Monsieur le Directeur,

Je vous ai adressé par lettre du 14 octobre 2002, notifiée le 15 octobre 2002, le rapport d'observations concernant la gestion de votre établissement pour les années 1995 et suivantes que la chambre avait retenu après contradiction dans sa séance du 1^{er} octobre 2002.

Votre réponse a été enregistrée au greffe de la chambre le 18 novembre 2002.

La procédure est désormais close.

Vous trouverez ci-joint le rapport complété de votre réponse.

J'ajoute qu'en application de l'article R 241-17 du code des -juridictions financières, ce rapport auquel sera jointe votre réponse est à communiquer à votre conseil d'administration, dès sa plus proche réunion.

Il fera l'objet d'une inscription à son ordre du jour et sera annexé à la convocation adressée à chacun des membres du conseil.

A compter de la date de la réunion que je vous serais obligé de me faire connaître, la communication du rapport et de votre réponse à toute personne en faisant la demande est de droit. J'en transmets par ailleurs une copie au représentant de l'Etat et au Trésorier-payeur général.

Je vous prie de croire, Monsieur le Directeur, à l'expression de ma considération la plus distinguée.

Bertrand SCHWERER

Conseiller maître à la Cour des comptes

Monsieur SALAUN

Directeur du " CESAME "

Centre hospitalier de Ste Gemmes-sur-Loire

BP 89

49137 LES PONTS DE CE Cedex

Observations définitives

sur les comptes et la gestion du "CESAME"

Centre de santé mentale de Sainte-Gemmes-Sur-Loire

Années 1995 et suivantes

I - L'INSERTION DE L'ETABLISSEMENT DANS LE RESEAU DE SOINS, LA STRUCTURE ET L'ACTIVITE DE L'ETABLISSEMENT

1.1 - L'insertion de l'établissement dans le réseau de soins

1.1.1 - Le bilan de la carte sanitaire et les orientations du SROS

Un bilan de la carte sanitaire de psychiatrie établi au 1er juillet 2000 fait ressortir, pour le Maine et Loire, un excédent de 249 lits, et de 87 lits et places en psychiatrie générale, ainsi qu'un déficit de 8 lits, et de 88 lits et places en psychiatrie infanto-juvénile.

Pour le secteur public, sur les 10 secteurs de psychiatrie générale du département, 8 sont à la charge du CHS, 2 relèvent du CH de CHOLET ; en psychiatrie pour enfants, 2 sur 4 sont à la charge du CHS, qui se situe par conséquent en tête des acteurs visés par les modifications à conduire dans l'offre de soins.

Le schéma régional d'organisation sanitaire de psychiatrie des Pays de la Loire, fixé par l'arrêté du directeur de l'agence régionale d'hospitalisation (ARH) du 6 juillet 1999, définit pour une période de cinq ans les objectifs et les orientations en matière d'organisation hospitalière, à savoir la coopération avec les autres acteurs du champ médical et social d'une part, et la poursuite du développement des alternatives à l'hospitalisation complète d'autre part, qui conditionnent une meilleure prise en charge du patient. L'intégration de ces objectifs par l'établissement a largement contribué à l'approbation par l'ARH du projet d'établissement et la signature du contrat d'objectifs et de moyens.

1.1.2 - Le projet d'établissement et la contractualisation avec l'ARH

Depuis la loi n° 91-748 du 31 juillet 1991 portant réforme hospitalière, les établissements ont l'obligation d'établir un projet d'établissement. Bien que l'établissement ait commencé à partir de 1995 à travailler à son élaboration, aucun projet n'a été adopté avant 1999. Un premier projet a été élaboré en fin d'année 1998, mais a été rejeté par l'ARH, en raison de manque de cohérence avec le schéma régional. Différentes modifications y ont été apportées concernant le partenariat avec le CHU d'ANGERS, l'évolution des capacités d'hospitalisation complète, la situation du foyer Rocheloire, la maison d'accueil spécialisée (MAS), la promotion des alternatives à l'hospitalisation.

Le projet d'établissement, remanié, a finalement été approuvé par l'ARH le 21 juillet 1999.

En complément, un contrat d'objectifs et de moyens a été signé avec l'ARH le 2 novembre 2000, avec effet au 1er janvier 2000, l'échéance étant fixée au 31 décembre 2004. Les objectifs se concentrent autour de deux orientations stratégiques, de partenariat à développer et de restructurations à conduire. Le contrat prévoit une aide de l'ARH, fixée à 14,5 MF (2,21 M d'euros) sur 5 ans, à raison de 2,5 (0,4) à 3 MF (0,46 M d'euros) par an. Sur ces 14,5 MF (2,21 M d'euros), 11 (1,68 M d'euros) doivent contribuer à financer la restructuration architecturale. La stratégie à moyen terme de l'établissement paraît ainsi clairement établie.

1.2 - La structure et l'activité de l'établissement

1.2.1 - L'évolution des structures d'accueil

Avant 1990, les capacités de l'établissement concernaient surtout l'hospitalisation complète ; le développement des équipements de secteur s'est ensuite accéléré. En 1999, l'établissement disposait :

- en hospitalisation complète, de 560 lits de psychiatrie générale et 42 lits de psychiatrie infanto-juvénile, soit un total de 602 lits ;
- pour les alternatives à l'hospitalisation, de 335 places de psychiatrie générale et de 55 places de psychiatrie infanto-juvénile.

