



croix-rouge française  
PARTOUT OÙ VOUS AVEZ BESOIN DE NOUS



Fédération  
des acteurs de  
la solidarité



UNIOPSS  
*Unir  
les associations  
pour développer  
les Solidarités*



FEHAP  
FÉDÉRATION DES ÉTABLISSEMENTS HOSPITALIERS & D'AIDE À LA PERSONNE  
PRIVÉS NON LUCRATIFS



nexem  
employeurs, différemment

## ENQUETE CHRS

-

# Impacts qualitatifs des mesures d'économies budgétaires sur le tarif des CHRS en 2018

**MAI 2019**



croix-rouge française  
PARTOUT OÙ VOUS AVEZ BESOIN DE NOUS



Fédération  
des acteurs de  
la solidarité



UNIOPSS  
Unité  
les associations  
pour développer  
la Solidarités



FEHAP  
FÉDÉRATION DES ÉTABLISSEMENTS HOSPITALIERS & D'AIDE À LA PERSONNE  
PRIVÉS NON LUCRATIFS



nexem  
employeurs, différemment

## Contexte

Le 10 juillet 2018, la Croix-Rouge française, la Fédération des acteurs de la solidarité, la FEHAP, Nexem et l'Uniopss ont engagé un recours en annulation devant le Conseil d'État contre [l'arrêté du 2 mai 2018](#) imposant des tarifs plafonds aux Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

Rappelons que cette réforme tarifaire, qui s'est traduite en 2018 par l'instauration de tarifs plafonds est directement issue du plan d'économies des CHRS prévu par le gouvernement à hauteur de 57 millions d'euros d'ici la fin du quinquennat.

En 2018, année ciblée par l'enquête présentée ci-après, les économies budgétaires réalisées ont atteint 19,7 millions d'euros<sup>1</sup> dont 40% par le seul effet des tarifs plafonds.

En contrepartie, et à grand renfort de communication, des crédits dits de « compensation » ont pu être alloués au cas par cas par les tarificateurs pour un total de 1,2 millions d'euros - contre 5 millions annoncé initialement par les services de l'Etat soit un effort d'à peine 6 % sur le total des économies réalisées.

Afin de mesurer les premiers impacts de cette nouvelle tarification et ainsi étayer leur argumentaire dans le cadre du recours, les cinq organisations ont lancé entre janvier et mars 2019 une grande enquête nationale auprès de leurs réseaux.

L'objectif de cette enquête quantitative et qualitative est de démontrer comment et dans quelle proportion, le nouveau système de tarification impacte les ressources et le fonctionnement des associations gestionnaires et par voie de conséquence l'accompagnement et le quotidien des personnes en situation d'exclusion.

## Les enseignements de l'enquête nationale

L'année 2018 marque un tournant dans la politique d'efficience budgétaire et de recomposition de l'offre souhaitée par le gouvernement et présentée dans le cadre de la stratégie quinquennale nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté 2018-2022.

Déploiement du plan quinquennal logement d'abord, mise en place des Contrats Pluriannuels d'Objectifs et de Moyens (CPOM), introduction des tarifs plafonds et enfin annonce d'un plan d'économie globale à destination des CHRS à hauteur de 57 millions d'euros d'ici 2021 (dont 19,7 millions sur la seule année 2018).

Toutes ces réformes ont bouleversé en profondeur le secteur AHI et plus particulièrement, les associations gestionnaires, les professionnels de l'accompagnement et plus directement encore les personnes en situation de grande précarité. La conjonction de programmes de refonte de l'offre CHRS en parallèle avec un plan d'économie interroge. Comment peut-on à la fois faire évoluer son offre d'accompagnement, ses modalités d'hébergement et les compétences de ses professionnels tout en menant une politique drastique d'économie budgétaire ?



