

## Conclure : quelle démarche adopter et quel dossier formaliser ?

Les personnes physiques et morales gestionnaires d'établissements ou de services sociaux et médico-sociaux et l'autorité compétente en matière de tarification ont ainsi la possibilité de conclure des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM)<sup>1</sup>. Objectif : engager une importante réflexion entre les pouvoirs publics et l'organisme gestionnaire sur la situation de l'association, ses perspectives d'avenir et les priorités à adopter, et analyser les capacités de financement de l'organisme gestionnaire. Cela permet de contractualiser des engagements, et donc d'obliger les signataires à veiller à leurs réalisations par des mesures d'évaluations régulières.

➤ GUY CASTINEL\*

**L**es contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens apparaissent, selon les acteurs, comme une opportunité ou comme une menace.

Ils présentent cinq atouts essentiels :

- une meilleure contractualisation entre pouvoirs publics et organismes gestionnaires ; en effet, les associations voient leurs financements stabilisés sur cinq ans ;
- un pouvoir renouvelé pour les administrateurs sur l'éthique et le politique ;
- une modernisation des règles budgétaires dans le sens d'une plus grande autonomie des directeurs ;
- la confirmation du rôle clé du siège social dans l'animation et la gestion des établissements ;
- une réorientation des missions des pouvoirs publics vers le contrôle *a posteriori* et la mesure de l'efficacité.

Toutefois, le secteur craint que tout cela ne soit l'occasion de rationaliser, d'adopter une logique comptable de type « coût à la place », de comparer des établissements qui ne sont pas comparables tant les prises en charges sont différentes. Au cours d'une rencontre-débat organisée par l'Unalg<sup>2</sup> le 22 janvier 2008 à Paris, Jean-Pierre Hardy, chef du bureau de la réglementation et de la tarification à la DGAS (voir p. 13), a bien précisé que, au contraire, il faut y voir une réforme profonde des procédés et une nécessaire remise à plat de l'organisation et de la gestion des établissements. Le

bon sens veut en effet qu'après de multiples ouvertures répondant à des besoins identifiés, il soit temps de « se poser » pour optimiser, mutualiser, regrouper des postes de dépenses communes. Pour certains établissements sous-dotés structurellement sur diverses dépenses comme le transport, la pharmacie, etc., seul un rebasage (remise à niveau des financements) peut offrir l'occasion d'aller vers un CPOM, car les autres sources d'optimisation sont rares.

Plusieurs étapes sont nécessaires à l'élaboration et à la signature d'un contrat d'objectifs et de moyens :

- le démarrage ;
- le diagnostic ;
- les propositions contractuelles ;
- les échanges, discussions et négociations ;
- les consultations et les signatures.

Le financeur a souhaité que les délais de négociations ne dépassent pas six mois, au-delà desquels la motivation peut être altérée et l'intérêt du contrat moindre. Le cycle de contractualisation optimal s'étend d'avril à octobre. À partir d'avril, les comptes de l'année précédente sont disponibles. Ils constituent une information indispensable au calcul du budget « année zéro » sur la base duquel les modalités de gestion seront définies dans le CPOM. La signature doit avoir lieu en octobre, avant le début du cycle de négociation budgétaire de l'exercice N + 1 (voir p. 24 une synthèse des docu-

\* Expert-comptable et commissaire aux comptes, PKF Audit Conseil Expertise.

1. Ord. n° 2005-1477 du 1<sup>er</sup> décembre 2005, JO du 2, p. 18636 ; v. JA n° 331/2006, p. 6 et n° 337/2006, p. 27.

2. Union nationale des associations laïques gestionnaires regroupant l'ALEFPA, l'Entraide universitaire, la fédération APAJH, la Ligue de l'enseignement, les Pupilles de l'enseignement public.

ments fournis sur le site du ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité<sup>3</sup>).

l'analyse de la situation financière afin de mettre en exergue les éléments non financiers.