L'état des capacités de l'établissement établi au 2 août 2001 prend en compte une transformation de 15 lits d'hospitalisation complète en 15 lits d'hôpital de jour et le transfert au CESAME de 19 lits de centre de post-cure psychiatrique auparavant gérés par l'association départementale "Croix Marine Anjou". A cette date, les alternatives à l'hospitalisation représentent 45 % des capacités.

Les capacités en hospitalisation complète sont de 65 lits en moyenne par secteur, donc supérieures aux objectifs de la carte sanitaire (de 45 lits par secteur). Si l'on exclut le secteur 10, qui a été transféré sur SAUMUR, la capacité existante est de 475 pour un objectif de l'ordre de 315, soit un excédent de 160, l'échéance étant fixée à la fin 2004. L'analyse des capacités par secteur montre des disparités assez fortes, certains secteurs révélant un taux de places d'alternative relativement faible : il en est ainsi des secteurs 3 (38 %), 6 (35 %), 7 (36 %) et 10(33 %).

Dans le cadre de la coopération, le CESAME doit poursuivre le développement de ses relations avec les autres établissements. Le partenariat avec le CHU d'Angers constitue un objectif prioritaire pour favoriser la mise en place d'une unité de prise en charge des urgences et des "suicidants", la reconnaissance de l'unité de médecine psycho-sociale et le développement de la psychiatrie de liaison. La création d'une maison d'accueil spécialisée (MAS) doit permettre

d'adapter les prises en charge des malades ne relevant plus à titre principal d'un service de psychiatrie. Le projet tarde toutefois à se concrétiser, pour des raisons tenant à la fois au dimensionnement et à la localisation géographique.

1.2.2 - L'évolution de l'activité

Le nombre de patients pris en charge a augmenté de 27,63 % en 5 ans, particulièrement en psychiatrie infanto-juvénile (+ 43,89 %).

Le nombre de journées d'hospitalisation à temps complet a baissé de près de 18 % depuis 1995. Cette réduction est particulièrement nette en psychiatrie infanto-juvénile (- 46,36 %), où ce type d'hospitalisation ne concerne plus que 3 % des patients. A l'inverse, en psychiatrie générale, le nombre de patients adultes augmente depuis 1996. En 1999, il est de 2 343, soit 27 % des patients.

Conformément aux priorités définies dans le SROS de psychiatrie, les formes de prise en charge à temps partiel se sont développées. Le nombre de journées est passé, pour l'hospitalisation de jour, de 45 465 à 52 642 entre 1995 et 1999, soit + 15,79 %, dans les centres d'accueil thérapeutique à temps partiel (CATTP), de 28 907 à 47 826, soit + 65 %. En revanche, l'activité en hospitalisation de nuit a baissé de 7,07 %. Exprimée en nombre de patients, la croissance est respectivement, pour l'hospitalisation, le CATTP et l'hospitalisation de nuit, de + 14,01 %, + 18,68 % et + 51,13 %.

Les consultations constituent le mode principal de prise en charge ambulatoire : elles concernent 64 % des patients adultes et 72 % des enfants et adolescents. 44 % des patients sont pris en charge exclusivement sous cette forme.

II - LA GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE

Dans la lettre d'observations définitives adressée par la chambre au centre hospitalier le 27 décembre 1996, la situation financière était décrite comme tendue, à l'origine d'un déficit d'exploitation masqué sur la période par l'utilisation d'artifices comptables, notamment des reports de charges importants, et donnant lieu à l'arrêt du budget 1995 par le préfet du Maine et Loire après saisine de la chambre. L'établissement s'est engagé dans une politique de maîtrise des dépenses par la diminution du nombre des emplois, compensée en partie par le recrutement de personnel sous contrat emploi solidarité. La tension budgétaire a été notablement réduite à la fin de la présente période, mais des problèmes demeurent.

2.1 - La gestion budgétaire

2.1.1 - Les reports de charges

Entre 1995 et 1998, des reports de charges supérieurs à 8 MF (1,22 M d'euros) ont été pratiqués par l'établissement, le pic ayant été atteint en 1996 (10 MF soit 1,52 M d'euros). Cette pratique avait déjà été critiquée par la chambre à l'occasion du contrôle précédent. Après 1998, des efforts ont été faits pour régulariser la situation. De 8 MF (1,22 M d'euros) en 1998, les reports de charges ont été ramenés progressivement à 4,7 MF (0,72 M d'euros) en 1999, puis à 1,86 MF (0,28 M d'euros) en 2000 ; ils ne seraient pas résorbés en 2001.

La chambre rappelle que la pratique des reports de charges est contraire à la règle de l'annualité budgétaire et affecte la sincérité et la fidélité des comptes. La situation financière du CHS est moins bonne que sa présentation dans les comptes ne laisse penser, dès lors que les résultats de certains exercices n'intègrent pas la totalité des charges qui leur sont imputables. L'établissement doit donc poursuivre l'effort entrepris pour revenir à une pratique budgétaire orthodoxe.

2.1.2 - Les écarts entre prévisions et réalisations de recettes

Sur la période, l'établissement a eu tendance à sous-évaluer ses produits d'activité hospitalière, sauf en 1996. La plus-value de recettes constatée est particulièrement importante en 1999, puisque l'écart entre les prévisions et les réalisations a atteint cette année presque 4 MF (0,61 M d'euros), soit plus de 1% de la dotation globale.

La dotation globale résultant de la somme des dépenses des quatre groupes minorée des recettes des groupes 2 et 3, une sous-estimation des prévisions conduit à augmenter la part de la dotation avancée par l'assurance maladie. Si la majoration de la dotation est compensée l'année suivante, il n'en est pas moins vrai que le supplément de trésorerie dont bénéficie immédiatement l'établissement est constitué au préjudice de l'assurance-maladie.

