

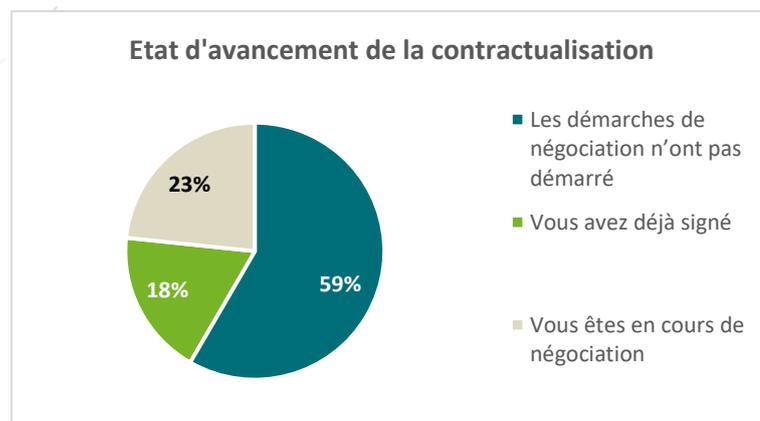
Résultats de l'enquête CPOM: une campagne de contractualisation toujours peu engagée, qui confirme la nécessité de repousser l'échéance de signature des CPOM CHRS

La loi « ELAN » du 23 novembre 2018 a rendu obligatoire la conclusion de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) entre les gestionnaires de CHRS et les services de l'Etat d'ici le 1er janvier 2023. Les débuts de la campagne de contractualisation des CPOM CHRS ont donné lieu à des remontées de terrain essentiellement négatives de la part des adhérents de la Fédération, tant dans la méthode mise en œuvre de la campagne que dans le contenu des CPOM jusqu'à présent signés.

Face à ce constat, la Fédération a interpellé en mai dernier la Ministre du logement et la DIHAL pour demander une suspension des négociations en cours et un report de l'échéance de signature des CPOM. En parallèle, afin d'avoir une meilleure visibilité sur le déploiement de la contractualisation et ses conséquences sur les adhérents, **la Fédération a lancé début mai une enquête sur la mise en œuvre des CPOM, qui s'adressait à tout gestionnaire ayant au moins un CHRS parmi ses établissements. Ce sont les résultats de ce questionnaire que nous vous partageons de manière synthétique dans cet article.** Les analyses s'appuient sur une base de 60 réponses exploitables, renseignées par les directeurs et/ou responsables financiers de structures de taille moyenne¹, issues d'une diversité de régions.

Etat des lieux des négociations : une contractualisation globalement peu avancée

Le premier enseignement du questionnaire et peut-être le plus important à ce stade est **qu'une majorité des organismes gestionnaires répondants (59%) n'a pas entamé les démarches de négociation CPOM.** Cette donnée reflète la réalité du faible niveau de contractualisation au niveau national : selon les chiffres disponibles du projet de loi de finances rectificative pour 2020, le taux de CPOM CHRS conclu ou renouvelé était de 18% en 2020 (contre 15% en 2019), alors que l'objectif cible était de 50%. Ce retard de calendrier justifie en soi la nécessité du report de la date butoir de signature des CPOM demandé par la Fédération.



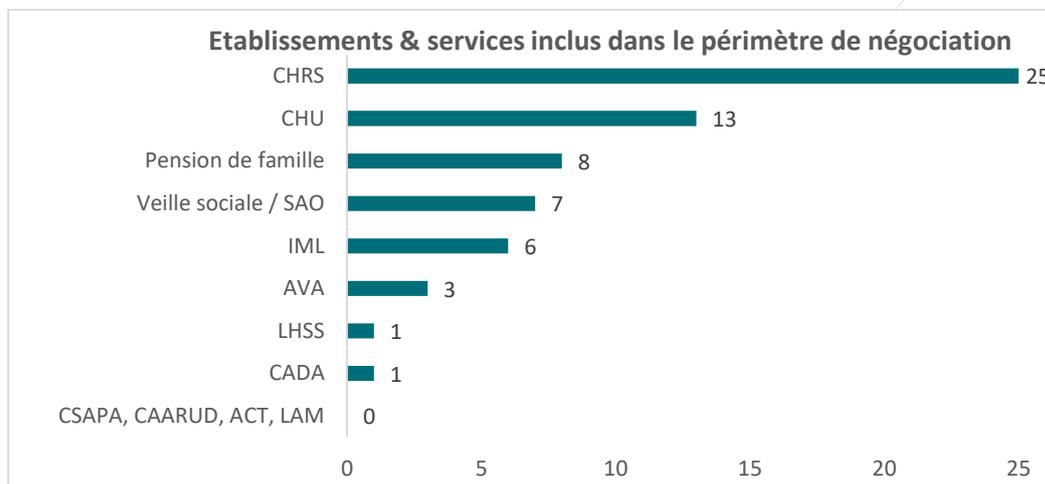
¹ Pour les 60 structures répondantes, la moyenne est d'1,7 CHRS par structure, la médiane légèrement inférieure (1 CHRS/structure).

