Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement
Ministère des solidarités et de la cohésion sociale

Direction générale de la
cohésion sociale

Service des politiques d'appui
Sous-direction des affaires financières
et de la modernisation
Personnes chargées du dossier : Pierrick Billan/ Frédéric Guillemine
tél. : 01 40 56 62 09/ 01 40 56 76 68
fax : 01 40 56 88 40
mél. : pierrick.billan@social.gouv.fr / frederic.guillemine@social.gouv.fr

Service des politiques sociales
et médico-sociales
Sous-direction de l'inclusion sociale, de
l'insertion et de la lutte contre la
pauvreté
Personnes chargées du dossier : Eve Sintas / Eliane Galleri
tél. : 01 40 56 86 22 / 01 40 56 85 60
mél. : eve.sintas@social.gouv.fr / eliane.galleri@social.gouv.fr

La ministre de l'écologie,
du développement durable, des transports et du logement,
Le secrétaire d'Etat chargé du logement,

La ministre des solidarités et de la cohésion sociale

à

Messieurs les préfets de région,
Directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale,
Directions de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale outre-mer,
Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement d'Ile de France
(pour exécution)

Mesdames et Messieurs les préfets de département,
Directions départementales de la cohésion sociale
Directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations
(pour exécution)

CIRCULAIRE N° DGCS/1A/5C/2012/86 du 20 février 2012 relative à la campagne budgétaire du secteur "accueil, hébergement et insertion" et à la contractualisation entre l'Etat et les opérateurs pour 2012.

Date d'application : immédiate
NOR : SCSA1205743C
Examinée en COMEX du 15 février 2012

Résumé : La présente circulaire accompagne la délégation des crédits relatifs au programme 177 et fixe le cadre de la contractualisation dans le secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion. Elle outille les services pour mettre en œuvre les priorités inscrites dans la DNO

Mots clés : Budget 2012 ; Notification des crédits 2012 du programme 177 ; Refondation de l'hébergement et de l'accès au logement ; Contractualisation entre l'Etat et les opérateurs ; Tarification ; ENC ; priorités DNO ;

Textes de référence : circulaire du Premier ministre du 6 décembre 2011 ; LFI 2012 mission Ville logement-programme 177 « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » ; Directives ministérielles du 21 octobre 2011 pour l'élaboration et la mise en place au niveau territorial des politiques de cohésion sociale, de jeunesse, de sport et de vie associative pour 2012 ; pré-notification des crédits 2012 du programme 177 « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables» ; circulaire Cabinet/2012/04 du 13 janvier 2012 relative à la mise en œuvre opérationnelle du logement d'abord ; Circulaire du 4 mars 2011 relative à la campagne budgétaire 2011 ; circulaire du 5 mars 2009 pour la relance relative à l'hébergement (annexe 5 pensions de famille/maisons relais).

Annexes :

1. Grille d'analyse des situations de réorientation d'activité du parc AHI
2. Modèle de rapport d'orientation budgétaire 2012 et synthèse régionale des premiers outils issus de l'ENC
3. Tableau de positionnement indicatif
4. Définitions
5. Projet de DRL pour 2012

L'exercice 2012 doit être marqué par une amplification de la mise en œuvre de la refondation des dispositifs de l'hébergement et de l'accès au logement dont les objectifs et les priorités d'action viennent de vous être rappelés par l'instruction ministérielle du 13 janvier 2012 de la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement et du secrétaire d'Etat chargé du logement :

- Faciliter l'accès aux logements existants pour des ménages privés de logement pérenne ;
- Développer l'accompagnement vers et dans le logement en organisant une offre de services ;
- Poursuivre le développement des pensions de famille ;
- Améliorer la gouvernance, en lien avec les ARS et les conseils généraux et en intégrant l'expertise des personnes accueillies et hébergées ;
- Amplifier la transformation de l'offre d'hébergement pour favoriser l'accès au logement ;
- Accompagner le changement par un appui méthodologique tant auprès des services de l'Etat que des opérateurs.

Ce texte précise également la directive nationale d'orientations (DNO) 2012 qui vous a permis de préparer vos projets de budget opérationnel de programme 177 en cours de validation.

Ces priorités doivent guider votre action et trouver une traduction concrète dans la mobilisation des crédits régionaux dont vous avez la charge selon les axes décrits dans vos feuilles de route régionales. Elles ont notamment vocation à constituer le cadre de votre exercice de tarification des CHRS et de financement de l'accueil, hébergement, insertion, exercice que nous vous invitons à conduire avant l'été, postérieurement à :

- la réunion de tous les acteurs régionaux et départementaux en vue d'un échange sur la mise en œuvre opérationnelle du Logement d'abord, conformément à l'instruction du 13 janvier 2012 précédemment citée ;
- l'engagement de la démarche de contractualisation avec les opérateurs, sur la base de la circulaire du 4 mars 2011 complétée par la présente instruction, démarche qu'il vous est demandé d'initier dès le début de l'exercice et pour l'accompagnement de laquelle vous pourrez bénéficier d'un appui de la DGME, sollicité par mes soins ;
- un exercice de classement par GHAM de l'activité « hébergement » de ces mêmes opérateurs en application de l'Etude Nationale de Coûts.

1. LE CADRE D'EMPLOI DES CREDITS POUR 2012 : UN CADRE SOUTENABLE POUR LA DECLINAISON DE LA REFONDATION

La répartition de vos crédits doit permettre de décliner de manière opérationnelle la stratégie de la refondation.

Je vous rappelle que la dotation qui vous est attribuée est destinée à couvrir l'ensemble des besoins pour l'année 2012 sans apport complémentaire. Vous serez attentifs à procéder aux répartitions puis subdélégations départementales pour l'intégralité des crédits sans constituer, à quelque niveau que ce soit, de réserve qui priverait les opérateurs de la part des financements ouverts à laquelle ils peuvent prétendre dès le début de l'exercice. Vous veillerez en revanche à prévoir le financement nécessaire à la mise en œuvre de la campagne hivernale 2012-2013 pour les mois de novembre et décembre 2012.

Comme il l'a déjà été indiqué lors des dialogues techniques, des dialogues stratégiques et dans la notification définitive des dotations régionales du budget opérationnel du programme (BOP) 177 « *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* », il est rappelé que la stratégie régionale de mise en œuvre de la politique de l'hébergement et de l'accès au logement doit permettre la soutenabilité du BOP.

Je vous rappelle enfin que les montants 2012 des crédits d'aide alimentaire ont été augmentés afin de tenir compte des crédits exécutés en 2010 et 2011. Dans le cadre de la gestion du BOP et de la possibilité de fongibilité qui vous est offerte, vous serez vigilant à maintenir un niveau de financement que vous jugerez nécessaire afin que cette action puisse remplir sa fonction de soutien in fine des plus démunis dans le contexte social et économique actuel.

