

Campagne budgétaire des CHRS pour 2022 : publication de l'instruction, de l'arrêté tarifs plafonds et des dotations régionales limitatives

[L'instruction relative à la campagne budgétaire des CHRS pour l'année 2022](#) a été publiée le 22 avril 2022 au bulletin officiel du ministère de la Transition écologique, auquel est rattaché le ministère du Logement. Le même jour ont également été publiés au Journal Officiel deux arrêtés, [l'un fixant les tarifs plafonds pour l'année 2022, l'autre précisant le montant des dotations régionales limitatives \(DRL\) 2022](#). L'ensemble de ces documents lance la campagne budgétaire des CHRS : la Fédération vous propose dans cette note de synthèse quelques éléments de décryptage et de plaidoyer.

La dernière année du plan d'économies amorcé en 2018 sur les CHRS

Le mécanisme de convergence tarifaire négative, amorcé en 2018, se poursuit pour la dernière année, avec un objectif d'économies affiché de 5 millions d'euros pour 2022. La Fédération rappelle sa demande de moratoire sur les tarifs plafonds, dans l'attente de la définition d'un nouveau système de tarification. Cette mesure d'économie interroge à un moment où les besoins d'accompagnement sont toujours aussi prégnants et que la hausse du coût des charges incompressibles, notamment les fluides et le carburant, met dès à présent les gestionnaires en difficulté, malgré la mise en place du [bouclier tarifaire](#).

La convergence tarifaire négative se base sur des tarifs plafonds nationaux, définis en fonction de groupes homogènes d'activités et de mission (GHAM). **Les seuils de ces tarifs plafonds, précisés par l'arrêté du 12 avril 2022, restent inchangés depuis 2018.** Sont visés par la convergence tarifaire négative les CHRS dont le(s) coût(s) brut(s), répartis entre un ou plusieurs GHAM, se situent au-dessus du/des tarif(s) plafond(s) applicable(s). A noter que les financements attribués au titre d'autres dispositifs (type AAVA, CHRS « hors les murs »), via des crédits non-reconductibles, des crédits d'autres administrations, ou encore les crédits dédiés à compenser les surcoûts de la crise sanitaire en 2021, ne sont pas pris en compte dans le calcul de ces charges brutes autorisées.

Des modalités distinctes de calcul du montant de la convergence tarifaire négative sont précisées dans l'instruction et l'arrêté sur les tarifs plafonds. Elles dépendent d'une part de l'année à laquelle les établissements ont été soumis pour la première fois aux tarifs plafonds, et d'autre part, de changements intervenus au niveau des GHAM ou de la répartition de leurs places par GHAM.

L'effort de convergence tarifaire demandé aux établissements est potentiellement plus important pour les CHRS qui ont été concernés dernièrement, en 2021 ou 2022, par le plan d'économies, puisque :

- Les CHRS concernés depuis 2021 par la convergence tarifaire négative doivent réaliser la totalité de la convergence tarifaire en deux ans ;
- Les CHRS soumis pour la première fois aux tarifs plafonds en 2022 doivent réaliser une convergence allant possiblement jusqu'à 100% de l'écart constaté entre la dotation 2021 et les tarifs plafonds applicables en 2022, cela en fonction du dialogue budgétaire contradictoire.

Par ailleurs, dans tous les cas, **il est précisé que l'autorité de tarification peut appliquer aux établissements soumis aux tarifs plafonds un taux d'effort budgétaire supplémentaire en 2022**, dans le cadre d'une procédure contradictoire, pour tenir compte des tarifs moyens constatés sur le territoire et des écarts à ces tarifs moyens, quand l'activité est comparable. **Les abattements réalisés peuvent**

donc aboutir à un coût à la place inférieur au(x) tarif(s) plafond(s) applicable(s). Cela signifierait que des économies importantes pourraient être réalisées sur tout ou partie des établissements soumis aux tarifs plafonds en 2022, au-delà de l'effort de convergence résiduelle demandé. **Cette logique semble contraire à celle des tarifs plafonds** : ces derniers devaient en effet permettre d'atteindre une convergence des coûts à un même niveau, mais pas d'aboutir à des coûts à la place en deçà de ce seuil.

L'instruction indique que la dotation globale de financement des CHRS soumis à la convergence tarifaire négative peut être complétée par des financements d'autres dispositifs et des crédits non renouvelables (comme ceux de la « Stratégie pauvreté » ou liés au financement des mesures de revalorisation salariale, cf. ci-dessous). Elle précise que la DGF est par contre diminuée des recettes en atténuation.