Les résultats présentés ci-dessous nous montrent ainsi comment, face à une réduction conséquente de leur budget de parfois plus de 5% de leur enveloppe globale sur la seule année 2018, les associations ont été contraintes d'adapter leurs moyens dans un contexte de transformations structurelles du secteur.

Entre janvier et mars 2019, 190 gestionnaires de CHRS (sur les 880 autorisés) ont répondu à notre enquête inter-associative soit un échantillon représentatif de 22% de la population CHRS.

### **Plus de 9 CHRS sur 10 touchés par un plan d'économie budgétaire**

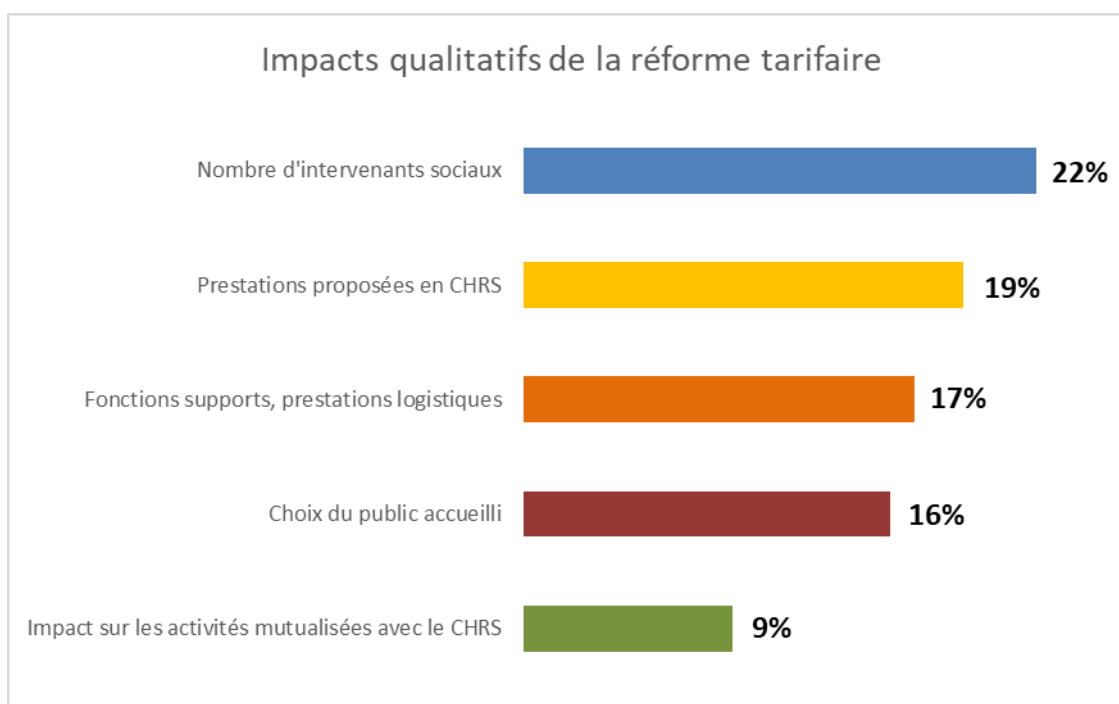
Alors que la réforme des tarifs plafonds avait pour objectif d'organiser la convergence des tarifs des CHRS autour d'un tarif moyen unique, le plan d'économie globale imposé sur 2018 dépasse finalement largement les économies anticipées par la réforme tarifaire.

Ce sont ainsi **quasiment l'ensemble des 190 CHRS répondants (94%)** qui ont subi une baisse de leur dotation budgétaire en 2018.

Ajoutons que ces économies budgétaires ont été affectées de manière parfaitement inéquitable puisqu'elles ont touché à la fois les établissements au-dessus des tarifs moyens cibles (40% des économies générées) mais également et surtout les dispositifs sous-dotés (60% des économies générées).

