

# Négocier les CPOM<sup>1</sup> des DAC : la contractualisation pas à pas

## 1 Les enjeux de la contractualisation

### 1.1 Principes généraux

La signature du CPOM formalise des engagements réciproques pluriannuels sur des objectifs et des moyens entre DAC, ARS et CD le cas échéant.

L'enjeu de la contractualisation est de faire des CPOM à la fois des **outils pour développer une vision partagée des missions et des objectifs** entre les DAC et l'ARS et CD (lorsqu'il est signataire) mais aussi des **conventions de financement** donnant un cadre financier et juridique clair aux engagements réciproques. Le CPOM doit permettre de :

Concrétiser l'existence du DAC et sa pérennité, favoriser son autonomie et sa responsabilité

Donner une **légitimité** aux actions du DAC : définir ses objectifs en fonction des spécificités de son territoire et donner à voir ses orientations

Faire le lien avec le PRS voire avec les schémas départementaux de l'**autonomie** pour garantir une adéquation avec les stratégies nationales, régionales et départementales

S'accorder sur l'**octroi d'un niveau forfaitaire de ressources** permettant la couverture de tout ou partie des dépenses de fonctionnement du DAC dans une perspective pluriannuelle, transparente et responsabilisante

Développer des projets grâce à sa **dimension pluriannuelle** et donner un **support pour le suivi de l'activité**

**Evaluer** les missions du DAC pour l'accompagner dans un processus d'amélioration continue

---

<sup>1</sup> Contrats Pluriannuels d'Objectifs et de Moyens

## 1.2 Les signataires du CPOM

### Le DAC

- Chaque DAC est porté par une seule personne morale, signataire du CPOM. La mise en place d'une structure juridique porteuse est considérée comme un prérequis à la contractualisation.
- Le CNO prévoit cependant que la gouvernance valide le CPOM. Dans certains territoires, la gouvernance du DAC est signataire du CPOM pour refléter l'engagement des acteurs du territoire.
- Selon les statuts de la structure, la direction du DAC informe et implique au fil de l'eau son organe délibérant.

### L'ARS

- L'ARS est signataire du CPOM, en sa qualité de financeur principal du DAC au titre du FIR.

### Le Conseil départemental

Le CD peut être signataire du CPOM, en particulier lorsqu'il contribue à son fonctionnement, par exemple en cas de rapprochement avec un CLIC/PAT (Pôle Autonomie Territorial) ou lorsque le gestionnaire du DAC assume d'autres missions financées par le CD.

---

### Cas des porteurs de DAC assumant d'autres missions

*Certains gestionnaires de DAC portent parallèlement d'autres missions (cellule de coordination en cancérologie, plateforme d'éducation thérapeutique, espace ressource cancer...). Il faudra donc bien faire la distinction entre le DAC et son porteur juridique. Il est possible que l'ensemble de ces missions soit cadré par un seul et même CPOM. Les objectifs et financements respectifs du DAC et des autres missions de son gestionnaire devront cependant y être clairement distingués afin de permettre un suivi différencié.*

---

## 1.3 La durée du CPOM

La durée moyenne des CPOM est de trois ans. D'autres stratégies sont possibles :

- Certaines ARS ont fait le choix de proposer des CPOM dits « d'installation » ou de transition, dont les objectifs sont centrés sur l'unification et la construction initiale du projet. Leur durée est le plus souvent de deux ans, tenant compte de la nécessité de recontractualiser lorsque le projet sera mieux défini ;
- Certaines ARS proposent des CPOM de cinq ans (maximum légal<sup>2</sup>) pour les dispositifs les plus matures dont les objectifs s'inscrivent à plus long terme.