Ce résultat conditionne aussi les analyses issues des réponses au questionnaire : seuls les gestionnaires en cours de négociation (14) ou ayant déjà signé un CPOM (11) ont pu compléter les questions restantes, ce qui réduit de 60 à 25 l'échantillon de réponses qui sert de base aux analyses qui suivent.

Des CPOM de périmètre départemental, qui se limitent essentiellement au BOP 177

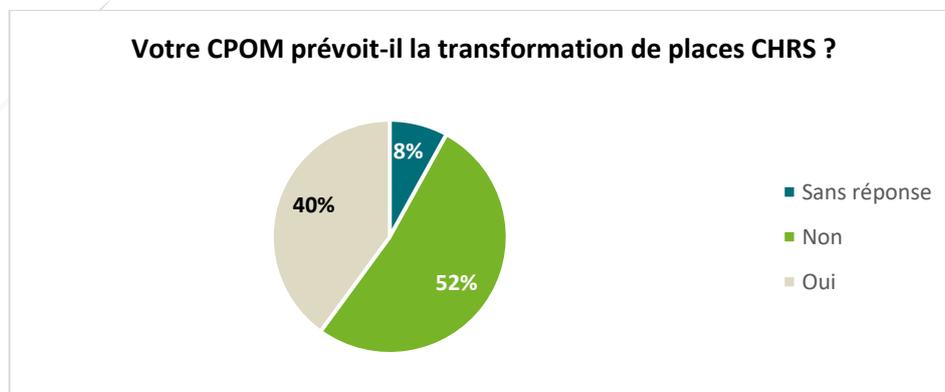
Les CPOM des structures répondantes sont **très majoritairement élaborés et/ou conclus à l'échelle départementale**. Les deux exceptions concernent deux structures implantées en Île-de-France, où les CPOM sont régionaux.

Près d'un tiers des CPOM conclus ou en cours de négociation ne concernent que des CHRS. Comme le montre le graphique ci-dessous, les autres CPOM intègrent en premier lieu des centres d'hébergement d'urgence, ainsi que des dispositifs de logement adapté et des dispositifs de veille sociale.



Peu de dispositifs hors BOP 177 sont intégrés : on ne compte qu'un CPOM ayant intégré un CADA, de même pour un LHSS, tandis qu'aucun autre dispositif du champ médico-social (CSAPA, CAARUD, ACT, LAM) ne figure dans un périmètre de CPOM.

Quelle transformation de l'offre CHRS et HU engagée dans le cadre des CPOM ?



Plus de la moitié des structures répondantes (52%) n'a pas engagé de transformation de places CHRS dans le cadre du CPOM. Quand les structures gestionnaires ont engagé une transformation de

leur parc CHRS (soit 40% des répondants), c'est le dispositif du CHRS « hors-les-murs » qui est privilégié par les organismes concernés, à 70%. Ils disposent pour les mesures ou places déployées de financements variables, de 5 500€ à 8 600 €. Nous rappelons à ce titre que l'absence de cadre opérationnel clair ne permet pas d'assurer un déploiement dans de bonnes conditions du CHRS hors-les-murs, à savoir un financement à la place, sur le modèle du CHRS, avec des modalités de tarification adaptées. La Fédération, qui s'intéresse depuis plusieurs années au CHRS hors-les-murs et à son déploiement, s'est attachée à proposer une définition et un cadre de ce que pourrait être le CHRS hors-les-murs, [dans une publication disponible en ligne](#).

La conclusion d'un CPOM permet par ailleurs de bénéficier d'une exonération d'appel à projet jusqu'en 2023 pour l'autorisation de places jusqu'à présent sous le régime de la déclaration. A l'échelle du panel de répondants, **sur les 13 organismes gestionnaires qui ont intégré des centres d'hébergement d'urgence dans leur CPOM², 6 prévoient de transformer les places déclarées (HU) en places autorisées (CHRS)**. Dans la moitié des cas, la transformation sera financée au coût de la subvention initiale HU, ce qui entérine un nivellement par le bas du coût de la place en CHRS. Si la Fédération soutient la transformation des places déclarées sous statut CHRS, nous rappelons qu'une transformation à coût constant ne peut se faire qu'au détriment de la qualité des prestations et de l'accompagnement.

Faute d'avancement dans les négociations, les adhérents peinent à cerner les impacts concrets des CPOM sur leurs établissements et leur organisation

Il est **difficile de tirer des grandes tendances sur la contractualisation en cours à partir des réponses de la minorité de structures gestionnaires ayant signé un CPOM (11)**. Si a priori le montant des subventions perçues paraît peu impacté par la contractualisation, les clés d'évolution des moyens financiers sont quant à elles variables d'une structure à l'autre (tarif plafond, pourcentage du taux directeur de la DRL ou formule fixe d'actualisation). De même, les règles retenues en termes d'affectation des résultats, quand elles sont indiquées par les répondants, sont changeantes : la libre affectation des résultats est plus ou moins encouragée³. Quand les structures l'ont précisé, la non-atteinte d'objectifs obligatoires ou facultatifs n'apparaît pas entraîner une modulation du tarif ou d'autres conséquences, mais ces éléments s'avèrent cependant très peu détaillés au sein du questionnaire.