Pour les CHRS sous CPOM, leur situation vis-à-vis de la convergence tarifaire varie en fonction de la date de signature de leur contrat ou d'un avenant au contrat, et des modalités convenues sur la fixation annuelle de la tarification (article R314-40 du CASF).

Absence de modulation des financements suite à une sous-activité en 2020 ou 2021

L'instruction indique qu'il n'y aura pas de modulation des tarifs au titre de l'exercice budgétaire 2022 ou 2023 pour une sous-activité ou une fermeture temporaire constatée en 2020 ou 2021, liée à la crise sanitaire, en accord avec les dispositions prévues par la loi du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire. C'est en soit positif, même si la Fédération considère qu'il aurait été nécessaire de garantir une non-modulation pour d'autres indicateurs, et notamment pour les indicateurs de taux de sortie vers le logement social au regard des faiblesses conjointes de la production de logements sociaux et de la rotation dans le parc social.

Remplissage de l'ENC

L'instruction rappelle que les CHRS doivent remplir chaque année l'enquête nationale des coûts (ENC), dont ce sera la 9^e édition en 2022. Les établissements qui n'auraient pas rempli l'ENC pour 2021 (sur les données de 2020) seront soumis à une tarification d'office.

La Fédération considère toujours problématique que l'ENC soit utilisée comme support pour la tarification et les tarifs plafonds, alors qu'il s'agit d'un outil d'analyse des coûts. La Fédération réitère par ailleurs sa demande d'avoir un échange sur la qualité et la fiabilité des données produites par l'ENC, dans le cadre d'un comité de suivi. Elle souligne par ailleurs **la nécessité d'avoir une restitution des données produites via l'ENC qui soit partagée avec les structures AHI à l'échelle départementale / régionale et nationale.** A cet égard, l'organisation d'un pilotage local et de formations telle que mentionnée dans l'instruction devrait permettre une meilleure compréhension de l'outil et des données qui sont produites.

Une nouvelle nomenclature budgétaire

L'instruction annonce qu'une nouvelle nomenclature budgétaire pour le programme 177 a été mise en place 2022, dans l'objectif de distinguer les coûts liés à l'accompagnement des coûts liés à l'hébergement. Cette nouvelle nomenclature concerne entre autres les CHRS -mais aussi les places d'urgence et les nuitées hôtelières. Les organismes gestionnaires devront s'appuyer sur cette nouvelle ventilation des coûts pour réaliser leurs budgets prévisionnels 2023.

Cette nouvelle nomenclature n'a cette année pas d'impact sur la dotation des structures. Néanmoins, la Fédération craint que cette nouvelle ventilation des dépenses puisse avoir à terme un impact sur les dépenses liées à l'hébergement (qui comprend également toutes les fonctions logistiques et supports), dans une perspective de « rationalisation » des dépenses.

Des dotations régionales limitatives pour autant en hausse

L'enveloppe nationale dédiée au financement du fonctionnement des CHRS s'élève à hauteur de 691,3 millions d'euros. Elle est **en hausse de 4,6%** par rapport à 2021. Cette hausse s'explique par la combinaison de plusieurs facteurs – malgré le plan d'économies de 5 millions d'euros :

- Le **renouvellement des 10 millions d'euros de la Stratégie Pauvreté** ;
- Une **actualisation de la base des DRL à hauteur de 5,3 millions d'euros** pour tenir compte de l'évolution de la masse salariale ;
- Un **redéploiement des crédits pour financer la transformation de places d'hébergement d'urgence en places CHRS, à hauteur de 30 millions d'euros** (en forte augmentation par rapport à 2021).

Les crédits de la Stratégie Pauvreté sont orientés en premier lieu vers les établissements dont le projet est en cohérence avec les objectifs de la stratégie pauvreté, ou vers les établissements qui accueillent les publics suivants : femmes victimes de violences, personnes en sortie de prostitution, familles monoparentales et sortants d'institution.

Néanmoins, la Fédération rappelle que ces crédits ne sont pas pérennes, qu'ils ne concernent pas toujours les établissements en difficulté et que leur ventilation est peu lisible -à cet égard, un reporting sur l'utilisation de ces crédits est annoncé, ce qui est bienvenue. **La FAS souhaite que les crédits de la Stratégie Pauvreté soient fléchés vers les structures en difficulté du fait de la convergence tarifaire négative** - à compter de cette année ou au titre des exercices précédents - **et veut à ce titre être associée au reporting spécifique qui sera réalisé par la DIHAL**. Elle s'inquiète d'ores et déjà des conséquences de la possible perte de ces 10 M€ en 2023 alors que la Stratégie Pauvreté doit s'arrêter en fin d'année.

