane Pannier	1,012	1,000	-
Claire Joie	1,005	1,000	1,000
HPF	1,027	1,164	0,933
La Chaumière	0,977	1,000	0,941
La Martine	0,882	1,062	1,000
La Sélonne	1,012	1,000	0,990
Le Chêne Mérindol	1,168	1,000	ı
L'Etape	1,012	1,000	1,118
Le Nid-Bossuet	1,012	1,000	0,271
Le Nid-Le Relais	1,156	1,094	1,000
Le Passage	1,012	1,000	1,062
Maison d'Ariane	1,012	0,955	1,134
Marie-Louise	1,012	0,962	1
Marius Massias	1,012	0,989	0,863
Jean Polidori	1,012	0,923	1,035
SPES	1,012	1,000	1,000
HAS	1,195	1,000	1,194
La Caravelle	1,012	1,174	1,078
MAAVAR	1,012	1,000	0,727
SOS Femmes	1,403	1,000	1,044
Maison d'Accueil	1,062	1,191	1,156
ADJ Cont	-	1,67	1,000
Fraternité S	-	1,00	1, 195
ARS Lou C	0, 733	0,0	0,0
TOTAL	1,015	1,006	1,012

¹⁶ Voir par exemple les taux de reconduction 2003 des dotations du CHRS "La Selonne" d'une part et "La Martine" d'autre part, alors que la situation financière de "La Selonne" apparaît plus dégradée que celle de "La Martine".

¹⁷ Mais là encore on remarque que la Martine ne se voit pas appliquer d'écrêtement significatif, contrairement à "La Selonne".

- Annexe VII - DDASS 13 - Page 11 -

3.1.1.3 Le difficile bouclage de la campagne budgétaire 2004

Les crédits notifiés pour 2004 s'élèvent à 22 114 884 euros. Ils peuvent être décomposés de la manière suivante :

-base 2003 augmentée du complément de financement en année pleine des mesures nouvelles 2003, à laquelle est appliqué un taux d'actualisation de 1,5% (pré-DNO) : 21 964 568 euros ;

-mesure nouvelle destinée à prendre en compte l'impact de l'accord CCN 1951 : 150 376 euros ;

Soit un total de 22 114 884 euros, pour des besoins de financement estimés en première analyse par la DDASS à 23 858 000 euros environ hors incorporation des résultats 2002 (soit près de 10% de progression de la base) ; et à 25 026 euros environ en intégrant ces résultats (soit un taux d'évolution évalué à 15% environ). Pour l'impact de l'accord CCN 1951, la DDASS précise que son estimation du surcoût s'élève à 673 000 euros environ, pour un montant délégué de 150 376 euros.

La DDASS précise que son évaluation s'est appuyée sur les principes suivants :

-gel sauf exceptions des créations de postes, taux d'évolution des rémunérations de 1,33% (0,8% de GVT et 0,53% pour les évolutions de valeur du point) ; taux d'évolution maximal de 1,5% pour les autres charges ;

-évolution minimale des dotations aux amortissements.

Il semble toutefois que ces principes n'aient été qu'imparfaitement appliqués avec un taux d'évolution en définitive estimé à près de 10% hors reprise des déficits.

Quoiqu'il en soit, le financement de l'impasse (environ 1 700 000 euros hors déficits) a été réalisé notamment sur les bases suivantes :

-réduction du montant des déficits en réintégrant dans les CA 2002 les compléments de dotations obtenues au contentieux ;

-financement partiel des ateliers sur le chapitre 46-81-12 (insertion et accompagnement social), soit une économie de 400 000 euros environ¹⁸ ;

-abattements sur les dotations des établissements présentant les écarts de coûts les plus importants avec la moyenne nationale et les établissements comparables de la région ; ces abattements permettraient de réduire le besoin de financement d'un peu moins de 0,9 millions d'euros ;

-reprise des déficits étalés sur trois ans.

¹⁸ Montage qui compense en partie l'écrêtement de la dotation de "La Selonne".

3.1.2 Les difficultés de prise en compte des contentieux jugés

Le département des Bouches-du-Rhône présente un taux élevé de recours contre les décisions de tarification : 15 établissements avaient déposé des recours contre les DGF 2003 soit près de la moitié des établissements. Douze établissements ayant eu gain de cause, le niveau des DGF les concernant aurait du être porté de 10 463 106 euros à 11 836 euros soit un différentiel de 1 373 401 euros. Le tableau ci-dessus (taux d'évolution des dotations) établi à partir des données transmises par la DDASS ne prend toutefois pas totalement en compte cet impact¹⁹. On peut citer à titre d'exemple le rebasage obtenu par le CHRS « La Chaumière » à hauteur de 497 815 € pour la DGF 2003. Les sommes dues au titre de ces contentieux ont en effet été a priori prélevées sur les crédits non reconductibles 2004. Dans un contexte d'enveloppe limitative contrainte, il est compréhensible que la DDASS n'ait pas réintégré ces sommes en base (a fortiori lorsqu'on constate que le CHRS la Chaumière a dégagé un excédent au titre de sa gestion 2002). Toutefois, ce mode de traitement apparaît contradictoire avec la pratique de réintégration du complément de DGF obtenu du juge lors de l'établissement du compte administratif du CHRS et le redressement consécutif du résultat de l'exercice. Au total, l'utilisation des crédits non reconductibles pour apurer les abondements de DGF ordonnées par le tribunal, sans réajustement corrélatif de la base reconductible de l'établissement, ne peut que déboucher sur la réitération des contentieux et/ou des déficits. Cette méthode fausse en outre l'appréciation des taux de reconduction réels des dotations des établissements. En reprenant l'exemple de "La Chaumière", la réintégration du complément de DGF obtenu pour 2003 aboutirait pour 2004 à un taux d'abattement de 19% et non de 6% de sa base comme indiqué cidessus²⁰.

En conclusion, si on ne peut qu'adhérer au souci de la DDASS de différencier les taux de reconduction des dotations dans une perspective de convergence des coûts à la place²¹, il paraîtrait souhaitable d'inscrire cette stratégie dans un cadre institutionnel, juridique et budgétaire plus clair et plus transparent. Il serait sans doute plus sûr à cet égard d'adosser la démarche de convergence au reconventionnement des CHRS, comme la DDASS prévoit d'ailleurs de le faire d'ici la fin de 2005, et de s'appuyer sur un texte précisant la nature des indicateurs de coût retenus ainsi que les catégories d'établissements comparables. Il conviendrait enfin d'inscrire la convergence dans un cadre pluriannuel, prévoyant si nécessaire des contrats d'objectifs et de moyens avec certains établissements (par exemple pour les opérations de restructuration des ateliers). Les CHRS ont en effet besoin d'un minimum de visibilité sur les engagements financiers de l'Etat pour maîtriser la gestion de leur établissement.

3.1.2.1 Des mesures nouvelles autant destinées au rebasage qu'à des augmentations de capacité

De 2001 à 2004 le département a bénéficié au total de 440 343 euros de mesures nouvelles, dont plus de la moitié au titre du rebasage des dotations des établissements.

En 2002, 6 établissements ont bénéficié de mesures de rebasage à hauteur de 89 865 euros ; ces établissements relevaient de conventions collectives diverses (SOP, CCN 51, CCN 66). En 2004, 16 établissements ont bénéficié de mesure de rebasage au titre de l'avenant à la CCN de 1951 (150 347 euros).

Les autres mesures nouvelles ont porté sur le renforcement des capacités d'accueil (1 établissement en 2001, 1 en 2002 et 1 en 2003 concernés pour un montant cumulé de 200 131 euros).

¹⁹ En l'occurrence le tableau n°6 du questionnaire IGAS-IGF.

²⁰ Cela ne remet pas en cause la pertinence sur le fond de cet abattement mais pose un problème de transparence des évolutions budgétaires.

²¹ Ou pour déduire de la DGF le financement de dépenses ne relevant pas de l'aide sociale hébergement telle que la crèche de "La Chaumière".

- Annexe VII - DDASS 13 - Page 13 -

Par ailleurs, selon les données fournies, il apparaît que la DDASS délègue pratiquement en totalité aux établissements les enveloppes de mesures nouvelles qui lui sont attribuées. Elle ne semble pas jouer sur les dates d'intervention des mesures de renforcement des capacités pour abonder les crédits ponctuels dont elle dispose.

3.1.2.2 Crédits non reconductibles

Comme on peut le vérifier ci-dessous, la DDAS utilise depuis 2001 en quasitotalité ses crédits non reconductibles à payer les contentieux gagnés par les associations gestionnaires de CHRS. Elle ne dispose donc pas de marge disponible pour apurer les déficits des établissements n'ayant pas déposé de contentieux.

	_	
Années	Contentieux payés	CNR
2001	270 594	270 294
2002	0	62 717
2003	1 589 035	1 569 035
2004	Contentieux jugés à payer : 1 373 301 ²²	2 110 260

Tableau n°9: paiement des contentieux (€)

4. ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DES CHRS SUR LA PÉRIODE

4.1. Evolution comparée des résultats des CHRS

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution globale des résultats des CHRS depuis 1999²³.

Tableau n°10 : évolution des déficits du département de 1999 à 2002

Année	1999	2000	2001	2002
Déficit	-421 763	-538 169	-773 959	-2 506 873

On constate qu'au total, le niveau des déficits déjà conséquent en 99 s'est notablement creusé en 2000 (+28%), 2001 (+44%) et plus encore en 2004 où il a plus que triplé.

Si on observe la situation des déficits CHRS par CHRS, on observe qu'en 2004 plus d'un CHRS sur quatre²⁴ présentait un niveau de déficit cumulé supérieur à 10% de la base budgétaire 2004. Mais dans le même temps, un CHRS sur six connaissait une situation financière globalement positive ou peu dégradée²⁵ sur la période. Pourtant, certains de ces CHRS ont déposé des recours et obtenu des rebasages ("La Martine", "La Maison d'Ariane", "Jeanne Pannier").

 $^{^{22}}$ Contentieux restant à payer en 2004 : 2 645 513 €

²³ A l'exception du CHRS ARS, compte tenu de l'importance de son excédent jusqu'en 2000.

²⁴ Neuf CHRS au total: "La caravelles", "SPES", "Le Passage", "Le nid Bossuet", "La Selonne", "La chaumière", "Claire joie", "Anef Accueil", "Saint-Jean-de-Dieu".

²⁵ "L'Abri maternel", "l'Armée du salut", "Jeanne Pannier, "La Martine", "Le chêne mérindol", "La Maison d'Ariane".

- Annexe VII - DDASS 13 - Page 14 -

Tableau n° 11 : évolution des résultats des CHRS en % de la base budgétaire

DGF	Résultats	Résultats	Résultats	résultats	Résultats
	1999/base 2001	2000/base 2002	2001/base 2003	2002/base 2004	cumulés/base 2004
Abri Maternel	0,054	0,050	0,018	-0,002	0,091
Saint Jean de Dieu	-0,029	0,011	-0,157	-0,117	-0,130
ANEF Accueil	-0,098	-0,102	-0,128	0,031	-0,151
ANEF SAAS	0,002	-0,034	-0,116	0,000	-
Armée du Salut	0,023	0,001	-0,014	0,036	0,057
Jane Pannier	0,005	-0,011	0,008	0,000	-0,005
Claire Joie	-0,045	-0,048	-0,142	-0,250	-0,358
HPF	-0,007	-0,029	-0,043	-0,001	-0,034
La Chaumière	-0,098	-0,050	-0,052	0,001	-0,144
La Martine	-0,024	0,026	0,064	-0,021	-0,021
La Sélonne	-0,083	-0,042	-0,053	-0,021	-0,140
Le Chêne Mérindol	0,064	0,031	-0,085	0,000	0,073
L'Etape	0,000	-0,001	-0,024	-0,016	-0,016
Le Nid-Bossuet	0,005	-0,055	-0,012	-0,416	-0,665
Le Nid-Le Relais	-0,012	-0,102	-0,032	-0,005	-0,099
Le Passage	-0,025	-0,075	-0,001	-0,027	-0,117
Maison d'Ariane	0,062	0,049	0,034	0,031	0,136
Marie-Louise	-0,023	-0,067	0,027	0,000	-
Marius Massias	-0,002	-0,004	-0,005	-0,077	-0,084
Jean Polidori	-0,099	-0,147	0,001	0,000	-
SPES	-0,070	-0,158	-0,092	-0,105	-0,325
HAS	0,009	-0,054	-0,069	-0,058	-0,097
La Caravelle	-0,007	-0,089	-0,037	-0,099	-0,176
MAAVAR	0,019	-0,013	-0,086	-0,009	-0,001
SOS Femmes	0,050	-0,155	-0,076	0,000	-
Maison d'Accueil	0,009	0,000	-0,003	-0,007	-0,002
Hotel de la Famille	0,000	0,006	-0,171	-0,151	-
ADJ Consolat	0,000	0,000	0,000	-0,105	-
Fraternité Salonaise	0,000	0,000	0,000	-0,003	-
ARS Lou Cantou	0,000	0,268	0,000	0,000	-
ARS Lou Cantou	0,149	0,000	0,000	0,000	-

L'évolution comparée des charges et des recettes sur la période contribue à expliquer la dégradation des résultats sur la période.

4.2. Une progression importante des charges sur la période

4.2.1. Des charges constatées en progression sensible

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution comparée des charges des CHRS et de la DGF (hors CNR).

En 2002, l'effet de ciseau entre l'évolution des charges et celle des ressources est patent : les charges augmentent de 5,1% par rapport à 2001 et la DGF de 1,2%.

En 2003, les charges arrêtées au BP sont inférieures à celles du CA 2002 (-2%) tandis que la DGF hors crédits non reconductibles progresse de 0,6%.

Enfin, en 2004, les charges arrêtées au BP progressent au total de 3,5% par rapport à celles du BP 2003 et la DGF augmente de 1,2%.

Les taux d'évolution des charges selon les établissements apparaissent par ailleurs très disparates.

- Annexe VII - DDASS 13 - Page 15 -

Il en résulte que si les charges constatées aux CA 2003 et 2004 s'avèrent supérieures aux charges arrêtées en BP, les exercices 2003 et 2004 seront à nouveau déficitaires. Or cette hypothèse apparaît plus que probable pour deux raisons :

-d'une part, les charges constatées au CA s'avèrent systématiquement supérieures sur la période à celles prévues en BP : pour les charges de personnel en particulier, les données transmises par la DDASS font ainsi apparaître une sous-estimation en BP d'environ 8% en 2001, 11% en 2002 et 7% en 2003 ;

-d'autre part les recettes en atténuation ne permettent pas de compenser l'évolution des charges brutes sur la période comme on le verra ci-après.

Tableau n°12 : évolution du prix de revient par place selon les CHRS sur la période (%)

CHRS	2001-2000	2002-2001	2003-2002
Abri Maternel	1,068	1,027	1,068
Saint Jean de Dieu	1,069	0,913	1,175
ANEF Accueil	1,169	0,880	0,605
ANEF SAAS	1,000	1,268	0,511
Armée du Salut	1,035	1,120	0,000
ARS	0,978	1,560	0,726
Jane Pannier	1,140	1,236	0,781
Claire Joie	1,159	0,997	1,026
HPF	1,021	1,033	1,099
La Chaumière	1,061	1,034	1,051
La Martine	0,946	1,092	0,972
La Sélonne	1,034	1,073	0,885
Le Chêne Mérindol	0,996	1,047	1,167
L'Etape	1,090	1,045	0,913
Le Nid-Bossuet	1,035	1,157	0,984
Le Nid-le Relais	1,049	1,154	1,011
Le Passage	1,042	1,000	0,834
Maison d'Ariane	1,121	1,051	1,043
Marie Louise	0,930	1,060	0,848
Marius Massias	0,938	0,959	0,669
Jean Polidori	1,006	1,211	1,076
SPES	1,047	0,970	0,972
HAS	1,175	0,785	1,297
La Caravelle	1,125	1,005	0,846
MAAVAR	0,991	0,892	1,240
SOS Femmes	1,149	1,053	1,090
Maison d'Accueil	1,044	1,042	0,957
Hôtel de la Famille	1,000	1,241	1,040
ADJ Consolat	0,000	0,930	1,000
Fraternité Salonaise	0,000	1,031	0,524
ARS Lou Cantou	1,063	0,000	-
TOTAL	0,000	0,000	0,951

4.2.2. L'évolution des charges salariales a connu une décélération sensible sur la période

La part des charges salariales dans le total des charges a nettement régressé depuis 2001 : elle a décru régulièrement comme on peut le constater ci-dessous, pour s'établir à 60% des charges en 2004, soit un ratio inférieur à la moyenne nationale.

- Annexe VII - DDASS 13 - Page 16 -

Cette évolution traduit une politique d'ajustement des charges aux enveloppes départementales qui passe essentiellement par des abattements sur les charges de personnel. Cette politique est pertinente dans son principe dans la mesure où le département présente des taux d'encadrement supérieurs à la moyenne nationale, sous réserve toutefois que ces abattements soient solidement argumentés au regard des risques contentieux.

Tableau n°13 : part des charges salariales dans le total des charges

Année	2001	2002	2003	2004
Part	0,71	0,75	0,69	0,60

La décélération des charges de personnel apparaît assez brutale sur la période : après une forte augmentation en 2002 (+10,5%), elles ont diminué de 9,3% en 2003 et à nouveau de 10% en BP 2004 par rapport au CA 2003. Faute d'éléments sur les ETP, il n'est pas possible d'aller plus loin dans l'analyse.

Cette forte décélération peut surprendre, dans le contexte actuel d'augmentation des charges de personnel liées à la mise en œuvre des accords salariaux (contexte d'ailleurs mis en avant par la DDASS pour la prise en compte de l'accord CCN 51). Sa réalité reste d'ailleurs à confirmer pour 2004, au vu du CA. Mais le coup d'arrêt observé en 2003 apparaît confirmé au CA provisoire, ce qui confirme la possibilité de contenir les évolutions salariales par des mesures de réorganisation appropriées (telles que non prise en charge des remplacements, réduction des taux d'encadrement nettement supérieurs à la moyenne)

En 2002, la forte augmentation doit être mise en relation avec la mise en place de l'ARTT dont les coûts n'ont pas toujours été gérés conformément aux plans de financement prévus ; en particulier, en 2002 il a été mis fin au dispositif de financement des embauches ARTT par des reprises sur provision et les charges correspondantes ont été réimputées sur les comptes de classe 6. Il semble que le dispositif prévu de financement de l'ARTT n'ait jamais vraiment fonctionné, le coût des embauches s'avérant supérieur dans la plupart des cas dès le début de la période aux recettes prévues (Aides Aubry, gel de la valeur du point et du GVT)²⁶.

Pour les années suivantes, l'impact des accords SOP et surtout celui de la CCN 51 constitue l'essentiel des facteurs d'augmentation. Il faut y ajouter l'impact de la directive sur le travail de nuit (embauche de veilleurs de nuit en particulier).

Il n'a pas été possible dans le temps imparti à la mission d'estimer la pondération de ces différents facteurs dans l'évolution des charges salariales, ni la progression du GVT départemental faute de données sur les masses indiciaires de référence.

4.3. La progression limitée des ressources sur la période n'a pas été suffisante pour combler les besoins de financement

4.3.1. Une décrue sensible des recettes accessoires

La part des recettes en atténuation dans le total des recettes a diminué régulièrement sur la période : elle est passée de 16,7% à 9%²⁷. Elles ont également diminué en valeur absolue de plus d'1,5 millions d'euros.

²⁶ En raison de la faiblesse des taux d'évolution des structures qui ne permettaient pas de constituer des provisions.

²¹ Hors ARS

- Annexe VII - DDASS 13 - Page 17 -

Le niveau des recettes accessoires apparaît très variable selon les CHRS. La participation des usagers ne représente qu'une part minoritaire des ressources, qui a également décru sur la période (de 2,2% en 2001 à 1,7% en 2004)²⁸.

Poste	2001	2002	2003	2004	Taux	Taux	Taux
					2002/2001	2003/2002	2004/2002
Total des ressources (Cl 7) dont	27,457	27,662	26,450	28,373	0,7%	-4,4%	7,3%
DGF totale	21 031	21,867	22,365	25,836	4,0%	2,3%	15,5%
Recettes atténuatives dont :	6,426	5,795	4, 040	2,537	-9,8%	-30,3%	-37,2%
- participation des usagers	0,593	0,570	0,464	0,495	-3,9%	-18,6%	6,6%
Total des charges (Cl 6)	26 473	28 107	27 545	28 682	6,2%	-2,0%	4,1%
Excédent ou déficit éventuel de l'année	0,984	-0,444	-1,095	-0,309			

Tableau n°14: part des charges salariales dans le total des charges

L'essentiel des recettes en atténuation proviendrait des allocations logement versées par la CAF des Bouches-du-Rhône (plus de 2,6M€), qui estime conforme à la réglementation le versement de ces allocations aux CHRS. Les services de la DDASS ne disposent pas de récapitulatif des montants de ces recettes selon leur nature.

4.3.1.1. Des co-financements qui ne sont pas toujours mobilisés

Le Conseil général ne participe pas au financement de l'accueil des femmes enceintes ou accompagnées d'enfants de moins de 3 ans. Par ailleurs, certains CHRS fournissent des prestations de crèche à leurs résidentes prises en charge sur la DGF²⁹. Ces situations sont en cours de régularisation sous l'impulsion de la DDASS.

4.3.1.2. Des ressources complémentaires au titre d'activités annexes qui apparaissent mal connues de la DDASS

On recense à ce titre essentiellement des activités financées sur le 46-81-20 (8 CHRS : repas, lits soins, restaurant social, accueil-écoute, hébergement d'urgence) et surtout des recettes ALT (288 000 €pour l'ALT et 287 000 €pour le 46-81-20). Mais les associations gestionnaires émargent à d'autres dispositifs (crédits Praps, crédits politiques de la Ville, crédits Sida, subventions des collectivités locales) sans que les financements concernés soient connus des gestionnaires de CHRS et de la DDASS sauf en cas de contrôle global de l'association. Il n'est donc pas possible d'apprécier le niveau des ressources des associations gestionnaires tirées d'autres activités. Or ces ressources permettent souvent aux associations de réduire indirectement les besoins de financement des CHRS ; par exemple le financement d'un « Point santé » par des crédits Praps permet, dans d'autres départements, d'externaliser la réponse aux besoins de prise en charge sanitaire des résidents (il n'y a donc pas d'ETP médecin ou psychologue rémunéré sur la dotation globale).

4.3.1.3. Des mécanismes de provisionnement dans le cadre du dispositif ARTT qui se sont heurtés à des difficultés de mise en œuvre

La DDASS a veillé à la constitution des provisions prévues pour équilibrer le coût des embauches ARTT, conjointement aux aides Aubry. Mais le dispositif de financement n'a pu véritablement fonctionner dans la mesure où les provisions constituées ne correspondaient pas dans la plupart des cas à des économies effectives.

²⁹" La Chaumière", "La Martine".

²⁸ Le recours aux CHRS pour l'hébergement des demandeurs d'asile a contribué à la dégradation du recouvrement des participations, ceux-ci étant dépourvus de ressources et dans l'impossibilité de travailler.

- Annexe VII - DDASS 13 - Page 18 -

Le dispositif de financement de l'ARTT prévoyait en effet que les premières années le coût des embauches ARTT était inférieur aux ressources tirées des aides Aubry et des économies de charges associées au gel de la valeur du point et du GVT. C'est ce différentiel entre le coût des embauches et les ressources complémentaires qui devait être provisionné en début de période pour assurer l'équilibre financier du dispositif en fin de période. Or, il s'avère que du fait notamment de décalages dans la mise en place effective des accords ARTT, les mécanismes d'économies liés au gel de la valeur du point n'étaient plus réalisables. Dès lors les provisions constituaient la simple contrepartie des charges (nettes des aides aubry) liées aux emplois ARTT et non des économies effectives sur leur financement. Ce mécanisme a du reste été abandonné en 2004.

4.3.1.4. Et des stocks de provisions pour risques et charges ponctuellement importants

Le tableau ci-dessus montre qu'à la fin de l'exercice 2000 certains établissements avaient constitué des stocks de provisions conséquents. Le solde des dotations et des reprises sur provisions effectuées au cours des exercices 2001-2003 n'a pas toujours abouti à diminuer nettement ces stocks³⁰ dont la justification reste à démontrer.

Tableau n°15 : stocks de provisions au 31 décembre 2000 (€)

Compte 15	au 31/12/00
La Caravelle	0
Le Nid-Bossuet	38 343
SPES	55 647
La Martine	100 167
La Sélonne	277 607
La Chaumière	0

Source DDASS

Au total, dans un contexte de faible évolution de la DGF et de forte progression des charges, la dégradation des résultats s'est révélée rapide et soutenue en 2001 et 2002. La DDASS a opéré des ajustements de dotations relativement drastiques à partir de 2003, mais de nombreux contentieux encore pendants pourraient déboucher sur des rebasages ordonnés par le juge et générer de nouvelles charges de financement des contentieux. L'incertitude demeure sur les marges de manœuvre effectives de la DDASS pour initier assurer la convergence des coûts des établissements, en l'absence de référentiels nationaux permettant de préciser la notion de prestations comparables. Dans ces conditions, même s'il convient de limiter le rebasage des Bouches-du-Rhône dont les établissements ont des coûts à la place plus élevés que la moyenne nationale, il demeure en partie nécessaire et devra être assorti de crédits non reconductibles permettant d'apurer la charge liée aux contentieux restant à payer. L'écart entre les dépenses de personnel arrêtées au BP 2003 et les dépenses arrêtées au CA provisoire 2003 fournit une première base des besoins de financement à prendre en considération (1 230 016 €), qui ne tient pas compte toutefois des possibilités de maîtrise de la masse salariale associée à la réduction des taux d'encadrement des établissements les mieux dotés telle qu'initiée en 2004. L'impact de la sortie du dispositif des aides Aubry est aussi à prendre en considération. Au total, il apparaît justifié d'opérer la compensation du déficit de financement des charges salariales en prenant en compte un objectif de réduction des écarts de coûts à la place.

³⁰ En particulier pour "La Martine" et "La Selonne".

- Annexe VII - DDASS 13 - Page 19 -

<u>Tableau n°16 : évolution de la situation financière des CHRS des Bouches-du-Rhône</u>

CHRS	Poste	2002/2001	2003/2002	2004/2003
	Total des ressources (Cl 7) dont	5,5%	-4,7%	21,6%
	DGF totale	5,2%	-6,7%	27,9%
Abri Maternel	Recettes atténuatives dont :	8,2%	15,9%	-29,7%
7 torr witherner	- participation des usagers	6,1%	1,1%	-3,0%
	Total des charges (Cl 6)	6,8%	2,7%	7,7%
	Excédent ou déficit	44,1%	153,3%	-100,0%
	Total des ressources (Cl 7) dont	4,1%	26,8%	7,4%
	DGF totale	2,6%	43,6%	24,6%
St Jean de Dieu	Recettes atténuatives dont :	6,9%	-2,6%	-36,8%
	- participation des usagers	8,0%		10.00/
	Total des charges (Cl 6)	6,9%	0,2%	18,0%
	Excédent ou déficit	29,5%	-174,3%	-100,0%
	Total des ressources (Cl 7) dont DGF totale	13,2%	-0,9%	-6,8%
	Recettes atténuatives dont :	9,7%	-5,3%	8,1%
ANEF Accueil	- participation des usagers	47,3%	30,6%	-85,4% -41,9%
	Total des charges (Cl 6)	-100,0% 16,9%	-12,0%	-41,9% -2,5%
	Excédent ou déficit	158,0%	-12,0% - 198,5%	-2,3% - 76,7%
	Total des ressources (Cl 7) dont	13,6%	33,3%	-28,3%
	DGF totale	8,0%	0,0%	4,5%
	Recettes atténuatives dont :	159,8%	390,7%	-100,0%
ANEF SAAS	- participation des usagers	137,670	370,770	-100,070
	Total des charges (Cl 6)	0.0%	26,8%	-23,4%
	Excédent ou déficit	-123,7%	307,8%	-92,6%
	Total des ressources (Cl 7) dont	-0,4%	7,5%	21,4%
	DGF totale	2,0%	0,0%	37,0%
	Recettes atténuatives dont :	-8,9%	37,1%	-23,1%
Armée du salut	- participation des usagers	-16,9%	-2,4%	-10,5%
	Total des charges (Cl 6)	3,5%	12,0%	9,0%
	Excédent ou déficit	136,7%	76,7%	-100,0%
	Total des ressources (Cl 7) dont	-17,3%	-73,2%	-49,9%
	DGF totale	0,0%	8,0%	-52,1%
ARS	Recettes atténuatives dont :	-21,7%	-99,7%	236,0%
AKS	- participation des usagers	-	-	-
	Total des charges (Cl 6)	-2,2%	-28,0%	-27,4%
	Excédent ou déficit	-31,5%	-133,5%	14,9%
	Total des ressources (Cl 7) dont	8,1%	11,5%	14,4%
	DGF totale	0,9%	20,8%	17,6%
Jean Pannier	Recettes atténuatives dont :	58,5%	-30,1%	-9,9%
	- participation des usagers	-80,7%	-100,0%	-
	Total des charges (Cl 6)	14,0%	23,6%	-3,3%
	Excédent ou déficit	509,8%	203,7%	-100,0%
	Total des ressources (Cl 7) dont	0,6%	-3,1%	-6,2%
	DGF totale	0,5%	0,0%	1,3%
Claire Joie	Recettes atténuatives dont :	0,8%	-18,2%	-49,6%
	- participation des usagers	17,4%	-100,0%	2.60/
	Total des charges (Cl 6)	15,9%	-0,3%	2,6%
	Excédent ou déficit Total des ressources (Cl 7) dont	-6188,7% -6,0%	19,1% 13,8%	50,6%
	DGF totale	-0,0%	13,8%	10,4% 11,0%
	Recettes atténuatives dont :	-33,7%	4,5%	4,1%
HPF	- participation des usagers	-20,2%	4,5%	4,1%
	Total des charges (Cl 6)	2,0%	3,3%	11,0%
	Excédent ou déficit	214,3%	-81,1%	38,5%

- Annexe VII - DDASS 13 - Page 20 -

<u>Tableau n°16 : évolution de la situation financière des CHRS des Bouches-du-Rhône (€) (suite)</u>

CHRS	Poste	2002/2001	2003/2002	2004/2003
	Total des ressources (Cl 7) dont	7,2%	-0,1%	15,4%
	DGF totale	7,3%	0,0%	18,3%
La Chaumière	Recettes atténuatives dont :	5,6%	-15,7%	0,3%
La Chaumere	- participation des usagers	4,2%	-21,5%	24,4%
	Total des charges (Cl 6)	6,1%	3,4%	7,5%
	Excédent ou déficit	-16,7%	95,8%	-100,0%
	Total des ressources (Cl 7) dont	-21,7%	15,2%	5,4%
	DGF totale Recettes atténuatives dont :	-24,4% 5,7%	17,0% 1,8%	9,7% -31,5%
La Martine	- participation des usagers	27,8%	-100,0%	-31,5%
	Total des charges (Cl 6)	-5,4%	9,2%	-4,6%
	Excédent ou déficit	-243,3%	-38,6%	-153,9%
	Total des ressources (Cl 7) dont	-0,5%	6,2%	-1,7%
	DGF totale	1,2%	0,0%	13,9%
La Sélonne	Recettes atténuatives dont :	-8,3%	38,1%	-60,3%
La Selonne	- participation des usagers	7,8%	1,5%	12,7%
	Total des charges (Cl 6)	3,4%	7,3%	-6,0%
	Excédent ou déficit	-178,1%	76,2%	-156,7%
	Total des ressources (Cl 7) dont	5,7%	7,6%	28,9%
	DGF totale	16,8%	0,0%	35,4%
Le Chêne Mérindol	Recettes atténuatives dont :	-36,3%	60,2%	0,7%
	- participation des usagers	0.40/	4.70/	16 70/
	Total des charges (Cl 6) Excédent ou déficit	-0,4% - 30,3%	4,7% -16,8%	16,7% -100,0%
	Total des ressources (Cl 7) dont	2,8%	0,7%	10,2%
	DGF totale	1,2%	0,0%	28,8%
	Recettes atténuatives dont :	8,7%	3,1%	-49,6%
L'Etape	- participation des usagers	-17,7%	-69,7%	218,2%
	Total des charges (Cl 6)	9,0%	4,5%	-1,6%
	Excédent ou déficit	350,5%	51,4%	-100,0%
	Total des ressources (Cl 7) dont	1,5%	13,9%	9,1%
	DGF totale	1,2%	0,0%	29,5%
Le Nid Bossuet	Recettes atténuatives dont :	10,0%	299,5%	-95,8%
	- participation des usagers Total des charges (Cl 6)	3,5%	15,7%	-1,6%
	Excédent ou déficit	285,9%	85,0%	-258,9%
	Total des ressources (Cl 7) dont	13,6%	18,6%	-4,1%
	DGF totale	15,6%	19,4%	-0,3%
1 M.11 D 1 .	Recettes atténuatives dont :	-2,9%	10,6%	-44,4%
Le Nid Le Relais	- participation des usagers	_	-	-
	Total des charges (Cl 6)	4,8%	15,4%	1,1%
	Excédent ou déficit	-327,4%	75,4%	-66,3%
	Total des ressources (Cl 7) dont	1,6%	-0,8%	5,5%
	DGF totale	2,2%	-1,0%	5,6%
Le Passage	Recettes atténuatives dont :	-9,3%	2,6%	3,1%
	- participation des usagers	-100,0%	- 0.00/	4 20/
	Total des charges (Cl 6) Excédent ou déficit	4,2% -113,9%	0,0%	4,3%
	Total des ressources (Cl 7) dont	0,4%	277,5% 3,3%	-100,0% 19,5%
	DGF totale	7,2%	1,4%	24,1%
	Recettes atténuatives dont :	-51,7%	35,2%	-39,6%
Ariane	- participation des usagers	-0,2%	-100,0%	-
	Total des charges (Cl 6)	12,1%	5,1%	7,4%
	Excédent ou déficit	-282,4%	30,1%	-125,6%
	Total des ressources (Cl 7) dont	-10,2%	1,9%	2,3%
	DGF totale	-20,4%	11,3%	5,9%
Marie Louise	Recettes atténuatives dont :	146,1%	-44,5%	-33,3%
Marie Louise	- participation des usagers	-35,9%	-100,0%	-
	Total des charges (Cl 6)	-7,0%	6,0%	-7,6%
	Excédent ou déficit	110,0%	69,5%	-100,0%

- Annexe VII - DDASS 13 - Page 21 -

<u>Tableau n°16 : évolution de la situation financière des CHRS des Bouches-du-Rhône (€) (suite)</u>

CHRS	Poste	2002/2001	2003/2002	2004/2003
	Total des ressources (Cl 7) dont	-10,4%	-0,9%	13,1%
	DGF totale	1,0%	1,1%	19,4%
Marius Massias	Recettes atténuatives dont :	-49,7%	-14,7%	-38,3%
	- participation des usagers	746,9%	4 10/	- - 70/
	Total des charges (Cl 6) Excédent ou déficit	-6,2% 1108,3%	-4,1% -67,1%	5,7% -439,1%
	Total des ressources (Cl 7) dont	5,4%	-10,2%	17,4%
	DGF totale	1,2%	-7,7%	21,0%
I D-1: 1:	Recettes atténuatives dont :	36,3%	-23,4%	-6,2%
J.Polidori	- participation des usagers	155,4%	40,6%	-19,4%
	Total des charges (Cl 6)	0,6%	8,4%	10,8%
	Excédent ou déficit	61,5%	-143,6%	-100,0%
	Total des ressources (Cl 7) dont DGF totale	5,4%	-1,1%	-3,5%
	Recettes atténuatives dont :	-9,7% 71,9%	16,2% -41,0%	3,9% -37,0%
SPES	- participation des usagers	4,8%	89,4%	-100,0%
	Total des charges (Cl 6)	4,7%	-3,0%	-2,8%
	Excédent ou déficit	-31,9%	-155,2%	-100,0%
	Total des ressources (Cl 7) dont	17,5%	-8,0%	16,5%
	DGF totale	21,5%	-3,9%	27,6%
HAS	Recettes atténuatives dont :	2,3%	-26,9%	-49,6%
111.10	- participation des usagers	10,7%	54,7%	-78,8%
	Total des charges (Cl 6)	17,5%	-21,5%	29,7%
	Excédent ou déficit Total des ressources (Cl 7) dont	18,7% 8,7%	-281,2% 11,6%	- 100,0% 8,0%
	DGF totale	1,2%	17,4%	6,0%
	Recettes atténuatives dont :	187,9%	-36,8%	38,0%
La Caravelle	- participation des usagers	9,1%	18,5%	-19,4%
	Total des charges (Cl 6)	12,5%	0,5%	12,1%
	Excédent ou déficit	126,3%	-159,6%	-100,0%
	Total des ressources (Cl 7) dont	7,4%	-3,7%	14,2%
	DGF totale	4,7%	0,0%	19,4%
MAAVAR	Recettes atténuatives dont :	52,8%	-45,6%	-93,3%
	- participation des usagers Total des charges (Cl 6)	-0,9%	57,6% -10,8%	-100,0% 24,0%
	Excédent ou déficit	-108,0%	1200,1%	-100,0%
	Total des ressources (Cl 7) dont	35,3%	0,2%	10,2%
	DGF totale	40,3%	0,0%	14,2%
SOS Femmes	Recettes atténuatives dont :	-0,9%	2,4%	-30,9%
303 Tennies	- participation des usagers	-	-100,0%	-
	Total des charges (Cl 6)	14,9%	5,3%	9,0%
	Excédent ou déficit	-137,5%	-130,4%	-100,0%
	Total des ressources (Cl 7) dont DGF totale	4,5% 6,2%	66,6% 37,0%	-13,6% 16,6%
	Recettes atténuatives dont :	-5,6%	262,7%	-89,3%
Maison d'Arles	- participation des usagers	-25,6%	-47,7%	-100,0%
	Total des charges (Cl 6)	4,4%	26,6%	12,6%
	Excédent ou déficit	-4,3%	-4057,0%	-100,1%
	Total des ressources (Cl 7) dont	-4,8%	22,2%	14,1%
	DGF totale	-3,5%	28,0%	13,8%
Hôtel Famille	Recettes atténuatives dont :	-19,3%	-54,3%	25,7%
	- participation des usagers	-24,8%	96,3%	-38,4%
	Total des charges (Cl 6) Excédent ou déficit	-14,1% - 105,7%	24,1% - 279,1%	4,0% - 1124,7%
	Total des ressources (Cl 7) dont	-105,7 %	-279,1% -5,4%	0,3%
	DGF totale] _	67,0%	1,4%
ADIC	Recettes atténuatives dont :	_	-16,0%	0,0%
ADJ Consolat	- participation des usagers	-	-	-,-,-
	Total des charges (Cl 6)	-	-7,0%	0,0%
	Excédent ou déficit	_	-85,5%	-100,0%

- Annexe VII - DDASS 13 - Page 22 -

<u>Tableau n°16 : évolution de la situation financière des CHRS des Bouches-du-Rhône (€) (suite)</u>

CHRS	Poste	2002/2001	2003/2002	2004/2003
	Total des ressources (Cl 7) dont	-	3,3%	15,2%
	DGF totale	-	0,0%	64,5%
Fraternité Salon	Recettes atténuatives dont :	-	10,7%	-83,7%
Fraternite Salon	- participation des usagers	-	-	-
	Total des charges (Cl 6)	-	3,1%	15,2%
	Excédent ou déficit	-	-100,0%	-
	Total des ressources (Cl 7) dont	-18,0%	-	-
	DGF totale	62,9%	-	-
ADGI G	Recettes atténuatives dont :	-81,4%	-	-
ARS Lou Cantou	- participation des usagers	-44,1%	-	-
	Total des charges (Cl 6)	6,3%	-	-
	Excédent ou déficit	-1367,8%	-	_

ANNEXE VIII

LE SUIVI DES CHRS PAR LA DDASS DES CÔTES D'ARMOR

SOMMAIRE

1.	PILOTA	AGE DES CHRS PAR LA DDASS	1
	1.1. LES	ÉLÉMENTS DE CONTEXTE	1
	1.1.1.	Analyse rapide du contexte du département	
	1.1.2.	Analyse de l'organisation de la DDASS	
	1.2. LA	STRATÉGIE DE RÉPONSE AUX BESOINS	
	1.2.1.	Le schéma d'accueil et d'insertion	
	1.2.2.	Les relations avec le Conseil général	
	1.2.3.	Les relations avec les associations gestionnaires	
	1.3. ANA	ALYSE GÉNÉRALE DES CHRS DU DÉPARTEMENT	
	1.3.1.	Caractéristiques des CHRS du département	3
	1.3.2.	Activité des CHRS sur les trois dernières années	
	1.3.3.	Caractéristiques financières	5
	1.4. LES	CONTENTIEUX	9
2.	ANALY	SE BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE DES CHRS	10
	2.1. SIT	UATION FINANCIÈRE GÉNÉRALE	10
	2.1.1	Analyse des recettes	
	2.1.2.	Analyse de l'évolution globale des dépenses	
		NALYSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL	
	2.2.1.	Évolution des dépenses de personnel	
	2.2.2.	Analyse de la politique de la DDASS en terme de dépenses de personnel	
	2.2.3.	Taux d'encadrement	
	2.2.4.	L'ARTT	
	2.3. ANA	ALYSE DES PROVISIONS	
3.	ANALY	SE FINANCIÈRE DE DEUX ÉTABLISSEMENTS	16
	3.1. LE	CHRS « L'Horizon » GUINGAMP	16
	3.1.1.	Présentation du CHRS	
	3.1.2.	La situation financière	
	3.1.3.	Financement de l'ARTT	
		CHRS « MAISON DES SOLIDARITÉS » DINAN	
	3.2.1.	Présentation du CHRS	19
	3.2.2.	La situation financière	19
	3.2.3.	Financement de l'ARTT	20

ANNEXE VIII

LE SUIVI DES CHRS PAR LA DDASS DES CÔTES D'ARMOR

L'annexe ci-jointe a été réalisée suite au renseignement du questionnaire de la mission par la DDASS des Côtes d'Armor et à un déplacement sur place de deux membres de la mission les 14 et 15 octobre 2004 à St Brieuc ainsi que dans deux CHRS du département (à Dinan et Guingamp).

1. PILOTAGE DES CHRS PAR LA DDASS

1.1. Les éléments de contexte

de 5.

1.1.1. Analyse rapide du contexte du département

- La population des Côtes d'Armor compte environ 550 000 habitants dont 26,2% sont âgés de plus de 60 ans.
- Le taux de chômage se situe en 2003 autour de 8,2 %.
- Le département se caractérise par des indicateurs forts de souffrances psychiques : le taux d'équipement en psychiatrie, le taux de suicide et les mesures de tutelle sont, en 2000, largement supérieurs aux moyennes régionales de la Bretagne.
- Concernant les CHRS, le département dispose de 148 places réparties dans 5 Centres, soit 0,5% de l'équipement national. Pour financer ces CHRS, la DGF atteignait plus de 2M€en 2004, soit 0,48% de la dotation nationale. La situation financière des CHRS du département est particulièrement tendue car les déficits 2002 atteignaient environ 200 000 €, soit 3% des déficits nationaux.

1.1.2. Analyse de l'organisation de la DDASS

Tableau n°1 : Effectifs de la DDASS

Temps consacré au suivi des CHRS (ETP)	2001	2002	2003	2004
Effectifs de la DDASS (*)				
Effectifs affectés au suivi des CHRS (**) dont	0,95	1	1	1
Cat A (Inspecteur Principal)	0,10	0,10	0,10	0,10
Cat A (Inspecteur)	0,25	0,5	0,5	0,5
Cat B (S.A. et Travailleur social)	0,5	0,3	0,3	0,3
Cat C	0,10	0,10	0,10	0,10

Quatre personnes sont en charge du suivi des CHRS pour un total d'un équivalent-temps plein en 2004. L'inspecteur principal a été affecté à la DDASS des Côtes d'Armor au 01/09/04 alors que l'inspectrice en charge du suivi des CHRS est chargée de cette tâche depuis le 01/10/99.

Comme 5 CHRS sont implantés dans le département, le ratio CHRS/ETP est

- Annexe VIII - DDASS 22- Page 2 -

Deux formations ont été suivies par l'inspectrice : une formation sur l'audit des structures sociales et médico-sociales en juin 1997 et une formation sur le décret du 22 octobre 2003 relatif à la gestion budgétaire, comptable et financière des établissements en octobre 2003.

1.2. La stratégie de réponse aux besoins

1.2.1. Le schéma d'accueil et d'insertion

Un schéma départemental de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion a été établi en 2001 pour la période 2001-2003. Ce dernier effectue un bilan de l'offre et de la demande en matière d'hébergement et de réinsertion sociale et identifie deux orientations :

- augmenter l'offre : en matière d'hébergement, d'accueil de jour et d'insertion ;
- consolider les moyens et les outils : développement de l'ALT, des partenariats et de la qualification des personnels.

Ces orientations ont été déclinées en 19 fiches actions.

Il convient de souligner que **ce schéma vise principalement à augmenter la couverture du département en matière d'hébergement** et se traduit principalement par la création ou l'extension des CHRS ou autres dispositifs existants. Il ne contient pas véritablement d'objectif de rééquilibrage des dotations en fonction des établissements.

Aucun bilan de ce schéma n'avait encore été établi à la date de la mission.

1.2.2. Les relations avec le Conseil général

Il n'existe pas véritablement de relations institutionnalisées avec le Conseil général en matière de développement et/ou de financement des activités des CHRS.

Le Conseil général ne participe pas au financement des CHRS, notamment pour la prise en charge des femmes enceintes et des enfants de moins de 3 ans ; il dispose en effet d'une structure propre (un hôtel maternel). Dans le cas du CHRS « Accueil femmes » de St Brieuc, le poste de directrice était financé jusqu'en novembre 1997 à mi-temps par le Conseil général, mais ce co-financement a été interrompu depuis.

Cependant, le Conseil général finance des associations qui gèrent des CHRS au titre de l'insertion (chantiers d'insertion notamment).

1.2.3. Les relations avec les associations gestionnaires

Concernant l'attribution de la DGF, il n'existe pas de conventions d'objectifs et de moyens avec les associations gestionnaires. La DDASS applique **le même taux d'évolution à l'ensemble des CHRS** car elle ne dispose pas de marges de manœuvre pour redéployer les crédits.

Concernant le pilotage des CHRS, la DDASS n'a pas renseigné les tableaux de bord depuis l'exercice 1999, faute de temps. Elle utilise cependant quelques ratios pour suivre l'activité des CHRS : la DGF/place, les taux d'occupation et les taux d'encadrement.

1.3. Analyse générale des CHRS du département

1.3.1. Caractéristiques des CHRS du département

Tableau n°2: Caractéristiques des CHRS du département au 01/01/04

						financées par DGF?	Activité	s financées par crédits?	d'autres	
Nom du CHRS	Nom de l'associa tion gestionn aire	Date d'autori- sation	Nombre de places installées au 01/01/04	Convention collective appliquée	Type de prestation s (*)	Activité d'insertion spécifique (AVA)	Héberge -ment	Autres (IAE par ex)	Type de finance- ment	Associat ion gère-t- elle d'autres CHRS
Maison des Solidarités Dinan	NOZ DEIZ	22/10/97	21	SOP	urgence réinsertion sociale	Non	Oui		ALT CADA	non
L'Horizon Guingamp	Maison de l'Argoat	20/11/78	28	SOP	urgence réinsertion sociale	1 poste temps plein de moniteur d'atelier	Non	Chantiers d'insertion, acceuil de jour, point santé, ASI	PDI, PRAPS (47-11- 20), ASI (46-81- 92)	non
La Prairie Lannion	Ty An Holl	21/11/94	28	SOP	réinsertion sociale	Non	Oui	Chantiers d'insertion, point santé, ASI, centre de formation	ALT,PDI, PRAPS, ASI(46 81-92), Conseil Régional, DDTEFP et ANPE	non
Argos St Brieuc	Foyers d'Accuei l	20/02/01	37	SOP	urgence réinsertion sociale	Non	Oui	Boutique Solidarité, Coordination départem.115 , chantiers d'insertion, point santé, ASI, centre de formation	ALT, 46 81- 20(B.S. et 115), PDI, PRAPS, 46 81- 92(ASI), Conseil Régional, DDTEFP et ANPE	oui
Accueil Femmes St Brieuc	Foyers d'Accuei l	02/11/83	34	SOP	réinsertion sociale	Non	Oui	Voir ARGOS +accueil de jour	Voir ARGOS +finance ment Conseil Général et délégatio n aux Droits des Femmes	oui

Au 01/01/04, le département des Côtes d'Armor compte 5 CHRS : deux CHRS sont implantés à St Brieuc et trois autres à Guingamp, Lannion et Dinan. Les deux CHRS de St Brieuc sont gérés par la même association « Foyers d'accueil », qui gère un grand nombre de structures. Cette dernière a fait l'objet d'une mission d'inspection conjointe DDASS/Trésor public en 2001. Cette mission d'inspection a notamment permis la fusion des deux CHRS accueillant des hommes à St Brieuc (Armor Accueil – 21 places – et Le Goëlo – 16 places – ont été fusionnées en une seule structure, Argos, de 37 places).