1.1 L'accent sur l'accès au logement ordinaire ou accompagné

Les crédits des BOP 177 2012, augmentés du complément de fin d'exercice 2011, doivent permettre de conforter les structures existantes mais également de renforcer les dispositifs visant l'accès au logement ordinaire ou accompagné tels que les pensions de famille, les résidences sociales et l'intermédiation locative.

Défini comme prioritaire par l'instruction ministérielle précitée, le développement des pensions de famille pourra justifier une réévaluation de vos objectifs locaux sur autorisation de la DGCS (contacter par mail le bureau de l'Urgence sociale et de l'hébergement – eve.sintas@social.gouv.fr) après justification des besoins. L'ajustement des objectifs locaux s'effectuera, en 2012, dans le cadre des enveloppes qui vous ont été notifiées. Il en sera tenu compte dans le cadre de l'actualisation des critères nationaux de répartition des crédits du

programme 177 pour l'année 2013. En outre, dès 2012, au regard de la priorité donnée à ce dispositif, il vous sera possible, après analyse de l'opportunité, de conventionner sur une durée pluriannuelle avec les opérateurs de ce secteur.

La pérennité et le développement des résidences sociales devra être soutenu par l'extension du versement de l'Aide à la Gestion locative sociale à des structures actuellement non financées, en particulier dès lors qu'elles sont en lien avec le SIAO. Je vous rappelle que, conformément à la circulaire 2000/452 du 31 août 2000, l'Aide à la Gestion Locative Sociale est délivrée au cas par cas à toute résidence sociale en fonction de son projet social et, par voie de conséquence, des publics accueillis et des moyens mis en œuvre. Vous veillerez à la cohérence du rapport d'exécution de l'année n-1 avec le projet social de l'établissement et modulerez éventuellement en conséquence le montant de l'Aide à la Gestion Locative Sociale attribuée.

1.2 La recherche encore accrue d'une meilleure efficience des dispositifs existants

Dans le cadre limitatif de vos enveloppes régionales, l'amplification de la transformation de l'offre d'hébergement pour favoriser l'accès au logement dans le cadre concerté avec les opérateurs constitué par l'exercice de contractualisation, doit se concilier avec la stabilité des dotations destinées au financement des établissements et services sous statut CHRS que devrait consacrer la publication prochaine de l'arrêté pris en application de l'article L.314-4 du code de l'action sociale et des familles.

Il importe d'abord de vous **assurer de la pleine efficience du service fourni par les opérateurs en vue de favoriser la sortie des bénéficiaires hébergés vers le logement,** en conformité avec les objectifs de la refondation. Vous serez ainsi particulièrement attentif à la recherche d'efficience en matière d'organisation et de fonctionnement des SIAO. Je vous rappelle que la constitution d'un seul SIAO, chargé à la fois des réponses à l'urgence et à l'insertion, par département, est la règle et que d'autres dispositions ne peuvent être que transitoires. **Vous veillerez en outre à la bonne articulation des dispositifs de réponse aux situations d'urgence, comme ceux de la veille sociale qui doivent pouvoir continuer à bénéficier d'un soutien, avec l'activité des SIAO.**

S'agissant des centres d'hébergement et de réinsertion sociale autorisés sur la base de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles, vous pourrez mobiliser, pour parfaire votre appréciation du service rendu, les résultats des évaluations interne et externe auxquels ces établissements sont soumis, à l'instar de l'ensemble des établissements et services sociaux et médico-sociaux, selon les modalités précisés par la circulaire DGCS/SD5C/2011/398 du 21 octobre 2011 relative à l'évaluation des activités et de la qualité des prestations délivrées dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux et dont la mise en œuvre effective conditionne le renouvellement des autorisations. Vous veillerez en conséquence à rappeler à l'ensemble des CHRS leurs obligations relatives à l'évaluation et pourrez notamment leur signaler des outils récemment développés aux fins d'accompagnement de la démarche d'évaluation interne[1] qui incluent une appréciation des progrès vers l'autonomie des publics pris en charge.

Pour l'ensemble des établissements et services concourant à l'hébergement (CHRS et établissement sous subvention) des personnes privées de domicile, en sus des outils que vous avez pu développer, vous disposerez, ainsi que les opérateurs, des nouveaux outils constitués, d'une part, du référentiel des prestations, et d'autre part, des résultats du 1er volet de l'enquête nationale de coûts (ENC) (cf. infra), pour analyser les services fournis et comparer les coûts de structures proches par leurs missions et activités car faisant partie de mêmes groupes homogènes d'activité et de missions (GHAM). Cette analyse doit vous permettre de favoriser les prises en charge les plus efficientes et d'identifier avec les opérateurs concernés les modalités d'optimisation de leur intervention et des coûts constatés.

[1]Notamment : plan et guide méthodologique pour les documents d'évaluation interne en CHRS et grille du « savoir habiter » et « compétences pour accéder au logement, l'habiter et s'y maintenir » issus des travaux conduits sous l'égide de la DRJSCS Lorrains, par la FNARS Lorraine et l'IRTS Lorraine

Une telle stratégie doit ainsi vous permettre de regagner dans votre enveloppe les marges pour un soutien accru aux différents dispositifs assurant une plus grande fluidité vers le logement, et permettant d'accéder plus rapidement à un logement ordinaire ou accompagné et de développer des actions d'accompagnement des publics concernés, passant le cas échéant par une transformation de l'offre existante.

1.3 L'appui à la transformation de l'offre

L'instruction ministérielle du 13 janvier 2012 a inscrit l'amplification de la transformation de l'offre dans vos priorités.

Vous serez attentifs à favoriser, au travers des crédits de votre enveloppe, les réorientations d'activités qui s'inscriraient notamment dans le cadre de la synthèse régionale des plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile (PDAHI) en prenant en compte les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), et les projets des établissements concernés. Il importe en outre de saisir toute opportunité d'une révision des instruments de planification et de gouvernance pour y préciser les besoins à satisfaire conformément aux objectifs nationaux et aux priorités d'action de la refondation des dispositifs de l'hébergement et de l'accès au logement.

S'agissant des établissements autorisés (CHRS) qui bénéficient d'une dotation globale, indépendamment des impacts possibles liés à l'effort de convergence infra-régionale, la réorientation pourra largement, en 2012, se faire à dotation globale constante, dans le cadre de l'autorisation accordée à l'établissement, dès lors que l'activité s'adresse aux mêmes publics.

Il vous est en effet rappelé que les dispositions du 8° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF), de même que celles des articles L. 345-1 et suivants du même code, définissent suffisamment largement les missions des CHRS pour que ces derniers puissent régulièrement développer, à droit constant et dans le cadre de leur autorisation, une activité visant à faciliter la sortie de l'hébergement et l'accompagnement vers ou dans le logement.

