Evolution et simplication du modèle de tarification des CHRS

Concertation pilotée par la Dihal mai-juin 2021

Positionnement Uniopss

Ce positionnement a été travaillé en lien avec les adhérents nationaux et partenaires associatifs également associés à la concertation mais aussi avec les conseillers techniques Lutte contre l'exclusion et les conseillers techniques Tarification/Gestion des Uriopss lors de réunions qui se sont déroulées fin avril et début mai.

I. Préambule

La réforme de la tarification des CHRS lancée en 2018 s'est inscrite dans un contexte particulier de mise en œuvre d'un plan d'économie de 57 millions d'euros sur 4 ans qui s'est traduit par l'instauration de tarifs plafonds et d'une convergence tarifaire. L'Uniopss, ainsi que les principales fédérations du secteur, ont dénoncé à plusieurs reprises ces mesures en alertant sur leurs conséquences sur les CHRS et les personnes accompagnées.

Ainsi, une nouvelle réforme de la tarification doit s'envisager dans une démarche de concertation, à l'instar de ce qui est initié par la Dihal, et avec des financements à la hauteur des enjeux du secteur AHI, c'est-à-dire ni à moyens constants, ni avec des financements à la baisse.

L'Uniopss réitère donc ses demandes de suppression des tarifs plafonds et d'arrêt des mouvements d'économies lancés en 2018.

En effet, les CHRS ont un rôle crucial et proposent un accompagnement renforcé et global vers l'autonomie des personnes et familles précaires confrontées à de multiples problématiques : désocialisation, vieillissement précoce, violences conjugales, ruptures familiales, endettement, pathologies chroniques, souffrance psychique, addictions, prostitution, sortie de détention, parentalité, insertion, etc. L'inconditionnalité de l'accueil est essentielle.

Autant de fragilités multiples et évolutives qui nécessitent à la fois de tenir compte de l'intensité de l'accompagnement mis en place par les structures et de la difficulté qu'il pourrait y avoir à faire rentrer de force ces situations hétérogènes dans des cases trop étroites pour la « matière humaine » à laquelle elles renvoient.

Il est enfin nécessaire de souligner que cette réforme interviendrait alors que les structures ont dû faire face à des surcoûts importants liés à la gestion de la crise sanitaire en 2020 dont tous ne semblent pas encore remboursés. Le tout sans perspective claire pour la prise en charge prévue pour les surcoûts rattachés à l'exercice 2021. Or, les associations ont clairement répondu présent pendant la crise, malgré ce contexte financier fragilisant. Un message de reconnaissance y compris financière, au secteur, serait donc plus que bienvenu.

II. Besoins d'accompagnement des personnes hébergées

❒ La compréhension par l'Uniopss des enjeux

De plus en plus de personnes hébergées ont de gros problèmes de santé : psy/addictions et autres nécessitant une prise en charge très spécifique et rendant difficile la mise en œuvre d'un projet personnalisé débouchant sur le logement dans un délai raisonnable.

Par ailleurs, de plus en plus de personnes âgées se retrouvent sans domicile faute de place disponible ou accessible financièrement en Ehpad, public que les CHRS ne sont pas conçus pour accueillir et accompagner normalement. D'autres ont un vieillissement précoce lié à leur parcours d'errance à la rue.

Enfin, dans ce contexte de crise Covid, de nombreuses personnes sont tombées dans la pauvreté assez brutalement et n'ont pas forcément besoin du même type d'accompagnement que celles qui étaient accueillies traditionnellement en CHRS jusque-là.

❒ Les risques identifiés par l'Uniopss

L'évolution des besoins doit pouvoir entraîner une évolution des financements accordés, ce qui n'est actuellement que très peu le cas.

❒ Les opportunités identifiées par l'Uniopss

Si cette réforme de la tarification permet de mieux prendre en compte les besoins renforcés d'accompagnement pour les personnes en souffrance psychique et les besoins différents des personnes tombées dans la pauvreté du fait de la crise Covid par exemple, ce sera très positif.

III. Missions des CHRS

❒ La compréhension par l'Uniopss des enjeux

Les missions des CHRS sont traduites en termes de GHAM dans le cadre de l'Etude Nationale des Coûts.

La question pourrait se poser de savoir s'il existe assez de GHAM actuellement pour traduire la complexité des missions des CHRS ou s'il serait nécessaire de concevoir plus de GHAM.

❒ Les risques identifiés par l'Uniopss

La dizaine de GHAM existants semble parfois insuffisante pour rendre compte de la complexité de la réalité de l'activité des CHRS, ce qui amène certains à souhaiter qu'ils soient enrichis.

