



Négociation d'un CPOM CHRS : décryptage de l'arrêté du 25 octobre 2019

La loi « ELAN » du 23 novembre 2018 a rendu obligatoire la conclusion de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens entre les gestionnaires de CHRS et les services de l'Etat d'ici le 1^{er} janvier 2023.

[L'arrêté du 25 octobre 2019 fixant le contenu du cahier des charges du contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens prévu à l'article L. 313-11-2 du code de l'action sociale et des familles pour les établissements mentionnés à l'article L. 345-1](#) instaure un cahier des charges du CPOM à destination des CHRS ainsi qu'un modèle type de contrat. L'Etat publiera également une instruction qui devrait contenir les orientations qu'il souhaite donner à cette contractualisation. L'agence nationale des solidarités actives publiera également un guide « comment élaborer un CPOM » qui présente des éléments de diagnostic et de méthodologie, qui s'adresse toutefois en priorité aux services déconcentrés de l'Etat.

En se basant sur une lecture de ces différents documents, la Fédération vous propose un décryptage des enjeux principaux de cette contractualisation ainsi que des spécificités propres à ce CPOM CHRS. Cette analyse n'est pas exhaustive et ce décryptage n'a pas comme objectif d'expliquer de manière détaillée le fonctionnement d'un CPOM mais uniquement de mettre en avant les enjeux stratégiques du CPOM CHRS. Ainsi ce décryptage n'est pas une méthodologie à suivre d'un point de vue linéaire lors de l'élaboration de votre contrat.

Au regard de la complexité de cette contractualisation et des enjeux en termes de stratégie, d'évolution de l'offre d'accompagnement et de financement, la Fédération des acteurs de la solidarité invite ses adhérents à se former. La Fédération organisera conjointement avec la FEHAP des formations à destination des adhérents sur l'ensemble du territoire à partir de 2020. Nous vous invitons à vous rapprocher de vos fédérations régionales en cas de questions et de difficultés dans la négociation de votre CPOM.

1) QU'EST-CE QUE LE CPOM « CHRS » ?

Le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens est un mode de relation entre le gestionnaire d'un établissement, en l'occurrence un CHRS, et les autorités de tarification, en l'occurrence, les services de l'Etat. Un CPOM peut concerner plusieurs établissements et services gérés par le même organisme, relevant d'une ou de plusieurs autorités de tarification et implantés sur un ou plusieurs départements. Ce contrat définit des objectifs qualitatifs, de réponse aux besoins locaux dans la prise en charge des personnes, ainsi que les moyens à mettre en place pour atteindre ces objectifs.

Le CPOM est ainsi l'outil de mise en œuvre de la pluriannualité budgétaire et de mise en œuvre des politiques publiques.

Les finalités du CPOM sont définies à l'article L.313-11 du code de l'action sociale et des familles.

- la réalisation des objectifs retenus par les schémas d'organisation sociale et médico-sociale,
- la mise en œuvre du projet d'établissement ou de service
- la coopération des actions sociales et médico-sociales

Jusqu'à présent les CPOM conclus pour les CHRS relevaient des CPOM facultatifs. Désormais, la contractualisation fait l'objet d'un encadrement particulier défini par le nouveau cahier des charges. Les gestionnaires de CHRS devront avoir conclu leur contrat avec les services de l'Etat d'ici le 1^{er} janvier 2023.

2) LES BASES DU PROJET DE CONTRACTUALISATION

A. LE PERIMETRE DES ETABLISSEMENTS ET SERVICES COMPRIS DANS LE CPOM

Un des premiers points du CPOM à trancher concerne son périmètre, c'est-à-dire l'ensemble des activités et services dont les modalités de financement seront régies par le contrat. La question du périmètre tant géographique que concernant le type d'activité dépend de la volonté commune de l'Etat et du gestionnaire.

1) LE PERIMETRE DES ACTIVITES

Le cahier des charges précise que le contrat fixe la liste des établissements et services relevant de son périmètre en application de l'article L. 313-11-2.

Les activités pouvant être intégrées dans le cadre du CPOM sont les suivantes :

- Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale ;
- Les autres activités autorisées au titre du 8° de l'article L.312-1 du Code de l'action sociale et des familles ;
- D'autres activités autorisées par d'autres financeurs comme le prévoit la loi ELAN ;
- Des activités financées par subvention.

A noter qu'un avenant au CPOM pourra élargir la liste initiale d'activités comprises dans le CPOM.

i) Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale définis l'article L.345-1 du CASF

Le cahier des charges concerne les établissements mentionnés à l'article L.345-1 du CASF, qui correspondent aux centres d'hébergement et de réinsertion sociale stricto-sensu. Le cahier des charges précise que le CPOM doit comprendre tous les centres d'hébergement et de réinsertion sociale d'un même gestionnaire sur un territoire donné.

ii) Les autres activités autorisées au titre du 8° de l'article L.312-1 du Code de l'action sociale et des familles

Selon l'article 125 de la loi ELAN, ce sont les gestionnaires d'établissements et services relevant du 8° du I de l'article L. 312-1 qui doivent conclure un CPOM. Les CHRS constituent la forme



essentielle des établissements sociaux et médico-sociaux mentionnés au 8° de l'article L.312-1 du Code de l'action sociale et des familles. Il y a une différence entre le cahier des charges qui cible uniquement les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et la loi, plus large donc. **Ainsi, les adhérents peuvent avoir des établissements ou services autres que les CHRS relevant du périmètre fixé par la loi.** Il est donc nécessaire de les clarifier et de garder de la souplesse pour permettre ou non leur intégration dans le CPOM :

- Les ESSMS « autorisés » du 8° de l'article L.312-1 du CASF : CHRS/ dispositif de la veille sociale (ex : accueil de jour, Service d'accueil et d'orientation, maraudes...)
- Les « CHRS hors les murs » et les dispositifs d'accompagnement dans le logement qui relèvent de l'autorisation au titre du 8° de l'article L.312-1 et s'inscrivent dans la logique du plan LDA.
- Les ateliers d'adaptation à la vie active.