Concernant l'actualisation de la masse salariale, l'instruction précise que le taux d'actualisation est modulable en fonction de la situation de chaque établissement et elle introduit la possibilité que l'actualisation s'applique aux UO qui sont en-dessous des tarifs plafonds quand elles existent, ce qui induit une inégalité de traitement au sein d'un même établissement et pose question sur le plan de la mise en œuvre comptable et de ses conséquences en matière de dialogue sociale. **La Fédération souhaite que l'ensemble des établissements puisse bénéficier de cette actualisation.**

Publication des dotations régionales limitatives

Les dotations régionales limitatives relatives aux frais de fonctionnement des CHRS correspondent à la fraction régionale du budget total des CHRS, qui est transmise aux services déconcentrés de l'Etat. Elles ont été fixées par un [arrêté publié le 12 avril 2022](#).

REGIONS	DRL 2022 (en €)	DRL 2021 (en €)	Evolution 2021/22 (en %)
---------	--------------------	--------------------	-----------------------------

AUVERGNE – RHONE-ALPES	78 553 444	77 459 359	1,41%
BOURGOGNE – FRANCHE-COMTE	24 773 511	23 913 161	3,60%
BRETAGNE	20 010 181	19 867 815	0,72%
CENTRE-VAL-DE-LOIRE	16 224 648	15 722 694	3,19%
CORSE	2 749 735	2 749 838	0,00%
GRAND-EST	61 872 628	61 430 155	0,72%
HAUTS-DE-FRANCE	85 164 783	79 004 623	7,80%
DRIHL	185 855 285	169 240 074	9,82%
NORMAN-DIE	32 658 526	31 763 398	2,82%
NOUVELLE-AQUITAINE	42 366 106	41 852 002	1,23%
OCCITANIE	41 862 597	40 247 266	4,01%
PAYS-DE-LA-LOIRE	25 615 716	25 568 849	0,18%
PROVENCE-ALPES-COTE-D'AZUR	58 923 607	57 889 874	1,79%
Sous-total Métropole	676 630 770	646 709 108	4,63%
GUADELOUPE	3 352 901	3 325 967	1,50%
GUYANE	1 757 397	1 743 280	1,50%
MARTINI-QUE	2 430 914	2 324 589	5,50%
MAYOTTE	405 371	402 115	1,50%
LA REUNION	6 732 760	6 391 194	7,20%
Sous-total DOM-TOM	14 679 344	14 313 880	2,55%
TOTAL	691 310 113 €	661 022 988 €	4,58%

Un financement des revalorisations salariales qui passera par des crédits non renouvelables en 2022

Les mesures de revalorisation salariale des métiers de l'accompagnement social et du médico-social ne sont pas intégrées aux DRL 2022 et seront financées pour cette année via des crédits non-renouvelables (CNR). La revalorisation doit bien être versée au plus tard en juin, pour une application rétroactive à compter d'avril 2022. Tous les établissements seront concernés, quelle que soit leur situation vis-à-vis des tarifs plafonds.

Si les modalités d'octroi des crédits non ne sont pas détaillés dans l'instruction, les CNR accordés en 2022 devraient a priori être intégrés à la base des DRL de l'année 2023. Cela n'aura pas de conséquences négatives vis-à-vis des tarifs plafonds, puisque la convergence tarifaire négative ne sera plus en vigueur en 2023.

Report de l'échéance de signature des CPOM

L'instruction confirme le report de l'échéance de signature des CPOM au 31 décembre 2024, en raison des retards pris par les démarches de contractualisation. La Fédération a plaidé pour ce calendrier desserré, afin de laisser plus de temps aux acteurs pour se former et réaliser leurs négociations dans des délais satisfaisants. Pour autant, la Fédération souligne qu'il sera néanmoins nécessaire de trouver un vecteur législatif adapté, suite à la publication de la présente circulaire, afin de le sécuriser sur le plan juridique, et de s'assurer d'une bonne effectivité du report dans les calendriers des négociations CPOM.