L'importance des écarts constatés pendant la période doit conduire la direction à rechercher une meilleure évaluation de ses prévisions de recettes. Les éléments budgétaires et financiers de l'exercice 2000 montrent que la plus-value de recettes est en nette diminution en 2000, puisqu'elle s'élève à 915 KF (139,49 K d'euros), soit un écart de 6,49 % par rapport aux prévisions. Et vous avez indiqué qu'en 2001 une moins-value avait été observée.

2.2 - La gestion financière

2.2.1 - L'évolution des charges et produits d'exploitation, les résultats

L'examen du tableau en annexe 1, qui retrace l'évolution des charges et des produits de 1995 à 1999, montre que l'évolution des recettes, de 6,56 %, est globalement supérieure à celle des dépenses, de 5,88 %. L'établissement a donc réussi à dégager des économies de fonctionnement, la différence de 0,68 % représentant un gain de 2,5 MF (0,38 M d'euros).

S'agissant des charges, l'évolution respective sur la période 1995-1999 des différents groupes est

de 5,45 %, 4,98 %, 1,48 % et 44,59 %. La part des 4 groupes dans l'exploitation a été peu modifiée ; elle s'établit respectivement à 84,69 % (au lieu de 85,03 %), 2,11 %, 9,05 % et 4,02 %.

L'augmentation de 5,45 % en cinq ans des dépenses de personnel (groupe 1) correspond à une hausse annuelle de 1,09 %, imputable aux efforts déployés par l'établissement pour maîtriser l'évolution de ce poste. En comparaison des autres établissements, les charges de personnel hors impôts et taxes dans les CHS représentent en 1997 0,89 point de plus, soit un supplément de dépenses d'environ 2,7 MF (0,41 M d'euros), l'équivalent du coût d'une dizaine de postes.

Si elles ne représentent que 4,02 % des dépenses d'exploitation, les charges du groupe 4, frais financiers et amortissements, sont celles qui ont le plus augmenté (+ 44,59 %) ; cette progression s'explique par celles des amortissements, de l'ordre de 55 %, et des intérêts de la dette (près de 22 %, dont 16,38 % entre 1998 et 1999), dus aux emprunts souscrits dans le cadre du schéma directeur architectural.

S'agissant des recettes, la DGF, soit 353,4 MF (53,88 M d'euros) en 1999, est en augmentation de 5,57 % sur la période ; elle représente 91,37 % des recettes totales. Les dotations initiales de l'établissement ont été revalorisées au cours de la période 1995-1999 et des dotations complémentaires ont été accordées, dont 2 MF (0,30 M d'euros) en 1995 à titre de rebasement budgétaire et 1 MF (0,15 M d'euros) en 1999 à titre d'avance sur le contrat d'objectifs et de moyens.

Les recettes du groupe 2 (4,57 % des recettes) ont augmenté de 28,32 %, la part des produits de tarification en hospitalisation complète et incomplète ayant progressé fortement. Les recettes subsidiaires du groupe 3 (4,02 % des recettes totales en 1999) ont augmenté de 8,56 %.

Le résultat comptable a fait l'objet de fluctuations importantes sur la période : après avoir été négatif en 1996 (- 1,74 MF soit - 0,27 M d'euros), il a été positif durant trois années consécutives : 3,3 MF (0,50 M d'euros) en 1997, 0,5 MF (0,08 M d'euros) en 1998 et 2,6 MF (0,40 M d'euros) en 1999. Globalement, l'évolution des résultats d'exploitation de 1995 à 1999 traduit bien un assainissement progressif de la situation financière de l'établissement, qui était largement déficitaire depuis 1992. Cet assainissement va au-delà des résultats apparents puisqu'il inclut la diminution des reports de charges de 6,1 MF (0,93 M d'euros) sur les exercices 1999 et 2000.

Vous avez indiqué que deux facteurs avaient contribué à cet assainissement : des facteurs externes d'abord, comme l'exonération par l'autorité de tutelle du remboursement de l'effet déport dû au titre d'une circulaire de 1995, d'un montant global de 4,7 MF (0,72 M d'euros) et l'octroi en 1999 par l'ARH d'une "avance" de 1 MF (0,15 M d'euros) sur le contrat d'objectifs et de moyens conclu en 2000 ; des facteurs internes ensuite, notamment la poursuite de la politique de maîtrise de la masse salariale mais aussi la baisse significative du GVT depuis 1997 en raison des départs en retraite.

En 2000, l'établissement présente en revanche un déficit comptable important, de 3,42 MF (521 K d'euros), les dépenses d'exploitation ayant augmenté de 3,37 %, plus fortement que les recettes (1,79 %). Vous avez expliqué cette évolution défavorable par un double décalage entre dépenses et recettes, à la fois en investissement et en exploitation : d'une part la charge des surcoûts en amortissements et frais financiers liés au schéma directeur architectural ne sera couverte par des financements qu'à compter de 2003 ; d'autre part le remplacement des agents partant à la retraite a été anticipé grâce aux crédits alloués au titre du protocole Aubry.

Selon vos indications, les résultats de l'exercice 2001 seraient également déficitaires, d'environ 3,5 MF (0,53 M d'euros), l'effet de décalage entre les dépenses des groupes 1 et 4 et leur financement s'étant amplifié.