iii) Les activités autorisées par d'autres financeurs comme le prévoit la loi ELAN

Concernant de **potentiels CPOM multi financeurs**, le cahier des charges se borne à rappeler la loi ELAN : « Ce contrat peut inclure d'autres établissements et services relevant de la compétence tarifaire du représentant de l'Etat dans la région ou de la compétence tarifaire exclusive du président du conseil départemental. Il peut également inclure les établissements et services relevant du 9° du I de l'article L. 312-1. »

Cet article cible les centres provisoires d'hébergement (qui sont des CHRS spécialisés avec un encadrement juridique spécifique), les Centres d'accueils de demandeurs d'asile (qui relèvent comme les CHRS de la compétence tarifaire du préfet de région), les établissements et services autorisés du 9° (CSAPA, CAARUD, ACT, LHSS et LAM) ainsi que les établissements et services relevant de compétence tarifaire exclusive du conseil départemental. Au regard de la complexité de la conclusion de CPOM multi-financeurs et du fait de réunir toutes les autorités de tarification, le CPOM multi-financeur ne peut être imposé.

iv) Les activités financées par subvention

Le cahier des charges **prévoit la possibilité d'intégrer dans le CPOM des activités financées par subvention - qui ne relèvent donc pas du régime de l'autorisation**, qui sont financées via les programmes du budget de l'Etat suivant :

- 177 - « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » : maraudes, accueil de jour, SIAO, centres d'hébergement d'urgence, centres d'hébergement de stabilisation, intermédiation locative, etc.
- 104 - « intégration et accès la nationalité française » : actions d'accueil de bénéficiaires de programme de réinstallation, actions d'accompagnement social et professionnel des bénéficiaires de la protection internationale, etc.
- 303 - « Immigration et asile » : HUDA, CAES, etc.
- 304 - « Inclusion sociale et protection des personnes ».

2) LE PERIMETRE GEOGRAPHIQUE

D'un point de vue géographique, l'assise du CPOM est départementale : cela signifie que tous les CHRS d'un même département seront compris dans le CPOM.

Le CPOM peut être sur un ou plusieurs départements d'une même région (un CPOM inter départemental ne doit pas concerner nécessairement la totalité des départements de la région). Le choix du périmètre est une décision conjointe du représentant de l'Etat et du gestionnaire de CHRS. Ce choix doit être fait en fonction de la réalité des organisations et de fonctionnement des territoires.

Par contre, il n'est pas possible d'avoir un CPOM comprenant des établissements dans différentes régions. Cette hypothèse est explicitement exclue du cahier des charges.

B. LES INDICATEURS

Le cahier des charges a rendu quatre indicateurs obligatoires afin de mesurer l'atteinte des objectifs opérationnels du CPOM :

- « nombre de ménages sortis vers un logement ordinaire et taux de sortie vers un logement ordinaire (hors ménages à droits incomplets) dont :
 - logement social ;
 - logement privé ;
- nombre de ménages sortis vers un logement adapté et taux de sortie vers un logement adapté (hors ménages à droits incomplets) ;
- nombre de ménages disposant d'une demande de logement social active, rapporté au nombre de ménages accueillis (hors ménages à droits incomplets) ;
- taux de présence dans la structure au-delà d'une durée anormalement longue. »

L'ensemble des activités (établissements et services) intégrées dans le CPOM seront soumis aux indicateurs du CPOM. **L'enjeu est de taille : le respect de ces indicateurs et de la cible en pourcentage conditionne la reprise d'éventuels excédents.** Le cahier des charges indique que « l'affectation des résultats décidée par le gestionnaire reste soumise à l'accord de l'autorité de tarification, au regard de l'atteinte des objectifs contenus dans le contrat et de l'équilibre budgétaire de ses dotations ».

C. COMMENT DETERMINER SON PERIMETRE DE CONTRACTUALISATION ?

1) A QUELLES CONDITIONS FAUT-IL PASSER DES PLACES SOUS LE REGIME DE LA DECLARATION SOUS STATUT CHRS ?

Le cahier des charges prévoit une exonération jusqu'en 2023 de la procédure d'appel à projets pour autoriser de nouvelles places de CHRS. Pour bénéficier de cette exonération de la procédure d'appels à projets, il est toutefois nécessaire de conclure un CPOM. Le cahier des charges organise l'autorisation de nouvelles places de CHRS dans deux cas :

- En cas d'extension des places d'un CHRS pouvant aller jusqu'à 100% de la capacité existante ;
- En cas d'autorisation de centres sous le régime de la déclaration (article L.322-1) qui correspondent aux centres d'hébergement d'urgence et aux centres d'hébergement et de stabilisation.

Le passage sous statut CHRS est positif en termes de garanties apportées tant aux gestionnaires (autorisation de fonctionner pour 15 ans, financement par dotation globale de fonctionnement et versement par douzième, etc.) que pour les personnes accompagnées (obligations en termes



de qualité, unification des outils et des droits des personnes accueillies etc.). Mais depuis la loi ELAN, ce passage sous statut CHRS peut modifier le public cible accompagné par un centre.