A titre d'exemple, certains adhérents de l'Uriopss Ile-de-France souhaiteraient que les spécificités des CHRS accueillant des femmes victimes de violences soient prises en compte (accueil 24H/24, surveillance, formation particulière des professionnels, etc.).

Cependant, en l'état actuel du nombre des personnels de l'Etat qui peuvent localement assurer un dialogue de gestion avec les associations, et en l'état actuel du temps disponible au sein des associations pour remplir ce genre de tableaux, vouloir le complexifier encore paraît hasardeux.

A l'inverse, vouloir en réduire le nombre dans un souci de simplification risquerait d'aboutir à un simplisme qui pénaliserait les acteurs.

© Uniopss/JD/AV – Mai 2021

Un aménagement de l'existant en terme de GHAM, permettant de résoudre quelques incohérences, notamment pour les GHAM intégrant les activités dans le diffus, parfois sous-financées, sans pour autant augmenter trop fortement le nombre de GHAM, semblerait donc la moins mauvaise solution.

De plus, les acteurs ayant beaucoup peiné à rentrer dans cette logique de GHAM, une refonte de ce système maintenant supposerait de repartir pour un temps long d'appropriation à un moment de crise sanitaire qui n'est vraiment pas propice pour se lancer dans ce genre de réflexions.

Au-delà de la définition des GHAM, de leur nombre, c'est le rattachement de ces GHAM aux tarifs plafonds et donc au principe de convergence tarifaire depuis 2018, qui pose le problème le plus fondamental. Pour rappel, ces tarifs plafonds ont été calculés sur la base des données l'ENC qui initialement n'avait pas de caractère obligatoire et dont la fiabilité est toujours interrogée. Par ailleurs, la convergence tarifaire liée à ces tarifs plafonds ne s'entend qu'à la baisse, ne tient pas compte des spécificités de certains CHRS qui entraîne de fait des surcoûts. Cela a pour conséquence un nivellement vers le bas des prestations au détriment des publics les plus fragiles, produit un effet de sélection des publics, et limite les capacités d'innovation des structures. En outre, les CHRS situés en-dessous du tarif plafond n'ont pas eu de moyens financiers supplémentaires et parfois ont même subi « le taux d'effort budgétaire » pratiqué en 2018 et 2019.

Cette pratique, inédite dans le champ de la solidarité, est particulièrement délétère. La logique d'ajustement « ex-post » d'une dotation calculée s'approche de celle de « modulation à l'activité » mise en œuvre depuis plusieurs années dans le secteur médico-social (quoique pas toujours appliquée) et, depuis l'obligation de contractualiser prévue par la loi Elan, dans le secteur social (CHRS). Un double mécanisme de modulation - à l'activité + « effort supplémentaire » - ne manquera pas de mettre à mal la santé financière des structures - qui plus est de celles en situation de convergence négative. À titre de comparaison, les Ehpad en situation de convergence négative ne se voient pas appliquer de modulation à l'activité (ou seuil de déclenchement réduit), afin d'éviter l'effet « double peine ». Si la campagne budgétaire de l'année 2020 a été marquée par des adaptations à la crise sanitaire, de sorte que l'« effort supplémentaire » n'a pas été pratiqué, il nous semble indispensable que cette pratique soit abandonnée à partir de 2021.

S'agissant de l'ENC plusieurs remarques sont formulées dont les suivantes : les recettes en atténuation qui ne sont pas prises en compte ou l'absence de compensation des GHAM entre-eux. Autre constat non négligeable : l'ENC valide des distorsions tarifaires historiques et empêche toute analyse comparative.

Elle se borne ainsi à reprendre l'existant des budgets alloués alors que la composition de ces derniers est souvent basée sur des mutualisations obsolètes entre différents dispositifs et spécifiques à chaque association. Par exemple, le personnel de direction/administration est souvent uniquement affecté au CHRS et à la stabilisation car historiquement, lors de la mise en place de ces dispositifs, il s'agissait de la quasi-totalité des activités de l'association.

Enfin, il est souligné le manque d'accompagnement/formation au remplissage au démarrage avec des pratiques de remplissage disparates. L'ENC étant directement rattachée aux tarifs plafonds et au classement des GHAM, il faudrait à minima que la grille de lecture et d'analyse des données de l'ENC soit partagée et transparente. Certaines données ou « options » à choisir pouvant être soumises à interprétation, chacun devrait être pleinement conscient de l'impact des arbitrages et choix qu'il peut être amené à faire.

❒ Les opportunités identifiées par l'Uniopss

L'Uniopss souhaite que les GHAM soient détachés de la tarification et donc des tarifs plafonds.