Cette réorientation (par exemple fermeture de places d'hébergement et création de mesures d'accompagnement dans le logement) gagnera à être formalisée au travers d'une actualisation des supports de cadrage de l'activité des établissements autorisés que constituent, ou bien l'arrêté d'autorisation, ou les arrêtés d'habilitation à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale lorsqu'ils ont été pris de manière distincte, ou encore les conventions d'aide sociale ou les contrats pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM). Cette formalisation permettra notamment de préciser plus strictement, les dispositions relatives à la capacité d'hébergement, d'une part, et à la nature des autres actions mises en œuvre, d'autre part. En effet, aux capacités mentionnées dans ces différents supports ne correspond pas toujours une description précise de la prise en charge assurée. Inversement, les capacités peuvent avoir été décrites de manière trop restrictive (exclusivement en nombre de « lits ») et aujourd'hui obsolète, alors même que les gestionnaires d'établissements ont déjà pu convenir avec l'autorité administrative qu'une place correspondait à un mode de prise en charge n'impliquant pas nécessairement un hébergement.

L'actualisation de ces documents de cadrage, si elle ne s'accompagne pas d'une augmentation significative des moyens budgétaires alloués pourra être réalisée sans qu'elle s'analyse comme une modification de la capacité et, partant, sans que doive être posée la question de la nécessité de conduire préalablement une procédure d'appel à projets.

Le tableau figurant en annexe 1 constitue une grille d'analyse des situations susceptibles d'être rencontrées. Ces éléments seront enrichis en cours d'année dans le cadre de l'accompagnement de la réforme.

2. LE DIALOGUE DE GESTION ET LA CONTRACTUALISATION

L'année 2011 s'est caractérisée par la première mise en œuvre de la contractualisation dans le champ AHI. Si le bilan peut paraître contrasté du fait des fortes disparités régionales et départementales dans les organisations et dans les résultats, on dénombrait, toutefois, à mi-année 2011, la formalisation d'environ 600 contrats ainsi qu'une meilleure connaissance des activités réalisées (700 activités et 12 000 places couvertes par la contractualisation).

Pour 2012, aux fins d'assurer la mobilisation de tous, faciliter le dialogue avec chaque opérateur du secteur AHI, dont ceux du logement accompagné, et assurer une meilleure lisibilité de la stratégie régionale issue de la synthèse des PDAHI, je vous demande d'organiser, le plus rapidement possible, au cours des mois de février et de mars, et selon des modalités qu'il vous appartient de définir, un dialogue et une information des opérateurs et des réseaux associatifs du champ de l'AHI. Ces temps d'échanges collectifs, entre l'Etat et les opérateurs sont à organiser à deux niveaux :

- régional, avec les têtes de réseaux régionales des opérateurs ;
- départemental, avec les opérateurs du département.

Comme l'indiquait déjà la circulaire précitée du 4 mars 2011, cette démarche ne remet pas en cause les dynamiques locales engagées avec les opérateurs dans le cadre d'autres supports de cadrage de l'activité des établissements autorisés (CPOM ou convention d'aide sociale signés ou en cours de discussion).

2.1 Les objectifs de la contractualisation : partager la déclinaison territoriale de la stratégie nationale

La Refondation implique des changements structurels dans la conception de la politique publique relative à la veille sociale, à l'hébergement (CHRS et centres d'hébergement sous subvention) et à l'accès au logement, mais aussi dans les modes de faire. Elle implique un renforcement du rôle de l'Etat comme pilote de cette politique et garant de la solidarité nationale et des équilibres territoriaux. Elle implique aussi de nouveaux modes de relations avec le secteur associatif, plus clairs et plus équilibrés, la mise en place d'une nouvelle gouvernance avec les structures et d'un nouveau schéma de financement.

Outil de gouvernance de la « Refondation », la contractualisation concrétise au plan local la rénovation des relations entre l'Etat et les associations. Elle passe par l'instauration d'un dialogue de gestion continu collectif et individuel entre l'Etat et les opérateurs afin d'améliorer la réponse aux besoins des personnes sans abri qui sont au centre de la stratégie de la refondation et du Logement d'abord. Dans cet objectif, elle doit constituer le levier privilégié de la réorientation de l'activité des acteurs de l'AHI vers la politique du logement d'abord.

2.2 La contractualisation 2012 entre l'Etat et les opérateurs doit permettre d'approfondir la démarche engagée en 2011

a) L'appui à la contractualisation

La campagne de contractualisation pour l'année 2011 a montré la nécessité de développer, dans le cadre du plan d'accompagnement des acteurs, plusieurs actions sur cette thématique dans l'objectif de permettre à l'ensemble des acteurs de se saisir de cet outil essentiel pour la réussite de la « Refondation ». Il s'agit ainsi d'élaborer et diffuser une culture commune du dialogue de gestion et de la contractualisation.

Ces travaux se sont traduits par un appui méthodologique renforcé à destination des services de l'Etat et des opérateurs qui doit vous faciliter la préparation de la campagne de contractualisation pour 2012 et les prochaines années :

- un guide méthodologique du dialogue de gestion et de la contractualisation réalisé avec l'appui de la DGME et l'ANSA, sur la base d'un travail de terrain dans des territoires pilotes,

et en concertation avec les principaux acteurs nationaux du secteur AHI ; il sera rendu disponible sur l'intranet ministériel ;

- des ateliers interrégionaux et des conférences téléphoniques, en février et mars 2012.

b) Les orientations de la contractualisation en 2012

Le dialogue de gestion et la contractualisation 2012 s'appuieront sur le diagnostic partagé réalisé en 2011 portant notamment sur :

- la place et le rôle de l'opérateur dans le cadre du dispositif AHI territorialisé, organisé par le PDAHI et la synthèse régionale actualisée,
- les missions et prestations qu'il réalise (volet 1 du RNP),
- les conditions dans lesquelles il les délivre (volet 2),
- et les dépenses qu'il engage (volet 3 – ENC).

En outre, une attention particulière sera portée sur l'implication de l'opérateur dans le service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO) ainsi que sur son engagement à entrer dans la démarche de classification par GHAM.

Le document contractuel pourra engager les parties sur des objectifs pluriannuels d'évolution d'activités. Toutefois, vous pouvez, pour tenir compte de la maturité du dialogue de gestion et du contexte de l'année 2012, privilégier un engagement annuel.

Les moyens alloués à l'opérateur seront intégrés le cas échéant dans le document contractuel soit par un renvoi aux règles de droit commun soit par une annexe financière. A titre conservatoire, lorsque des documents contractuels pluriannuels seront conclus, ils comprendront obligatoirement une clause de révision en 2013, notamment sur le volet des moyens.

La contractualisation doit enfin permettre de remplir les engagements ministériels pris devant la représentation nationale et qui se traduisent dans les indicateurs du projet annuel de performance du programme 177.

Pour vous permettre de consacrer à cet exercice l'importance et l'attention qu'il mérite nous vous invitons à prioriser la poursuite ou l'engagement de la contractualisation avec les principaux opérateurs ou les opérateurs à enjeux pour la mise en œuvre de la refondation de votre territoire sur les premiers mois de 2012, avant même de relancer l'exercice de la tarification des CHRS ou la subvention des autres établissements du secteur AHI selon les modalités décrites ci-après.