La Fédération considère par ailleurs que les besoins déjà soulignés d'accompagnement des acteurs, services de l'Etat comme structures gestionnaires, restent entier, et **qu'il serait à ce titre nécessaire de financer de nouveaux crédits d'ingénierie pour mettre en place cet accompagnement.**

La Fédération rappelle enfin ses demandes de précisions du cahier des charges CPOM, notamment sur la libre affectation des résultats et la fongibilité des dotations. Sans ces clarifications apportées à l'échelle nationale, les contrats conclus ou en cours de négociation risquent d'avoir des contenus très hétérogènes et de ne pas apporter la souplesse et l'autonomie escomptées.

Accentuation des dynamiques de transformation de l'offre

Dans l'instruction, le desserrement du calendrier de signature des CPOM s'accompagne du report de la date limite pour étendre les capacités de places CHRS autorisées (dans la limite de 100% de la dernière capacité autorisée) au 31 décembre 2024 également, via la suppression de places d'hébergement d'urgence. La Fédération avait plaidé en ce sens, afin de poursuivre la dynamique de CHRSisation et de contribuer ainsi à l'amélioration de la qualité du parc. Cependant, l'autre modalité de transformation des places HU, à savoir la transformation d'une structure d'hébergement d'urgence en établissement CHRS sous statut autorisé, sans procédure d'appel à projets, reste limitée : elle ne concerne en effet que les places déclarées ouvertes au 30 juin 2017. **La Fédération considère que la date de référence devrait être décalée au 30 juin 2019, afin que le recours aux différentes modalités de transformation des places HU** (transformation de places déclarées en places autorisées, extension de la capacité d'accueil d'un CHRS avec ou sans fusion avec la structure d'hébergement déclarée) soit possible dans le cadre des négociations CPOM.

Par ailleurs, **l'instruction fixe des objectifs ambitieux concernant la transformation de places d'hébergement d'urgence en places CHRS**, puisque ce sont 30 millions d'euros de crédits qui sont

redéployés (contre 12,8 en 2021). Pour autant, **les objectifs chiffrés de places à transformer en 2022 ne sont pas précisés**. Le parc CHRS, qui a été augmenté de 1959 places via les dynamiques de CHRISATION depuis janvier 2020 devrait donc être amené à augmenter davantage, sans que plus de précisions ne soient données. De même, l'instruction ne donne **aucune information sur les niveaux de financement de ces places transformées et leur répartition territoriale**.

En termes d'orientations, l'objectif d'amélioration de la qualité des places via les opérations de CHRISATION est clairement posé par l'instruction, et il s'agit bien entendu d'un objectif partagé par la Fédération. Néanmoins, dans les cas où la transformation de places HU en places CHRS intervient au sein d'une même structure, **cette ambition d'amélioration de la qualité paraît contradictoire avec le fait de réaliser ces transformations à budget constant, tel que le mentionne l'instruction**. La Fédération constate que bien souvent, à l'échelle d'une association, les transformations de places HU en places CHRS sont effectivement réalisées à niveaux de financement inchangés, or les places HU sont en moyenne moins bien financées que les places CHRS. De ce fait, à moyens constants, la CHRISATION de places HU ne peut pas permettre d'avoir une amélioration de la qualité de l'accompagnement, via une hausse des taux d'encadrement par exemple. A l'inverse, les places d'urgence « CHRISÉES » peuvent avoir un impact négatif pour les structures, puisqu'elles viennent niveler par le bas les coûts, ce qui n'est pas sans conséquences sur les déclarations ENC et donc *in fine* sur la tarification des établissements. **La Fédération considère qu'à nombre de places équivalent, l'amélioration de la qualité et notamment des prestations d'accompagnement doit se traduire par des financements réhaussés. A défaut, il importe de transformer des places de qualité, relevant déjà dans la pratique d'actions proches de celles développées par des CHRS** ; ainsi, cela permettra d'éviter de baisser le coût moyen à la place des CHRS et également inscrira dans la durée grâce à l'autorisation les places les plus qualitatives.

L'instruction indique par ailleurs que les transformations peuvent permettre de développer une « *nouvelle offre d'hébergement et d'accompagnement plus qualitative, en supprimant des places d'hébergement ou d'hôtel peu qualitatives* ». La Fédération partage cette logique mais souligne que le volume de places à transformer n'étant pas précisé, si ces opérations se font à budget constant, elles risquent de ne pas pouvoir se traduire systématiquement par un nombre équivalent de places créées par rapport au nombre de places supprimées. **Il y a donc un risque de diminution de la capacité d'accueil alors que les demandes d'hébergement ne baissent pas et que l'accès au logement se tend de plus en plus faute d'une rotation et d'une production en baisse**.