Au moment de l'élaboration du CPOM, la Fédération des acteurs de la solidarité vous recommande de vous appuyer sur les plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD). La loi ELAN a en effet acté leur opposabilité. Ainsi, la délivrance de l'autorisation de ces nouvelles places de CHRS (et donc à l'avenir de l'ensemble des structures d'hébergement généralistes) est conditionnée à la compatibilité du projet d'établissement avec les évolutions des objectifs et des besoins définis dans le PDALHPD. L'incompatibilité avec le PDALHPD devient un motif de retrait de l'habilitation des CHRS à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale. Le passage sous statut CHRS de places auparavant sous le régime de la déclaration peut donc s'accompagner d'une modification du public accompagné. Cette opposabilité renforce le rôle de l'Etat dans le choix des publics accueillis par les structures et son pouvoir de contrainte vis-à-vis des associations. Par exemple, si un CHRS accompagne historiquement un public (personnes isolées), le caractère désormais opposable du plan peut contraindre cet établissement de transformer son projet associatif et son projet d'établissement en vue d'accueillir un nouveau public (famille ou sortants de prisons). Si cette transformation du public accueilli dans une structure peut être légitime, elle doit cependant être accompagnée. Il apparaît **nécessaire de renforcer la concertation avec l'ensemble des acteurs dans l'élaboration des plans et de renforcer la corrélation entre les diagnostics territoriaux (PDALHPD et diagnostics à 360°).**

La Fédération des acteurs de la solidarité soutient cette extension du régime de l'autorisation à l'ensemble des centres d'hébergement accueillant et accompagnant des personnes sans abri mais pose certaines conditions à cette transformation qui doit permettre un accueil dans des conditions dignes des personnes et garantir des moyens pour l'accompagnement. Ainsi, la transformation de places déclarées sous le statut CHRS à coûts constants dépend de la qualité des conditions d'accueil et d'accompagnement. Une partie du parc d'hébergement déclaré – notamment une partie des places d'insertion et de stabilisation - propose un accueil et une qualité d'accompagnement très proche de ce qui est proposé en CHRS : il est donc parfois possible d'assurer ce basculement vers le statut CHRS sans augmentation du coût à la place. Pour une partie du parc d'hébergement d'urgence, leur transformation ne peut en revanche se faire qu'à conditions d'améliorer l'accueil et l'accompagnement proposé. Pour ces centres, il serait nécessaire d'augmenter leur coût à la place pour qu'ils puissent remplir toutes les obligations incombant aux CHRS notamment en termes de qualité d'accueil et d'accompagnement. A ce titre, les crédits d'humanisation de l'ANAH peuvent être mobilisés.

La transformation de places de faible qualité et donc faiblement financées sous statut CHRS risque à terme de diminuer le coût moyen d'une place en CHRS et de réduire mécaniquement les dotations des CHRS via les tarifs plafonds qui sont déterminés sur des coûts moyens.

Pour déterminer si vous avez intérêt à organiser dans le cadre du CPOM le passage sous statut CHRS de centres actuellement sous le régime de la déclaration, vous pouvez donc vous poser les questions suivantes :

- La transformation des places sous statut CHRS peut-elle se faire à coûts constants ? risque-t-elle d'entraîner une dégradation des crédits des CHRS ? Est-ce que le gestionnaire pourra répondre aux obligations incombant aux CHRS ?

- Quelle situation des CHRS du CPOM vis-à-vis des tarifs plafonds ? Existente-ils un risque que les CHRS soient en déficit dans les années suivantes ?

2) A QUELLES CONDITIONS FAUT-IL INTEGRER DES ACTIVITES SOUS SUBVENTION AU SEIN DU CPOM ?

Le cahier des charges prévoit la possibilité d'intégrer des activités sous subvention relevant de différents programmes de l'Etat. Le périmètre doit être retenu en accord avec les associations. **Le choix des activités à intégrer dans la contractualisation dépend principalement de deux éléments : le projet associatif global de l'association, les conséquences en termes d'affectations croisées de résultats.**

Il peut être cohérent dans le cadre d'un projet associatif de disposer d'un contrat englobant des activités et services financés par subvention. L'intégration d'autres activités peut être positive dans le sens d'une meilleure lisibilité des activités et services d'un gestionnaire. Le CPOM peut ainsi être une opportunité de travailler avec les services de l'Etat à une stratégie d'accompagnement des personnes sur une durée pluriannuelle.

L'intégration d'activité sous subvention emporte des conséquences : les éléments pluriannuels sont intégrés dans le CPOM, y compris les indicateurs. Pour autant, une convention annuelle continue à être signée pour chaque activité sous subvention afin de déterminer le budget annuel de cette activité. **La signature d'un CPOM ne remplace donc pas les conventions annuelles.**

Par ailleurs, **il n'y a pas de fongibilité entre les activités financées sous subvention et les activités autorisées financées par dotation globale de fonctionnement, ni entre les activités financées sous subvention entre elles.** Le cadre réglementaire actuel ne permet pas cette fongibilité. Cela veut dire qu'il n'est pas possible d'effectuer des virements de crédits entre ces comptes.

L'intégration d'activités financées par subvention permet toutefois de prévoir une **affectation croisée de résultats des activités sous subvention et des activités sous autorisation financées par DGF qui relèveraient du même programme du budget de l'Etat.** Si cela est prévu dans le CPOM, un excédent d'une activité financée par subvention ou DGF pourrait ainsi financer un déficit d'une activité relevant du même programme.

Il n'est toutefois pas possible de prévoir des affectations croisées de résultats entre des activités qui relèvent de programmes du budget de l'Etat différents : un CPOM ne peut prévoir par exemple qu'un excédent d'une activité du programme 303 vienne alimenter une activité du programme 177.

La possibilité d'affectation croisée est une avancée timide qu'il faut analyser prudemment avant d'acter le choix d'un CPOM comprenant des activités financées par subvention et de prévoir cette affectation croisée dans le CPOM. En effet, la décision d'intégration dépend des réflexions suivantes :

- Les activités subventionnées sont-elles en excédent ou en déficit ? Quelle liberté est laissée au gestionnaire dans l'utilisation de son excédent et son déficit ? Un intérêt existe-t-il pour compenser des déficits par des excédents entre les activités qui seraient comprises dans le CPOM ?

Cette réflexion doit être menée en prenant en compte les risques liés aux indicateurs obligatoires, qui s'appliquent donc à toute activité incluse dans le CPOM.

3) A QUELLES CONDITIONS FAUT-IL INTEGRER DES ACTIVITES AUTORISEES PAR D'AUTRES FINANCEURS ?

