

Etude nationale des coûts

du dispositif « accueil - hébergement - insertion »



Le cadre de l'étude : la « refondation » et le référentiel national des prestations

Le 10 novembre 2009 le Secrétaire d'Etat chargé du logement, Benoist Apparu, a engagé une refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement, dont l'un des grands objectifs est de parvenir à une meilleure adaptation du dispositif d'hébergement aux besoins des personnes et orienter ce dispositif selon le principe du « logement d'abord ». 20 propositions partagées avec les associations de solidarité et les personnes sans domicile ont été retenues. Ces propositions constituent la stratégie nationale de prise en charge des personnes sans abri ou mal logées pour 2009-2012.

Parmi ces 20 propositions, l'une prévoit l'harmonisation des prestations et des coûts dans les structures afin d'identifier des repères de construction de coûts entre associations qui ont des activités comparables. Cette proposition s'est concrétisée dans l'élaboration partagée entre les représentants des administrations concernées et des grands réseaux associatifs d'un « **Référentiel national des prestations du dispositif Accueil - Hébergement - Insertion (AHI)** ».

Ce référentiel national a fait l'objet d'une circulaire Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) du 16 juillet 2010. Il se présente en trois volets. Le premier volet porte sur les prestations délivrées dans le secteur AHI aux personnes en situation de précarité et d'exclusion ; il donne la liste de ces prestations et les principales modalités de délivrance. Le second volet précise, pour chacune de ces prestations, les éléments de délivrance de ces prestations en référence aux dispositions juridiques, aux critères qualité figurant dans divers référentiels et à quelques éléments relatifs aux compétences et qualifications des intervenants. Ces derniers éléments devraient faire l'objet de travaux d'approfondissements.



Dans un premier temps ont été identifiées les prestations délivrées dans le dispositif accueil-hébergement-insertion. Dix-sept prestations en direction de l'utilisateur et trois prestations dites « support » ont été recensées.

Ces 17 prestations du volet 1 du référentiel sont regroupées dans quatre grandes missions assurées en direction des personnes par le dispositif AHI selon le Code de l'action sociale et des familles :

- alimenter pour satisfaire les besoins élémentaires,
- héberger pour satisfaire les besoins élémentaires,
- accueillir et orienter,
- construire un parcours d'autonomie.

Cette lecture en prestations regroupées en missions vise à sortir d'une analyse par catégorie administrative (hébergement d'urgence, hébergement de stabilisation hébergement d'insertion) qui ne rend pas compte de la diversité et de la richesse des actions menées. Il s'agit donc désormais d'appliquer une approche d'après l'analyse des missions directement réalisées auprès de l'utilisateur, en référence au Code de l'action sociale et des familles qui régit le secteur.

A ces deux premiers volets doit s'adjoindre un volet 3 relatif à la connaissance des coûts. C'est l'objet de l'étude nationale de coûts (ENC).

Les objectifs de l'ENC

L'ENC vise en premier lieu :

- à apporter une meilleure connaissance des activités et des coûts qui fait encore défaut à ce jour.
- à identifier des repères de construction des coûts entre associations qui ont des activités comparables.

C'est pourquoi le comité de pilotage de l'ENC associant l'administration et les grands réseaux associatifs a retenu la notion de « groupe homogène de structures ». L'idée consiste à ne plus partir de catégories administratives existantes pour décrire l'activité du secteur mais de dégager des groupes homogènes de structure d'après les services rendus à l'utilisateur, rendant compte de la mobilisation effective de moyens en personnel et d'équipements affectés aux quatre missions.

Cette approche novatrice pour décrire les activités des établissements et leurs coûts a vocation à devenir permanente.

La méthode

La méthode d'analyse des coûts et des activités utilisée dans le cadre de l'ENC se structure autour de trois axes :

- 1 - Collecter les données d'activité, organisationnelles - ventilation au réel des Equivalents temps plein (ETP) - et économiques (charges).

- 2 - Traiter les données conformément à la méthode d'analyse retenue (selon un modèle de coût analytique de type ABC).

- 3 - Dégager des repères de coûts en fonction de missions et de groupes homogènes de structure

La période de décembre 2010 à mai 2011 a été consacrée à l'élaboration d'une méthode de construction des coûts et de détermination des groupes homogènes de structures (GHS) sur la base d'un échantillon :

- Identification des activités des structures de l'échantillon
- Collecte des données organisationnelles et économiques
- Observation des coûts par mission
- Identification des GHS
- Elaboration de la première grille de coût par GHS
- Recherche des indicateurs et repères organisationnels associés aux missions

Les résultats principaux sont présentés dans ce document.