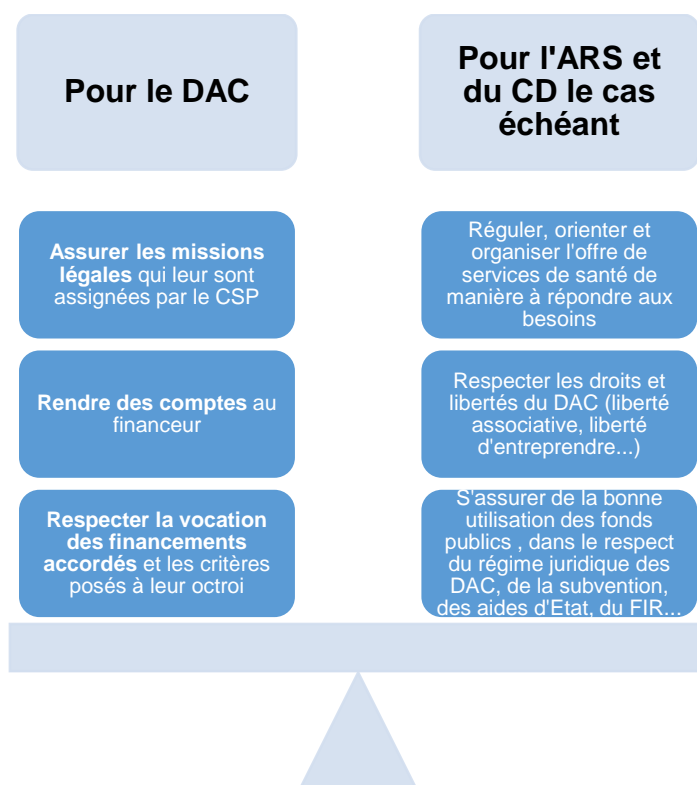
---

<sup>2</sup> Cf. article R. 1435-29 du code de la santé publique

## 1.4 Négocier : mieux prendre en compte les positions et attentes de chacun

L'un des enjeux juridiques liés à la conclusion d'un CPOM est de trouver le juste équilibre entre la liberté des acteurs et les obligations que l'ARS tient à la fois de sa qualité de régulateur de l'offre régionale et de financeur public.

Les enjeux des acteurs dans la négociation sont, schématiquement, les suivantes :



Ainsi, en tant qu'entité juridique autonome, le porteur juridique du DAC en lien avec sa gouvernance dispose :

- d'une **liberté pour s'organiser** de la manière qui lui paraît la plus appropriée pour assurer la mise en œuvre de ses missions ;
- d'une **liberté de s'associer ou non à d'autres acteurs** ; par exemple, si le partenariat avec une HAD (Hospitalisation à domicile) est souhaitable pour mener à bien les missions du DAC, cela ne peut être une obligation inscrite dans le CPOM<sup>3</sup>. Le régulateur pour sa part pourra refuser de financer des actions entreprises à défaut de partenariat.

Les objectifs et moyens du DAC doivent dès lors être fixés à l'issue d'une concertation entre le DAC et le financeur et la nature de leur relation demeure contractuelle.

Le financeur n'est pas décisionnaire en lieu et place du DAC. Il n'en reste pas moins que le DAC doit rendre à ce dernier des comptes précis et réguliers, afin qu'il puisse :

- s'assurer que le DAC respecte les engagements auxquels il a souscrit dans le cadre du CPOM ;

<sup>3</sup> Cf. article L. 6327-4 CSP.

- s'assurer du bon usage des fonds publics qu'il octroie au DAC ;
- apprécier la qualité des interventions du DAC dans le cadre de l'évaluation de son action et moduler en conséquence l'accompagnement financier qu'il lui consent ou y mettre fin.



**Un équilibre à opérer dans la négociation :**

- ✓ Lors de la négociation des objectifs et du financement (phase de négociation du CPOM)
  - ✓ Tout au long de la vie du DAC (sur la durée des relations contractuelles)
- Enjeu : aboutir à un CPOM co-construit et qui fixe les engagements de chacun

## 2 Les étapes de l'élaboration et de l'appropriation du CPOM

L'élaboration du CPOM est un **levier** pour :

- **Impliquer les équipes** dans son élaboration et la mise en œuvre des engagements pris
- **Mobiliser la gouvernance et les partenaires** pour mieux partager les objectifs et les modalités communes de coordination des parcours complexes
- Articuler le projet avec les **chantiers départementaux, régionaux et nationaux**.

Les principales étapes pour aboutir à la signature d'un CPOM sont :



### 2.1 Etape 1 : Ecriture ou mise à jour d'un projet de service

A partir de son diagnostic, le DAC établit sa stratégie au regard des missions qui lui sont dévolues. Cette stratégie peut être formalisée dans un **projet de service**<sup>4</sup> reprenant par écrit des constats partagés entre le DAC et sa gouvernance sur l'état de l'existant (diagnostic partagé du territoire) et une vision partagée de ses objectifs.



Exemple BFC.docx

<sup>4</sup> Pour aller plus loin : consulter en annexe la trame proposée par l'ARS BFC -

Ce projet service n'est pas un document contractuel mais pourra servir de point de départ pour la définition des objectifs du DAC dans le cadre du CPOM. Il sera ensuite adapté en fonction des objectifs convenus avec l'ARS (le CD le cas échéant) et régulièrement mis à jour.