Au regard de la complexité de la conclusion de CPOM multi-financeurs et du fait de réunir toutes les autorités de tarification, le CPOM multi-financeur ne peut être imposé. La Fédération des acteurs de la solidarité invite les gestionnaires à la prudence.

D. LE DIAGNOSTIC PARTAGE : UN PREALABLE ESSENTIEL A LA REUSSITE D'UN CPOM CHRS

Réalisation d'un diagnostic partagé

L'arrêté rend obligatoire l'annexion au contrat d'un diagnostic partagé : « Les parties signataires doivent préalablement réaliser un diagnostic partagé, objectif et documenté de la situation des établissements, services et activités couverts par le contrat ». Ce diagnostic partagé doit être co-élaboré entre les services de l'Etat et les organismes gestionnaires et permettre un partage des réflexions et un consensus sur à la fois l'existant mais également sur le futur. Le diagnostic doit permettre d'établir des CPOM qui accompagneront l'évolution des établissements pour les cinq années à venir. **Il est nécessaire que le diagnostic soit réalisé dans cette perspective d'avenir.** Dès le stade du diagnostic, la réflexion doit être prospective et orientée vers l'évolution sur les cinq années à venir. A titre d'exemples, le diagnostic partagé doit permettre une réflexion sur l'évolution des profils des intervenants sociaux sur les 5 années, une réflexion sur l'évolution des besoins des publics (prise en compte du vieillissement des personnes accompagnées dans le bâti, dans les modalités d'accompagnement, dans la formation des intervenants sociaux, etc.).

Le diagnostic partagé doit permettre une réflexion non seulement à l'échelle d'une association mais à l'échelle d'un territoire afin de s'assurer que l'ensemble des CPOM conclus sur un territoire donné permettent de répondre aux besoins de toutes les personnes du territoire et de lutter ainsi efficacement contre le non-recours. Cette réflexion doit articuler observation sociale au niveau du territoire et au niveau des personnes accompagnées par l'association. A cette fin, les données d'observation sociale issue du SIAO dans le département, du travail réalisé par les maraudes/équipes mobiles, par les autres outils de planification (projets territoriaux de santé, PRAPS, schéma ASE/ schéma de la domiciliation, schéma du DNA-asile etc.) peuvent être utilement mobilisées.

Le [guide méthodologique d'appui à la contractualisation élaboré par l'ANAP « Négociateur et mettre en œuvre les CPOM dans le secteur médico-social »](#) constitue, bien qu'il ne soit pas spécifique aux CPOM CHRS, une base d'appui pertinente pour élaborer avec les services de l'Etat un diagnostic partagé satisfaisant.

Pour le CPOM CHRS, le diagnostic partagé est multidimensionnel doit prendre donc notamment en compte les thématiques suivantes :

- l'organisation de la qualité des accompagnements et l'adaptation de l'offre aux besoins des personnes dans une logique de parcours des personnes, et leur adéquation avec les besoins identifiés dans les PDALHPD et avec les principes définis dans le plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme ;

- la personnalisation de l'accompagnement, l'expression et la participation individuelle et collective des personnes accompagnées ainsi que la garantie de leurs droits ;
- la politique de prévention et de gestion des risques ;
- la nature et le niveau d'activité, ainsi que le profil des personnes accueillies ou accompagnées ;
- l'ouverture des établissements et services sur leur environnement ;
- la situation sociale et financière des établissements et des services.

La Fédération des acteurs de la solidarité recommande aux organismes gestionnaires de traiter en supplément les thèmes suivants :

- Les ressources humaines (pyramide des âges, besoin de formation des équipes en place) ;
- Les systèmes d'information (évolution des SI sur la durée du CPOM ...) ;
- La question du numérique en lien avec l'accès aux droits des personnes accompagnées (en se référant notamment au plan national pour un numérique inclusif).

La Fédération des acteurs de la solidarité préconise à ses adhérents de demander des éléments chiffrés à l'Etat pour construire un véritable diagnostic partagé qui prend en compte le contexte des politiques d'hébergement et de logement au niveau territorial.

Les documents suivants doivent servir de base dans le cadre du diagnostic partagé :

- Les résultats des évaluations internes et externes prévues à l'article L. 312-8 du CASF ;
- Les documents budgétaires et comptables ;
- Les déclarations et les résultats de l'étude nationale des coûts

La Fédération des acteurs de la solidarité vous recommande de vous appuyer également sur :

- Les rapports d'activités annuels ;
- Le projet associatif ;
- Les projets d'établissement ou de service compris dans le périmètre du contrat ;

E. LIMITER LES RISQUES DE SELECTION DES PUBLICS LIES AUX INDICATEURS

Les indicateurs obligatoires fixés dans le cahier des charges ne dépendent pas uniquement du travail, de l'organisation interne et des modalités d'accompagnement proposées par les associations et organismes mais également d'autres facteurs externes (offre disponible de logement, politique des bailleurs, etc.) ou dépendant du public accueilli et accompagné (nombre de personnes sans ressources accueilli, besoins en termes d'accompagnement des personnes, nombre de personnes dont les droits ne sont pas ouverts, etc.). **L'inscription d'indicateurs risque de pousser à une sélection accrue des publics et à privilégier dans l'accueil en CHRS les publics les plus autonomes et les plus proches du logement** au détriment des personnes qui ont besoin d'un accompagnement dense et global ou qui ne disposent pas de ressources pour sortir rapidement vers le logement (notamment les personnes de moins de 25 ans ou les personnes n'ayant pas accès aux minimas sociaux).

Le respect de ces indicateurs et de la cible en pourcentage conditionne en effet la reprise d'éventuels excédents.