Les acquis de la méthode

Grâce à un travail considérable de fiabilisation des données, l'ENC a permis cette fois de dépasser les doutes sur les résultats qui s'étaient exprimés à la suite de précédentes enquêtes du même type. Par ailleurs l'ENC a introduit trois innovations majeures :

- 1 - il s'agit d'une démarche conjointe associations, services déconcentrés et DGCS, construite dans un objectif de résultats partagés et actualisés ensuite en continu, l'apport de connaissances étant jugé utile par chacune des parties.

- 2 - L'ENC a permis de dégager une méthode robuste de compréhension et d'analyse des activités et des coûts.

- 3 - L'ENC est fondée sur une approche déterminée en fonction du service rendu à l'utilisateur. Elle part des missions réalisées par les structures.

La réalisation de l'étude

Elle a reposé sur une démarche partagée entre les administrations, les fédérations d'associations, la coopérative Aviso, les services déconcentrés de l'Etat et le service du contrôleur budgétaire et comptable ministériel. Son pilotage a été assuré par un comité constitué de ces divers acteurs et animé par la DGCS. L'étude a été confiée au cabinet Accenture par la DGCS à l'issue d'un appel d'offres.

L'enquête a porté sur les structures d'hébergement mais aussi sur les maisons relais / pensions de famille et les organismes de veille sociale. Toutefois, au final, des résultats probants n'ont pu être recueillis que sur les structures assurant une activité d'hébergement.

Les résultats relatifs aux structures de veille sociale et de maisons-relais / pensions de famille ont porté sur un nombre trop réduit de structures pour pouvoir en tirer des conclusions générales.

Un questionnaire a permis de collecter des données 2009 organisationnelles et comptables relatives à 146 structures à partir d'un tirage au sort réalisé par la Direction de la recherche, de l'évaluation et des études statistiques (DREES). Dans un souci de représentativité, certains établissements ont été interrogés sur la totalité de leur activité, d'autres sur une partie seulement.

Au final, la base de référence comprend 120 établissements d'hébergement, 9 maisons-relais / pensions de famille et 16 structures de veille sociale. Ces 120 établissements d'hébergement à partir desquels ont été dégagés des groupes homogènes de structures regroupent 5 600 places correspondant au dixième du parc de places ouvertes dans les structures d'hébergement au 31 décembre 2009.

Il s'agit d'une première étude, qui sera suivie d'autres études afin d'améliorer et d'approfondir de façon continue la connaissance des activités et des coûts. Les grilles de coûts ont notamment vocation à être régulièrement actualisées. Les premières grilles élaborées reflètent les coûts observés en 2009 pour les 120 établissements de l'étude.

Les résultats

Les groupes homogènes de structure (GHS) :

6 groupes homogènes de structures assurant une activité d'hébergement ont été définis à partir de deux grands principes de rattachement : la nature des missions réalisées et le fait que l'activité est exercée soit dans le cadre d'un hébergement en regroupé, soit dans le cadre d'un hébergement en diffus.

GHS	Nature de l'activité	Mission Héberger	Mission Alimenter	Mission Accueillir	Mission Autonomie
1R	Regroupé	X	X	X	
2R	Regroupé	X	X		X
3R	Regroupé	X	X	X	X
2D	Diffus	X			X
3D	Diffus	X	X	X	X
4D	Diffus	X			X

Le GHS traduit les missions principales de la structure, ce qui ne signifie pas que l'opérateur n'affecte aucune ressource sur une mission ne caractérisant pas son profil.

Il a été également tenu compte des conditions dans lesquelles le service est rendu à l'utilisateur à partir de l'analyse du nombre d'ETP affecté à chaque mission. Ceci a justifié la distinction entre le GHS 2D et 4D en fonction du nombre d'ETP.

Un établissement peut donc relever de plusieurs GHS.

Un nom sera dégagé pour chacun de ces GHS après une phase d'application sur le terrain.

Les grilles de coûts :

A chaque GHS correspond une grille de coûts et des repères organisationnels des moyens en personnel. Seules les grilles de coûts pour l'hébergement ont été élaborées ; les données recueillies sur la veille sociale et les maisons relais / pensions de famille demandent à être complétées préalablement à la diffusion de grilles de coûts. Ces premières grilles de coûts consolident les données transmises par les 120 établissements de la base.

L'étude donne des repères de coûts en fonction des 4 grandes missions et des groupes homogènes de structure. Les calculs de coûts dégagés par l'ENC portent sur la totalité des charges quel que soit le financeur (Etat, collectivités locales, ...). L'étude ne dégage pas de coûts à la prestation

Les coûts sont présentés en quartiles, c'est-à-dire selon des seuils permettant de diviser les données en quatre groupes de même taille. Cette présentation fait apparaître que les établissements sont dans un rapport de 1 à 2 selon que leur coût moyen à la place se situe au deuxième ou au quatrième quartile. Ainsi, au sein de chaque GHS des différences notables sont observées. La compréhension de ces différences devra nourrir le dialogue de gestion entre les opérateurs et les services déconcentrés. Les indicateurs sur lesquels pourront s'appuyer les dialogues de gestion sont encore à affiner.