➤ **L'effort budgétaire en 2018 a donc porté majoritairement sur les gestionnaires les plus fragiles.**

### **Des conséquences lourdes sur la qualité d'accompagnement des personnes en situation de grande précarité et les professionnels du secteur (graphique n°1)**



Le graphique supra identifie les premiers impacts des coupes budgétaires CHRS réalisés en 2018 sur l'offre de services proposée aux personnes en situation d'exclusion, sur la qualité d'accompagnement, sur les ressources



croix-rouge française  
PARTOUT OÙ VOUS AVEZ BESOIN DE NOUS



Fédération  
des acteurs de  
la solidarité



UNIOPSS  
Unité  
les associations  
pour développer  
la Solidarités



FEHAP  
FÉDÉRATION DES ÉTABLISSEMENTS HOSPITALIERS & D'AIDE À LA PERSONNE  
PRIVÉS NON LUCRATIFS



nexem  
employeurs, différemment

humaines, la sélection du public accueilli ou bien encore sur les activités connexes aux CHRS tels que les accueils de jour, les maraudes de jour et de nuit, les ateliers d'aide à la vie active, etc. dont la viabilité repose pour beaucoup sur les mutualisations réalisées avec le CHRS.

**Sur le panel de notre étude, les mesures d'économies budgétaires ciblées par les CHRS ont ainsi d'abord dégradé la qualité de l'accompagnement proposé dans ces structures et notamment le nombre d'intervenant sociaux et les prestations proposées (cités dans 41% des cas).**

Premier poste de dépenses des CHRS, les coupes budgétaires conduisent mécaniquement à reporter prioritairement les efforts budgétaires sur la masse salariale de la structure. Les associations font ainsi remonter leurs craintes concernant le ratio de professionnels de CHRS éducatifs qui serait en baisse, comme l'énonce un gestionnaire de CHRS « *afin d'équilibrer le budget 2018 et anticiper d'éventuelles coupes budgétaires supplémentaires, le Conseil d'Administration a pris la décision de réduire la masse salariale sur le pôle éducatif* ». Par ailleurs, pour faire face à cette réduction de la masse salariale, les associations n'ont d'autre choix que de recruter des professionnels moins diplômés et avec moins d'expérience, voire sans expérience : « *nous remplaçons progressivement des éducateurs spécialisés par des moniteurs éducateurs, des moniteurs éducateurs par des non-diplômés, etc.* ».

Les prestations proposées aux personnes accompagnées en CHRS se réduisent également drastiquement. Des associations évoquent l'« *abandon des temps éducatifs le week-end* », la présence d'un « *agent d'accueil seul une partie du week-end pour 150 personnes* », ou la fermeture de certaines activités : « *nous allons devoir fermer la domiciliation et réduire encore les temps d'ouverture de l'accueil de jour* », « *l'accompagnement juridique proposé aux femmes victimes de violences sera réduit de façon importante* ».

D'autres mesures importantes sont également évoquées tels que la suppression d'ateliers d'aide à l'insertion, ou un budget réduit en matière de prévention et d'accès aux dispositifs de santé, un plan de formation du personnel réduit drastiquement, les investissements et l'entretien du patrimoine immobilier reportés...

Autre impact important des mesures d'économies générées, les conséquences sur le choix des publics accueillis en CHRS cité par 16% des CHRS du panel. Ainsi la réduction des crédits en CHRS fait craindre un risque de sélection des publics en CHRS afin d'adapter les capacités d'accompagnement de la structure à la diminution des effectifs.

De plus, les publics nécessitant le plus d'accompagnement pourraient rencontrer des difficultés à trouver des places en CHRS : « *l'accueil de situations particulièrement compliquées (cumul de problématiques etc.) est parfois limité* ».