Dès lors, il est important que la cible (en pourcentage) soit réaliste et atteignable au regard du contexte du logement du territoire. **Pour cela, il est nécessaire d'inclure des indicateurs de contexte dans le CPOM (indicateurs qui devraient être renseignés par les services de l'Etat).** La fédération des acteurs de la solidarité encourage les gestionnaires de CHRS et les services de l'Etat à inclure dans les CPOM CHRS les indicateurs suivants :

- les indicateurs de mesure du plan Logement d'abord
 - o indicateur 6 du LDA « nombre de places ouvertes en intermédiation locative » ;
 - o indicateur 7 « nombre de places ouvertes en pension de famille » ;
 - o indicateur 9 « nombre de PLAI agréés et estimation de réalisation au 31/12/2019 »
- les indicateurs relatifs au logement social
 - o nombre de logements sociaux agréés ;
 - o nombre de logement sociaux livrés (construits) ;
 - o nombre de demandes de logement social dans le département ;
 - o attributions

Ces indicateurs seraient à remplir par les services de l'Etat qui disposent de ces informations. L'échelle territoriale serait celle du ou des départements couverts par le CPOM.

Il semblerait pertinent de mener une réflexion sur des indicateurs de contexte externes au CHRS (nombre de refus de la part des bailleurs, nombre de DALO, contexte local de l'emploi, nombre de demandes de réorientation en cours et l'absence de places dans les autres dispositifs (EHPAD, pension de famille, logement adapté) et internes (taux d'encadrement des CHRS, qualité et conditions d'accueil, etc.).

De manière générale, les établissements et services remplissent d'ores-et-déjà un certain nombre d'indicateurs à destination des services de l'Etat très importants, au travers de divers documents et enquêtes. Le CPOM pourrait permettre une réflexion autour d'un nombre plus limité d'indicateurs, d'une simplification administrative et d'une méthodologie commune de remplissage en s'assurant d'une part de l'intérêt et de l'utilisation des indicateurs existants, en éliminant les doublons et indicateurs analogues, etc.

Concernant les autres indicateurs facultatifs pouvant être mis en place, l'ANESM, dans le cadre de sa recommandation [« ESSMS : la valorisation des résultats de vos évaluations »](#), pose quelques principes pour déterminer des indicateurs utiles, que nous vous invitons à suivre pour les CPOM CHRS :

- « La simplicité et l'acceptabilité : les indicateurs doivent être faciles à élaborer, à recueillir et à calculer ;
- La validité et la pertinence : ils fournissent des repères nécessaires à l'appréciation de l'évolution de ce que l'on veut mesurer ;
- La fiabilité : ils sont aptes à effectuer une mesure précise et reproductible ;
- La sensibilité et la spécificité : ils varient dès que le phénomène est modifié ;

Le suivi de la qualité des prestations et des activités des ESSMS repose sur l'association de trois types d'indicateurs :

- des indicateurs de contexte reposant sur les caractéristiques des publics et l'environnement de l'établissement ou du service (âge, niveau de dépendance, caractéristique de l'environnement, etc.) ;
- des indicateurs de conduite de l'action : mise en œuvre, processus, moyens, réalisations ;
- des indicateurs de résultats (intermédiaires ou finaux reposant sur un constat objectif à partir d'une mesure). »

3) LA TRANSFORMATION DE L'OFFRE DANS L'OPTIQUE DU LOGEMENT D'ABORD

Le CPOM peut être un outil de transformation de l'offre qui s'inscrit dans le **Plan logement d'abord**. L'élaboration du CPOM est en effet un cadre de réflexions partagées avec les services de l'Etat sur les besoins des publics accompagnés par l'association et sur l'organisation par l'association de la réponse à ces besoins sur la durée du CPOM. **La transformation de l'offre peut être vertueuse et positive si elle correspond au projet associatif et aux besoins des personnes accompagnées.** Les conditions d'une transformation de l'offre dans l'optique du Logement d'abord selon la Fédération des acteurs de la solidarité sont les suivantes :

- Maintien d'un hébergement quantitatif et qualitatif qui réponde à sa mission première d'accueil et d'accompagnement inconditionnel et en urgence ;
- Refus de transformer purement et simplement des places de CHRS en intermédiation locative et en pensions de famille sous la contrainte financière ;
- Déploiement de mesures d'accompagnement hors les murs.

A. MAINTIEN D'UN HEBERGEMENT DE QUALITE EN TERMES QUANTITATIF ET QUALITATIF

La transformation de l'offre ne peut se faire au détriment de l'hébergement. Au regard des besoins en termes d'urgence sociale, le secteur de l'hébergement doit continuer à jouer son rôle premier : l'hébergement et de manière inconditionnelle des personnes le nécessitant.

A l'instar des dispositifs d'hébergement d'urgence et conformément à l'article L.345-2-2, l'inconditionnalité de l'accueil s'applique également en CHRS. Le développement de nouvelles solutions d'accès et de maintien au logement et l'évolution de l'offre ne doit pas se faire au détriment des personnes qui ne pourront pas accéder au logement. La transformation de l'offre ne doit pas s'opérer par une diminution rapide et brutale des capacités d'hébergement, au risque de provoquer ruptures de parcours, des reconstitutions de campements, la mise à mal de l'inconditionnalité de l'accueil, la fragilisation de l'accompagnement social, etc. La diminution du parc d'hébergement doit être le résultat d'une politique logement d'abord qui porte ses fruits, non son postulat de départ.

Au-delà du maintien quantitatif des places d'hébergement, voire à court terme de l'augmentation des capacités d'hébergement pour répondre aux besoins, le CPOM doit être l'objet d'un travail sur la qualité de l'hébergement et son adaptation aux besoins des publics. A cette fin, la mobilisation des crédits d'humanisation des centres d'hébergement permet une adaptation aux besoins des publics accueillis (accueil et accompagnement de familles, d'espaces pensés pour l'accueil et l'accompagnement de femmes, adaptation des locaux à la perte d'autonomie d'une partie du public hébergé vieillissant, etc.).

