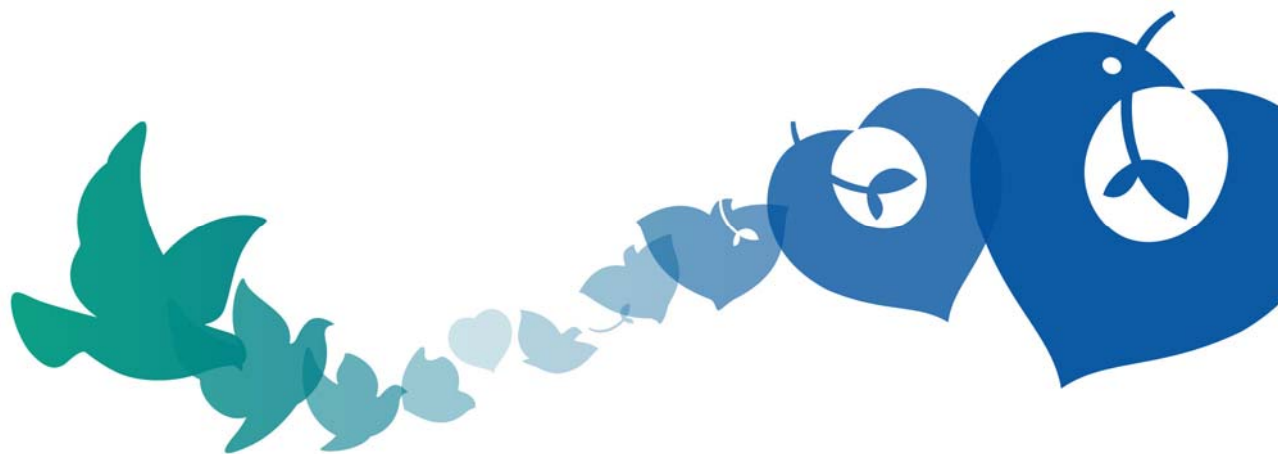
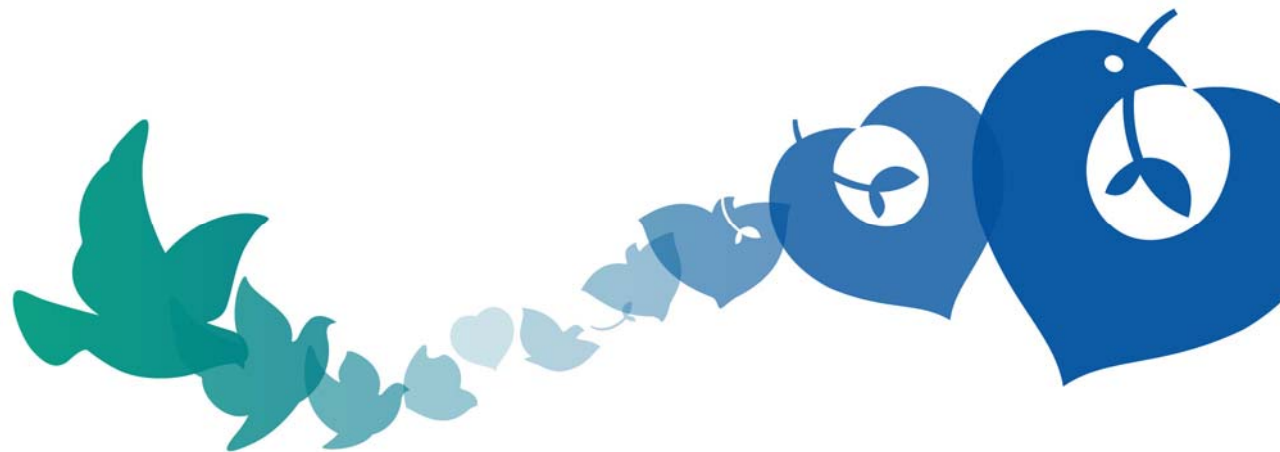


Rapport d'observations définitives
de la Chambre régionale des comptes
d'Ile de France
exercices 2008 et suivants



1ère partie : observations sur les finances de l'AP-HP



Mise en place du nouveau système d'information de gestion

Observation de la CRC :