Pour faire face à la réduction des budgets, les associations se voient contraintes de modifier leurs modalités d'accompagnement. Pour certains répondants, les réductions budgétaires entraînent un redéploiement qui aboutit à une disparition de modalités d'accueil en hébergement collectif et fait peser un risque pour les plus vulnérables : « *nous avons supprimé le regroupé pour l'hébergement d'urgence d'où des difficultés à soutenir les personnes les plus vulnérables* », « *jeunes de moins de 25 ans sans ressources, personnes victimes de violence conjugale, personnes isolées souffrant de troubles du comportement : moins d'accueil à prévoir puisque destruction de places en collectif* ».



croix-rouge française  
PARTOUT OÙ VOUS AVEZ BESOIN DE NOUS



Fédération  
des acteurs de  
la solidarité



UNIOPSS  
Unité  
les associations  
pour développer  
la Solidarité



FEHAP  
FÉDÉRATION DES ÉTABLISSEMENTS HOSPITALIERS & D'AIDE À LA PERSONNE  
PRIVÉS NON LUCRATIFS



nexem  
employeurs, différemment

Les gestionnaires répondant à l'enquête mentionnent également la « *priorisation d'un public avec ressources pouvant financer la participation (leur séjour)* », constatant la « *réduction des accueils de familles sans ressource* » et indiquant leur « *vigilance sur le nombre de personnes sans droits surtout public jeune ou ressortissant union européenne* ».

Enfin, la réduction des crédits CHRS fait craindre ainsi une mise en péril de l'équilibre global des associations gestionnaires œuvrant pour l'insertion de public en situation d'exclusion. En effet le financement des CHRS via une dotation globale de financement versé par douzième et le caractère pérenne de ce financement (dans la mesure où les CHRS disposent d'autorisation de fonctionnement pour 15 ans) assurent une stabilité financière et organisationnelle aux associations. Un grand nombre d'actions et dispositifs des associations s'appuient sur les CHRS comme base relai ou comme support, comme l'expriment des gestionnaires dans ce questionnaire : « *d'autres actions associatives (ACI, colis alimentaires, etc.) s'appuyaient sur un relatif équilibre du CHRS, maillon "fort" associatif. En fragilisant la structure support, ces activités annexes devraient être supprimées à plus ou moins court terme* » ou encore « *si maintien de la baisse budgétaire en 2019, l'existence même du CHRS est remise en cause. La mutualisation avec les autres services de l'antenne : lits haltes soins santé, accueil de jour ne pourront résister à une année supplémentaire de déficit. La fermeture de l'ensemble des services est à craindre* ». Ce n'est pas seulement la manne financière des CHRS qui assure une stabilité aux associations mais également la structuration des ressources humaines comme le précise un gestionnaire multi-service qui s'inquiète de la « *fragilisation des activités mutualisées : intermédiation locative, hébergement d'urgence, notamment car les ressources humaines sont mutualisées sur l'ensemble de ces dispositifs* ».

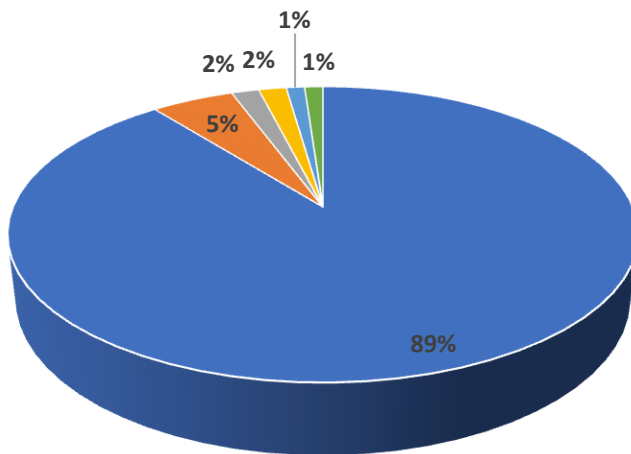
### **Des mesures budgétaires de compensation en trompe l'œil**

Soucieux de ne pas fragiliser davantage les organisations les moins dotées, la Direction Générale de la Cohésion Sociale a souhaité dégager une enveloppe de 5 millions d'euros sur 2018 visant à neutraliser les effets des coupes budgétaires.