- Annexe VIII - DDASS 22- Page 4 -

Parmi ces 5 CHRS:

- trois ont consacré certaines de leurs places à de l'hébergement d'urgence (Guingamp, Dinan, St Brieuc)
- tous les CHRS disposent d'autres structures que des CHRS; ces dernières sont financées par d'autres crédits (places d'ALT à Dinan, crédits PRAPS à Dinan et Guingamp, chantiers d'insertion financés par le Conseil général, etc.).

Tableau n°3 : DGF/I	<u>olace</u>
2004	

		2001		2004			
Nom du CHRS	Nombre de places installées au 01/01	DGF	DGF/place	Nombre de places installées au 01/01	DGF	DGF/place	
Maison des Solidarités Dinan	21	266 499	12 690	21	273 404	13 019	
L'Horizon Guingamp	20	325 558	16 278	28	445 573	15 913	
La Prairie Lannion (*)	16 puis 28	259 732	12 987	28	372 203	13 293	
Argos St Brieuc	37	564 430	15 255	37	550 681	14 883	
Accueil Femmes St Brieuc	34	394 060				13 331	
Total	140	1 810 279	13 714	148	2 095 108	14 156	

^(*) En 2001, le CHRS de Lannion comptait 16 places jusqu'au 1/09/01 et 28 places à partir du 1/09/01, soit l'équivalent de 20 places sur l'année.

La DGF par place des établissements du département varie entre 11 590 € et 16 278 € pour une moyenne de 13 714 € en 2001 et 13 019 € et 15 913 € en 2004 pour une moyenne à 14 156 € pour le département. Les écarts de DGF par place atteignent donc – 8% pour l'établissement le moins bien doté et +12% pour l'établissement le mieux doté par rapport à la moyenne départementale.

La DGF par place a progressé de 3% en trois ans.

1.3.2. Activité des CHRS sur les trois dernières années

Tableau n°4 : Activité

	2001				2002			2003		
Nom du CHRS	Nombre de places installées	Nombre de journées réalisées	taux d'occupation	Nombre de places installées		taux d'occupation	Nombre de places installées	Nombre de journées réalisées	taux d'occupation	
Maison des Solidarités Dinan	21	8 016	104,6%	21	7 506	97,9%	21	7 968	104,0%	
L'Horizon Guingamp	20	8 100	111,0%	24	8 157	93,1%	28	8 846	86,6%	
La Prairie Lannion	20	6 759	92,1%	28	10 327	101,0%	28	8 902	87,1%	
Argos St Brieuc	37	11 551	85,5%	37	13 262	98,2%	37	12 927	95,7%	
Accueil Femmes St Brieuc	34	11 526	92,9%	34	11 131	89,7%	34	11 666	94,0%	
Total	132	45 952	95,3%	144	50 383	95,9%	148	50 309	93,1%	

- Annexe VIII - DDASS 22- Page 5 -

- Les 5 CHRS du département ont un taux d'occupation supérieur à 85% sur les trois dernières années. Au niveau départemental, le taux d'occupation atteint 93% en 2003.
- Le nombre de journées réalisées est en hausse de 9,4% depuis 2001, notamment en raison de l'augmentation du nombre de places (+12,1% sur la même période).

1.3.3. Caractéristiques financières

1.3.3.1. DGF notifiée par la DRASS au département sur les 4 dernières années

<u>Tableau</u>	n°5	: DGF	du de	<u>épartement</u>

DGF	2001	2002	évolution 2002/2001	2003	évolution 2003/2002	2004	évolution 2004/2003	évolution 2004/2001
DGF notifiées par la DRASS dont :	1 897 817	1 989 381	5%	2 176 516	9%	2 394 813	10%	26%
- crédits reconductibles (*)	1 758 060	1 942 557	10%	2 014 836	4%	2 095 108	4%	19%
- mesures nouvelles (**)	117 195	46 824	-60%	38 077	-19%	0	-100%	-100%
- crédits non reconductibles	22 562	0	-100%	123 603	ns	299 705	142%	1228%

- La somme des crédits reconductibles et des mesures nouvelles a progressé de 11,7% entre 2001 et 2004, au même rythme que le nombre de places (+ 12,1%).
- Le département a obtenu 202 096 € de crédits de mesures nouvelles sur la période : ces crédits correspondent à la création de 12 places au CHRS de Lannion au 01/09/01 et de 8 places à Paimpol au 01/10/03 (annexe au CHRS de Guingamp), soit 20 places au total. Il convient de souligner que les crédits accordés au titre des mesures nouvelles n'ont pas été utilisés pour créer des places compte-tenu des délais de création. Dès lors, le reliquat de crédits attribués au titre des mesures nouvelles est utilisé comme crédits non reconductibles accordés à l'ensemble des CHRS (cf. infra).
- Les **crédits non reconductibles sont en forte hausse** en raison de l'apparition des déficits et des contentieux (cf. *infra* sur l'utilisation de ces crédits).

Au total sur la période, les crédits alloués au financement des CHRS ont progressé de 26% alors que le nombre de places a augmenté d'un équivalent de 16 places soit +12,1%, mais cette forte augmentation correspond en grande partie à des crédits non reconductibles accordés au coup par coup.

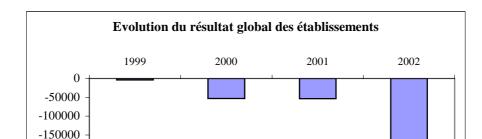
1.3.3.2. DGF notifiée par la DDASS aux CHRS sur les 4 dernières années

Modalité de calcul de la DGF:

La DDASS souhaiterait rééquilibrer les coûts à la place entre les établissements mais elle ne dispose pas de marges de manœuvre pour redéployer les crédits. De surcroît, selon la DDASS, les différences de prestations assurées par les établissements rendent délicates toute comparaison. Dès lors, **sur les crédits reconductibles, le même taux d'évolution est appliqué** à l'ensemble des établissements ; par ailleurs, les établissements bénéficient chaque année de crédits non reconductibles pour financer des déficits ou d'autres dépenses (avenant SOP). Ces crédits sont attribués en fonction de la situation financière de chaque établissement.

Tableau n°6: DGF des CHRS du département

				2001		
DGF	Excédent ou déficit 1999	DGF crédits reconductibles	DGF mesures nouvelles	Crédits non reconductibles déficits 99	Crédits non reconductibles ''autres'' que déficit	Total
Dinan	8345	266 499			9 147	283 991
Guingamp	-8 000	325 558		8 000	11 227	336 785
Lannion	-14 616	207 512	52 220	14 616		259 732
Argos St Brieuc	16 801	564 430			26 254	607 485
AccFe St Brieuc	-6 254	394 060			18 294	406 100
Total	-3724	1758 059	52 220	22 616	64 922	1 894 093
				2002		
	Excédent ou déficit 2000	DGF crédits reconductibles	DGF mesures nouvelles	Crédits non reconductibles déficit 2000		Total
Dinan	9 775	270 430	1 330			271 760
Guingamp	-11 047	334 536	11 501	1 275		347 312
Lannion	-11 459	364 963	3 679	1 323		369 965
Argos St Brieuc	-13 037	572 756	13 647	1 505		587 908
AccFe St Brieuc	-27 313	399 872	9 412	3 152		412 436
Total	-53 081	1 942 557	39 569	7 255		1 989 381
				2 003		
	Excédent ou déficit 2001	DGF crédits reconductibles	DGF mesures nouvelles	Crédits non reconductibles déficit 2001	Crédits non reconductibles ''fictifs''	Total
Dinan	1307	269 107		0	4 297	273 404
Guingamp	12 919	335 118	26 216	9 773	5 350	376 457
Lannion	-6 153	366 353		16 289	5 850	388 492
Argos St Brieuc	-39 581	582 170		51 114	29 405	662 689
AccFe St Brieuc	-22 265	408 410		46 427	20 637	475 474
Total	-53773	1 961 158	26216	123 603		2 176 516
				2004		
	Excédent ou déficit 2002	DGF crédits reconductibles	DGF mesures nouvelles	Crédits non reconductibles déficit 2002	Crédits non reconductibles	Total
Dinan	-29 885	273 404		29 885		303 289
Guingamp	-53 883	445 573		53 883		499 456
Lannion	-35 501	372 203		35 501		407 704
Argos St Brieuc	-40 376	550 681		40 376	78 217	669274
AccFe St Brieuc	-33 749	453 247		33 749	28 094	515 090
Total	-193 394	2 095 108	0	193 394	106 311	2 394 813



Évolution des déficits et utilisation des crédits non reconductibles

La situation financière des établissements s'est globalement dégradée sur les 4 dernières années.

La reprise des excédents et des déficits n'est pas effectuée dans le budget prévisionnel n+2. Les déficits sont repris au cours de l'année n+2 (voire n+3) par des décisions modificatives et en fonction des crédits supplémentaires que la DDASS a obtenus ; les excédents sont, en général, laissés aux établissements.

- En 1999, trois CHRS étaient en déficit : les déficits des CHRS de Guingamp et de Lanion ont été repris en 2001 par des crédits non reconductibles ; en revanche, le déficit du CHRS Accueil femmes a été financé par l'excédent de l'autre CHRS de St Brieuc, Argos, géré par la même association. Par ailleurs, l'excédent du CHRS de Dinan a été laissé à l'établissement pour financer l'ARTT.
- En 2000 et 2001, quatre CHRS étaient en déficit ; ces déficits ont été repris par des crédits reconductibles en 2002 et 2003. Il convient de souligner que les déficits de 2000 ont été repris en partie en 2002 et en partie en 2003.
- En 2002, les 5 CHRS étaient en déficit. L'ensemble de ces déficits a été repris par des crédits reconductibles alloués en 2004 (délégation spéciale du 07/04/04).

Au total, **la DGF reconductible des établissements apparaît donc insuffisante et les déficits sont comblés « au coup par coup »** par crédits non reconductibles demandés par la DDASS à l'administration centrale. Cette façon de gérer les crédits apparaît donc instable et opaque et ne permet pas une allocation optimale des moyens. En effet, la DDASS est mise devant le fait accompli et se trouve contrainte de financer des déficits.

<u>Les mesures nouvelles :</u>

-200000 -250000

Les mesures nouvelles sont réparties par la DRASS par département selon des indicateurs de précarité : le département des Côtes d'Armor a bénéficié de différentes dotations de mesures nouvelles par la DRASS.

- Annexe VIII - DDASS 22- Page 8 -

Tableau n°7: Utilisation des mesures nouvelles

DCE/magazag magazallag		2001		2002	2003	
DGF/mesures nouvelles	Montant	Destination	Montant	Destination	Montant	Destination
Accordées DRASS dont :	117 195		46 824		38 077	
- Places nouvelles	117 195	12 places Lannion sur 9 mois	40 017	4 places Guingamp sur 9 mois		4 places Guingamp sur 9 mois
- Autres			6 807	Avenant 137 SOP		
Utilisation par la DDASS :						
- Mesures nouvelles	52 220	12 places Lannion sur 4 mois		Dotation pour création de places en 2003	26 216	8 places Guingamp sur 3 mois
- Autres	64 975	Réparti sous forme de crédits non reconductibles		Avenant 137 du SOP	11 861	Reprise d'une partie des déficits 2001
			7 255	Reprise d'une partie des déficits 2000		
Total	117 195		46 824		38 077	

- En 2001, la DRASS a accordé 117 195 €de crédits de mesures nouvelles pour la création des 12 places de Lannion sur 9 mois. Dans les faits, les places ont été créées sur 4 mois et le reliquat distribué sous forme de crédits non reconductibles aux établissements.
- En 2002, les mesures nouvelles accordés aux établissements correspondent à la création de 4 places à Guingamp (40 017 €) et à la prise en compte de l'avenant 137 du SOP (6 807 €). En réalité, aucune place n'a été créée à Guingamp qui a juste obtenu une dotation de 8 892 €pour faciliter la création des places en 2003 et 30 677 €ont été distribués aux établissements pour financer l'avenant 137 du SOP. Cette affectation de crédits a en fait été surévaluée par la DDASS qui s'est uniquement appuyée sur les demandes des établissements sans procéder à une analyse propre, ce qui l'a obligée à minorer la DGF des établissements l'année suivante (crédits non reconductibles fictifs).
- En 2003, les mesures nouvelles correspondent à la création de 4 places à Guingamp pour 9 mois. En réalité, les huit places ont été créées en une seule fois au 1^{er} octobre donc sur trois mois. le reliquat de crédits a été utilisé pour financer une partie du déficit des établissements.

La DDASS utilise donc systématiquement une partie des crédits de mesures nouvelles pour accorder des crédits non reconductibles aux établissements, en repoussant l'ouverture des places.

Cette pratique, qui a l'avantage de permettre de financer par crédits ponctuels les déficits des établissements, a pour inconvénient de rendre la distribution de crédits peu lisible et la reprise des déficits, qu'ils soient justifiés ou pas, systématique.

Au total, **l'allocation des crédits aux établissements est complexe**, des crédits non reconductibles étant systématiquement alloués en cours d'année et des crédits relatifs aux mesures nouvelles étant utilisés pour financer les déficits.

1.4. Les contentieux

Tableau n°8 : Évolution des contentieux

Contentieux	2001	2002	2003	2004
Nb de contentieux introduits	2	3	2	1
Nb de contentieux jugés		2 (2001)		2 (2002)
Coût des contentieux payés au cours de l'année (en €)				106 310,53 €
Coût des contentieux jugés restant à payer (en €)				néant
Coût des contentieux en instance (estimation en €)				Au minimum, le déficit 2003 : 45 921€

Sur l'exercice 2001, deux contentieux ont été introduits par l'association Foyer d'accueil pour les deux CHRS de St Brieuc. Toutefois l'arrêté attaqué par les deux associations avait été substitué par un autre arrêté préfectoral, les requêtes de l'association sont donc devenues sans objet.

Sur l'exercice 2002, trois contentieux ont été introduits par les deux CHRS de St Brieuc et par le CHRS de Dinan. Seul deux jugements ont été rendus par le TISS de Nantes en février 2004sur la DGF des deux CHRS de St Brieuc.

Concernant le CHRS Accueil femmes de St Brieuc, un contentieux a été introduit par l'établissement sur la DGF 2002. Le juge de la tarification a accepté certaines des requêtes de l'établissement mais n'a pas l'ensemble. La DDASS a recalculé le montant de la DGF de l'établissement en fonction de la décision du juge par une délégation supplémentaire de crédits.

Sur l'exercice 2003, deux contentieux ont été introduits par les CHRS de Dinan et de Guingamp mais le CHRS de Guingamp s'est désisté.

Sur l'exercice 2004, un contentieux a été introduit par le CHRS de Dinan.

Au total, **trois jugements sont encore instance** : ils concernent les DGF 2002, 2003 et 2004 du CHRS de Dinan.

2. ANALYSE BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE DES CHRS

2.1. Situation financière générale

<u>Tableau n°9 : Situation financière par CHRS</u>

CHRS		2001	2002	2003	2004	Évolution 01/03
	Total des ressources (Cl 7) dont	312 822	325 171	313 778	338 218	
	DGF totale (*)	275 646	271 760	273 404	303 289	
	Recettes atténuatives dont :	37 176	53 411	40 374	34 929	
DINAN	- participation des usagers	12 922	12 944	14 570	13 000	12,8%
DINAN	- autres financements	18 217	29 706	15 288	21 929,00	-16,1%
	- reprise sur amortissements et provisions	6 037	10 761	10 516	non isolée	74,2%
	Total des charges (Cl 6)	311 515	355 056	359 699	338 218	15,5%
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	1 307	-29 885	-45 921	0	-3613,5%
	Total des ressources (Cl 7) dont	396 694	391 179	449 357	560 672	13,3%
	DGF totale (*)	344 786	347 312	376 457	499 456	9,2%
	Recettes atténuatives dont :	51 908	43 867	72 900	61 216	
GUINGAMP	- participation des usagers	10 090	5 536	9 164	7 416	-9,2%
GUINGAMP	- autres financements	41 818	38 331	51 609	53 800	23,4%
	- reprise sur amortissements et provisions	0	0	12 127	0	
	Total des charges (Cl 6)	379 428	445 062	510 651	560 672	34,6%
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	17 265	-53 883	-61 294	0	-455,0%
	Total des ressources (Cl 7) dont				497 392	Í
	DGF totale (*)	274 348	369 965	388 492	407 704	41,6%
	Recettes atténuatives dont :				89 688	
	- participation des usagers				34 170	
LANNION	- autres financements				53 965	
LANNION	- reprise sur amortissements et provisions				1 553	
	Total des charges (Cl 6)	non fourni	474 955	453 943	497 392	
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	0.7		non arrêté		
		non arrêté par la DDASS	-35501	par la	0	
		la DDASS		DDASS		
	Total des ressources (Cl 7) dont	634 422	718 693,00	698 187	624 201	10,1%
	DGF totale (*)	590 684	666 125	662 689	591 057	12,2%
	Recettes atténuatives dont :	43 738	52 568,00	35 498	33 144	-18,8%
A D C C C C C	- participation des usagers	3 018	non isolée	non isolée	non isolée	
ARGOS St – B	- autres financements	39 563			783	-100,0%
	- reprise sur amortissements et provisions	1 157	6 885	10 000	5 055	764,3%
	Total des charges (Cl 6)	674 004	759 069	690 362	624 201	2,4%
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	-39 582	-40 376	7 825	0	
	Total des ressources (Cl 7) dont	454 375	473 065	520 105	524 661	14,5%
	DGF totale (*)	412 354	440 530	475 474	486 996	15,3%
	Recettes atténuatives dont :	42 021	32 535	44 630	37 665	6,2%
	- participation des usagers	5 686	non isolée	non isolée	non isolée	,
Acc.F. St –B	- autres financements	36 335				-100,0%
	- reprise sur amortissements et provisions	0	1 922	8 711	5 943	
	Total des charges (Cl 6)	476 640	506 815	547 664	524 661	14,9%
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	-22 266	-33 749	-27 559	0	23,8%

L'analyse qui suit a été effectuée sur les 2 CHRS de St Brieuc et sur les CHRS de Dinan et Guingamp ; le CHRS de Lannion a été exclu de l'analyse, la DDASS estimant que les comptes administratifs de cet établissements ne sont pas fiables.

- Annexe VIII - DDASS 22- Page 11 -

2.1.1. Analyse des recettes

À l'exception notable du CHRS de Dinan, les recettes des CHRS ont progressé de plus de 10% entre 2001 et 2003, soit une augmentation annuelle de 3,16%. Seul le CHRS de Guingamp a vu sa capacité augmenter sur la même période. Cette augmentation de recettes est essentiellement due à l'augmentation de la DGF de l'ordre de 9 à 15% - dont très largement en crédits non reconductibles accordés ponctuellement - selon les établissements (entre 3 et 4% annuel).

Les autres recettes des CHRS représentent entre 12 à 16% des recettes pour les CHRS de Dinan et de Guingamp alors qu'elles ne représentent que 7 à 9% des recettes pour les deux CHRS de St Brieuc. La capacité des établissements à mobiliser d'autres financements que la DGF est donc variable entre les établissements.

2.1.2. Analyse de l'évolution globale des dépenses

Alors que les recettes ont progressé, au total, de 10% sur la période 2001-2003, les dépenses ont augmenté de 14% sur la même période, mais cette augmentation est également due aux créations de places.

		2001			2002		2003			
CHRS	Capacité installée	Total des charges (Classe 6)	Coût/ place	Capacité installée	Total des charges (Classe 6)	Coût/ place	Capacité installée	Total des charges (Classe 6)	Coût/ place	
Dinan	21	311 515	14 834	21	355 056	16 907	21	359 699	17 129	
Guingamp	20	379 428	18 971	24	445 062	18 544	28	510 651	18 238	
Lannion	28	ns	ns	28	474 955	16 963	28	453 943	16 212	
Argos St Brieuc	37	674 004	18 216	37	759 069	20 515	37	690 362	18 658	
AccFe St Brieuc	34	476 640	14 019	34	506 815	14 906	34	547 664	16 108	
Total	140	1 841 587	16 443	144	2 540 957	17 646	148	2 562 319	17 313	

Tableau n°10 : Coût/place

Le coût à la place a augmenté en moyenne de 16 443 € en 2001 à 17 313 € en 2003, soit une augmentation de 5,3%. Dans les deux établissements qui ont créé des places (Guingamp et Lannion), le coût à la place a diminué compte-tenu de la mutualisation des moyens.

Au total, **la situation financière des établissements s'est donc fortement dégradée sur la période 2001-2003** : sur les 4 établissements dont la DDASS a arrêté les comptes administratifs, le déficit est passé de 43 274 €en 2001 à 126 949 €en 2003.

2.2. L'analyse des dépenses de personnel

2.2.1. Évolution des dépenses de personnel

 Tableau n°11 : Évolution des dépenses de personnels en BP 	_	Tableau n°11	: Évolution	des dépenses	de	personnels en BP
---	---	--------------	-------------	--------------	----	------------------

	2001			2002			2003			2004	
	ЕТР	dépenses arrêtées dans le BP	ЕТР	dépenses arrêtées dans le BP	% 2001/2002	ЕТР	dépenses arrêtées dans le BP	% 2003/2001	ЕТР	dépenses arrêtées dans le BP	% 2003/2004
Dinan	5,5	209 213	5,83	230 444	10%	5,83	231 751	1%	5,83	230 423	-1%
Guingamp	6,5	308 094	6,5	303 651	-1%	9,3	343 680	13%	9,3	396 070	15%
Lannion	8,82	216 564	8,82	328 946	52%	8,82	331 247	1%	8,82	336 113,87	1%
Argos St Brieuc	13,03	476 047	13,03	487 685	2%	13,03	512 432	5%	10,76	405 357	-21%
AccFe St Brieuc	9,91	348 821	9,91	354 967	2%	9,91	358 417	1%	9,48	388 782	8%
Total	34,94	1 342 175	35,27	1705694	27%	46,89	1777527	4%	44,19	1 756 746	-1%

Les dépenses de personnel sont corrélées à la variation des effectifs ; les fortes augmentations ou diminution sont en général dues à des variations d'effectifs au cours de l'année, notamment dans le cas des augmentations de capacité.

Indépendamment des variations d'effectifs, les dépenses de personnel arrêtées en 2002 n'ont pas fortement augmenté entre 2001 et 2002 alors même que c'est en 2002 qu'a été appliqué l'avenant n°137 du SOP, dont le coût peut être estimé environ à 10% de la masse salariale. Cet avenant n'avait en effet pas pu être pris en compte au budget prévisionnel par la DASS faute de crédits, il ne l'a été qu'en cours d'année.

Tableau n°12 : Évolution des dépenses de personnel en CA

	20	01		2002		20		
	ЕТР	dépenses réalisées (CA)	ЕТР	dépenses réalisées (CA)	% 2001/2002	ЕТР	dépenses réalisées (CA)	% 2002/2003
Dinan	5,5	201 716	5,83	256 296	27%	5,83	261 686	2%
Guingamp	6,5	291 819	6,5	344 576	18%	9,3	377 155	9%
Lannion	8,82	non fourni	8,82	366 165	ns	8,82	330 092	-10%
Argos St Brieuc	13,03	486 502	13,03	524 947	8%	13,03	473 867	-10%
AccFe St Brieuc	9,91	352 071	9,91	374 825	6%	9,91	370 323	-1%
Total	34,94	1 332 108,70	35,27	1 500 645,82	13%	38,07	1 483 033,51	-1%

Les dépenses de personnel ont **fortement augmenté entre 2001 et 2002 en raison de l'application, dans tous les établissements de l'avenant SOP n°137 sur la rémunération des cadres**. Cette augmentation n'avait pas été budgétée dans le budget prévisionnel (cf. *supra*).

Entre 2002 et 2003, les diminutions des dépenses de personnel effectuées correspondent à des vacances de poste dans deux CHRS.

Au total, les dépenses de personnel ont fortement augmenté, notamment entre 2001 et 2002, en raison de la mise en place de l'avenant SOP.

- Annexe VIII - DDASS 22- Page 13 -

2.2.2. Analyse de la politique de la DDASS en terme de dépenses de personnel

Dans le cadre de l'exercice budgétaire, la DDASS autorisait jusqu'en 2003 les créations de poste. Concernant les dépenses de personnel, ces dernières étaient estimées à partir des propositions des établissements. Différents ajustements pouvaient être apportés : sous-estimation des charges sociales afin de rentrer dans l'enveloppe limitative, absence de prise en compte de l'augmentation de la valeur du point.

Tableau n°13 : Écart des dépenses de personnel BP/CA

		2001								
	dépenses estimées par le CHRS	dépenses arrêtées dans le BP	écart demande/BP	dépenses réalisées (CA)	écart BP/CA					
DINAN	218 394	209 213	-4%	201 717	-4%					
Guingamp	312 408	308 094	-1%	291 819	-5%					
LANNION	166 167	216 564	ns	non fourni	ns					
ARGOS St - B	499 031	476 047	-5%	486 502	2%					
Acc.Fem.St - B	356 645	348 821	-2%	352 071	1%					
Total	1 386 478	1 342 175	-3%	1 332 109	-6%					

			2002		
	dépenses estimées par le CHRS	dépenses arrêtées dans le BP	écart demande/BP	dépenses réalisées (CA)	écart BP/CA
DINAN	331 030	230 444	-44%	256 296	11%
Guingamp	336 885	303 651	-11%	344 577	13%
LANNION	316 376	328 946	4%	366 165	11%
ARGOS St - B	504 463	487 685	-3%	524 947	8%
Acc.Fem.St - B	366 435	354 967	-3%	374 825	6%
Total	1 855 189	1 705 694	-9%	1 866 811	9%

			2003		
	dépenses estimées par le CHRS	dépenses arrêtées dans le BP	écart demande/BP	dépenses réalisées (CA)	écart BP/CA
DINAN	307 566	231 751	-33%	261 686	13%
Guingamp	359 706	343 680	-5%	377 156	10%
LANNION	350 938	331 247	-6%	330 092	0%
ARGOS St - B	583 078	512 432	-14%	473 868	-8%
Acc.Fem.St - B	430 366	358 417	-20%	370 324	3%
Total	2 031 654	1 777 527	-14%	1 813 126	2%

- Annexe VIII - DDASS 22- Page 14 -

Sur les trois dernières années, les établissements ont, au total, demandé toujours plus de crédits de personnel qu'ils n'en ont obtenu après la procédure contradictoire : en 2001, les établissements ont en tout obtenu 3% de crédits en moins que ce qu'ils avaient demandé. En 2002, le différentiel atteint 9% et en 2003, 14%. La différence entre les crédits de personnel demandés et alloués s'est donc creusée au court des trois dernières années.

En revanche, l'écart entre les dépenses réalisées (constatées aux comptes administratifs) et les crédits alloués en budget prévisionnel n'a pas augmenté au court des trois dernières années. l'écart atteignait –6% en 2001, +2% en 2002 et +9% en 2003.

Ces évolutions de l'ensemble des dépenses de personnel des établissements varient entre les établissements : dans certains établissements en effet (Dinan, Guingamp), les dépenses réalisées en CA sont systématiquement supérieures de 10% au dépenses allouées en budget prévisionnel.

2.2.3. Taux d'encadrement

au 01/01/04 Taux d'encadont **Effectifs** drement personnel Nb de places Taux d'enca-(ETP) socio-éducatif drement (1/3) socio-éducatif **(3) (1)** (2/3)(2) DINAN 5,83 4,33 21 0,28 0,21 Guingamp 9.3 7.3 0.33 28 0,26 LANNION 8,82 0,32 7,02 28 0,25 37 ARGOS St - B 10,76 0,29 4 0,11 34 Acc.Fem. St - B 9,48 4 0,28 0,12 Total 44,19 26,65 148 0,30 0,18

Tableau n°14: Taux d'encadrement

Les taux d'encadrement sont restés constants sur les quatre dernière années à trois exception près :

- passage de 0,26 à 0,28 ETP par places à Dinan en 2001;
- passage de 0,35 à 0,29 ETP par place à Argos St Brieuc en 2004;
- passage de 0,29 à 0,28 ETP par place à Accueil Femmes St Brieuc en 2004 ;

Ces évolutions traduisent la volonté de faire converger le taux d'encadrement des différentes structures du département. En moyenne, il atteint 0,30 ETP par place mais varie entre les différents CHRS de 0,33 ETP à 0,28.

En termes de personnel socio-éducatif, les taux d'encadrement connaissent des variations plus fortes : de 0,11 ETP par place à Argos St Brieuc à 0,26 à Guingamp.

Seuls deux établissements bénéficient encore d'emplois aidés (Lanion et St Brieuc) ; la disparition de ces dispositifs augure des difficultés pour ces établissements.

- Annexe VIII - DDASS 22- Page 15 -

Tableau n°15 : Évolution de la masse indiciaire totale

	200)1		2002		2003			
	total annuel en point	effectifs réels	total annuel en point	GVT réel	effectifs réels	total annuel en point	GVT réel	effectifs réels	
DINAN	39 987,59	5,5	48 220	14%	5,83	48 759	1%	5,83	
Guingamp	52 846	6,5	54 410,44	3%	6,5	non fourni	ns	9,3	
LANNION	non fourni	8,82	55 234,62	ns	8,82	51 401,80	-6,9%	8,82	
Argos St - Br	non fourni	13,03	83 635,29	ns	13,03	77 652	-7,2%	13,03	
Acc.Fem.St -B	non fourni	9,91	58 800,33	ns	9,91	59 740	2%	9,91	

L'évolution du nombre de point est erratique sur les trois dernières années ; il est donc impossible d'en déduire une estimation du GVT des établissements.

2.2.4. L'ARTT

La mise en place de l'ARTT a été effectuée, en théorie, à coût nul sur la période 2000-2004 puisque les établissements devaient constituer des provisions sur la période 1999-2002 pour dé-provisionner ensuite. En réalité, la constitution des provisions a été variable entre les établissements (cf. *infra*).

A priori, la DDASS n'a procédé à aucune évaluation de l'impact de la suppression des allègements de charges bas salaires pour les établissements ayant bénéficié des dispositifs de la loi Aubry I. Des difficultés sont donc à venir sur ce point.

2.3. Analyse des provisions

Tableau n°16: Analyse du compte 15 (stock de provisions):

Compte 15	au 31 /12 / 03
DINAN	26 312,70
Guingamp	29 200
LANNION	non fourni par l'association
ARGOS St -B.	12 326,39
Acc.Fem.St-B	14 425,96

Les établissements disposent au 31/12/03 de provisions à hauteur de 15 000 à 30 000 €selon les établissements.

Les provisions passées par les établissements sont vues par la DDASS à l'occasion de l'examen du compte administratif. Elles concernent en majorité la mise en place de l'ARTT ou d'autres dépenses de personnel (prud'homme, licenciement, départ à la retraite).

Les provisions qui devaient être passées dans le cadre de l'ARTT n'ont pas fait l'objet d'un suivi particulier si bien qu'il n'est pas possible de savoir si les provisions effectivement passées correspondent aux plans de financement acceptés.

3. ANALYSE FINANCIÈRE DE DEUX ÉTABLISSEMENTS

3.1. Le CHRS « L'Horizon » GUINGAMP

3.1.1. Présentation du CHRS

Le CHRS « L 'Horizon » est géré par l'association « Maison de l'Argoat ». Cette dernière **gère différentes structures** autres que le CHRS :

- un accueil de jour et des chantiers d'insertion, financés à travers le plan départemental d'insertion (PDI) par le Conseil général, et qui concernent respectivement environ 150 et 40 personnes par an ;
- un « point santé » financé par des crédits relatifs au programme régional (PRAPS, chapitre 47-11-20)
- un ASI, accompagnement de chômeurs de longue durée (90 mesures), financé par des crédits d'État (chapitre 46-81-92) ;

Le personnel administratif (une directrice, une chef de service et 1,6 secrétaire) est mutualisé entre les différentes structures. Pour autant sur les 3,6ETP concernés, 2,8 sont financés par la DGF du CHRS, les autres personnels étant financés par le Conseil général.

Le CHRS « L'Horizon » se compose de la façon suivante :

- 28 places de CHRS dont 20 places à Guingamp et 8 places à Paimpol : en réalité sur les 8 places budgétées, seules 6 sont installées sous forme de deux appartements éclatés ; elles ont été créées en deux tranches : 4 places au 01/11/02 et 4 place au 01/10/03. En effet comme précisé supra, les crédits de mesures nouvelles prévues pour Paimpol ont été utilisées en 2002 comme en 2003 comme crédits non reconductibles pour les autres établissements du département ; sur les 20 places de Guingamp, 3 places sont des places d'urgence (accueil de personnes pour une durée inférieure à trois jours).
- 10 places d'atelier : cet atelier est financé sur la DGF de l'établissement (ce qui explique notamment le coût plus élevé à la place pour cet établissement) mais n'est pas à proprement parler un AVA. Participent à cet atelier pour moitié les personnes hébergées au CHRS et pour moitié d'autres personnes. Pour autant, l'atelier n'est financé que par la DGF et ne bénéficie pas d'autres crédits (crédits d'insertion par l'économique, crédits du conseil général etc.).

Les deux sous-structures (l'hébergement et l'atelier) font l'objet de deux comptes administratifs distincts.

Les principales caractéristiques de l'établissement sont les suivantes :

- le taux d'occupation est supérieur à 87% depuis 2001 ;
- le taux d'encadrement atteint 0,33 ;
- le coût à la place se situe autour de 18 000 €par an depuis 2001.

- Annexe VIII - DDASS 22- Page 17 -

3.1.2. La situation financière

Évolution des charges et des recettes et explication des déficits :

	2001	2002	Évolution 2001/2002	2003	Évolution 2002/2003	2004 (BP)	Évolution 2003/2004
Total des ressources (Cl 7) dont	396 694	391 179	-1%	449 357	15%	560 672	24,8%
DGF totale (*)	344 786	347 312	1%	376 457	8%	499 456	32,7%
Recettes atténuatives dont :	51 908	43 867	-15%	72 900	66%	61 216	-16,0%
- participation des usagers	10 090	5 536	-45%	9 164	66%	7 416	-19,1%
- autres financements	41 818	38 331	-8%	51 609	35%	53 800	4,2%
- reprise sur amortissements et provisions	0	0	ns	12 127	ns	0	ns
Total des charges (Cl 6)	379 428	445 062	17%	510 651	15%	560 672	9,8%
Excédent ou déficit éventuel de l'année	17 265,44	-53 883	-412%	-61 294	14%	0	ns

Les recettes de l'établissement sont les suivantes :

- la DGF, qui a fortement progressé entre 2002 et 2003 compte tenu de l'augmentation de capacité qu'a connu l'établissement ;
- les recettes des usagers, qui ont également progressé en 2003 (+66%) compte tenu de la mise en œuvre de la nouvelle réglementation ;
- l'établissement bénéficie également d'autres financements : les aides aux logements, les aides du CNASEA car l'établissement disposait jusqu'en 2003 de deux emplois aidés (CEC).

Les recettes ont évolué de 13% entre 2001 et 2003. Parallèlement, les charges ont fortement augmenté de 34% sur la même période, ce qui explique la dégradation de la situation financière de l'établissement.

Le déficit de l'année 2002 (-53 883 €) s'explique principalement par l'augmentation des charges de personnels entre 2001 et 2002 (+55 000 €) à effectif constant. Cette augmentation s'explique par :

- l'application de l'avenant à l'accord SOP sur la rémunération de l'encadrement (33 000 €). L'avenant SOP a pris effet au 01/09/01 (effet retro-actif) et le CHRS n'a obtenu des crédits pour financer uniquement les trois mois de 2001 (8 892 € accordés en crédits non reconductibles) et non l'effet sur l'année pleine 2002; l'impact de l'avenant SOP est d'autant plus important que 2 ETP sont concernés (la directrice et la chef de service);
- l'embauche de remplaçants : en effet, le CHRS embauche des remplaçants pendant les congés des personnels (le CHRS fonctionnant tout au long de l'année, les absences dues aux congés des agents sont principalement compensées par des heures supplémentaires voire par des embauches ponctuelles).

- Annexe VIII - DDASS 22- Page 18 -

Le déficit de l'année 2003 (-61 293 €) ne s'explique pas uniquement par une augmentation des charges supérieures à celle des recettes puisque ces dernières ont augmenté approximativement de la même façon. En revanche, l'écart creusé en 2002 n'a pas été compensé. Il s'est accentué en raison de l'augmentation des charges du groupe 1 et 3 (+10 000 €). Cette augmentation s'explique notamment en 2003 par le passage de provisions en raison d'un contentieux en cours aux prud'homme, mais plus généralement par l'absence d'évolution des dépenses des groupes 1 et 3 dans les budgets prévisionnels depuis 2000.

Dans le cadre du budget prévisionnel 2003, les charges de personnels avaient été artificiellement minorées par la DDASS (sous-estimation des charges sociales à hauteur de 15 000 € environ) et par la non-prise en compte des effets de l'avenant SOP (à hauteur de 33 000 € environ). De même, les autres recettes avaient été majorées par la DDASS (à hauteur de 20 000 € environ). Ces ajustements sur les dépenses de personnel et sur les recettes atténuatives permettent à la DDASS de boucler artificiellement le budget de l'établissement, mais fragilise fortement la DDASS en cas de recours contentieux.

3.1.3. Financement de l'ARTT

L'accord ARTT a été approuvé pour l'ensemble des personnels de l'association et mis en œuvre à compter de 2002. Le plan de financement concerne donc l'ensemble de l'association qui est à la fois financée par l'État et le Conseil général.

Le plan a été établi sur la période 2002-2006, l'équilibre financier étant atteint grâce à la compensation du coût des embauches (0,75 ETP sur l'association dont 0,5 ETP pour le CHRS) par les aides Aubry et le blocage du point.

	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Coût						
embauches	24 933	24 933	25 432	25 432	25 940	126 669
Ressources						0
Aides État	22 306	18 702	17 417	15 541	13 891	87 857
Blocage Valeur						
du point	9 419	9 419	9 419	9 419	9 419	47 095
Solde	6 792	3188,47	1404,51	-472	-2 630	8 283

Plan de financement:

Il convient de souligner les éléments suivants :

- le plan de financement approuvé était excédentaire au lieu d'être équilibré, ce qui laissait présager des marges de manœuvre à hauteur de 8 283 €;
- en réalité, le blocage du point est intervenu pour les années 1999 à 2001 et non à compter de 2002 comme l'indique le plan de financement. Dès lors, les 47 095 € prévus ne seront pas dégagés pour financer l'ARTT; l'établissement avait cependant constitué des provisions pour les années 2000 et 2001 (à hauteur de 6 477,23 € et 5 307,13 €). De fait, les économies liées au blocage du point sont de 11 784 € et non de 47 095 €, le manque à gagner pour l'établissement, sur le blocage de la valeur du point, s'établit donc à 35 310 € sur la période.

- Annexe VIII - DDASS 22- Page 19 -

Provisions passées

	Dotations	Reprises	Solde
CA 00	6 477,23	0	
CA 01	5 307,13		
CA 03	8 098,41	5 307,13	
Total	19 882,77	5 307,13	14 575,64

Au total, le plan de financement est donc déficitaire de 27 028 € sur la période. Ce déficit sera de surcroît accru avec la diminution des aides (passage des aides « Aubry » aux aides « Fillon).

3.2. Le CHRS « Maison des solidarités » DINAN

3.2.1. Présentation du CHRS

Le CHRS « La Maison des solidarités », géré par l'association « Noz Diez », a été ouvert en 2000. Cette association gère par ailleurs 3 places CADA et un appartement ALT.

Le CHRS compte 21 places réparties en un foyer « regroupé » et deux appartements « éclatés ». Il accueille tous les publics. Compte tenu des difficultés des publics accueillis (population alcoolique et suicidante), le CHRS a développé des partenariats avec le secteur psychiatrique et d'autres associations.

Les principales caractéristiques de l'établissement sont les suivantes :

- le taux d'occupation se situe autour de 100% depuis 2001 ;
- le taux d'encadrement atteint 0,28 en 2004 ;
- le coût à la place se situe autour de 13 000 €par an depuis 2001.

3.2.2. La situation financière

Évolution des charges et des recettes et explication des déficits :

	2001	2002	Évolution 2001/2002	2003	Évolution 2002/2003
Total des ressources (Cl 7) dont	312 822	325 171	4%	313 778	-3,5%
DGF totale (*)	275 646	271 760	-1%	273 404	0,6%
Recettes atténuatives dont :	37 176	53 411	44%	40 374	-24,4%
- participation des usagers	12 922	12 944	0%	14 570	12,6%
- autres financements	18 217	29 706	63%	15 288	-48,5%
- reprise sur amortissements et provisions	6 037	10 761	78%	10 516	-2,3%
Total des charges (Cl 6)	311 515	355 056	14%	359 699	1,3%
Excédent ou déficit éventuel de l'année	1 307	-29 885	-2387%	-45 921	53,7%

- Annexe VIII - DDASS 22- Page 20 -

La situation de l'établissement est **particulièrement difficile** et l'établissement a introduit des recours à l'encontre des arrêtés de notification des budget de 2002, 2003 et de 2004.

En effet, les recettes de l'établissement sont restées constantes entre 2001 et 2003 alors que les charges ont augmenté de plus de 15%.

Sur la DGF de l'établissement, il convient d'apporter les précisions suivantes :

- en 2001, l'établissement s'est vu refusé les aides au logement (le bâtiment n'a pas été agréé par la CAF) à hauteur de 9 146 €; ces dernières, qui avaient été prises en compte dans le budget prévisionnel ont été compensées par la DDASS sous forme de crédits non reconductibles. La base de crédits reconductibles 2001 n'a cependant pas été augmentée de ce manque à gagner, pourtant durable. Or, l'année 2001 était une année importante pour l'établissement puisqu'il s'agissait de la première année de fonctionnement à la capacité autorisée de 21 places;
- en 2002, compte-tenu de l'absence de rebasage, la DGF de l'établissement a diminué de 1%; en 2003, la DGF augmente de 0,6% uniquement en raison de crédits ponctuels dont la DDASS a bénéficié.

Le creusement des déficits s'explique donc par :

- la **faiblesse de la DGF initialement allouée** à l'établissement (la DGF/place est inférieure à 13 000 €);
- l'application de l'accord SOP en 2002 qui a induit un surcoût de 30 000 €sur les dépenses de personnel, qui correspond au déficit de l'année ;
- la réduction des autres recettes de 2002 à 2003 (à hauteur de 15 000 €).

De même que pour le CHRS de Dinan, la DDASS a artificiellement minoré les dépenses dans les budgets prévisionnels 2002 et 2003 afin d'adapter les dépenses à la DGF : minoration des charges de personnel à hauteur de 15 000 € en 2002 et 30 000 € en 2003, non prise en compte des provisions qui auraient dû être passées pour financer l'ARTT (cf. *infra*).

3.2.3. Financement de l'ARTT

L'accord ARTT a été appliqué à compter de l'année 2000, il a consisté en l'embauche de 1/3 d'ETP à partir du 01/11/01.

Le plan a été établi sur la période 2000-2006, l'équilibre financier étant atteint par la compensation du coût des embauches par les aides Aubry et par le gel du point.

Plan de financement:

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Coût embauches	1 926	11 556	11 556	11 787	12 023	10 219
Ressources					0	
Aides État	1 120	7 601	6 860	6 860	6 860	5 717
Gel valeur du point	8 108	5 295	5 295	5 295	5 295	4 413
Solde	7301,7	1340,64	600	368	133	-89,64

- Annexe VIII - DDASS 22- Page 21 -

Il convient de souligner que, contrairement à ce qui était prévu, le gel du point a été pris en compte dans le plan de financement sur l'ensemble de la période alors qu'il a été gelé uniquement les années 1999 à 2001. Dès lors, la logique du plan de financement qui visait à constituer des provisions pendant les premières années pour dé-provisionner ensuite n'a pas été respectée.

Provisions réellement effectuées :

	Dotations	Reprises	Solde
CA 00	3 284		
CA 01	4 823		
CA 02	5 295	3 284	
CA 03	5 295	7 196	
Total	18 697	10480	8 217

Les provisions effectuées ne sont pas en lien avec le plan de financement.

ANNEXE IX

LE SUIVI DES CHRS PAR LA DDASS D'ILLE-ET-VILAINE

SOMMAIRE

1. P	ILOTA	AGE DES CHRS PAR LA DDASS	1
1.1.		S ÉLÉMENTS DE CONTEXTE	
1.	1.1.	Analyse rapide du contexte du département	
1.	1.2.	Analyse de l'organisation de la DDASS	
1.2.	LE	PILOTAGE DE L'ACTIVITÉ « HÉBERGEMENT ET RÉINSERTION SOCIALE »	
	2.1.	La stratégie en matière de CHRS	
1.	2.2.	Les relations avec le Conseil général	
1.	2.3.	Les relations avec les associations gestionnaires	3
1.	2.4.	Les outils de pilotage	3
1.3.	AN	ALYSE GÉNÉRALE DES CHRS DU DÉPARTEMENT	
1.	3.1.	Caractéristiques des CHRS du département	4
1.	3.2.	Activité des CHRS sur les trois dernières années	6
1.	3.3.	Caractéristiques financières	7
1.4.	LES	S CONTENTIEUX	9
2. A	NALY	SE BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE DES CHRS	10
2.1.	SIT	UATION FINANCIÈRE GÉNÉRALE	10
2.2.	L'A	NALYSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL	12
2.	2.1.	Évolution des dépenses de personnel	12
2.	2.2.	Stratégie budgétaire de la DDASS concernant les dépenses de personnel	12
2.	2.3.	Taux d'encadrement	13
2.3.	L'A	NALYSE DES PROVISIONS	13

ANNEXE IX

LE SUIVI DES CHRS PAR LA DDASS D'ILLE ET VILAINE

L'annexe ci-jointe a été réalisée sur la base du questionnaire renseigné par la DDASS d'Ille-et-Vilaine et du déplacement de la mission, les 13, 14 et 15 octobre, dans ce département, qui a permis notamment la visite de deux CHRS.

1. PILOTAGE DES CHRS PAR LA DDASS

1.1. Les éléments de contexte

1.1.1. Analyse rapide du contexte du département

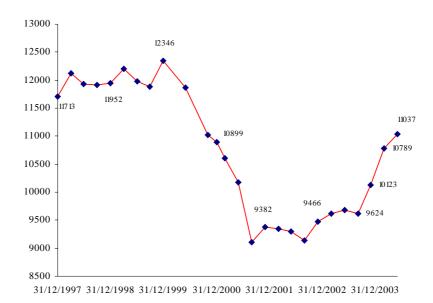
Au 1^{er} janvier 2002, la population de la région Bretagne comptait 2 959 497 habitants dont 889 923 en Ille-et-Vilaine (30,7 %). Les plus de 60 ans représentent 19,1 % de la population du département (21,3 % en France).

Le taux de chômage fin juin était de 7,1 % en Ille-et-Vilaine (-0,5 % en un an) contre 8 % en Bretagne (-0,2 % en un an) et 9,9 % pour la France (0,1 %).

Le niveau départemental du chômage des jeunes (16,4%) est également inférieur à la moyenne national (16,6%) et régionale (16,8%) mais en un an, le nombre de jeunes demandeurs d'emploi a augmenté de 1,5 %.

S'agissant du nombre de bénéficiaires du RMI, en juin 2004, le dispositif compte 11 037 bénéficiaires soit 14 % d'augmentation en un an.

Evolution du nombre des bénéficiaires du RMI du 31 décembre 1997 au 30 juin 2004



- Annexe IX - DDASS 35 - Page 2 -

De 1991 à 1997, on a assisté à une augmentation régulière de 10 à 15 % par an du nombre de bénéficiaires. Puis ce nombre a stagné entre 1998 et 1999. L'année 2000 a marqué une rupture dans l'évolution avec une baisse de 10 %. En 2001, on constate de nouveau une augmentation du nombre de bénéficiaires qui s'est nettement accélérée fin 2003 et en 2004 pour atteindre 11 046 bénéficiaires en août 2004.

1.1.2. Analyse de l'organisation de la DDASS

Tableau n°1: Effectifs de la DDASS

Temps consacré au suivi des CHRS (ETP)	2001	2002	2003	2004
Effectifs de la DDASS (*)	117	116	113	112
Effectifs affectés au suivi des CHRS (**) dont	1,25	1,55	1,25	0,95
Cat A	0,55	0,75	0,55	0,35
Cat B	0,6	0,6	0,6	0,6
Cat C	0,1	0,2	0,1	0

Le nombre d'agents chargés du suivi des CHRS est en 2004 de 0,95 ETP pour un effectif ETP total de 112 personnes (soit 0,85 %). Cet effectif est en diminution de 4,3 % entre 2001 et 2004. La diminution est plus marquée pour les ETP chargés du suivi des CHRS (-24 %). Elle résulte de la vacance, partiellement compensée, du poste d'IASS de mars à septembre 2004, et de l'absence de catégorie C depuis janvier 2004 (congés maladie). Le ratio CHRS/ETP atteint 9,5.