Amélioration de la fiabilité des comptes et du suivi budgétaire

Amélioration du contrôle interne avec la révision des circuits et procédures

Dérogations à la réglementation comptable du fait de la spécificité de cette application

Commentaires AP-HP :

Le nouveau système d'information de gestion permet de diminuer le nombre de dérogations

Réalisations AP-HP :

Des « dérogations » ont été validées par l'arrêté du ministre du budget signé en juillet 2011

Emprunts « in fine » et provisions

Observation de la CRC :

Impact des emprunts « in fine » sur les résultats financiers

Niveaux de certaines provisions insuffisants (propre assureur) et d'autres trop élevés (CET)

Commentaires AP-HP :

Ce n'est pas le type d'emprunt (« in fine » ou « amortissable ») qui est important pour les résultats financiers mais le profil de remboursement de la dette; les emprunts « in fine » permettent de lisser le profil de remboursement

Réalisations AP-HP :

Provisions pour propre assureur : travail précis avec la DAJ et ratio mis en place correspondant aux préconisations de la CRC

Provision pour CET : méthode de valorisation sincère

Amélioration de la fiabilité des comptes

Observation de la CRC :

Amélioration de la fiabilité des comptes et du suivi budgétaire

Le suivi comptable des provisions ne répond pas à une procédure clairement définie

Commentaires AP-HP :

Les provisions, notamment en matière de responsabilité médicale, ont fait l'objet, pour la clôture des comptes 2011, d'un travail dédié de justifications poussées tant sur le fond (fait générateur) que sur la forme (transmission de PJ).

Investissements

Observation de la CRC :

Les montants maximaux des AE et CP 2005-2009 ont été dépassés

Le cadrage financier 2010-2014 ne prend pas en compte l'impact des engagements antérieurs

Insuffisance des analyses de ROI des opérations d'investissement

Commentaires AP-HP :

Les montants maximaux d'AE et CP prévus dans le plan stratégique 2005-2009 ont été respectés

Le cadrage financier 2010-2014 a pris en compte l'impact en AE et en CP des opérations majeures initiées et non achevées sur le plan 2005-2009

Réalisations AP-HP:

Toutes les opérations d'investissement font l'objet d'études préalables : validation du projet médical, des capacités, du ROI

Equilibres financiers

Observation de la CRC :

Pas de retour à l'équilibre en 2012 contrairement à ce qu'indique le PGFP 2011-2015

Apports au Fonds de Roulement (FR)

Augmentation du Besoin de Fonds de Roulement (BFR)

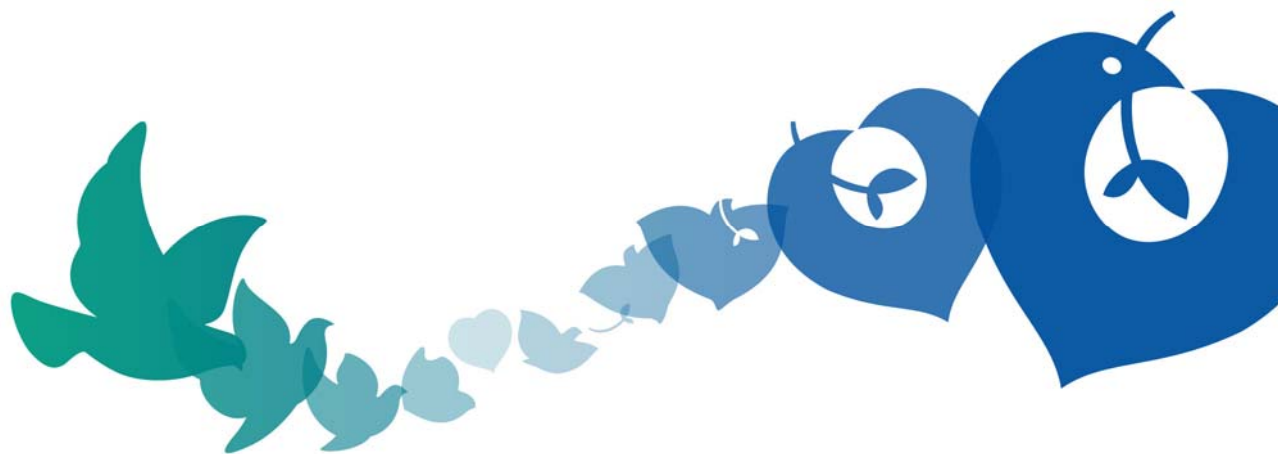
Commentaires AP-HP :