B. TRANSFORMATION DE PLACES D'HEBERGEMENT EN PENSIONS DE FAMILLE ET EN INTERMEDIATION LOCATIVE

Les associations doivent être vigilantes dans le cadre de leur contractualisation à ce que la transformation de l'offre ne se fasse pas au détriment des gestionnaires de centres

d'hébergement ainsi que des personnes. Le plan quinquennal Logement d'abord fixe des objectifs en termes de construction d'offre de pensions de famille (10 000 places) et d'intermédiation locative (40 000 places supplémentaires). Les modalités d'accompagnement proposées en pensions de famille ou en intermédiation locative apparaissent insuffisantes ou inadaptées aux publics : la complexification des problématiques sociales et sanitaires du public logé dans ces dispositifs a pour conséquence un décalage croissant entre les besoins des populations accueillies et le modèle économique des pensions de famille. Par ailleurs, le niveau de financement insuffisant de la gestion locative sociale et de l'accompagnement sociale en intermédiation locative ne permettent pas de proposer un accompagnement adapté aux situations sociales les plus complexes, générant ainsi des effets de sélection importants et ne permettent pas l'accès au logement des personnes sans domicile lorsqu'elles ne sont pas déjà proches de l'autonomie.

Pour la Fédération des acteurs de la solidarité, la transformation de l'offre ne peut passer par de la substitution de places CHRS en pensions de famille ou en intermédiation locative. Cette transformation pose des difficultés en termes de risque financier pour les associations ainsi que pour les personnes. La Fédération des acteurs de la solidarité défend le développement des places d'intermédiation locative et de pensions de famille mais elles ne doivent pas se substituer aux places d'hébergement dans le cadre du CPOM. L'évolution de places d'hébergement vers du logement adapté (pensions de famille ou intermédiation locative) doit correspondre à une évolution du public, à une demande d'une prise en charge autre ou à une évolution du projet associatif et ne doit donc pas être réalisée sous la contrainte financière.

L'intermédiation locative et les pensions de famille sont financées par subvention et peuvent être remises en question d'une année sur l'autre, contrairement aux places CHRS qui relèvent du régime de l'autorisation au sens du 8° I de l'article L 312-1 du CASF. En conséquence, elles sont autorisées pour une durée de 15 ans renouvelable et bénéficient d'une habilitation financière (acte qui autorise leur financement) alors que les pensions de famille ou l'intermédiation locative sont financées par subvention annuelle.

Les conditions d'accès (nécessité de contribuer financièrement à son loyer) et les modalités d'accompagnement proposées par ces dispositifs ne les rendent pas systématiquement accessibles aux personnes hébergées. **Dès lors la transformation de places d'hébergement en logements adaptés contient un risque de sélection des publics, voire de remises à la rue.**

C. LE DEVELOPPEMENT DE MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DANS LE LOGEMENT DE TYPE CHRS HORS LES MURS

La Fédération des acteurs de la solidarité recommande aux adhérents de demander à ce que le CPOM puisse permettre de passer sous le régime de l'autorisation des dispositifs de la veille sociale actuellement sous subvention (permettant dès lors de proposer de la fongibilité et de la souplesse dans la gestion des crédits ainsi que de garantir de la stabilité à ces dispositifs) et l'autorisation de nouvelles mesures d'accompagnement hors les murs afin d'accompagner dans le logement les ménages le nécessitant (soit dans le cadre de service de suite de CHRS, de mesure de maintien dans le logement, ou de mesure d'accompagnement de la rue au logement). Ce dispositif d'accompagnement hors les murs peut être déployé de deux manières principales : par la transformation de places CHRS regroupé ou diffus en CHRS hors les murs ou par la création ex-nihilo de nouvelles mesures d'accompagnement. La Fédération des acteurs de la solidarité demande à ce que ces deux possibilités soient non seulement prévues mais encouragées dans le cadre de ces travaux.

La Fédération publiera à cet effet, une proposition de cadrage le CHRS hors les murs pour accompagner les gestionnaires de CHRS, en accord avec les services de l'Etat, à déployer ce mode d'accompagnement.

4) CONTENU DU CPOM

A. MODALITES DE NEGOCIATIONS PREALABLES

Il est fondamental de déterminer quels interlocuteurs seront en charge de la négociation et de la signature du CPOM à la fois en interne aux associations et organismes mais également du côté des services de l'Etat. En effet, la démarche de contractualisation peut couvrir plusieurs contrats conclus par des acteurs différents au niveau de l'Etat : le CPOM est signé par le préfet de région alors que les conventions pour financer des places d'hébergement sous le régime de la déclaration (CHU, CHS) sont signées par le préfet de département.

B. DUREE

Le cahier des charges rappelle que le CPOM est conclu pour une durée totale maximale de cinq ans. Un avenant peut proroger la durée du CPOM jusqu'à une durée maximale de 6 ans.

C. MODALITES DE FIXATION DU TARIF

Le CPOM organise les modalités de fixation annuelle de la tarification sur toute la durée du contrat. Par là-même, le CPOM présente des éléments de pluri-annualité budgétaire qui doit assurer la transformation de l'offre d'hébergement et atteindre les objectifs prévus par ce contrat. Pour autant, le CPOM pour objectif de prendre des arrêtés de tarification annuels dans le contexte particulier de poursuite d'un plan d'économie sur les CHRS, compensé pour certains par des crédits ponctuels réinjectés via la stratégie pauvreté. L'instauration de tarifs plafonds impactent annuellement les CHRS sans vision pluriannuelle du niveau de ces plafonds et des modalités de réduction de l'écart des établissements au tarif plafond.

Pour la Fédération des acteurs de la solidarité, il est nécessaire que cette incertitude soit prise en compte dans le contenu du cahier des charges avec des possibilités de modification et de résiliation (cf. supra) et des objectifs conditionnés au versement de crédits prévus initialement. L'atteinte des objectifs négociés dans le contrat serait conditionnée au versement des crédits : des versements moindres modifieraient la cible à atteindre.