Les agents chargés du suivi des CHRS n'ont suivi qu'une formation générale à EXCEL réalisée en interne.

1.2. Le pilotage de l'activité « hébergement et réinsertion sociale »

1.2.1. La stratégie en matière de CHRS

La stratégie de la DDASS en matière de CHRS est définie par le schéma départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion qui couvre la période 2002-2004.

Ce schéma, dont l'évaluation est en cours, **repose notamment sur la définition de niveaux de prise en charge correspondant aux différentes étapes d'un parcours d'insertion conduisant à l'autonomie**. A chaque niveau de prise en charge correspond un taux d'encadrement minimum à atteindre. Il en résulte selon la DDASS un besoin net de création de 411 places. Certes, ce chiffre concerne l'ensemble des structures d'accueil et d'insertion, et pas seulement les CHRS. Néanmoins, si l'on retient le ratio indiqué dans le schéma (13 339 € par place en 2002), l'effort financier nécessaire serait de 5,5 M€sur 3 ans.

Le schéma préconise également de renforcer l'efficacité du dispositif par l'élargissement et la diversification des moyens financiers, la mise en place d'indicateurs et le développement des actions mutualisées.

1.2.2. Les relations avec le Conseil général

Il existe des relations étroites avec le Conseil général. Néanmoins, même si Etat et département interviennent parfois sur les mêmes publics, **chacun dispose de ses leviers d'action propres**.

Ainsi, le Conseil général se mobilise par l'intermédiaire du FSL, qui finance notamment des postes d'accompagnement social visant au maintien dans leur logement des personnes en difficulté, mais également du FAJ logement.

- Annexe IX - DDASS 35 - Page 3 -

Les CHRS restent dans le champ strict de l'État. Le département n'intervient que ponctuellement dans ce domaine. A titre d'exemple, il finance une place « en vue du consentement à l'adoption » au sein du CHRS Oasis ainsi qu'un plein temps de psychologue pour le service DYADE, mis en place par l'association ASFAD (accompagnement de l'auteur de violences conjugales). Cette association gère également un CHRS et un centre maternel. Cependant, si ces deux structures sont situées dans le même espace et accueillent parfois le même public, leur financement est cloisonné (État pour le CHRS; usagers -dont le CHRS- et Conseil général pour le centre maternel).

1.2.3. Les relations avec les associations gestionnaires

Aucune convention d'objectifs et de moyens n'a été signée dans le département avec les associations gestionnaires de CHRS. Le projet leur a été proposé mais a été rejeté. L'élaboration du schéma départemental est en effet intervenue dans un climat de grande tension entre les associations gestionnaires de CHRS et l'administration du fait des difficultés de gestion d'un CHRS, l'Oasis, et d'une certaine réticence des associations gestionnaires face aux dispositifs d'évaluation des résultats prévus dans ces contrats.

Depuis, les relations se sont pacifiées, le renouvellement des équipes ayant permis une évolution des pratiques de gestion.

Sur le plan budgétaire, jusqu'en 1999, des redéploiements entre départements de la DGF délégué à la DRASS ont été opérés en CTRI sur la base de deux critères : coût à la place et taux d'équipement.

Depuis, la DRASS considère que les taux d'actualisation notifiés par la DGAS sont trop faibles pour permettre des péréquations.

Au niveau départemental, la DDASS d'Ille-et-Vilaine indique avoir **encouragé la restructuration des CHRS jugés trop coûteux (par ex. Oasis) ou trop opaques (Benoît Labre)** mais estime également dispose de marges de manœuvre insuffisantes pour opérer de réels redéploiements.

1.2.4. Les outils de pilotage

La DDASS **renseigne les tableaux de bord** élaborés par la DGAS et utilise plusieurs ratios pour suivre l'activité des CHRS (coût à la place, taux d'encadrement).

1.3. Analyse générale des CHRS du département

1.3.1. Caractéristiques des CHRS du département

Tableau n°2 : Caractéristiques des CHRS du département au 01/01/04

	Nombre de	Conventio		nancées par la o 46-81 art 30)	DGF	Activités fina	ancées par d'a (**)?	utres crédits
Nom du CHRS	places installée s au 01/01/04	n collective appliquée	Type de prestations	Activité d'insertion spécifique (AVA)	Autre s	Hébergeme nt	Autres	Type de finance- ment
ADSAO	66	SOP	hébergement et réinsertion sociale	oui			Ateliers d'insertion	DDTE
OASIS	36	66	hébergement et réinsertion sociale	non			place centre maternel	C Général
ASFAD	166	SOP	hébergement et réinsertion sociale	non			ASI, Centre Maternel crèche SIP	C.G. et Etat (4681-20) CGénéral Etat, Ville de Rennes DDTE
ST- BENOIT LABRE	70	51	hébergement et réinsertion sociale		115			
115			Accueil téléphonique				Maison Relais ALT	Etat 4681- 20 Caf
MARIE JOSEPH	21	SOP	hébergement et réinsertion sociale				Ateliers d'insertion	Budget global DGF
LE GOELAN D	23	66	hébergement et réinsertion sociale		CAO		ASI Centre Maternel	C.G. et Etat 4681-20 CGénéral
LES TERTRES NOIRS	35	SOP	hébergement et réinsertion sociale	oui			maison de retraite	Conseil Général
LA NOUVELL E BETHEL	15	SOP	hébergement et réinsertion sociale				ALT CADA Chantier d'insertion	Caf Etat 4681- 60 C.G DDTE
AMIDS	4	SOP	hébergement et réinsertion sociale				Foyer accueil d'urgence ALT	Etat 4681- 20 Caf
APE2A	8	66	hébergement et réinsertion sociale				ALT Prévention Spécialisée	Caf C.Général
TOTAL	444							

Au 1^{er} janvier 2004, le département d'Ille-et-Vilaine compte **10 CHRS**. Deux d'entre eux (ADSAO, Les Tertres Noirs) sont gérés par la même association.

Un CHRS, APE2A, a été crée en novembre 2002; un autre, l'AMIDS, en novembre 2003.

- Annexe IX - DDASS 35 - Page 5 -

Au 31 décembre 2004, le CHRS Marie-Joseph, géré par une congrégation religieuse, mettra fin à son activité. Celui-ci sera repris par l'ASFAD qui a demandé, par l'intermédiaire de la DDASS, des crédits complémentaires destinées à compenser les surcoûts liés à l'embauche de 4 salariés en remplacement des postes occupés bénévolement par les religieuses.

Les 10 CHRS existant au 1^{er} janvier 2004 totalisent un nombre de **444 places**. Le nombre de places est compris entre 4 et 166, la moyenne du département étant de 44.

Au 1^{er} janvier 2001, le nombre de places était de 399. La DDASS indique néanmoins que jusqu'en 2003, 32 places de l'AFSAD étaient comptabilisées « à tort » sous forme de service de suite alors que la mission de ces places étaient la même que les autres. Les tableaux ci-après intègrent cette particularité.

A ces 10 CHRS ayant une activité d'hébergement et d'insertion s'ajoute le 115, géré par l'association Saint Benoît Labre, et le centre d'accueil et d'orientation, géré par l'association Le Goéland, qui sont également financés par les crédits du chapitre 46-81, article 30. Sont également financés sur ce même chapitre, des centres d'adaptation à la vie active dans trois CHRS (ASFAD, ADSAO, Les Tertres Noirs) mais seul le deuxième a mis en place (à compter de l'exercice 2004) un budget annexe conformément aux dispositions du décret d'octobre 2003.

Tous les CHRS exercent des activités d'hébergement ou d'insertion autres que la gestion des CHRS. Ces activités multiples sont financées sur divers crédits (DDTE pour les ateliers d'insertion, Conseil Général, Ville, CAF, chapitre 46-81 article 20...).

La convention collective SOP régit 6 établissements sur 10 et 72 % (non inclus les 4 religieuses travaillant au CHRS Marie-Joseph) du nombre d'ETP. Celles de 1966 et de 1951 s'appliquent respectivement à 3 et 1 établissement.

- Annexe IX - DDASS 35 - Page 6 -

1.3.2. Activité des CHRS sur les trois dernières années

Tableau n°3: Activité

		2001			2002			2003		2004
Nom du CHRS	Nombre de places installée s	Nombre de journées réalisées	Taux d'occu- pation	Nombre de places installées	Nombre de journées réalisées	Taux d'occu- pation	Nombre de places installées	Nombre de journées réalisées	Taux d'occup ation	Nombre de places installées
ADSAO	65	25 914	109%	65	24 361	103%	66	31 113	129%	66
OASIS	36	7 256	55%	36	8 281	63%	36	7 042	54%	36
ASFAD	134	52 545	107%	134	55 258	113%	166	57 650	95%	166
ASFAD (service de suite)	+32			'+32						
ST-benoît Labre	70	24 250	95%	70	25 562	100%	70	26 127	102%	70
MARIE JOSEPH	21	7 566	99%	21	7 669	100%	21	7 566	99%	21
LE GOELAND	23	7 618	91%	23	9 747	116%	23	7 773	93%	23
LES TERTRES NOIRS	35	12 267	96%	35	13 186	103%	35	15 221	119%	35
LA NOUVELLE BETHEL	15	6752	123%	15	5075	93%	15	5922	108%	15
AMIDS	0			0			4		0%	4
APE2A	0			7		0%	8	1753	60%	8
Total hors ASFAD service de suite	399	144 168	99%	406	149 139	101%	444	160 167	99%	444
Total dont ASFAD serice de suite	431	144 168	92%	438	149 139	93%	444	160 167	99%	444

L'activité des CHRS est en augmentation. Entre 2001 et 2004, 13 places nouvelles ont été créées (dont 12 dans les 2 nouveaux CHRS). Le taux d'occupation moyen est passé de 91,6% en 2001 (avec 4 CHRS au dessus de 98%, 3 au dessus de 90% et 1, l'OASIS, 55%) à 98,9% en 2003 (dont 4 CHRS sur 10 à plus de 100%). Sur la même période, le nombre de journées réalisées est en hausse de 11,1 %, supérieur au nombre de places créées (+3 %).

1.3.3. Caractéristiques financières

1.3.3.1. DGF notifiée par la DRASS au département sur les 4 dernières années

Tableau n°4 : DGF du département

DGF	2001	2002	évolution (2002/2001)	2003	évolution 2003/2002	2004	évolution 2004/200 3	évolution 2004/200 1
DGF notifiées par la								
DRASS dont:	6 008 997	6 085 526	1,27%	6 713 129	10,31%	6 560 139	-2,28%	9,17%
- crédits reconductibles								
(*)	5 875 604	5 962 269	1,47%	6 113 298	2,53%	6 285 333	2,81%	6,97%
- mesures nouvelles								
(**)	-	70 031		57 116	-18,44%	-		
- crédits non			-					
reconductibles	133 393	53 226	60,10%	542 715	919,64%	274 806	-49,36%	106,01%

^(*) base de l'année antérieure à laquelle est appliquée le taux de reconduction

Les crédits de DGF notifiés par la DRASS à la DDASS d'Ille-et-Vilaine sont passés de 6 008 997 €en 2001 à 6 560 139 €en 2004, **soit une augmentation de 9,17** %. Cette augmentation est pour partie due aux créations de places (mesures nouvelles). Les crédits reconductibles n'ont progressé que de 6,97 %, soit une augmentation moyenne de 1,74 % par an. Les crédits non reconductibles destinés à apurer les déficits et à payer les contentieux ont très fortement progressé (+106 %).

Ce chiffre cache néanmoins **des disparités importantes selon les années**. Les mesures non reconductibles ont en effet connu un pic en 2003 (+919 % par rapport à 2002), où ils représentent 8 % du total de la DGF.

1.3.3.2. DGF notifiée par la DDASS aux CHRS sur les 4 dernières années

Tableau n°5 : DGF des CHRS du département

DGF 2001	DGF crédits reconductibles (*)	DGF mesures nouvelles (**)	Crédits non reconductibl es(***)	Total
ADSAO	1 130 191	-	-	1 130 191
OASIS	533 572		72 368	605 940
ASFAD	1 708 492			1 708 492
ST-benoît Labre	624 858		68 602	693 460
MARIE JOSEPH	265 003		8 258	273 262
LE GOELAND	476 016			476 016
LES TERTRES				
NOIRS	648 393			648 393
LA NOUVELLE				
BETHEL	204 722		24 240	228 962
CAO Accueil	244 281			244 281
Total	5 835 529	-	173 468	6 008 997

- Annexe IX - DDASS 35 - Page 8 -

DGF 2002	DGF crédits reconductibles	2002/ 2001	DGF mesures nouvelles	Crédits non reconducti bles	Total
ADSAO	1 170 814	3,6%		41 242	1 212 056
OASIS	533 571	0,0%		1 837	535 408
ASFAD	1 708 492	0,0%			1 708 492
ST-benoît Labre	659 096	5,5%			659 096
MARIE JOSEPH	269 657	1,8%		1 110	270 767
LE GOELAND	482 618	1,4%			482 618
LES TERTRESNOIRS	666 763	2,8%		64 300	731 063
LA NOUVELLE					
BETHEL	218 301	6,6%		3 198	221 499
APE2A			8893		8 893
CAO Accueil	252 957	3,6%		2 678	255 635
Total	5 962 268	2,2%	8893	114 365	6 085 526

DGF 2003	DGF crédits reconductibles	2003/ 2002	DGF mesures nouvelles	Crédits non reconducti bles	Total
ADSAO	1 177 897	0,6%	2 115	125 202	1 305 215
OASIS	556 100	4,2%		923	557 023
ASFAD	1 718 828	0,6%		72 668	1 791 496
ST-benoît Labre	663 084	0,6%		262 325	925 408
ST-benoît Labre					
115 "	29 442				29 442
MARIE JOSEPH	271 288	0,6%			271 288
LE GOELAND	485 537	0,6%		27 033	512 570
LES TERTRES NOIRS	670 797	0,6%		56 414	727 211
LA NOUVELLE					
BETHEL	219 622	0,6%		44 289	263 910
AMIDS			8 465		8 465
APE2A	93 940		2 115		96 055
CAO Accueil	127 244	-49,7%			127 244
CAO SEA	59 322				59 322
Plate forme	38 481				38 481
Total	6 111 581	2,5%	12 696	588 853	6 713 129

DGF 2004	DGF crédits reconductibles	2004/ 2003	Crédits non reconducti bles	Total	Total 2004/ 2001	Crédits reconducti bles 2004/2001
ADSAO	1 204 877	2,3%		1 204 877	6,6%	6,6%
OASIS	562 773	1,2%	9 717	572 490	-5,5%	5,5%
ASFAD	1 739 454	1,2%		1 739 454	1,8%	1,8%
ST-benoît Labre	678 449	2,3%	265 089	943 538	36,1%	8,6%
ST-benoît Labre	76 136	158,6%		76 136		
MARIE JOSEPH	274 544	1,2%		274 544	0,5%	3,6%
LE GOELAND	491 364	1,2%		491 364	3,2%	3,2%
LES TERTRES NOIRS	678 846	1,2%		678 846	4,7%	4,7%
LA NOUVELLE	078 840	1,270			4,770	4,770
BETHEL	222 257	1,2%		222 257	-2,9%	8,6%
AMIDS	50 770			50 770		
APE2A	107 912	14,9%		107 912		
CAO Accueil				•		
CAO SEA	120 067	102,4%		120 067		
Plate forme	77 885	102,4%		77 885		
Total	6 285 333	2,8%	274 806	6 560 139	9,2%	7,7%

La DDASS a réparti les crédits de DGF de manière différente de la DRASS. Ainsi, sur les 127 147 € de mesures nouvelles notifiées par la DRASS sur l'ensemble de la période considérée, la DDASS n'en a « redistribué » que 21 588€ aux CHRS. Ces marges de manœuvre sont liées à des ouvertures plus tardives que celles anticipées par la DRASS. Elles ont permis d'accroître le montant des crédits non reconductibles. De même, en 2001, environ 40 000€ de crédits reconductibles ont été « recyclés » sous forme de crédits non reconductibles.

En ce qui concerne les crédits reconductibles, excepté en 2002 où le taux d'évolution varie de 0 à 7 % selon les établissements par rapport à 2001, la DDASS ne procède pas à des redéploiements importants entre CHRS.

Le montant de la DGF par place a été en moyenne de 12 973€en 2001 (la DGF versée pour le 115 et la CAO a été exclue du calcul) mais varie de façon importante d'un établissement à l'autre.

DGF par place	2001	2002	2003	2004
ADSAO	17 388	18 013	17 847	18 256
OASIS	14 821	14 821	15 447	15 633
ASFAD	10 292	10 292	10 354	10 479
ST-benoît Labre	8 927	9 416	9 473	9 692
MARIE JOSEPH	12 619	12 841	12 918	13 074
LE GOELAND	20 696	20 983	21 110	21 364
LE S TERTRES NOIRS	18 526	19 050	19 166	19 396
LA NOUVELLE BETHEL	13 648	14 553	14 641	14 817
AMIDS			-	12 693
APE2A		-	11 742	13 489
Total hors CAO, plateforme, 115	12 973	13 035	13 192	13 539

Tableau 6 : DGF par place

L'utilisation des crédits non reconductibles est variable d'une année sur l'autre (cf tableau ci-dessus). En 2002 en particulier, ces crédits ont permis de faire face à l'augmentation de la valeur du point pôur 2001 et au coût du protocole 137 (accord SOP). La reprise des déficits n'intervient pas de façon systématique au budget N+2; ce sont alors des crédits non reconductibles qui permettent d'apurer les déficits. Enfin, ces crédits servent à payer les contentieux (383 332€en 2003 et 265 089€en 2004).

1.4. Les contentieux

Les arrêtés de tarification ont parfois été contestés par les associations gestionnaires. En 2003, l'Etat a dû payer 383 332 €aux CHRS suivants : ADSAO (111 725 € - DGF 2001),les Tertres Noirs (12 666 €-DGF 2001) et à Benoît Labre (258 941 €- DGF 2000) au titre des DGF 2000 et 2001. En 2004, elle a payé 265 089 €à cette même association au titre de la DGF 2002. Ces condamnations ont été honorées grâce à des crédits non-reconductibles.

A ce jour, cinq contentieux sont pendants devant les juridictions.

2. ANALYSE BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE DES CHRS

2.1. Situation financière générale

<u>Tableau n°7 : Situation financière par CHRS</u>

CHRS		2 001	2 002	2 003	2 004	évolution 2004/2001	évolution 2003/2001
1	Total des ressources (Cl 7) dont	1 409 531	1 486 142	1 642 749	1 406 127	-0,24%	16,55%
1	- DGF totale (*)	1 130 191	1 212 056	1 305 215	1 204 877	6,61%	15,49%
CHRS n°1 ADSAO	- participation des usagers	69 534	71 782	78 363	60 000	-13,71%	12,70%
	- autres financements	209 806	202 304	259 171	141 250	-32,68%	23,53%
CHRS n°1 ADSAO CHRS n°2 OASIS CA produit pour 6 mois (reprise de l'activité par l'association ARIA), nous ne disposons pas du CA du ler semestre non remis par l'administrateur judiciaire. CHRS n°3 ASFAD CHRS n°4 Saint Benôit Lâbre CHRS n° 5 Marie Joseph CHRS n° 6 Le Goëland (la DGF intègre une partie du fonctionnement de la CAO gérée par la même association au titre du 4681-30 pour 94437 € le complément est financé est financé au titre du chapitre 46 81-20 pour un montant de 42930 euros (chaque année) CHRS n° 7 Les Tertres Noirs CHRS n° 8 Nouvelle Bethel	Total des charges (Cl 6)	1 463 209	1 486 761	1 642 749	1 406 127	-3,90%	12,27%
CHIPG 02 O LONG CL	Excédent ou déficit éventuel de l'année	- 53 678	- 619	-	-		
	Total des ressources (Cl 7) dont - DGF totale (*)		644 803	636 585	618 173		
	- participation des usagers		535 408 6 996	557 023 7 697	572 490 11 500		
	- autres financements		102 399	71 865	34 183		
	Total des charges (Cl 6)		678 662	695 833	618 173		
par l'administrateur	Excédent ou déficit éventuel de l'année		- 33 860	- 59 247	010 173		
Judician e.	Total des ressources (Cl 7) dont	2 057 846	2 089 555	2 098 732	2 050 569	-0,35%	1,99%
	- DGF totale (*)	1 708 492	1 708 492	1 791 496	1 739 454	1,81%	4,86%
GTTPG OF LGPLP	- participation des usagers	7 802	8 421	8 196	8 438	8,16%	5,06%
CHRS n°3 ASFAD	- autres financements	341 552	372 642	299 040	302 677	-11,38%	-12,45%
	Total des charges (Cl 6)	2 056 078	2 096 085	2 211 457	2 050 569	-0,27%	7,56%
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	1 768	- 6 531	- 112 725			-6475,85%
1	Total des ressources (Cl 7) dont	1 087 211	990 655	1 166 148	1 122 335	-17,83%	7,26%
i	- DGF totale (*)	693 460	659 096	925 408	987 647	36,06%	33,45%
	- participation des usagers	27 878	46 881	37 364	39 300	7,61%	34,03%
Labre	- autres financements	365 873	284 678	203 376	95 388	-49,47%	-44,41%
1	Total des charges (Cl 6)	994 292	995 238	1 217 164	1 122 335	-10,16%	22,42%
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	92 919	- 4 583	- 51 016			-154,90%
i	Total des ressources (Cl 7) dont	338 727	337 143	336 830	332 802	-1,75%	-0,56%
i	- DGF totale (*)	273 262	270 767	271 288	274 544	0,47%	-0,72%
CHRS n° 5 Marie Joseph	- participation des usagers	11 970	14 993	13 472	16 100	34,51%	12,55%
•	- autres financements	53 496	51 384	52 070	42 158	-21,19%	-2,67%
i	Total des charges (Cl 6)	339 621	336 859	336 318	332 802	-2,01%	-0,97%
CHPS nº 6 La Goëland (la	Excédent ou déficit éventuel de l'année Total des ressources (Cl 7) dont	- 894	284	512	522.264	10.220/	-157,27%
DGF intègre une partie du	- DGF totale (*)	647 956 476 016	664 853 482 618	543 621 492 890	523 364 491 364	-19,23% 3,22%	-16,10% 3,54%
	- participation des usagers	9 593	12 014	7 253	7 092	-26,07%	-24,40%
au titre du 4681-30 pour 94437	- autres financements	75 943	83 819	91 165	24 908	-67,20%	20,04%
	Total des charges (Cl 6)	648 564	693 166	524 920	523 364	-19,30%	-19,06%
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	- 607	- 28 313	- 18 701		17,5070	2979,52%
42950 euros (chaque annee)	Total des ressources (Cl 7) dont	801 676	921 424	980 237	829 104	3,42%	22,27%
i	- DGF totale (*)	648 393	731 063	727 211	678 846	4,70%	12,16%
CHRS n° 7 Les Tertres	- participation des usagers	78 244	83 477	70 932	67 486	-13,75%	-9,34%
	- autres financements	75 039	106 884	182 095	82 772	10,31%	142,67%
i	Total des charges (Cl 6)	880 757	961 552	1 090 063	829 104	-5,86%	23,76%
i	Excédent ou déficit éventuel de l'année	- 79 082	- 40 128	- 109 826			38,88%
	Total des ressources (Cl 7) dont	272 281	287 489	313 841	249 067	-8,53%	15,26%
i	- DGF totale (*)	228 962	221 499	263 910	222 257	-2,93%	15,26%
	- participation des usagers	16 638	6 113	12 293	10 310	-38,03%	-26,12%
Bethel	- autres financements	26 681	59 877	37 638	16 500	-38,16%	41,06%
	Total des charges (Cl 6)	252 342	306 144	340 104	249 067	-1,30%	34,78%
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	19 939	- 18 655	- 26 264			-231,72%
	Total des ressources (Cl 7) dont				57 546		
CHRS n° 9 AMIDS	- DGF totale (*)			8 465	50 770		
(ouverture novembre	- participation des usagers - autres financements				5 290		
2003)	- autres financements Total des charges (Cl 6)				1 486 57 546		
1	Excédent ou déficit éventuel de l'année				3 / 346		
	Total des ressources (Cl 7) dont			98 099	114 314		
CHRS n° 10 APE2A	- DGF totale (*)		8 893	96 055	107 912		
	- participation des usagers		0 0 0 0 0	2 041	3 506		
	- autres financements			4	2 896		
	Total des charges (Cl 6)			89 166	114 314		
	Excédent ou déficit éventuel de l'année			8 933			
				7 816 843	7 074 388	ns	ns
	Total des ressources (Cl 7) dont	6 615 228	7 422 064	/ 610 643			
		6 615 228 5 158 776	7 422 064 5 829 891	6 438 962	6 286 052	ns	ns
TOTAL	Total des ressources (Cl 7) dont						
TOTAL FINANCEMENTS	Total des ressources (Cl 7) dont - DGF totale (*)	5 158 776	5 829 891	6 438 962	6 286 052	ns	ns
	Total des ressources (Cl 7) dont - DGF totale (*) - participation des usagers	5 158 776 221 658	5 829 891 250 677	6 438 962 237 610	6 286 052 219 722	ns ns	ns ns

^(*) DGF totale versée à l'établissement (crédits reconductibles, non reconductibles et mesures nouvelles) ajustée du déficit ou de l'excédent n-2, le cas échéant.

- Annexe IX - DDASS 35 - Page 11 -

Ce tableau n'intègre pas les DGF versées aux CAO et au 115.

Il est impossible de présenter de façon parfaitement rigoureuse l'évolution de la situation financière des CHRS sur la période 2001-2004 pour les raisons suivantes : absence de compte administratif 2001 pour un établissement (Oasis), création de deux établissement en cours de période, base de références différentes d'une année sur l'autre (CA présentés par les établissements pour 2001, 2002 et 2003, BP pour 2004).

On peut néanmoins indiquer que, entre le CA 2001 et le CA 2003 (hors Oasis et AMIDS), le montant des recettes progresse de façon moins rapide que celui des dépenses, ce qui engendre des déficits croissants. De plus, l'augmentation des recettes est essentiellement due à l'accroissement de la DGF.

La part de tous les financements autres que la DGF dans les recettes totales est en diminution (21% en moyenne au CA 2001, 18% au CA 2003 et 15% au BP 2004) du fait notamment de la fin des emplois-jeunes. De plus, elle est très variable d'un établissement à l'autre (plus de 13% en 2004 pour Saint Benoît Labre ; moins de 10% pour Oasis, le Goëland et AP2A).

L'origine de ces autres financements est la suivante : subvention du chapitre 46-81-20 pour la rémunération de travailleurs sociaux à temps partiel, subventions du CNASEA pour les emplois jeunes et les CES, vacations infirmières au titre du PRAPS...

Les résultats comptables, tels qu'ils résultent des CA transmis à la DDASS, laissent apparaître des déficits croissants : 19 635 € en 2001, 132 404 € en 2002 et 368 334 € en 2003. Les chiffres des déficits approuvés peuvent être différents dans la mesure où la DDASS refuse la constitution de provision pour les établissements ayant un résultat d'exploitation négatif (ce qui ne se vérifie pas de manière systématique).

Les déficits approuvés sont les suivants : 13 278 € en 1999, 137 340 € en 2000, 57 778 € en 2001 et 67 015 € en 2002. Le résultat 2001 approuvé est dégradé par rapport à celui proposé par les CHRS (-19 635 €) dans la mesure où le résultat négatif de Benoît pour 2000 a été repris dès le CA N+1. En 2003 (CA non approuvés), deux établissements, l'ASFAD, dont la situation se dégrade depuis 2001, et les Tertres Noirs ont un déficit supérieur à 100 000 € en 2003 et représentent 60 % du déficit total.

L'ASFAD a connu une diminution importante de ses autres financements (-20% entre 2002 et 2003) et une augmentation de ses charges ; les Tertres noirs ont eu une augmentation de leurs charges plus importantes que celle de leurs ressources. Les raisons invoquées pour l'augmentation de ces dépenses sont l'application des accords salariaux (protocole 137), les indemnités de départ à la retraite non provisionné et la diminution de la participation des hébergés.

Au total, il est difficile d'expliquer l'origine de ces déficits.

- Annexe IX - DDASS 35 - Page 12 -

Tableau 8 :coût à la place

Coût par place	2 001	2 002	2 003	Evolution 2003/2001
ADSAO	22 511	22 873	24 890	11%
OASIS		18 852	19 329	
ASFAD	12 386	12 627	13 322	8%
ST BENOIT LABRE	14 204	14 218	17 388	22%
MARIE-JOSEPH	16 172	16 041	16 015	-1%
LE GOELAND	28 198	30 138	22 823	-19%
LES TERTRES NOIRS	25 164	27 473	31 145	24%
LA NOUVELLE BETHEL	16 823	20 410	22 674	35%
AMIDS			-	
APE2A		-	11 146	
TOTAL	16 797	17 248	18 351	9%

Le coût à la place a augmenté de 9% entre 2001 et 2003. La situation est très disparate selon les établissements puisqu'il varie en effet de 11 146€à 31 145€ pour les tertres Noirs. Cet établissement connaît au demeurant des déficits importants.

2.2. L'analyse des dépenses de personnel

2.2.1. Évolution des dépenses de personnel

Tableau n°9 : Évolution des dépenses de personnel

Sur la période 2001-2004, 5,5 ETP ont été créés (+4,7%) pour 13 nouvelles places (+3%). Il est difficile de comparer ces chiffres avec ceux de l'évolution globale des dépenses de personnel sur la même période. En effet, la mission ne dispose pas des chiffres du CA 2001 du CHRS Oasis du fait de la démission en cours d'année du conseil d'administration de l'association gestionnaire de cette structure ; de plus, deux CHRS ont été crées, l'un fin 2002, l'autre fin 2003.

La situation particulière des CHRS dont les CA sont disponibles sur l'ensemble de la période 2001-2003, il apparaît une forte augmentation des dépenses de personnel pour 3 d'entre eux : +14% pour le Goëland, +16% pour les Tertres Noirs, +39% pour la Nouvelle Bethel. En revanche, la part des dépenses de personnel dans les dépenses totales est restée stable (environ 65% en moyenne).

2.2.2. Stratégie budgétaire de la DDASS concernant les dépenses de personnel

Sur la période 2001-2004, les CHRS ont, au total, demandé plus de crédits de personnel qu'il n'en ont obtenus après procédure contradictoire. L'écart entre la demande et le BP est de 9 % en 2001, 7 % en 2002, 10 % en 2003 et 11 % en 2004.

Les abattements exigés par la DDASS ont été justifiés par le caractère limitatif de la DGF. Ils traduisent cependant une sous-estimation des dépenses de personnel : en effet, au compte administratif, le montant des dépenses de personnel est supérieur de 4 % en 2001, 5 % en 2002 et 8% en 2003 à celui inscrit au BP.

2.2.3. Taux d'encadrement

Tableau n°11: Taux d'encadrement

			2004		
	Effectifs (ETP) (1)(*)	dont personnel socio- éducatif (ETP)(2)	Nb de places	Taux d'enca- drement (1/3)	Taux d'encadrement personnel socio- éducatif(2/3)
ADSAO	26,33	11,5	66	0,40	0,17
OASIS	8,3	7	36	0,23	0,19
ASFAD	32,14	11,8	166	0,19	0,07
ST-benoît Labre	16,58	10,64	70	0,24	0,15
MARIE JOSEPH	9,5	3	21	0,45	0,14
LE GOELAND	7,1	4	23	0,31	0,17
LE S TERTRES NOIRS	14,43	6,5	35	0,41	0,19
LA NOUVELLE BETHEL	6,13	4,37	15	0,41	0,29
AMIDS	1	0,83	4	0,25	0,21
APE2A	2,5	1,6	8	0,31	0,20
Total	124,01	61,24	444	0,28	0,14

(*) Il s'agit des ETP autorisés au 01/01 de l'année

Le taux d'encadrement moyen est resté stable ; 0,27 en 2001 et 0,28 les autres années.

Ce taux moyen recouvre d'**importantes disparités entre établissements**. Il varie en effet de 0,194 à 0,452. Dans ce dernier cas, néanmoins, sont comptabilisées dans les effectifs quatre religieuses non salariées. Or, celles-ci devraient prochainement se retirer de la gestion du CHRS Marie-Joseph. Le nombre d'ETP pour 21 places passerait alors à 5,5 soit un taux d'encadrement de 0,26. Le CHRS avec un taux d'encadrement le plus faible est l'ASFAD (accueil des femmes victimes de violences conjugales), qui connaît paradoxalement le plus fort déficit en 2003. Ce chiffre peut en partie s'expliquer en partie par le fait que cet établissement dispose d'appartements autonomes avec cuisine.

Le taux d'encadrement du personnel socio-éducatif est également resté stable sur l'ensemble de la période à 0,14. Là encore, les disparités sont importantes (0,071 pour l'ASFAD et 0,291 pour la nouvelle Bethel).

2.3. L'analyse des provisions

Tableau n°12 : compte 15 (stock de provisions)

Compte 15	au 31/12/00
ADSAO	184 816
OASIS	170 439
ASFAD	63 057
ST-benoît Labre	145 682
MARIE JOSEPH	5 362
LE GOELAND	7 543
LE S TERTRES	
NOIRS	61 799
La NOUVELLE	
BETHEL	28 406
Total	1 305 801

- Annexe IX - DDASS 35 - Page 14 -

Au 31 décembre 2000, **8 CHRS disposaient de provisions d'un montant total de 1 355 801** € (le CA 2000 d'Oasis, et donc les provisions proposées de 129 582€, n'ont pas été approuvées par la DDASS). L'objet de ces provisions est parfois mal connu ; ainsi, ADSAO dispose de 135 500€ de provisions pour charges sans autres précisions. Une partie des provisions est destinée à couvrir des charges futures liées aux recrutements dans le cadre de l'ARTT ou des départs à la retraite.

<u>Tableau n°13 : Analyse de l'évolution</u> <u>des provisions (en attente précisions DDASS)</u>

Comptes 6815 et		2 001		2 002		2 003	
687		Libellé/objet	montant	Libellé/objet	montant	Libellé/objet	montant
ADSAO	Dotation aux provisions pour risque et charge	Dotation aux provisions pour risque et charge	0	provision pour travaux pour risques et charges	110400,00€ 64247,71 €	dotation pour retraite dotation pour travaux	92 344 65461
	TOTAL DOTATIONS	TOTAL DOTATIONS	0	TOTAL DOTATIONS	174 647	TOTAL DOTATIONS	157 805
	Reprise sur provision	Reprise sur provision	0	pour risques et charges	33 130	reprise pour travaux	65 461
	TOTAL REPRISES	TOTAL REPRISES	0	TOTAL REPRISES	33 130	TOTAL REPRISES	65 461
OASIS	Dotation aux provisions pour risque et charge	dotation pour la réintégration d'un salarié	25 402	Dotation aux provisions pour risque et charge	0	dotations	0
	TOTAL DOTATIONS	TOTAL DOTATIONS	25 402	TOTAL DOTATIONS	0	TOTAL DOTATIONS	0
	Reprise sur provision		0	pour réintégration salarié	25 402	reprises	0
	TOTAL REPRISES	TOTAL REPRISES	0	TOTAL REPRISES	25 402	TOTAL REPRISES	0
ASFAD	Dotation aux provisions pour risque	provision retraite provision réglementée	19488,55 29467,25	p/ charges(surcoût crèche)	18 188	provision retraite provision	13257 18225
	et charge	protocole 137 ARTT	16962,45 6000,00	provision retraite provision réglementée	19 470,91 22444,01	réglementée	4381,80
	TOTAL	créances douteuses	7010,69	créances douteuses	6 496,70	créances douteuses	25.064
	TOTAL DOTATIONS	TOTAL DOTATIONS	78 928	TOTAL DOTATIONS	66 600	TOTAL DOTATIONS	35 864
	Reprise sur provision	pour retraite depr/creances douteuses	25695,12 8221,35	pour protocole 137 dep/créances douteuses	16962,45 7010,69 €	reprise (objet non précisé) reprise créances douteuses	12902 6496,7
	TOTAL REPRISES	TOTAL REPRISES	33 916	TOTAL REPRISES	23 973	TOTAL REPRISES	19 399
SAINT BENOIT LABRE	Dotation aux provisions pour risque et charge	provision RTT	2923 €	provision VMP	4 830	dotation pour risques et charges dotation retraite	254049 9976
	TOTAL DOTATIONS	TOTAL DOTATIONS	2 923	TOTAL DOTATIONS	4 830	TOTAL DOTATIONS	264 025
	Reprise sur provision	pour charge	95 491	Reprise sur provision/subvention reprise pour provision et charges	31759 5000	Reprise sur provision	0
	TOTAL REPRISES	TOTAL REPRISES	95 491	TOTAL REPRISES	36 759	TOTAL REPRISES	0
MARIE JOSEPH	Dotation aux provisions pour risque et charge	pour provision réglementée pour provision salaire	1379,87 € 2752,92 €	pour provision salaire	3 005	0	0
	TOTAL DOTATIONS	TOTAL DOTATIONS	4 133	TOTAL DOTATIONS	3 005	TOTAL DOTATIONS	0
	Reprise sur provision	pour formation	1 967	pour allègement RTT	6 270	0	0
	TOTAL REPRISES	TOTAL REPRISES	1 967	TOTAL REPRISES	6 270	TOTAL REPRISES	0
LE GOELAND	Dotation aux provisions pour risque et charge	dotation RTT dotation pour retraite	629,92 11947,17	néant	0	Dotation pour charges d'exploitation à répartir	6 323
	TOTAL DOTATIONS	TOTAL DOTATIONS	12 577	TOTAL DOTATIONS	0	TOTAL DOTATIONS	6 323
		Reprise sur provision	0	néant	0	Reprise sur provision	0
	TOTAL REPRISES	TOTAL REPRISES	0	TOTAL REPRISES	0	TOTAL REPRISES	0

- Annexe IX - DDASS 35 - Page 15 -

Comptes 6815 et 687		2 001	2 002	2 003	Comptes 6815 et 687		2 001
		Libellé/objet	montant	Libellé/objet			Libellé/ objet
LES TERTRES NOIRS	Dotation aux provisions pour risque et charge	Dotation aux provisions pour risque et charge	0		0	dotation pour charges exceptionnelles	103 862
	TOTAL DOTATIONS	TOTAL DOTATIONS	0	TOTAL DOTATIONS	0	TOTAL DOTATIONS	103 862
	Reprise sur provision	Reprise sur provision	0	Reprise sur provision	1 965	reprise pour charges exception.	103 862
	TOTAL REPRISES	TOTAL REPRISES	0	TOTAL REPRISES	1 965	TOTAL REPRISES	103 862
LA NOUVELLE BETHEL	Dotation aux provisions pour risque et charge	Dotation aux provisions pour risque et charge	142	Dotation aux provisions pour risque et charge	0	Dotation aux provisions pour risque et charge	0
	TOTAL DOTATIONS	TOTAL DOTATIONS	142	TOTAL DOTATIONS	0	TOTAL DOTATIONS	0
	Reprise sur provision	TOTAL DOTATIONS	318	reprise pour risques et charges reprise pour travaux reprise pour charges personnel " surcoût"	8 377,65 € 4188,82 € 13 720,41 €	Reprise sur provision	0
	TOTAL REPRISES	TOTAL REPRISES	318		26 287	TOTAL REPRISES	0
TOTAL GENERAL	TOTAL DOTATIONS	TOTAL DOTATIONS	124 105	TOTAL DOTATIONS	249 082	TOTAL DOTATIONS	567 879
	TOTAL REPRISES	TOTAL REPRISES	131 692	TOTAL REPRISES	153 786	TOTAL REPRISES	188 722

De 2001 à 2003 (les CA 2003 n'ont cependant pas encore été approuvés), les gestionnaires de CHRS ont globalement accru le montant des provisions, qui est supérieur au montant des reprises. La DDASS indique cependant qu'elle n'accepte pas les dotations aux provisions des CHRS en déficit, ce qui devrait faire diminuer le montant 2003.

La DDASS indique que dans le cadre de la RTT, chaque CHRS a reçu, à titre de provision, une somme représentant 2,34% de la masse salariale étalée sur 3 années (1999,2000, 2001). En réalité, **il s'avère que la constitution de provisions a été variable** selon les établissements. La DDASS n'a pas procédé à une évaluation de l'impact de la suppression des allègements de charges pour les établissements ayant bénéficié de ces dispositifs.

L'ADSAO a consacré plus de 100 000€en 2002 pour des provisions pour travaux dont une partie a déjà fait l'objet d'une reprise. De façon plus surprenante, St Benoît Labre à provisionné les 254 000€qu'elle a obtenu de l'Etat à la suite du contentieux relatif à la DGF 2001 gagné par cette association aux dépens de l'Etat. Rien ne justifie cette opération comptable.

Les autres provisions et reprises, lorsque leur destination est précisée, paraissent en général justifiées ex. financement du protocole 137 de la convention SOP, départ à la retraite...).

ANNEXE X

LE SUIVI DES CHRS PAR LA DDASS DE LOIRE-ATLANTIQUE

SOMMAIRE

1. PILOT	'AGE DES CHRS PAR LA DDASS DE LA LOIRE-ATLANTIQUE	
	ES ÉLÉMENTS DE CONTEXTE	
1.1.1.	Analyse rapide du contexte du département	
1.1.2.	Analyse de l'organisation de la DDASS	
1.2. ST	RATÉGIE DE RÉPONSE AUX BESOINS	2
1.2.1.	Schéma départemental	
1.2.2.	Les relations avec le Conseil général	
1.2.3.	Les outils du pilotage : le soutien régional	
1.3. An	NALYSE GÉNÉRALE DES CHRS DU DÉPARTEMENT	
1.3.1.	Descriptif du dispositif	4
1.3.2.	Activité des CHRS	5
1.3.3.	Caractéristiques financières	5
2. ANAL	YSE BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE DES CHRS	8
2.1. Sr	TUATION FINANCIÈRE GÉNÉRALE	
2.1.1.	Analyse des recettes	
2.1.2.	Analyse des dépenses de personnel	10
2.2. An	NALYSE DES RÉSULTATS ET CONTENTIEUX	15
2.2.1.	Analyse des résultats	15
2.2.2.	Contentieux	15

ANNEXE X LE SUIVI DES CHRS PAR LA DDASS DE LOIRE-ATLANTIQUE

La présente annexe a été établie suite au renseignement du questionnaire, diffusé par la mission, par la DDASS de Loire-Atlantique et à un déplacement sur place de deux membres de la mission d'inspection le 16 novembre 2004 à Nantes ainsi que dans un CHRS du département (Saint-Yves à Vertou).

1. PILOTAGE DES CHRS PAR LA DDASS DE LA LOIRE-ATLANTIQUE

1.1. Les éléments de contexte

1.1.1. Analyse rapide du contexte du département

La Loire-Atlantique est le département de plus peuplé de la région Pays-de-Loire (1,3 millions d'habitants pour 3,2 millions d'habitants, soit 40% de la population régionale) et les 2/3 de sa population sont concentrés dans les régions de Nantes et de Saint-Nazaire.

- Le taux de chômage était en 2002 de 8,5 % (9% en France).
- Le taux d'allocataire du RMI de 26 pour 1 000 (30,5 en France).
- Le taux de l'AAH (allocation aux adultes handicapés) de 14,7 pour 1 000 (15,7 en France).
- Le taux de l'API (allocation de parent isolé) de 9,4 pour 1 000 (10,9 en France).
- Le taux de bénéficiaires de la CMU de 5,3 % (6,9% en France).

1.1.2. Analyse de l'organisation de la DDASS

Le suivi des CHRS au sein de la DDASS de Loire-Atlantique est assuré par 3 personnes.

Tableau n°1 : effectif de la DDASS affecté au suivi des CHRS

Effectif (ETP)	2001	2002	2003	2004
Total	1,0	1,2	1,2	1,2
Catégorie A	0,4	0,4	0,4	0,4
Catégorie B	0,6	0,8	0,8	0,8
Catégorie C	0,0	0,0	0,0	0,0

La particularité de ce suivi est que le renforcement opéré en 2002 correspond à la mobilisation d'une assistante sociale à 0,20% de son temps sur ce secteur à la fois pour examiner les situations individuelles de prolongation de séjour et pour examiner des projets d'établissement.

Il est a noté que si au cours des sept dernières années la secrétaire administrative actuelle a assuré la continuité du suivi de ces établissements, quatre inspecteurs se sont succédés sur ce poste.

Annexe X - DDASS 44 - Page 2 -

1.2. Stratégie de réponse aux besoins

1.2.1. Schéma départemental

Un schéma départemental de l'accueil, de l'hébergement et d'insertion a été élaboré pour la période 2001-2003.

Ce document, qui procède en préalable à l'évaluation du schéma de première génération (1995-2000), insiste sur la nécessaire prise en compte du développement des dispositifs hors hébergement en lien avec la lutte contre l'exclusion, comme les services d'accueil et d'orientation, l'accueil de jour...

Ses préconisations s'articulent autour de 3 champs :

- la démarche qualité: observatoire social, formalisation des outils de la prise en charge, élaboration d'un référentiel de tâches (avec notamment un développement intéressant quant à la nécessité de disposer d'outils pour mieux rendre compte de la diversité des actions, y compris pour favoriser « la lisibilité des actions menées et des moyens qui leur sont consacrés »), évaluation, partenariat et amélioration des procédures de financement;
- l'adaptation de l'offre : les dispositifs d'urgence, les dispositifs d'hébergement et d'insertion ;
- l'amélioration des complémentarités avec les autres dispositifs : concernant les sortants de détention, les familles et couples avec enfants, les étrangers, l'accès au logement, à l'emploi, la formation et la santé.

Il a fait l'objet d'une synthèse régionale de « mise en perspective des orientations des schémas départementaux ».

Globalement, le constat fait dans ce document était, qu'en tenant compte de l'ouverture à venir de la centaine de places d'hébergement autorisées par le CROSMS, les 1 442 places de CHRS que comptait la région étaient suffisantes pour répondre quantitativement aux besoins.

Pour autant, une amélioration de la qualité de la réponse devait être mise en œuvre notamment en direction de certaines populations.

Ainsi étaient mis en avant trois objectifs principaux :

- améliorer la connaissance des personnes en grande difficulté et la réponse aux besoins ;
- améliorer la qualité en matière d'accueil et l'accompagnement social global ;
- la problématique des publics particuliers : femmes et couples avec et sans enfants, jeunes en errance, demandeurs d'asile et personnes en situation irrégulière, personnes sortant de détention.

En fait, il est apparu que dès sa parution ce schéma a été considéré comme inadapté à la situation créée par l'arrivée importante dans le département de la population des demandeurs d'asile : jusqu'à fin 2002, elle représentait 25% des personnes hébergées en CHRS. Elle n'est plus aujourd'hui que de 10%, mais sur la période de mise en œuvre du schéma, ce phénomène a mis à mal les projections initiales. Ainsi, les dispositifs d'accueil, d'information et d'orientation (globalement saturés) ont notamment dus être redéfinis et renforcés.

Annexe X - DDASS 44 - Page 3 -

En outre le nombre de créations n'a pas été à la hauteur des ambitions initiales (18 places créées sur le contingent régional, plus 31 places par redéploiement départemental, mais dans le même temps 72 places ont été perdues). Le dispositif de la Loire-Atlantique comptait en 2000 quelque 582 places d'hébergement. La capacité n'est plus que de 559 places en 2004.

Ce solde de variation des capacités masque malgré tout des opérations de créations de places, dont une partie seulement financée dans le cadre des mesures nouvelles (+18 places), le solde par redéploiement (-86/+74) lié à des restructurations visant à répondre d'abord aux besoins des publics prioritaires.

La reconfiguration résulte notamment des efforts conduits ces dernières années par la DDASS. Il ont été essentiellement marqués :

- par la transformation de deux structures gérées par le CCAS de Nantes (Le Tremplin et les Olivettes), l'un en CADA (et donc sorti de l'enveloppe de financement CHRS), l'autre en structure éclatée (L'Archipel), soit une perte globale de 31 places ;
- l'augmentation des capacités pour les publics prioritaires : sortants de prison (L'Etape : + 8 places ; femmes : Anef + 7 places ; jeunes : Le Gué + 12 places), accueil mères et enfants (+11 places en 2004)...

A noter que la DDASS a géré les redéploiements de crédits au sein de son enveloppe de manière à permettre non seulement de financer les ouvertures réalisées mais aussi le rebasage budgétaire d'une structure (Saint-Benoît) et a conservé des crédits pour procéder à l'augmentation de capacité et à l'autonomisation budgétaire du CHRS « Accueil mère et enfants » (cf.infra §122).

On relève enfin que 14 places autorisées après passage en CROSMS ne sont aujourd'hui pas ouvertes car non financées.

1.2.2. Les relations avec le Conseil général

Elles sont en matière de développement et de financement des CHRS quasiment inexistantes : le Conseil général n'apporte aucun financement aux CHRS du département. Il dispose de ses propres équipements sur Nantes en capacité de répondre aux besoins d'hébergement des femmes enceintes ou accompagnées d'enfants de moins de trois ans, mais il a refusé jusqu'à présent de contribuer au financement du seul CHRS de Saint-Nazaire qui prend en charge cette population sur ce secteur.