Présentée à grand renfort de communication, cette mesure dite de « compensation » s'est avérée finalement beaucoup moins productive que prévue puisque seulement 11% des CHRS ont pu bénéficier en 2018 de mesures de compensation financière. Sur ces 11% seulement 5% des CHRS ont pu bénéficier de mesures de compensation financière afin de réduire l'impact de la réforme tarifaire sur leur budget en 2018 pour un total de 1,2 millions d'euros selon les chiffres de la DGCS.

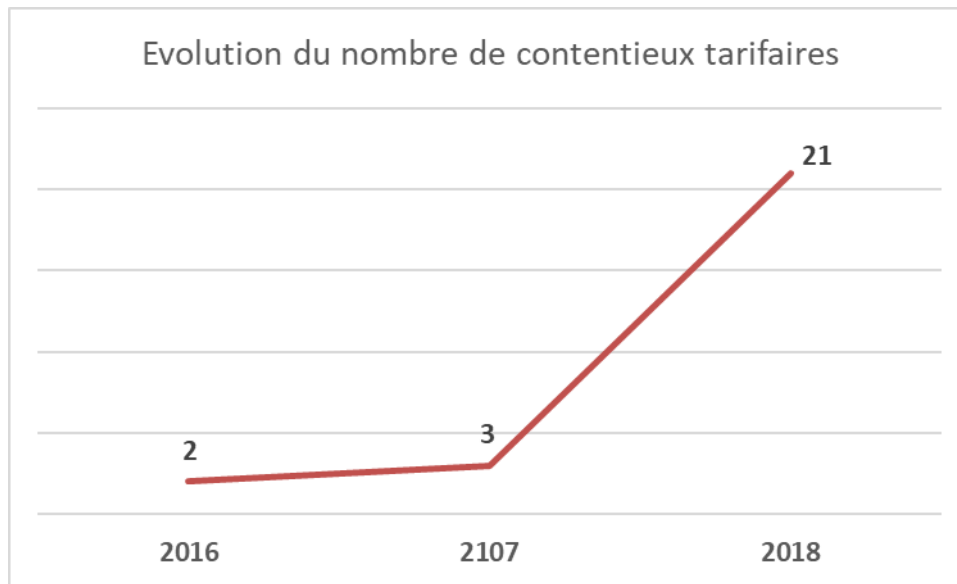
Le reste des aides ayant été utilisé dans le cadre de mesures d'accompagnement à la politique nationale du « logement d'abord », de l'aide au regroupement / fusion d'organisations et enfin pour un soutien à la mise en place du RGPD dans les structures.

## Mesures financières d'aide au budget des CHRS



- Pas de mesure financière
- Mesure de compensation des effets de la réforme tarifaire
- Fusion / Rapprochement de structures
- Transition vers le logement
- RGPD

## Une explosion des recours tarifaires



Face à cette situation les organisations représentants du secteur se sont regroupées pour attaquer en Conseil d'Etat l'arrêté du 2 mai 2018 instituant les tarifs plafonds des CHRS.

Mais les gestionnaires eux-mêmes ont souhaité également s'opposer à de telles mesures jugées inéquitables et particulièrement brutales.

Entre 2017 et 2018, le nombre de recours tarifaire a ainsi été multiplié par 7 sur l'échantillon de répondants.

Sept fois plus de CHRS ont ainsi souhaité porter à l'attention des pouvoirs publics leur opposition au budget arrêté 2018 de leurs dispositifs. Au total c'est près d'un CHRS sur 10 qui a ainsi déposé un recours administratif et un CHRS sur 20 qui a souhaité poursuivre son action devant le juge de la tarification.

Des faits sans précédent dans le secteur qui illustrent l'ampleur de la colère des gestionnaires et des professionnels.