Je vous demande, autant que possible, de contractualiser avec l'association gestionnaire. J'attire votre attention sur l'intérêt de retenir le niveau de contractualisation permettant une approche globale des activités de nature à conforter la transversalité de la démarche au-delà des spécificités statutaires des établissements et services gérés tenant notamment à la qualité ou non d'établissement ou service social et médico-social et à offrir les marges nécessaires à l'évolution de l'offre de services et de prestations.

3. MODALITES DE FINANCEMENT DES DISPOSITIFS DU SECTEUR AHI POUR 2012

3.1. L'utilisation des premiers outils disponibles issus de l'ENC préalablement à la détermination des financements 2012 des dispositifs d'hébergement

Ces outils viennent compléter ceux que vous avez pu mettre en place localement dans l'objectif de maitriser les dépenses du secteur AHI.

a) De nouveaux outils à utiliser pour comparer les missions et les coûts des structures : les groupes homogènes d'activité et de missions (GHAM)

L'effort d'optimisation des ressources engagé en 2011 sera poursuivi en 2012 en utilisant les nouveaux outils résultant de l'ENC et qui se limitent à ce stade à la seule activité hébergement :

- **un questionnaire qui permet de classer les places installées des établissements dans 6 GHAM** dont les définitions sont rappelées dans l'annexe 5 ;
- **un guide de remplissage** qui restitue dans le détail la démarche et définit l'ensemble des termes utilisés dans le questionnaire.

Ces nouveaux outils permettent d'initier la démarche de généralisation de l'ENC et constituent une première étape dans la définition d'un système national de financement étendu à l'ensemble des acteurs de l'hébergement du secteur « accueil, hébergement, insertion » à partir de 2013.

Pour 2012, ils ont vocation à constituer un élément important du dialogue de gestion entre les services de l'Etat et les opérateurs associatifs.

Ils devront ainsi être utilisés dans le cadre de la campagne de financement du secteur AHI dont la finalisation est exceptionnellement repoussée au mois de juin 2012. Pour cette première année, ils ne concernent pas les activités 115, SIAO, SAO, équipes mobiles, accueil de jour, maisons relais, pensions, de familles.

Pour faciliter l'appropriation partagée de ces outils, un plan d'accompagnement des services et des opérateurs interviendra au cours du premier semestre 2012. Enfin, ces outils seront disponibles sur l'intranet des ministères sociaux. Vous les mettrez à disposition des opérateurs de votre région.

b) Principes d'utilisation du questionnaire de classement en GHAM pour les établissements de votre région

Dans le cadre de la démarche d'appui au déploiement de ces outils, l'ensemble des opérateurs de l'hébergement devront, au plus tard avant la procédure de financement, identifier les activités qu'ils réalisent (hébergement, 115, SIAO, équipe mobile, accueil de jour, maisons-relais/pensions de famille) et procéder à la décomposition de leur seule activité d'hébergement en GHAM. Ils devront également réaliser leur positionnement indicatif à partir des repères nationaux existants issus de la phase 1 de l'ENC (voir tableau en annexe 3).

Chaque opérateur devra transmettre, dans le cadre du dialogue de gestion et de la contractualisation sur son activité, les résultats de ce positionnement dans les GHAM en précisant le nombre de places correspondant à chacun des GHAM ainsi que le coût indicatif constaté.

Une synthèse régionale répartissant l'ensemble des opérateurs et des places installées entre les six GHAM sera établie sur la base des éléments recueillis au niveau départemental. Elle précisera le coût indicatif régional issu de ce classement qui pourra être établi pour 2012 soit directement dans le cadre du rapport d'orientation budgétaire (ROB), dont une proposition de structuration est jointe pour exemple en annexe, soit dans un document distinct établi ultérieurement à l'issue du plan d'accompagnement de services.

Avant la fin de l'année 2012, vous disposerez d'un outil informatique de collecte des données ENC permettant de consolider les résultats de tous les opérateurs. Il permettra de réaliser une enquête exhaustive auprès de tous les opérateurs de l'hébergement, de mener l'ensemble de la démarche ENC et donc d'aboutir à un tableau régional des coûts par GHAM permettant d'élaborer des tarifs régionaux et nationaux.

Il est bien précisé à votre attention et à celui du secteur que si la constitution du classement régional des places installées par GHAM et le calcul des coûts indicatifs sont un préalable à la définition des dotations 2012, les données de l'ENC constituent à ce stade uniquement des repères pour le dialogue de gestion local et aucunement des référentiels opposables. En conséquence, les modalités de tarification et de financement 2012 s'effectueront à droit inchangé.

3.2. La campagne de tarification des établissements et services sous statut CHRS

En application de l'article R. 314-108 du CASF, les CHRS se verront attribuer des acomptes mensuels égaux au douzième du montant de la dotation globale de l'exercice antérieur.

a) Elaboration du rapport d'orientation budgétaire (ROB) 2012

En application de l'article R. 314-22, 5° du CASF r elatif aux « *orientations retenues par l'autorité de tarification* », vous élaborerez un rapport d'orientation budgétaire (ROB) rappelant les orientations de la tarification régionale applicables aux CHRS pour la campagne 2012 ainsi que les contextes national et régional. C'est **l'élément de motivation majeur** de la procédure budgétaire contradictoire. C'est aussi un exercice pédagogique permettant de partager les enjeux et contraintes de la gestion de l'enveloppe régionale 2012, qui gagnera à être anticipé en amont de la tarification.

Un exemple de structuration de ROB est joint en annexe ; il a été établi sur la base d'outils locaux existants et devra être adapté à votre situation. Il rappelle vos obligations en termes de justification de répartition des crédits CHRS entre les établissements du territoire régional. Il a également vocation à détailler pour le dialogue de gestion et la campagne de tarification les modalités d'utilisation d'indicateurs régionaux et, de manière nouvelle en 2012, des GHAM.

Je vous remercie par avance de bien vouloir me transmettre pour information votre ROB 2012 à l'été.

b) La recherche d'une convergence autour d'indicateurs régionaux

En application de l'article R. 314-23, 6° du CASF, vous recourrez également à une liste commune d'indicateurs couramment utilisés par les différentes autorités compétentes. En vous basant sur un nombre limité d'indicateurs calculés régionalement, vous comparerez les activités et les coûts des CHRS, afin de renforcer l'équité dans les dotations en recherchant une convergence vers les objectifs stratégiques régionaux (accompagnement, réinsertion …) et en réduisant les écarts de coûts entre établissements. Ces indications de convergence régionale vous sont précisées dans l'annexe relative à la structuration du rapport d'orientation budgétaire.

3.3. Le financement des dispositifs AHI hors DGF

Les modalités de financement des dispositifs AHI qui ne sont pas financés dans le cadre de la DGF s'inscrivent dans le cadre de la circulaire du Premier Ministre du 18/01/2010 *relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations* (NOR : PRMX1001610C) à laquelle vous vous réfèrerez.