Le résultat à affecter est positif sur toute la période ; il est même important en raison de l'affectation du résultat au financement de l'exploitation : en tout, une somme globale de près de 8 MF (1,22 M d'euros) a pu être affectée pour la période 1995-1999 à l'exploitation et donc à la résorption progressive des reports de charges. Pour l'exercice 2000, malgré un résultat comptable déficitaire, le résultat à affecter demeure positif, soit 1 246 998,87 F (190 103,75 euros), en raison de l'importance des plus values de recettes de l'exercice 1999.

Sur l'ensemble des années 1995 à 1999, l'établissement a donc presque rétabli l'équilibre de sa section d'exploitation. En 2000 et 2001, les déficits comptables importants montrent cependant que la situation financière reste précaire.

2.2.2 - Les investissements, leur financement, l'équilibre financier

Le tableau en annexe 2 retrace l'évolution des dépenses et recettes d'investissement. De 1995 à 1999, les dépenses directes d'investissement s'élèvent à plus de 118 MF (17,99 M d'euros) (constructions et équipement - groupe 2). Leur rythme s'est accéléré : après avoir représenté sur les trois premiers exercices une moyenne de 15 MF (2,29 M d'euros) par an, elles ont atteint en 1998 et 1999 respectivement 24,1 MF (3,7 M d'euros) et 47,2 MF (7,20 M d'euros). En 2001, le montant des immobilisations serait de l'ordre de 34,6 MF (5,27 M d'euros).

Ces dépenses concernent des constructions et aménagements de centres médico-psychologiques, hôpitaux de jour, pavillons (bâtiments d'hospitalisation complète), la construction du nouveau secteur I (qui a représenté plus de 16 MF (2,44 M d'euros) en 1999), ainsi que des travaux connexes.

La capacité d'autofinancement dégagée par l'établissement s'élève en montant cumulé à 52,4 MF (7,99 M d'euros) ; l'autofinancement a cependant été limité par l'absence d'affectation des résultats à l'investissement. Les amortissements représentent un tiers des recettes d'investissement et ont procuré une ressource nette d'investissement de près de 45 MF (6,86 M d'euros), soit une progression de 60 % entre 1994 et 1999.

A la fin de l'exercice 1999, le compte 15 "provisions pour risques et charges" était doté de 6,85 MF (1,04 M d'euros). Les provisions pour charges à répartir, qui concernent les grosses réparations et le renouvellement des immobilisations, d'un montant de 4,6 MF (0,70 M d'euros), n'ont pas été justifiées. Vous avez indiqué que la constitution de ces provisions était antérieure à l'année 1991, et admis leur usage comme fonds de trésorerie. La chambre juge irrégulière cette provision, qui a en outre pour effet d'altérer la sincérité des comptes. Il appartient donc à l'établissement de constater cette somme dans ses résultats. Vous avez indiqué avoir procédé en 2001 à une reprise pour un montant de 2,557 MF soit 389,81 K d'euros.

A la clôture de l'exercice 1999, la dette à long terme s'établit à 97 MF (14,79 M d'euros), soit une progression de 60,27 MF (9,19 M d'euros) depuis 1994, (+ 164,05 %). Le volume des emprunts a surtout fortement augmenté en 1999 (40,6 MF (6,19 M d'euros)). L'annuité de la dette est passée de 6,2 MF (0,95 M d'euros) en 1995 à 9,68 MF (1,48 M d'euros) en 1999, soit une progression de 55,78 %. Le taux moyen d'intérêt de la dette au 31 décembre, qui s'élève en 1999 à 5,01 % et en 2000 à 3,69 %, est très favorable, en raison du niveau faible des taux d'intérêt sur les emprunts récents.

Les ratios de dette témoignent sur toute la période d'un endettement plus élevé que la moyenne des établissements comparables (CHS). Le ratio d'autonomie financière, qui correspond au rapport entre les ressources propres d'une part et le total du passif du bilan et des amortissements et provisions d'autre part, est en baisse de 8 points sur la période ; le niveau atteint en 1999 était de 64,46 %, bien inférieur aux ratios nationaux (72,89 % en 1998) et régionaux (77,34 % en 1998).

Le lourd programme d'investissement de l'établissement jusqu'en 2005 repose en grande partie sur l'emprunt et laisse donc augurer une forte augmentation de la dette. L'établissement devra veiller à compenser les charges nouvelles attendues, pour maintenir les dépenses d'exploitation dans l'enveloppe des crédits autorisés et assurer l'équilibre financier général.

Le tableau en annexe 3 retrace le bilan fonctionnel 1996-1999. Les ressources de l'établissement sont en constante évolution, en raison de l'augmentation importante des dettes financières et des amortissements, consécutifs aux investissements réalisés. Les ressources stables permettent de financer les actifs immobilisés mais le fonds de roulement a tendance à diminuer par rapport à 1995. Le besoin en fonds de roulement diminue également, ce qui permet à l'établissement de conserver une trésorerie positive sur toute la période. La trésorerie, constituée uniquement de disponibilités, n'est positive en 1995 que grâce aux fonds en dépôt des hospitalisés, et sauf en 1998, elle n'excède guère ceux-ci. L'équilibre obtenu est donc fragile.

III - LA GESTION DU PERSONNEL

3.1 - L'évolution des dépenses de personnel non médical

Le poids élevé de ces charges dans la section d'exploitation avait motivé des remarques de la chambre au précédent contrôle. Les dépenses de personnel hors impôts et taxes étaient en 1997 encore supérieures de 0,89 point à celles observées dans les autres centres hospitaliers spécialisés. Un écart faible persiste donc.