Le PGFP 2012-2016 actualise le PGFP 2011-2015 avec les dernières données : il indique le décalage du retour à l'équilibre du fait l'impact majeur de la réforme de l'AME sur l'AP-HP (-45 M€)

Les apports au FR ont été faits dans une optique de sécurisation du financement de l'institution dans un contexte de crise financière et de paiements importants d'investissements

L'augmentation de BFR constatée par la CRC est conjoncturelle et liée à la mise en place de SAP : stocks, facturation

2^{ème} partie : observations sur la politique du logement



Observations générales de la CRC

Au 31 décembre 2010, l'AP-HP disposait, pour son personnel en activité, d'un parc d'un peu moins de 11 000 logements, répartis entre ses sites hospitaliers (15 % du total), son domaine privé (25 % du total), largement issu de dons et legs de personnes privées, et le parc immobilier des bailleurs sociaux (60 % du total), auprès desquels elle a acquis des droits de réservation de logements.

L'AP-HP met ce parc au service de sa politique du logement, dont l'objectif est d'améliorer son attractivité auprès des professionnels de santé et de les fidéliser au moyen d'une offre adaptée. Si cette politique n'est pas contestable dans son principe, ses modalités et ses réalisations ne sont, en revanche, pas exemptes de critiques.

Position de l'AP-HP

La chambre régionale des comptes souligne que la politique du logement est, pour l'AP-HP, un élément important d'attractivité et de fidélisation de ses personnels dans un contexte régional de tension forte sur le niveau des loyers.

Sans attendre le contrôle conduit par la chambre régionale, un important travail de diagnostic et de remise à plat des situations locatives a été conduit depuis plus de 4 années. A la suite des premières observations de la chambre régionale des comptes dans le cadre de la procédure contradictoire, l'AP-HP a engagé des actions complémentaires. L'ensemble de ces mesures vont être poursuivies.

S'agissant de la situation spécifique des personnels logés par nécessité absolue de service [directeurs, cadres administratifs et techniques, personnels ouvriers], l'AP-HP ne partage pas certaines appréciations de la chambre régionale. Il en est de même en ce qui concerne la caractérisation d'avantage en nature sur critères sociaux et professionnels dans le domaine privé par référence à des locations de droit commun au prix de marché.

Observations de la CRC sur le taux d'occupation des logements

Sur près de 11 000 logements recensés au 31 décembre 2010, un peu moins de 7 000 étaient occupés par des agents de l'AP-HP (les autres étant occupés par des locataires sans lien avec l'AP-HP ou parfois vacants). Ainsi, alors que le taux théorique d'agents de l'AP-HP pouvant être logés (pour raisons de service ou sur critères socioprofessionnels) dans le cadre de la politique du logement est de 12,5 %, le taux d'agents effectivement logés n'est que de 7,8 %. Il s'ensuit qu'à coût équivalent, environ 4 000 agents supplémentaires pourraient être logés si l'offre de logements de l'AP-HP bénéficiait exclusivement à ses agents en activité. La CRC souligne cependant que cette hypothèse est irréalisable, car tous les dispositifs utilisés par l'AP-HP pour les logements attribués sur critères socioprofessionnels présentent des défauts, que seules des modifications législatives ou réglementaires pourraient corriger.

Position de l'AP-HP sur le taux d'occupation des logements

Il faut rappeler, **dans le cadre de conventions de réservation ou de baux emphytéotiques**, l'impossibilité de mettre en place un contrat de bail avec clause de fonction.

Ainsi, au fil du temps, bien que les droits de désignation de l'AP-HP en tant que réservataire soient respectés, les logements en réservation attribués initialement à des agents de l'AP-HP peuvent être conservés par ces derniers alors même qu'ils quittent l'AP-HP, ce qui réduit d'autant le périmètre des logements disponibles sans que l'AP-HP dispose de moyens juridiques à l'encontre de ces agents.