Il vous est demandé, pour les structures réalisant une activité d'hébergement, de prendre en compte la classification par GHAM issue de l'ENC dans la définition du montant des subventions 2012.

a) Rappel réglementaire et calendrier de versement des subventions

Dans la continuité de l'exercice 2011 et compte tenu de la délégation de l'intégralité des crédits du programme en début d'année, vous pourrez anticiper le versement des subventions 2012 aux associations afin de leur permettre de disposer rapidement d'une partie de leur financement.

A cette fin, vous êtes invités à prévoir avant la fin du premier trimestre 2012 un premier versement représentant une avance au titre de la subvention qui sera accordée en 2012 et dont le montant définitif pourra être ajusté à l'issue du dialogue de gestion. Le montant de cette avance pourra être déterminé sur la base d'un pourcentage du montant attribué en 2011.

La détermination définitive de la subvention accordée au titre de 2012 devra intervenir avant le 30 septembre en fonction de l'utilisation des premiers outils de l'ENC, du résultat constaté sur

l'exercice N-1, de la contribution de l'opérateur à la satisfaction des besoins identifiés dans les PDAHI et leur synthèse régionale. Cette dotation sera alors notifiée par voie d'avenant conventionnel, et donnera lieu à un second versement correspondant au solde de la subvention restant à percevoir.

Ainsi, il est possible d'envisager le calendrier de financement suivant :

- **1er versement au 31/03** : 50% de la dotation 2011
- **2nd versement au 30/09** : solde (=dotation arrêtée pour 2012 - avance versée et calculée sur la base de 50% de la dotation 2011) sous réserve de la transmission des comptes annuels, du rapport du commissaire aux comptes (s'il y a lieu), du rapport d'activité et du compte rendu financier de l'action (pour les associations ayant déjà fait l'objet d'un financement).

Il vous appartient d'adapter ce calendrier en fonction des contraintes de gestion locales et des besoins urgents qui auraient été identifiés dans le cadre du début de la gestion. Je vous remercie de tout mettre en œuvre, en vous appuyant sur la procédure décrite ci-dessus, pour que les premiers paiements en direction des associations subventionnés – qui ne bénéficient pas, à la différence des CHRS, de la mesure favorable des « douzième » pour sécuriser leur début d'exercice – puissent être effectués avant la fin du premier trimestre.

b) <u>La recherche d'une convergence autour d'indicateurs régionaux</u>

Pour les structures d'hébergement sous subvention, vous procéderez au même exercice de classement par GHAM et de recherche de convergence autour d'indicateurs régionaux que celui décrit ci-dessus pour les structures CHRS.

Ces nouvelles modalités ne concernent que les structures fonctionnant de manière pérenne et annuelle (centres d'hébergement d'urgence), hors places d'hôtel, accueils de jour, 115, équipes sociales mobiles, SIAO. Les dispositifs d'hébergement hivernal sont également exclus.

J'insiste sur la nécessité de mener de manière continue le dialogue de gestion avec chaque opérateur. Le dialogue de gestion complète la concertation assurée au niveau régional et départemental. Dans ce cadre, vous veillerez à la régularité et à la fréquence des échanges avec les partenaires du secteur AHI, selon les modalités qui vous semblent les plus pertinentes.

Enfin, je vous informe que la présente instruction est transmise aux associations nationales. Je vous remercie de veiller à assurer la transparence auprès des opérateurs sur ces dispositions et les modalités de mise en œuvre que vous retiendrez, par exemple dans le cadre des comités de concertation régionaux visés par la circulaire du 9 décembre 2009 relative à la planification territoriale de l'offre d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile. Vous veillerez à ce que cette démarche soit déclinée au niveau départemental.

Je sais compter sur votre engagement pour l'ensemble de ces travaux, et je vous en remercie. Vous me ferez connaitre les difficultés éventuelles rencontrées dans l'application de ces instructions. Mes services restent à votre disposition pour toute demande d'information complémentaire (à adresser à la BAL : DGCS-BOP-régionaux-2012-177)

Pour les ministres et par délégation

Signé

Sabine Fourcade,
Directrice générale de la cohésion sociale

ANNEXE 1

Grille d'analyse des situations de réorientation d'activité du parc AHI
Analyse de l'impact sur les établissements du secteur

Le document suivant vise à donner une grille d'analyse des situations des structures au regard du souhait d'évolution de leurs missions.

I. - LE REGIME D'AUTORISATION : UN REGIME ENCADRE ET SECURISANT POUR LES OPERATEURS.

Dans le champ AHI, le régime de l'autorisation découlant de la loi 2002-2 modifiée par la loi « hôpital, patient santé et territoires » concerne les CHRS. Le cadre réglementaire rappelé infra montre que le secteur autorisé bénéficie d'un régime très encadré qui vise à donner un cadre sécurisé aux structures gestionnaires.

Grandes lignes du régime :

L'autorisation d'une durée de 15 ans (L. 313-1) est délivrée par le président du conseil général ou le représentant de l'Etat (L. 313-3 CASF). Elle est réputée renouvelée par tacite reconduction (L. 313-5). Le renouvellement total ou partiel, « exclusivement subordonné » aux résultats de l'évaluation externe[1] prescrite par le CASF. L'administration peut 6 mois avant le renouvellement sur la base des résultats de l'évaluation externe enjoindre la structure de présenter une demande de renouvellement (L. 313-5). Une visite de conformité avant l'ouverture et le renouvellement (L. 313-6).

L'autorisation peut être cédée à un autre établissement autorisé (L. 313-1).

Tout changement important dans l'activité, l'installation, l'organisation, la direction ou le fonctionnement d'un établissement ou d'un service soumis à autorisation doit être porté à la connaissance de l'autorité compétente (L. 313-1).

L'extension ou la transformation doit être soumise à appel à projet dès lors que l'augmentation de capacité, réalisée en une ou plusieurs fois, est d'au moins 30% (ou 15 places) ou lorsqu'il y a modification de la catégorie de bénéficiaires c'est-à-dire un changement de catégorie de rattachement de l'EMS (D. 313-1 et R. 313-2-1, circulaire du 23 décembre 2010).

Il convient de relever que le code n'impose pas de modifier l'autorisation en cas de modification de l'activité, la définition des activités des établissements visés au 8° de l'article L. 312-1 étant très large. Une réorientation de l'activité ne constitue donc pas une transformation imposant de recourir à un appel à projets, non plus que la modification des modalités de décompte de la capacité ne doit être analysée comme une extension dès lors que le niveau de la dotation ne connaît pas d'augmentation significative.

A noter que la transformation de la structure avec modification de l'activité et du public accueilli au sens du L. 312-1 (par exemple, passage de l'hébergement de sans abri à la prise en charge de personnes handicapées), relève de la procédure de transformation régie par le CASF (appel à projet). Le tableau infra ne traite pas de cette question.