Le format est libre mais il doit comprendre *a minima* les éléments suivants :

- **Des éléments de diagnostic du territoire** : éléments historiques et analyse des ruptures de parcours notamment ;
- **Des éléments de diagnostic du DAC** : fiche d'identité du DAC (état de l'organisation à date, état du matériel et des véhicules), point sur la démarche qualité et les projets d'innovation... ;
- **Les activités du DAC** ;
- **Les ressources humaines** : tableau des effectifs envisagés et organigramme ;
- **Le budget de fonctionnement** pour l'année de mise en place et les années suivantes.

**Le projet de service peut être communiqué à l'ARS et/ou au CD en amont de la négociation.**

---

**Bon à savoir :**

- *Collectez dès le lancement de la démarche les documents préexistants (diagnostics territoriaux, bilans, rapports d'activité des dispositifs préexistants...) et identifiez leur intérêt dans le cadre des différentes phases du CPOM.*

- *L'ARS propose généralement une trame de CPOM, garantissant la sécurité juridique du contrat et servant de base au travail de contractualisation. Elle peut inclure des indicateurs communs à l'ensemble des DAC de la région à des fins de suivi régional.*

- *La négociation du CPOM s'appuie généralement sur un cycle de réunions sur une durée d'au minimum 3 à 4 mois. Toutefois, cela dépend de l'existence d'échanges préalables à la mise en place du DAC sur ses objectifs et de la maturité de la réflexion des parties prenantes.*

- *Dans l'élaboration du budget de fonctionnement, les créations de postes doivent être clairement identifiées pour pouvoir être discutées avec l'ARS. L'enjeu est de garantir la soutenabilité du financement des postes créés et leur pérennité afin de répondre aux missions qui sont fixées au DAC. Le DAC veille ainsi à respecter son engagement à utiliser sa subvention dans la limite des montants attribués.*

---

## 2.2 Etape 2 : Définition des objectifs

- Les objectifs sont définis en cohérence avec les grandes missions des DAC prévues par la loi.
- Les constats partagés identifiés durant l'élaboration du projet de service peuvent servir de base à la l'élaboration des objectifs de réalisation.
- Exemples d'objectifs généraux :
  - Amélioration de parcours déjà mis en œuvre au travers de dispositifs précédents ou existants du territoire (exemples : filière de soins palliatifs, d'oncologie etc.) ou ajout de nouveaux parcours qui n'étaient pas offerts sur le territoire (exemples : santé mentale, personnes handicapées vieillissantes, etc.).
  - Gestion des ressources humaines (exemples : objectifs en termes de formation des professionnels), communication ou systèmes d'information.

### **Le saviez-vous ?**

Certains acteurs ont choisi de recentrer les CPOM sur un socle restreint d'objectifs généraux et de formaliser une feuille de route annuelle détaillant plus précisément des objectifs opérationnels et/ou spécifiques. Cette feuille de route est officialisée par avenant à l'issue de la revue annuelle du CPOM<sup>5</sup>. Cette modalité renforce l'importance du suivi annuel du CPOM et contribue à son animation.

Afin d'aider les DAC à structurer la réflexion, des boîtes à outils régionales peuvent être construites avec les fédérations régionales de DAC et les ARS (diagnostic territorial type, feuille de route type, rapport annuel d'activité type, etc...).

#### **CPOM et modèle national de financement des DAC**

Point d'attention : ces éléments concernent les territoires qui mettront en application le modèle national de financement des DAC

Pour la mise en œuvre du modèle national de financement, les objectifs devront être structurés autour des 6 axes thématiques suivants, ainsi qu'autour des paliers régionaux :

- Axe 1 : Réalisation des missions cibles / activité
- Axe 2 : Qualité du service rendu
- Axe 3 : Gouvernance et animation territoriale
- Axe 4 : Ressources humaines et organisation internes
- Axe 5 : Outils SI
- Axe 6 : Gestion des imprévus et innovation

Exemple de tableau de suivi des objectifs opérationnels et indicateurs de suivi pour les DAC qui sont soumis au nouveau modèle national de financement :

Axe thématique	Objectifs stratégiques	Objectifs opérationnels	Indicateurs de résultat	Cible	Echéance
Axe 1 : Réalisation des missions cibles / activité					
Axe 2 : Qualité du service rendu					
Axe 3 : Gouvernance et animation territoriale					
Axe 4 : Ressources humaines et organisation internes					
Axe 5 : Outils SI					
Axe 6 : Gestion des imprévus et innovation					

<sup>5</sup> Pour aller plus loin : Exemple utilisé par l'ARS Bretagne

## 2.3 Etape 3 : Définition des indicateurs

Les indicateurs de suivi et de résultats sont décrits dans un tableau annexé au CPOM ou dans une feuille de route convenue annuellement. Ils contiennent une description et une cible de réalisation.