Une exception doit cependant être mentionnée. Elle consiste en une contribution marginale aux charges logistiques d'un CHRS dont le fonctionnement est imbriqué dans celui du centre mèresenfants de Nantes.

La DDASS va reprendre le dialogue sur cette question avec la collectivité départementale à la faveur d'un changement politique intervenu à l'automne à la tête du département.

1.2.3. Les outils du pilotage : le soutien régional

La DRASS Pays-de-Loire suit avec constance la production des tableaux de bord, réalise les synthèses régionales d'activité, d'encadrement et de coûts et fournit aux DDASS de la région les éléments de comparaisons que celles-ci sont en mesure d'exploiter dans le cadre notamment de la procédure budgétaire. En Loire-Atlantique, ces éléments constituent une aide à la définition de l'allocation budgétaire (cf. infra).

Annexe X - DDASS 44 - Page 4 -

En outre, la DRASS a réalisé en 2003 (publication en juin 2004) une importante enquête sur les publics des structures d'accueil et d'hébergement en Pays-de-Loire qui analyse assez finement, sur la base de 585 questionnaires dans 35 établissements, les caractéristiques de la population accueillie et son parcours.

1.3. Analyse générale des CHRS du département

1.3.1. Descriptif du dispositif

Le département compte aujourd'hui 12 CHRS pour une capacité globale de 562 places d'hébergement, dont 136 places avec ateliers, 29 places d'urgence.

Tableau n°2 : caractéristiques des CHRS

Nom	Nom association gestionnaire	Capacité Totale	Avec ateliers	CCN	Prestation majoritaire	Emarge sur crédits 46 81 20	Autres prestations dispensées (hors CHRS)
Arc-en-Ciel	Arc-en-Ciel	42		SOP	Hébergement et réinsertion sociale	non	Logement d'urgence
L'Etape	L'Etape	140		CCN 66	Hébergement et réinsertion sociale	non	Urgence + famille d'accueil pour sortants de prisons
Saint-Benoît	Saint-Benoît Labre	70		CCN51	Hébergement et réinsertion sociale	oui	Lits infirmiers, structure d'hébergement hivernal
Trajet	Trajet	66	66	CCN51	Hébergement et réinsertion sociale	oui	Structure hivernale, centre de formation, chantier d'insertion
Saint-Yves	Saint-Benoît Labre	56	54	CCN51	Hébergement et réinsertion sociale	oui	Logement d'urgence, CADA, chantiers d'insertion, lits infirmiers
SOS Femmes	SOS Femmes	24		CCN51	Hébergement et réinsertion sociale	oui	Urgence
Accueil Mères Enfants	Conseil général 44	27		FPT	Hébergement et réinsertion sociale	non	Non détaillé
ANEF	A.N.E.F.	17		CCN66	Hébergement et réinsertion sociale	oui	Non détaillé
La Résidence	L'A.P.U.I.S.	34		CCN66	Hébergement et réinsertion sociale	oui	Non détaillé
Le Val des Eaux Vives	Les Eaux Vives	16	16	SOP	Hébergement d'urgence	oui	Non détaillé
L'Archipel	CCAS de Nantes	55		FPT	Hébergement et réinsertion sociale	non	Non détaillé
Le Gué	Le Gué	12		SOP	Hébergement et réinsertion sociale	non	Non détaillé
Total		559	136				

Annexe X - DDASS 44 - Page 5 -

1.3.2. Activité des CHRS

Le taux d'occupation en hébergement est resté supérieur à 95% depuis 2002. Les modifications de périmètre liées aux restructurations n'ont pas affecté sensiblement la performance des structures. A noter que la réduction de capacité du CHRS Saint-Benoît en 2002 a été opérée pour des motifs d'ordre budgétaire.

2001 2002 2003 **CHRS** Capacité Journées T. O. Capacité Journées T.O. Capacité T.O. Journées Arc-en-Ciel 42 15 466 100,89 14 861 96,94 42 15 490 101,04 137 140 L'Etape 46 746 93,48 137 51 414 102,82 49 973 97,79 79,40 27 604 85,94 23 064 83,14 Saint-Benoît 111 32 168 88 76 22 281 92,49 23 597 97,95 23 360 96,97 Trajet 66 66 66 20 722 101,38 98,21 96,37 Saint Yves 56 56 20 075 56 19 698 24 6 587 75,19 24 76,34 24 SOS Femmes 6 687 6 686 76,32 Accueil Mères Enfants 5 221 89,40 4 466 76,47 16 79,02 16 16 4 615 ANEF 10 3 542 97,04 10 4 510 123,56 15 5 298 96,77 28 9 124 89,28 34 10 587 85,31 34 11 456 92,31 La Résidence Le Val des Eaux Vives 15 5 414 98,89 15 5 513 100,69 16 6 139 105,12 L'Archipel 40 13 664 93,59 Le Gué 12 7 330 167,35 17 058 Le tremplin 61 76,61 Les Olivettes 21 4 480 58,45

488

169 314

95,06

537

186 773

95,29

Tableau n°3 : activité des CHRS

1.3.3. Caractéristiques financières

188 809

88,12

1.3.3.1. Moyens alloués

587

Ensemble

Tableau n°4 : DGF des CHRS en 2001 (€)

CHRS	DGF de reconduction	Moyens nouveaux (enveloppe DRASS)	Moyens Nouveaux (DDASS)	CNR	Intégration résultat n-2	DGF totale
Arc-en-Ciel	716 210			0	19 579	696 631
L'Etape	1 342 798			22 068	28 685	1 336 181
Saint-Benoît	1 361 087		11 723	76 224	-43 121	1 492 155
Trajet	1 449 556			49 902	-49 902	1 499 458
Saint-Yves	869 197			38 066	-38 066	907 623
SOS Femmes	237 399			0	347	237 399
Accueil Mères Enfants	287 689			0	8 059	279 629
ANEF	277 179			9 926	2 998	274 181
La Résidence	609 172	19 112		57 829	9 260	676 852
Le Val des Eaux Vives	393 720			14 086	-14 086	407 806
Le tremplin	847 192			30 415	-30 415	877 607
Les Olivettes	358 219				-389	358 608
Total	8 749 417	19 112	11 723	298 515	-107 051	9 044 129

Annexe X - DDASS 44 - Page 6 -

Tableau n°4 : DGF des CHRS en 2002 (€)

CHRS	DGF de reconduction	Moyens nouveaux (enveloppe DRASS)	Moyens Nouveaux (DDASS)	CNR	Intégration résultat n-2	DGF totale
Arc-en-Ciel	758 840				25 566	733 274
L'Etape	1 414 908	17 786			18 799	1 413 895
Saint-Benoît	1 427 024				0	1 427 024
Trajet	1 445 349				-15 941	1 445 349
Saint-Yves	868 655				0	868 655
SOS Femmes	239 545		24 165		5 178	263 710
Accueil Mères Enfants	290 313	3 128			12 455	280 986
ANEF	276 259				-6 685	276 259
La Résidence	633 903				5 167	628 737
Le Val des Eaux Vives	401 209	6 812			-14 852	408 021
L'Archipel			247 633			247 633
Le tremplin	591 027			126 466	-150 414	717 493
Les Olivettes	257 538			50 184	-76 984	307 722
Total	8 604 570	27 726	271 798	176 650	-197 711	9 018 758

En 2002, les déficits n'ont pas été pris en charge par la DGF, mais par une subvention sur la ligne de crédits 46-81-20 « Lutte Contre l'Exclusion », en totalité pour les CHRS Trajet, ANEF et La Résidence, et partiellement pour Le Tremplin (34 250 €) et les Olivettes (26 800 €), les déficits de ces deux dernières structures correspondant aux résultats 2000 et 2001 (anticipation compte tenu de la fermeture).

Tableau n°4 : DGF des CHRS en 2003 (€)

CHRS	DGF de reconduction	Moyens nouveaux (enveloppe DRASS)	Moyens nouveaux (DDASS)	CNR	Intégration résultat n-2	DGF totale
Arc-en-Ciel	780 932	DRASS)		0	4 523	776 409
L'Etape	1 444 338			16 017	-16 017	1 511 944
Saint-Benoît	1 459 274		10 486	198 631	-198 631	1 668 391
Trajet	1 498 331		10 400	142 045	-36 205	
Saint-Yves	895 534			15 679		
SOS Femmes	287 987		26 091	4 739		
Accueil Mères Enfants	311 586			19 621	9 649	
ANEF	298 782		25 225	32 776	-15 422	
La Résidence	667 549			39 661	-31 265	698 814
Le Val des Eaux Vives	434 157			75 902	-387	502 611
L'Archipel	733 066			0		733 066
Le Gué			182 450	0		182 450
Total	8 811 536	0	244 252	545 071	-365 859	9 668 743

En 2003, ont été repris les résultats de 2000 (non repris en 2002) et 2001 de 2 CHRS, Saint-Benoît et Saint-Yves, et leur financement a été assuré par des crédits « Lutte Contre l'Exclusion ».

Au total, sur la période, pour rester dans le cadre des crédits alloués, la DDASS de Loire-Atlantique a dû mobiliser 374 254 €sur des crédits hors DGF.

On note que la DDASS a procédé à des redéploiements d'enveloppe pour répondre aux reconfigurations de son dispositif (ANEF, SOS Femmes et l'Archipel) ainsi que pour rebaser une structure (Saint-Benoît).

Annexe X - DDASS 44 - Page 7 -

Globalement l'évolution des crédits notifiés aux établissements a progressé de 6,9 % sur la période contre 12,4 % pour l'ensemble de la région. L'explication réside essentiellement dans le fait que les allocations nouvelles (créations de place sur 9 mois et CNR) dont a bénéficié la région représentaient 10,8 % des crédits alloués en 2000 contre 6 % pour le département.

1.3.3.2. Moyens de reconduction

Les enveloppes dont a bénéficié le département sur la période traduisent les évolutions de la politique régionale en matière de répartition de la marge que constitue l'attribution des crédits de reconduction nationaux, strictement fondés sur la prise en compte des mesures salariales.

Pour les années 2000 et 2001 ont été appliqués des taux de reconduction différenciés entre les cinq départements de la région, une part étant versée de façon uniforme (1,12% en 2000, 1% en 2001), le solde de façon inégale en fonction soit de besoins spécifiques identifiés (2000), soit selon l'exposition du département à des mesures salariales spécifiques (2001).

La Loire-Atlantique a sur ces bases reçu des moyens de reconduction inférieurs au taux régional en 2000 (1,12% contre 1,26%) et supérieur à ce taux en 2001 (1,39% contre 1,29%).

A compter de 2002, compte tenu des écarts constatés entre le taux de reconduction régional et les besoins de financement des structures, le taux régional a été appliqué de façon uniforme à chaque département : 1,48% en 2002, 0,61% en 2003, 1,43% en 2004.

La Loire-Atlantique a cependant bénéficié, outre ce taux de base, de majorations particulières sur ces mêmes exercices (crédits RTT) ce qui a porté l'évolution de l'enveloppe par rapport à la base annuelle à :

- + 1,68% en 2002;
- + 1,61 % en 2003;
- + 2,64 % en 2004.

1.3.3.3. Mesures nouvelles reconductibles

Sauf en 2003, la Loire-Atlantique a bénéficié chaque année de l'attribution de mesures nouvelles. Sur 2001 et 2002, ces crédits avaient pour vocation l'ouverture de places nouvelles (La Résidence : + 10 places, l'Etape : + 8 places). Ces attributions ressortaient d'un arbitrage régional préparé par un groupe technique, animé par la DRASS comprenant chacune des 5 DDASS, plus sur la base de l'examen des projets existants approuvés en CROSS et les priorités départementales que sur le taux d'équipement comparé des départements. La DRASS mentionne que ces choix intégraient en outre un souci de servir à tour de rôle tous les départements de la région. Notons que sur 2005, la méthodologie a été modifiée puisque les crédits seront alloués aux départements selon les indicateurs de précarité.

Annexe X - DDASS 44 - Page 8 -

Sur 2004, le département a bénéficié en mesure nouvelle de crédits (130 K€) correspondant au rebasage budgétaire d'un CHRS (Saint-Benoît) suite à une décision ministérielle. Cette attribution en crédits reconductibles devait être, au-delà de la survie de l'établissement qu'elle autorisait, la première étape d'un contrat d'objectifs et de moyens financés sur la base de crédits non-reconductibles, afin de permettre de retrouver la capacité initiale d'accueil de la structure (réduite en 2002 de 111 à 88 places puis à 70 places) et de professionnaliser son encadrement . Il semble cependant que compte tenu de la faiblesse des contreparties apportées aujourd'hui par l'établissement ce contrat ne reçoive pas la validation de l'administration centrale.

1.3.3.4. Moyens non reconductibles

On relève par ailleurs que la part des crédits non reconductibles dans les crédits alloués est passée de 3,3% en 2001 à 5,6 % en 2003.

Quasiment tous les établissements en ont bénéficié. Ces crédits ont été mobilisés essentiellement pour faire face à des situations de besoins exceptionnels (fermeture, ouverture, autres) et pour couvrir les effets des jugements suite aux contentieux introduits sur la tarification. On ne relève aucune corrélation entre de faibles coûts à la place et la consommation de ces crédits, autrement dit, ils n'ont pas servi à compenser directement des sous-dotations budgétaires.

2. ANALYSE BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE DES CHRS

2.1. Situation financière générale

Annexe X - DDASS 44 - Page 9 -

<u>Tableau n°5 : résultat comptable (€)</u>

		2001				200	2			2003		
CHRS	Dep. Cl 6		Résultats	% / Cl.6	Dep. Cl 6	Rec. Cl 7	Résultats	% / Cl.6	Dep. Cl 6	Rec. Cl 7	Résultats	% / Cl.6
		Rec. Cl 7										
Arc en Ciel	773 734	758 678	-15 056	-1,95%	818 287	811 602	-6 685	-0,82%	829 627	823122	-6 505	-0,78%
L'Etape	1 565 298	1 523 739	-41 558	-2,65%	1687907	1 621 618	-66 289	-3,93%	1 670 574	1747143	76 569	4,58%
Saint-Benoît	1 987 655	2 030 609	42 954	2,16%	1871163	1 769 525	-101 638	-5,43%	1 996 561	1974835,2	-21 726	-1,09%
Trajet	1 598 863	1 612 560	13 697	0,86%	1657323	1 641 663	-15 660	-0,94%	1 737 027	1689803	-47 224	-2,72%
Saint Yves	1 092 951	1 115 339	22 388	2,05%	1137134	1 107 658	-29 476	-2,59%	1 218 850	1189727	-29 123	-2,39%
SOS Femmes	248 682	244 289	-4 393	-1,77%	291697	278 685	-13 012	-4,46%	299 008	325052	26 044	8,71%
Accueil Mères Enfants	283 032	284 622	1 590	0,56%	288 905	286 868	-2 037	-0,71%	285 182	310 191	25 009	8,77%
ANEF	316 220	297 800	-18 420	-5,83%	301 408	302 397	989	0,33%	359 716	382 496	22 780	6,33%
La Résidence	762 740	722 215	-40 525	-5,31%	713 083	680 385	-32 698	-4,59%	740 241	740 177	-64	-0,01%
Le Val des Eaux Vives	79 688	81 776	2 088	2,62%	567 961	547 439	-20 522	-3,61%	631 797	622 186	-9 611	-1,52%
L'Archipel									591 428	782 894	191 466	32,37%
Le Gué									241 282	225 374	-15 908	-6,59%
Le tremplin	1 033 828	989 125	-44 703	-4,32%								
Les Olivettes	427 684	413 251	-14 433	-3,37%								
Ensemble	10 170 376	10 074 004	-96 372	-0,95%	9 334 868	9 047 840	-287 028	-3,07%	10 601 293	10 813 000	211 707	2,00%

Annexe X - DDASS 44 - Page 10 -

2.1.1. Analyse des recettes

Tableau n°6 : recettes (€)

CHRS	DGF			Partici	pation des	usagers		ecettes en nation	TOTAL recettes
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
A.N.E.F.	92,07%	91,36%	93,28%	0,94%	1,14%	1,04%	6,99%	7,50%	5,68%
Accueil Mères Enfants	98,25%	97,95%	99,01%	0,00%	2,05%	0,99%	1,75%	0,00%	0,00%
Arc-en-Ciel	91,82%	90,35%	94,85%	0,39%	2,18%	2,05%	7,79%	7,47%	3,10%
La Résidence	93,72%	95,21%	95,49%	1,05%	1,41%	1,51%	5,23%	3,38%	3,00%
Le Val des Eaux Vives	95,41%	74,53%	80,78%	0,86%	3,67%	2,19%	3,73%	21,79%	17,03%
L'Etape	87,69%	87,19%	86,54%	2,74%	2,60%	2,45%	9,56%	10,21%	11,01%
S.O.S. Femmes	97,18%	99,26%	96,62%	0,09%	0,52%	0,76%	2,73%	0,22%	2,62%
Saint-Benoit	73,48%	80,64%	84,48%	1,27%	1,15%	1,20%	25,25%	18,20%	14,31%
Saint-Yves	81,42%	80,84%	81,77%	14,81%	10,92%	13,74%	3,77%	8,24%	4,48%
Trajet	74,38%	72,23%	92,95%	3,31%	3,35%	5,18%	22,31%	24,42%	1,87%
Le Gué			80,95%			1,76%			17,29%
L'Archipel		98,78%	93,64%		0,95%	1,01%		0,27%	5,35%
Le Tremplin	88,73%	88,82%		0,62%	0,67%		10,65%	10,51%	
Les Olivettes	86,78%	87,52%		1,50%	1,35%		11,72%	11,13%	

Les écarts sont assez conséquents entre les structures de recettes. La part des participations des usagers varie entre 1% et 5,2%. Ces recettes intègrent pour les CHRS Tremplin, Trajet, Eaux Vives et Saint-Yves les recettes liées au fonctionnement des ateliers, ce qui rend compte pour certains d'entre eux d'une part minorée de la DGF.

Les données communiquées à la mission ne permettent pas de distinguer les recettes en atténuation ressortant d'autres lignes budgétaires de l'Etat, mais il apparaît que 5 CHRS (Saint-Benoît, Saint-Yves, Trajet, Sos Femmes et Le Val des Eaux vives) ont bénéficié de crédits du 46-81-20 (« Lutte contre l'exclusion) sur la période.

2.1.2. Analyse des dépenses de personnel

2.1.2.1. Taux d'encadrement

Tableau n°6: taux d'encadrement

	2001				2002		2003			
CHRS	ETP	Capacité	Taux	ETP	Capacité	Taux	ETP	Capacité	Taux	
			d'encad.			d'encad.			d'encad.	
Arc-en-Ciel	16,442	42	0,39	16,442	42	0,39	16,442	42	0,39	
L'Etape	22,493	137	0,16	22,493	137	0,16	22,493	140	0,16	
Saint-Benoît	34,681	111	0,31	35,971	88	0,41	35,971	76	0,47	
Trajet	28,487	66	0,43	28,487	66	0,43	28,487	66	0,43	
Saint_Yves	19,13	56	0,34	19,22	56	0,34	19,22	56	0,34	
SOS Femmes	5,266	24	0,22	5,826	24	0,24	5,826	24	0,24	
Accueil Mères Enfants	6,567	16	0,41	5,812	16	0,36	6,2	16	0,39	
ANEF	4,96	10	0,50	4,99	10	0,50	5,39	15	0,36	
La Résidence	13,2	28	0,47	12,687	34	0,37	12,5	34	0,37	
Le Val des Eaux Vives	8,34	31	0,27	7,94	31	0,26	8,2	34	0,24	
L'Archipel							10,08	40	0,25	
Le Gué							5,94	12	0,50	
Le tremplin	27,72	74	0,37							
Les Olivettes	12,827	21	0,61							
Ensemble	200,11	616	0,32	159 ,90	504	0,32	175,75	555	0,32	

Annexe X - DDASS 44 - Page 11 -

On constate une grande stabilité du taux d'encadrement départemental sur la période, même si globalement les paramètres capacitaires et d'emploi ont varié entre 2001 et 2003 (-45 places, -25 emplois). Il est clair que ces variations sont directement liées à la reconfiguration du dispositif CHRS de la Loire-Atlantique déjà évoquée.

Le taux d'encadrement départemental relativement faible intègre la situation singulière d'un CHRS (Saint-Yves) qui fonctionne en faisant assurer ses fonctions logistiques (ménage, cuisine,...) dans le cadre d'ateliers d'insertion par 12 CES et 10 CEC qui n'apparaissent pas dans le tableau des effectifs rémunérés, ce qui diminue le taux d'encadrement affiché. Leur financement est assuré marginalement par le CHRS (5% du coût), l'Etat et le Conseil général en assurant l'essentiel de la charge. A noter que l'encadrement éducatif de ces « ateliers » (2 postes) fait l'objet d'un financement à 100% dans le cadre du PDI.

Même si cette donnée introduit un biais dans la mesure du taux global d'encadrement, il est difficile de réintégrer ces effectifs dans le calcul dans la mesure où la « productivité » de ces personnes est, par définition, inférieure à celle de salariés ordinaires.

Il convient de noter que la DDASS opère un suivi très fin de l'évolution des taux d'encadrement « éducatif » des structures en mesurant notamment, au-delà des capacités installées, le nombre de situations gérées par la structure (usagers) rapportées au nombre de « référents » (travailleurs sociaux) mobilisés, et en distinguant 3 catégories de structures (CHRS avec ateliers / CHRS femmes avec enfants / autres), et sous deux versions (en prenant en compte les enfants / sans prise en compte des enfants).

2.1.2.2. Analyse de la politique de la DDASS en termes de dépenses de personnel

La DDASS s'est constitué de nombreux tableaux de suivi des personnels des CHRS et des taux d'encadrement (tableaux fournis à la mission)¹.

Lors de l'examen des BP, la DDASS a effectué une analyse fine des demandes de crédits en matière de personnel. Elle recalcule systématiquement le niveau de crédits nécessaires sur la base des effectifs et des qualifications en fonction de l'application des diverses conventions collectives. A noter que cet exercice est cependant aujourd'hui difficile en ce qui concerne la CCN 1951, puisque les données sont traitées dans le cadre d'un logiciel FEHAP qui ne permet pas de reconstituer les éléments constitutifs des calculs produits.

Elle a pu jusqu'en 2000 arriver à couvrir les besoins réels des établissements. Un décrochage s'est cependant produit dès 2001 avec la mise en œuvre de l'ARTT à laquelle se sont ajoutés ensuite les impacts des différents avenants aux conventions collectives du secteur. A compter de cette date, elle s'est trouvée dans l'impossibilité de caler ses dotations sur les crédits identifiés comme nécessaires.

Elle a alors pratiqué, tout en poursuivant son analyse affinée des demandes (sur les dépenses de personnel mais aussi des surcoûts d'investissement), l'application de taux d'évolution différenciés selon les structures en répartissant la marge départementale au prorata de la réponse aux besoins réels des établissements.

¹ Elle dispose même d'un état des départs à la retraite à financer des agents des établissements en projection 2004 / 2008.

Annexe X - DDASS 44 - Page 12 -

En 2004, elle a introduit dans cette répartition une prise en compte des résultats des tableaux de bord et l'analyse régionale qui est produite annuellement par la DRASS à l'issue de leur exploitation, en distinguant les établissements comportant des ateliers de ceux qui n'en comportaient pas. Par rapport à un taux d'évolution de reconduction global de 1,43%, elle a établi trois niveaux de taux : 1%, 1,43%, 1,86%, mettant ainsi en œuvre une modalité de redéploiement, de rééquilibrage budgétaire entre structures, limité cependant à cette seule marge de reconduction.

2.1.2.3. Evolution des dépenses de personnel

Compte tenu que la mission n'a disposé sur ces données que d'un échantillon de 6 CHRS sur les 12 que compte aujourd'hui le département, l'analyse ne portera que sur cet échantillon, donc sur une base départementale non exhaustive.

Annexe X - DDASS 44 - Page 13 -

Tableau n°6 : dépenses de personnel (€)

	2001					2002				2003					
CHRS	Dépenses estimées par le CHRS	Dépenses arrêtées dans le BP	dépenses réalisées (CA)	Par rapport à la demande	par rapport à l'alloué	Dépenses estimées par le CHRS	Dépenses arrêtées dans le BP	Dépenses réalisées (CA)	par rapport à la demande	par rapport à l'alloué	dépenses estimées par le CHRS	dépenses arrêtées dans le BP	dépenses réalisées (CA)	par rapport à la demande	par rappor t à l'alloué
Arc en Ciel	633 398	541 857	547 225	-13,60	0,99	645 339	584 590	612 297	-5,12	4,74	638 847	609 454	621 500	-2,72	1,98
L'Etape	1 118 992	888 037	937 313	-16,24	5,55	1 075 623	941 774	1 040 280	-3,29	10,46	1 099 371	990 981	1 046 170	-4,84	5,57
Saint-Benoit	1 605 477	1 178 756	1 431 175	-10,86	21,41	1 714 334	1 139 417	1 412 972	-17,58	24,01	1 723 452	1 193 814	1 522 928	-11,64	27,57
Trajet	1 581 229	1 546 361	1 598 863	1,12	3,40	1 682 693	1 544 136	1 657 323	-1,51	7,33	1 785 470	1 558 941	1 737 027	-2,71	11,42
Saint-Yves	990 128	733 171	738 719	-25,39	0,76	970 830	739 317	770 850	-20,60	4,27	972 850	767 266	798 975	-17,87	4,13
SOS Femmes	221 800	176 367	174 808	-21,19	-0,88	219 142	202 927	207 278	-5,41	2,14	250 836	217 276	219 429	-12,52	0,99
Synthèse	6 151 024	5 064 549	5 428 103	-11,75	7,18	6 307 961	5 152 161	5 701 000	-9,62	10,65	6 470 826	5 337 732	5 946 029	-8,11	11,40
n/n-1							1,73	5,03				3,60	4,30		
Réal 2003/2001													9,54		
All 2003/2001													5,39		

Annexe X - DDASS 44 - Page 14 -

Globalement sur la période 2001-2003, les dépenses réelles de personnel ont progressé de près de 10% alors que les budgets alloués n'ont connu une hausse de seulement 5,4%.

On notera que le décrochage entre budget alloué et réalisé s'aggrave au fil des années :

- -2001:+7.18%;
- -2002:+10,65%;
- -2003:+11,40%.

On note aussi que dans le même temps les réalisations se situent systématiquement à environ 10% en dessous des crédits demandés en début d'année par le CHRS.

2.1.2.4. La mesure des effets de l'ARTT

La DDASS de Loire-Atlantique a produit un important travail pour mesurer la réalité des coûts non financés de l'ARTT entre 2000 et 2003.

Cumul	Coût	Aides	Financement	Solde
2000/2003	des embauches	de l'Etat	DDASS	
Le Trajet	151 882	91 990	37 226	- 22 665
SOS Femmes	44 942	24 600	11 393	- 8 950
Saint-Benoît	328 027	188 670	120 996	- 18 361
La Résidence	68 319	36 355	10 771	- 21 193
Les Eaux Vives	79 179	41 162	14 449	- 23 568
L'Etape	113 240	90 144	36 917	13 821
ANEF	36 488	24 849	12 641	1003
Arc-en-Ciel	15 753	15 694	0	- 59
Saint Yves	138 815	32 106	17 174	- 89 535
Totaux	976 645	545 570	261 567	- 169 507

Tableau n°6 : structures associatives concernées (€)

On aboutit à une impasse de financement de près de 170 K€ qui pèse sur les résultats des établissements et qui est un facteur de déficit.

Cet état met en évidence que, contrairement aux principes d'équilibre qui présidait à l'agrément des accords passés, on identifie un surcoût non compensé dans la mise en œuvre des embauches réalisées dans ce cadre. Il représente en cumul 1,6% des dépenses de la classe 6 de l'exercice budgétaire 2003.

2.2. Analyse des résultats et contentieux

2.2.1. Analyse des résultats

Tableau n°7 : résultats (€)

CHIDG	200	1	2	2002	2003		
CHRS	Excédents	Déficits	Excédents	Déficits	Excédents	déficits	
Arc-en-Ciel		-15 056		-6 685		-6 505	
L'Etape		-41 558		-66 289	76 569		
Saint-Benoît	42 954			-101 638		-21 726	
Trajet	13 697			-15 660		-47 224	
Saint-Yves	22 388			-29 476		-29 123	
SOS Femmes		-4 393		-13 012	26 044		
Accueil Mères Enfants	1 590			-2 037	25 009		
ANEF		-18 420	989		22 780		
La Résidence		-40 525		-32 699		-64	
Le Val des Eaux Vives	2 088			-20 522		-9 611	
L'Archipel					191 466		
Le Gué						-15 908	
Le tremplin		-44 703					
Les Olivettes		-14 433					
Total	82 717	-179 089	989	-288 018	341 868	-130 161	
Solde		-96 372		-287 029		211 707	

Globalement la formation des déficits comptables a été la plus forte en 2002. La non reprise des résultats 2000 cette année là pour des raisons de respect de l'enveloppe limitative a sans doute aggravé une gestion par ailleurs difficile du fait du décrochage entre l'évolution des budgets alloués et des charges de personnel.

Les reprises cumulées de résultats (2000 et 2001) et les moyens alloués en 2003 (dont une part importante de crédits non reconductibles) ont permis de laisser apparaître une situation comptable excédentaire en 2003, même si sur les 12 structures du département, 7 présentent encore une situation déficitaire.

Les déficits enregistrés en 2003 oscillent entre 1% et 8% de la DGF. L'excédent départemental représente 2,2% de l'enveloppe 2003.

2.2.2. Contentieux

La non reprise intégrale des résultats 2000 en 2002 pour des motifs de respect d'enveloppe a généré les premiers contentieux importants sur la tarification des CHRS. Les jugements ont été, aux dires des représentants de la DDASS, équilibrés, le service ayant apporté des réponses détaillées en réponse aux revendications des établissements.

Actuellement n'ont pas été jugés les recours sur les tarifs 2003 et 2004. Ils concernent 5 CHRS en 2003 et 4 en 2004. La demande globale de rebasage se chiffre à 869 326 € sur 2003 et 263 850 € en 2004 (mais il manque le chiffrage sur l'une des 4 structures).

Selon une étude réalisée par la DDASS, les sommes en jeu sur ces deux exercices, si l'on prend en compte les corrections apportées au budget depuis le dépôt du recours, se chiffreraient (hors le chiffrage manquant pour un CHRS en 2004) à 129 K€, soit 1,33 % de la base DGF 2004.

ANNEXE XI

LE SUIVI DES CHRS PAR LA DDASS DU PAS-DE-CALAIS

SOMMAIRE

1.	PILOTA	AGE DES CHRS PAR LA DDASS	1
	1.1. LES	S ÉLÉMENTS DE CONTEXTE	1
	1.1.1.	Analyse rapide du contexte du département	
	1.1.2.	Analyse de l'organisation de la DDASS	
	1.2. LA	STRATÉGIE DE RÉPONSE AUX BESOINS	
	1.2.1.	Le schéma d'accueil et d'insertion.	
	1.2.2.	Les relations avec le Conseil général	
	1.2.3.		
	1.2.4.	Les outils de pilotage	
		ALYSE GÉNÉRALE DES CHRS DU DÉPARTEMENT	5
	1.3.1.	Caractéristiques des établissements du département	5
	1.3.2.	Activité des CHRS sur les trois dernières années	
	1.3.3.	Caractéristiques financières	
	1.4. LES	S CONTENTIEUX ÉVENTUELS	
2.	ANALY	SE BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE DES CHRS	19
	2.1. SIT	UATION FINANCIÈRE GÉNÉRALE	19
	2.1.1.	Analyse des recettes	
	2.1.2.	Analyse de l'évolution globale des dépenses	
	2.2. L'A	NALYSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL	
	2.2.1.	Taux d'encadrement	
	2.2.2.	Analyse de la politique de la DDASS en termes de dépenses de personnel	25
	2.2.3.		
	2.2.4.	Estimation du GVT	
	2.3. L'A	NALYSE DE PROVISIONS	30
3.	ANALY	SE FINANCIERE DE DEUX ETABLISSEMENTS	33
	3.1. LE	CHRS "Foyer Les Copains" de Meurchin	33
	3.1.1.	Les activités du gestionnaire du CHRS	33
	3.1.2.	Le CHRS "Foyer Les Copains"	
		CHRS "MAHRA FEMMES" DE SAINT-OMER	
	3.2.1.		
	3.2.2.	Le CHRS "MAHRA Femmes"	

ANNEXE XI LE SUIVI DES CHRS PAR LA DDASS DU PAS DE CALAIS

La présente annexe a été établie suite au renseignement du questionnaire par la DDASS du Pas-de-Calais et à un déplacement de deux membres de la mission d'inspection les 27 et 28 octobre 2004 à Arras ainsi que dans deux CHRS du département ("Foyer Les Copains" à Meurchin et "MAHRA Femmes" à Saint-Omer).

1. PILOTAGE DES CHRS PAR LA DDASS

1.1. Les éléments de contexte

1.1.1. Analyse rapide du contexte du département

Au 1^{er} janvier 2002, le département du Pas-de-Calais comptait 1 449 000 habitants dont 19,9% de plus de 60 ans (21,3% en France). Sur les 984 communes du département, 84% ont moins de 2 000 habitants et seulement huit d'entre elles ont une population de plus de 20 000 habitants parmi lesquelles Calais, la ville la plus peuplée du département (77 000 habitants). Sur les sept arrondissements administratifs que compte le département, les arrondissements de Béthune et de Lens, qui couvrent le territoire de l'ancien bassin minier, regroupent plus de 40% de la population du département et ceux d'Arras et de Saint-Omer, où se situent les deux CHRS visités par la mission d'inspection, un tiers de la population du département.

Les indicateurs d'emploi et de l'état sanitaire reflètent les **difficultés sociales importantes** auxquelles est confronté le département du Pas-de-Calais :

- le taux de chômage était en 2002 de 11,9% (9% en France), le taux d'allocataires du RMI atteint environ 2,3% en 2001 (1,6% en France), et le taux de bénéficiaires de la CMU complémentaire de 10,4% (6,9% en France). Dans la région Nord-Pas-de-Calais, plus d'un ménage sur deux bénéficie d'une prestation versée par la CAF (caisse d'allocations familiales) et, avant le versement des prestations, 40% des ménages bénéficiaires se situent en dessous du seuil de pauvreté (381 € pour une personne seule et 1 029 € pour un couple avec deux enfants). Avec un revenu net moyen imposable inférieur de 21% au montant moyen national, le département du Pas-de-Calais fait partie des départements aux revenus fiscaux les plus faibles de France ;
- l'état sanitaire s'avère tout aussi dégradé que sa situation économique. En effet, le taux brut de mortalité en 1998 (9,6 pour 1 000) est supérieur au taux moyen national (9,2 pour 1 000) et l'espérance de vie est inférieure de deux ans pour les femmes (80 ans) et de trois ans pour les hommes (71 ans) par rapport au niveau national. Cette surmortalité est notamment liée aux conduites addictives, à certaines habitudes de vie et de conduites à risque. En 2000, le taux de décès pour troubles mentaux imputables à alcoolisme s'élevait pour les hommes à 11,8 pour 1000 et à 3,1 pour 1000 pour les femmes (respectivement 7 et 1,6 pour 1000 en France), tandis que le taux de décès de cirrhose du foie s'élevait, quant à lui, à 39,5 pour 1000 pour les hommes et à 20,5 pour 1000 pour les femmes (respectivement 22,3 et 8,3 pour 1000 en France). S'agissant du tabac, peu de données existent mais, parmi les causes de décès, les maladies de l'appareil

- Annexe XI - DDASS 62 - Page 2 -

respiratoire représentaient en 2000 dans le département 10,4% des décès pour 7% en France. Quant au suicide, cette cause de décès représentait 3,7% du total des décès en 2000 dans le département pour 2,9% en France.

1.1.2. Analyse de l'organisation de la DDASS

Le suivi des CHRS au sein de la DDASS du Pas-de-Calais est assuré par l'unité "Hébergement et logement social" rattachée au service "Actions sociales" relevant du "Pôle contre les exclusions".

Temps consacré au suivi des CHRS (ETP)	2001	2002	2003	2004
Effectif de la DDASS	153,7	158,4	160,0	164,0
Effectif affecté au suivi des CHRS	1,3	1,3	1,3	1,3
Catégorie A (inspectrice)	0,4	0,4	0,4	0,4
Catégorie B (secrétaire administrative)	0,5	0,5	0,6	0,6
Catégorie C (adjoint administratif)	0,4	0,4	0,3	0,3

Tableau n°1 : effectifs de la DDASS

L'effectif chargé du suivi des CHRS est composé de trois personnes : une inspectrice (prise de poste en mai 2003), une secrétaire administrative en charge du suivi financier (prise de poste en février 2000) et un adjoint administratif en charge du suivi des admissions (prise de poste en février 2003).

L'équivalent temps plein consacré au suivi des CHRS est resté constant sur la période 2001-2004 (1,3 personnes), alors que sur la même période l'équivalent temps plein de la DDASS consacré aux autres tâches a augmenté de 10,3 personnes.

Durant ces dernières années, le taux important de rotation des inspecteurs (syndrome des régions septentrionales) n'a pas permis un transfert satisfaisant des compétences.

Seule la secrétaire administrative a bénéficié d'une formation depuis sa prise de poste. Ces formations sont les suivantes : "Maîtriser la comptabilité des associations" (DRASS Nord-Pas-de-Calais, 4 et 5 novembre 2002), "Les établissements sociaux et médico-sociaux et la loi du 2 janvier 202 rénovant l'action sociale et médico-sociale" (ENSP du 19 au 21 novembre 2002).

Le ratio CHRS/ETP est égal à 17,7.

1.2. La stratégie de réponse aux besoins

1.2.1. Le schéma d'accueil et d'insertion

La stratégie de la DDASS en matière de CHRS est définie dans le schéma départemental de l'accueil, de l'hébergement et d'insertion, couvrant la période 2002-2004, établi en 2002. Ce schéma, qui a été communiqué à l'administration centrale mais qui n'a pas encore fait l'objet de négociations pour passer des contrats d'objectifs, préconise notamment en matière de CHRS :

- la création de 40 places pour couples et femmes avec enfants (15 sur l'arrondissement de Calais, 15 sur l'arrondissement de Boulogne et 10 sur celui de Lens) et 5 places pour hommes seuls sur l'arrondissement de Montreuil. La création de ces 45 places, soit une augmentation de 7% du nombre de places, suppose un

- Annexe XI - DDASS 62 - Page 3 -

financement à hauteur de 3,6 M€au titre des mesures nouvelles. En complément de ce programme de créations de places, les accueils de nuit seront progressivement transformés en institutions sociales et leur financement sera assuré par la dotation globale de fonctionnement des CHRS;

- la poursuite de la mise aux normes de conformité et de sécurité rendu possible grâce au financement de l'investissement dans le cadre des programmations régionales (imputation sur le chapitre 66-20-40 relatif aux investissements sociaux et médico-sociaux);
- la diversification des types d'accueil par la systématisation de la répartition de la capacité d'accueil entre les foyers assurant une présence éducative permanente et ceux assurant un hébergement éclaté semi-autonome.

Il convient de souligner que **les orientations du schéma visent principalement à augmenter la couverture du département en matière d'hébergement** (création ou extension des CHRS ou d'autres dispositifs existants). Par ailleurs, ce schéma ne comporte pas d'objectif de rééquilibrage des dotations en fonction des établissements.

A la date de la présente mission d'inspection, la DDASS n'avait pas encore établi le bilan formalisé du schéma départemental¹. Cependant, s'agissant des CHRS, la DDASS a conduit son action dans le cadre de la programmation, à la fois géographique et temporelle, des 45 places à créer sur la période 2001-2004, précisée dans la fiche d'action idoine annexée au schéma départemental. Globalement, **un bilan des actions mises en œuvre sera établi en 2005** dans la perspective de la préparation du prochain schéma départemental dont l'élaboration incombe au Conseil général, conformément à la loi du 13 août 2004 relative aux libertés locales.

1.2.2. Les relations avec le Conseil général

Il n'existe pas de relations institutionnalisées avec le Conseil général du Pas-de-Calais en matière de développement et/ou de financement des activités des CHRS. Les personnes hébergées en CHRS sont classées en priorité 1² pour un accès à un logement autonome dans le cadre du fonctionnement du fonds de solidarité logement (FSL).

Le Conseil général ne disposant pas de centres maternels, ce dernier a signé une convention avec l'Etat et les structures concernées afin que la collectivité départementale puisse participer au financement de l'hébergement des femmes enceintes et des femmes accompagnées d'enfants de moins de trois ans (cf. *infra*). Cette participation est calculée, pour chaque établissement, sur la base du pourcentage du public concerné par rapport au public total accueilli et sur la moyenne des cinq dernières années. Ce pourcentage est appliqué, pour chaque établissement, au total des dépenses nettes approuvées par la DDASS. La participation du Conseil général est fluctuante et influe donc sur le montant de la dotation globale fixée à l'établissement.

¹ La DDASS a néanmoins effectué, depuis plusieurs années, des contrôles sur place et sur pièces et a développé une procédure de concertation en matière de répartition des moyens, notamment en matière d'accueil des étrangers.

² La priorité 1 est établie, au cas par cas par la commission d'arrondissement FSL, en fonction du degré d'urgence et de l'ancienneté de la demande de logement. Relèvent de cette priorité : les personnes sans logement (SDF, hébergement en CHRS ou en foyer, squat, caravane, abris de fortune, hôtel, logement d'urgence), les personnes en logement insalubre, les personnes occupant un logement ne répondant pas aux normes minimales d'habitabilité, les personnes victimes de violence au foyer, repérées par un service social, et les demandeurs de logement depuis plus de 3 ans. Toutes les autres personnes en demande de logement relèvent de la priorité 3 qui est, par ailleurs, la seule autre priorité.

1.2.3. Les relations avec les associations gestionnaires

Les relations avec les associations gestionnaires sont globalement satisfaisantes, mais tendent à se détériorer de façon importante.

1.2.3.1. Les efforts de l'administration

Les efforts de l'administration tiennent à :

- la mise en œuvre depuis 1992 d'une procédure d'examen et d'approbation des budgets basée sur la transparence dans la mesure ou **l'administration reconnaît** les dépenses justifiées et les dotations globales nécessaires même si les arrêtés de tarification retiennent des sommes inférieures. Cette pratique a été instaurée à une époque où la situation financière des CHRS était bien plus dégradée qu'aujourd'hui, l'impasse de crédits de fonctionnement étant doublée par une impasse équivalente sur les reports de résultats. Une mission d'enquête commune IGAS-IGF avait alors été missionnée dans le Pas-de-Calais notamment;
- la politique de compensation systématique engagée par la DDASS pour financer les impasses grâce, d'une part, à des courriers signés par le Préfet attirant l'attention de l'administration centrale sur la situation des établissements du Pas-de-Calais et, d'autre part, par des affectations de crédits sur le chapitre 46-81-20 (lutte contre les exclusions) et sur le chapitre 46-81-60 (accueil des étrangers).

1.2.3.2. Les efforts des établissements

Les efforts des établissements portent sur :

- le **refus de s'engager dans des conflits ouverts**, du type "menace de fermeture", manifestations publiques, interventions des élus (même si au cours de réunions de telles hypothèses ont été envisagées), mais également l'absence d'introduction de recours contentieux jusqu'à récemment ;
- une aide conséquente en matière de prise en charge de personnes étrangères, au regard notamment des populations concernées par la fermeture du Centre de Sangatte dans le cadre du dispositif "Ulysse".

1.2.3.3. Les efforts conjoints

Les efforts conjoints ont été réalisés en matière :

- d'élaboration des Schémas départementaux successifs : enquêtes individuelles, groupes de travail, concertation générale...;
- de transparence budgétaire, la DDASS affichant l'ensemble des dispositions prises chaque année tant sur les critères d'examen des budgets que sur les modalités de financement des impasses, les établissements acceptant que l'ensemble de leurs informations budgétaires soit communiquées à leurs collègues;
- d'analyse commune, par le biais de groupes de travail, sur **les écarts constatés entre les coûts respectifs des structures** (démarche interrompue depuis 2001 mais compensée par la mise en place du tableau de bord national).

- Annexe XI - DDASS 62 - Page 5 -

Une détérioration du climat est néanmoins observable dans la mesure où l'ampleur des impasses budgétaires sur la ligne CHRS s'accroît de manière constante et significative depuis l'année 2002 et où les mesures palliatives sont de plus en plus sophistiquées.

Aucune convention d'objectifs et de moyens n'a été signée dans le département avec les associations gestionnaires de CHRS. Ce travail sera initié prochainement dans le cadre du paramétrage des prestations assurées par ce type de structure et de la mise en place des indicateurs sociaux économiques.

Lors de la campagne budgétaire, la DDASS reconnaît les dépenses de fonctionnement nécessaires à chaque établissement mais, faute d'enveloppe budgétaire suffisante, fixe une dotation globale par rapport à un **taux d'évolution identique appliqué à chaque établissement**. Si, en cours d'année, des moyens supplémentaires non pérennes sont obtenus, une nouvelle répartition est faite sur la base des dépenses autorisées, du pourcentage d'impasse de financement et de situations nécessitant une prise en compte particulière. Depuis 2000, aucun redéploiement n'a été opéré.

1.2.4. Les outils de pilotage

La DDASS renseigne les tableaux de bord et utilise pour suivre les CHRS principalement le ratio DGF/place, le taux d'encadrement et le taux d'occupation.

1.3. Analyse générale des CHRS du département

1.3.1. Caractéristiques des établissements du département

1.3.1.1. Les types d'établissement et leurs principales caractéristiques

Le département du Pas-de-Calais compte **23 établissements** financés par l'article 30 du chapitre 41-81 :

- 16 CHRS stricto sensu se consacrant à l'hébergement et à la réinsertion totalisant 541 places au 1^{er} janvier 2004 : 3 dans l'arrondissement d'Arras, 3 dans l'arrondissement de Lens, 2 dans l'arrondissement de Béthune, 2 dans l'arrondissement de Calais, 2 dans l'arrondissement de Boulogne et 1 dans l'arrondissement de Montreuil. Les arrondissements de Lens et Béthune regroupent à eux deux près de la moitié (45%) des places installées dans le département.

140 123 117 120 100 85 80 64 60 50 36 40 20 0 Lens Béthune Saint-Omer Calais

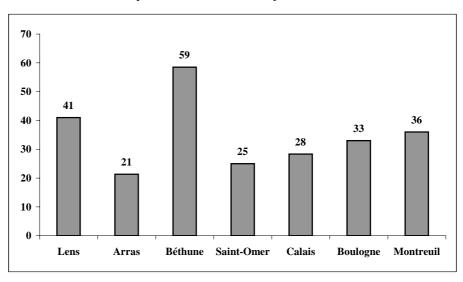
Graphique n°1 : répartition par arrondissement du nombre de places installées de CHRS stricto sensu au 1er janvier 2004

Le nombre moyen de places installées par CHRS est compris entre 21 places (arrondissement de Saint-Omer) et 59 places (arrondissement de Béthune), la moyenne du département étant égale à 34 places par CHRS.

Boulogne

Montreuil

Arras



Graphique n°2 : nombre moyen de places installées par CHRS stricto sensu et par arrondissement au 1er janvier 2004

- 3 foyers de jeunes travailleurs (FJT), situés dans l'arrondissement d'Arras, offrant 28 places conventionnées financées par l'aide sociale à l'hébergement sur les 160 places dont ils disposent, afin de répondre aux besoins spécifiques du public de la tranche d'âge 18-25 ans sans solution d'hébergement.
- 2 centres d'adaptation à la vie active (CAVA), totalisant 29 places sans capacité d'hébergement, situés dans les arrondissements d'Arras et de Montreuil. Le financement sur la ligne budgétaire 46-81-30 a été validé par le comité régional de l'organisation sanitaire et sociale (CROSS) afin d'assurer la pérennité du dispositif.

- Annexe XI - DDASS 62 - Page 7 -

- un centre accueil d'urgence et d'orientation (SAUO) n'ayant aucune capacité installée (arrondissement de Saint-Omer) et un accueil de nuit d'urgence (arrondissement de Lens) pouvant recevoir 34 personnes.

En outre, on peut observer que les gestionnaires des CHRS sont expérimentés. En effet :

- une même association gère plusieurs CHRS. C'est le cas des associations "Le Coin Familial" (3 centres), "La Vie Active" (2 centres), "EPDAHA" (3 centres) et "MAHRA" (2 centres);
- 10 CHRS ont été autorisés après le 1^{er} janvier 1980 (385 places, soit 71% du total des places) et 3 CHRS après le 1^{er} janvier 2000 (61 places, soit 11% du total des places).

S'agissant des conventions, 10 CHRS appliquent la convention SOP et 3 CHRS la convention de 1966. Par ailleurs, 3 CHRS, qui sont des établissements publics, emploient des agents de la fonction publique hospitalière.