[1] Les établissements ou services ouverts avant la date de promulgation de la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients à la santé et aux territoires doivent procéder au moins à une évaluation interne au plus tard trois ans avant la date du renouvellement de leur autorisation et au moins à une évaluation externe au plus tard deux ans avant la date de renouvellement de leur autorisation. Pour ceux ouverts ultérieurement, deux évaluations externes et deux évaluations internes doivent être réalisées entre la date d'autorisation et le renouvellement (L. 312-8).

II. – LES AUTRES ETABLISSEMENTS RELEVANT DU CASF HORS LOI 2002-2

Les structures du champ AHI qui de facto ne sont pas soumises à autorisation devraient relever du régime de la déclaration qui semble ne pas être systématiquement utilisé. Ces structures, bénéficiant de financement par le biais de subventions, fonctionnent de manière beaucoup plus souple que les établissements autorisés.

III. LE REGIME D'AGREMENT DANS LE CHAMP DU LOGEMENT : UN REGIME PLUS SOUPLE QUE CELUI DE L'AUTORISATION

S'agissant de la procédure d'*agrément* au titre du logement adapté prévue par le code de la construction et de l'habitation :

La loi du 25 mars 2009 MOLLE réorganise de façon claire et transparente le régime des agréments qui passe de 30 à 3 :

- maitrise d'ouvrage : l'exercice d'une activité de maîtrise d'ouvrage regroupe toutes les activités d'acquisition, de construction, de réhabilitation concourant au développement ou à l'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement des personnes défavorisées. Toute association souhaitant bénéficier de prêts PLAI ou d'aides très sociales de l'ANAH, pour financer des opérations d'amélioration ou de construction de logements sociaux ou d'établissements d'hébergement doit dorénavant être agréée à ce titre.
- ingénierie : elle fait référence à cinq activités : missions de conseil, d'appui, d'expertise menées par les organismes auprès de particuliers en situation de fragilité socio-économique, d'amélioration de l'habitat, d'accompagnement des personnes pour favoriser leur accès ou leur maintien dans le logement, d'assistance des requérants dans les procédures du droit au logement opposable, de recherches de logement et de participation aux commissions d'attribution HLM.
- intermédiation locative/AGLS: elle est constituée par les missions d'intermédiaire que jouent les organismes entre un propriétaire et une personne défavorisée. Sont ainsi visées la location de logements dans le parc privé ou public à des fins de sous location ou d'hébergement, les activités de gestion immobilière en tant que mandataire et la gestion de résidences sociales ou d'hôtels sociaux. A noter que les organismes agréés pour la maîtrise d'ouvrage sont considérés comme détenteurs de l'agrément d'intermédiation locative et de gestion locative sociale pour la gestion des logements dont ils sont propriétaires, preneurs à bail ou attributaires.

La loi prévoit que la première activité « maîtrise d'ouvrage » est agréée au niveau national par le ministre chargé du logement, sans limitation de durée. Les critères de délivrance de l'agrément portent sur la capacité financière, technique et sociale de l'opérateur. L'agrément fixe le territoire sur lequel s'exerce l'activité de l'organisme.

Les deux autres activités « ingénierie sociale et intermédiation locative » sont agréées par le préfet de département pour une durée de 5 ans renouvelable.

Cette procédure d'agrément est utilisée soit seule soit en complément de la procédure de la loi 2002-2. L'intérêt de cette procédure est qu'elle permet de bénéficier de financements publics tout en exigeant très peu de contraintes.

A noter que préalablement à la procédure d'agrément, se pose la question de la conformité des murs aux normes posées par le CCH en matière de logement-foyer. Deux situations peuvent se présenter :

- Le bâti respecte les normes (si la construction a bénéficié d'un financement PLAI ou si le centre a bénéficié du plan d'humanisation de l'ANAH), le conventionnement APL auquel est adossé le nouveau projet social peut être demandé directement ;

- Le bâti ne respecte pas les normes, un premier conventionnement peut intervenir pour mettre les murs aux normes (PLAI ou PALULOS). Une fois la mise aux normes effectuée, il sera possible d'envisager le conventionnement APL.

IV. L'IMPACT DE LA REORIENTATION DE L'ACTIVITE SUR LES CONVENTIONS COLLECTIVES

Un changement d'activité peut remettre en cause l'application d'une convention collective au sein d'une entreprise. L'article L. 2261-14 du code du travail prévoit également que lorsque l'accord collectif est mis en cause, notamment en cas de fusion, cession, scission, changement d'activité, il continue de produire ses effets, jusqu'à l'entrée en vigueur de l'accord qui lui est substitué. En l'absence d'accord de substitution, les salariés continuent à bénéficier des avantages individuellement acquis.

D'après les données issues du système d'information de la masse salariale (SIMS), l'ensemble des conventions collectives du secteur social privé non lucratif sont appliquées par des CHRS. Pour chacune de ces conventions collectives le champ d'application est assez large pour que l'application de la convention ne soit pas remise en cause par une réorientation de l'activité dans le domaine de l'accompagnement social.

- **Convention collective du 15 mars 1966** :

  Champ d'application très large pouvant couvrir « l'ensemble des champs de l'intervention sociale et médico-sociale couvert par la législation sur les institutions sociales et médico-sociales »

- **Accords collectifs de travail applicables dans les centres d'hébergement et de réadaptation sociale et dans les services d'accueil, d'orientation et d'insertion pour adultes (aussi appelé « accord SOP-CHRS »)**

  Champ d'application : CHRS et personnels des services d'accueil et d'orientation, des structures et services ayant pour mission l'accompagnement social, des services assurant la mise en œuvre des différents outils d'insertion tels que formation, emploi, logement, santé, médiation etc. et aux personnels des services agissant en liaison avec la justice.

- **Convention collective du 31 octobre 1951 (FEHAP)**

  Champ d'application très large pouvant couvrir l'ensemble du champ social et médico-social et notamment :

  « L'accueil, l'hébergement et l'accompagnement social de personnes ou de familles sans ressources et sans abri : errants, expulsés, réfugiés, sortants de prison ; d'hôpital psychiatrique, d'établissements de désintoxication, etc. »

  « Les actions socio-éducatives en milieu ouvert à destination des enfants, des adolescents, adultes et familles »

- **Convention collective du 26 août 1965 (UNISSS)**

  Champ d'application très large, uniquement défini par le code de la nomenclature des activités française NAF, dont « autres hébergement sociaux » et « autres formes d'actions sociales ».

- **Convention collective de la croix rouge française**

  Le champ d'application est lié à l'organisme et pas à l'activité.

En théorie, la réorientation de l'activité vers le secteur du logement pourrait conduire à un changement de conventions collectives (trois conventions collectives étendues existent dans ce secteur : la convention collective nationale des organismes gestionnaires de foyers et services pour jeunes travailleurs du 16 juillet 2003, la convention collective nationale des personnels PACT

et ARIM du 21 octobre 1983 et la convention collective nationale des organisations professionnelles de l'habitat social du 20 septembre 2005).

Compte tenu des champs d'application rappelés ci-dessus, cette situation parait toutefois peu probable.