De leur côté, les organismes gestionnaires en cours de négociation (14) ont peu de visibilité sur le contenu de leur CPOM. Ils disposent ainsi de peu ou pas d'information sur :

- Les moyens financiers dont ils disposent et la clé d'évolution de ces moyens
- Les objectifs et indicateurs qui figureront dans le contrat (en plus de ceux qui sont obligatoires)
- Les modulations de tarif qui peuvent s'appliquer en fonction de l'atteinte des objectifs -sous réserve d'inscription dans le CPOM
- Les règles en matière d'affectation des résultats.

² Le questionnaire ne permet pas de savoir si les structures répondantes ont peu de places HU ou n'ont pas souhaité / pu les intégrer dans leur CPOM, si elles en ont.

³ Ainsi, selon les organismes gestionnaires, on retrouve différentes possibilités : libre affectation des résultats avec possibilités d'affectation croisées sur un même BOP, libre affectation des résultats dans la limite d'un seuil de % ou d'un plafond financier, libre affectation des résultats mais avec reprise possible des excédents si les objectifs des indicateurs ne sont pas atteints, affectation des résultats excédentaires au cas par cas vers un autre dispositif déficitaire, etc.

Le manque de recul ne permet pas aux structures répondantes, qu'elles aient signé un CPOM ou soient en cours de négociation, de bien cerner les impacts qu'elles anticipent, à court ou moyen terme. Ainsi, si pour une majorité de structures (68%), le CPOM ne prévoit pas une réduction explicite des dépenses pour les établissements intégrés au périmètre, il s'agit d'une donnée à prendre avec précaution : les structures répondantes expliquent avoir très peu ou pas de visibilité sur les moyens financiers existants et à venir pour construire une projection financière fiable, et elles peuvent être soumises par ailleurs à des réductions de moyens induites par la convergence tarifaire négative au niveau des tarifs plafonds.

Concernant l'impact du CPOM en termes de simplification administrative et budgétaire, le bilan est ici encore difficile à tirer. Parmi les organismes gestionnaires en mesure de ce positionner sur cette question (60%), 36% considèrent que le CPOM CHRS dans son état actuel ne permet pas d'avoir une gestion simplifiée, contre 24% qui estiment à l'inverse avoir gagné en souplesse et simplification.

Une qualité de dialogue avec les services de l'Etat variable, qui appelle à plus de formation et confirme la nécessité du report de l'échéance

Si certaines structures font état d'un bon dialogue avec leurs interlocuteurs des services déconcentrés de l'Etat voire d'une véritable co-construction du CPOM, elles soulignent cependant que les marges de manœuvre restent étroites notamment du fait de contraintes budgétaires.

D'autres organismes gestionnaires à l'inverse indiquent n'avoir aucune marge de négociation, les services de l'Etat ayant imposé par exemple les indicateurs, les clés d'évolution de moyens, etc. Cette qualité de dialogue non satisfaisante se double parfois d'un **manque de méthode**, avec ainsi une absence de diagnostic partagé des besoins et de l'offre sur le territoire et une maîtrise insuffisante de l'outil CPOM qui ne permet pas un pilotage adéquat. Une partie non négligeable des structures répondantes indique être en attente d'éléments de la part des services de l'Etat pour pouvoir poursuivre les négociations.

D'autres gestionnaires soulignent enfin le manque d'articulation entre la démarche de contractualisation et les documents de planification existants comme le PDALHPD, et les réformes en cours sur l'offre d'hébergement.

Ces différents éléments vont dans le sens des demandes déjà portées par la Fédération, co-construites avec nos adhérents au sein d'un groupe de travail national, à savoir :

- **Le besoin de renforcer l'accompagnement à la contractualisation des acteurs**, et pour cela de renouveler le financement de l'aide à la contractualisation à hauteur de 2 millions d'euros pour 2021.
- La nécessité de repousser la date limite de signature des CPOM, afin **de définir des orientations claires et qualitatives à une échelle nationale**, plutôt que de reposer sur des orientations locales plus ou moins précises et contraintes, qui posent par ailleurs la question de l'équité entre les différents organismes gestionnaires.

En ce sens, nous nous réjouissons de la volonté annoncée par la Ministre du Logement de repousser de deux ans la date limite de signature des CPOM, au 31 décembre 2024. Dans l'attente d'une confirmation de ce report, nous réitérons les demandes co-construites avec nos adhérents au sein d'un groupe de travail national sur la nécessité d'avoir un cadre national mieux défini, notamment concernant la libre affectation des résultats et les conditions de transformation des places.