Un premier travail a également été engagé pour appréhender les facteurs impactant les niveaux de coûts. Certains facteurs ont été examinés et font apparaître des liens/corrélation avec le positionnement de l'établissement en terme de coûts : taille ou pro-

priété des locaux, situation familiale ou âge des personnes accueillies, Ainsi, le coût à la place diminue au-delà d'un seuil d'une vingtaine de places ; la prise en charge des familles mobilise généralement moins de ressources que celle d'adultes isolés, tandis que celle de jeunes adultes mobilise généralement davantage de ressources.

L'impact des différents facteurs doit encore faire l'objet d'une analyse plus fine et notamment être mesuré. D'autres facteurs comme le statut de l'établissement (CHRS ou non) n'a pas pu faire l'objet d'une expertise pertinente compte tenu de la caractéristique de l'échantillon d'étude, à 91% composé d'établissements ayant le statut de CHRS.

Mise en perspective

● Cette étude constitue un acquis important : elle a permis, d'identifier des GHS s'appuyant notamment sur le référentiel national des prestations et a produit une méthodologie de description des coûts et l'élaboration d'une première grille nationale de coûts pour l'hébergement.

● Dans l'immédiat, il est indispensable de prévoir une période intermédiaire préparant la généralisation nécessaire début 2012.

Cette étape intermédiaire devra permettre d'abord d'affiner les caractéristiques de certains GHS, de disposer d'un outil de modélisation caractérisant les GHS et simplifiant la méthode d'analyse des coûts. Cet outil devra être testé puis appliqué sur quelques territoires volontaires choisis en concertation avec les têtes de réseau et les services déconcentrés ainsi que sur des établissements ayant participé à la première phase.

Parallèlement, un plan d'accompagnement (accompagnement général de la réforme et appropriation des outils de la « Refondation ») des divers acteurs sera mis en place.

● En améliorant la connaissance des activités et des coûts, l'ENC contribuera à mettre à disposition des opérateurs du secteur AHI et des services déconcentrés des outils et des références partagés, régulièrement actualisés, nourrissant les dialogues de gestion concernant l'exercice 2012.

Ainsi le référentiel national des prestations et des coûts, dont l'ENC constitue le 3^{ème} volet, contribuera à l'optimisation de la qualité des prestations rendues aux usagers, à une meilleure cohérence dans l'allocation des ressources et à une plus grande équité, autant d'éléments constitutifs de la stratégie nationale pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri et mal logées.

Cet objectif de connaissance des activités et des coûts doit être différencié de l'exercice qui va conduire les pouvoirs publics à définir un barème de financement. L'ENC apporte les éléments de connaissance des activités et de construction des coûts sur l'échantillon observé. A l'inverse, l'exercice qui consiste à définir les niveaux de financement alloués relève des pouvoirs publics.

C'est dans ce cadre que le comité de pilotage ENC diffuse les résultats de la première étude nationale de coûts dont la conduite a été confiée au cabinet *Accenture*.

Ces résultats figurent dans le document « Etude Nationale de Coûts : Résultats sur 120 établissements » de juin 2011.

Un comité de pilotage a conçu puis suivi la réalisation de l'étude nationale de coûts. Il est composé de :

- Associations :

Sophie Alary, Perrine Dubois (Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale - Fnars), Sophie Chevillotte (Fondation Armée du Salut), Juliette Laganier (Croix-Rouge-française), David Causse, Laetitia Ducoudré, Laurent Perazzo (Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne - Fehap), Jeanne Dietrich (Union nationale interfédérale des oeuvres et organismes privés sanitaires et sociaux - Uniopss)

- Coopérative Aviso : Yves Aguila

- Services déconcentrés de l'Etat :

Dominique Pastoukoff (DRJSCS Nord-Pas-de-Calais), Brigitte Macé (DRJSCS Haute-Normandie), Liliane Le Mao (DRJSCS, Aquitaine), Maryvonne Gaudart, Karine Vérité (DRJSCS Pays-de-Loire), Madeleine Bolléa (DDCS Bas-Rhin), Michel Moulin (DDCS Bouches-du-Rhône).

- Services centraux du ministère des Solidarités et de la Cohésion sociale :

Michèle Duchemin (Service de contrôle budgétaire et comptable ministériel - SCBCM)

Equipe projet de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) : Pierrick Billan, Marie-Hélène Déchaux, Frédéric Guillemine, Cécile Guinard, Pascal Noblet, Sylvain Turgis

Le comité est animé pour la DGCS par Florence Gérard-Chalet, directrice du projet « Refondation ».



Ministère des Solidarités et de la Cohésion sociale
Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

Adresse postale : 14 avenue Duquesne 75350 Paris 07 SP
Bureaux : 11 place des Cinq Martyrs du Lycée Buffon – Paris 14^e
Contact : dgcs-com@social.gouv.fr