Chaque fois que cela est juridiquement possible, l'AP-HP, afin de garantir le bénéfice de son parc de logement à ses personnels, prévoit désormais des clauses de fonction.

Observations de la CRC sur le logement des personnels de direction

Les attributions des logements de fonction souffrent de nombreuses anomalies ou irrégularités, notamment en ce qui concerne les directeurs d'hôpital. Ces derniers sont, fréquemment, logés hors de leur lieu de travail, parfois loin, ce qui est contraire au droit positif et ôte une large part de son intérêt à l'octroi de tels logements. En outre, une centaine d'entre eux (principalement affectés au siège de l'AP-HP) en bénéficient dans des conditions contestables.

Position de l'AP-HP sur les logements des personnels de direction

Contrairement à l'appréciation du rapport, l'AP-HP considère que le cadre réglementaire, sans ambiguïté, ouvre droit aux personnels de direction à l'attribution d'un logement pour nécessité de service. Ce droit, lié au statut de ces personnels, bénéficie à tous les personnels de direction qu'ils soient affectés dans les hôpitaux, dans les pôles d'intérêt commun (PIC) ou au siège.

L'AP-HP est UN établissement public de santé, personne morale unique composée de 12 groupes hospitaliers et de 37 hôpitaux. De surcroît, elle dispose d'un patrimoine privé composé notamment de logements. **L'ensemble est constitutif de son patrimoine unique**. Or, la chambre régionale assimile la notion d'établissement à celle de site, ce que ne prévoit pas le décret de 2010.

Les personnels de direction, qu'ils soient affectés dans les sites hospitaliers, dans les PIC et au siège, sont tous affectés au sein de la même et unique entité juridique et ont droit statutairement à un logement de fonction pour tenir compte des contraintes de continuité de service imposées par leur fonction.

Position de l'AP-HP sur les logements des personnels de direction

Il convient de rappeler que le décret n° 2010-30 du 8 janvier 2010 ne fixe pas d'obligation précise en ce qui concerne la localisation géographique des logements :

- **les logements concédés par nécessité absolue de service le sont « par priorité dans le patrimoine de l'établissement » (article 3),**
- **ceux concédés par utilité de service le sont « dans l'établissement » (article 9)**

L'AP-HP considère que le décret du 8 janvier 2010 pris en application de l'article 77 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière ne fait donc juridiquement pas obligation aux personnels de direction d'être logés sur le site géographique de leur affectation.

Pour autant, sans que les textes l'y obligent, l'AP-HP confirme son engagement de n'autoriser les concessions de logements hors du lieu d'affectation qu'à titre dérogatoire, en l'absence de logement adapté et dans la mesure où elles sont compatibles, conformément aux dispositions du décret, avec la mise en œuvre des gardes de direction.

Observations de la CRC sur les délais d'attente et le niveau des loyers

Le taux de satisfaction des demandes de logements sur critères socioprofessionnels est, quant à lui, en moyenne de 25 %. Il faut donc quatre ans, toutes choses égales par ailleurs, à un agent demandeur pour obtenir un logement. Les agents des catégories A et B, notamment les personnels administratifs du siège de l'AP-HP, bénéficient plutôt des logements de son domaine privé, situés à Paris, dont les loyers sont inférieurs en moyenne de 27 % au plafond réglementaire des loyers sociaux et de près de 60 % aux loyers libres du marché parisien, tandis que les agents hospitaliers de catégorie C, aux revenus inférieurs, obtiennent davantage des logements sociaux situés en banlieue parisienne, aux loyers comparativement moins attractifs.