DOCUMENTS BUDGETAIRES A PRODUIRE

Le CPOM permet une dispense de la production de « proposition budgétaire annuelle » si une clause dans le CPOM le prévoit. L'article R.314-42 du CASF prévoit qu'hormis le cas où la clé d'évolution des moyens est l'avenant annuel au CPOM, le contrat peut prévoir un allègement

significatif des documents prévisionnels à produire (propositions budgétaires annuelles et annexes à ces dernières) et déroger à la date du 31 octobre.

L'état prévisionnel des recettes et des dépenses n'est pas applicable au CPOM CHRS.

DETERMINATION DU BUDGET BASE ZERO

Dans le cadre du cahier des charges, la détermination du budget base 0 se fait par établissement et donne lieu à tarification : une base année 0 avec clé de répartition de l'évolution des moyens. Pour la Fédération des acteurs de la solidarité, afin que les CPOM puissent permettre la transformation de l'offre d'hébergement et d'accompagnement des personnes sans abri, **les coûts liés à cette transformation sur toute la durée du CPOM (en termes d'utilisation du bâti existant, en termes de formation des intervenants sociaux, en termes de modification RH, etc.) doivent être prévus explicitement dans le CPOM.**

DETERMINATION DE LA CLE DE REPARTITION

L'article [R.314-40](#) du CASF fixe quatre possibilités :

- ❖ « Soit en l'application directe à l'établissement ou au service du taux d'actualisation des dotations régionales limitatives mentionnées aux articles [L. 314-3](#), [L. 314-3-2](#) et [L. 314-4](#) ou d'un objectif annuel ou pluriannuel d'évolution des dépenses délibéré par la collectivité départementale mentionnée à l'article [L. 313-8](#) ;
- ❖ Soit en l'application d'une formule fixe d'actualisation ou de revalorisation ;
- ❖ Soit en la conclusion d'avenants annuels d'actualisation ou de revalorisation ;
- ❖ Soit en l'application d'une équation tarifaire, d'un tarif plafond ou d'un algorithme.»

Le cahier des charges précise que toute revalorisation annuelle s'entend dans la limite des tarifs plafonds.

Les deux possibilités que sont le pourcentage du taux directeur de la Dotation régionale limitative et l'application de tarifs plafonds ont pour conséquence une faible visibilité tant de la part du tarificateur que de l'association. **L'application directe du taux d'actualisation de la dotation régionale limitative est à proscrire en raison du plan d'économie en cours sur les dotations CHRS et donc du risque d'avoir un taux d'actualisation négatif.** Pour faire face à cette incertitude financière, il est d'autant plus nécessaire d'avoir des clauses de révision du contrat permettant de l'adapter à des conditions financières pouvant être mouvantes.

La Fédération des acteurs de la solidarité souhaite que ces CPOM puissent permettre une évolution et une transformation de l'offre d'hébergement et d'accompagnement, or cette transformation peut avoir un coût (en termes de bâti, en termes de RH, en termes de modalités d'accompagnement du public, etc.) : **une formule fixe d'actualisation doit ainsi permettre cette transformation sur toute la durée du CPOM.**

Par ailleurs, pour les activités subventionnées, un avenant annuel détermine le montant accordé année après année.

Les éléments de pluriannualité budgétaire proposés dans le cadre du CPOM sont limités : inexistant pour les activités sous subvention dont le budget est déterminé annuellement d'une part, encadrés par des tarifs plafonds instaurés annuellement par arrêté d'autre part.

AFFECTATION DES RESULTATS

L'affectation des résultats concerne deux cas différents :

- l'affectation des résultats pour l'exercice antérieur à l'entrée dans le CPOM ;

- l'affectation des exercices couverts par le CPOM.

Concernant l'affectation des résultats pour les exercices antérieurs pour des CHRS qui n'étaient pas couverts par un contrat, ce sont les règles de la procédure budgétaire annuelle qui s'appliquent. L'excédent ou le déficit étant affecté établissement par établissement ou service par service selon les règles de l'article R. 314-51 du CASF. Si le financement d'un déficit passé a été étalé sur plusieurs années (trois ans maximum aux termes de la réglementation) et qu'une ou plusieurs de ces années est couverte par le contrat, il doit être rappelé que la somme allouée dans le cadre du contrat doit intégrer ce financement : il est important de rappeler ces règles dans le contrat.

Le CPOM peut prévoir une libre affectation des résultats des établissements et services intégrés dans le contrat. L'affectation est soumise à l'atteinte des objectifs et des indicateurs fixés dans le CPOM. Au regard du contexte de réduction des dotations alloués aux CHRS et de l'inscription d'indicateurs sur lesquels l'activité des CHRS n'a que peu d'incidences, la Fédération des acteurs de la solidarité invite à la prudence concernant la libre affectation.

Si la libre affectation n'est pas choisie dans le contrat, les règles classiques telles que définies à [l'article R314-51 du CASF](#) continuent à s'appliquer : l'affectation du résultat est décidée par l'autorité de tarification.

L'intégration dans le CPOM d'activités financées sous subvention permet de prévoir dans le contrat une affectation croisée entre les établissements du même programme de l'Etat (cf. supra).

D. MODULATION DU TARIF EN FONCTION DES OBJECTIFS D'ACTIVITE

La modulation du tarif en fonction d'objectifs d'activité définis dans le contrat

Telle qu'elle est prévue dans la loi ELAN, la modulation du tarif n'est qu'une possibilité. la Fédération des acteurs de la solidarité s'est opposée dans le cadre de la concertation avec les services de l'Etat à sa mise en œuvre obligatoire et invite ses adhérents à s'y opposer également dans le cadre de leur négociation de contrat. La modulation du tarif ne peut être faite qu'au regard de l'activité du CHRS et non en fonction de l'atteinte d'objectifs de qualité ou de performance.