Les dépenses de personnel (325,3 MF) (49,59 M d'euros) n'ont progressé que de 5,45 % sur la période 1995-1999, ce qui représente une évolution annuelle de 1,1 %. Encore convient-il de distinguer personnel médical et personnel non-médical : les rémunérations consacrées au personnel médical ont en effet globalement augmenté sur la période 1995-1999 à un rythme plus élevé (13,02 %) que celles relatives au personnel non médical (7,04 %), en raison de recrutements de praticiens.

Afin de maîtriser ses charges de personnel, l'établissement a poursuivi au début de la période sous revue une politique de diminution des effectifs, et a eu recours au recrutement de personnels sous contrats emploi-solidarité. Il a également bénéficié d'une forte diminution du GVT qui est devenu négatif en 1998.

La période se caractérise par une bonne maîtrise des dépenses de personnel non-médical, toutefois moins assurée à partir de 1998, où elles ont sensiblement augmenté (+ 3,19 %), ainsi qu'en 1999 (+ 2,52 %) ; l'évolution en 2000 est de + 1,96 %. En structure, la part consacrée à la rémunération des personnels titulaires et stagiaires est restée stable sur la période 1995-1999, sensiblement égale à 95,9 %. La part du personnel non titulaire est donc faible ; son augmentation de 1% sur la période a été compensée par la diminution de celle des agents sous contrat-emploi-solidarité et contrat-emploi-consolidé (0,67 % en 1999).

3.2 - L'évolution des effectifs

La réglementation (article L.6143-1 du CSP) prévoit que "Le conseil d'administration définit la politique générale de l'établissement et délibère sur : (10) - le tableau des emplois permanents...".

Aucun tableau des emplois permanents n'a été établi, la chambre rappelle qu'il s'agit d'un document obligatoire gage d'une plus grande transparence dans la gestion des emplois. Vous avez reconnu que l'absence de tableau d'effectif nuisait à la transparence de la gestion.

3.3 - L'application du régime contractuel

Les emplois permanents sont normalement occupés par des agents titulaires, le recours à des agents non titulaires étant encadré par l'article 9 (alinéas 1, 2 et 4) de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 relative à la fonction publique hospitalière et précisé par le décret n° 91-155 du 6 février 1991.

L'article 9 alinéa 1 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 autorise le recrutement de contractuels sous CDI lorsque les fonctions occupées correspondent à des emplois pour lesquels il n'existe pas de corps de fonctionnaires hospitaliers ou s'il s'agit de fonctions nouvellement prises en charge ou de fonctions nécessitant des connaissances techniques hautement spécialisées. Or, les agents recrutés sous CDI par l'établissement, au nombre de 23 en 1998, exercent les fonctions de psychologue, secrétaire médicale, adjoint des cadres, agent administratif, standardiste, ouvrier professionnel, adjoint technique, conducteur automobile, préparateur en pharmacie, assistante socio-éducative, éducatrice de jeunes enfants, ergothérapeute-musicothérapeute, psychomotricienne, agent du service intérieur. Force est de constater qu'elles correspondent à des emplois pour lesquels il existe des corps de fonctionnaires hospitaliers et que les autres conditions de l'article 9 alinéa 1 ne sont pas non plus réunies. Les recrutements ont donc été effectués en contradiction avec la réglementation.

Certains contrats ou avenants ont en outre été établis avec effet rétroactif de quelques mois. Certains ne comportent aucune référence à des textes juridiques (loi de 1986, décret de 1991), ou ne précisent pas l'alinéa de l'article 9 concerné, qui renseigne sur la nature du contrat.

Vous avez indiqué les efforts de l'établissement pour clarifier la situation et d'une manière générale pour résorber l'emploi précaire.

3.4 - Les primes et indemnités du personnel contractuel

L'analyse des contrats a montré que la rédaction relative à la nature exacte des indemnités attribuées était laconique. L'article 4 du décret de 1991 exige que "outre sa date d'effet et la définition des fonctions occupées, le contrat détermine les conditions d'emploi de l'agent et notamment les modalités de sa rémunération".

Par ailleurs, certaines primes ont été irrégulièrement attribuées. La prime de service a ainsi été versée en 1998 à de nombreux agents contractuels, alors même que l'arrêté du 24 mars 1967 réserve cet avantage aux fonctionnaires et stagiaires ainsi qu'aux agents des services hospitaliers contractuels. La régularisation de cette situation, engagée par l'établissement, devra être poursuivie à son terme.

D'autres primes ont été versées à des non-titulaires, sans qu'aucun texte ne l'autorise : ainsi la prime spéciale de début de carrière au personnel infirmier, la prime spécifique, l'indemnité horaire de travail normal de nuit et majoration spéciale pour travail intensif de nuit. Vous avez indiqué avoir supprimé le versement de ces primes.

La chambre note enfin que l'attribution d'un logement de fonction à un ingénieur, jugée contraire à la réglementation lors du dernier contrôle, s'est poursuivie.

IV - LES MARCHES

Le contrôle précédent avait mis en lumière certaines lacunes dans la gestion des marchés : avenants modifiant substantiellement l'équilibre du marché, travaux commencés avant signature des avenants, voire avant même l'établissement des devis. Le présent contrôle a montré que ces remarques n'avaient pas toujours été suivies d'effet.