### Le démarrage

Dès la phase de démarrage, il convient, pour les différents acteurs, de prendre contact entre eux et de désigner un comité de pilotage constitué d'équipes, ou au moins de personnes référentes, issues des pouvoirs publics, du conseil général le cas échéant, et de l'organisme.

Ce comité de pilotage a pour fonctions de :

- définir la méthodologie ;
- établir un planning prévisionnel de rencontres et un échéancier de l'avancement des travaux ;
- suivre enfin l'état d'avancement des travaux.

Idealement, les réunions du comité de pilotage seraient au nombre de quatre, suivies d'une rencontre pour la signature du contrat. Un nombre, donné ici à titre indicatif, qui doit bien sûr être adapté à la réalité du dossier.

### Le diagnostic

Le contrat définit des objectifs, complétés par des engagements de l'organisme gestionnaire et des pouvoirs publics. Il s'agit, pour les établissements, de présenter les conclusions du diagnostic, leur position dans leur environnement, les évolutions envisagées pour mettre en œuvre les projets d'établissement et répondre aux objectifs du schéma d'organisation sociale et médico-sociale. Ce peut être aussi l'occasion, lors de la discussion, de solliciter des extensions ou des réductions du nombre de places agréées.

Le contrat oblige les établissements à faire des choix, à les « prioriser », à les expliciter et à définir des règles pour suivre leur réalisation dans le temps. Il convient pour cela de déterminer les moyens nécessaires à la réalisation de chaque objectif retenu, et surtout de conduire une analyse financière des établissements. Volontairement, nous ne placerons pas en premier

#### ■ L'ORGANISATION ET LES RESSOURCES HUMAINES

Il s'agit de s'intéresser tout d'abord aux modalités de fonctionnement de l'établissement au regard des prestations qu'il exerce, notamment au regard des éléments suivants :

**LE TEMPS  
N'EST-IL PAS VENU,  
POUR DES ÉTABLISSEMENTS  
SIMILAIRES AU SEIN  
D'UNE ASSOCIATION,  
DE REMETTRE À PLAT  
L'ORGANISATION,  
D'ANALYSER  
LES RÉALISATIONS,  
DE REMETTRE EN CAUSE  
CERTAINES PRATIQUES,  
DE MIEUX TRAVAILLER  
EN RÉSEAU,  
DE MUTUALISER CERTAINS  
POSTES DE DÉPENSES  
EN COHÉRENCE  
AVEC LE PROJET ASSOCIATIF  
ET LES MISSIONS  
DE L'ASSOCIATION ?**

- le degré de formalisation du projet de direction et de management ;
- la répartition des responsabilités et la délégation de compétences et de signatures ;
- les méthodes de coopération et de travail en équipe ;
- le repérage des compétences et leur accompagnement à travers la politique de formation menée par l'établissement ;
- les modalités de communication et de transmission interne de l'information ;
- la place laissée à l'innovation et à l'expérimentation ;
- les optimisations réalisées en termes de gestion ;
- la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Une attention particulière sera ici portée à la pyramide des âges, à l'anticipation des recrutements à opérer pour faire face au flux des retraites. L'effet « noria » largement évoqué par le financeur trouvera ici sa place (remplacement par des jeunes moins coûteux), sous la réserve que la pénurie de certains postes n'amène pas à une inflation des salaires.

#### ■ LES ASPECTS ARCHITECTURAUX

Il apparaît indispensable de faire un état des lieux des conditions matérielles d'accueil et d'hébergement des familles et des résidents. Une réflexion en termes de programme d'investissements devra nécessairement être initiée.

#### ■ LA SITUATION FINANCIÈRE

Au préalable, il faut procéder à un diagnostic des moyens dont dispose l'organisme gestionnaire ; ce diagnostic comprend notamment une analyse des éléments suivants :

- la situation financière à l'aide du bilan financier existant : fonds de roulement d'investissement, fonds de roulement d'exploitation, besoin en fonds de roulement ;

3. <http://www.travail-solidarite.gouv.fr/espaces/social/grands-dossiers/les-etablissements-services-sociaux-medico-sociaux/les-contrats-pluriannuels-objectifs-moyens-cpom-6998.html>

- les moyens matériels : état du patrimoine, degré de vétusté des équipements (en pourcentage, cumul des amortissements par rapport à la valeur brute des immobilisations) ;
- la structure par groupes de dépenses ;
- la dotation en personnel total ;
- les coûts de gestion : services logistiques, administratifs et techniques ;
- le plan pluriannuel d'investissement.