Des éléments de cadrage sur le CHRS hors les murs

L'instruction pose **des premiers éléments d'orientation sur le CHRS hors les murs, dans l'attente de la publication d'un cahier des charges plus précis**, conditionné au calendrier la réforme de la tarification des CHRS.

Globalement, **la Fédération salue la volonté de l'Etat de publier des orientations concernant le CHRS hors les murs et de produire par la suite un cahier des charges auquel elle souhaite être associée**. La Fédération partage une grande partie des orientations exposées dans le projet d'instruction, notamment le respect du cadre du CHRS, la nature globale, renforcée et pluridisciplinaire de l'accompagnement social, la possibilité d'agir pour l'accès mais aussi le maintien dans le logement.

Pour autant, **la Fédération identifie plusieurs points de vigilance qui risquent de limiter le bon déploiement du CHRS hors les murs, d'après son analyse** :

- L'instruction annonce que le mode de financement du CHRS hors les murs sera précisé dans le cadre de la réforme de la tarification à venir (sans précisions sur son calendrier exact). Dans

l'attente de la publication d'un cahier des charges, **la méthode proposée pour déterminer le financement de cet accompagnement s'appuie uniquement sur la mission « accompagner » du CHRS en diffus, ainsi que les frais d'administration relatifs à cette mission. Cette approche semble trop restrictive dans son périmètre et ne permet pas de prendre en compte la totalité des coûts liés à l'accompagnement hors les murs.** A cet égard, l'instruction indique que le CHRS hors les murs ne peut financer une mission « alimenter » alors que cette mission pourrait au contraire participer à l'accompagnement ou lutter contre l'isolement dans le logement, en mobilisant des espaces de restauration collective par exemple. Par ailleurs, les éléments présents dans l'ENC sont saisis de manière extrêmement disparate ce qui peut fragiliser la cohérence des résultats obtenus par cette méthode et les déterminants de coûts qui en découlent.

- **L'instruction évoque des mesures d'accompagnement de CHRS hors les murs sans toutefois préciser s'il s'agit d'un financement à la place ou ménage, élément pourtant essentiel à la bonne identification du CHRS hors les murs vis-à-vis des autres moyens d'accompagnement.**
- La logique de déploiement retenue passe uniquement par de la transformation de places (HU, nuitées hôtelières, CHRS collectif). **Cette logique pose le risque d'une transformation à marche forcée conduite par une seule visée budgétaire. La Fédération estime que le déploiement du CHRS hors les murs doit également être porté par des créations de places ex-nihilo.**
- **Les mesures sont limitées de 3 à 6 mois renouvelables jusqu'à 18 mois.** Dans sa publication, la FAS porte quant à elle l'idée d'une mesure d'accompagnement sans durée prédéterminée mais qui s'adapte aux besoins des personnes, en accord avec les principes du Logement d'abord. Par ailleurs, cette proposition ne correspond pas au cadre du CHRS défini par le CASF (Article R345-4).
- **L'instruction pose enfin la possibilité de réaliser l'accompagnement hors les murs dans d'autres dispositifs AHI. La FAS partage cette ambition, notamment pour les résidences sociales, l'IML en mandat de gestion et pour les personnes hébergées en hôtel le temps que des plateformes d'accompagnement puissent se généraliser.** Néanmoins elle porte une vigilance sur la mobilisation du CHRS hors les murs par les structures d'hébergement peu qualitatives qui seraient mal financées pour réaliser ses mission d'accompagnement. Il nous semble en effet que pour ces dispositifs, l'enjeu est plutôt un meilleur financement permettant une prise en charge adaptée des personnes accueillies

Quelles perspectives sur la réforme de la tarification des CHRS ?

L'instruction indique que des travaux ont déjà été engagés en 2021 sur la réforme de la tarification des CHRS, et qu'ils se poursuivront en 2022. Afin que cette évolution du modèle de tarification des CHRS se fasse de manière concertée, **la Fédération demande à être davantage associée aux travaux en cours ainsi qu'à l'expérimentation de la réforme avant son déploiement.**

La Fédération appelle également à l'organisation prochaine de nouveaux temps de travail partenariaux, avec l'ensemble des têtes de réseau associatives concernées, afin d'avoir une meilleure visibilité sur le calendrier et de contribuer à l'élaboration d'orientations partagées sur la réforme de la tarification des CHRS.