Concernant la maîtrise d'oeuvre, la chambre relève que la signature du marché relatif à la construction d'un bâtiment de stockage a été postérieure à la notification des marchés de travaux. En outre, ni le coût prévisionnel définitif ni le forfait définitif de rémunération n'ont été entérinés dans un avenant, contrairement aux dispositions du décret du 29 novembre 1993 sur la maîtrise d'oeuvre.

Concernant les travaux, l'observation des documents joints aux mandats a montré des anomalies dans les procédures d'exécution. Les dispositions de l'article 250 du code des marchés publics en vigueur à l'époque ont souvent été quelquefois oubliées. Les travaux ont parfois été commencés avant que le marché n'ait acquis un caractère exécutoire, et/ou qu'il ait été notifié. Un ordre de service a été établi antérieurement à l'établissement des avenants pour travaux supplémentaires, et postérieurement à la réception des prestations. Certains avenants ont été établis, transmis pour visa exécutoire, et/ou notifiés, postérieurement à la réception des prestations. Les factures valant décompte définitif de travaux ont parfois été établies avant signature de l'avenant par le titulaire ou l'ordonnateur.

Enfin, l'avis de la commission d'appel d'offres n'a pas été demandé pour les avenants augmentant le montant du marché de plus de 5 %.

Il ressort de ces constatations, qui ne portent pas sur des sommes forcément importantes mais concernent de nombreux marchés, que l'observation formulée antérieurement par la chambre, critiquant les modalités d'exécution des marchés de travaux, n'a pas été suivie d'effet. Il appartiendra à l'établissement de prendre les mesures propres à corriger ces anomalies persistantes. Pour expliquer la continuation de ces pratiques, vous avez invoqué la pression des services de soins sur les délais de livraison. Vous avez indiqué avoir commencé à y remédier (réunions service travaux - service marchés, définition de protocoles notamment).

BILAN FONCTIONNEL

INTITULES	Ex 1999	Ex 1998	Ex 1997	Ex 1996
Capitaux propres	89.997	87.229	85.666	81.916
+ Amortissements et provisions	120.572	109.455	100.190	90.808
= RESSOURCES PROPRES	210.569	196.685	185.855	172.723
+ Dettes financières	97.002	62.327	54.075	49.936
- Concours bancaires et soldes créditeurs de banques	0	0	0	0
= RESSOURCES STABLES	307.571	259.212	239.930	222.659
- Actif immobilisé brut :	300.206	293.427	329.806	214.272
. Immobilisations d'exploitation	262.976	216.219	192.587	177.360
. Immobilisations hors exploitation				
. Immobilisations financières	477	455	466	159
. Autres actifs immobilisés (charges à répartir)	0	0	0	0
. Créance sectorisation	507	507	507	507
. Créance article 58	36.247	36.247	36.247	36.247
= FONDS DE ROULEMENT NET GLOBAL	7 365	5 785	10.124	8 387
+ Actifs d'exploitation :	20.687	18.427	17.637	17.649
. Stocks et en cours	1 667	1 486	1 517	1 755
. Avances et acomptes versés sur commandes				
. Créances résultant de ventes (1)	19.015	16.941	16.120	15.892
. Autres créances d'exploitation	0	0	0	0
. Charges constatées d'avance	0	0	0	0
. Dépenses à classer ou à régulariser	5	0	0	3
(1) Hors créances art. 58 et sectorisation				
- Dettes d'exploitation :	14.117	13.331	10.366	9 818
. Avances et acomptes reçus sur commandes	0	0	0	0
. Dettes sur achats	4 792	5 123	5 381	4 489
. Dettes fiscales et sociales	11.204	8 169	4 888	5 284
. Autres dettes d'exploitation (2)	121	38	31	43
. Produits constatés d'avance	0	0	0	0
. Recettes à classer ou à régulariser	0		67	3
(2) Excédents de versements				
= BESOINS EN FONDS DE ROULEMENT D'EXPLOITATION	4 570	5 095	7 271	7 932
+ Créances diverses	3 881	2 793	4 976	3 265
- Dettes diverses :	2 978	6 088	4 798	5 904
. Sur immobilisations	48	2 668	1 330	1 653
. Fonds déposés par les hospitalisés et hébergés	1 847	2 291	2 260	2 803
. Autres dettes diverses	30	161	280	376
. Intérêts courus non échus	1 053	969	879	1 073
= BESOINS EN FONDS DE ROULEMENT HORS EXPLOITATION	904	(3.296)	177	(2.639)
+ Valeurs mobilières de placement	0	0	0	0
+ Disponibilités	1 892	3 985	2 676	3 195
- Concours bancaires courants	0	0	0	0
+ Notation globale de financement attendus	0	0	0	0
= TRESORERIE	1 892	3 985	2 676	3 195
+ FONDS DE ROULEMENT	7 365	5 785	10.124	8 387
- BESOINS EN FONDS DE ROULEMENT	5 473	1 800	7 448	5 192