Une attention particulière sera portée aux provisions existantes qui devront être réactualisées et dont l'utilisation devra être justifiée ou mutualisée, en vue de la réalisation d'un objectif du CPOM par exemple.

C'est la confrontation entre les orientations stratégiques et les conclusions de ce diagnostic qui permettra de définir

les engagements réciproques de l'organisme gestionnaire et des pouvoirs publics en termes de redéploiement, de réduction des coûts et d'allocation de moyens nouveaux. Un mécanisme de réajustement financier peut être prévu dans le contrat selon le degré d'atteinte des objectifs. Sur la

**LE CPOM DOIT ÊTRE  
L'OPPORTUNITÉ,  
POUR L'ORGANISME  
GESTIONNAIRE,  
D'OPÉRER  
DES TRANSFORMATIONS  
DANS SES ACTIVITÉS,  
DANS SON ORGANISATION,  
DANS SA GESTION  
ET DANS SES MODES  
DE COOPÉRATION.**

forme, les éléments financiers et calendaires peuvent être récapitulés dans un document annexé au contrat, qui peut faire l'objet de mises à jour périodiques si nécessaire.

#### ■ LES FRAIS DE SIÈGE

Une certaine autonomie peut être laissée aux organismes gestionnaires dans la répartition et l'évolution des frais de siège. L'autorisation ou le renouvellement d'autorisation, prévu dans le décret du 22 octobre 2003<sup>4</sup>, peut faire partie intégrante d'un CPOM dans le respect du dispositif réglementaire<sup>5</sup>.

## Les propositions contractuelles

Il s'agit pour les parties de s'engager sur des orientations stratégiques et de préciser, pour la durée du contrat, les principaux objectifs qui conduiront

la mise en œuvre des projets d'établissement. Ces objectifs constituent une obligation de résultat pour l'association.

#### ■ ORIENTATIONS STRATÉGIQUES

Ces objectifs doivent être en nombre limité, en cohérence avec les orientations du contrat, et déterminés en concertation entre les différentes parties et sur la base d'éléments mesurables qui seront repris par les indicateurs. Ils ne sont pas uniquement de nature financière. Les objectifs n'ont de valeur que dans la limite des termes du contrat. Il ne faut pas les confondre avec les missions de l'organisme gestionnaire (parfois appelées « objectifs permanents »), qui définissent les fondements même de son existence.

Selon les CPOM, on peut notamment distinguer deux types d'objectifs :

- les objectifs généraux, qui concernent l'ensemble des établissements d'une organisation ;
- les objectifs spécifiques, qui concernent un sous-ensemble d'établissements.

Le CPOM doit être l'opportunité, pour l'organisme gestionnaire, d'opérer des transformations dans ses activités, dans son organisation, dans sa gestion et dans ses modes de coopération. Ces transformations concerneront par exemple la spécialisation d'un service, la création, l'extension, la rénovation ou la fermeture d'un établissement ou d'une activité, la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois, la mutualisation des moyens et des méthodes...

Les objectifs sont les éléments à partir desquels le contrat sera, à terme, considéré comme rempli ou non. Ils doivent donc être aussi concrets que possible, précis et réalistes. La définition des objectifs fait l'objet d'une négociation entre les parties.

Ils peuvent porter sur différents thèmes tels que la démarche qualité, les améliorations architecturales, la conduite et la diversification des activités, le retour à l'équilibre...