Pour la mise en place d'une possible modulation du tarif, il est nécessaire de définir :

- **L'activité** : Le critère de taux d'occupation ne traduit que faiblement le travail réalisé par les intervenants sociaux et l'activité d'un CHRS. Dans le cadre d'une politique logement d'abord qui souhaite faire accéder directement des personnes de la rue au logement, le critère du taux d'occupation interroge. Le fait de cibler et d'accompagner les personnes les plus exclues peut créer de la vacance : temps préalable d'aller vers, besoin parfois d'avoir une ou deux réunions/visites de la structure avant que les personnes n'acceptent de venir dans la structure, etc. Par ailleurs, la notion d'activité diffère pour une place de CHRS, pour un accueil de jour autorisé, pour une maraude, pour un service d'accompagnement dans le logement, etc.
- La **cible** fixée à l'activité (pour un taux d'occupation) **ne peut être fixée nationale ment et dépend du contexte local et des projets des structures.** Les adhérents qui accompagnent des familles ont des taux d'occupation qui dépassent fréquemment les 100%. Il est nécessaire que le fait de fixer une cible n'aboutisse pas à une dés-incitation à l'accueil, voire à l'exclusion, de certains publics, notamment les personnes isolées. La

Fédération des acteurs de la solidarité demande à ce que localement une approche globale de l'activité puisse être adoptée permettant des compensations possibles entre les centres d'un même territoire.

- **La modulation du tarif** : il est nécessaire d'avoir un maximum de reversement en cas de non atteinte de la cible afin de ne pas mettre en péril les structures.
- **Les clauses exonératoires d'activité** : les facteurs sur lesquels les gestionnaires ne peuvent pas intervenir, et pour lesquels ils peuvent être tenus responsables, ne doit pas conduire à modulation du tarif. Pour rappel, c'est bien le rôle des SIAO d'orienter. La Fédération des acteurs de la solidarité demande à ce que soit précisé dans le cahier des charges qu'il ne peut y avoir de pénalisation financière au titre de la non atteinte de l'activité dès lors que le gestionnaire n'en est pas responsable et que cette non atteinte résulte de facteurs extérieurs à sa volonté. Par exemple : en cas de dysfonctionnement du SIAO, en cas de travaux dans une chambre entre deux orientations, en cas de travaux de transformation de l'offre (humanisation, etc.).

E. CONDITIONS DE MODIFICATION ET DE RESILIATION

Le cahier des charges évoque de manière succincte les conditions de résiliation et de modification. Le CPOM étant un contrat administratif, l'Etat dispose de prérogatives de puissance publique. Pour assurer un équilibre du CPOM et une possibilité de modifier celui-ci en cas de difficultés, **il est important que les conditions de modification du contrat, voire de résiliation, soit déterminées explicitement au sein du contrat.**

Les conditions de révision du contrat doivent permettre une adaptation du contrat au regard de l'absence de visibilité financière sur toute la durée du contrat, de possibles évolutions des dispositions législatives ou réglementaires affectant les associations et organismes gestionnaires, de l'équilibre financier du contrat ou encore de l'évolution des publics accueillis. A cet effet, **la fédération des acteurs de la solidarité encourage à ajouter des conditions de révision dans le CPOM.** Ainsi les CPOM pourraient utilement prévoir les événements et des cas précis qui entraînent une révision du contrat:

- Lorsque des dispositions législatives ou réglementaires ont pour conséquence des dépenses budgétaires à hauteur de X% ou d'un montant défini lors de la négociation du contrat, une phase de révision du CPOM est enclenchée afin de permettre une augmentation des crédits à hauteur de Y% (X et Y faisant l'objet de négociations entre l'association gestionnaire et les services de l'Etat) ;
- En cas de réduction des crédits (dotation globale commune) de X% ou d'un montant défini lors de la négociation du contrat, une phase de révision du CPOM est enclenchée afin de permettre une augmentation des crédits à hauteur de Y% (X et Y faisant l'objet de négociations entre l'association gestionnaire et les services de l'Etat) ;
- En cas d'évolution des publics accueillis et de leurs besoins d'accompagnement, une phase de révision du CPOM peut être enclenchée.

En cas de résiliation, il semble nécessaire de prévoir un délai de prévenance dans chacune des deux hypothèses soulevées (résiliation à l'initiative à l'autorité de tarification ou du gestionnaire) **et indiquer ce qui se passera en attendant qu'un nouvel arrêté de tarification soit pris** (notamment concernant le versement des 12èmes de DGF/DGC). Les CPOM pourraient préciser qu'en cas de résiliation par l'une ou l'autre des parties, la résiliation ne produira ses effets qu'au terme d'un délai déterminé qui suit la date de réception par l'autre partie au contrat du courrier de résiliation en vue d'organiser la situation qui s'appliquera sur le reste de



l'exercice (négociation d'un nouveau CPOM ou dépôt de propositions budgétaires annuelles et procédure de tarification accélérée).

F. MODALITES SUIVI ET EVALUATION

Les modalités de suivi du contrat dépendent de la durée, du périmètre et des autorités signataires. Pour un contrat d'une durée de cinq années, le comité de pilotage pourrait se réunir deux fois :

- une première réunion lors de la deuxième année d'exécution du contrat pour pouvoir échanger et ajuster le contenu du contrat s'il y avait besoin.
- Une deuxième réunion lors de la quatrième année du contrat en vue de faire un bilan préparatoire au lancement de la négociation d'un nouveau contrat).

LE SOUTIEN DE LA FEDERATION

Vos Fédérations régionales et nationale sont à votre disposition pour vous apporter un soutien et répondre à vos questions et interrogations concernant cette démarche de contractualisation. La Fédération créera une foire aux questions qui sera alimentée par vos interrogations. N'hésitez pas à nous saisir de toutes difficultés que vous pourriez rencontrer au sein de vos services et structures, afin que nous puissions objectiver les situations, vous prodiguer des recommandations adaptées et consolider notre plaidoyer.

Nous vous recommandons également de vous rapprocher de vos fédérations régionales pour participer aux sessions de formation organisées conjointement avec la FEHAP.