



DELIBERATION

N° CP_2026_06_001

COMMISSION PERMANENTE DU CONSEIL DEPARTEMENTAL

REUNION DU 2 JUIN 2026

Présidée par Monsieur Jean-Claude LEBLOIS

SERVICE : Pôle personnes âgées, personnes handicapées/Sous-direction
établissements et services personnes âgées

OBJET : Habilitations à l'aide sociale (HAS) des Établissements ou services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) accueillant ou accompagnant des personnes âgées (PA) ou en situation de handicap (PH)

Elu(s) présent(s) : Mme ACHARD, M. ALLARD, Mme ALMOSTER-RODRIGUES, M. AUZEMERY, M. BARRY, M. BEGOUT, M. BOST, M. DESTRUHAUT, M. ESCURE, M. GERAUDIE, Mme LALOGÉ, M. LEBLOIS, Mme LHOMME LEOMENT, Mme MANUS, M. MIGUEL, Mme MORIZIO, M. OSTROWSKI, M. PIRONNEAU, Mme PLAZZI, Mme SELLÈS, Mme TLEMSANI.

Elu(s) absent(s) / excusé(s) sans procuration :

Elu(s) absent(s) ayant donné pouvoir : M. BUSSIÈRE, excusé, a donné délégation de vote à M. BOST ; Mme GENTIL, excusée, a donné délégation de vote à Mme MANUS ; Mme TUYERAS, excusée, a donné délégation de vote à M. ALLARD ; Mme YILDIRIM, excusée, a donné délégation de vote à M. BEGOUT.

PRESENTATION SYNTHETIQUE

Conformément à la réglementation en vigueur, le Département de la Haute-Vienne et l'Agence régionale de santé (ARS) ont signé un Contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) avec l'ensemble des gestionnaires d'ESSMS accueillant ou accompagnant des PA ou des PH, selon une programmation pluriannuelle arrêtée conjointement.

La réforme de 2016 a fait du CPOM le support opérationnel de l'engagement des acteurs à la mise en œuvre de projets déclinés en application des objectifs fixés par le schéma départemental de l'autonomie et le projet régional de santé pour répondre aux besoins sociaux et médico-sociaux.

Toutefois, l'Etat a annoncé son désengagement de la démarche.

Sont ici présentés les conséquences de cette décision unilatérale et les moyens d'action du Département pour maintenir un cadre contractuel avec les ESSMS PA et PH.

INCIDENCES BUDGETAIRES

	Investissement		Fonctionnement	
	AP	CP	AE	CP
Dépenses				
Recettes				

RAPPORT

I. La genèse de la démarche CPOM

Le CPOM, prévu par le code de l'action sociale et des familles (CASF), est un outil de planification de l'offre et d'amélioration de la qualité qui présente des enjeux importants concernant l'HAS départementale et la tarification des établissements et services.

Cette démarche contractuelle est fondée sur un diagnostic, partagé entre les gestionnaires et les autorités, de la capacité des structures à s'inscrire dans cette réponse aux schémas locaux. Le Département a été moteur dans cette démarche et la totalité des gestionnaires a signé et mis en œuvre un CPOM, permettant ainsi une profonde reconfiguration de l'offre.

Pour les Etablissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), le CPOM vaut réglementairement convention d'aide sociale départementale et encadre les modalités de tarification des établissements. Il constitue un véritable outil intégré de déclinaison des politiques publiques au niveau des ESSMS.

Cette HAS permet au Département de fixer le tarif hébergement de chaque EHPAD et de le prendre en charge de manière subsidiaire pour les usagers aux faibles ressources.

En parallèle, les CPOM du secteur PH ont été mis en œuvre afin de rationaliser les échanges avec les gestionnaires et d'homogénéiser le traitement des structures en matière de cadre budgétaire et financier. Le Département a fait le choix d'intégrer les éléments conventionnels de l'HAS aux CPOM PH à l'instar des CPOM EHPAD.

II. Le désengagement de l'ARS

En 2023, l'ARS a commencé à se désengager avec la mise en place d'une plateforme de rédaction en ligne des CPOM prenant le contre-pied de la démarche initiale. Cet outil permet l'élaboration des contrats sur la base d'une bibliothèque d'objectifs sélectionnés en fonction de la commande publique (réduction du nombre des hospitalisations, accueil temporaire...) sans tenir compte des moyens et capacités des établissements et services. Il en est ressorti une démarche standardisée et appauvrie, en référence à des indicateurs normés et réduits. L'objectif d'amélioration de la qualité des prestations s'en est ainsi trouvé considérablement affaibli.

Par courrier du 11 février 2025, l'ARS a sollicité l'avis du Département à propos de la mise en place d'un moratoire sur la négociation des CPOM EHPAD. Cette proposition a été faite sur le fondement d'une instruction ministérielle du 7 février 2025, non opposable aux collectivités territoriales, autorisant les ARS à suspendre la signature de ces CPOM.