Il est conseillé, lors de la rédaction de la définition des objectifs :

- d'éviter un trop grand nombre d'objectifs ;
- d'éviter les objectifs vagues ou non mesurables ;
- de définir des objectifs pour lesquels la situation actuelle est connue (état des lieux) et dont la réalisation est mesurable par un ou plusieurs indicateurs.

4. Définie à l'art. 91 du décret du 22 octobre 2003 modifié par décret 2006-422 du 7 avril 2006.

5. CASF, art. R. 314-87 à R. 314-94.

Il convient de déterminer des indicateurs permettant de mesurer l'évolution de l'activité dans le temps sur la base de critères homogènes et, si possible, factuels.

### ■ MODALITÉS FINANCIÈRES

Le contrat précise les critères en fonction desquels le budget de l'organisme gestionnaire peut évoluer selon le degré de réalisation des objectifs fixés. Le CPOM doit permettre de faciliter la tarification de l'organisme gestionnaire par le recours systématique aux modalités pluriannuelles de financement<sup>6</sup>.

Cette modalité tarifaire ne doit pas se réduire à une simple commodité budgétaire par application mécanique du taux d'évolution de la base de l'organisme budgétaire. Elle doit reposer sur une évaluation annuelle de l'état d'avancement des objectifs du CPOM.

L'arrêté annuel préfectoral de tarification, dans le cadre d'un CPOM, doit préciser :

- le montant de la dotation globalisée commune de fonctionnement ;
- la quote-part de cette dotation globalisée commune pour chacun des établissements et services concernés ;
- le douzième de dotation commune à percevoir ;
- un prix de journée doit être calculé de façon simplifiée et précisé dans l'arrêté pris à cet effet (pour les établissements et services qui y sont soumis), et ce même si le versement de la dotation se fait par douzièmes, pour permettre la compensation entre les régimes de Sécurité sociale et la facturation des « aménagements Creton ».

L'association percevra mensuellement le douzième de dotation commune.

Le contrat peut être l'occasion d'un nouveau mode de calcul de la base de référence. Tout d'abord, il est nécessaire de calculer une dotation globalisée commune de référence. Par exemple, celle-ci peut être calculée sur la base des comptes administratifs de l'année N - 1, majorée des taux d'évolution des enveloppes départementales ou régionales de l'année N pour donner la dotation globalisée commune N à répartir entre les départements et les établissements et services sur la base des quotes-parts de la dotation globalisée commune. Ensuite, le mode de calcul doit être précisé pour chaque type d'établissement.

Par ailleurs, le calcul d'une nouvelle base de référence ne donne pas nécessairement lieu à une augmentation du budget.

S'agissant des renseignements apportés par les indicateurs, seuls les indicateurs des comptes administratifs agrégés par catégorie d'activités doivent être transmis le 30 avril de chaque année. Il n'y a plus lieu de transmettre les indicateurs des budgets prévisionnels puisque ces derniers n'ont plus à être communiqués à l'autorité de tarification pendant la durée du CPOM.

**LE CPOM DOIT PERMETTRE DE FACILITER LA TARIFICATION DE L'ORGANISME GESTIONNAIRE PAR LE RECOURS SYSTÉMATIQUE AUX MODALITÉS PLURIANNUELLES DE FINANCEMENT.**

Ces indicateurs permettent, d'une part, d'élaborer le rapport d'orientation budgétaire prévu au 5° de l'article R. 314-22 du code de l'action sociale et des familles afin d'allouer les ressources financières en application combinée des 2°, 6° et 7° de l'article R. 314-23 du même code, et, d'autre part, d'alimenter les éléments de diagnostic afin de fixer les objectifs prioritaires du CPOM en matière de convergence tarifaire.

## Les engagements contractuels

### ■ LE SUIVI

Il est indispensable de suivre la réalisation du contrat annuellement et de façon concomitante avec l'examen des comptes administratifs et des indicateurs qui y sont attachés, et d'évaluer la pertinence des objectifs et des actions prévues pour les réajuster en temps réel si nécessaire.