Pour ce qui concerne les activités financées par d'autres crédits que la DGF, elles concernent principalement l'hébergement (7 établissements sont financés par le conseil général pour des femmes enceintes et avec enfant de moins de trois ans), les nuitées et les appartements relais (8 établissements sont financés par le chapitre 46-81-20). L'aide au logement temporaire (financé par la caisse d'allocations familiales) et les mesures FSL ne concernent que deux établissements. L'insertion par le travail (financée par le chapitre 46-81-92) ne concerne qu'un établissement.

- Annexe XI - DDASS 62 - Page 8 -

Tableau n°2 : caractéristiques des CHRS du département au 01/01/04

Nom du CHRS	Nom de l'association	Date d'auto-	Nombre de places	Convention collective	(ch	és financées par la D0 apitre 46-81 art.30)	GF		Activités finar par d'autres cr	édits ?	Association gère-t-elle
uu ciiis	gestionnaire	risation	installées au 01/01/04	appliquée	Type de prestation	Activité d'insertion spécifique (AVA)	Autres	Héber- gement	Autres	Type de financement	d'autres CHRS ?
Le Coin Familial masculin	Association Le Coin Familial	01/10/00	26	CC SOP	HRS						OUI
Le Coin Familial féminin	Association Le Coin Familial	01/01/03	30	CC SOP	HRS			PCG	Nuitées	Subvention 46/81/20	OUI
La Vie Active féminin	La Vie Active	01/06/82	87	CC 66	HRS			PCG			OUI
La Vie Active masculin	La Vie Active	05/04/62	30	CC 66	HRS				ALT	CAF	OUI
Les 2 Caps	E.P.D.A.H.A	01/06/85	41	Etablissements publics FPH	HRS			PCG	Nuitées Apts relais Mesures FSL	Subvention 46/81/20 et FSL	OUI
Le Denacre	E.P.D.A.H.A	01/11/95	25	Etablissements publics FPH	HRS						OUI
Le Moulin Blanc	E.P.D.A.H.A	01/05/88	43	Etablissements publics FPH	HRS			PCG	Nuitées. Apts relais	Subvention 46/81/20	OUI
Béthel	Association Evangélique	01/09/74	37	CC SOP	HRS				Nuitées	Subvention 46/81/20	OUI
Maison Accueil Schaffner	A.P.S.A	17/01/67	32	CC SOP	HRS				Nuitées. Apts relais	Subvention 46/81/20	OUI
Foyer 9 de Cœur	Association Neuf de Cœur	01/10/91	60	CC SOP	HRS			PCG	Nuitées	Subvention 46/81/20	NON
Foyer les Copains	Association Le Coin Familial	02/04/71	31	CC SOP	HRS				Atelier d'Insertion par le Travail	Subvention 46/81/92	OUI
Maison Saint-Quentin	M.A.H.R.A	03/01/75	24	CC SOP	HRS						OUI
MAHRA femmes	M.A.H.R.A	28/01/79	26	CC SOP	HRS			PCG	Nuitées	Subvention 46/81/20	OUI
FIAC	Association FIAC	01/05/80	36	CC SOP	HRS			PCG	Nuitées	Subvention 46/81/20	NON
Places SAUO Calais	Association SOS Le Toit	21/06/02	5	CC SOP	HRS						NON
FJT ARJA	Association Relais Jeunes Artois	03/02/66	8	CC 1966	HRS						NON

HRS : Hébergement et réinsertion sociale.
PCG : Participation du conseil général (femmes enceintes et avec enfants de moins de trois ans).
CAF : Caisse d'allocations familiales.

- Annexe XI - DDASS 62 - Page 9 -

Tableau n°2 : caractéristiques des autres établissements du département au 01/01/04 (suite)

Nom de l'établissement	Nom de l'association	Date d'auto-	Nombre de places	Convention collective	(cl	Activités financées par la DGF (chapitre 46-81 art.30) Activités financées par d'autres crédits?				dits ?	Association gère-t-elle
	gestionnaire	risation	installées au 01/01/04	appliquée	Type de prestation (*)	Activité d'insertion spécifique (AVA)	Autres)	Héber- gement	Autres	Type de financement	d'autres CHRS ?
Accueil de Nuit La Boussole	A.P.S.A	01/12/82	34	CC SOP	HN				SAUO. Boutique de la solidarité, actions santé	Subvention 46/81/20. PRS	OUI
FJT Clair Logis (1 place ASH/55 places FJT)	Association Vaillance et Joie	01/01/94	1	CC UNFJT*	HRS				FJT	Participation des résidents	NON
FJT Anne Frank (7 places ASH/48 places FJT)	Association Anne Frank	01/01/94	7	CC UNFJT	HRS				FJT	Participation des résidents	NON
FJT Péguy (20 places ASH/57 places FJT)	Association Péguy	27/06/75	20	CC UNFJT	HRS				FJT	Participation des résidents	NON
SAUO MAHRA	M.A.H.R.A	01/01/00		CC SOP	Autre		Accueil Urgence et Orientation				
CAVA Les 4 Coins	M.A.H.R.A	18/08/81	16	CC SOP		Centre Adaptation à la Vie Active			postes d'insertion CG	CG	
CAVA FIAC	Association FIAC	01/01/84	13	CC SOP		Centre Adaptation à la Vie Active			postes d'insertion CG	CG	

HN : hébergement de nuit.

^{*} Une association ne pouvant adhérer qu'à une seule convention, les FJT qui adhèrent à la convention nationale des FJT appliquent cette convention pour le personnel qui encadre les jeunes dont les places sont financées au titre de l'ASH.

1.3.1.2. La dotation globale de fonctionnement par place

La DGF par place, pour l'ensemble des établissements, varie entre 4 789 € et 20 174 € en 2001 et entre 5 340 € et 24 329 € en 2002, la DGF moyenne par place étant respectivement égale à 14 665 € et à 16 447 € Les écarts de DGF par place atteignent donc - 67% et + 38% par rapport à la moyenne départementale pour l'établissement le moins bien doté et pour l'établissement le mieux doté en 2001 et respectivement - 68% et + 48% en 2003. La DGF par place moyenne pour l'ensemble des établissements a augmenté de 12,2% entre 2001 et 2003, soit un taux annuel moyen de 5,9%.

S'agissant des CHRS, la DGF par place varie entre 8 116 €et 20 174 €en 2001 et entre 9 327 € et 24 329 € en 2003, la moyenne étant respectivement égale à 14 869 € et à 16 748 € Les écarts de DGF par place atteignent donc - 40% et +36% par rapport à la moyenne départementale pour le CHRS le moins bien doté et le CHRS le mieux doté en 2001 et respectivement - 44% et +4(% pour 2003. La DGF par place moyenne pour l'ensemble des CHRS a augmenté de 12,6% entre 2001 et 2003, soit un taux annuel moyen de 6,1%.

Même en considérant les établissements comparables, la DGF par place connaît de fortes variations.

2001 2003 Nombre **DGF** Nombre **DGF DGF** de places par **DGF** de places par Nom du CHRS installées installées place place 16 289 Le Coin Familial masculin 423 518 632 566 24 329 447 912 14 930 468 258 15 609 Le Coin Familial féminin 30 30 706 132 87 8 116 811 414 87 9 327 La Vie Active féminin La Vie Active masculin 514 030 30 17 134 574 024 30 19 134 603 917 35 17 255 785 587 41 19 161 Les 2 Caps Le Denacre 354 999 25 14 200 432 495 25 17 300 Le Moulin Blanc 438 318 33 13 282 670 706 43 15 598 463 638 37 12 531 535 534 37 14 474 Béthel Maison Accueil Schaffner 493 701 32 15 428 520 603 32 16 269 50 Foyer 9 de Cœur 571 146 50 11 423 824 330 16 487 Foyer les Copains 423 653 21 20 174 606 437 28 21 658 Maison St Quentin 332 255 18 18 459 479 101 24 19 963 MAHRA femmes 414 305 26 15 935 505 647 26 19 448 **FIAC** 367 545 36 10 210 360 259 36 10 007 Places SAUO Calais 0 0 75 000 5 15 000 Accueil de Nuit La Boussole 162 815 34 4 789 181 563 34 5 340 FJT Clair Logis 17 674 17 674 17 745 17 745 1 1 8 14 211 FJT ARJA 141 019 8 17 627 113 691 FJT Anne Frank 127 029 7 18 147 158 487 7 22 641 FJT Péguy 296 796 20 14 840 304 904 20 15 245 SAUO MAHRA 40 561 0 48 678 209 634 226 153 CAVA Les 4 Coins 0 -CAVA FIAC 39 539 0 61 715 **ENSEMBLE** 7 590 135 556 13 651 9 394 897 **590** 15 924 15 901 CHRS 6 696 087 494 13 555 8 395 651 528 <u>44</u>1 499 17 183 FJT 28 15 768 481 136 28 452 549 34 **CAVA** 518 109 34

Tableau n°3: DGF par place

- Annexe XI - DDASS 62 - Page 11 -

Il convient toutefois de souligner que le ratio DGF par place ne tient pas compte des spécificités des diverses structures. Par exemple, l'accueil de nuit "La Boussole" étant un établissement d'urgence, une partie de ses frais de structure est financée sur les crédits d'hébergement d'urgence. Par ailleurs, l'établissement "La Vie active féminine" affiche une capacité de 87 places alors que seulement 50 places sont effectives, les 37 autres étant en fait des appartements en service de suite. En outre, deux CAVA et un SAUO sont inclus dans l'enveloppe.

Par, ailleurs, compte tenu de la reprise des résultats, la DGF de l'année n est augmentée ou diminuée des résultats de l'année n-2. Toutefois, les calculs des coûts par place (voir *infra*) montrent la diversité de ces derniers.

1.3.2. Activité des CHRS sur les trois dernières années

Le taux d'occupation moyen de l'ensemble des établissements qui se maintenait à 87% durant les années 2001 et 2002 est passé à 90% en 2003 avec un taux par établissement compris entre 58% et 298%³. Le taux moyen d'occupation des CHRS qui s'élevait à 89% durant les années 2001 et 2002 et passé à 92% en 2003⁴.

Le nombre de journées réalisées par l'ensemble des établissements est en hausse de 11% depuis 2001, notamment en raison de l'augmentation du nombre de places (+6,7%).

		2001			2002		2003			
Nom du CHRS	Nombre de places installées	Nombre de journées réalisées	Taux occupation	Nombre de places installées	Nombre de journées réalisées	Taux occupation	Nombre de places installées	Nombre de journées réalisées	Taux occupation	
Le Coin Familial masculin	26	7 160	0,75	26	7 640	0,81	26	5 486	0,58	
Le Coin Familial féminin	30	9 306	0,85	30	6 499	0,59	30	9 277	0,85	
La Vie Active féminin	87	22 280	0,70	87	22 431	0,71	87	22 683	0,71	
La Vie Active masculin	30	6 704	0,61	30	7 075	0,65	30	7 133	0,65	
Les 2 Caps	35	12 363	0,97	35	12 826	1,00	41	14 819	0,99	
Le Denacre	25	6 850	0,75	25	5 998	0,66	25	6 762	0,74	
Le Moulin Blanc	33	12 576	1,04	43	17 058	1,09	43	16 765	1,07	
Béthel	37	9 873	0,73	37	11 955	0,89	37	12 929	0,96	
Maison Accueil Schaffner	32	11 948	1,02	32	12 172	1,04	32	12 024	1,03	
Foyer 9 de Cœur	50	18 693	1,02	50	20 380	1,12	50	19 085	1,05	
Foyer les Copains	21	4 697	0,61	21	5 119	0,67	28	9 038	0,88	
Maison St Quentin	18	7 188	1,09	24	8 162	0,93	24	8 439	0,96	
MAHRA femmes	26	9 734	1,03	26	10 963	1,16	26	10 765	1,13	
FIAC	36	12 458	0,95	36	11 584	0,88	36	12 641	0,96	
Places SAUO Calais	0	0	-	0	0	-	5	1 659	0,91	
Accueil de Nuit La Boussole	34	10 122	0,82	34	10 519	0,85	34	10 930	0,88	
FJT Clair Logis	1	382	1,05	1	349	0,96	1	351	0,96	
FJT ARJA	8	7 951	2,72	8	5 657	1,94	8	8 710	2,98	
FJT Anne Frank	7	3 411	1,34	7	3 982	1,56	7	2 943	1,15	
FJT Péguy	20	7 300	1,00	20	6 417	0,88	20	5 391	0,74	
SAUO MAHRA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
CAVA Les 4 Coins	16	3 764	0,64	16	3 280	0,56	16	3 744	0,64	
CAVA FIAC	8	-	-	8	-	-	13	2 818	0,59	
Ensemble	580	184 760	0,87	596	190 066	0,87	619	204 392	0,90	
CHRS	494	159 781	0,89	510	165 519	0,89	528	178 215	0,92	

Tableau n°4 : activité

³ L'association Relais Jeunes Artois (ARJA) est une structure fonctionnant en 8 appartements éclatés agréés pour 8 places destinés au public ASH. Or, dans les faits, plusieurs personnes peuvent être logées dans un même appartement, ce qui explique un taux d'occupation extrêmement élevé.

⁴ Le taux d'occupation des CAVA n'est pas calculé en raison de l'absence de données concernant le nombre de jours réalisés dans le CAVA FIAC.

1.3.3. Caractéristiques financières

1.3.3.1. DGF notifiée par la DRASS au département sur les 4 dernières années

Les crédits reconductibles ont progressé de 13,8% durant la période 2001-2004, soit un taux de croissance annuel moyen de 4,4%, alors que le nombre de places a augmenté de 9%, soit un taux de croissance annuel moyen de 2,9%.

Le département a obtenu sur la même période 444 853 € de crédits pour mesures nouvelles (création de 52 places dans 6 structures) et 1 260 628 € de crédits non reconductibles qui ont servi à financer des impasses, non concernées par le coût de contentieux puisque aucun contentieux n'est intervenu durant les années 2001-2004 (cf. *infra*).

Les crédits attribués au titre des mesures nouvelles peuvent être utilisés, compte tenu notamment des délais nécessaires à l'ouverture de places, comme des crédits non reconductibles servant à financer les dépenses des établissements. En effet, en 2003, les crédits reconductibles se sont élevés à 8 144 240 €et les crédits pour mesures nouvelles à 143 392 € soit un total de 8 287 632 € alors que les montants effectivement alloués aux établissements ont été de 8 165 632 € pour les crédits reconductibles et de 122 000 € pour les mesures nouvelles, soit un total de 8 287 632 € Ainsi, 21 392 € de crédits pour mesures nouvelles ont donc été transformés en crédits non reconductibles. Cette démarche a été retenue par la DDASS afin de diminuer en partie l'impasse de financement lié à l'exercice 2003.

Au total sur la période 2001-2004, les crédits alloués au financement des établissements ont augmenté de 16% alors que le nombre de places a augmenté de 9%.

DGF	2001	2002	Evolution 2002/2001	2003	Evolution 2003/2002	2004	Evolution 2004/2003	Evolution 2004/2001
DGF notifiée par la DRASS dont	7 576 286	8 146 543	8%	9 367 501	15%	8 758 033	-7%	16%
- crédits reconductibles (*)	7 431 405	7 809 474	5%	8 144 240	4%	8 454 548	4%	14%
- mesures nouvelles	144 881	156 310	8%	143 392	-8%	0	-100%	-100%
- crédits non reconductibles	0	180 759	-	1 079 869	497%	303 485	-72%	-

Tableau n°4 : DGF du département (€)

1.3.3.2. DGF notifiée par la DDASS aux établissements durant les 4 dernières années

Depuis l'année 2000, la DDASS n'a opéré aucun redéploiement et pouvait jusqu'en 2003 absorber les déficits des établissements dans la mesure où les exercices des années 1999, 2000 et 2001 étaient globalement excédentaires au niveau départemental, bien qu'en décroissance⁵. Conformément à la réglementation, la DDASS a donc minoré, pour les établissements concernés, la DGF de l'année n+2 de l'excédent constaté l'année n.

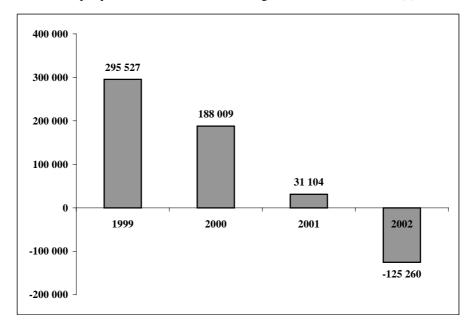
Cependant, pour l'année 2002, le résultat comptable⁶, repris dans l'exercice 2004, a été fixé à - 125 260 € alors qu'il s'élève à -235 946 € ceci afin de ne pas aggraver l'impasse budgétaire 2004. Le solde, soit 110 686 € sera repris au budget prévisionnel 2005.

 $^{(*) \}textit{ Base de l'année antérieure à laquelle est appliqué le taux de reconduction}.$

⁵ Alors que le nombre d'établissements présentant un déficit s'élevait à 6 en 2001 et à 4 en 2002, ce nombre est passé à 12 en 2003 pour être ramené à 4 en 2004.

⁶ Le résultat comptable est la différence entre le montant des recettes totales (totalité de la classe 7) et le montant des dépenses totales (totalité de la classe 6) de la même année.

- Annexe XI - DDASS 62 - Page 13 -



Graphique n°3 : évolution du résultat global des établissements (€)

En 2002, l'impasse à l'issue de la campagne budgétaire (DGF approuvée hors mesures nouvelles moins DGF notifiée hors mesures nouvelles) qui s'élevait à 386 830 € a été ramenée à 133 701 € après financements complémentaires, puis entièrement **financée sur le chapitre 46-81-20.** Le montant de l'impasse s'explique notamment par une hausse des charges de personnel, la reprise d'un excédent moindre que celui de l'année 2001 et par une baisse, par rapport l'année 2001, du montant des recettes en atténuation.

Tableau n°5: impasse budgétaire 2002

Intitulé	Montant (€)
Crédits reconductibles notifiés par la DRASS	7 809 474
Crédits complémentaires non reconductibles	180 759
Total enveloppe 2002	7 990 233
DGF approuvée hors mesures nouvelles	8 123 934
DGF notifiée hors mesures nouvelles	7 737 104
Impasse à l'issue de la campagne budgétaire	386 830
Compléments crédits reconductibles	72 370
Avenant SOP	27 112
35 heures établissement EPDAHA	45 258
Compléments crédits non reconductibles	180 759
Total complément de crédit	253 129
Impasse après financements complémentaires	133 701
dont hausse des charges de personnel	94 190
dont écart participation conseil général 2002-2001 ⁷	26 589
dont excédent CA repris au BP 2002 inférieur à 2001	107 518
dont baisse des REA (écart 2002-2001)	89 188

⁷ La participation du Conseil général concerne les structures accueillant des femmes avec enfants de moins 3 ans. Cette participation est calculée par les services du Conseil général en fonction des dépenses imputables à ce type de public et en faisant la moyenne sur les cinq dernières années des dépenses imputables. Malgré le lissage de la contribution du Conseil général, résultant du calcul de la moyenne, des écarts relativement importants peuvent néanmoins apparaîtrent compte tenu de l'impact sur les dépenses de la structure que peut induire une modification de la proportion de ce type de public par rapport à l'ensemble du public.

En 2003, **l'impasse** à l'issue de la campagne budgétaire qui s'élevait à 1 020 832 € a été entièrement financée par un complément de crédits non reconductibles. L'impasse constatée s'explique par des reprises d'excédents inférieurs à ceux repris en 2001, par la baisse des recettes en atténuation, mais surtout par une hausse des dépenses de personnel (incidence de l'avenant n°137 SOP) et par les incidences du financement en 2002 par des crédits non reconductibles et du chapitre 46-81-20. L'impasse budgétaire s'explique en outre par l'impact du GVT, une grande partie des personnels ayant bénéficié d'un changement d'indice en 2003.

Tableau n°6: impasse budgétaire 2003

Intitulé	Montant (€)
Crédits reconductibles notifiés par la DRASS	8 144 240
Enveloppe mesures nouvelles	143 392
Crédits complémentaires non reconductibles	1 079 869
Total enveloppe	9 367 501
DGF approuvée hors mesures nouvelles	9 186 464
DGF notifiée hors mesures nouvelles	8 165 632
Impasse à l'issue de la campagne budgétaire	1 020 832
Compléments crédits non reconductibles ⁸	1 020 827
dont incidence financement crédits non reconductibles en 2002	180 759
dont incidence financement sur chapitre 46-81-20 en 2002	133 701
dont changement convention collective "Foyer Les copains" (1951 à SOP)	40 866
dont incidence travaux de restructuration "Foyer Les copains"	36 720
dont incidence protocole 137 SOP (financement 27 112 €en 2002, coût 175 422 €)	148 310
dont augmentation des ETP ou CES	67 362
dont autres dépenses	23 804
dont excédent 2001 repris au BP 2003 inférieur à 2002	156 905
dont baisse des recettes en atténuation par rapport à 2002	169 696

En 2004, l'impasse à l'issue de la campagne budgétaire s'élève à 1 147 527 € et le montant non financé s'élève à 844 041 € L'impasse constatée à la fin de la campagne s'explique notamment par l'incidence du financement des crédits non reconductibles en 2003 et par le déficit en 2002 repris au budget prévisionnel 2004 inférieur à celui constaté en 2001 repris au budget prévisionnel 2003. L'impasse budgétaire a pu être atténuée grâce à une diminution des charges inscrites au groupe 3 (estimation à partir des justificatifs 2003 de certains postes) et à une maîtrise des dépenses de personnel (prise en compte du GVT uniquement)⁹.

Tableau n°7: impasse budgétaire 2004

Intitulé	Montant (€)
Crédits reconductibles notifiés par la DRASS	8 454 548
Enveloppe mesures nouvelles	0
Crédits complémentaires non reconductibles	303 485
Total enveloppe	8 758 033
DGF approuvée hors mesures nouvelles	9 602 074
DGF notifiée hors mesures nouvelles	8 454 548
Impasse à l'issue de la campagne budgétaire	1 147 526
Compléments crédits reconductibles	303 485
Non financé	844 041
incidence financement crédits non reconductibles en 2003	1 020 827
écart participation du conseil général par rapport à 2003	48 252
reprise du résultat 2002 déficitaire (excédent les années précédentes)	156 364

⁸ Dont 59 042 €versés aux CHRS pour financer le surcoût lié à l'accueil de réfugiés consécutif à la fermeture du centre de Sangatte.

⁹ La maîtrise des dépenses de personnel résulte du refus par la DDASS de prendre en compte toute mesure nouvelle. N'ont été acceptées que les évolutions indiciaires liées à l'ancienneté et à l'augmentation du temps de veille consécutif à la nouvelle réglementation régissant les emplois de veilleurs de nuit. De plus, le calcul de la masse salariale a été mené en prenant en compte une valeur du point égale à 3,49 €(valeur agréée au moment du dépôt du budget prévisionnel) alors que les établissements avaient retenu une valeur à 3,51 €

- Annexe XI - DDASS 62 - Page 15 -

L'impasse budgétaire en 2004 concerne à 96% les CHRS et représente en moyenne 54 121 €par CHRS.

Tableau n°8 : exercice budgétaire 2004 (€)

Type d'établissement	Etablissement	D.G.F	D.G.F approuvée	D.G.F Financée	Crédits non reconductibles	Reste à financer
		demandée (€)	(€)	(€)	(€)	(€)
	Le coin familial masc	657 821	554 597	510 779		43 818
	Le Coin familial féminin	568 639	520 247			46 575
	La Cordée (Béthune)	898 134	796 690	740 396		56 294
	La Cordée (Annezin)	715 559	600 565	538 973		61 592
	Les 2 Caps	892 418				87 808
	Le Denacre	506 912	485 203	390 932	43 702	50 570
CHRS	Béthel	646 266	597 542	475 949	56 145	65 449
CHKS	Le Moulin Blanc	597 795	566 945	488 418		78 527
	Maison Schaffner	550 400	526 195	502 039		24 156
	Foyer 9 de cœur (*)	837 465	832 949	772 585		60 364
	Foyer Les Copains	707 229	650 238	513 652	63 125	73 461
	Maison Saint Quentin	549 900	512 420	404 477	49 772	58 171
	M.A.H.R.A femmes	572 901	529 567	424 908	48 558	56 102
	F.I.A.C	498 721	461 726	370 611	42 184	48 931
	Places SAUO Calais	75 172	65 423	65 423		0
	Relais jeunes artois	162 064	84 775	84 775		0
SAUO	MAHRA	46 512	43 180	43 180		0
Asile de nuit	La Boussole	194 989	192 646	192 646		0
C.A.V.A	Les 4 coins	237 491	234 266	234 266		0
C.A. v.A	C.AV.A F.I.A.C	75 966	63 588	63 588		0
	Clair logis	17 747	8 630	8 630		0
F.J.T	Anne Franck	188 029	161 076	128 854		32 222
	Péguy	322 239				0
TOT	TAL	10 520 370	9 602 074	8 454 548	303 485	844 041

Au total, la DDASS a approuvé, au cours des dernières années, des budgets en augmentation et a du financer des dépenses pérennes par des excédents ou par des crédits non reconductibles, ce qui accroît de fait le déficit structurel. Les crédits reconductibles ont pourtant augmenté de 4,4% par an en moyenne entre 2001 et 2004, ce qui n'est pas négligeable.

La DDASS ne dispose pas de marge de manœuvre pour redéployer les crédits entre les établissements en fonction des coûts par place, et quand bien même elle le pourrait, les différences de prestations assurées par les établissements rendraient, selon elle, l'exercice difficile. La DDASS se contente donc d'appliquer aux dépenses reconductibles le même taux d'évolution à l'ensemble des établissements et d'affecter les crédits non reconductibles au financement de déficit ou d'autres dépenses selon la situation financière de chaque établissement. Cette pratique, conforme aux nouvelles dispositions réglementaires (décret n°2003-1010 du 22 octobre 2003) rend difficile, instable et opaque la gestion des crédits.

- Annexe XI - DDASS 62 - Page 16 -

Tableau n°9 : DGF des CHRS du département (€)

			2001					2	2002	
DGF	Excédent ou déficit n-2	DGF crédits reconduc- tibles (*)	DGF Mesures nouvelles	DGF crédits non reconduc -tibles	Total	Excédent ou déficit n-2	DGF crédits reconduc- tibles (*)	DGF mesures nouvelles	DGF crédits non reconduc- tibles	Total
Le Coin Familial masculin		423 518			423 518	3 793	494 326		6 740	504 858
Le Coin Familial féminin	-31 184	447 912			416 728	-1 143	452 949			451 806
La Vie Active féminin	61 706	706 132			767 838	17 875	716 547		11 321	745 743
La Vie Active masculin	14 283	514 030			528 313	-8 127	521 612		13 172	526 657
Les 2 Caps	36 880	602 598			639 478	4 386	638 641	66 514	12 980	722 521
Le Denacre	32 250	354 999			387 249	3 990	378 339		18 625	400 955
Le Moulin Blanc	58 162	355 829	82 489		496 480	4 486	472 685		18 010	495 181
Béthel	3 962	463 638			467 600	16 431	460 618			477 049
Maison Accueil Schaffner	23 382	493 701			517 083	28 131	485 867			513 998
Foyer 9 de Cœur	15 560	571 146			586 706	24 129	583 371		20 432	627 933
Foyer les Copains	20 801	423 653			444 454	2 705	429 902		52 023	484 630
Maison St Quentin	-2 637	269 863	62 392		329 618	17 325	360 840		11 536	389 701
MAHRA femmes	-843	401 775			400 932	1 180	411 221		3 363	415 764
FIAC	89 191	367 545			456 736	82 085	358 673			440 758
Places SAUO Calais								56 225		56 225
Accueil de Nuit La Boussole	-3 263	162 815			159 552	-2 032	166 592		5 435	169 995
FJT Clair Logis		17 674			17 674	0	18 130			18 130
FJT ARJA	-19 930	141 019			121 089	-11 808	134 283			122 475
FJT Anne Frank		127 029			127 029		124 703			124 703
FJT Péguy		296 796			296 796		304 334		-	304 334
SAUO MAHRA		40 561			40 561	42	41 159		7 121	48 322
CAVA Les 4 Coins	-4 307	209 634			205 327	25	217 921		-	217 946
CAVA FIAC	1 514	39 539			41 053	4 536	36 762	33 571		74 869
Total	295 527	7 431 405	144 881	0	7 871 813	188 009	7 809 474	156 310	180 759	8 334 552

- Annexe XI - DDASS 62 - Page 17 -

Tableau n°9 : DGF des CHRS du département (€) (suite)

			2002					20	20.4	
			2003					20	004	
DGF	Excédent ou déficit n-2	DGF crédits reconduc- tibles	DGF Mesures nouvelles	DGF crédits non reconduc -tibles	Total	Excédent ou déficit n-2	DGF crédits reconduc- tibles	DGF mesures nouvelles	DGF crédits non reconduc- tibles	Total
Le Coin Familial masculin	-48 187	503 435		129 131	584 379		510 779			510 779
Le Coin Familial féminin	-23 236	466 861		1 397	445 022	-34 691	473 672			438 981
La Vie Active féminin	4 399	729 751		91 323	825 473	-11 088	740 396			729 309
La Vie Active masculin	14 113	531 224		52 460	597 797	-7 363	538 973			531 610
Les 2 Caps	987	740 729		44 858	786 574	30 490	751 534			782 024
Le Denacre	9 017	385 311		47 184	441 512	-27 999	390 932		43 702	406 635
Le Moulin Blanc	13 514	481 395		32 768	527 677	-5 459	488 418			482 959
Béthel	4 233	469 105		66 429	539 768	-19 237	475 949		56 145	512 856
Maison Accueil Schaffner	5 372	494 820		25 783	525 975	1 153	502 039			503 191
Foyer 9 de Cœur	1 566	594 121	122 000	108 209	825 896		772 585			772 585
Foyer les Copains	17 947	460 861		183 901	662 709	-13 023	513 652		63 125	563 754
Maison St Quentin	2 032	367 489		111 612	481 133	-14 748	404 477		49 772	439 501
MAHRA femmes	1 454	418 798		86 848	507 100	-42 007	424 908		48 558	431 458
FIAC	22 936	365 282		66 480	454 698	-12 807	370 611		42 184	399 988
Places SAUO Calais		75 000			75 000		65 423			65 423
Accueil de Nuit La Boussole	7 659	181 563			189 222	-1 057	192 646			191 589
FJT Clair Logis		17 745			17 745	2 693	8 630			11 323
FJT ARJA	6 231	113 691			119 922	18 790	84 775			103 565
FJT Anne Frank	-16 745	127 001		31 486	141 742	-7 175	128 854			121 679
FJT Péguy		304 904			304 904	3 141	274 264			277 405
SAUO MAHRA	212	48 678			48 890	5 858	43 180			49 038
CAVA Les 4 Coins	542	226 153			226 695	593	234 266			234 859
CAVA FIAC	7 059	61 715			68 774	8 675	63 588			72 263
Total	31 104	8 165 632	122 000	1 079 869	9 398 605	-125 260	8 454 548	0	303 485	8 632 773

1.4. Les contentieux éventuels

Les arrêtés de tarification préfectoraux notifiés pour les années 2001 et 2002 à l'ensemble des établissements du département n'ont fait l'objet d'aucun recours devant la Tribunal Interrégional de la Tarification Sanitaire et Sociale (TITSS) de Nancy.

En 2003, l'enveloppe départementale de crédits ayant été fixée à 8 165 632 € et la clôture de la campagne budgétaire ayant fait apparaître une impasse de financement de 1 020 031 €, huit des onze gestionnaires de CHRS confrontés à un besoin de financement ont contesté l'arrêté préfectoral fixant le montant de leur dotation globale pour l'année devant le TITSS. Les huit gestionnaires concernés gèrent les établissements suivants : "Le Coin Familial" masculin, "Foyer Béthel", "Maison Schaffner", "Neuf de Cœur", "Foyer les Copains", "FIAC", "FJT Anne Franck", "MAHRA Femmes" et "Maison Saint-Quentin".

Des mémoires en réponse ont été produits par la DDASS.

Les impayés ayant été comblés par des crédits non reconductibles en fin d'année, l'ensemble des recours a été abandonné par les associations gestionnaires des établissements.

En 2004, l'enveloppe départementale de crédits est fixée à 8 454 548 € alors que la clôture de la campagne budgétaire a fait apparaître une impasse de financement de 1 147 526 €

Les associations ont fait le choix de ne pas contester les arrêtés de tarification, à l'exception de deux d'entre elles : l'association "FJT Anne Franck" et l'association "Relais Jeunes Artois". L'impasse de financement pour la première s'élève à 32 222 € Pour la seconde, la totalité des dépenses autorisées est financée et la contestation porte sur les dépenses reconnues comme illégitimes par la DDASS lors de la négociation budgétaire.

Les mémoires en réponses sont en cours de rédaction par la DDASS.

2001 2002 2003 Contentieux 2004 Nombre de contentieux introduits 0 0 0 0 0 0 En cours Nombre de contentieux jugés Coût des contentieux payés au cours de l'année en € 0 0 0 Coût des contentieux jugés restant à payer en € Coût des contentieux en instance (estimation en €)

Tableau n°10: évolution des contentieux

Dès lors que le recours porte sur des sommes non financées et reconnues comme légitimes par la DDASS, cette dernière ne peut pas présenter de défense efficace et se met complaisamment en situation de perdre systématiquement les contentieux.

2. ANALYSE BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE DES CHRS

2.1. Situation financière générale

L'analyse a été effectuée sur la totalité des établissements du département.

2.1.1. Analyse des recettes

Entre 2001 et 2003, les ressources totales des établissements ont augmenté globalement de 20% (de -12% à +87%), seuls les établissements "FIAC" et "FTJ ARJA" ayant vu leurs ressources décroître respectivement de -8% et -12%. Cette augmentation des ressources est due pour l'essentiel à l'augmentation de la DGF (+24% en moyenne, variant de -19% à +53%).

Les autres recettes représentent globalement en 2001 et 2002 respectivement 24% et 22% des recettes totales et varient selon les établissements (de 1% à 56% en 2001 et de 2% à 51% en 2002). S'agissant des CHRS, les autres recettes (CNASEA, indemnités journalières, FONJEP et produits financiers) représentent 26% en 2001 et 23% en 2002 des recettes totales et varient selon les établissements de 4% à 41% en 2001 et de 0% à 50% en 2002). Les autres recettes ne traduisent pas directement, comme on pourrait le penser, une capacité variable selon les établissements à mobiliser d'autres financements que la DGF, dans la mesure où ces recettes sont principalement dédiées au financement de dépenses de personnel spécifiques (emplois aidés).

2.1.2. Analyse de l'évolution globale des dépenses

Alors que les ressources des établissements ont progressé globalement de 19,8% entre les années 2001 et 2003 (20,6% pour les CHRS), les dépenses n'ont augmenté que de 15,9% (16,5% pour les CHRS) entre les deux mêmes années, alors même que la capacité globale des établissements a augmenté de 39 places (34 pour les CHRS). Cependant, il apparaît que le cumul des ressources totales des établissements sur la même période s'élève à 32 549 742 €(dont 25 148 283 €de DGF totale) à comparer au cumul des dépenses totales qui s'élève à 32 356 072 €

La situation financière des établissements s'est globalement et progressivement dégradée, le résultat comptable cumulé étant passé d'un excédent de 295 527 €en 2001 à un déficit de 235 945 €en 2003 (110 685 €en 2003 ayant été reportés en 2005), soit une augmentation de 531 432 €

Les besoins de financement des établissements sont calculés :

- comme la différence entre les charges totales et les recettes totales de l'année n ;
- diminuée du résultat comptable de l'année n-2 si ce dernier est excédentaire ou augmenté s'il est déficitaire.

- Annexe XI - DDASS 62 - Page 20 -

Les enveloppes allouées au département pour les exercices antérieurs à l'année 2001 permettaient de satisfaire toutes les demandes des établissements, ceux-ci dégageant souvent des excédents qui permettaient de minorer les DGF des années suivantes. Or, depuis 2001, la situation s'est inversées. Les enveloppes allouées au département ne permettent plus de financer les besoins (augmentation des charges fixes d'exploitation : assurance, maintenance, eau, électricité, et augmentation des charges de personnel : RTT, avenants au cadre des conventions collectives...). Si dans un premier temps, les reprises des excédents ont permis d'équilibrer les budgets des établissements, ce n'est plus le cas aujourd'hui. Les comptes administratifs font apparaître majoritairement des déficits d'exploitation.

Le coût moyen à la place égal à 17 279 €(18 121 €pour les CHRS) en 2001 est passé à 18 762 €(19 750 € pour les CHRS) en 2003, soit une augmentation de 8,6% (9%). Parmi les six établissements qui ont vu leur capacité s'accroître, seul un établissement a vu son coût moyen par place diminuer.

- Annexe XI - DDASS 62 - Page 21 -

<u>Tableau n°11 : situation financière par établissement (€)</u>

Etablissements	Postes	2001	2002	2003 (1)
	Total des ressources (Cl 7) dont	439 266	525 027	661 572
	- DGF totale	423 518	501 065	632 566
LE COIN EAMILIAL MACCHINI	- participation des usagers	11 110	13 452	
LE COIN FAMILIAL MASCULIN	- autres financements	4 638	10 510	
	Total des charges (Cl 6)	487 453	511 555	570 667
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	-48 187	13 472	90 905
	Total des ressources (Cl 7) dont	626 509		679 599
	- DGF totale	447 912		468 258
	- participation des usagers	17 200	10 582	
LE COIN FAMILIAL FEMININ	- autres financements	161 398		
	Total des charges (Cl 6)	649 745	694 739	702 657
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	-23 236	-69 382	-23 058
	Total des ressources (Cl 7) dont	1 070 345		1 166 505
	- DGF totale	706 132	727 868	811 414
	- participation des usagers	41 461	44 996	011 414
LA VIE ACTIVE FEMININ	- autres financements	322 752		
		1 065 946		1 158 995
	Total des charges (Cl 6)			
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	4 399 586 957	-11 088	7 510 629 271
	Total des ressources (Cl 7) dont		604 096	
	- DGF totale	514 030	534 784	574 024
LA VIE ACTIVE MASCULIN	- participation des usagers	27 296	26 319	
	- autres financements	45 631	42 993	
	Total des charges (Cl 6)	572 844		616 550
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	14 113	-7 363	12 721
	Total des ressources (Cl 7) dont	977 773		1 314 906
	- DGF totale	603 917	718 135	785 587
LES DEUX CAPS	- participation des usagers	0	О	
ELG BLON CIN S	- autres financements	373 856		
	Total des charges (Cl 6)	976 785	985 381	1 266 797
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	987	42 431	48 109
	Total des ressources (Cl 7) dont	420 545	430 731	700 495
	- DGF totale	354 999	396 965	432 495
LE DENACRE	- participation des usagers	0	0	
LE DENACKE	- autres financements	65 546	33 766	
	Total des charges (Cl 6)	411 528	458 728	626 425
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	9 017	-27 997	74 069
	Total des ressources (Cl 7) dont	707 053	744 842	785 363
	- DGF totale	438 318	490 695	670 706
I E MOLII IN DI ANG	- participation des usagers	0	0	
LE MOULIN BLANC	- autres financements	268 736	254 147	
	Total des charges (Cl 6)	682 869	750 301	738 250
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	24 185	-5 459	47 112
	Total des ressources (Cl 7) dont	518 647	509 084	600 829
	- DGF totale	463 638	460 618	535 534
	- participation des usagers	4 727	7 717	
BETHEL	- autres financements	50 282	40 749	
	Total des charges (Cl 6)	514 413	547 559	597 281
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	4 233	-38 475	3 548
	Total des ressources (Cl 7) dont	614 104	632 125	686 125
	- DGF totale	493 701	485 867	520 603
	- participation des usagers	26 865	29 560	520 003
MAISON D'ACCUEIL SCHAFFNER	- autres financements			
		93 538	116 698	600 741
	Total des charges (Cl 6)	608 733	630 973	682 741
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	5 370	1 152	3 384

⁽¹⁾ Le compte administratif n'ayant pas été encore approuvé, ces montants sont ceux donnés par les associations. Le CA représenté par groupe ne permet pas de dégager les montants des participations.

- Annexe XI - DDASS 62 - Page 22 -

Tableau n°11 : situation financière par établissement (€) (suite)

Etablisssements	Postes	2001	2002	2003 (1)
·	Total des ressources (Cl 7) dont	736 774	724 343	906 986
	- DGF totale	571 146	603 804	824 330
FOYER NEUF DE CŒUR	- participation des usagers	25 512	29 994	
FOTER NEUF DE CŒUR	- autres financements	140 117	90 545	
	Total des charges (Cl 6)	735 209	749 140	830 557
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	1 566	-24 797	76 429
	Total des ressources (Cl 7) dont	476 750	539 672	661 900
	- DGF totale	423 653	481 925	606 437
FOYER LES COPAINS	- participation des usagers	9 548	15 213	
OTER LES COPAINS	- autres financements	43 550	42 534	
	Total des charges (Cl 6)	458 803	552 695	642 241
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	17 947	-13 023	19 659
	Total des ressources (Cl 7) dont	436 672	440 446	530 140
	- DGF totale	332 255	389 083	479 101
AAAAGON GADWE OHENWEDI	- participation des usagers	28 708	22 103	
MAISON SAINT QUENTIN	- autres financements	75 709	29 260	
	Total des charges (Cl 6)	434 641	469 943	492 051
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	2 032	-29 497	38 089
	Total des ressources (Cl 7) dont	561 390	563 750	695 995
	- DGF totale	414 305	414 584	505 647
	- participation des usagers	20 321	15 120	
MAHRA FEMMES	- autres financements	126 764	134 046	
	Total des charges (Cl 6)	559 937	647 765	702 462
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	1 454	-84 015	-6 467
	Total des ressources (Cl 7) dont	625 807	718 314	575 861
	- DGF totale	367 545	358 673	360 259
STA C	- participation des usagers	20 662	20 403	
FIAC	- autres financements	237 599	339 238	
	Total des charges (Cl 6)	602 870	731 121	567 027
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	22 936	-12 807	8 834
	Total des ressources (Cl 7) dont	0	56 225	76 202
	- DGF totale	0	56 225	75 000
DI AGENTALIA GALATA	- participation des usagers	o	0	
PLACES SAUO CALAIS	- autres financements	0	0	
	Total des charges (Cl 6)	o	51 662	71 573
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	0	4 563	4 629
	Total des ressources (Cl 7) dont	201 681	213 835	230 145
	- DGF totale	162 815	172 027	181 563
A COLUMN DE MANTEL A DOLUMO DE	- participation des usagers	13 772	16 935	
ACCUEIL DE NUIT LA BOUSSOLE	- autres financements	25 094	24 873	
	Total des charges (Cl 6)	194 022	214 891	228 272
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	7 659	-1 056	1 873
	Total des ressources (Cl 7) dont	19 407	19 914	19 987
	- DGF totale	17 674	18 130	17 745
	- participation des usagers	0	0	
FJT CLAIR LOGIS	- autres financements	1 733	1 784	
	Total des charges (Cl 6)	15 932	17 221	17 553
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	3 475	2 693	2 434
	Total des ressources (Cl 7) dont	196 016	158 097	173 122
	- DGF totale	141 019	134 283	113 691
	- participation des usagers	26 333	21 658	/-
FJT ARJA	- autres financements	28 664	2 156	
	Total des charges (Cl 6)	189 785	139 307	161 517

⁽¹⁾ Le compte administratif n'ayant pas été encore approuvé, ces montants sont ceux donnés par les associations. Le CA représenté par groupe ne permet pas de dégager les montants des participations.

- Annexe XI - DDASS 62 - Page 23 -

 $\underline{Tableau\ n^{\circ}11: situation\ financière\ par\ \acute{e}tablissement\ (€)\ (suite)}$

Etablissement	Poste	2001	2002	2003 (1)
	Total des ressources (Cl 7) dont	140 099	142 240	174 867
	- DGF totale	127 029	124 703	158 487
	- participation des usagers	11 770	12 250	
FJT ANNE FRANK	- autres financements	1 300	5 287	
	Total des charges (Cl 6)	156 845	149 415	192 904
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	-16 746	-7 175	-18 037
	Total des ressources (Cl 7) dont	334 888	346 093	349 232
	- DGF totale	296 796	304 334	304 904
	- participation des usagers	17 562	18 451	20.70.
FJT PEGUY	- autres financements	20 530	23 308	
	Total des charges (Cl 6)	365 648	342 952	350 296
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	-30 759	3 141	-1 064
	Total des ressources (Cl 7) dont	91 155	97 800	93 024
	- DGF totale	40 561	48 280	48 678
	- participation des usagers	0	4 293	40 070
SAUO MAHRA	- autres financements	50 594	45 227	
	Total des charges (Cl 6)	90 943	91 942	90 921
	Excédent ou déficit éventuel de l'année			
		212 211 265	5 858	2 103 230 750
	Total des ressources (Cl 7) dont		223 200	
	- DGF totale	209 634	217 921	226 153
CAVA LES QUATRE COINS	- participation des usagers	0	7 270	
	- autres financements	1 631	5 279	
	Total des charges (Cl 6)	210 724	222 606	225 576
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	541	594	5 174
	Total des ressources (Cl 7) dont	43 257	74 869	80 774
	- DGF totale	39 539	70 333	61 715
CAVA FIAC	- participation des usagers	0	0	
CHVIIIIC	- autres financements	3 718	4 536	
	Total des charges (Cl 6)	36 199	66 194	80 389
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	7 058	8 675	385
	Total des ressources (Cl 7) dont	8 994 609	9 371 783	10 844 869
	- DGF totale	6 696 087	7 207 523	8 395 651
CHRS	- participation des usagers	259 743	257 117	0
CIRS	- autres financements	2 038 779	1 907 143	0
	Total des charges (Cl 6)	8 951 562	9 615 278	10 427 790
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	43 047	-243 495	417 079
	Total des ressources (Cl 7) dont	494 394	508 247	544 086
	- DGF totale	441 499	447 167	481 136
FJT	- participation des usagers	29 332	30 701	0
rj1	- autres financements	23 563	30 379	0
	Total des charges (Cl 6)	538 425	509 588	560 753
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	-44 030	-1 341	-16 667
	Total des ressources (Cl 7) dont	547 358	609 704	634 693
	- DGF totale	452 549	508 561	518 109
ATIMONES	- participation des usagers	13 772	21 228	0
AUTRES	- autres financements	81 037	79 915	0
	Total des charges (Cl 6)	531 887	595 633	625 157
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	15 471	14 071	9 535
	Total des ressources (Cl 7) dont	10 036 361	10 489 734	12 023 647
	- DGF totale	7 590 135	8 163 251	9 394 897
	- participation des usagers	302 847	309 046	0
TOTAL	- autres financements	2 143 379	2 017 437	Ô
	Total des charges (Cl 6)	10 021 873	10 720 499	11 613 700
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	14 488	-230 765	409 947
	Execuent ou denoit eventuel de l'ainlee	14 400	-230 705	サリブ ブサ/

Tableau n°12 : coût par place (€)

		2001			2002			2003	
	Capacité installée	Total des charges (Classe 6)	Coût / place	Capacité installée	Total des charges (Classe 6)	Coût / place	Capacité installée	Total des charges (Classe 6)	Coût / place
Le Coin Familial masculin	26	487 453	18 748	26		19 675	26	570 667	21 949
Le Coin Familial féminin	30	649 745	21 658	30	694 739	23 158	30	702 657	23 422
La Vie Active féminin	87	1 065 946	12 252	87	1 082 949	12 448	87	1 158 995	13 322
La Vie Active masculin	30	572 844	19 095	30	611 459	20 382	30	616 550	20 552
Les 2 Caps	35	976 785	27 908	35	985 381	28 154	41	1 266 797	30 897
Le Denacre	25	411 528	16 461	25	458 728	18 349	25	626 425	25 057
Le Moulin Blanc	33	682 869	20 693	43	750 301	17 449	43	738 250	17 169
Béthel	37	514 413	13 903	37	547 559	14 799	37	597 281	16 143
Maison Accueil Schaffner	32	608 733	19 023	32	630 973	19 718	32	682 741	21 336
Foyer 9 de Cœur	50	735 209	14 704	50	749 140	14 983	50	830 557	16 611
Foyer les Copains	21	458 803	21 848	21	552 695	26 319	28	642 241	22 937
Maison St Quentin	18	434 641	24 147	24	469 943	19 581	24	492 051	20 502
MAHRA femmes	26	559 937	21 536	26	647 765	24 914	26	702 462	27 018
FIAC	36	602 870	16 746	36	731 121	20 309	36	567 027	15 751
Places SAUO Calais	0	0	-	0	51 662	-	5	71 573	14 315
Accueil de Nuit La Boussole	34	194 022	5 707	34	214 891	6 320	34	228 272	6 714
FJT Clair Logis	1	15 932	15 932	1	17 221	17 221	1	17 553	17 553
FJT ARJA	8	189 785	23 723	8	139 307	17 413	8	161 517	20 190
FJT Anne Frank	7	156 845	22 406	7	149 415	21 345	7	192 904	27 558
FJT Péguy	20	365 648	18 282	20	342 952	17 148	20	350 296	17 515
SAUO MAHRA	0	90 943	-	0	91 942	-	0	90 921	-
CAVA Les 4 Coins	16	210 724	13 170	16	222 606	13 913	16	225 576	14 098
CAVA FIAC	8	36 199	4 525	8	66 194	8 274	13	80 389	6 184
Ensemble	580	10 021 873	17 279	596	10 720 499	17 987	619	11 613 700	18 762
CHRS	494	8 951 562	18 121	510	9 563 616	18 752	528	10 427 790	19 750
FJT	28	538 425	19 229	28		18 200	28	560 753	20 027
Autres	58	531 887	9 170	58	595 633	10 270	63	625 157	9 923

2.2. L'analyse des dépenses de personnel

2.2.1. Taux d'encadrement

Le taux d'encadrement moyen de l'ensemble des établissements est resté stable durant la période 2001-2004 : **0,31 ETP par place en 2001 et 0,32 ETP durant les trois autres années**, les CHRS ne se distinguant pas des autres établissements. Durant cette période, le taux d'encadrement varie de 0,14 à 0,57 ETP entre les différents établissements (0,23 à 0,46 pour les CHR). En termes de personnel éducatif, le taux d'encadrement moyen des établissements est également resté stable durant la période 2001-2004 : 0,19 ETP par place durant les trois premières années et 0,18 ETP en 2004, les CHRS ayant un taux d'encadrement se maintenant à 0,20 ETP par place. Durant cette période, le taux d'encadrement varie de 0,3 à 0,25 ETP entre les différents établissements (0,13 à 0,25 ETP pour les CHRS).