Crédits ... Ste-Gemmes sur Loire / Section d'investissement

en francs	1995		1996		1997		1998		1999		2000		cumul 95-99		%
	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2000	%	
dépenses															
Remboursement dette	3 350 596,16	16,32	3 719 849,56	16,86	4 814 917,66	21,99	5 370 521,03	17,54	6 173 283,55	11,35	6 671 633,51	16,01	23 439 268	15,92	
Immobilisations	16 636 575,16	80,79	14 817 538,83	75,13	15 299 481,97	69,88	24 109 474,91	78,73	47 262 397,90	86,91	34 647 775,07	80,74	118 125 469	80,24	
Reprise/provisions, ICNE	565 367,62	2,84	1 171 679,43	5,94	1 364 937,30	6,23	1 132 154,85	3,70	916 592,60	1,69	1 363 322,73	3,22	5 170 752	3,51	
Autres dépenses	9 837,00	0,05	14 338,00	0,07	415 200,00	1,90	11 160,00	0,04	31 310,00	0,06	12 100,00	0,03	481 845	0,33	
total	20 592 495,94	100,00	19 723 405,84	100,00	21 894 536,93	100,00	30 623 310,79	100,00	54 383 584,05	100,00	42 914 831,31	100,00	147 217 334	100,00	
recettes															
Emprunts	10 003 600,00	53,66	10 275 924,58	50,93	8 954 516,76	44,48	13 822 526,32	53,42	40 648 151,13	76,08	26 062 124,61	62,52	83 704 719	60,54	
Amortissements	7 593 147,97	40,73	8 428 069,67	41,76	9 131 542,83	45,35	9 657 026,84	37,32	11 468 259,63	21,47	14 418 189,53	34,59	46 276 047	33,47	
Provisions et ICNE	857 173,56	4,60	1 203 109,02	5,96	1 937 145,67	9,52	2 324 824,83	8,98	1 260 748,84	2,36	1 203 639,85	2,89	7 583 003	5,48	
Autres recettes	190 291,23	1,02	272 678,13	1,35	110 520,09	0,55	72 264,14	0,28	49 679,41	0,09	602,12	0,00	695 333	0,50	
total	18 644 212,76	100,00	20 177 781,40	100,00	20 133 726,35	100,00	25 876 642,13	100,00	63 426 739,01	100,00	41 684 566,11	100,00	138 259 102	100,00	
Résultat	-1 948 283,18		454 375,56		-1 760 810,58		-4 746 668,66		-856 845,04		-1 230 275,20				
Résultat cumulé à la clôture	9 307 417,02		9 761 792,58		8 000 982,00		3 254 313,34		2 297 468,30		1 067 193,10				

en euros	1995		1996		1997		1998		1999		2000		cumul 95-99		%
	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2000	%	
dépenses															
Remboursement dette	512 334,83	16,32	567 087,41	16,86	734 029,47	21,99	816 730,65	17,54	941 111,01	11,35	1 047 573,78	16,01	3 573 293	15,92	
Immobilisations	2 536 229,53	80,79	2 258 919,23	75,13	2 332 380,99	69,88	3 675 465,76	78,73	7 205 106,11	86,91	5 282 019,26	80,74	18 008 112	80,24	
Reprise/provisions, ICNE	89 241,77	2,84	178 621,36	5,94	208 083,35	6,23	172 595,89	3,70	139 733,64	1,69	210 886,19	3,22	786 276	3,51	
Autres dépenses	1 489,64	0,05	2 185,81	0,07	63 296,83	1,90	1 701,33	0,04	4 773,18	0,06	1 844,63	0,03	73 457	0,33	
total	3 139 305,77	100,00	3 006 813,83	100,00	3 337 800,64	100,00	4 668 493,63	100,00	8 290 723,94	100,00	6 542 323,86	100,00	22 443 138	100,00	
recettes															
Emprunts	1 525 038,99	53,66	1 566 554,60	50,93	1 365 107,28	44,48	2 107 230,55	53,42	6 196 770,69	76,08	3 973 145,28	62,52	12 760 702	60,54	
Amortissements	1 157 567,95	40,73	1 284 546,04	41,76	1 392 094,73	45,35	1 472 204,25	37,32	1 748 324,91	21,47	2 198 038,82	34,59	7 054 738	33,47	
Provisions et ICNE	130 675,27	4,60	183 412,79	5,96	295 316,11	9,62	354 417,26	8,98	192 199,92	2,36	183 493,71	2,89	1 156 021	5,48	
Autres recettes	29 009,71	1,02	41 569,51	1,35	16 848,68	0,55	11 016,60	0,28	7 558,33	0,09	91,79	0,00	106 003	0,50	
total	2 842 291,92	100,00	3 076 082,94	100,00	3 069 366,80	100,00	3 944 868,66	100,00	8 144 853,85	100,00	6 354 769,60	100,00	21 077 464	100,00	
Résultat	-297 013,85		69 269,11		-266 433,84		-723 624,97		-145 670,09		-167 554,26				
Résultat cumulé à la clôture	1 418 906,59		1 488 175,69		1 219 741,85		496 116,88		350 246,79		162 692,53				

Le Ste-Gemmes sur Loire / Section d'exploitation.