Le Département a refusé de valider cette proposition de moratoire, considérant que le renouvellement des CPOM revêtait des enjeux significatifs tant sur les aspects financiers et structurels que sur la qualité de la prise en charge des personnes accompagnées. De plus, ce moratoire procède d'un conflit de normes puisque la signature de CPOM est une obligation légale mais que sa mise en œuvre est empêchée par le désengagement de l'une des autorités signataires suite à une instruction ministérielle. Malgré ce positionnement et cette illégalité, la négociation des CPOM EHPAD a été interrompue de manière unilatérale.

Enfin, l'ARS a récemment annoncé, de manière informelle, que les CPOM du secteur du handicap allaient être également concernés par un tel désengagement.

III. Les conséquences de l'absence de contractualisation avec les établissements

L'implication des autorités signataires dans une démarche collaborative de négociation des CPOM présente, depuis plusieurs années, une asymétrie importante. Ainsi, il est devenu difficile pour le Département :

- de respecter la programmation pluriannuelle conjointement arrêtée, entraînant la multiplication des avenants et la décorrélation CPOM/démarche qualité ;
- de maintenir une durée homogène des CPOM ;
- de construire un réel diagnostic partagé ainsi que des objectifs adaptés aux structures et efficaces pour l'offre départementale ;
- d'assurer un suivi des CPOM signés dans le cadre d'un dialogue de gestion ;
- de maintenir une coordination optimale en lien avec l'éclatement des interlocuteurs ARS (niveaux local, régional, direction financière) ;
- d'intégrer les évolutions réglementaires au CPOM.

Depuis 2017, le régime d'HAS et les éléments attendus au niveau réglementaire sont portés par les CPOM valant convention d'aide sociale. Ainsi, en l'absence de renouvellement de ces contrats pluriannuels et sans autre modalité de contractualisation :

- les ESSMS ne seraient plus habilités à l'aide sociale puisque la convention d'aide sociale ne serait pas renouvelée, ce qui conduirait à l'arrêt de la tarification par le Département et à l'interruption des prises en charge au titre de l'aide sociale à l'hébergement ;
- les anciennes modalités de tarification, initialement prévues pour les ESSMS non signataires d'un CPOM, devraient être de nouveau appliquées (négociation tarifaire individuelle, procédure contradictoire), surchargeant les procédures et allongeant les délais de tarification.

La position de l'ARS, si elle vise une simplification administrative pour les services de l'Etat, a donc pour conséquence une complexification de la contractualisation tant pour le Département que pour les gestionnaires. La signature d'un CPOM étant obligatoirement tripartite, il n'est pas envisageable de maintenir une telle contractualisation avec les gestionnaires des établissements si l'ARS s'en désengage. Une grande majorité d'ESSMS PA et PH voit donc aujourd'hui leur HAS départementale soumise au positionnement de l'ARS.

A l'heure où un projet de loi relatif à la décentralisation et à la réforme de l'Etat porte une redéfinition des missions des ARS, les fluctuations des positions de l'agence exposent le Département à des incertitudes croissantes concernant le cadre d'exercice de ses missions et notamment le financement des ESSMS. Dans ce contexte, la subordination à la signature de l'ARS de l'HAS fragilise la stabilité et la cohésion de l'offre territoriale relevant de la collectivité.

IV. Le déploiement des conventions d'aide sociale comme levier d'action

Dans une perspective de sécurisation des moyens nécessaires au Département pour assurer son rôle d'autorité et ses fonctions de financeur de l'aide sociale, il est proposé de se saisir des outils juridiques existants afin de mettre en place une démarche autonome d'engagement entre le Département et les gestionnaires.

A. La signature d'une convention d'aide sociale

La réglementation dispose que les ESSMS autorisés sont habilités à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale et que l'habilitation peut être assortie d'une convention lorsque ne figurent pas dans cette même habilitation certaines dispositions obligatoires.

Il est de ce fait proposé que le Département :

- prenne un arrêté d'HAS pour chaque ESSMS, rédigé en référence à des objectifs généraux fixés pour la durée de l'autorisation ;
- s'engage dans la signature de conventions d'aide sociale avec chaque gestionnaire, couvrant le périmètre des ESSMS autorisés, conjointement ou non, par le Département ;
- définisse des objectifs particuliers et des moyens à mettre en œuvre dans le cadre de ces conventions bipartites ;
- valide une programmation quinquennale des conventions d'aide sociale, en cohérence avec les obligations liées à la qualité dans les ESSMS et l'actuelle programmation des CPOM ;
- conserve la possibilité de signer un CPOM dans le cas où l'ARS s'engagerait dans une démarche partenariale pour des situations spécifiques, en versant les éléments de la convention dans le CPOM sans avoir à reprendre les négociations.

Les objectifs particuliers seraient définis pour chaque ESSMS sur la base d'un diagnostic partagé avec le Département intégrant les conclusions de son dernier rapport d'évaluation programmé. Ils tiendraient compte des attendus du schéma départemental de l'autonomie, qui détermine les perspectives et les objectifs de développement de l'offre sociale et médico-sociale pour le Département.