V. TABLEAU D'APPUI A LA REORIENTATION DES ACTIVITES EXERCEES PAR LES OPERATEURS

Dans le cadre de la refondation, la question principale qui est posée concerne le devenir des associations sous statut de la loi 2002-2 (CHRS) qui changeraient d'activité. La crainte principale est celle de la perte de l'autorisation de quinze ans et du financement en dotation globale de fonctionnement.

Les autres cas de modifications d'activités (passage d'hébergement d'urgence vers du logement adapté, d'hébergement d'urgence vers CHRS –le cas s'est posé- ou encore de transformation de catégorie de logement adapté) ne posent pas de question.

Le tableau ci-dessous dresse un état des situations affectant les CHRS. Les solutions proposées visent à permettre de conserver le plus possible le statut de la loi 2002-2, sans vider de sa substance le régime de l'autorisation.

Deux préalables :

- les réorientations d'activités se font par accord entre les services de l'Etat et les opérateurs, elles sont un élément de la contractualisation et du dialogue de gestion continu ;
- ces réorientations doivent évidemment s'inscrire dans la programmation (PDAHI/PDLPD).

Réorientation d'activité envisagée	Description du cas type	Proposition d'analyse	Evolution de régime	Modalités : appel à projet, contractualisation	Impact sur le financement
1. Réorientation de l'activité d'hébergement pour de l'accompagnement ou des activités de logement sans modification du statut juridique	Fermeture d'une partie des places CHRS autorisées (redéployées vers d'autres opérateurs)	impossible à mettre en œuvre (ni en cours d'autorisation ni en fin d'autorisation) de manière unilatérale hors dysfonctionnement majeur En effet, l'article L313-5 du CASF prévoit le renouvellement tacite de l'autorisation au terme de sa durée (15 ans) et seuls les résultats d'une évaluation externe attestant de graves lacunes dans la qualité des prestations rendues peuvent justifier – non un refus direct de renouvellement –.mais l'instruction d'un renouvellement exprès Possible uniquement en accord avec la structure.	Pas de modification du régime	Pour l'établissement qui ferme des places : pas d'appel à projet mais cela peut être intégré dans la contractualisation Pour l'établissement repreneur : appel à projet si (+15 places ou croissance de plus de 30% des capacités en une ou plusieurs fois) seuil défini au D313-2	Impact sur le financement des activités (baisse de la DGF) lié à la modification du nombre de places autorisées

	Réorientation de l'activité à DGF constante. Deux cas : - soit les places donnant lieu à réorientation d'activités fonctionnaient déjà « sans hébergement », c'est à dire créées dès l'origine pour couvrir une activité autre que de l'hébergement (115, accueil de jour, SAO, équipes mobiles …)	Cette pratique utilisée aujourd'hui permet un redéploiement sur une activité autre que de l'hébergement (accompagnement, sous-location, …). En revanche le basculement sur des structures bénéficiant d'une réglementation spécifique ne doit pas être autorisé en statut CHRS (pensions de famille, …).	Pas de modification du régime	Pas d'appel à projet Intégration dans la contractualisation	L'opérateur bénéficie du maintien de sa DGF qui couvre des activités autres que de l'hébergement. Dans le cadre de l'ENC, ses activités sont clarifiées.
	- soit les places donnant lieu à réorientation étaient des places d'hébergement installées	- possible également pour une réorientation sur d'autres activités (d'autant que la moitié du parc de CHRS est en diffus), même si cela se fait après que l'autorisation ait été donnée pour un nombre de places donné. Si elle ne s'accompagne pas d'une augmentation des moyens budgétaires alloués, cette réorientation (par exemple fermeture de places d'hébergement et création de mesures d'accompagnement dans le logement) pourra être réalisée sans qu'elle	idem	idem	idem

		s'analyse comme une modification de la capacité et, partant, sans nécessité de conduire une procédure d'appel à projets. En revanche le basculement sur des structures bénéficiant d'une réglementation d'agrément spécifique ne doit pas être autorisé en statut CHRS (pensions de famille, …).			
2. Réorientation de l'activité d'hébergement vers de l'accompagnement ou des activités de logement avec modification partielle du statut juridique	Transformation d'une partie des places autorisées en activités d'accompagnement ou de logement avec modification de l'autorisation. Par exemple : - résidence sociale - pension de famille - intermédiation locative…	La diminution du volume autorisé entraîne la baisse de la DGF au profit de financements spécifiques pour les activités développées (subvention…). On reste pour partie dans le champ de l'autorisation. Un segment sort de l'autorisation et peut rentrer dans un autre type d'agrément (agrément CCH/maîtrise d'ouvrage pour les maisons relais). Au sens de l'article R.313-2-1	Régime mixte (autorisation et agrément) : * Une partie de l'établissement est sous le régime de l'autorisation (ESSMS) * L'autre partie de l'établissement est sous le régime de l'agrément	Pas d'appel à projet	Impact sur le financement des activités (on sort le segment logement de la DGF) et donc sur le financement global de la structure => le montant de la DGF est baissé mais le montant de la subvention allouée au titre de la nouvelle activité compense au moins en partie

		la transformation d'établissements ou de services sociaux et médico-sociaux correspond à la modification de la catégorie de bénéficiaires de l'établissement. Si la transformation de l'établissement ne correspond pas à un changement de catégorie des bénéficiaires alors la transformation n'est pas soumise à l'appel à projet. Une évolution de l'activité de l'établissement, sans qu'elle constitue une transformation au sens ci-dessus, doit être portée à la connaissance de ou des autorités ayant délivré l'autorisation (L.313-1) Par ailleurs, l'autorisation initiale ne sera pas modifiée, si la nature des activités demeure dans le champ du 8° du I du L.312-1 du CASF (cf aussi L. 345-1).			cette baisse.
3. Mutualisation : regroupement de services / personnes	Rassemblement par un même gestionnaire de certains de ses services ou établissements déjà autorisés	Si le regroupement s'accompagne d'une extension alors impact sur l'autorisation. (Article L. 313-	2 situations : * Passage du régime de	Appel à projet si les seuils sont atteints (15 places, 30% des capacités) et si les	Impact sur le financement des activités.

		1-1 II)	l'autorisation au régime de l'agrément (cf ci-dessus) * Fin de l'autorisation (cf ci-dessus)	missions des établissements concernés sont modifiées	

ANNEXE 2

PROPOSITION DE STRUCTURATION DU RAPPORT D'ORIENTATION BUDGETAIRE 2012 PREVU AU 5°DE L'ARTICLE R.314-22 DU CASF

ET SYNTHESE REGIONALE DE L'UTILISATION DES PREMIERS OUTILS DISPONIBLES ISSUS DE L'ENC HEBERGEMENT

I. PROPOSITION DE STRUCTURATION DU RAPPORT D'ORIENTATION BUDGETAIRE 2012 PREVU AU 5°DE L'ARTICLE R.314-22 DU CASF

RAPPORT D'ORIENTATION BUDGETAIRE

Des Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale de la région …….