2.2.2. Analyse de la politique de la DDASS en termes de dépenses de personnel

Durant la période 2001-2004, 15,8 ETP ont été créés (14,3 dans les CHRS) au niveau du département, le nombre d'ETP créés en 2004 n'étant que de 0,12.

S'agissant des dépenses de personnel, elles sont estimées par la DDASS sur la base des propositions faites par les établissements moyennant quelques ajustements opérés **sur la réduction des charges de personnel** et notamment la non prise en compte de l'augmentation de la valeur du point lorsqu'elle n'est pas agréée.

Alors que la mise en œuvre de l'ARTT devait se traduire par un coût nul sur la période 1999-2004, les établissements étant tenus de constituer des provisions sur la période 1999-2002 pour pouvoir déprovisionner ensuite, il s'avère que **la constitution de provisions a été quasi inexistante** (cf. *infra*). Il est vrai que l'ARTT n'a été mise en place qu'en 2003, mais la DDASS aurait dû inciter les établissements à constituer des provisions, ces derniers étant en excédent jusqu'en 2001.

La DDASS n'a pas procédé à une évaluation de l'impact de la suppression des allègements de charges des bas salaires pour les établissements ayant bénéficié des dispositifs de la loi Aubry I. Des difficultés sont donc à prévoir sur ce point.

Globalement sur la période 2001-2003, les établissements ont demandé toujours plus de crédits pour le personnel qu'ils n'en ont obtenu après la procédure contradictoire : -3% (de -38% à +14%) en 2001, -6% (-25% à -5%) en 2002 et -3% (-28% à 0%) en 2003. S'agissant des seuls CHRS, on observe que durant les années 2002 et 2003 tous les établissements ont vu leurs demandes de crédits minorées (de -25% à 0% en 2002 et de - 28% à 0% en 2003).

En revanche, l'écart constaté entre les dépenses réalisées figurant dans les comptes administratifs et les crédits alloués en budget prévisionnel est resté globalement stable et faible sur la période 2001-2003 : -2% en 2001 et 0% en 2002 et en 2003 (-3% en 2001 et 0% en 2002 et en 2003 pour les CHRS). Cet écart varie néanmoins entre les établissements (de -20% à 9% en 2001, de -16% à 21% en 2002 et de -17% à 25% en 2003).

Ces écarts se justifient notamment par les arrêts maladie du personnel, les mouvements de personnels en cours d'année ou par une **embauche prévue à une date postérieurement à la date fixée**. Selon la DDASS, les établissements peuvent difficilement surestimer leurs besoins dans la mesure où lors de l'étude du budget prévisionnel, le tableau du personnel est particulièrement étudié et le coût de la masse salariale recalculé selon l'indice afférent à chaque personne (vérification de l'ancienneté), la valeur du point agréée au moment de l'étude du budget et le taux de charges.

Tableau n°13: taux d'encadrement

			2001					2002		
	Effectifs	dont	Nb	Taux	Taux	Effectifs (ETP)	dont	Nb	Taux	Taux
Etablissements	(ETP)	personnel	de places	d'enca-	d'enca-	(1) (*)	personnel	de places	d'enca-	d'enca-
	(1)	socio-éducatif	(3)	drement	drement		socio-éducatif	(3)	drement	drement
		(ETP)		(1/3)	socio-éducatif		(ETP)		(1/3)	socio-éducatif
		(2)			(2/3)		(2)			(2/3)
Le Coin Familial masculin	10,00	5,00	26	0,38	0,19		5	26		0,19
Le Coin Familial féminin	11,00	6,50	30	0,37	0,22	11,3	6,8	30		0,23
La Vie Active féminin	20,42	13,60	87	0,23	0,16	20,42	13,6	87	0,23	0,16
La Vie Active masculin	13,30	6,50	30	0,44	0,22	13,3	6,5	30		0,22
Les 2 Caps	16,00	8,00	35	0,46	0,23	16	8	35		0,23
Le Denacre	8,00	6,00	25	0,32	0,24	8	6	25		0,24
Le Moulin Blanc	10,00	8,00	33	0,30	0,24		9	43		0,21
Béthel	10,75	5,50	37	0,29	0,15		5,5	37		0,15
Maison Accueil Schaffner	10,80	6,30	32	0,34	0,20		6,3	32		0,20
Foyer 9 de Cœur	13,25	9,25	50	0,27	0,19	14,45	10,05	50	,	0,20
Foyer les Copains	9,27	6,00	31	0,30	0,19		6	31	0,35	0,19
Maison St Quentin	6,94	4,34	18	0,39	0,24		6,09	24	0,37	0,25
MAHRA femmes	10,70	6,00	26	0,41	0,23		5,5	26		0,21
FIAC	11,05	6,40	36	0,31	0,18	11,05	6,4	36	0,31	0,18
Places SAUO Calais	0,00	0,00	0	-	-	. 0	0	0	-	_
Accueil de Nuit La Boussole	4,70	0,95	34	0,14	0,03		0,95	34	0,14	0,03
FJT Clair Logis	0,57	0,10	1	0,57	0,10	- ,	0,1	1	0,57	0,10
FJT ARJA	2,02	1,04	8	0,25	0,13		1,04	8	0,25	0,13
FJT Anne Frank	2,33	0,60	7	0,33	0,09	,	0,6	7	0,33	0,09
FJT Péguy	7,51	4,16	20	0,38	0,21	7,51	4,16	20	0,38	0,21
SAUO MAHRA	1,00	1,00		-	-	· 1	1		-	_
CAVA Les 4 Coins	4,56	3,76	16	0,29	0,24		3,76	16	- ,	0,24
CAVA FIAC	1,25	1,00	8	0,16	0,13	1,25	1	8	0,16	0,13
Ensemble	185,42	110,00	590	0,31	0,19	192,09	113,35	606	0,32	0,19
CHRS	163,50	98,43	504,00	0,32	0,20	170,17	101,78	,	0,33	0,20
FJT	10,41	4,86	28,00	0,37	0,17		4,86	28,00	0,37	0,17
Autres	12,51	7,71	58,00	0,22	0,13	12,51	7,71	58,00	0,22	0,13

Tableau n°13: taux d'encadrement (suite)

			2001					2002		
	Effectifs	dont	Nb	Taux	Taux	Effectifs (ETP)	dont	Nb	Taux	Taux
Etablissements	(ETP)	personnel	de places	d'enca-	d'enca-	(1)	personnel	de places	d'enca-drement	d'enca-
	(1)	socio-éducatif	(3)	drement	drement		socio-éducatif	(3)	(1/3)	drement
		(ETP)		(1/3)	socio-éducatif		(ETP)			socio-éducatif
		(2)			(2/3)		(2)			(2/3)
Le Coin Familial masculin	10,5	5	26	0,40	- , -	- 7-		26		0,19
Le Coin Familial féminin	11,3	6,8	30	0,38	0,23		-,-	30	,	0,23
La Vie Active féminin	20,42	13,6	87	0,23	0,16	,	, , , , , , , , , , , , , , , , , , ,	87	,	0,16
La Vie Active masculin	13,3	6,5	30	0,44	0,22			30	0,44	0,22
Les 2 Caps	17,75	9	41	0,43	0,22			41	- , -	0,22
Le Denacre	8,5	6	25	0,34	0,24	8,5	6	25		0,24
Le Moulin Blanc	12	9	43	0,28	0,21	12	9	43	0,28	0,21
Béthel	11,25	6	37	0,30				37		0,16
Maison Accueil Schaffner	10,4	6,3	32	0,33	0,20	10,54	6,3	32	0,33	0,20
Foyer 9 de Cœur	16,7	11,85	50	0,33	0,24	16,84	11,85	60	0,28	0,20
Foyer les Copains	11	6	31	0,35	0,19	11	6	31	0,35	0,19
Maison St Quentin	8,79	6,09	24	0,37	0,25	8,79	6,09	24		0,25
MAHRA femmes	11	5,5	26	0,42	0,21	11	5,5	26		0,21
FIAC	11,05	6,3	36	0,31	0,18	11,05	6,3	36	0,31	0,18
Places SAUO Calais	1,44	1	5	0,29	0,20	1,44	1	5	0,29	0,20
Accueil de Nuit La Boussole	4,95	0,95	34	0,15	0,03	5,25	0,95	34	0,15	0,03
FJT Clair Logis	0,57	0,1	1	0,57	0,10	0,23	0,1	1	0,23	0,10
FJT ARJA	2,01	1,04	8	0,25	0,13	1,52	1,04	8	0,19	0,13
FJT Anne Frank	2,48	0,6	7	0,35	0,09	2,48	0,6	7	0,35	0,09
FJT Péguy	7,51	4,16	20	0,38	0,21	6,85	3,5	20	0,34	0,18
SAUO MAHRA	1	1		-	-	1	1		-	-
CAVA Les 4 Coins	4,56	3,76	16	0,29	0,24	4,56	3,76	16	0,29	0,24
CAVA FIAC	2,65	1	13	0,20	0,08	3,35	1	13	0,26	0,08
Total	201,13	117,55	622	0,32	0,19	201,25	116,89	632	0,32	0,18
Ensemble	177,41	105,98	531	0,33	0,20	177,53	105,98	541,00	0,33	0,20
CHRS	10,56		28	0,38	0,17			28,00	0,34	0,15
FJT	14,16	7,71	63	0,22	0,12	15,16	7,71	63,00	0,24	0,12

- Annexe XI - DDASS 62 - Page 28 -

Tableau n°14 : écart des dépenses de personnel (*) BP/CA (€)

		2	001					2002					2003		
Etablissements	Dépenses estimées par le CHRS	Dépenses arrêtées dans le BP	Ecart demande /BP	Dépenses réalisées (CA)	Ecart BP/CA	Dépenses Estimées par le CHRS		Ecart demande /BP	Dépenses réalisées (CA)	Ecart BP/CA	Dépenses Estimées par le	Dépenses arrêtées dans le BP	Ecart demande /BP	Dépenses réalisées (CA)	Ecart BP/CA
	(**)	(***)	721	(611)		pur le crime		,21	(0.1)		CHRS		721	(011)	
Le Coin Familial masculin	377 702	374 447	-1%	372 950	0%	405 041	383 361	-5%	386 969	1%	474 228		-18%	389 623	0%
Le Coin Familial féminin	433 437	421 430	-3%	412 434		456 482	439 162		490 724	12%	500 083	495 425	-1%	495 403	0%
La Vie Active féminin	820 512	787 618	-4%	775 312		855 672	800 185		781 995	-2%	877 462	862 317	-2%	821 651	-5%
La Vie Active masculin	427 428		14%	415 674		565 388			415 119	-15%	538 517	533 558	-1%	441 179	-17%
Les 2 Caps	666 812	676 517	1%	661 392		709 518			639 865	-10%	817 370	791 624	-3%	771 898	-2%
Le Denacre	296 434		-1%	238 466		302 352	302 352		275 009	-9%	336 869	336 869	0%	359 503	7%
Le Moulin Blanc	454 142		4%	410 547		493 403	493 403	0%	452 743	-8%	503 717	503 717	0%	472 196	-6%
Béthel	376 389	374 715	0%	382 129		421 324	400 676	-5%	423 051	6%	439 165	437 194	0%	458 929	5%
Maison Accueil Schaffner	428 231	414 676	-3%	424 868		432 713	409 682	-5%	444 705	9%	427 036	421 811	-1%	525 392	25%
Foyer 9 de Cœur	497 367	482 202	-3%	465 197		470 693	464 333	-1%	487 893	5%	539 074	526 828	-2%	543 936	
Foyer les Copains	335 357	331 565	-1%	340 025	3%	426 977	410 060	-4%	374 742	-9%	461 612	450 926	-2%	454 157	1%
Maison St Quentin	416 895	259 762	-38%	283 508		407 872	330 813	-19%	331 506	0%	391 133	380 286	-3%	350 029	-8%
MAHRA femmes	440 164		1%	436 545	-1%	501 496	448 703	-11%	534 669	19%	577 978	564 567	-2%	582 315	3%
FIAC	399 819	402 539	1%	432 365	7%	411 237	412 120	0%	479 013	16%	428 374	425 229	-1%	454 810	7%
Places SAUO Calais	0	0	-	0	-	47 978		-	49 504	-	62 357	62 357	-	57 880	-
Accueil de Nuit La Boussole	166 067	165 099	-1%	159 070	-4%	175 814	173 751	-1%	174 076	0%	195 971	194 614	-1%	193 644	0%
FJT Clair Logis	13 449	13 449	0%	12 226		13 619	13 619	0%	13 133	-4%	14 070		0%	14 411	2%
FJT ARJA	111 915	0	-25%	79 854	-5%	114 195	85 569	-25%	71 834	-16%	117 629	85 035	-28%	88 440	4%
FJT Anne Frank	85 994	84 286	-2%	92 089	9%	113 721	85 517	-25%	95 092	11%	99 349	97 119	-2%	113 475	17%
FJT Péguy	238 876	233 180	-2%	241 024	3%	270 552	233 619	-14%	231 847	-1%	271 082	243 698	-10%	230 809	-5%
SAUO MAHRA	61 747	38 786	-37%	41 886		49 604	48 530	-2%	47 867	-1%	66 989	50 624	-24%	50 817	0%
CAVA Les 4 Coins	198 815	161 439	-19%	157 792	-2%	190 826	170 867	-10%	165 783	-3%	178 195	176 630	-1%	173 250	-2%
CAVA FIAC	39 789	35 552	-11%	28 302	-20%	32 888	34 506	5%	41 616	21%	67 805	67 805	0%	66 681	-2%
Total	7 287 341	7 033 946	-3%	6 863 656	-2%	7 869 365	7 384 668	-6%	7 408 756	0%	8 386 064	8 113 283	-3%	8 110 430	0%

^(*) On entend par dépenses de personnel les dépenses du groupe 2, soit les dépenses des comptes 621, 622, 631, 633 et 64

^(**) avant la procédure contradictoire (***) après la procédure contradictoire

2.2.3. Evolution des dépenses de personnel

L'analyse de l'évolution des dépenses de personnel s'avère délicate dans la mesure où **aucun fait marquant ne transparaît** à l'analyse des chiffres. En effet :

- 3 établissements ont vu leurs effectifs augmenter de 0,5 ETP entre les années 2001 et 2003 alors que les dépenses de personnel ont cru de 16 673 €, de 76 800 € et de 121 037 €;
- 7 établissements ont vu leurs effectifs maintenus entre les années 2001 et 2003 alors que les dépenses de personnel varient entre -10 215 €à 46 338 €;
- 1 établissement a vu son effectif diminuer de 0,4 ETP alors que ses dépenses de personnel ont augmenté de 100 524 €, augmentation due au changement de convention collective suite à la reprise de la gestion par une autre association.

Au total, les dépenses de personnel ont augmenté de 18,2%, soit une hausse annuelle moyenne de 8,7% entre les années 2001 et 2003 alors que le personnel (ETP) a augmenté de 8,5%, soit une hausse annuelle moyenne de 4,2%. L'augmentation des effectifs ne semble donc pas être le seul facteur déterminant de l'augmentation des charges de personnel.

Tableau n°15 : évolution des dépenses de personnel

		2001		2002		2003
	ETP	Dépenses	ETP	Dépenses	ETP	Dépenses
Etablissements		réalisées		réalisées		réalisées
		(A)		(CA)		(CA)
Le Coin Familial masculin	10,00	372 950			10,50	389 623
Le Coin Familial féminin	11,00	412 434			11,30	
La Vie Active féminin	20,42	775 312	20,42	781 995	,	
La Vie Active masculin	13,30	415 674	13,30	415 119	13,30	441 179
Les 2 Caps	16,00	661 392	16,00	639 865	17,75	771 898
Le Denacre	8,00	238 466	8,00	275 009	8,50	359 503
Le Moulin Blanc	10,00	410 547	12,00	452 743	12,00	472 196
Béthel	10,75	382 129	10,75	423 051	11,25	458 929
Maison Accueil Schaffner	10,80	424 868	10,40	444 705	10,40	525 392
Foyer 9 de Cœur	13,25	465 197	14,45	487 893	16,70	543 936
Foyer les Copains	9,27	340 025	11,00	374 742	11,00	454 157
Maison St Quentin	6,94	283 508	8,79	331 506	8,79	350 029
MAHRA femmes	10,70	436 545	10,70	534 669	11,00	582 315
FIAC	11,05	432 365	11,05	479 013	11,05	454 810
Places SAUO Calais	0,00	0	0,00	49 504	1,44	57 880
Accueil de Nuit La Boussole	4,70	159 070	4,70	174 076	4,95	193 644
FJT Clair Logis	0,57	12 226	0,57	13 133	0,57	14 411
FJT ARJA	2,02	79 854	2,01	71 834	2,01	88 440
FJT Anne Frank	2,33	92 089	2,33	95 092	2,48	113 475
FJT Péguy	7,51	241 024	7,51	231 847	7,51	230 809
SAUO MAHRA	1,00	41 886	1,00	47 867	1,00	50 817
CAVA Les 4 Coins	4,56	157 792	4,56	165 783	4,56	173 250
CAVA FIAC	1,25	28 302			2,65	66 681
Total	185,42				201,13	8 110 430

2.2.4. Estimation du GVT

L'évolution du nombre de points étant erratique sur les trois dernières années, il est donc impossible d'en déduire une estimation du GVT des établissements.

 $\underline{Tableau\ n^{\circ}16: \'evolution\ de\ la\ masse\ indiciaire\ totale}$

	2001			2002			2003	
	Total	Effectifs	Total	Effectifs	GVT	Total	Effectifs	GVT
CHRS	annuel en	réels	annuel	réels	réel	annuel	réels	réel
	point		en point			en point		
Le Coin Familial masculin	69 337	,	69 816	10,0	0,7%		10,5	-3,6%
Le Coin Familial féminin	75 663	11,0	79 879	11,3	2,8%	89 733	11,3	12,3%
La Vie Active féminin	147 660	20,4	149 997	20,4	1,6%	156 660	20,4	4,4%
La Vie Active masculin	90 459	13,3	90 804	13,3	0,4%	95 130	13,3	4,8%
Les 2 Caps	78 198	16,0	84 244	16,0	7,7%	76 887	17,8	-17,7%
Le Denacre	33 738	8,0	35 658	8,0	5,7%	37 071	8,5	-2,2%
Le Moulin Blanc	55 420	10,0	60 609	12,0	-8,9%	57 906	12,0	-4,5%
Béthel	73 717	10,8	76 384	10,8	3,6%	83 159	11,3	4,0%
Maison Accueil Schaffner	76 612	10,8	72 775	10,4	-1,4%	76 078	10,4	4,5%
Foyer 9 de Cœur	89 580	13,3	92 020	14,5	-5,8%	98 550	16,7	-7,3%
Foyer les Copains	52 624	9,3	63 128	11,0	1,1%	81 727	11,0	29,5%
Maison St Quentin	47 328	6,9	59 301	8,8	-1,1%	67 518	8,8	13,9%
MAHRA femmes	82 958	10,7	81 808	10,7	-1,4%	94 425	11,0	12,3%
FIAC	75 622	11,1	77 784	11,1	2,9%	80 460	11,1	3,4%
Places SAUO Calais		0,0		0,0	-		1,4	-
Accueil de Nuit La Boussole	26 886	4,7	26 800	4,7	-0,3%	30 457	5,0	7,9%
FJT Clair Logis		0,6		0,6	-		0,6	-
FJT ARJA	15 383	2,0	15 695	2,0	2,5%	15 604	2,0	-0,6%
FJT Anne Frank	10 309	2,3	10 425	2,3	1,1%	5 484	2,5	-50,6%
FJT Péguy	28 037	7,5	29 309		4,5%	13 184	7,5	-55,0%
SAUO MAHRA	5 863		7 484		27,6%	7 622	1,0	1,9%
CAVA Les 4 Coins	29 383	4,6	29 720	4,6	1,1%	31 367	4,6	5,5%
CAVA FIAC	6 954	1,3	6 954			13 580		-7,9%
Ensemble	1 171 730		1 220 593		0,6%			0,4%

2.3. L'analyse de provisions

En 2000, le stock de provisions figurant dans le compte 15 est nul pour l'ensemble des établissements du département. **Aucun provisionnement n'a donc été effectué**.

Au 31 décembre 2003, sur les 23 établissements du département 12 ont constitué des provisions : 8 pour risques et charges, **2 pour l'ARTT** et 2 pour départ à la retraite. Au 31 décembre 2002, seulement 6 établissements avaient constitué des provisions dont 3 pour la RTT et 1 pour les départs en retraite.

S'agissant des reprises de provisions, elles concernaient 6 établissements en 2003 et s'élevaient à 50 175 €

- Annexe XI - DDASS 62 - Page 31 -

<u>Tableau n°17 : analyse de l'évolution des provisions</u>

		2001		2002		2003	
Compte 6815 et 687	Postes	Libellé/ objet	Montant	Libellé/ objet	Montant	Libellé/ objet	Montant
LE COIN FAMILIAL	Dotation aux provisions	Non		Non		Prov. risques et	15 235,25 €
MASCULIN	pour risque et charge					charges	
	Reprise sur provision	Non		Non		Non	
LE COIN FAMILIAL	Dotation aux provisions	Produits financiers	475,93 €	Non		Non	
FEMININ	pour risque et charge	2001					
	Reprise sur provision	Non		Non			9 256,03 €
LA VIE ACTIVE	Dotation aux provisions	Non		RTT	26 642,09	Dot. risques et	54 537,96 €
FEMININ	pour risque et charge					charges et RTT	
	Reprise sur provision	NON		Reprise prov risques et charges	2 451,23 =		
LA VIE ACTIVE MASCULIN	Dotation aux provisions pour risque et charge	RTT	5 883,46 €		12 388,56	RTT	12 576,34 €
	Reprise sur provision	Reprise prov risques et charges	8 861,40 €	Non		Non	
LES DEUX CAPS	Dotation aux provisions	Non		Prov risques et	40 528,01	Prov risques	131 809,00 €
	pour risque et charge			charges		et charges	
	Reprise sur provision	Non		Non		Reprise sur prov.	14 800,00 €
LE DENACRE	Dotation aux provisions	Non		Dot prov. risques	28 724,29	Dot. pour	16 880,00 €
	pour risque et charge			charges		risques et charges	
	Reprise sur provision	Non		Non		Non	
LE MOULIN BLANC	Dotation aux provisions pour risque et charge	Non		Non		Dot. pour risques et charges	3 240,54 €
	Reprise sur provision	Non		Non			
	Dotation aux provisions pour risque et charge	provision pour départ à la retraite	·	provision pour départ à la retraite	4 573,00 =	Prov pour départ retraite et prov. réglementées	7 768,21 €
BETHEL	Reprise sur provision	Reprise éléments actifs cédés, reprise prov .risques et charges, reprise ARTT	55 278,97 €	Non		Non	
MAISON D'ACCUEIL	Dotation aux provisions	Non		Non		Non	
SCHAFFNER	pour risque et charge						
	Reprise sur provision	Reprise prov.	6 951,35 €	Reprise prov. RTT	915,00 =	Reprise sur prov.	1 067,00 €
FOYER NEUF	Dotation aux provisions	RTT	10 497,39 €	Dot. prov.	3 218,00 =	Dot. Prov. risques	5 508,38 €
DE CŒUR	pour risque et charge		,	risques charges		et charges	•

- Annexe XI - DDASS 62 - Page 32 -

<u>Tableau n°17 : analyse de l'évolution des provisions (suite)</u>

		2001		200)2	200	3
Compte 6815 et 687	Postes	Libellé/ objet	Montant	Libellé/ objet	Montant	Libellé/ objet	Montant
	Reprise sur provision	Reprise prov.	21 765,61 =			Non	
		Risques et charges,					
		report des ress. non					
		utilisées exercices					
		antérieurs					
FOYER LES	I	Prov RTT	9 137,95 =	Prov RTT	10 604,00	Prov. risques	2 780,48 €
COPAINS	pour risque et charge					et charges	
	Reprise sur provision	Reprise sur prov.	17 531,55 =	Reprise sur	524,88	Reprise sur	130,60 €
				prov.		prov.	
MAISON	Dotation aux provisions	Non		Non		Non	
ST QUENTIN	pour risque et charge						
	Reprise sur provision	Reprise sur prov. réglementées	6 595,40 =	Non		Non	
MAHRA	Dotation aux provisions	Non		Non		Non	
FEMMES	pour risque et charge						
	Reprise sur provision	Non		Non		Reprise sur prov.	7 317,56 €
FIAC	Dotation aux provisions	Non		Non		Non	
	pour risque et charge						
	Reprise sur provision	Non		Non		Non	
PLACES CHRS	Dotation aux provisions			Non		Non	
SAUO CALAIS	pour risque et charge						
	Reprise sur provision			Non		Non	
ACCUEIL DE NUIT	Dotation aux provisions	Non		Non		Non	
LA BOUSSOLE	pour risque et charge						
	Reprise sur provision		6 779,00 =	Non,		Non	
FJT CLAIR LOGIS	Dotation aux provisions	Non	,	Non		Non	
	pour risque et charge						
	Reprise sur provision	Non		Non		Non	
FJT ARJA		Prov. pour accueil	22 906,84 =	RTT	6 433,00 =	Dot. pour risques	2 695,00 €
	pour risque et charge	étrangers, provision	,			et charges	,
		RTT				exceptionnelles	
	Reprise sur provision	Non		Non		Reprise sur prov.	17 604,00 €
FJT ANNE FRANK	Dotation aux provisions	Non		Non		Prov. compte	2 276,00 €
	pour risque et charge					épargne temps	
	Reprise sur provision	Non		Non		Non	
PEGUY	Dotation aux provisions	Non		Non		Prov. risques et	8 034,00 €
	pour risque et charge					charges	
	Reprise sur provision	Non		Non		Non	
SAUO MAHRA	Dotation aux provisions	Non		Non		Non	
	pour risque et charge						
	Reprise sur provision	Reprise sur prov.	5 929,71 =	Reprise prov.	3 504,00 =	Non	
		risques et charges		risques et			
				charges			
CAVA LES 4 COINS	Dotation aux provisions	Non		Non		Non	
	pour risque et charge						
	Reprise sur provision	Reprise prov.	1 408,17	€Non		Non	
		réglementées					
CAVA FIAC	Dotation aux provisions pour risque et charge	Non		Non		Non	
	Reprise sur provision	Non		Non	1	Non	
	reprise sur provision	INUII		Non	<u> </u>	Non	

3. ANALYSE FINANCIERE DE DEUX ETABLISSEMENTS

L'analyse financière porte sur les établissements visités les 27 et 28 octobre 2004 par deux membres de la mission d'inspection. Ces établissements, qui sont le CHRS "Foyer Les Copains" de Meurchin et le CHRS "MAHRA Femmes" de Saint-Omer, ont été choisis par la DDASS du Pas-de-Calais. Le premier parce qu'il a mobilisé le montant le plus élevé de crédits non reconductibles pour l'exercice 2004 et le deuxième parce qu'il est celui dont le déficit 2002 est le plus élevé et dont le budget de fonctionnement est le plus important.

L'analyse financière se fonde sur le questionnaire renseigné par la DDASS, sur les comptes administratifs des établissements, ainsi que sur les enseignements tirés des visites des établissements et des entretiens avec leurs directeurs.

3.1. Le CHRS "Foyer Les Copains" de Meurchin

3.1.1. Les activités du gestionnaire du CHRS

Suite à une **inspection du CHRS, menée par les services de la DDASS en juin 2001** et au vu des conclusions du rapport mettant en cause l'organisation et le fonctionnement de la structure ainsi que la responsabilité de ses dirigeants, cette association est gérée depuis cette date par l'association "Le coin familial" 10.

L'association "Le coin familial" poursuit les finalités suivantes : "Elle a pour but l'aide morale et matérielle aux personnes isolées et en situation difficile par la création et la gestion de centres ou d'institutions destinés à leur accueil, leur hébergement, leur réadaptation et leur reclassement social en général et cela sans distinction d'opinion politique ou religieuse. Elle a pour objet spécifique l'insertion des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières. Elle propose des activités d'utilité sociale et, à ce titre, peut offrir des produits à la vente, vendre ou fournir des services".

Pour répondre à ces objectifs, l'association gère deux CHRS sur l'arrondissement d'Arras et un CHRS sur l'arrondissement de Lens et assure d'autres activités financées par des crédits d'Etat.

3.1.2. Le CHRS "Foyer Les Copains"

3.1.2.1. La capacité

Le CHRS "Foyer Les Copains" offre un hébergement collectif et éclaté. Il dispose en 2004 d'une capacité de 31 places (21 places en collectif et 10 places en éclaté) et **participe au dispositif "Ulysse"** d'accueil des réfugiés du Calaisis (trois places sont mobilisées pour accueillir des hommes isolés presque quotidiennement en semaine). L'hébergement regroupé est assuré dans un bâtiment dont l'association est propriétaire.

Dans l'attente de sa dissolution et de la reprise de ses activités par l'association "Le coin Familial", cette association a été gérée dans le cadre d'un mandat de gestion, le transfert ayant été rendu effectif par arrêté préfectoral en date du 18 mai 2004.

Des **travaux d'humanisation et d'extension** des locaux, entrepris en 2001, ont conduit à transformer les 21 places initialement reparties en 6 dortoirs en 21 chambres individuelles et à **aménager une cuisine professionnelle**. Parallèlement, des travaux de mise en sécurité des locaux ont été effectués. Ces opérations ont été achevées au début de l'année 2003. Durant la période des travaux, la capacité d'accueil a été ramenée à 11 places, pour être portée progressivement à la capacité agrée (21 places).

Au titre de son **extension** obtenue en 2000 (10 places supplémentaires), concrétisée à la fin de l'année 2003, le CHRS offre également aujourd'hui un **hébergement éclaté** dans cinq logements loués dans le parc privé et disséminés sur plusieurs communes (3 appartements dans la commune de Meurchin).

3.1.2.2. L'encadrement, l'activité et le coût par place

Le taux d'encadrement de l'ensemble du personnel s'élevait à 0,52 ETP en 2002 et a été ramené à **0,35 ETP en 2004, ce qui reste relativement encore important**, qu'en raison d'une augmentation du nombre de places, l'effectif restant constant. Le taux d'encadrement du personnel socio-éducatif a été ramené de 0,29 ETP à 0,19 ETP pour la même raison.

En 2002, l'effectif du personnel non socio-éducatif a augmenté de 1,73 ETP, cette augmentation **n'étant pas liée à la mise en place de l'ARTT**, la demande d'agrément n'ayant été signée qu'en novembre 2002. La hausse de l'effectif du personnel non socio-éducatif se décompose comme suit : 0,5 ETP de secrétaire, 0,23 ETP de veilleur de nuit (portant à 2 ETP l'effectif de veilleur et permettant ainsi d'effectuer une rotation) et 1 ETP de cuisinier suite à la mise en place d'une cuisine professionnelle.

		2001	2002	2003	2004
	Effectifs (ETP) autorisés au 1 ^{er} janvier	9,27	11	11	11
	dont personnel éducatif (2)	6	6	6	6
Encadrement	Nombre de places (3)	21	21	28	31
	Taux d'encadrement (1/3)	0,44	0,52	0,39	0,35
	Taux d'encadrement socio-éducatif (2/3)	0,29	0,29	0,21	0,19
	Nombres de places installées	21	21	28	31
Activité	Nombres de journées réalisées	4 697	5 119	9 038	-
	Taux d'occupation	0,61	0,67	0,88	-

Tableau n°18: taux d'encadrement et taux d'occupation

Les faibles taux d'occupation en 2001 et 2002 sont dus aux travaux de d'humanisation et d'extension. Si le taux d'occupation a nettement augmenté en 2003 pour atteindre 88%, il reste néanmoins inférieur au taux moyen constaté dans le département (90%).

2001 2002 2003 Capacité installée 21 458 803 Total des charges de la classe 6 (€) 552 695 642 241 21 848 26 319 Coût par place (€) 22 937 Coût par place dans le département (€) 17 417 18 832 19 763

Tableau n°19 : coût à la place

Le coût à la place de l'établissement est supérieur au coût du département et est bien supérieur au coût national (15 000 € en 2003). Ces écarts sont dus pour l'essentiel à d'importants frais de structure et, notamment à compter de 2002, aux dotations aux amortissements consécutives aux investissements liés aux travaux et aux frais financiers associés aux emprunts contractés.

Le coût à la place augmente de 20% en 2002 en raison de la hausse des charges (la capacité reste à 21 places) due principalement aux charges de personnel (+12%), aux dotations aux amortissements (+63%), aux achats (+30%) et aux charges exceptionnelles (multiplication par 12). En 2003, le coût à la place est réduit de 13% consécutivement à l'augmentation du nombre de places installées, le total des charges augmentant de 16% compte tenu notamment de la hausse de 20% des charges de personnel.

Compte	Intitulé du compte	2001	2002	2003*	2004 (prévi-	2002/ 2001	2003/ 2002	2003/ 2002
					sionnel)*	2001	2002	2002
60	Achats	40 578	52 892	66 649	84 764	30%	26%	27%
61	Services extérieurs	17 021	21 372	38 121	50 857	26%	78%	33%
62	Autres services extérieurs	16 362	19 554	18 072	18 570	20%	-8%	3%
63	Impôts, taxes et versements assimilés	21 089	20 776	30 123	35 898	-1%	45%	19%
64	Charges de personnel	316 139	352 607	422 937	451 287	12%	20%	7%
65	Autres charges de gestion courante	0	435	103	200	_	-76%	94%
66	Charges financières	8 042	10 561	9 626	8 611	31%	-9%	-11%
67	Charges exceptionnelles	1 005	11 751	4 078	10 454	1069%	-65%	156%
68	Dotations aux amortissements et provisions	38 568	62 746	52 532	51 621	63%	-16%	-2%
	Total	458 803	552 695	642 241	712 262	20%	16%	11%

Tableau n°20 : total des charges de la classe 6 (€)

3.1.2.3. La dotation globale de fonctionnement

Sur la période 2001-2004, **l'établissement n'a jamais bénéficié de crédits pour mesures nouvelles**. Son extension de 10 places, obtenue en 2000 et effective qu'à la fin de l'année 2003, n'a pas fait l'objet d'une DGF.

Le financement de l'établissement s'est effectué par une augmentation progressive du montant des crédits reconductibles (+6,6% par an en moyenne), puis à partir de l'année 2002 par des crédits non reconductibles et notamment en 2003 pour un montant de 183,9 K€dont 38,3 K€de subvention d'accueil des réfugiés (dispositif "Ulysse").

	2001	2002	2003	2004
DGF reconductible	423 653	429 902	460 861	513 652
DGF mesures nouvelles	0	0	0	0
DGF crédits non reconductibles	0	52 023	183 901	63 125
Total	423 653	481 925	644 762	576 777

<u>Tableau n°21 : dotation globale de fonctionnement (€)</u>

En 2004, la DDASS a versé 663 K€de DGF totale alors qu'après discussion avec l'établissement il avait été prévu un versement de 725 K€ compte tenu du rebasage attendu qui permettait alors de créer un poste éducatif et un appartement. L'établissement n'a pas engagé de contentieux sachant que la DDASS lui fournira les financements nécessaires en crédits non reconductibles.

^{*} Le compte administratif n'ayant pas été encore approuvé, les montants sont ceux donnés par l'établissement.

- Annexe XI - DDASS 62 - Page 36 -

3.1.2.4. La situation financière

En 2002, l'établissement affiche un déficit d'un montant de 13 023 € compte tenu de la surestimation de la participation. Cette dernière avait été évaluée lors de l'établissement du budget prévisionnel, sur la base de 31 places, alors que **l'association n'avait pas encore trouvé d'appartements extérieurs** correspondant à son extension de 10 places. En outre, la baisse de la capacité, due aux travaux, a encore contribué à minorer les recettes.

	2001	2002	2003*
Total des ressources (classe 7) dont	476 750	539 672	661 900
- DGF totale (*)	423 653	481 925	606 437
- participation des usagers	9 548	15 213	
- autres financements	43 550	42 534	
Total des charges (classe 6)	458 803	552 695	642 241

Tableau n°22 : situation financière (€)

17 947

-13 023

3.1.2.5. Les dépenses de personnel

Total des charges (classe 6)

Total ressources - charges

Les dépenses afférentes au personnel ont augmenté de 12,6% entre 2001 et 2002 et de 21,2% entre les années 2002 et 2003 alors que l'effectif total (ETP) a augmenté de 18,6% en 2002 et qu'il est resté constant entre les années 2002 et 2003).

Les dépenses de personnel non médical ont, quant à elles, augmenté de 16,9% entre 2001 et 2002 et de 11,8% entre les années 2002 et 2003.

Compte	Intitulé	2001	2002	2003
621	Personnel extérieur à l'établissement	0	0	210
622	Rémunérations d'intermédiaires et honoraires	3 613	3 918	3 707
631	Impôts, taxes et versements assimilées sur rémunérations (administration des impôts)	14 025	16 576	21 148
633	Impôts, taxes et versements assimilées sur rémunérations (autres organismes)	8 209	1 641	6 156
641	Rémunération du personnel non médical	212 998	249 020	295 905
642	Rémunération du personnel médical	0	0	0
645	Charges de sécurité sociale et de prévoyance	89 298	99 573	122 059
646	Personnes handicapées		0	0
647	Autres charges sociales	4 793	4 015	4 973
648	Autres charges de personnel	0	0	0
	Total	332 936	374 741	454 157

Tableau n°23 : évolution des dépenses afférentes au personnel (€)

En 2003, la rémunération du personnel n'intervient que pour 64% dans l'augmentation des charges afférentes au personnel, les charges de sécurité sociale et de prévoyance expliquant 28% de l'augmentation, le reste de l'augmentation étant expliqué essentiellement par les impôts, taxes et versements assimilés.

S'agissant du GVT, la forte progression du nombre total de points en 2003 combinée à un effectif invariant se traduit donc par une **augmentation de 29,5% du GVT** due à l'augmentation de nombre de points des cadres.

^{*} Le compte administratif n'ayant pas été encore approuvé, ces montants sont ceux donnés par l'établissement. Le CA représenté par groupe ne permet pas de dégager les montants des participations.

- Annexe XI - DDASS 62 - Page 37 -

Tableau n°24 : évolution de la masse indiciaire

	2001	2002	2003
Total annuel en point	52		
	624		
Effectifs réels	9,3		
Total annuel en point		63	
		128	
Effectifs réels		11,0	
GVT réel		1,4%	
Total annuel en point			81 727
Effectifs réels			11,0
GVT réel			29,5%

3.1.2.6. Les provisions

Sur la période 2001-2003, le cumul des provisions pour charges exceptionnelles (compte 687) s'élève à 25,1 K€et celui des reprises de provisions (compte 15) à 18,1 K€

L'établissement a constitué des provisions pour l'ARTT en 2001 et en 2002, ce qui devrait lui permettre de financer le surcoût de l'ARTT en 2003 et 2004.

Tableau n°25 : évolution des provisions (€)

	2001	2002	2003
Reprise sur provisions	17 467	525	131
Provisions pour risque et charge	9 138	10 604	0
dont ARTT	8 613	10 604	0
Charges exceptionnelles	0	22 351	2 780

3.1.2.7. Dettes

Au 31 décembre 2003, **la dette de l'établissement s'élevait à 253,5 K€** et était constituée à 64% d'emprunts et de dettes auprès des établissements de crédits et à 29% de dettes sociales et fiscales.

Tableau n°26 : dettes (€)

Intitulé	2002	2003
Emprunts et dettes auprès des établissements de crédits	149 344	161 299
Dettes fournisseurs et comptes rattachés	18 615	18 191
Dettes sociales et fiscales	85 870	73 319
Autres dettes	3 306	654
Total	257 134	253 463

La dette auprès des établissements de crédit est essentiellement constituée, d'une part, par l'emprunt de 70 126 €souscrit en octobre 1989 auprès du Crédit local, pour une durée de 15 ans et au taux de 9%, et, d'autre part, par l'emprunt de 152 449 €souscrit en mai 2001 auprès de la Caisse d'épargne, pour une durée de 20 ans et au taux de 5,85%.

3.1.2.8. Observations particulières

Parmi les résidents de l'établissement figure un étudiant en BTS affirmant ne disposer d'aucune ressource, et ne pouvant donc ni se loger ni se nourrir (ayant moins de 25 ans il ne peut être attributaire du RMI), alors que ses parents semblent relativement aisés.

- Annexe XI - DDASS 62 - Page 38 -

A la fin octobre 2004, l'établissement disposait de 5,3 mois de trésorerie et disposera, selon le directeur de l'établissement, de **4,5 mois de trésorerie à la fin décembre 2004**. Ces ratios s'avèrent importants dans la mesure où les commissaires aux comptes considèrent que ce n'est qu'en deçà de 3 mois de trésorerie qu'ils doivent faire jouer leur devoir d'alerte.

A l'actif du bilan de l'établissement figure au 31 décembre 2003 un montant de **173 495 €de valeurs mobilières de placement**, ce montant étant de 64 643 €en 2002.

3.2. Le CHRS "MAHRA Femmes" de Saint-Omer

3.2.1. Les activités du gestionnaire du CHRS

Le gestionnaire du CHRS est l'association "Maison d'Accueil et d'Hébergement de la Région Audomaroise" (MAHRA), créée en 1974, qui a pour objet "d'aider moralement et matériellement les personnes isolées et en situation de détresse par la création et la gestion de structures destinées à leur accueil, à leur hébergement, à leur insertion ou réinsertion dans la vie professionnelle par le développement d'activités d'insertion et leur reclassement social en général".

Pour répondre à ses missions, l'association, domiciliée à Saint-Omer, gère deux CHRS, un CADA¹¹, un atelier d'utilité sociale, un SAUO et assure d'autres activités financées par des crédits d'Etat.

3.2.2. Le CHRS "MAHRA Femmes"

3.2.2.1. La capacité

Le CHRS "MAHRA Femmes" dispose d'une capacité de 26 places et participe au dispositif "Ulysse" d'accueil des réfugiés du Calaisis (cinq places sont mobilisées pour accueillir des femmes seules ou avec enfants).

Le CHRS offre un hébergement en collectif dans un bâtiment d'un étage à Saint-Omer dont **l'association est locataire**, ainsi qu'un hébergement dans 8 logements éclatés loués dans le parc public et disséminés dans la ville.

3.2.2.2. L'encadrement, l'activité et le coût par place

Sur la période 2001-2004, le nombres de places n'ayant pas varié et celui des ETP étant resté quasiment le même, les taux d'encadrement moyens du personnel sont demeurés stables (41,5% pour l'ensemble du personnel et 21,5% pour le personnel socio-éducatif). **Cependant, ces taux d'encadrement sont bien supérieurs à la moyenne du département** (32% et 18% respectivement).

¹¹ Dont un centre féminin ayant pour objet la socialisation, la découverte de la vie professionnelle, le réentraînement au travail, l'employabilité et l'accompagnement à l'emploi à partir d'une activité de repassage et de conditionnement. L'encadrement est assuré par une équipe composée d'un chef de service, de quatre monitrices (3 ETP) et d'un chauffeur. Ce centre emploie des personnes logées dans le CHRS "MAHRA Femmes".

- Annexe XI - DDASS 62 - Page 39 -

Tableau n°27: taux d'encadrement et taux d'occupation

		200	2002	2003	2004
	Effectifs (ETP) au 1 ^{er} janvier de l'année	10,7	10,7	11,0	11,0
	dont personnel éducatif (2)	6,0	5,5	5,5	5,5
Encadrement	Nombres de places (3)	26	26	26	26
	Taux d'encadrement (1/3)	0,41	0,41	0,42	0,42
	Taux d'encadrement socio-éducatif (2/3)	0,23	0,21	0,21	0,21
	Nombres de places installées	26	26	26	-
Activité	Nombres de journées réalisées	9	10	10	-
		734	963	765	
	Taux d'occupation	1,03	1,16	1,13	-

Les taux d'occupation supérieurs à 100% traduisent une forte pression de la demande qui ne peut en outre, selon les responsables de l'établissement, être totalement satisfaite. Cet établissement possède le taux d'occupation le plus élevé du département.

Tableau n°28 : coût à la place

	2001	2002	2003
Capacité installée	26	26	26
Total des charges de la classe 6 (€)	559 937	647 765	702 462
Coût à la place (€)	21 536	24 914	27 018
Coût à la place dans le département (€)	17 417	18 832	19 763

Le coût à la place de l'établissement est supérieur au coût moyen du département et à celui de la moyenne nationale (15 000 €), en raison notamment du fort taux d'encadrement.

Tableau n°29 : total des charges (classe 6) en €

Compte	Intitulé du compte	2001	2002	2003*	2004	2002/	2003/	2004/
					(prévi-	2001	2002	2003
					sionnel)*			
60	Achats	59 666	55 555	58 637	59 479	-7%	6%	1%
61	Services extérieurs	42 013	35 548	39 328	40 650	-15%	11%	3%
62	Autres services extérieurs	12 630	14 495	11 591	13 790	15%	-20%	19%
63	Impôts, taxes et versements assimilés	34 201	42 689	43 571	46 119	25%	2%	6%
64	Charges de personnel	398 159	488 814	535 655	489 315	23%	10%	-9%
65	Autres charges de gestion courante	387	500	500	544	-	0%	9%
66	Charges financières	1 553	1 439	1 317	1195	-7%	-8%	-9%
67	Charges exceptionnelles	1 381	0	294	0	-100%	-	-100%
68	Dotations aux amortissements et provisions	49 090	10 930	11 568	11 668	-78%	6%	1%
	Total des charges de la classe 6	599 081	649 970	702 461	662 760	8%	8%	-6%

^{*} Le compte administratif n'ayant pas été encore approuvé, ces montants sont ceux donnés par les associations.

Le coût à la place augmente de 26% en 2002 et de 8% en 2003 en raison principalement des charges de personnel (+23% et +10% respectivement), la capacité restant inchangée.

3.2.2.3. La dotation globale de fonctionnement

Alors qu'en 2001, l'établissement ne bénéficiait pas de crédits non reconductibles, en raison d'un excédent comptable en 1999, il va légèrement en bénéficier en 2002, au titre de l'avenant n°137 SOP, et massivement en 2003 et 2004 pour faire face à la hausse des charges et notamment des charges de personnel.

<u>Tableau n°30 : dotation globale de fonctionnement (€)</u>

	2001	2002	2003	2004
DGF reconductible	401 775	411 221	418 798	424 908
DGF mesures nouvelles	0	0	0	0
DGF crédits non reconductibles	0	3 363	86 848	48 558
Total	401 775	414 584	505 646	473 466

Outre la DGF, l'établissement a bénéficié des participations du Conseil général (28% de la DGF totale perçue durant la période 2001-2004), pour l'accueil des femmes enceintes et avec enfant de moins de trois ans, et de subventions d'accueil des réfugiés suite à la fermeture du centre de Sangatte.

<u>Tableau n°31 : montant des dotations allouées (€)</u>

	2001	2002	2003	2004
Participation du conseil général	120 078	107 400	140 300	138 067
Accueil réfugiés		16 707	63 875	
Total	120 078	124 107	204 175	138 067

3.2.2.4. La situation financière

En 2002, l'établissement affiche un déficit d'un montant de 84 015 € résultant principalement du fait que les ressources n'ont augmenté que de 0,4% alors que les dépenses ont augmenté de 15,7% en raison de la forte hausse déjà évoquée des dépenses de personnel.

Tableau n°32 : situation financière (€)

	2001	2002	2003 (1)
Total des ressources (classe 7) dont	561 390	563 750	695 995
- DGF totale (*)	414 305	414 584	505 647
- participation des usagers	20 321	15 120	-
- autres financements	126 764	134 046	-
Total des charges (classe 6)	559 937	647 765	702 462
Total ressources - charges	1 454	-84 015	-6 467

⁽¹⁾ Le compte administratif n'ayant pas été encore approuvé, ces montants sont ceux donnés par les associations. Le CA représenté par groupe ne permet pas de dégager les montants des participations.