© Uniopss/JD/AV – Mai 2021

Il serait intéressant de faire une étude nationale sur l'utilisation de ces GHAM.

IV. Coûts discriminants et modèle de tarification

❒ La compréhension par l'Uniopss des enjeux

Un certain nombre de discriminants tels que le coût de l'immobilier sont actuellement insuffisamment pris en compte alors qu'ils sont loin d'être négligeables (différence zones tendues et détendues).

Ainsi, certains adhérents de l'Uriopss Ile-de-France souhaiteraient effectivement une tarification par région (notamment avec la problématique du coût de l'immobilier parisien), qui soulève beaucoup d'interrogations par ailleurs.

Autres évolutions possibles identifiées :

- Sortir du calcul du coût à la place les coûts de maintenance réglementaire qui sont donc imposés (ex : sécurité incendie).
- Intégrer les recettes (pérennes) en atténuation du calcul du coût à la place.

Le fonctionnement « normal », avec surveillance de nuit par du personnel diplômé, professionnalisation de l'encadrement et du personnel de logistique et administratif, notamment pour la mise en place d'une réelle démarche qualité, devient rare du fait de la pénurie de moyens. Cet état de fait conduit certains à souhaiter que de tels fonctionnements soient davantage valorisés, et considérés comme des coûts discriminants, puisque beaucoup de structures ont renoncé à les mettre en place et fonctionnent systématiquement en mode dégradé. Il ne nous semble pas que de tels coûts doivent être des discriminants, mais il serait indispensable qu'ils soient financés suffisamment dans le nouveau modèle tarifaire.

❒ Les risques identifiés par l'Uniopss

Il ne faut pas oublier cependant qu'introduire des coûts discriminants pourrait présenter des inconvénients.

S'ils sont en nombre trop important, cela deviendra ingérable, tant pour les associations que pour les pouvoirs publics.

Et autant le discriminant « immobilier » semble objectivable, autant d'autres pourraient l'être beaucoup plus difficilement notamment en termes quantitatifs.

❒ Les opportunités identifiées par l'Uniopss

L'Uniopss serait donc favorable à l'ajout de certains discriminants comme le coût de l'immobilier, mais à condition de mener une vraie réflexion sur le type de discriminants à retenir, son nombre, sa mise en œuvre, de manière à ne pas alourdir la gestion et le modèle tarifaire.

V. Valorisation du travail social

❒ La compréhension par l'Uniopss des enjeux

Les structures sont de plus en plus amenées à revoir à la baisse leurs exigences en matière de qualification des professionnels qu'elles recrutent pour pouvoir faire face aux tarifs plafonds qui leur sont imposés.

© Uniopss/JD/AV – Mai 2021

Dans le même temps, les aspirations légitimes à une meilleure qualité d'accompagnement des personnes dans une logique de logement d'abord augmentent.

Les difficultés renforcées rencontrées par les personnes à accompagner supposeraient des qualifications renforcées (sensibilisation à la souffrance psychique, aux addictions, aux problèmes de santé généraux, au vieillissement, à l'accueil de publics tombés dans la pauvreté suite au covid, migrants, etc…).

Les structures se trouvent donc souvent face à une équation impossible : faire plus de qualité avec moins de moyens.

Dans ce contexte, valoriser le travail social est un vrai besoin qui pourrait se traduire par une meilleure rémunération des professionnels présents, une meilleure formation, et des perspectives professionnelles plus stables (ce qui renvoie à la fin de la gestion saisonnière de l'hébergement, problème qui dépasse très largement le sujet de la tarification des CHRS).

Une autre forme de reconnaissance pourrait consister à reconnaître l'importance des activités collectives, de l'animation d'instances participatives qui font partie intégrante du travail social, sont essentielles dans la restauration des personnes et qui sont pourtant les premières activités à disparaître avec la réduction des coûts.

Ce besoin serait d'autant plus important que pendant la crise sanitaire, les professionnels du secteur ont souvent été, dans un premier temps, avant réaction par les associations, les oubliés (garde d'enfants, vaccination, prime) et auraient besoin d'une telle reconnaissance.

❒ Les risques identifiés par l'Uniopss

Le seul risque possible serait de faire peser sur les structures la revalorisation du travail social et de ne pas prévoir de financement dédié par l'Etat alors que les structures sont déjà exsangues.

❒ Les opportunités identifiées par l'Uniopss

L'Uniopss souhaite que le mouvement de revalorisation des professionnels soignants issu du Ségur de la santé puisse entraîner un mouvement de revalorisation des professionnels du social. Cette revalorisation devra faire l'objet d'une enveloppe budgétaire dédiée et financée par l'Etat afin qu'elle ne pèse pas sur le budget des structures elles-mêmes.