Le choix des indicateurs doit se faire sur le critère de l'utilité et de la pertinence mais aussi de la charge de travail que leur production génère. Il est indispensable de vérifier la capacité des systèmes d'information déployés à extraire les données nécessaires au calcul des indicateurs ou à les produire directement.

---

### **Conseils pour la contractualisation**

*- Un socle d'indicateurs régional peut être défini par l'ARS en concertation avec les fédérations régionales de DAC, sans préjuger des indicateurs spécifiques pouvant être convenus pour chaque DAC.*

**Important :** *Les indicateurs de suivi de l'activité ne sont pas suffisants et doivent s'inscrire dans un dialogue continu et annuel avec le financeur. Certains objectifs sont plus facilement transposables en indicateurs que d'autres : il est notamment difficile d'identifier des indicateurs pertinents sur la mise en place de la gouvernance et la coordination territoriale. L'envoi du rapport d'activité annuel et la revue annuelle du contrat permettent d'avoir une vision plus qualitative et de recontextualiser l'évaluation des indicateurs en fonction de la conjoncture annuelle. Il est aussi utile de prévoir des indicateurs d'évolution des organisations et processus en plus des indicateurs de résultat*

*Vous pouvez vous appuyer sur la publication ANAP : Guide d'indicateurs d'activité et de pilotage des DAC, Décembre 2020<sup>6</sup>. Des travaux sont en cours pour compléter ce guide par une boîte à outils pour mesurer le service rendu des DAC.*

---

## 2.4 Etape 4 : Signature et révision éventuelle du contrat

---

### **Bon à savoir**

*En amont de la signature, prévoyez un temps de relecture commune et commentée entre signataires.*

*Certaines régions proposent des rapports d'activité annuels types avec une base d'indicateurs communs (cf. ARS Hauts-de-France, ARS Bretagne, ARS Bourgogne-France-Comté).*

---

---

<sup>6</sup> <https://ressources.anap.fr/parcours/publication/2780-dispositifs-dappui-a-la-coordination-guide-dindicateurs-dactivite-et-de-pilotage>

## 3 Le suivi du contrat

Les activités du DAC font l'objet d'une concertation régulière entre la direction, la gouvernance du DAC, l'ARS et le CD le cas échéant. Le suivi du contrat permet de :

- Piloter le CPOM de manière concertée entre les différentes parties prenantes ;
- Suivre de manière effective les actions à mettre en œuvre ;
- Evaluer la pertinence des actions à l'épreuve du temps et s'accorder sur les zones de risque afin de partager les mesures correctrices à mettre en œuvre ;
- Identifier les réajustements à apporter par voie d'avenant le cas échéant ;
- Valoriser les réalisations et les efforts produits ;
- Anticiper la signature du CPOM suivant.

### 3.1 Rapport d'activité annuel

Le bénéficiaire est tenu de réaliser annuellement un rapport d'activité portant notamment sur la réalisation des objectifs et des engagements évalués selon les indicateurs de suivi et de résultat prévus au contrat.

L'objectif de ce rapport annuel est de donner à voir ce que le DAC a fait pendant l'année et rendre compte de son activité. Il est tenu compte des résultats de cette évaluation pour le renouvellement éventuel du financement accordé par l'ARS.

### 3.2 Revue annuelle du contrat et plan d'actions annuel

Le suivi du CPOM repose sur l'organisation d'une **revue annuelle de contrat (RAC)** ou revue annuelle de gestion qui est au cœur de l'animation des relations entre les acteurs. Cette revue est l'occasion d'approfondir les objectifs opérationnels qui ne peuvent souvent être fixés que pour l'année en cours et sont rarement pluriannuels.

La RAC a pour objet d'effectuer :

- L'examen contradictoire du bilan annuel de réalisation des actions prévues au contrat et dans le plan d'action de l'année n-1,
- L'évaluation des résultats sur la base des indicateurs prévus au contrat,
- L'analyse des perspectives pour la feuille de route de l'année à venir,
- La définition des avenants nécessaires,
- L'identification des éventuels éléments d'inexécution,
- Le suivi de l'exécution budgétaire de l'année n-1 et de l'affectation des résultats et d'évoquer, le cas échéant les besoins financiers complémentaires du CPOM.

Il est recommandé d'organiser des points intermédiaires afin d'animer les relations entre l'ARS (et le CD le cas échéant) et le DAC et faire vivre le contrat.