3.2.2.5. Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel ont augmenté de 35,5% entre les années 2001 et 2003 alors que le personnel (ETP) n'a augmenté que de 19%. Les dépenses du personnel non médical ont, quant à elles, augmenté de 30,8% sur la même période, en raison notamment de la mise en place de l'avenant n°137 du SOP.

Tableau n°33 : évolution des dépenses afférentes au personnel (€)

Compte	Intitulé	2001	2002	2003
621	Personnel extérieur à l'établissement	0	1 646	1 372
622	Rémunérations d'intermédiaires et honoraires	5 708	4 421	2 434
631	Impôts, taxes et versements assimilées sur rémunérations (administration des impôts)	4 918	32 047	32 323
633	Impôts, taxes et versements assimilées sur rémunérations (autres organismes)	8 734	9 946	10 531
641	Rémunération du personnel non médical	286 010	328 588	374 107
642	Rémunération du personnel médical	0	0	0
645	Charges de sécurité sociale et de prévoyance	113 840	139 907	144 704
646	Personnes handicapées	0	0	0
647	Autres charges sociales	7 026	18 597	14 553
648	Autres charges de personnel	3 508	1 721	2 291
	Total	429 744	536 875	582 315

Le GVT, en baisse de 1,4% en 2002, augmente fortement de 12,3% en 2003 en raison d'une hausse de 15,4% du total annuel de points (SOP).

Tableau n°34 : évolution de la masse indiciaire

	2001	2002	2003
Total annuel en point	82		
	958		
Effectifs réels	10,7		
Total annuel en point		81	
		808	
Effectifs réels		10,7	
GVT réel		- 1,4	
Total annuel en point			94
			425
Effectifs réels			10,7
GVT réel			+ 12,3

3.2.2.6. Les provisions

Sur la période 2001-2003, l'établissement n'a effectue aucune provision pour charges exceptionnelles et pour risque et charge, et n'a opéré aucune reprise de provisions. Aucune provision pour départ à la retraite et pour l'ARTT n'a donc été effectuée.

3.2.2.7. Dettes

Au 31 décembre 2002, **la dette de l'établissement s'élevait à 161,9 K€** et était constituée à 11,5% d'emprunts et de dettes auprès des établissements de crédits et à 76,3% de dettes sociales et fiscales.

Tableau n°35 : dettes (€)

Intitulé	2001	2002
Emprunts et dettes auprès des établissements de crédits	20 382	18 691
Emprunts et dettes divers financiers	96	96
Dettes fournisseurs et comptes rattachés	6 715	12 257
Dettes sociales et fiscales	97 901	123 517
Autres dettes	116	7 357
Total	125 211	161 918

La dette auprès des établissements de crédit est constituée par l'emprunt de 27 441 €, souscrit en 1994 auprès du Crédit mutuel, pour une durée de 15 ans et au taux de 7,4%.

3.2.2.8. Observation particulière

Le CHRS "MAHRA Femmes" est la seule structure de l'arrondissement de Saint-Omer pouvant accueillir des couples avec enfants.

La rémunération du directeur du CHRS ''MAHRA Hommes", une des autres structure gérée par l'association, est inscrite dans les comptes du CHRS ''MAHRA Femmes''.

ANNEXE XII

LE SUIVI DES CHRS PAR LA DDASS DE LA SARTHE

SOMMAIRE

1. PILOT	TAGE DES CHRS PAR LA DDASS DE LA SARTHE	1
11 L	ES ÉLÉMENTS DE CONTEXTE	1
1.1.1.		
1.1.2.	Analyse de l'organisation de la DDASS	
	A STRATÉGIE DE RÉPONSE AUX BESOINS	
1.2.1.		
1.2.2.		
1.2.3.		
	NALYSE GÉNÉRALE DES CHRS DU DÉPARTEMENT	3
1.3.1.	Caractéristiques des CHRS du département	
1.3.2.	Activité des CHRS sur les trois dernières années	
1.3.3.	Caractéristiques financières	
1.4. LE	ES CONTENTIEUX ÉVENTUELS	
2. ANAL	YSE BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE DES CHRS	10
	TUATION FINANCIÈRE GÉNÉRALE	
2.1.1.	11	
2.1.2.	Theory se de l'exemient greente des dependes	
2.1.3.	Analyse des résultats comptables	
	ANALYSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL	
2.2.1.	1 1	
2.2.2.	Analyse de la politique de la DDASS	
2.2.3.	Taux d'encadrement	
2.2.4.	L'ARTT	
2.3. A	NALYSE DES PROVISIONS	1 /

ANNEXE XII

LE SUIVI DES CHRS PAR LA DDASS DE LA

SARTHE

L'annexe ci-jointe a été réalisée suite au renseignement d'un questionnaire établi par la mission par la DDASS de la Sarthe. La mission a procédé à différents entretiens téléphoniques mais ne s'est pas rendue sur place.

1. PILOTAGE DES CHRS PAR LA DDASS DE LA SARTHE

1.1. Les éléments de contexte

1.1.1. Analyse rapide du contexte du département

- la population de la Sarthe compte environ 529 000 habitants dont 60% habitent en milieu urbain et 41% dans l'agglomération du Mans ;
- la population vieillit et le taux de personnes âgées de plus de 60 ans équivaut au taux de personnes âgées de moins de 20 ans ;
- le taux de chômage atteint en 2003 8,9%; le taux de bénéficiaires du RMI, 2,8% et le taux de bénéficiaires de la CMU : 5,09%;
- Concernant les CHRS, le département dispose de 303 places réparties dans 5 CHRS, soit 1% de l'équipement national. La DGF du département atteint en 2004 3,3M€, soit 0,7% de la DGF national; les déficits arrêtés en 2002 atteignent environ 100 000 € soit 1,2% de l'ensemble des déficits.

1.1.2. Analyse de l'organisation de la DDASS

L'organigramme de la DDASS est actuellement en refonte (en 2004 EBA : 65,50). Le pôle social est chargé du suivi des 5 CHRS en lien avec l'administration générale.

Tableau n°1 : Effectifs de la DDASS

Temps consacré au suivi des CHRS (ETP)	2001	2002	2003	2004
Effectifs de la DDASS (*)	64,08	66,31	67,61	64,20
Effectifs affectés au suivi des CHRS (**) dont	0,601	0,601	0,69	0,69
Cat A	0,4	0,4	0,4	0,4
Cat B	0,2	0,2	0,28	0,28
Cat C	0,01	0,01	0,01	0,01

^(*) effectif total en ETP

^(**) temps consacré par les agents affectés au suivi des CHRS à leur suivi effectif.

- Annexe XII- DDASS 72 - Page 2 -

Cinq personnes sont en charge des CHRS : un inspecteur principal et un inspecteur assurant la supervision, deux agents de catégorie B et un agent de catégorie C pour un total de 0,69 ETP. Les deux agents de catégorie B sont chargés du suivi des établissements (chacun est responsable de certains établissements) et l'inspecteur de la supervision.

Le ratio CHRS/ETP atteint 7,24.

Les deux agents B chargés du suivi des CHRS ont suivi les formations suivantes : analyse financière (2003), missions d'inspection (2004), comptabilité des établissements sociaux et médico-sociaux (2004).

1.2. La stratégie de réponse aux besoins

1.2.1. Le schéma d'accueil et d'insertion

La DDASS a établi un schéma d'accueil , hébergement et insertion sur la période 2001-2003.

Ce dernier a identifié trois orientations : l'amélioration et la diversification des modalités d'hébergement ; l'amélioration des modalités d'insertion ; la mise en place d'un dispositif d'évaluation.

Un premier bilan de la mise en place des actions a été effectué fin décembre 2002, depuis lors, aucun autre bilan n'a été effectué.

1.2.2. Les relations avec le Conseil général

Il n'existe pas véritablement de relations institutionnalisées avec le Conseil général en matière de développement et/ou de financement des activités des CHRS. Toutefois, il existe une convention renouvelée chaque année entre le Conseil Général et l'association La Halte Mancelle qui gère un foyer de jour accueillant des bénéficiaires du RMI.

En ce qui concerne l'hébergement des femmes enceintes et des femmes accompagnées d'enfants de moins de trois ans, le Conseil Général dispose de ses propres structures d'accueil (deux hôtels maternels) et ne finance pas le CHRS « Foyer St Victeur » géré par l'association « SOS femmes sans abris ».

1.2.3. Les outils de pilotage

A l'instar de tous les départements de la région Pays de la Loire, la DDASS renseigne chaque année les tableaux de bord.

Pour affecter la DGF aux établissements, la DDASS essaie d'affecter les crédits complémentaires dont elle dispose aux établissements qui sont le plus en difficulté. Cette affectation de crédits n'obéit cependant pas à des règles particulières (cf. *infra*).

La DDASS essaie de rationaliser les structures : en 2005, deux CHRS (Foyer St Victeur et Accueil Cénoman) vont ainsi être rapprochés afin de **mutualiser les dépenses de structures** (poste de directeur, comptabilité, etc ...).

1.3. Analyse générale des CHRS du département

1.3.1. Caractéristiques des CHRS du département

Tableau n°2 : Caractéristiques des CHRS du département au 01/01/04

Nom du	Nom de	Date d'autori-	Nombre de places installées	Convention	Activités financées par la DGF (chap 46-81 art 30)		Activites	r d'autres	Association gère-t-elle	
CHRS	gestionnaire	sation	au 01/01/04	appliquée	Type de prestations (*)	AVA	Héberge- ment	Autres	Type de finance- ment	d'autres CHRS
Foyer L'Horizon	L'Horizon	20/01/97	115	CCN66	hébergement et réinsertion sociale	Oui	CADA	Chantiers d'insertion	46-81-80 Conseil général	Non
CEFR	Comité d'Entraide aux Français Rapatriés (CEFR)	29/10/84	90	CCN51	hébergement et réinsertion sociale					Oui
Accueil Cénoman	l'OASIS 72	ouverture en 09/79 dernière autorisation 25/05/2001	36	CCN51	hébergement d'urgence					Non
St Victeur	SOS Femmes sans Abri	16/08/83	12	CCN51	hébergement d'urgence		46-81 20	action santé	39-01	Non
La Halte Mancelle	La Halte Mancelle	07/12/99	50	CCN66	Accueil de jour		46-81 20	action santé	39-01	Non

Au 01/01/04, le département de la Sarthe compte 5 CHRS :

- un CHRS spécialisé dans l'accueil de rapatriés (CEFR) ;
- deux CHRS spécialisés par public : un CHRS pour les femmes (St Victeur) et un CHRS qui accueille en urgence les hommes seuls (Cénoman) ;
- un CHRS « classique », le foyer l'Horizon ; ce dernier CHRS propose un grand nombre de prise en charge puisqu'il dispose d'hébergement, d'un accueil de jour et d'ateliers.
- un accueil de jour, La Halte Mancelle, qui fonctionne notamment avec une trentaine de bénévoles.

La plupart des associations gestionnaires de CHRS du département de la Sarthe **gère d'autres activités que le CHRS** (L'Horizon gère un CADA, SOS femmes sans abris et La Halte Mancelle, des points santés etc.).

1.3.2. Activité des CHRS sur les trois dernières années

Tableau n°3: Activité

	2001			2002			2003		
Nom du CHRS	Nombre de places installées	Nombre de journées réalisées	taux d'occupation	Nombre de places installées	Nombre de journées réalisées	taux d'occupation	Nombre de places installées	Nombre de journées réalisées	taux d'occupation
Horizon	115	40027	95%	115	32344	77%	115	39954	95%
CEFR	90	33567	102%	90	31559	96%	90	28663	87%
Accueil Cénoman	36	12641	96%	36	13737	105%	36	12626	96%
St Victeur	12	3806	87%	12	4380	100%	12	4784	109%
Halte Mancelle	50	16528	91%	50	23471	129%	50	22998	126%
total	303	106569	96%	303	105491	95%	303	109025	99%

- Les taux d'occupation sont supérieurs à 90% dans tous les CHRS sur les trois dernières années ;
- pour l'Accueil de Jour de la Halte Mancelle, la capacité de 50 places est « fictive », pour l'activité ont été notés les repas et les passages.

1.3.3. Caractéristiques financières

1.3.3.1. DGF notifiée par la DRASS au département sur les 4 dernières années

Tableau n°4 : DGF du département

DGF	2001	2002	évolution 2002/2001	2003	évolution 2003/2002	2004	évolution 2004/2003	
DGF notifiées par la DRASS dont :	2 833 288	3 030 778	7%	3 355 779	11%	3 335 994	-1%	18%
Crédits reconductibles (*)	2 781 837	2 861 454	3%	2 920 180	2%	2 958 905	1%	6%
Mesures nouvelles dont :	51 452	110 224	114%	153 784	40%	275 328	79%	435%
- opération Cénoman/Athanor		69 059		46 000		73 796		
- autres		41 165		107 784		201 532		
Crédits non reconductibles	0	59 100	ns	281 815	ns	101 761	ns	ns

Sur la période 2001-2004, **les crédits reconductibles ont progressé de 6%**, soit une augmentation annuelle de 1,9%. Les crédits reconductibles ont en effet augmenté à due concurrence du taux d'évolution national.

Sur la période étudiée, **aucune place n'a été créée.** Le département a cependant bénéficié de crédits de mesures nouvelles. Il s'agit, d'une part, de crédits accordés en cours d'année au titre des mesures salariales, d'autre part, de crédits accordés pour une opération particulière, le transfert, à capacité égale, du CHRS l'Accueil Cénoman dans un bâtiment neuf, la résidence Athanor. Pour autant, les crédits de mesures nouvelles affectés à cette opération spécifique n'ont pas été attribués, dans un premier temps, au CHRS Cénoman mais ont été répartis entre les CHRS qui connaissaient des difficultés financières et notamment, le CHRS l'Horizon. Ce n'est qu'en 2004 que les crédits afférents ont été affectés à l'établissement pour financer son ouverture (cf. *infra*).

Enfin, la DDASS a bénéficié de crédits non reconductibles en 2002, 2003 et 2004. Ces derniers ont été affectés au **financement des contentieux introduits par le CHRS** « **L'Horizon** » et au CHRS « L'Horizon » en 2004 puisque ce CHRS présente de graves difficultés financières.

- Annexe XII- DDASS 72 - Page 5 -

1.3.3.2. DGF notifiée par la DDASS aux CHRS sur les 4 dernières années

Modalité de calcul de la DGF

Pour arrêter la DGF des établissements, la DDASS procède de la façon suivante :

- en 2001, 2002, 2003, elle a tout d'abord appliqué le taux de reconduction, de manière identique, à l'ensemble des établissements ; puis, elle a réparti les crédits complémentaires dont elle disposait (crédits pérennes ainsi que les crédits affectés à l'opération Cénoman) entre les établissements en fonction de leurs besoins.
- en 2004, la DDASS n'a pas appliqué un taux de reconduction identique, mais a appliqué les taux d'évolution relatifs au GVT, à la réforme de la convention collective de 1951 et à l'évolution de la valeur du point en fonction des établissements ; puis elle a également réparti les crédits complémentaires pérennes dont elle disposait entre les établissements.

La DDASS parvient donc chaque année à **dégager des marges de manœuvre sur les crédits** reconductibles comme non reconductibles afin de répartir les crédits entre les établissement.

Toutefois, la répartition des crédits complémentaires n'obéit pas à des règles particulières, la DDASS essaie d'ajuster au mieux les crédits en fonction des besoins : globalement, la DDASS a adopté la stratégie suivante :

- les crédits complémentaires non pérennes de l'opération Cénoman ont été affectés au CHRS l'Horizon ;
- les crédits complémentaires pérennes ont été affectés aux autres établissements, la DDASS essayant de résorber, de manière pérenne, en priorité la situation des autres CHRS.

En l'absence de définition claire de méthode de répartition des crédits, l'évolution de la DGF des établissements est difficile à cerner et la traçabilité des crédits n'est pas assurée.

Tableau n°5 : DGF des CHRS du département

				2001		
DGF	Excédent ou déficit n-2	DGF crédits reconductibles (*)	DGF mesures nouvelles	2001	Crédits non reconductibles	Total (**)
Horizon	7 173	1 432 377				1 432 377
CEFR	8 513	820 460				828 973
Accueil Cénoman	59	303 575				303 575
St Victeur	7 130	137 854				137 854
Halte Mancelle	1 839	130 344				130 344
Total	24 715	2 824 610	0	0	0	2 833 123
				2002		
DGF	Excédent ou déficit n-2	DGF crédits reconductibles	DGF mesures nouvelles	DGF mesures nouvelles ''opération Cénoman''	Crédits non reconductibles	Total
Horizon	-19 740	1 446 701	27 458	69 059	59 100	1 602 318

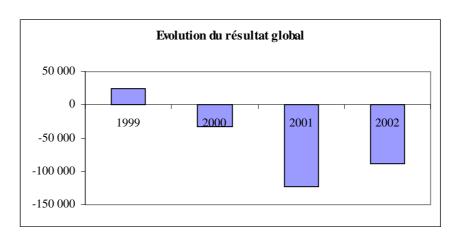
- Annexe XII- DDASS 72 - Page 6 -

CEFR	-40 855	837 263				837 263
Accueil Cénoman	24 078	306 611	2 605			309 216
St Victeur	2 416	139 233				139 233
Halte Mancelle	1 356	131 647	11 101			142 748
Total	-32 744	2 861 454	41 164	69 059	59 100	3 030 778

		2003					
DGF	Excédent ou déficit n-2	DGF crédits reconductibles	DGF mesures nouvelles	DGF mesures nouvelles "opérations Cénoman"	Crédits non reconductibles	Total	
Horizon	-92 805	1 483 078	20 000	70 000	281 815	1 854 893	
CEFR	-30 799	842 328				842 328	
Accueil Cénoman	-2 194	311 087	9 307	45 477		365 871	
St Victeur	4 271	140 075				140 075	
Halte Mancelle	-925	143 612	9 000			152 612	
Total	-122 452	2 920 180	38 307	115 477	281 815	3 355 779	

		2004					
DGF	Excédent ou déficit n-2	DGF crédits reconductibles	DGF mesures nouvelles	DGF mesures nouvelles ''opération Athanor''	Crédits non reconductibles	Total	
Horizon	-65 860	1 516 701		75 063	101 761	1 693 525	
CEFR	17 302	851 056				851 056	
Accueil Cénoman	-10 911	340 663	101 402			428 358	
St Victeur	-6 702	143 781		45 186		188 967	
Halte Mancelle	-21 610	154 060	20 028			174 089	
Total	-87 781	3 006 261	121 430	120 248	101 761	3 335 995	

Évolution du déficit des établissements



Le résultat de l'ensemble des établissements s'est dégradé depuis 1999 pour atteindre - 87 000 €en 2002. Les résultats de l'établissement ne sont pas systématiquement repris dans le budget prévisionnel de l'année n+2.

Différents cas de figure doivent être distingués :

- Annexe XII- DDASS 72 - Page 7 -

- chaque année, un ou deux établissements ont vu leur déficit ou leur excédent n-2 repris ; il s'agit essentiellement du CEFR ;
- dans le cas du CHRS L'Horizon, comme des contentieux avaient été introduits pour les DGF des années 2003 et 2004, les déficits 2001 et 2002 de l'Horizon n'ont pas été repris en 2003 et 2004 mais financés par les crédits non reconductibles obtenus (cf. *infra*).
- dans les autres cas, l'excédent a été laissé à l'établissement pour le financement d'opérations particulières (investissement) ou le déficit a été pris en charge par l'établissement (par une diminution de ces réserves).

CHRS	Année	Résultat	Affectation
	1999	excédent 59	affecté à l'investissement
Accueil	2000	excédent 24 077	affecté au compte 111, ce résultat comprend des subventions LCE versées en 2000 pour 2001
Cénoman	2001	déficit 2 194	pris sur compte 111
	2002		pris en 2004 sur une provision constituée en 2003
	2003	excédent 1 070	

	1999	excédent 7 130	affecté sur compte 111
	2000	excédent 2 416	
Saint Victeur	2001	excédent 4 271	cet excédent devrait être majoré d'une reprise sur le compte 111 du montant de l'excédent 99 (7 130) qui était affecté au financement partiel du poste de veilleur de nuit au titre de 2001
	2002	déficit 6 702	à revoir avec incidence RTT
	2003	déficit 10 154	

	1999	excédent 1 839	affecté à l'investissement
	2000	excedent 7 UXX	731 affecté sur compte 111 et 1 356 repris au BP 2002
Halte Mancelle	2001	nencu 975	731 repris sur compte 111 et 194 repris au BP 2003
	2002	déficit 21 610	repris sur réserves
	2003	déficit 27 082	25 000 pris sur crédits LCE 2003

S'il est possible d'affecter le résultat de l'établissement aux réserves de l'établissement, il convient de **suivre avec attention cette pratique** et de sortir des réserves les sommes qui y avaient été affectées en cas de déficit.

Le résultat ne saurait en aucun cas être affecté à des dépenses pérennes (financement de dépenses de personnel, notamment au CHRS ST Victeur en 2001).

Les mesures nouvelles :

Les mesures autres que l'opération du CHRS « Cénoman » ont été affectées à différents postes de dépenses :

- Annexe XII- DDASS 72 - Page 8 -

- prise en compte du GVT ou de l'incidence des conventions collectives ;
- intégration des dépenses prises en charge sur les crédits de lutte contre les exclusions (LCE). En effet, la plupart des CHRS de la Sarthe bénéficient de crédits complémentaires sur le chapitre 46-81-20 (lutte contre les exclusions) ou sur le chapitre 47-11-20 (programmes prioritaires de santé PPS) ou sur le FONJEP pour faire face à l'insuffisance de l'enveloppe CHRS (cf. *infra*, recettes des CHRS).

Tableau n°6: Évolution des mesures nouvelles par CHRS du département

	2002			2003			2004		
DGF – mesures nouvelles au titre	d'une augment ation de capacité	du renforce ment de l'encadr ement	du rebasage (*)	d'une augmen tation de capacit é	du renf orce ment de l'enc adre ment	du rebasage (*)	d'un e aug ment ation de capa cité	du renforce ment de l'encadre ment	du rebasage (*)
Horizon			24 631			8 919			13 396
CEFR						5 065			8 656
Accueil Cénoman			5 641			56 655			107 958
St Victeur			1 379			842			48 867
Halte Mancelle			12 404			9 864			21 389
Total			44 054			81 345			200 266

1.4. Les contentieux éventuels

Tableau n°7: Évolution des contentieux

Contentieux	2001	2002	2003	2004
Nb de contentieux	1	1	1	1
introduits				
Nb de contentieux jugés		1	1	
Coût des contentieux			281 795	
payés au cours de l'année				
en €				
Coût des contentieux				
jugés restant à payer en €				
Coût des contentieux en				328 340
instance (estimation en €)				

L'établissement « L'Horizon » introduit des contentieux chaque année depuis 2001. Les contentieux relatifs aux exercices 2001 et 2002 ont été jugés en 2002 et 2003 respectivement et ont été payés à l'association en 2003.

Les contentieux relatifs aux exercices 2003 et 2004 sont encore en instance et sont susceptibles de coûter 328 340 \in

Sur les contentieux des années 2001 et 2002 :

En 2001, le juge a annulé l'arrêté préfectoral car la seule justification apportée aux abattements opérés par la DDASS était « le montant de l'enveloppe départementale ». Le juge a donc accepté l'ensemble des demandes de l'établissements, à savoir 1 618 834 €

- Annexe XII- DDASS 72 - Page 9 -

En 2002, le CHRS n'a pas respecté la procédure contradictoire, le juge n'a donc pas accepté les demandes de l'établissement, mais a reconduit la DGF qu'il avait arrêté en 2001 qu'il a majoré du déficit 2000, à savoir 1 638 574,71 €

euros	2001	2002
Budget arrêté par la DDASS	1 432 377,27	1 533 082,00
Demandée par l'association	1 642 189,35	1 711 447,75
Arrêté par le juge	1 618 865,40	1 638 574,00
Différence BP/jugement	186 488,13	105 492,00
Déficit de l'année	92 652,00	65 496,97
Différence crédits complémentaires/déficit	93 836,13	39 995,03
Affectation de la différence	Investissement (43 900 €) Provision pour départ en retraite (49 752,57 €).	Provision pour intervention d'un cabinet pour aide au

Il convient de souligner que les crédits accordés par le juge ont été, in fine, supérieur au déficit de l'année de l'établissement. Autrement dit, le juge a accordé à l'établissement la DGF qu'il a demandée puisque les abattements auxquels la DDASS avait procédé n'apparaissaient pas justifiés. Mais la DGF ainsi accordée est supérieure aux besoins de l'établissement. Ce dernier a donc pu procéder à des dépenses d'investissement et des provisions qui ne figuraient pas en budget prévisionnel.

Au total, la situation financière de cet établissement n'est pas claire :

- les déficits répétés proviennent de **l'ouverture d'ateliers en 1997** dont le budget n'a pas été bien estimé. D'une part, le budget à l'ouverture comportait des crédits SIF (79 730,84 €) qui ont par la suite disparu et qui n'ont pas été compensés par la DDASS. D'autre part, l'ouverture des ateliers a eu lieu sur 3 mois alors que la DGF a été allouée sur 6 mois ; l'excédent réalisé (100 000 € environ) a été pris en compte en 1998 et a minoré d'autant les crédits versés à l'établissement, ce qui est normal. Cependant, la DDASS a apparemment mal calculé les crédits reconductibles en 1999 qui ont été minorés de l'excédent versé en 98 et ont introduit durablement un déficit pour cet établissement.
- l'établissement bénéficie de crédits ponctuels chaque année alors même que la DGF reconductible n'est pas rebasée, ce qui induit une situation opaque.

2. ANALYSE BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE DES CHRS

2.1. Situation financière générale

<u>Tableau n°8 : Situation financière par CHRS</u>

CHRS		2001	2002	2003	2004	2001/2003
	Total des ressources (Cl 7)	1 563 386	1 660 346	1 769 770	1 787 564	13%
	dont	1 303 360	1 000 340	1 709 770	1 787 304	13%
Horizon	- DGF totale (*)	1 432 377	1 523 478	1 573 078	1 693 525	10%
	- participation des usagers	25 159	25 638	18 518	26 500	-26%
	- autres financements	105 850	111 230	178 175	67 539	68%
	Total des charges (Cl 6)	1 656 192	1 726 306	1 895 875	1 787 564	14%
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	-92 806	-65 960	-126 105	-155 113	36%
	Total des ressources (Cl 7) dont	1 072 069	1 074 779	962 437	903 947	-10%
	- DGF totale (*)	828 973	837 263	842 328	851 056	2%
CEFR	- participation des usagers	71 976	87 474	35 000	27 000	-51%
	- autres financements	171 121	150 042	85 109	25 891	-50%
	Total des charges (Cl 6)	1 102 867	1 057 477	948 571	903 947	-14%
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	-30 798	17 301	13 866	0	-145%
	Total des ressources (Cl 7) dont	348 448	375 412	452 162	463 992	30%
	- DGF totale (*)	303 575	309 216	365 871	428 358	21%
Accueil	- participation des usagers	6 780	6 115	6 980	5 000	3%
Cénoman	- autres financements	38 093	60 081	79 311	30 634	108%
	Total des charges (Cl 6)	372 648	386 323	451 092	463 992	21%
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	-24 199	-10 911	1 070	0	-104%
	Total des ressources (Cl 7) dont	178 573	178 300	190 985	204 460	7%
	- DGF totale (*)	137 854	139 233	140 075	188 967	2%
Saint-Victeur	- participation des usagers	2 079	1 308	1 662	2 100	-20%
	- autres financements	38 641	37 759	49 248	13 393	27%
	Total des charges (Cl 6)	174 303	185 002	202 737	204 460	16%
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	4 271	-6 702	-11 753	0	-375%
	Total des ressources (Cl 7) dont	282 542	284 195	342 597	331 634	21%
Halte Mancelle	- DGF totale (*)	130 344	142 748	152 612	174 089	17%
	- participation des usagers	5 145	6 443	8 296	6 000	61%
	- autres financements	147 053	135 004	181 689	151 545	24%
	Total des charges (Cl 6)	271 383	305 805	344 678	331 634	27%
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	11 159	-21 610	-2 082	0	-119%

- Annexe XII- DDASS 72 - Page 11 -

2.1.1. Analyse des recettes

Les recettes totales des CHRS ont progressé de 8% entre 2001 et 2003 ; mais cette progression connaît de fortes variations entre les établissements : le CEFR a en effet vu ces recettes diminuer alors que tous les autres CHRS ont connu des variations entre 7% et 30%. Hors CEFR, les recettes des établissements ont donc progressé de 16%. Ces fortes augmentations sont essentiellement dues aux crédits non reconductibles accordés ponctuellement (cf. *supra*). La DDASS essaie, en effet, d'affecter ces crédits aux établissements les plus en difficulté, ce qui explique les variations d'évolution.

La répartition des recettes est la suivante, sur les trois dernières années : la DGF représente environ 82%, la participation des usagers 3% et les autres financements 15%.

Cependant, **la part des autres financements est variable** entre les établissements : les CHRS CEFR et Accueil Cénoman se situent dans la moyenne autour de 15% ; dans le cas du CHRS l'Horizon, la part des autres financements représente moins de 7%, alors que dans les deux derniers CHRS, St Victeur et Halte Mancelle, les autres financements représentent respectivement, 20% et 50%. Deux explications peuvent être apportées à ces différences : d'une part, ces deux CHRS **disposent de crédits sur d'autres chapitres budgétaires** ; d'autre part, certains CHRS accueillent des demandeurs d'asile sans ressources qui ne participent donc pas financièrement à leur hébergement.

		20	2002					
Crédits complémentaires	LCE	PRAPS	FONJEP	Total	LCE	PRAPS	FONJEP	Total
Accueil Cénoman	7 013			7 013	23 477			23 477
St Victeur	24 666	19 818		44 485	23 263	48 173		71 436
Halte Mancelle	50 385	11 586	6 959	68 930	45 736	5 716	7 184	58 636
Total	82 064	31 404	6 959	120 427	92 476	53 889	7 184	153 549

Tableau n°9: Autres crédits

		20	03		2004				
Crédits complémentaires	LCE	PRAPS	FONJEP	Total	LCE	PRAPS	FONJEP	DPM demandeurs d'asile	Total
Accueil Cénoman	33 477			33 477					0
St Victeur	43 921	48 800		92 721	55 130	40 000		5 000	100 130
Halte Mancelle	70 736	3 450	7 261	81 447	40 550		7 261		47 811
Total	148 134	52 250	7 261	207 645	95 680	40 000	7 261	5 000	147 941

Compte-tenu de l'insuffisance de l'enveloppe, la DDASS utilise d'autres crédits budgétaires pour financer les CHRS. Ces crédits, repris en compte administratif, sont notamment affectés à des dépenses pérennes : financement de dépenses de personnel notamment.

2.1.2. Analyse de l'évolution globale des dépenses

Tableau n°10 : Évolution des dépenses

Total des charges (Classe 6)	2001	2002	2003	Évolution 2003/2001
Horizon	1 656 192	1 726 306	1 895 875	14%
CEFR	1 102 867	1 057 477	948 571	-14%
Accueil Cénoman	372 648	386 323	451 092	21%
St Victeur	174 303	185 002	202 737	16%
Halte Mancelle	271 383	305 805	344 678	27%
Total	3 577 393	3 660 913	3 842 954	7%

Les charges totales des établissements ont augmenté de 7%, elles ont donc connu la même évolution que les recettes qui ont augmenté au total de 8% sur la période 2001-2003. En réalité, dans 4 établissements sur 5, les charges ont fortement augmenté alors qu'au CEFR ces dernières ont bien diminué. Si l'on excepte le CEFR, les charges ont progressé de 17% ce qui correspond également à l'augmentation des recettes de ces établissements (16%).

Tableau n°11 : Coût/place

Coût/ place	2001	2002	Évolution 2001/2002	2003	Évolution 2002/2003
Horizon	14 402	15 011	4%	16 486	10%
CEFR	12 254	11 750	-4%	10 540	-10%
Accueil Cénoman	10 351	10 731	4%	12 530	17%
St Victeur	14 525	15 417	6%	16 895	10%
Halte Mancelle	5 428	6 116	13%	6 894	13%
Moyenne hors AJ	12 883	13 227	3%	14 113	7%

En 2003, les coûts à la place varient entre 16 486 €et 12 530 €pour une moyenne de 14 113 €sur les 4 CHRS « classiques » (hors le CHRS « Halte Mancelle » qui effectue de l'accueil de jour).

Les coûts à la place ont fortement progressé sur les trois dernières années puisqu'il est passé de 12 883 €en 2001 à 14 113 €en 2003, soit une augmentation de 10%. Cependant les établissements ont connu des évolutions contrastées : le CEFR a vu son coût à la place fortement diminuer alors que dans le cas des trois autres, le coût à la place a fortement progressé.

2.1.3. Analyse des résultats comptables

Tableau n°12: Résultats comptables

Résultat de l'année	2001	2002	2003	
Horizon	-92 806	-65 960	-126 105	
CEFR	-30 798	17 301	13 866	
Accueil Cénoman	-24 199	-10 911	1 070	
Saint-Victeur	4 271	-6 702	-11 753	
Halte Mancelle	11 159	-21 610	-2 082	
Total	-132 374	-87 881	-125 004	
Total hors AJ	-143 533	-66 272	-122 922	

La situation comptable des établissements est particulièrement difficile puisque les le département connaît un déficit depuis 2001. Ce déficit qui atteint 122 922 € en 2003 est cependant du exclusivement au CHRS l'Horizon qui connaît une situation très difficile (cf. supra, les contentieux).

- Annexe XII- DDASS 72 - Page 13 -

En réalité, les difficultés financières du département sont dues essentiellement à un seul établissement, le CHRS l'Horizon; la situation de certains CHRS (St Victeur et Halte Mancelle) est toutefois en train de se dégrader malgré les efforts de la DDASS pour distribuer de façon pérennes les crédits complémentaires à ces établissements (cf. *supra*).

2.2. L'analyse des dépenses de personnel

2.2.1. Évolution des dépenses de personnel

- <u>Tableau n°13 : Évolution des dépenses de personnel au budget prévisionnel</u>

		2001		2002		2	2003		20	04	
	ЕТР	dépenses arrêtées dans le BP	ЕТР	dépenses arrêtées dans le BP	% 2001/2002	ЕТР	dépenses arrêtées dans le BP	% 2002/2003	ЕТР	dépenses arrêtées dans le BP	% 2003/2004
Horizon	30,21	1 174 274	30,42	1 130 682	-4%	30,42	1 159 622	3%	31,14	1 258 645	9%
CEFR	8,889	386 927	8,889	336 392	-13%	9,89	398 935	19%	9,89	481 362	21%
Accueil Cénoman	7,83	265 440	8,39	265 458	0%	8,39	297 322	12%	11,04	344 081	16%
St Victeur	4,63	160 438	4,63	141 193	-12%	4,63	157 979	12%	4,63	181 712	15%
Halte Mancelle	6,5	214 595	6,5	240 439	12%	6,5	246 043	2%	6,5	225 692	-8%
TOTAL	58	2 201 673	59	2 114 163	-4%	60	2 259 901	7%	63	2 491 492	10%

Entre 2002 et 2003 ainsi qu'entre 2003 et 2004, les dépenses de personnel arrêtées en budget prévisionnel ont fortement augmenté dans trois établissement compte tenu de la rénovation de la convention collective de 1951 appliquée au CEFR, à l'Accueil Cénoman et à St Victeur.

- Tableau n°14 : Évolution des dépenses de personnel au compte administratif

	2	2001		2002			2003	
	ЕТР	dépenses réalisées (CA)	ЕТР	dépenses réalisées (CA)	%2001/2002	ЕТР	dépenses réalisées (CA)	% 2002/2003
Horizon	30,21	1 205 915	30,42	1 271 326	5%	30,42	1 334 672	5%
CEFR	8,889	425 498	8,889	419 026	-2%	9,89	461 328	10%
Accueil Cénoman	7,83	271 545	8,39	277 725	2%	8,39	312 031	12%
St Victeur	4,63	143 170	4,63	144 809	1%	4,63	165 552	14%
Halte Mancelle	6,5	206 244	6,5	240 127	16%	6,5	261 762	9%
TOTAL	58	2 252 371	59	2 353 013	4%	60	2 535 346	8%

Dans les faits, les dépenses de personnel ont augmenté dans la plupart des établissements entre 2002 et 2001. Dans le cas de la Halte Mancelle, il s'agit de la réintégration d'effectifs auparavant financé sur d'autres crédits budgétaires dans la DGF.

L'augmentation des dépenses réelles de personnels dans les trois établissements concernés par la rénovation de la convention collective de 1951 atteint 10 à 14% entre 2002 et 2003.

- Annexe XII- DDASS 72 - Page 14 -

2.2.2. Analyse de la politique de la DDASS

Tableau n°15 : Écart des dépenses de personnels demande/BP/CA

			2001		
	dépenses estimées par le CHRS	dépenses arrêtées dans le BP	Écart demande/CA	dépenses réalisées (CA)	Écart BP/CA
Horizon	1 260 674	1 174 274	-7%	1 205 915	3%
CEFR	438 337	386 927	-13%	425 498	10%
Accueil Cénoman	273 067	265 440	-3%	271 545	2%
St Victeur	216 363	160 438	-35%	143 170	-11%
Halte Mancelle	267 107	214 595	-24%	206 244	-4%
TOTAL	2 455 548	2 201 673	-12%	2 252 371	2%

		2002									
	dépenses estimées par le CHRS	dépenses arrêtées dans le BP	Écart demande/CA	dépenses réalisées (CA)	Écart BP/CA						
Horizon	1 304 402	1 130 682	-15%	1 271 326	12%						
CEFR	396 919	336 392	-18%	419 026	25%						
Accueil Cénoman	290 353	265 458	-9%	277 725	5%						
St Victeur	147 300	141 193	-4%	144 809	3%						
Halte Mancelle		240 439	ns	240 127	0%						
TOTAL	2 138 974	2 114 163	-1%	2 353 013	11%						

		2003									
	dépenses estimées par le CHRS	dépenses arrêtées dans le BP	Écart demande/CA	dépenses réalisées (CA)	Écart BP/CA						
Horizon	1 361 730	1 159 622	-17%	1 334 672	15%						
CEFR	425 054	398 935	-7%	461 328	16%						
Accueil Cénoman	317 180	297 322	-7%	312 031	5%						
St Victeur	181 218	157 979	-15%	165 552	5%						
Halte Mancelle	256 398	246 043	-4%	261 762	6%						
TOTAL	2 541 580	2 259 901	-12%	2 535 346	12%						

Globalement les dépenses arrêtées par la DDASS dans le budget prévisionnel sont toujours inférieures aux demandes des établissements entre 5 et 20% environ ; alors que les dépenses réalisées sont systématiquement supérieures aux dépenses budgétées de l'ordre de 5% à 15% environ.

Toutefois, dans le cas du CEFR, les dépenses arrêtées en compte administratif sont toujours supérieures aux dépenses arrêtés au budget car les dépenses relatives à 4 CEC apparaissent au CA et non au BP.

2.2.3. Taux d'encadrement

Tableau n°16: Taux d'encadrement

		BP 2004								
	Effectifs (ETP) (1)	dont personnel socio- éducatif (ETP)	Nb de places (2)	Taux d'enca- drement (1/2)	Taux d'encadrement socio-éducatif					
Horizon	31,14	19,16	115	0,27	0,17					
CEFR	9,89	6	90	0,11	0,07					
Accueil Cénoman	11,04	2,5	36	0,31	0,07					
St Victeur	4,63	1	12	0,39	0,08					
Halte Mancelle	6,5	2	50	0,13	0,04					
Total	63,2	30,66	303	0,21	0,10					
Total hors AJ et CEFR	46,81	22,66	163	0,29	0,14					

Les taux d'encadrement sont relativement stables sur les 4 dernières années dans la plupart des structures. Au total sur le département, le taux d'encadrement atteint 0,21 en 2004; si l'on excepte les CHRS particuliers que sont le CEFR et l'accueil de jour, le taux d'encadrement atteint 0,29ETP et les variations sont faibles entre les établissements. Seuls le CHRS St Victeur qui accueille des femmes a un taux d'encadrement de 0,29ETP.

Cependant les CHRS disposent d'autres personnels :

- 36 bénévoles apportent leur concours à l'activité de La Halte Mancelle ;
- le CEFR dispose de 4 CEC financés en grande partie par le CNASEA. Les charges et produits correspondants ne sont pris en compte qu'au CA;
- l'accueil Cénoman, le Saint-Victeur et la Halte Mancelle bénéficient ou ont bénéficié de crédits LCE, PPS, FONJEP qui permettent de financer des dépenses de personnel essentiellement.

2.2.4. L'ARTT

Les CHRS auraient dû constituer des provisions dans le cadre de la mise en place de l'ARTT au budget prévisionnel et au compte administratif en fonction du coût des embauches et du montant des aides.

Dans les cas des CHRS La halte Mancelle et St Victeur, les accords ARTT ont été agrées mais les plans de financement associés ne permettaient pas véritablement de financer le dispositif sur le long terme.

- Annexe XII- DDASS 72 - Page 16 -

Étude de l'accord ARTT du CHRS l'Horizon

Le CHRS « L'Horizon » a signé un accord en juin 1999 qui a été agréé en février 2000. Cet accord s'applique à l'ensemble de l'association qui bénéficie à la fois du financement de l'État, mais également de financements du Conseil général.

En euros	2000	2001	2002	2003	2004
Aides de l'Etat (unitaires)	1 372	1 219	1 067	915	762
Aides de l'Etat	53 582	47 628	41 675	35721	29 767
Créations d'emplois	2 561	2 276	1 991	1707	1 422
Valeur du point	20 335	20 334			
Majoration familiale	1 478	1 478			
AGEFIPH	1 524	1 524	1 524	1524	1 524
Emploi-jeune	7 205	7 205	7 205	7205	7 205
Total recettes	86 685	80 447	52 396	46158	39 920
Créations d'emplois					
Postes DDASS	40 016	41 052	41 330	42 755	42 755
Postes hors DDASS	21 622	21 930	22 435	22 842	22 945
Total dépenses	61 637	62 982	63 765	65 597	65 699
Ecarts	25 048	17 465	-11 369	-19 439	-25 779
Cumuls	25 048	42 512	31 143	11 704	-14 076

L'accord ARTT a donc été financé par :

- les aides de l'État ;
- le blocage de la valeur du point et de la majoration familial ;
- d'autres aides dont a bénéficié l'association (AGEFIPH, Emploi-jeunes)
- la transformation d'un poste de chef de service en un poste de travailleur social. En effet, le plan de financement ci-dessus a un coût de 14 076 €, ce coût est ramené à 2 500 €sur la période.

Pour autant, les surplus dégagés par ce plan de financement en 2000 et 2001 n'ont pas fait l'objet de dotations aux provisions (cf. *infra*) comme cela était initialement prévu, faute de crédits suffisants. Dès lors, le plan de financement n'a pas été respecté et le coût de l'ARTT n'a pas été lissé sur la période.

- Annexe XII- DDASS 72 - Page 17 -

2.3. Analyse des provisions

<u>Tableau n°17 : Analyse de l'évolution des provisions</u>

	Commto (915	2001		2002		2003		
CHRS	Compte 6815 et 687	Libellé/objet	montant	Libellé/objet	montan t	Libellé/obje t	montan t	
Horizon	Dotation aux provisions pour risque et charge	Assurance et congés payés	15 254	Assurance et congés payés	28 610	Assurance, congés payés, maintenance , IFC	14 179	
	Reprise sur provision	Assurance, congés payés, impôt foncier, travaux	15 134	Assurance et congés payés	15 254	Assurance, congés payés, travaux	18 780	
CEFR	Dotation aux provisions pour risque et charge		0		0	Indemnité de licenciement	14 000	
	Reprise sur provision	Travaux, actif cédé	9 653	travaux	3 710	Contrat CEC	4 57	
Accueil Cénoma	Dotation aux provisions pour risque et charge	Engagements sur fonds RTT	1 107	Engagements sur fonds RTT	1 107	Engagement s sur fonds RTT	1 107	
n	Reprise sur provision		0		0		0	
Saint- Victeur	Dotation aux provisions pour risque et charge		0		0		0	
Victeur	Reprise sur provision		0		0	Charges exceptionnel les	532	
Halte Mancell	Dotation aux provisions pour risque et charge		0	Dot. Amts. Immo. corporelles	7 284	Dot. Amts. Immo. corporelles	8 633	
e	Reprise sur provision		0		0	Charges exceptionnel les	2 871	

Trois établissements ont constitué des provisions dans le cadre de l'ARTT : Cénoman, CEFR et l'Horizon. Dans les deux derniers cas, les provisions ont été passées au compte 688.

Les autres provisions apparaissent justifiées.

ANNEXE XIII

LE SUIVI DES CHRS PAR LA DDASS DES HAUTS-DE-SEINE

SOMMAIRE

1. PILO	TAGE DES CHRS PAR LA DDASS	1
1.1. L	ES ÉLÉMENTS DE CONTEXTE	1
1.1.1.		
1.1.2.	Analyse de l'organisation de la DDASS	
1.2. L	A STRATÉGIE DE RÉPONSE AUX BESOINS	
1.2.1.	La stratégie en matière de CHRS	
1.2.2.	9	
1.2.3.	g	
1.2.4.	<u> </u>	
1.3. A	NALYSE GÉNÉRALE DES CHRS DU DÉPARTEMENT	
1.3.1.	Caractéristiques des CHRS du département	3
1.3.2.	Activité des CHRS sur les trois dernières années	
1.3.3.	Caractéristiques financières	6
1.4. L	ES CONTENTIEUX ÉVENTUELS	
2. ANAI	YSE BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE DES CHRS	12
2.1. S	ITUATION FINANCIÈRE GÉNÉRALE	12
2.1.1.		
2.1.2.	•	
2.2. L	'ANALYSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL	
2.2.1.	Évolution des dépenses de personnel	
2.2.2.	Analyse de la politique de la DDASS	
2.2.3.		
2.2.4.	Estimation du GVT	
2.3. A	NALYSE DES PROVISIONS	18

ANNEXE XIII

LE SUIVI DES CHRS PAR LA DDASS DES HAUTS-

DE-SEINE

L'annexe ci-jointe a été réalisée suite au renseignement du questionnaire établi par la mission par la DDASS des Hauts de Seine et à un déplacement sur place de quatre membres de la mission les 5, 6 et 8 octobre 2004 à Nanterre ainsi que dans deux CHRS du département (le CASH de Nanterre et la CHRS Flora Tristan).

1. PILOTAGE DES CHRS PAR LA DDASS

1.1. Les éléments de contexte

1.1.1. Analyse rapide du contexte du département

- La population des Hauts de Seine compte environ 1 428 000 habitants.
- Le taux de chômage se situe en 2003 autour de 9,5% et le département compte 25 590 allocataires du RMI.
- A l'instar des autres départements de la région parisienne, le département se caractérise par une forte précarité sociale dans certains secteurs ; le département connaît également un fort **déficit de logements sociaux** : selon la DDASS, entre 30 et 50% du public hébergé pourrait sortir des CHRS si tant est que les personnes trouvaient un logement.
- Concernant les CHRS, le département dispose de 1031 places (dont 24 places dans un atelier) réparties dans 15 CHRS, soit 3,4% de l'équipement national. Pour financer ces CHRS, la DGF atteignait près de 17 M€ en 2004, soit 3,9% de la dotation nationale. La situation financière des établissements n'est pas dégradée et le département n'affichait pas de déficit jusqu'en 2004.
- Parmi les CHRS des Hauts de Seine, figure le CASH de Nanterre qui est une structure particulière de 748 places présentée *infra*.

1.1.2. Analyse de l'organisation de la DDASS

<u>Tableau n°1 : Effectifs de la DDASS</u>

Temps consacré au suivi des CHRS (ETP)	2001	2002	2003	2004
Effectifs de la DDASS (*)	186	174	179	185
Effectifs affectés au suivi des CHRS (**) dont	1,7	1,7	1,5	1,6
Cat A – Inspecteur	0,5	0,5	0,5	0,8
Cat A - Conseillère technique	0,2	0,2	0,2	0 (*)
Cat B	0,8	0,8	0,8	0,8
Cat C	0,2	0,2	0	0

^(*) les deux postes autorisés à l'effectif budgétaire sont vacants en 2004.

- Annexe XIII- DDASS 92- Page 2 -

Trois personnes sont en charge du suivi des CHRS pour un total d'1,6 un équivalent-temps plein en 2004. La DDASS comprend 15 CHRS¹, le ratio CHRS/ETP atteint 9,3.

1.2. La stratégie de réponse aux besoins

1.2.1. La stratégie en matière de CHRS

Un schéma départemental de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion a été établi en 2000 pour la période 2002-2004.