Cette revalorisation serait essentielle pour l'attractivité des métiers et la reconnaissance de leur travail et pour l'harmonisation à l'ensemble des professionnels du secteur social, médico-social et sanitaire (notamment pour les associations multisectorielles).

VI. Simplification du cadre de gestion

❒ La compréhension par l'Uniopss des enjeux

La mise en œuvre des CPOM obligatoires prévue dans le cadre de la loi Elan aurait pu entraîner une simplification de gestion pour les organismes gestionnaires et leurs structures. Mais les principes décidés dans l'arrêté du 25 octobre fixant le cahier des charges des CPOM et ceux prévus dans le projet d'instruction DGCS (pas encore publié) limitent cette simplification : libre affectation des résultats partielle, visibilité annuelle et non pluriannuelle des crédits, aucune mesure d'allègement des démarches administratives demandées aux gestionnaires… On constate aussi de fortes disparités territoriales en la matière où certaines régions sont plus avancées que d'autres, et/ou parfois, les

© Uniopss/JD/AV – Mai 2021

gestionnaires se sentent obligés de signer dans des délais contraints pour éviter que le dialogue avec leur autorité de tarification ne se délite.

Par ailleurs, le retard pris dans la conclusion de ces CPOM et l'absence de diffusion d'outils (dont le guide rédigé par l'ANSAA en 2019) nécessitent un report de l'obligation de contractualiser d'ici le 31 décembre 2022 (cf. courrier associatif collectif d'avril 2021).

Le report de l'obligation de contractualiser doit également emporter le report de l'exonération temporaire jusqu'au 31 décembre 2022 des règles de la procédure d'Appel à Projet. En effet, l'Art. 125 IV de la loi Elan prévoyait jusqu'au 31 décembre 2022, que les projets d'extension inférieure ou égale à 100 % d'augmentation de la capacité d'un établissement et les projets d'autorisation d'un établissement déclaré sur le fondement de l'article L. 322-1 du même code soient exonérés de la procédure d'appel à projet, à la condition de donner lieu à la conclusion d'un CPOM.

Enfin, le mécanisme de modulation de la dotation en fonction d'objectifs d'activité au titre de l'activité 2021 ne doit pas être mise en œuvre compte-tenu du contexte sanitaire (ce qui semble se confirmer avec le PJL 4105 en cours d'examen).

❒ Les risques identifiés par l'Uniopss

L'ENC, l'application des tarifs plafonds, la convergence tarifaire, sont autant de « simplifications » qui se sont faites au détriment des acteurs et du dialogue de gestion qu'ils entretenaient parfois bien avec les DDCS localement.

L'Uniopss est donc assez réservée à ce stade sur une simplification qui reviendrait à aller plus loin dans la standardisation du rapport associations/pouvoirs publics locaux.

❒ Les opportunités identifiées par l'Uniopss

Si cette réforme de la tarification pouvait se traduire par une simplification consistant à aller dans le sens d'une libre affectation réelle des résultats dans l'intérêt des gestionnaires, une véritable visibilité pluriannuelle donnant un cadre d'action stable pour tous, et un allègement des démarches administratives, alors cette simplification serait une véritable opportunité.

Le passage d'un modèle de tarification à l'autre devra nécessairement être pensé (étude d'impact...).

VII. Grilles parfois utilisées pour caractériser les profils des personnes accueillies ainsi que l'intensité de l'accompagnement nécessaire

❒ La compréhension par l'Uniopss des enjeux

L'Uniopss associe la volonté d'aller plus loin dans cette logique comme devant aboutir à la création d'une sorte de GIR sociaux sur le modèle de ce qui se fait en matière de dépendance, GIR qui ont pourtant montré des limites.

Ce qui pourrait se traduire concrètement par exemple par :

- Accueil de publics hommes isolés avec un temps d'errance à la rue de plus de 2 ans, en souffrance psychique, avec problème d'addiction => financement maximal.
- Accueil d'une personne qui a un emploi, est bien insérée socialement, et a « juste » besoin d'un logement social en zone très tendue suite à un accident de la vie => financement minimal.
- Avec beaucoup de variations intermédiaires.

Si l'Uniopss reconnaît la nécessité de proportionner l'accompagnement aux besoins des personnes, nécessitant de fait une démarche d'objectivation, elle s'interroge sur les moyens pour y parvenir. En

© Uniopss/JD/AV – Mai 2021

effet, évaluer l'autonomie potentielle d'une personne par rapport au logement renvoie à une part de subjectivité forte puisqu'interviennent alors potentiellement des problématiques sociales ou psychologiques très différentes.