Ce suivi peut être réalisé par le comité de pilotage, si celui-ci a été créé au moment de l'élaboration du contrat. Dans cette hypothèse, le comité de pilotage se transforme en comité de suivi et prépare le dialogue de gestion annuel, lequel doit avoir lieu entre mai et octobre.

### ■ L'ÉVALUATION

Une évaluation détaillée peut être réalisée au moins une fois pendant la durée du contrat. Elle prendra la forme d'un contrôle sur pièces et/ou d'un contrôle sur place. Le contrat doit inclure les indicateurs et le calendrier d'évaluation.

L'organisme gestionnaire présente un rapport annuel d'étape et un rapport final aux pouvoirs publics. La procédure d'évaluation constitue une part importante du CPOM. Elle doit faire état des documents utilisés pour

6. CASF, art. R. 314-43-1 ; circ. n° DGAS/SD58/2006/216 du 18 mai 2006 et n° DGAS/SD58/2007/111 du 26 mars 2007.

## SYNTHÈSE DE LA DÉMARCHE À SUIVRE POUR L'ÉLABORATION ET LA SIGNATURE D'UN CPOM

|  | ORGANISME GESTIONNAIRE   | RELATION<br>POUVOIRS PUBLICS/ORGANISME GESTIONNAIRE   |
|--|--|---|
| <u>ÉTAPE 1</u><br><b>DÉMARRAGE</b>                         | Mise en place du dispositif interne : responsable, comité de pilotage, groupes de travail.   | Premier contact entre les personnes en charge du projet au sein des établissements et services des pouvoirs publics.<br><br>Définition de la méthodologie.  |
| <u>ÉTAPE 2</u><br><b>DIAGNOSTIC</b>                        | Réalisation d'un autodiagnostic lucide par les établissements et services avec :<br>– une approche médicale ;<br>– le positionnement des établissements et services par rapport à leur environnement ;<br>– l'identification des forces et faiblesses ;<br>– une analyse globale des capacités financières.  | Un échange entre les établissements et services et les pouvoirs publics permet d'enrichir l'analyse de départ et de définir les thèmes majeurs qui seront à retenir pour les objectifs contractuels.<br><br>Note d'orientation de la DDASS et éventuellement du conseil général à l'organisme gestionnaire.   |
| <u>ÉTAPE 3</u><br><b>PROPOSITIONS CONTRACTUELLES</b>       | Les établissements et services élaborent des propositions d'objectifs contractuels en tenant compte :<br>– des résultats de l'autodiagnostic ;<br>– des projets d'établissement ;<br>– des préconisations du schéma et/ou du PRIAC [programme interdépartemental d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie] ;<br>– des orientations des politiques nationales ;<br>– des obligations réglementaires.<br><br>La définition des objectifs peut être l'occasion d'impulser une dynamique interne : démarche qualité, communication interne, politique de formation... | L'étude des propositions contractuelles par la DDASS doit s'attacher à garantir la cohérence avec les priorités départementales (schémas...) et veiller à une certaine harmonisation des contrats entre eux.<br><br>La DDASS peut proposer des objectifs complémentaires, au vu du diagnostic ou compte tenu des priorités départementales.<br><br>La DDASS peut proposer des objectifs en termes de convergence tarifaire.<br><br>La CRAM est saisie pour avis sur l'économie générale du CPOM (étapes 3 et 4) si financement « assurance-maladie ». |
| <u>ÉTAPE 4</u><br><b>ÉCHANGES DISCUSSIONS NÉGOCIATIONS</b> | Les établissements et services complètent et modifient leurs propositions initiales et proposent un calendrier de mise en œuvre.   | Les établissements de services et la DDASS confrontent et négocient le cadrage général du futur contrat : objectifs, calendrier, moyens, modalités d'évaluation.<br><br>Il paraît souhaitable de prévoir au moins une rencontre, mais également des échanges écrits qui établissent clairement les positions des différents partenaires.  |
| <u>ÉTAPE 5</u><br><b>CONSULTATIONS ET SIGNATURE</b>        | Les établissements et services conduisent les phases de consultation réglementaires (pour les différents publics) avant la consultation du conseil d'administration.   | Avis de la DDASS sur le projet de rédaction finale.<br><br>Signature du contrat.  |