B. Les objectifs généraux de l'arrêté d'habilitation

Les objectifs généraux reposent sur des projets personnalisés co-construits avec l'utilisateur. Ces projets garantissent, dans une logique de territoire, des réponses adaptées ainsi que la qualité des conditions d'accueil et la sécurité. Ils seront intégrés aux arrêtés d'habilitation de chaque ESSMS.

Concernant les ESSMS PA, il est proposé de prévoir spécifiquement les objectifs généraux suivants :

- proposer l'ensemble des prestations sociales d'hébergement prévues par le CASF, complétées par la délibération départementale intégrant les prestations socio-esthétiques ;
- développer un accompagnement pluridisciplinaire, coordonné et ouvert sur l'extérieur ;
- participer à la fluidité du parcours de l'utilisateur ;
- proposer des activités sociales et thérapeutiques adaptées aux besoins des résidents ;
- dispenser des soins personnalisés ;
- accueillir sans distinction des résidents bénéficiaires ou non de l'aide sociale départementale.

Concernant les ESSMS PH, il est proposé de prévoir spécifiquement les objectifs généraux suivants :

- promouvoir l'autodétermination et la participation ;
- garantir bien-être et protection contre la maltraitance ;

- veiller à l'individualisation et à la continuité des parcours ;
- favoriser l'inclusion sociale et citoyenne ;
- soutenir l'autonomie et le développement des compétences ;
- assurer l'évaluation et l'amélioration continue.

DECISION

Vu le CASF et plus particulièrement les articles L. 313-3, L. 313-6, L. 313-8-1, L. 313-12 et R. 314-105 ;

Vu l'arrêté conjoint, ARS Nouvelle-Aquitaine – Conseil départemental de la Haute-Vienne, du 31 décembre 2023 relatif à la programmation des CPOM des établissements ou services médico-sociaux du Département de la Haute-Vienne (Région Nouvelle-Aquitaine) ;

Vu l'instruction du 7 février 2025 relative à la programmation des signatures des CPOM relevant du IV ter de l'article L. 313-12 du CASF ;

Vu le courrier du Directeur général de l'ARS Nouvelle-Aquitaine au Président du Conseil départemental de la Haute-Vienne daté du 11 février 2025 et proposant un moratoire sur la négociation des CPOM EHPAD ;

Vu le courrier du Président du Conseil départemental de la Haute-Vienne au Directeur général de l'ARS Nouvelle-Aquitaine daté du 28 mars 2025 refusant la proposition de moratoire sur la négociation des CPOM EHPAD en l'absence de modification de la réglementation applicable ;

Vu le courrier du Président du Conseil départemental de la Haute-Vienne au Directeur général de l'ARS Nouvelle-Aquitaine daté du 21 novembre 2025 rappelant notamment la nécessité de la démarche contractuelle pour l'ensemble des EHPAD et du maintien de la négociation des CPOM pour les EHPAD dont la situation particulière le justifie au sens de l'instruction du 7 février 2025 susvisée ;

La Commission permanente du Conseil départemental, légalement convoquée par son Président, réunie dans la salle des Commissions n°1 de l'Hôtel du Département, 11 rue François Chénieux à Limoges, après en avoir valablement délibéré, à l'unanimité des suffrages exprimés :

DECIDE

de poursuivre la démarche de contractualisation et d'amélioration de la qualité des ESSMS PA et PH par un conventionnement bipartite et non plus tripartite (hors cas exceptionnels justifiés par un projet de grande ampleur, une situation financière fortement dégradée ou un périmètre territorial étendu) ;

d'autoriser le Président du Département à signer tous les actes afférents à cette démarche (arrêtés de programmation intégrant la signature de conventions d'aide sociale, arrêtés et conventions d'HAS, avenants...) ;

d'autoriser le Président du Département à signer les actes relatifs aux CPOM en cours (avenants...).

24 Pour : Mme ACHARD, M. ALLARD, Mme ALMOSTER-RODRIGUES, M. AUZEMERY, M. BARRY, M. BEGOUT, M. BOST, M. BUSSIÈRE (délégation de vote à M. BOST), M. DESTRUHAUT, M. ESCURE, Mme GENTIL (délégation de vote à Mme MANUS), M. GERAUDIE, Mme LALOGUE, M. LEBLOIS, Mme MANUS, M. MIGUEL, Mme MORIZIO, M. OSTROWSKI, M. PIRONNEAU, Mme PLAZZI, Mme SELLÈS, Mme TLEMSANI, Mme TUYERAS (délégation de vote

à M. ALLARD), Mme YILDIRIM (délégation de vote à M. BEGOUT).

0 Contre :

1 Abstention : Mme LHOMME LEOMENT.

0 ne prend pas part au vote :

0 absent / excusé sans procuration :

Pour le Président du Conseil départemental
et par délégation,
La Directrice générale adjointe

Anne DELAPIERRE