L'essentiel serait pour l'Uniopss de sortir de la logique de reprise de budgets historiques, auxquels on applique un taux d'évolution (positif ou négatif), les budgets historiques étant ainsi devenu déconnectés parfois totalement de la réalité du moment et des besoins des structures.

❒ Les risques identifiés par l'Uniopss

Les dérives d'un tel mode de fonctionnement pourraient être de 2 ordres :

- Une sélection renforcée à l'entrée des publics les moins fragiles, qui demanderont le moins d'accompagnement, les ressources RH les moins chevronnées, et permettront le taux de roulement le plus important. Les publics les plus fragiles à l'inverse risqueront alors d'être abandonnés.
- Une sélection à l'entrée des publics les plus fragiles, qui permettront d'obtenir le financement maximal. Dans ce modèle, les publics proches de l'insertion ou ceux qui sont « intermédiaires » risquent d'être laissés pour compte.

Un troisième modèle pourrait encore s'imposer, consistant à équilibrer les dépenses d'une structure en accueillant d'une part des publics très fragiles qui resteront longtemps et stabiliseront les ressources de la structure, et d'autre part les publics les moins fragiles qui ne mobiliseront que peu de ressources humaines. Dans ce modèle, aucune place ne serait laissée aux personnes se trouvant avec des besoins d'accompagnement intermédiaires.

Au-delà de ces problèmes opérationnels, la catégorisation des publics selon leur degré d'éloignement de l'insertion semble être aussi difficile qu'éthiquement contestable.

Elle nécessiterait par ailleurs une actualisation constante pour ne pas enfermer les personnes dans une situation constatée à un moment T, celui de l'entrée dans la structure. Actuellement, les structures s'efforcent au maximum d'adapter et de moduler l'accompagnement des personnes, pour coller au mieux à l'évolution de leur situation, situation qui peut évoluer très fortement d'une semaine à l'autre sur certaines périodes et stagner ensuite plusieurs mois. Un financement qui prendrait une photo à un instant T de la situation bloquerait de fait de telles souplesses dans l'accompagnement, qui sont pourtant gages d'efficacité et d'insertion réussie. Les structures auront-elles les moyens de faire cette évaluation ? Qui en assurerait le contrôle ? Les pouvoirs publics en auraient-ils également les moyens humains et financiers ? Si l'on regarde le modèle des Ehpad qui repose sur une grille AGGIR/PATHOS, l'on constate que la réévaluation pourtant prévue règlementairement n'est pas toujours effective et n'est pas toujours suivie financièrement.

Une très mauvaise solution enfin serait de catégoriser les financements par publics en sortant des logiques de besoins. Ainsi, les besoins d'une femme victime de violence en accompagnement pour faire des démarches administratives peuvent être les mêmes que ceux d'un homme isolé à la rue, même si leurs situations sont apparemment très différentes. Vouloir attribuer un financement en fonction du type de public reviendrait donc à créer des barrières qui ne correspondraient pas aux réalités des besoins et empêcherait d'apporter les réponses adaptées.

❒ Les opportunités identifiées par l'Uniopss

Ce mode de fonctionnement aurait l'intérêt de tenter plus d'équité à l'égard des gestionnaires qui accueillent les publics les plus fragiles, et dont l'engagement n'est à ce jour sans doute pas assez valorisé.

© Uniopss/JD/AV – Mai 2021

L'Uniopss

Unir les associations pour développer les solidarités

Créée en 1947, l'Uniopss (Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux) est une association reconnue d'utilité publique. Elle a pour vocation de rassembler, défendre et valoriser les acteurs privés non lucratifs qui œuvrent en faveur des personnes vulnérables et fragilisées (personnes âgées, personnes en situation de handicap, malades, enfants, jeunes, familles, personnes en situation de pauvreté et d'exclusion…). Ancrée dans un réseau d'unions régionales (Uriopss) et d'une centaine de fédérations, unions et associations adhérentes nationales, l'Uniopss représente 75 % des intervenants non lucratifs du champ sanitaire, social et médico-social.

Les valeurs qui nous rassemblent

- Primauté de la personne
- Non lucrativité
- Solidarité
- Egalité dans l'accès aux droits
- Participation de tous à la vie de la société

Contacts : Jeanne Dietrich, Conseillère technique Emploi/Logement à l'Uniopss
: 01 53 36 35 11 : jdietrich@uniopss.asso.fr
Aurélie Valleix, Conseillère technique Gestion, Tarification, Régulation à l'Uniopss
: 01 53 36 35 36 : avalleix@uniopss.asso.fr