Réponse de l'AP-HP sur les délais d'attente et le niveau des loyers

- **Le raisonnement de la CRC sur le délai moyen d'attente n'est pas vraiment pertinent car si le nombre de demandes de logement est relativement stable entre 2 400 et 2 600 par an, ce nombre comporte 25% de nouvelles demandes ce qui signifie que parallèlement 25% des demandes ne sont pas renouvelées, le demandeur ayant trouvé une autre solution de logement ou de relogement. Pour autant, certaines demandes de logement déconnectées des possibilités ne permettront jamais de proposition.**
- **Le fait que les agents de catégorie C avec les revenus les plus faibles se voient proposer des logements en banlieue tient au fait que les logements avec des loyers d'un niveau compatible avec leurs revenus y sont plus nombreux parce que la construction de ces logements avait bénéficié de subventions ou de prêts sans intérêts. Ces logements sont plus fréquemment disponibles du fait d'un turn-over plus important.**

Interrogation de la CRC sur un avantage en nature dans le domaine privé

Eu égard au montant du loyer qu'ils paient à leur employeur, les 1 930 agents de l'AP-HP occupant des logements du domaine privé paraissent bénéficier d'un avantage en nature, qui, jusqu'à présent, n'a pas été déclaré, comme il aurait dû l'être, aux services fiscaux et à l'Urssaf.

Position de l'AP-HP :

L'AP-HP ne partage pas l'appréciation formulée dans le rapport selon lequel il devrait être déclaré des avantages en nature pour les agents logés avec clause de fonction dans un logement du parc en gestion directe à hauteur de l'écart entre le tarif pratiqué et la valeur locative réelle, le calcul donné en exemple, assimilant de surcroît valeur locative réelle et valeur de marché. Il est à souligner que la pratique de gestion de l'AP-HP n'a pas suscité d'observations de l'URSSAF lors de ses inspections successives. Il s'agit pour l'AP-HP de **l'expression d'un principe d'équité.**

Observations de la CRC sur le niveau des loyers payés par les personnes n'ayant pas ou plus de liens professionnels avec l'AP-HP

La situation des locataires du domaine privé de l'AP-HP ne présentant pas ou plus de liens professionnels avec elle est à relever. En raison de l'ancienneté de l'occupation de leur logement et du défaut de revalorisation de leur loyer, ces derniers bénéficient de loyers qui ne dépassent pas, parfois, le quart des loyers libres du marché parisien.

Position de l'AP-HP sur le niveau des loyers payés par ces personnes

- **Les loyers des locataires non AP-HP sont basés sur les loyers prévus lors du contrat de location révisés annuellement avec l'indice réglementaire correspondant au type de bail**
- **Une grande partie des locataires non AP-HP(380) sont des locataires âgés avec des baux de loi de 48 qui ne permettent pas de revoir les niveaux de location en dehors des limites réglementaires**
- **Une autre partie des locataires non AP-HP est constituée de locataires qui sont entrés durant une période de bail emphytéotique dans des programmes comportant des loyers sociaux réglementés et l'AP-HP, lors des reprises de gestion, est tenue de reprendre les modalités des contrats passés par les bailleurs pour les locataires en place même si, par ailleurs, le retour en pleine propriété à l'AP-HP permet de sortir des contraintes du conventionnement Etat**

L'occupation des logements de fonction par les personnels ouvriers et techniques

La chambre régionale souligne que la liste des emplois à l'AP-HP ouvrant droit à un logement de fonction par nécessité absolue de service, telle qu'elle est fixée par la délibération du 30 juin 1999 du conseil d'administration n'est pas conforme au décret du 8 janvier 2010 dans la mesure où **les 382 emplois d'ouvriers** ne donnent plus droit, désormais, à l'attribution d'un logement par NAS. Par conséquent, sauf modification du décret du 8 janvier 2010, la chambre recommande à l'AP-HP d'apporter à la liste précitée les corrections requises, au plus tard, d'ici le 11 janvier 2013, fin de la période dérogatoire prévue par le décret.

La situation des personnels ouvriers logés jusqu'à présent par nécessité absolue de service constitue une réelle préoccupation pour l'AP-HP, ce qui l'a conduite à solliciter les services du ministère de la santé en vue d'une évolution des dispositions du décret afin de tenir compte des spécificités de la région.

Par ailleurs, la refacturation des charges générales d'entretien est en cours de régularisation.

Conclusion

L'AP-HP est résolument engagée dans une politique de logement de ses personnels au service de l'attractivité et de la fidélisation, tout particulièrement sur les emplois et postes sensibles.

Grâce à la gestion directe des logements de ses immeubles du domaine privé, elle attribue des logements à des niveaux de loyers compatibles avec les revenus des personnels hospitaliers sans que les infirmières ne soient exclues par des plafonds réglementaires.