en francs	exploitation dépenses	1995		1996		1997		1998		1999		2000		Evolution en %			
		% tot dép	308 466 944,30	% tot dép	314 625 498,02	% tot dép	313 184 160,70	% tot dép	320 723 886,64	% tot dép	325 311 292,50	% tot dép	332 960 267,66	00/99	00/95	99/95	
	groupe 1	85,03	7 715 209,16	2,13	7 465 261,95	2,02	7 816 446,69	2,12	7 676 437,99	2,03	8 099 705,87	2,11	8 210 145,33	2,07	1,36	6,42	4,98
	groupe 2	9,45	34 268 036,68	9,45	35 188 714,35	9,54	34 332 933,78	9,32	35 352 797,95	9,35	34 775 096,64	9,05	36 294 654,47	8,14	4,37	5,91	1,48
	groupe 3	2,94	10 672 186,25	2,94	11 562 916,74	3,13	12 969 592,14	3,52	14 263 567,60	3,77	15 430 999,60	4,02	19 385 578,34	4,88	26,63	61,65	44,59
	groupe 4	99,55	361 144 376,39	99,55	366 845 393,06	99,98	368 303 133,31	99,95	376 005 710,38	99,96	383 617 094,51	99,87	396 650 645,80	99,95	3,45	9,89	6,22
	total	0,45	1 636 925,20	0,45	86 791,17	0,02	195 584,40	0,05	133 423,60	0,04	482 425,40	0,13	201 990,95	0,05	-58,13	-87,66	-70,53
	groupe 672	100,00	362 781 301,59	100,00	368 932 184,23	100,00	368 498 717,71	100,00	378 140 133,98	100,00	384 099 519,91	100,00	397 052 636,75	100,00	3,37	9,45	5,88
	total général	% tot receit		Evolution en %													
	recettes													Evolution en %			
	groupe 1	92,23	334 720 672,61	92,23	337 076 273,35	91,80	341 318 146,11	91,80	345 935 364,00	91,36	353 351 499,00	91,37	358 267 793,00	91,02	1,40	7,04	5,57
	groupe 2	3,79	13 771 962,95	3,79	16 060 828,10	4,37	16 328 045,20	4,39	16 706 085,60	4,41	17 672 848,35	4,57	15 695 341,80	3,99	-11,19	13,97	28,32
	groupe 3	3,95	14 321 215,32	3,95	13 973 845,69	3,81	14 053 191,67	3,78	15 834 656,28	4,18	15 547 057,94	4,02	19 493 039,23	4,95	25,38	36,11	8,56
	groupe 4	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	total	99,97	362 814 070,88	99,97	367 110 947,14	99,98	371 699 382,98	99,97	378 476 105,88	99,96	386 571 405,29	99,96	393 476 174,03	99,96	1,79	8,45	6,55
	groupe 772	0,03	102 600,12	0,03	79 581,17	0,02	102 583,60	0,03	161 514,60	0,04	149 793,40	0,04	160 102,20	0,04	6,88	56,04	46,00
	total général	100,00	362 916 671,00	100,00	367 190 528,31	100,00	371 801 966,58	100,00	378 637 620,48	100,00	386 721 198,69	100,00	393 636 276,23	100,00	1,79	8,46	6,56
	Résultat		135 369,41		-1 741 655,92		3 303 248,87		497 486,50		2 621 678,78		-3 416 560,52				
	en euros																
	exploitation dépenses																
	groupe 1	85,03	47 028 836,39	2,13	47 964 347,97	2,02	47 744 617,51	2,12	48 684 041,32	2,03	49 593 366,84	2,11	50 759 465,58	83,66	2,35	7,93	5,45
	groupe 2	9,45	1 176 176,05	9,45	1 138 529,19	9,54	1 191 609,62	9,32	1 170 265,43	9,35	1 234 792,20	9,05	1 251 628,59	2,07	1,36	6,42	4,98
	groupe 3	2,94	5 224 128,51	2,94	5 364 484,92	3,13	5 234 022,01	3,52	5 389 499,30	3,77	5 301 429,29	4,02	5 533 114,89	9,14	4,37	5,91	1,48
	groupe 4	99,55	1 626 964,31	99,55	1 762 755,60	99,98	1 977 201,58	99,95	2 172 945,45	99,96	2 352 440,72	99,87	2 955 312,37	4,88	25,63	61,65	44,59
	total	0,45	249 547,64	0,45	13 231,23	0,02	29 816,65	0,05	20 340,30	0,04	73 545,26	0,13	30 793,32	0,05	-58,13	-87,66	-70,53
	groupe 672	100,00	55 305 652,90	100,00	56 243 348,91	100,00	56 177 267,37	100,00	57 647 091,60	100,00	58 555 594,33	100,00	60 630 314,75	100,00	3,37	9,45	5,88
	total général	% tot receit		Evolution en %													
	recettes													Evolution en %			
	groupe 1	92,23	51 027 868,08	92,23	51 386 946,61	91,80	52 033 615,94	91,80	52 737 506,27	91,36	53 868 088,76	91,37	54 620 621,93	91,02	1,40	7,04	5,57
	groupe 2	3,79	2 099 525,27	3,79	2 448 457,46	4,37	2 489 194,44	4,39	2 546 826,33	4,41	2 694 208,36	4,57	2 392 739,43	3,99	-11,19	13,97	28,32
	groupe 3	3,95	2 183 255,20	3,95	2 130 269,04	3,81	2 142 395,26	3,78	2 413 977,79	4,18	2 370 133,70	4,02	2 971 694,67	4,95	25,38	36,11	8,56
	groupe 4	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	total	99,97	55 310 648,55	99,97	55 965 703,11	99,98	56 665 205,64	99,97	57 698 310,39	99,96	58 932 430,82	99,96	59 985 056,03	99,96	1,79	8,45	6,55
	groupe 772	0,03	15 641,29	0,03	12 132,07	0,02	15 638,77	0,03	24 622,74	0,04	22 835,86	0,04	24 407,42	0,04	6,88	56,04	46,00
	total général	100,00	55 326 289,84	100,00	55 977 835,16	100,00	56 680 844,41	100,00	57 722 933,13	100,00	58 955 266,68	100,00	60 009 463,45	100,00	1,79	8,46	6,56
	Résultat		20 636,94		-265 513,73		503 577,04		75 841,33		389 672,35		-520 851,30				

Réponse de l'ordonnateur :

[PLO27010301.pdf](#)