SOURCE : support formation du 4 décembre 2007 sur les CPOM, ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité, ministère du Logement et de la Ville, Direction générale de l'action sociale ([http://www.travail-solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/Support\\_formation\\_CPOM.pdf/](http://www.travail-solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/Support_formation_CPOM.pdf/)).

le calcul des indicateurs concernés et préciser les personnes responsables de la validation de l'évaluation. Le dialogue de gestion de l'année N + 4 représente une étape importante puisqu'il devra conduire à un premier bilan du CPOM sur quatre ans, prévoir les derniers correctifs de la cinquième année, et préparer le CPOM suivant.

### ■ LA MODIFICATION

Le contrat peut préciser les procédures de modification du CPOM durant son exécution. Il pourra être modifié par avenant, avec l'accord des deux parties, afin par exemple d'intégrer de nouveaux établissements et services dans le champ du CPOM et de prendre en compte des mesures nouvelles.

### ■ LA DÉNONCIATION

Compte tenu des réticences observées dans le secteur, il y a lieu d'exposer ici les mesures prévues pour la dénonciation du CPOM. Les modalités de dénonciation peuvent être incluses dans le CPOM, en cas de non-respect des obligations par les signataires. Le CPOM peut être dénoncé de plein droit par l'un des cosignataires en cas de modification des dispositions législatives et/ou réglementaires qui en rendent l'exécution impossible.

Il est également dénoncé de plein droit par l'autorité de tarification en cas de modification substantielle du mode d'actualisation ou du montant de l'enveloppe départementale de crédits, ainsi qu'en cas de non-respect des engagements pris par l'organisme gestionnaire.

### ■ AUTRES ENGAGEMENTS

Il est également possible de faire état, en complément des objectifs, d'engagements de la part de chacune des parties : le guide méthodologique du ministère mentionne par exemple, pour l'organisme gestionnaire, l'abandon de procédures en contentieux, la mise en œuvre du droit des usagers. Contrairement aux objectifs fixés, les engagements correspondent à une

obligation de moyens et ne sont pas associés à une évaluation de résultats.

## La signature

La direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS), les différents financeurs éventuels et la personne morale gestionnaire signent le CPOM et s'entendent sur une date de prise d'effet. Il est cependant possible de faire démarrer un contrat en cours d'année budgétaire.

Il convient également de mentionner l'avis de l'assurance-maladie, si celui-ci est requis pour les établissements financés à ce titre.

Les grands défis du secteur que sont la GPEC (gestion prévisionnelle des emplois et des compétences), les

départs massifs en retraite, les difficultés de recrutement et les restrictions budgétaires conduisent à nécessairement analyser et identifier les pratiques en vue de leur optimisation. Des masses budgétaires conséquentes seront identifiées, et il convient d'anticiper certains besoins également substantiels. La démarche CPOM est longue, elle se rajoute au quotidien des dirigeants de l'association, mais elle constitue un rendez-vous unique avec le financeur.

Il faudra également prendre garde à ne pas faire coller votre CPOM à un plan type qui ne traduirait pas toute la réalité de l'association, de ses établissements et de vos objectifs.

La rationalisation de la démarche budgétaire, notamment au sein d'associations comportant de nombreux établissements d'un type similaire, présente un avantage évident au plan des moyens mis en œuvre ; mais le CPOM nécessite un changement profond dans le management des établissements et dans le rôle du siège social. La conduite du changement est un chantier lourd, mais inéluctable, semble-t-il. ■

**LA DÉMARCHE CPOM**  
EST LONGUE,  
ELLE SE RAJOUTE  
AU QUOTIDIEN  
DES DIRIGEANTS  
DE L'ASSOCIATION,  
MAIS ELLE CONSTITUE  
UN RENDEZ-VOUS UNIQUE  
AVEC LE FINANCEUR.