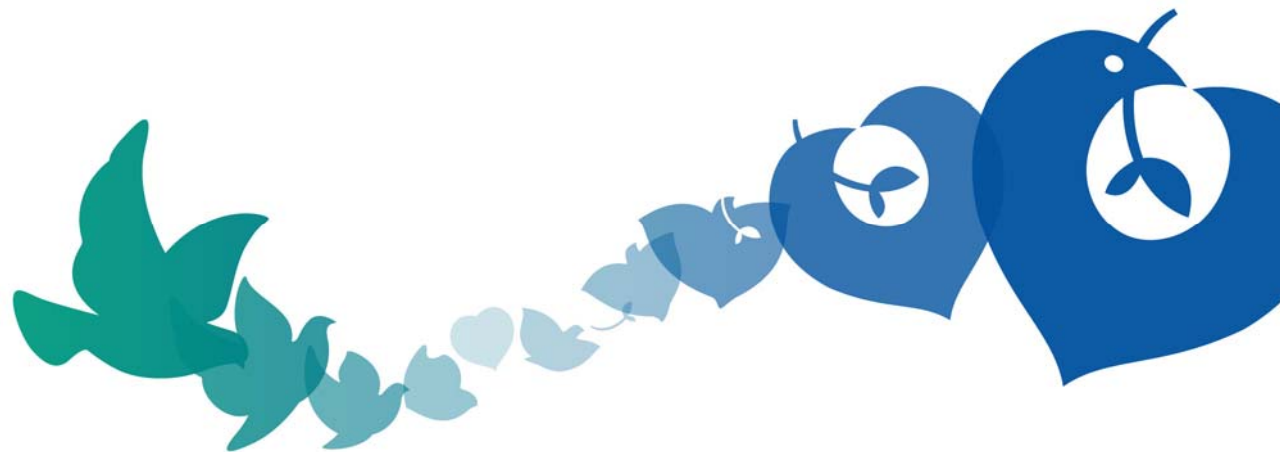
La mise en place de baux avec clause de fonction, chaque fois que cela est juridiquement possible, assure un turn-over du parc de logements du domaine privé très complémentaire des possibilités de logement sur les sites hospitaliers qui sont très inégales selon les sites.

Conclusion (suite)

L'AP-HP tient à souligner l'importance des actions menées sur de très longues périodes en faveur du logement de ses personnels, ce qui l'a conduit à faire construire ou rénover des immeubles sous bail emphytéotique et à développer de très nombreux partenariats sous forme de conventions de réservation pour des logements de différents régimes locatifs.

Dans un contexte où l'AP-HP recentre sa politique d'attribution pour améliorer l'attractivité sur les postes infirmiers, elle réaffirme sa responsabilité sociale d'employeur tout en soulignant que cette politique beaucoup plus volontariste que les autres hôpitaux publics ne peut être que complémentaire de l'action menée par les collectivités locales auxquelles il incombe de répondre aux demandes de logement social présentées par les habitants de la région y compris par les agents de l'AP-HP dans le cadre des critères d'attribution définis.

3ème partie : observations sur les soins de suite et de réadaptation à l'AP-HP



Stratégie SSR

Observation de la CRC :

Dans l'adaptation de son offre à la demande SSR, l'établissement poursuit une stratégie ambiguë

Commentaires AP-HP :

Proposition d'une stratégie cohérente (et non ambiguë) dans le plan stratégique 2010-2014 pour répondre aux besoins d'aval de l'AP-HP tout en tenant compte des besoins des autres acteurs:

- redéploiement géographique et par typologie d'activité afin de mieux couvrir certains besoins en SSR spécialisé et les besoins sur les territoires ;
- renforcement des filières intra-AP-HP mais aussi reconnaissance et formalisation des filières extra-AP-HP quand elles sont pertinentes.

Finances SSR

Observation de la CRC :

Si mise en place de la T2A SSR : AP-HP sur-dotée à hauteur de 32 M€ au titre de ses activités de SSR

Commentaires AP-HP :

Modèle de financement T2A SSR non arrêté

Estimations faites par l'ARS : « surfinancement » plutôt de l'ordre de 24 M€