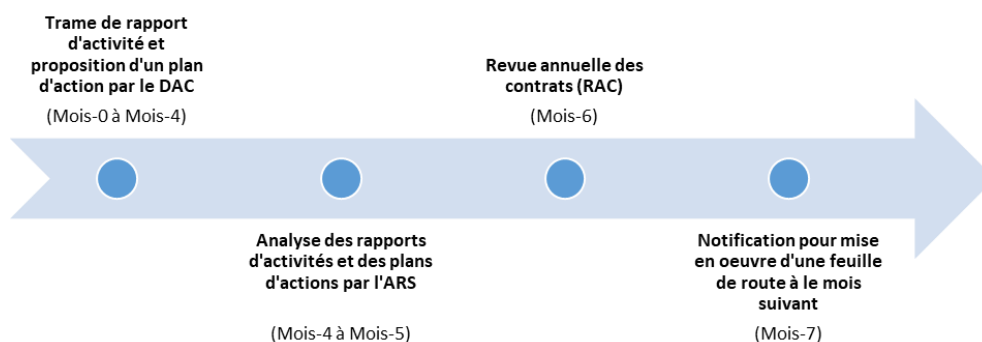


**A noter :**

- L'ARS peut demander au DAC d'envoyer un plan d'action annuel avec des objectifs opérationnels proposés pour l'année à venir. Il reprend les indicateurs de suivi et de résultat, leur cible de réalisation et objectifs précédemment définis. Ce plan d'actions peut être une annexe au CPOM.

- Dans le cadre d'un CPOM non signé par le CD, il peut être envisagé la constitution en marge de la RAC d'un comité stratégique qui associe l'ARS, le DAC et le CD, pour partager une feuille de route annuelle.

### 3.3 Calendrier annuel d'envoi du rapport d'activité et de la revue annuelle des contrats (RAC)



#### **Exemple de rythme de suivi : le cas du DAC de l'Yonne**

Certains acteurs mettent en place des temps d'échanges plus fréquents avec des formats différenciés, afin d'assurer le meilleur suivi et l'information des différentes parties prenantes et une bonne articulation territoriale :

- Comité de suivi du CPOM tripartite ARS-CD-DAC : 3 fois par an pour définir une trajectoire partagée
- Dialogue de gestion : 2 fois par an avec l'ARS pour le suivi de l'enveloppe financière et anticiper son évolution
- Réunions ARS et ensemble des DAC du territoire : 1 fois par trimestre pour partager une stratégie régionale

### **Exemple de rythme de suivi : le cas de la région Hauts de France**

L'ARS Hauts de France a mis en place un suivi annuel en 2 volets :

#### **1. Suivi financier individuel :**

- Financement mensualisé des DAC à compter de 2023 pour permettre de limiter les prises de risques des porteurs qui existaient auparavant ;
- Envoi des comptes administratifs et rapport d'activité annuel type au 30 mars de l'année N+1 ;
- 1<sup>er</sup> Dialogue de gestion complet ARS/DAC : juin année N+1 ;
- 2<sup>nd</sup> dialogue de gestion d'ajustement ARS/DAC : 4<sup>ème</sup> trimestre (avec avenants si nécessaire).

#### **2. Implication dans l'animation en santé, en collectif :**

- Réunions régionales au moins trimestrielles permettant de travailler sur :
  - L'amélioration des indicateurs et leur remontée ;
  - Des outils communs (enrichissement de la boîte à outils) ;
  - L'implication des DAC dans la politique de santé régionale ;
  - La participation des DAC aux comités techniques de l'animation numérique
- Réunions départementales avec les directeurs délégués départementaux :
  - Se donner des process des communs quand il existe plusieurs DAC dans un département ;
  - Créer et suivre les liens avec la politique départementale (CD et conseils territoriaux de santé).

## **3.4 Favoriser la qualité des échanges entre le DAC et son/ses financeurs au fil de l'eau**

Au-delà des obligations contractuelles et pour favoriser le succès des missions, l'interaction entre le DAC, l'ARS et le CD doit se faire autant que possible dans une logique partenariale et de confiance mutuelle. Ce qui implique :

- Une **information réciproque des acteurs** le plus en amont possible, et pas uniquement sur l'aspect budgétaire ;
- Le **rôle du DAC en tant que ressource pour les ARS et les CD** pour mieux connaître les évolutions de terrain et des besoins des usagers (évolution des besoins par âge, par type de déficience ou niveau de dépendance) ;
- De  **fédérer les acteurs et professionnels autour d'objectifs communs** grâce la démarche CPOM et au suivi annuel des objectifs ;
- Une **réflexion sur l'accompagnement que l'ARS peut fournir au DAC** (partage de données, appui, mise en relation...).