La **DDASS** a établi des priorités en matière d'action sociale, conformément à l'article 8 du décret du 22 octobre 2003 qui prévoit que l'autorité de tarification peut justifier les propositions de modifications budgétaires au regard des priorités qu'elle se fixe en matière d'action sociale.

Ces priorités sont :

- la fixation d'un taux d'évolution des budgets qui, tout en étant compatible avec les possibilités financières de l'enveloppe, permette aux CHRS de poursuivre leur mission d'hébergement et de réinsertion ;
- la poursuite de l'application du schéma départemental d'accueil, de l'hébergement et de l'insertion, à savoir améliorer l'accueil et la qualité de l'hébergement ainsi que diversifier l'offre d'hébergement.

1.2.2. Les relations avec le Conseil général

Les relations avec le Conseil Général sont peu fréquentes et il n'existe pas, à proprement parler, de co-financements de certaines structures.

Le Conseil général dispose de ses propres structures qu'il finance et qu'il suit. Ainsi, des structures créées par ce dernier peuvent accueillir des populations qui sont, en principe, de la compétence État.

Parfois, la même association gère une structure Etat (CHRS) et une structure financée par le département (par exemple, les CHRS l'Escale et Flora Tristan).

1.2.3. Les relations avec les associations gestionnaires

Il n'existe pas de conventions d'objectifs et de moyens avec les associations gestionnaires.

Jusqu'à présent, la DDASS n'a pas procédé à des re-déploiements entre établissement ; les dépenses de chaque CHRS sont reconduites d'année en année selon un taux d'évolution appliquée de manière identique. Une légère modulation a cependant pu être appliquée, dans un second temps, grâce aux marges de manœuvre dégagées après la reprise des résultats.

¹ Le CASH de Nanterre compte trois CHRS : le CHAPSA, le CHRS longue durée et le CHRS « classique ».

- Annexe XIII- DDASS 92- Page 3 -

1.2.4. Les outils de pilotage

La DDASS **n'a pas renseigné les tableaux de bord** faute de temps et de retour rapide de l'administration centrale.

La DDASS utilise en revanche, depuis quelques années, **différents ratios pour suivre les CHRS**: la DGF/place; le taux de la masse salariale dans la DGF; les recettes atténuatives; l'évolution des dépenses de personnel et les taux d'encadrement. L'analyse de ces différents ratios n'a cependant pas conduit à entamer une convergence tarifaire entre les établissements sur la base de critères objectifs. La DDASS essaie cependant d'allouer les besoins au plus proche des besoins des établissements (cf. *infra*). La DDASS est en train de mettre en place la 1^{ère} phase des indicateurs élaborés par la DGAS. Elle estime que ces outils lui permettront à l'avenir d'affiner la répartition de la DGF entre les CHRS.

1.3. Analyse générale des CHRS du département

1.3.1. Caractéristiques des CHRS du département

<u>Tableau n°2 : Caractéristiques des CHRS du département au 01/01/04 :</u>

			Nombro do		Activités f	inancées par	r la DGF		s financé res crédi	-	L'assoc gère-t-
Nom du CHRS	Nom de l'association gestionnaire	Date d'autori- sation	Nombre de places installées au 01/01/04	Convention collective appliquée	Type de	Activité d'insertion spécifique (AVA)	Autres	Héberge- ment	Autres	Type de finance -ment	elle d'autre s CHRS ?
ALTAIR	ALTAIR	01/10/84	10	15/03/66	HRS		Reloge- ment Accueil de jour	OUI		ALT	NON
ANEF	ANEF	27/07/87	25	15/03/66	HRS		SAO	OUI	SAO	ALTet 46- 81/20	OUI
ARAPEJ	ARAPEJ	16/01/78	24	31/10/51	HRS			OUI		ALT	OUI
ATELIER DAGOBERT	AMICALE DU NID	18/08/77	24	15/03/66		AVA					OUI
AUXILIA	AUXILIA	27/01/62	25	31/10/51	HRS						NON
CATEH	LA CATEH	23/05/83	24	SOP	HRS			OUI		ALT	NON
FLORA TRISTAN	SOS FEMMES ALTERNATIVE	17/03/78	45	15/03/66	HRS		Urgence	OUI		ALT	OUI
L'ESCALE	L'ESCALE	23/10/97	15	15/03/66	HRS			OUI		46- 81/20	NON
MARJA	MARJA	24/02/167 6	28	SOP	HRS						NON
PERSPECTIVE	PERSPECTIVE	12/01/78	30	15/03/66	HRS						NON
RSA 92	RSA 92	08/11/00	24	15/03/66	URGENC E						NON
SARMO	AMICALE DU NID	01/08/84	8	15/03/66	HRS		Accueil de jour	OUI		ALTet 46- 81/20	OUI
CHRS longue durée	CASH	18/12/03	320	FPH	HRS						OUI
CHAPSA	CASH	28/06/01	300	FPH	URGENC E				115- Accueil de jour SSIAD	46- 81/20 CRAM	OUI
CHRS-SAO	CASH	21/08/81 et 26/05/86	128	FPH	HRS		SAO		Résidenc e sociale		OUI

- Annexe XIII- DDASS 92- Page 4 -

Le département des Hauts-de-Seine rassemble 15 CHRS dont :

- les **trois CHRS du CASH Nanterre**, établissement public à caractère sanitaire et social *sui generis* administré par le préfet de police de Paris ; le volet social comprend 3 structures :
 - le centre d'hébergement et d'accueil pour les personnes sans abris (CHAPSA), agréé par le CROSS en 2001. Il accueille des hommes seuls conduits en général chaque soir par la brigade d'aide aux personnes sans abris (BAPSA) de la préfecture de police de Paris et les bus de la RATP, les personnes accueillies viennent en grande majorité de Paris. Le CHAPSA dispose de 300 places dont 50 lits infirmiers financés par l'assurance maladie. Une partie du personnel relève de la fonction publique hospitalière mais certains agents ont préféré conserver leur statut préfecture de police ;
 - le **CHRS** a été agréé pour 225 places (dont 45 places pour le service d'accueil et d'orientation) ; dans la réalité, il accueille des hommes seuls à hauteur de 120+29 place ; ce CHRS est un CHRS « classique » qui accueille des personnes de Hauts de Seine ;
 - le **CHRS longue durée** (ancien centre d'accueil) est agréé depuis novembre 2003. Il comprend 320 places (dont 75 en lits infirmiers). Ce CHRS est très particulier puisque la durée moyenne de séjour atteint plus de 7 ans, il accueille en effet des publics en très grande difficulté.

Le CASH de Nanterre est une structure tout à fait particulière qui accueille des publics en grande difficulté (CHAPSA et CHRS longue durée) et ne sera pas étudié dans la présente annexe. Les missions de ces trois structures ont été clarifiées et redéfinies sur la période 2001/2004.

- 1 CAVA (Atelier Dagobert);

Les associations gestionnaires sont souvent des **associations qui disposent d'une expérience importante**. L'ancienneté moyenne des établissements atteint en effet plus de 19 ans. Par ailleurs, la plupart des associations gèrent d'autres CHRS: sur les 12 CHRS « classique » (hors CASH), 5 gèrent d'autres CHRS et 7 d'entres d'eux, gèrent d'autres activités que les CHRS (gestion de logement ALT, gestion des crédits 46-81-20 etc.).

La plupart des structures sont **très spécialisées par public**: MARJA, Auxilia, ANEF accueillent des jeunes ; Perspective, CATEH des familles ; L'escale et Flora Tristan des femmes victimes de violence conjugales, Arapej des sortants de prison et Altair et SARMO d'anciennes prostituées.

La DDASS cherche donc à accroître les établissements accueillant des publics généralistes qui se retrouvent paradoxalement moins bien pris en charge. Les établissements sont toutefois très attachés à leur spécialisation et il est encore difficile de les faire évoluer.

Sur les caractéristiques des CHRS, il convient également de souligner que :

- trois établissements proposent des **accueils d'urgence** : le CHAPSA du CASH Nanterre, Flora Tristan pour partie (15 places sur 45), RSA 92 (ce dernier établissement a d'abord été financé sur le chapitre 46-81-20 puis a basculé sur le chapitre 46-81-30 après son agrément) ;
- certains centres (ALTAIR, SARMO) proposent également de l'accueil en milieu ouvert ; cette activité est difficilement prise en compte dans le calcul de la DGF, la

- Annexe XIII- DDASS 92- Page 5 -

DDASS a donc établi le ratio suivant : 3 personnes suivies en milieu ouvert équivalent à une personne hébergée ;

- un seul CHRS (la CATEH) propose des **activités d'insertion par l'économique**. La DDASS doit lancer prochainement une inspection sur cet établissement pour clarifier les missions menées et demander à l'établissement de se mettre en conformité avec les décrets du 3 juillet 2001 et du 22 octobre 2003. Il existe également dans le département un autre CAVA que Dagobert mais il est financé sur le chapitre 46-81-92.

Tableau n°3: DGF/place

DGF	DGF 2001 crédits reconductibles	Places	DGF/place 2001	DGF 2004 crédits reconductibles	Places	DGF/place 2004
ALTAIR	410 483	10	41 048	389 957	10	38 996
ANEF	470 396	25	18 816	465 664	25	18 627
ARAPEJ	595 080	24	24 795	588 423	24	24 518
ATELIER DAGOBERT	406 227	24	16 926	434 588	24	18 108
AUXILIA	518 607	25	20 744	539 018	25	21 561
САТЕН	417 331	24	17 389	508 715	24	21 196
FLORA TRISTAN	728 018	45	16 178	774 909	45	17 220
L'ESCALE	156 902	15	10 460	149 071	15	9 938
MARJA	455 214	28	16 258	514 461	28	18 374
PERSPECTIVE	327 120	30	10 904	336 742	30	11 225
RSA 92	329 633	24	13 735	360 689	24	15 029
SARMO	448 668	8	56 084	510 707	8	63 838
Moyenne hors CASH	5 263 679	282	21 945	5 572 944	282	23 219
CHRS longue durée	3 429 394	320	10 717	5 196 441	320	16 239
CHAPSA	3 440 035	300	11 467	3 914 519	300	13 048
CHRS-SAO	2 174 200	128	16 986	2 222 848	128	17 366
Moyenne CASH	9 043 629	428	13 057	11 333 808	428	15 551

En 2004, la DGF par place des établissements du département, hors CASH, varie entre 9 938€ et 63 838 € pour **une moyenne à 23 219 € pour le département**. Les CHRS ALTAIR et SARMO dispose de places d'accueil de jour qui ne sont actuellement pas comptabilisées, ce qui a pour effet de majorer le ratio de DGF par place. Si l'on excepte ces deux CHRS ainsi que l'atelier Dagobert qui est un AVA, **le ratio DGF/place atteint 17 657 € sur les 9 établissements restants**.

Entre 2001 et 2004, les ratio DGF/place ont augmenté de 5,8%.

- Annexe XIII- DDASS 92- Page 6 -

1.3.2. Activité des CHRS sur les trois dernières années

Tableau n°4 : Activité

		2001			2002			2003	
Nom du CHRS	Nombre de places installées	Nombre de journées réalisées	taux d'occupation	Nombre de places installées	do tomméos	faux	Nombre de places installées	Nombre de journées réalisées	taux d'occupation
ALTAIR*	10	2 213,00	61%	10	3 713,00	102%	10	4 174,00	114%
ANEF	25	9 715,00	106%	25	8 704,00	95%	25	10 475,00	115%
ARAPEJ	24	6 286,00	72%	24	7 012,00	80%	24	7 661,00	87%
ATELIER DAGOBERT	24	4 318,00	49%	24	3 844,00	44%	24	4 396,00	50%
AUXILIA	25	8 350,00	92%	25	8 483,00	93%	25	7 982,00	87%
CATEH	24	9 408,00	107%	24	9 356,00	107%	24	10 088,00	115%
FLORA TRISTAN	45	13 788,00	84%	45	14 380,00	88%	45	15 543,00	95%
L'ESCALE	12	4 120,00	94%	12	4 155,00	95%	12	4 734,00	108%
MARJA	28	6 540,00	64%	28	5 530,00	54%	28	7 816,00	76%
PERSPECTIVE	30	10 490,00	96%	30	10 616,00	97%	30	12 024,00	110%
RSA 92	24	7 972,00	91%	24	8 001,00	91%	24	8 260,00	94%
SARMO *	8	6 478,00	222%	8	5 972,00	205%	8	7 951,00	272%
Total	279	89 678,00	88%	279	89 766,00	88%	279	101 104,00	99%

(*) CHRS effectuant des accueils de jour

- L'ensemble des CHRS du département a un taux d'occupation supérieur à 88% sur les trois dernières années.
- Les taux d'occupation des deux CHRS proposant des accueils de jour (Altair et SARMO) ne sont pas significatifs.
- Le seul CAVA du département, l'atelier DAGOBERT, a un taux d'occupation particulièrement faible (moins de 50%).

1.3.3. Caractéristiques financières

1.3.3.1. DGF notifiée par la DRASS au département sur les 4 dernières années

Tableau n°5 : DGF du département

DGF	2001	2002	évolution 2002/2001	2003	évolution 2003/2002	2004	évolution 2004/2003	évolution 2004/2001
DGF notifiées par la DRASS dont :	14 693 382	15 331 293	4%	17 147 632	12%	17 197 356	0,3%	17%
- crédits reconductibles (*)	14 279 680	14 891 742	4%	15 379 232	3%	15 633 963	1,7%	9%
- mesures nouvelles (**)	413 702	141 658	-66%		-100%	1 354 000	ns	227%
- crédits non reconductibles		297 893	ns	1 768 400	494%	209 393	-88%	

- Les crédits reconductibles ont **progressé de 9% entre 2001 et 2004 soit une progression annuelle de 2,9% -** alors que le nombre de places est resté constant sur la même période.
- Le département a obtenu 1,9M € de crédits de mesures nouvelles sur la même période : ces crédits correspondent essentiellement à une dotation supplémentaire accordée au CASH de Nanterre en 2001, 2002 et 2004 (dont 1,354 M€en 2004 hors enveloppe régionale) ; les seuls établissements qui ont obtenu des crédits de

- Annexe XIII- DDASS 92- Page 7 -

mesures nouvelles sont la CATEH et MARJA en 2002 suite à la rénovation de l'accord collectif SOP ;

- Les crédits non reconductibles ont une progression erratique sur la période, ils ont principalement été affectés au financement de dépenses spécifiques, mais notamment des dépenses reconductibles de personnel. En général, les : en 2002, financement du permanent syndical à Altair, de la chambre de veille à Auxilia, de l'ARTT au CHAPSA du CASH de Nanterre ; en 2003, les crédits non reconductibles ont été utilisés pour des dépenses du groupe 1 et 3 (travaux d'entretien, mises aux normes de sécurité etc.) mais également encore pour des dépenses du groupe 2 (réforme de la CCN51 notamment). Il convient de souligner que les crédist non reconductibles peuvent être utilisés pour financer des dépenses pérennes (chambre de veille à Auxilia, rénovation de la convention collective de 1951à Arapej et Auxilia). Cette pratique pourrait conduire indéniablement à des difficultés financières lorsque les crédits non reconductibles sont insuffisants.

1.3.3.2. DGF notifiée par la DDASS aux CHRS sur les 4 dernières années

Modalité de calcul de la DGF:

La DGF des établissements est calculée à partir des besoins des établissements estimés dans les budgets prévisionnels. La méthode de la DDASS a évolué au cours des dernières années.

Estimation des charges brutes

Jusqu'à l'exercice 2000, la DDASS recalculait avec exactitude la masse salariale des établissements à partir des effectifs réels des établissements en prenant en compte l'impact réel du GVT, de l'évolution du point etc. La DGF était donc estimée au plus proche des besoins des établissements quant aux dépenses de personnel.

Depuis 2001, la DDASS applique un taux d'évolution à la masse salariale arrêtée au budget de l'année précédente. Le taux d'évolution appliqué, fixé par la circulaire budgétaire, est appliqué de manière uniforme à l'ensemble des établissements. Les charges brutes sont donc estimées en appliquant à la masse salariale le taux d'évolution arrêté au niveau national et en reconduisant à l'identique les autres charges.

Depuis 2003 cependant, la DDASS a essayé d'appliquer des taux d'évolution différencié aux établissements. Pour différencier les taux, la DDASS s'est notamment appuyée sur une estimation du GVT des établissements.

Calcul de la DGF de l'établissement

Une fois les charges brutes des établissements estimées, les recettes en atténuations sont déduites afin d'estimer les charges nettes de l'établissement.

Le résultat de l'année n-2 arrêté par la DDASS est toujours repris au budget n. La DGF de l'établissement est donc soit la somme des charges nette et du déficit si l'établissement a connu un déficit en n-2, soit les charges nettes déduites de l'excédent si l'établissement a connu un excédent. Les crédits notifiées sont minorés ou majorés des excédents ou déficits de l'année n-2.

Par cette méthode, la DDASS **dégage des marges de manœuvre** puisque les établissements sont globalement en excédent sur la période 99-02 (cf. *infra*); ces marges de manœuvre sont distribuées aux établissements en fonction de leur besoin.

- Annexe XIII- DDASS 92- Page 8 -

Tableau n°6 : DGF des CHRS du département

	2001					
DGF	Excédent ou déficit n-2	DGF crédits reconductibles (charges nettes)	DGF mesures nouvelles	Crédits non reconductibles	Total versé (**)	
ALTAIR	15 116	425 599			410 483	
ANEF	-33 528	436 868			470 396	
ARAPEJ	4 356	599 436			595 080	
ATELIER DAGOBERT	8 586	414 813			406 227	
AUXILIA	-21 712	496 895			518 607	
CATEH	4 827	422 158			417 331	
FLORA TRISTAN	2 110	730 128			728 018	
L'ESCALE	2 822	159 724			156 902	
MARJA	24 324	479 538			455 214	
PERSPECTIVE	13 963	341 083			327 120	
RSA 92		329 633			329 633	
SARMO	40 879	489 547			448 668	
S/TOTAL HORS CASH	61 743	5 325 422			5 263 679	
CHRS longue durée		3 429 394			3429394	
CHAPSA		3 440 035	386 074		3826109	
CHRS-SAO		2 174 200			2174200	
S/TOTAL CASH	0	9 043 629	386 074	0	9429703	
TOTAL	61 743	14 369 051	386 074	0	14 693 382	

	2002					
DGF	Excédent ou déficit n-2	DGF crédits reconductibles	DGF mesures nouvelles	Crédits non reconductibles	Total versé	
ALTAIR	22 823	444 245		27 856	449 278	
ANEF	5 642	452 729			447 087	
ARAPEJ	-5 219	610 055			615 274	
ATELIER DAGOBERT	-946	427 532			428 478	
AUXILIA	1 250	511 624		45 000	555 374	
CATEH	-35	459 067			459 102	
FLORA TRISTAN	13 940	747 978			734 038	
L'ESCALE	2 118	164 882			162 764	
MARJA	15 471	514 626			499 155	
PERSPECTIVE	21 060	348 540			327 480	
RSA 92	15 245	351 445			336 200	
SARMO	-5 829	504 589			510 418	
S/TOTAL HORS CASH	85 520	5 537 312		72 856	5 524 648	
CHRS longue durée		3 497 234		225 037	3 722 271	
CHAPSA		3 896 400			3 896 400	
CHRS-SAO		2 187 974			2 187 974	
S/TOTAL CASH	0	9 581 608	0	225 037	9 806 645	
	85 520	15 118 920	0	297 893	15 331 293	

- Annexe XIII- DDASS 92- Page 9 -

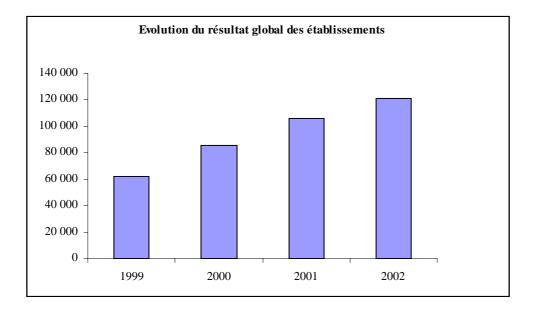
Tableau n°6 : DGF des CHRS du département (suite)

			2003		
DGF	Excédent ou déficit n-2	DGF crédits reconductibles	DGF mesures nouvelles	Crédits non reconductibles	Total versé
ALTAIR	34 214	447 594		108 257	521 637
ANEF	-18 651	463 255		0	481 906
ARAPEJ	2 303	614 706		20 739	633 142
ATELIER DAGOBERT	-4 624	430 514		7 613	442 751
AUXILIA	-639	519 908		83 891	604 438
CATEH	-10 978	475 242		55 393	541 613
FLORA TRISTAN	2 817	754 545		60 175	811 903
L'ESCALE	10 634	166 888		0	156 254
MARJA	45 040	529 855		6 177	490 992
PERSPECTIVE	31 766	351 722		0	319 956
RSA 92	9 492	355 696		3 741	349 945
SARMO	4 775	509 198		19 955	524 378
S/TOTAL HORS CASH	106 149	5619 123	0	365 941	5 878 915
CHRS longue durée		3 789 069		1 422 000	5 211 069
CHAPSA		3 863 096		0	3 863 096
CHRS-SAO		2 194 552		0	2 194 552
S/TOTAL CASH	0	9 846 717		1 422 000	11 268 717
	106 149	15 465 840		1 787 941	17 147 632

	2004								
DGF	Excédent ou déficit n-2	DGF crédits reconductibles	DGF mesures nouvelles	Crédits non reconductibles	Total versé				
ALTAIR	48 924	438 881		76 393	466 350				
ANEF	322	465 986		133 000	598 664				
ARAPEJ	33 798	622 221		14 481	602 904				
ATELIER DAGOBERT	-1 397	433 191		6 053	440 641				
AUXILIA	-3 884	535 134		0	539 018				
CATEH	-23 008	485 707		0	508 715				
FLORA TRISTAN	0	774 909		13 127	788 036				
L'ESCALE	14 722	163 793		0	149 071				
MARJA	28 884	543 345		20 000	534 461				
PERSPECTIVE	22 081	358 823		5 000	341 742				
RSA 92	-8 524	352 165		15 000	375 689				
SARMO	8 823	519 530		7 550	518 257				
S/TOTAL HORS CASH	120 741	5 693 685		290 604	5 863 548				
CHRS longue durée		5 196 441			5 196 441				
CHAPSA	_	3 914 519			3 914 519				
CHRS-SAO		2 222 848			2 222 848				
S/TOTAL CASH	0	11 333 808		0	11 333 808				
	120 741	17 027 493	0	290 604	17 197 356				

- Annexe XIII- DDASS 92- Page 10 -

Évolution des résultats des établissements



L'examen des résultats des comptes administratifs révèle une situation relativement confortable du département des Hauts de Seine : **globalement, le résultat de l'ensemble des CHRS (hors CASH) est toujours excédentaire depuis 1999** ; en 2002, l'excédent cumulé de l'ensemble des établissements atteignait 120 741 € soit 2,2% des crédits reconductibles.

Sur les années 1999 à 2002, 4 structures sur 12 sont en déficit chaque année. Néanmoins, selon la DDASS, toutes les structures ont connu des difficultés de recrutement ces dernières années. Les excédents sont donc parfois la conséquence d'un non-recrutement budgété.

Compte tenu de la procédure de détermination de la DGF, les excédents, repris au budget n+2, entraînent une diminution du montant de la DGF versée par l'État, mais pas de l'estimation des charges de l'établissement. Le taux d'évolution est en effet appliqué aux charges brutes de l'établissement et pas aux crédits versés par l'État.

La situation favorable des établissements des Hauts de Seine leur a permis de constituer des provisions qui sont étudiées par la DDASS chaque année au moment de l'approbation des comptes administratifs (cf.*infra*).

- Annexe XIII- DDASS 92- Page 11 -

Les mesures nouvelles :

<u>Tableau n°7</u>: Évolution des mesures nouvelles par CHRS du département

		2001			2002		2003	2004		
DGF – mesures nouvelles au titre	d'une augmen- tation de capacité	du renforce- ment de l'encadre- ment	du rebasage	d'une augmen- tation de capacité	du renforce- ment de l'encadre- ment	du rebasage		d'une augmen- tation de capacité	du renforce- ment de l'encadre- ment	du rebasage
CHAPSA	223 722		189 980		45 258					
CHRS LONGUE DUREE					45 259					1 354 000
CATEH						25 571				
MARJA						25 570				
Total	223 722	0	189 980	0	90 517	51 141	0	0	0	1 354 000
Total sur l'année		413 702			141 658			1 354 000		

A l'exception des deux CHRS qui appliquent l'accord SOP et qui ont bénéficié de crédits de mesures nouvelles pour financer l'avenant n°137 de cet accord, l'ensemble des mesures nouvelles dont a bénéficié la DDASS du 92 a été affectée **au CASH de Nanterre**.

1.4. Les contentieux éventuels

Aucun contentieux n'a été introduit par les CHRS des Hauts de Seine.

2. ANALYSE BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE DES CHRS

2.1. Situation financière générale

L'analyse qui suit a été effectuée sur un échantillon de 5 CHRS des Hauts de Seine : l'Atelier Dagobert (AVA), Auxilia (accueil de jeunes femmes en logement regroupé), CATEH (accueil de famille en logement éclaté), Flora Tristan (accueil de femmes victimes de violence) et Perspective (accueil de famille).

Tableau n°8 : Situation financière par CHRS

CHRS		2001	2002	2003	2004	Évolution 01/03
	Total des ressources (Cl 7) dont	433 312,19	441 504,61	454 750,39	453 727,00	5%
	- DGF totale (*)	414 811,82	427 532,15	438 126,71	439 244,00	6%
CHRS ATELIER	- participation des usagers	1 437,66	1 142,14			ns
DAGOBERT	- autres financements	17 062,68	12 830,32	16 623,68	14 483,00	-3%
	Total des charges (Cl 6)	437 936,48	442 901,64	461 748,54	453 727,00	5%
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	-4 624,29	-1 397,03	-6 998,15		51%
	Total des ressources (Cl 7) dont	592 214,75	620 855,61	698 072,97	584 096,00	18%
	- DGF totale (*)	496 894,33	556 624,03	603 798,09	535 134,00	22%
CHDC ALIVILIA	- participation des usagers	29 317,80	32 880,14	33 124,03	27 662,00	13%
CHRS AUXILIA	- autres financements	66 002,62	31 351,44	61 150,85	21 300,00	-7%
	Total des charges (Cl 6)	592 854,66	624 740,42	693 698,20	584 096,00	17%
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	-639,91	-3 884,81	4 374,77		-784%
	Total des ressources (Cl 7) dont	487 743,46	528 588,09	596 563,00	536 907,00	22%
	- DGF totale (*)	422 158,84	459 137,46	530 634,00	485 707,00	26%
CHDC CATEH	- participation des usagers	58 577,08	61 457,34	65 110,00	51 200,00	11%
CHRS CATEH	- autres financements	7 007,54	7 993,29	819,00		-88%
	Total des charges (Cl 6)	498 721,68	551 596,29	599 381,00	536 907,00	20%
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	-10 978,22	-23 008,20	-2 818,00		-74%
	Total des ressources (Cl 7) dont	762 916,25	791 135,03	843 382,65	811 720,00	11%
	- DGF totale (*)	730 127,69	747 978,00	785 595,19	774 909,00	8%
CHRS FLORA	- participation des usagers	14 661,95	15 245,00	19 477,73	16 000,00	33%
TRISTAN	- autres financements	18 126,60	27 912,03	38 309,73	20 811,00	111%
	Total des charges (Cl 6)	760 099,06	791 135,03	842 327,07	811 720,00	11%
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	2 817,19	0,00	1 055,58		-63%
	Total des ressources (Cl 7) dont	372 429,38	379 151,71	413 444,29	391 296,00	11%
	- DGF totale (*)	341 114,07	348 539,68	377 459,88	363 823,00	11%
CHRS	- participation des usagers	6 048,16	5 774,92	3 757,00	6 570,00	-38%
PERSPECTIVE	- autres financements	25 267,15	24 837,11	32 227,41	20 903,00	28%
	Total des charges (Cl 6)	340 662,45	357 069,80	418 030,00	391 296,00	23%
	Excédent ou déficit éventuel de l'année	31 766,93	22 081,91	-4 585,71		-114%

- Annexe XIII- DDASS 92- Page 13 -

2.1.1. Analyse des recettes

Sur les 5 CHRS étudiés, **les recettes des CHRS ont progressé de 13,5% entre 2001 et 2003**, soit une augmentation annuelle moyenne de 6,5%. Cette augmentation est essentiellement due à la DGF qui a progressé de 13,7% sur la même période.

La DGF représente **l'essentiel des recettes des CHRS**, soit entre 90 et 92% des recettes sur la période étudiée. A la différence d'autres DDASS, les CHRS des Hauts de Seine sont exclusivement financés sur l'article 46-81-30 et ne bénéficient pas de crédits « lutte contre l'exclusion ». Seuls les établissements d'hébergement et d'insertion non agrées relèvent de l'article 20 et sont financés sur des crédits d'intervention (subventions ou marchés publics).

2.1.2. Analyse de l'évolution globale des dépenses

Total des Evolution 2002 2003 2001 charges (Cl 6) 2001/2003 437 936,48 442 901,64 461 748,54 Dagobert 592 854,66 624 740,42 693 698,20 17% Auxilia 498 721,68 551 596,29 599 381,00 CATEH 20% 760 099,06 791 135,03 842 327,07 Flora Tristan 11% 340 662,45 357 069,80 418 030,00 Perspective

Tableau n°9 : Évolution des dépenses

Alors que les recettes ont progressé, au total, de 13,5% sur la période 2001-2003, les dépenses ont augmenté entre 5 et 23% sur la même période, pour les 5 établissements étudiés. A l'exception du CHRS Perspective, les dépenses ont évolué de la même façon que les recettes, la situation des établissements est donc relativement équilibrée.

Coût/place	2001	2002	2001/2002	2003	2002/2003
Dagobert	18 247	18 454	1,1%	19 240	4,3%
Auxilia	23 714	24 990	5,4%	27 748	11,0%
CATEH	20 780	22 983	10,6%	24 974	8,7%
Flora Tristan	16 891	17 581	4,1%	18 718	6,5%
Perspective	11 355	11 902	4,8%	13 934	17,1%

Tableau n°10 : Coût/place

Le **coût à la place est extrêmement variable** d'un établissement à l'autre puisqu'il varie, en 2003, de 13 934 € à 24 990 € à la place. Aucun fait marquant ne semble expliquer ces différences : ni le type d'hébergement (éclaté ou regroupé), ni le type de public accueilli. Par exemple, la CATEH et Perspective accueillent des familles, mais un CHRS a un coût à la place près de deux fois plus élevé que l'autre (les différences de coût s'explique essentiellement par les taux d'encadrement).

2.2. L'analyse des dépenses de personnel

2.2.1. Évolution des dépenses de personnel

Tableau n°11 : Évolution des dépenses au BP

	2	001	:	2002		2	2003		20	004	% 2003/2004
	ЕТР	Dépenses arrêtées au BP	ЕТР	Dépenses arrêtées au BP	% 2001/2002	ЕТР	Dépenses arrêtées au BP	% 2002/2003	ЕТР	Dépenses arrêtées au BP	
CCN51											
ARAPEJ	8,95	403 364	8,95	418 039	4%	9,10	423 940	1%	9,10	436 997	3%
AUXILIA	8,40	389 228	8,40	413 554	6%	10,56	443 138	7%	10,56	457 354	3%
CCN66											
ALTAIR	5,75	370 420	5,75	384 409	4%	5,76	390 425	2%	5,76	398 778	3 2%
ANEF	8,08	294 382	8,08	312 799	6%	8,56	335 093	7%	8,56	342 180	2%
ATELIER DAGOBERT	6,80	311 534	6,80	323 737	4%	7,43	328 679	2%	7,43	335 642	2 2%
FLORATRISTAN	14,11	548 472	14,11	570 293	4%	15,27	586 769	3%	15,27	594 499	1%
L'ESCALE	3,73	121 417	3,73	129 007	6%	3,20	129 613	0%	3,20	132 218	3 2%
PERSPECTIVE	4,70	194 942	4,70	197 898	2%	4,80	215 816	9%	4,80	220 119	2%
RSA 92	7,50	288 042	7,50	341 915	19%	8,34	344 870	1%	8,34	349 351	1%
SARMO	8,43	388 078	8,43	403 219	4%	8,93	407 828	1%	8,93	416 554	2%
SOP											
CATEH	8,15	338 367	8,15	380 536	12%	8,43	396 641	4%	8,43	405 012	2%
MARJA	9,95	344 215	9,95	386 537	12%	10,70	401 766	4%	10,70	410 256	5 2%
Total	94,55	3 992 461	94,55	4 261 943	7%	101,08	4 404 578	3%	101,8	4 498 960	2%

Par rapport à la description théorique de la formation de la DGF présentée *supra*, la DDASS procède à des ajustements décrits pour arrêter les dépenses de personnel au budget prévisionnel.

Les taux d'évolution sont en effet extrêmement variables d'un établissement à l'autre.

En 2002, le taux d'évolution est globalement de 7%. Ce taux est relativement élevé en raison de l'application des avenant aux conventions collectives de 1666 et du SOP relatives à la rémunération des cadres (deux établissements concernés pour le SOP et 8 établissements pour la CCN66). De fortes variations existent cependant entre les établissements. L'ampleur des variations est toutefois difficilement explicable dans la mesure où la DDASS appliquait en théorie, à cette date, le même taux d'évolution aux établissements appliquant la même convention collective. La DDASS a en effet appliqué aux établissements trois évolutions : le GVT qu'elle a estimé à 0,5%, l'augmentation du point estimée à 0,558% et les deux avenants aux conventions collectives.

En 2003, certains établissements ont recruté du personnel, ce qui a conduit à une augmentation de la masse salariale. Pour autant, au sein de la convention collective de 1966, les taux d'évolution sont encore très variables. Dans le cadre de l'exercice budgétaire, la DDASS avait pourtant appliqué le même taux d'évolution de 0,5% à tous les établissements.

En 2004, les différences de taux d'évolution s'expliquent par la politique délibérée de la DDASS qui a demandé une estimation du GVT aux établissements afin de moduler le taux d'évolution de la masse salariale. En pratique, la modulation e une amplitude relativement importante puisque les taux d'évolution varient de 1% à 3%.

- Annexe XIII- DDASS 92- Page 15 -

Tableau n°12 : Évolution des dépenses au compte administratif

Les comptes administratifs n'ayant pas encore été arrêtés en 2003, la comparaison des dépenses de personnel réalisées porte uniquement sur les années 2001 et 2002.

	2001	2002	Évolution 2001/2002	
CCN51				
ARAPEJ	375 938	364 099	-3%	
AUXILIA	424 929	422 607	-1%	
CCN 66				
ALTAIR	382 325	403 184	5%	
ANEF	338 433	443 190	31%	
ATELIER DAGOBERT	317 106	325 689	3%	
FLORATRISTAN	543 076	580 202	7%	
L'ESCALE	121 317	116 843	-4%	
PERSPECTIVE	190 119	202 543	7%	
RSA 92	296 524	333 809	13%	
SARMO	319 605	447 753	40%	
SOP				
САТЕН	358 603	422 856	18%	
MARJA	335 740	403 851	20%	
Total	3 309 372	3639919	10%	

Entre ces deux années, **les dépenses de personnel ont crû de 12%**, alors même que les effectifs n'ont pas varié. Cette forte augmentation s'explique notamment par l'**application des avenants aux conventions collectives (SOP et CCN66)** ainsi que par la mise en place de l'ARTT au cours de l'année 2002. Cette augmentation a été bien supérieure, dans quasiment tous les CHRS, à ce qui avait été prévu en budget prévisionnel.

Il convient de souligner que l'avenant n°137 du SOP a été particulièrement coûteux et a induit des augmentations de plus de 18% de la masse salariale.

2.2.2. Analyse de la politique de la DDASS

Tableau n°13 : Écart des dépenses de personnel demande/BP/CA

			2001		
	dépenses estimées par le CHRS	dépenses arrêtées dans le BP	Ecart demande/BP	dépenses réalisées (CA)	Ecart CA/BP
ALTAIR	408 690	370 420	-10%	382 325	3%
ANEF	273 974	294 382	7%	338 433	13%
ARAPEJ	406 256	403 364	-1%	375 938	-7%
ATELIER DAGOBERT	326 335	311 534	-5%	317 106	2%
AUXILIA	400 608	389 228	-3%	424 929	8%
CATEH	414 620	338 367	-23%	358 603	6%
FLORATRISTAN	612 518	548 472	-12%	543 076	-1%
L'ESCALE	119 409	121 417	2%	121 317	0%
MARJA	397 401	344 215	-15%	335 740	-3%
PERSPECTIVE	201 295	194 942	-3%	190 119	-3%
RSA 92	288 225	288 042	0%	296 524	3%
SARMO	402 618	388 078	-4%	319 605	-21%
Total	4 251 949	3 992 461	-6%	4 003 715	0,3%

- Annexe XIII- DDASS 92- Page 16 -

		2002								
	dépenses estimées par le CHRS	dépenses arrêtées dans le BP	Ecart demande/BP	dépenses réalisées (CA)	Ecart CA/BP					
ALTAIR	391 864	384 409	-2%	403 184	5%					
ANEF	415 862	312 799	-33%	443 190	29%					
ARAPEJ	417 424	418 039	0%	364 099	-15%					
ATELIER DAGOBERT	329 600	323 737	-2%	325 689	1%					
AUXILIA	424 024	413 554	-3%	422 607	2%					
CATEH	410 941	380 536	-8%	422 856	10%					
FLORATRISTAN	591 967	570 293	-4%	580 202	2%					
L'ESCALE	133 704	129 007	-4%	116 843	-10%					
MARJA	391 658	386 537	-1%	403 851	4%					
PERSPECTIVE	196 810	197 898	1%	202 543	2%					
RSA 92	364 076	341 915	-6%	333 809	-2%					
SARMO	445 673	403 219	-11%	447 753	10%					
Total	4 513 603	4 261 943	-6%	4 466 626	5%					

Sur les trois dernières années, **les établissement ont, au total, demandé toujours plus de crédits de personnel qu'ils n'en ont obtenu** après la procédure contradictoire à hauteur de 6% des crédits au total sur l'ensemble des établissements.

L'écart entre les dépenses réalisées constatées aux comptes administratifs et les crédits alloués en budget prévisionnel a augmenté entre les deux années étudiées : alors qu'en 2001, au total les dépenses réalisées étaient égale à ce qui est prévu, en 2002, la différence entre les dépenses réalisées et les crédits alloués atteint 5%. Les plus forts écarts concernent les établissements appliquant la convention collective de 1966 ou l'accord collectif du SOP dont les récentes modifications ont été particulièrement coûteuses.

Ces évolutions de l'ensemble des dépenses de personnel des établissements varient fortement entre les établissements : dans certains établissements en effet, les dépenses réalisées en CA sont inférieures au crédits allouées en raison des vacances de poste, alors que, dans d'autres, les dépenses réalisées sont largement supérieures.

- Annexe XIII- DDASS 92- Page 17 -

2.2.3. Taux d'encadrement

Tableau n°14 : Taux d'encadrement

	2002					200)3		2004			
	Effectifs (ETP) (1)	dont personnel socio- éducatif (ETP)	nlaces	Taux d'enca- drement (1/2)	Effectifs (ETP) (1)	dont personnel socio- éducatif (ETP)	Nb de places (2)	Taux d'enca- drement (1/2)	Effectifs (ETP) (1)	dont personnel socio- éducatif (ETP)	Nb de places	Taux d'enca- drement (1/2)
ALTAIR	5,75	3,16	10,00	0,58	5,76	3,17	10,00	0,58	5,76	3,17	10,00	0,58
ANEF	8,08	4,86	25,00	0,32	8,56	5,36	25,00	0,34	8,56	5,36	25,00	0,34
ARAPEJ	8,95	5,22	24,00	0,37	9,10	5,32	24,00	0,38	9,10	5,32	24,00	0,38
ATELIER DAGOBERT	6,80	5,04	24,00	0,28	7,43	5,67	24,00	0,31	7,43	5,67	24,00	0,31
AUXILIA	8,40	4,00	25,00	0,34	10,56	4,00	25,00	0,42	10,56	4,00	25,00	0,42
CATEH	8,15	4,62	24,00	0,34	8,43	4,90	24,00	0,35	8,43	4,90	24,00	0,35
FLORA TRISTAN	14,11	5,50	45,00	0,31	15,27	5,50	45,00	0,34	15,27	5,50	45,00	0,34
L'ESCALE	3,73	1,63	12,00	0,31	3,20	1,63	12,00	0,27	3,20	1,63	12,00	0,27
MARJA	9,95	6,25	28,00	0,36	10,70	7,00	28,00	0,38	10,70	7,00	28,00	0,38
PERSPECTIVE	4,70	3,00	30,00	0,16	4,80	3,00	30,00	0,16	4,80	3,00	30,00	0,16
RSA 92	7,50	0,50	24,00	0,31	8,34	0,50	24,00	0,35	8,34	0,50	24,00	0,35
SARMO	8,43	4,58	8,00	1,05	8,93	5,08	8,00	1,12	8,93	5,08	8,00	1,12
Moyenne	94,55	48,36	279,00	0,39	101,08	51,13	279,00	0,42	101,08	51,13	279,00	0,42
Moyenne (hors AJ)				0,31				0,33				0,33

Les taux d'encadrement sont restés constants entre 2001 et 2002. En 2003, les taux d'encadrement ont augmenté dans différentes structures suite aux recrutements opérés dans le cadre de la mise en place de l'ARTT. Sur l'ensemble des structures, les effectifs ont augmenté de 6,9% entre 2002 et 2003.

Le taux d'encadrement moyen atteint 0,42 ETP au 01/01/04, mais il varie entre les structures de 0,16 ETP/place à 1,12 ETP/place. Hors Sarmo et Altair qui effectuent de l'accueil de jour (non comptabilisé dans le nombre de places), **le taux d'encadrement moyen atteint 0,33 ETP par place** au 01/01/04.

2.2.4. Estimation du GVT

<u>Tableau n°15 : Évolution de la masse indiciaire totale</u>

	2001	2001			2003			
	total annuel en point	effectifs réels	total annuel en point	effectifs réels	GVT	total annuel en point	effectifs réels	GVT
CHRS ALTAIR*	54 673,00	6,26	50 600,18	6,78	-0,4%	53 414,23	6,78	5%
CHRS ANEF								
CHRS ARAPEJ	36 679,97	8,90	42 193,00	9,36	0,1%	50 121,00	9,02	25%
CHRS ATELIER DAGOBERT	55 293,39	6,46	57 198,00	6,82	0,0%	60 846,00	7,42	-2%
CHRS AUXILIA	44 531,53	8,06	51 458,25	9,91	-0,1%	53 520,00	10,54	-2%
CHRS FLORA TRISTAN	103 701,48	16,47	96 246,00	15,55	0,0%	108 419,65	15,02	16,3%
CHRS L'ESCALE	22 612,00	3,69	20 992,00	3,42	0,0%	23 121,00	3,67	2,6%
CHRS MARJA	62 750,00	9,85	74 590,90	10,72	0,1%	74 422,56	10,49	2,1%
CHRS PERSPECTIVE	35 106,00	4,00	32 566,00	4,40	-1,0%	36 743,00	5,04	-1,3%
CHRS RSA 92								
CHRS SARMO	61 220,14	7,42	67 090,07	8,35	0,0%	76 677,53	8,93	6,7%
Total	541 374,03	79,257	562689,41	83,887	0,0%	605655,26	85,49	5,5%

L'évolution du nombre de points est erratique. Alors que le GVT estimé en 2002 est nul, il atteint 5,5% en 2003.

- Annexe XIII- DDASS 92- Page 18 -

2.3. Analyse des provisions

Depuis 2001, les CHRS du département des Hauts de Seine ont constitué des provisions.

<u>Tableau n°16</u>: Analyse du compte 15 (stock de provisions):

Compte 15	au 31/12/00
CHRS ALTAIR	53 845
CHRS ANEF	14 788
CHRS ARAPEJ	36 671
ATELIER DAGOBERT	69 290
CHRS AUXILIA	294 885
CHRS CATEH	0
CHRS FLORA TRISTAN	107 031
CHRS L'ESCALE	10 589
CHRS MARJA	57 270
CHRS	
PERSPECTIVE	1 852
CHRS RSA 92	13 416
CHRS SARMO	74 127

Au 31/12/00, à l'exception du CHRS Perspective, la plupart des établissements disposaient de plus de 30 000 € de provisions. Au cours des exercices suivants, les établissements ont encore passé des provisions.

- Annexe XIII- DDASS 92- Page 19 -

Tableau n°17 : Analyse de l'évolution des provisions

Compte 6815 et 687		Stock au 31/12/00 2001		2002		2003		Stock au 31/12/03	
			Libellé/objet	montant	Libellé/objet	montant	Libellé/objet	montant	
CHRS ALTAIR	Dotation	53 845	RTT	1 929			Travaux,départ retraite et hébergement hotel sute à réquisition	84 550	132 170
	Reprise				Travaux	3 669	Travaux	4 484	
CHRS ANEF	Dotation	14 788	RTT	1 551		0		0	6 143
	Reprise			0		0		10 196	
CHRS	Dotation	36 671	RTT	2 125					31 174
ARAPEJ	Reprise		TRAVAUX	7 622					
CHRS ATELIER DAGOBERT	Dotation	69 290	RTT	1 644	Départ retraite,heures complémentaires,RTT et CET	11 975	Départ retraite	9 989	61 773
	Reprise		TRAVAUX	8 984	TRAVAUX	6 696	Travaux, RTT et CET	15 446	
CHRS AUXILIA	Dotation	294 885	RTT, contentieux	3 644	RTT, heures de veille	31 369	Travaux, RTT, heures de veille et réforme CCN 1951	94 009	304 487
	Reprise		Travaux	47 214	Travaux	28361	Heures de veille et travaux	43 845	
CHRS CATEH	Dotation	0	RTT	1 783			Charges de personnel exceptionnelles et rappel URSSAF	19 566	21 349
	Reprise					0		0	
CHRS FLORA TRISTAN	Dotation	107 020	RTT, retraite, congés payés licenciement	23 031	RTT, retraite, congés payés CET	16 526	travaux, congés payés et départ retraite	41 349	152 626
	Reprise		travaux		travaux, congés payés charges d'exploitation	14 976	travaux, congés payés et charges d'exploitation	10 531	
CHRS L'ESCALE	Dotation	10 589	Régularisation charges locatives RTT	4 070	Travaux, RTT	7 946	-		17 269
	Reprise				Travaux	5 336			

- Annexe XIII- DDASS 92- Page 20 -

Tableau n°17 : Analyse de l'évolution des provisions (suite)

Compte 6815 et 687		Stock au 31/12/00	2001	2002	2003	Stock au 31/12/03	Compte 6815 et 687		Stock au 31/12/00
			Libellé/objet	montant	Libellé/objet	montant			
CHRS MARJA	Dotation		Licenciement RTT	7 915	RTT	1 382	Travaux et indemnité de départ en retraite		23 902
	Reprise		Travaux	4 214	Travaux	6 098			3 575
CHRS	Dotation	1 852	RTT	6 737					5 710
PERSPECTIVE	Reprise				RTT	2 879			
CHRS RSA 92	Dotation	13 416	RTT	4 754	RTT	6 740	RTT	1 427	13 456
	Reprise		Travaux et charges exceptionnelles de parking	12 882		0		C	
CHRS SARMO	Dotation	74 127	RTT et	82 311	RTT, charges de personnel exceptionnelles et travaux	62 891	RTT et indemnité de départ en retraite		106 329
	Reprise		Travaux		Travaux, salaires et indemnité de départ en retraite		Travaux	6 134	

Le résultat du CA est modulé en fonction des provisions constituées. La DDASS effectue un examen approfondi des dotations au provisions et des reprises effectués par les établissements.

Sur l'échantillon considéré, il convient de souligner que :

- à la différence de beaucoup d'autres départements, tous les établissements ont effectués des provisions en 2001 voire en 2002 pour la mise en place de l'ARTT; la DDASS avait en effet calculé les provisions ARTT en théorie, en appliquant un taux de la masse salariale pour 2001 (0,52683% de la masse salariale, soit 19 500 €); en 2002, la DDASS a réussi à dégager des marges de manœuvre sur la répartition de la DGF pour répartir des crédits pour la mise en place de l'ARTT entre les établissements (53 406 €); l'ARTT a été financée pour l'ensemble des établissements sur les exercices 1999, 2001 et 2002 conformément aux directives du ministère : un pourcentage de la masse salariale qui variait selon la convention collective. La dépense était provisionnée sur le compte 68 au BP, constatée au CA puis sur un compte d'attente au bilan. Elle a été inscrite au compte 64 une fois le recrutement effectué).
- les établissements effectuent des provisions non justifiées : ils effectuent ainsi des provisions pour les congés payés contrairement aux règles de l'instruction comptable M21; ils effectuent également des provisions pour des évènements comme la rénovation de la convention collective de 1951 qui devrait pourtant être financées par la dotation globale.
- le stock de provisions restent encore très élevé à la fin de l'exercice 2003.