Pour la campagne budgétaire 2012

En application des articles L 314-3 à L 314-7 et suivants du CASF, l'autorité de tarification approuve et réforme les budgets prévisionnels présentés par les établissements, notamment au regard des « orientations retenues pour l'ensemble des établissements et services dont elle fixe le tarif ou pour certaines catégories d'entre eux ». Ces orientations sont contenues dans un rapport d'orientation budgétaire.

Pour la campagne budgétaire 2012, le présent ROB doit permettre d'informer les établissements sur les priorités de l'Etat en matière de tarification des CHRS de la région, lesquelles pourront justifier les modifications budgétaires et abattements retenus par l'autorité de tarification, dans la limite des motifs mentionnés dans l'article R 314-23 du CASF.

1) Le contexte national

1.1 La refondation de la politique d'hébergement et d'accès au logement

1.1.1. Les objectifs de la stratégie nationale

1.1.2. Les priorités et leviers de l'année 2012

1.2 La régionalisation de la compétence tarifaire et la mise en place d'un dialogue de gestion en continu

1.2.1. La modification de l'autorité compétente en matière de tarification et la détermination d'un mode d'organisation en fonction des contextes locaux

1.2.2. L'application du référentiel des prestations favorisant une démarche générale de concertation pour conclure des contrats généralisés à horizon 2013

1.3 La poursuite de la convergence tarifaire

1.3.1. Le maintien d'un effort de convergence des dotations régionales sur la base de critères nationaux

1.3.2. La recherche d'une convergence autour d'indicateurs régionaux

2) Le contexte régional

2.1 Bilan de la campagne 2011

2.1.1. Bilan du financement des dispositifs d'hébergement et de logement, répartition et montants

2.1.2. Les DRL pour les CHRS

2.2 Les Priorités retenues pour 2012

2.2.1. Les priorités régionales

2.2.2. Les priorités de chaque département

3) Les orientations de la campagne budgétaire 2012 pour les CHRS
3.1 La détermination des dotations aux CHRS pour 2012
3.2. Indications de convergence infrarégionale à partir d'indicateurs régionaux

RAPPORT D'ORIENTATION BUDGETAIRE

1) Le contexte national

1.1 La refondation de la politique d'hébergement et d'accès au logement

1.1.1. Les objectifs de la stratégie nationale

La stratégie nationale poursuit 4 objectifs :

- Réduire significativement le nombre de personnes à la rue,
- Replacer les personnes au cœur du dispositif en prenant en compte leurs besoins et en leur apportant la solution la plus adaptée, en privilégiant chaque fois que possible celle du logement,
- Renforcer le pilotage du dispositif, en rénovant les rapports entre l'Etat et les opérateurs,
- Optimiser et rationnaliser les moyens.

1.1.2. Les priorités et leviers de l'année 2012

Conformément à la stratégie du « logement d'abord », l'année 2012 verra la mise en œuvre des priorités suivantes : développement du logement accompagné dont les maisons relais / pensions de famille, optimisation de l'organisation et de l'efficience des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) dans l'objectif d'une meilleure réponse aux besoins et d'une accélération des sorties vers le logement, dans un contexte de stabilité de l'enveloppe nationale dédiée à la Refondation entre 2010, 2011, 2012 et de nécessaires transferts en son sein des crédits de l'hébergement (urgence et CHRS) vers le logement adapté.
Pour ce faire, il conviendra de privilégier les leviers que constituent :

- la contractualisation entre l'Etat et les opérateurs qui porte prioritairement sur les évolutions de l'activité,
- les coopérations/ mutualisations et rapprochements de structures,
- la mise en œuvre d'un nouveau schéma de financement s'appuyant sur le référentiel national prestations/coûts.

1.2 La régionalisation de la compétence tarifaire et la mise en place d'un dialogue de gestion en continu

1.2.1. la modification de l'autorité compétente en matière de tarification et la détermination d'un mode d'organisation en fonction des contextes locaux

Le préfet de région, autorité compétente pour la tarification des ESMS dont les prestations sont financées par le budget de l'Etat conformément aux dispositions des articles L.314-1 et R. 314-3 du code de l'action sociale et des familles, met en œuvre la procédure tarifaire par une organisation administrative dans sa circonscription qui tient compte des réalités locales.

1.2.2. l'application du référentiel des prestations favorisant une démarche générale de concertation pour conclure des contrats généralisés à horizon 2013

- Les objectifs de la contractualisation : parfaire la déclinaison territoriale de la stratégie nationale

La Refondation implique des changements structurels dans la conception de la politique publique relative à la veille sociale, à l'hébergement (dont les CHRS constituent un segment) et à l'accès au logement, mais aussi dans les modes de faire. Elle implique un renforcement du rôle de l'Etat comme pilote de cette politique et garant de la solidarité nationale et des équilibres territoriaux. Elle implique aussi de nouveaux modes de relations avec le secteur associatif, plus clairs et plus équilibrés, la mise en place d'une nouvelle gouvernance avec les structures et d'un nouveau schéma de financement.

Outil de gouvernance de la « Refondation », la contractualisation concrétise au plan local la rénovation des relations entre l'Etat et les associations. Elle passe par l'instauration d'un dialogue de gestion continu collectif et individuel entre l'Etat et les opérateurs et doit constituer le levier privilégié de la réorientation de l'activité des acteurs de l'AHI vers la politique du logement d'abord.

- La contractualisation 2012 entre l'Etat et les opérateurs doit permettre d'approfondir la démarche engagée en 2011

Le dialogue de gestion et la contractualisation 2012 s'appuieront sur le diagnostic partagé réalisé en 2011 portant notamment sur :

- la place et le rôle de l'opérateur dans le cadre du dispositif AHI tel qu'organisé par les PDAHI et leur synthèse régionale,
- les missions et prestations qu'il réalise (volet 1 du RNP),
- les conditions dans lesquelles il les délivre (volet 2),
- et les dépenses qu'il engage (volet 3 –ENC).

En outre, une attention particulière sera portée sur l'implication de l'opérateur dans le service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO).

Le document contractuel pourra engager les parties sur des objectifs pluriannuels d'évolution d'activités. Toutefois, il pourra être tenu compte de la maturité du dialogue de gestion et du contexte de l'année 2012 afin de privilégier un engagement annuel.

Les moyens alloués à l'opérateur seront intégrés dans le document contractuel soit par un renvoi aux règles de droit commun soit par une annexe financière. A titre conservatoire, lorsque des documents contractuels pluriannuels, notamment pour les pensions de famille, seront conclus, ils comprendront obligatoirement une clause de révision en 2013, notamment sur le volet des moyens.

La priorité sera donnée à la poursuite ou l'engagement de la contractualisation avec les principaux opérateurs régionaux sur les premiers mois de 2012, avant même de relancer l'exercice de la tarification des CHRS.

1.3 la poursuite de la convergence tarifaire

1.3.1. le maintien d'un effort de convergence des dotations régionales sur la base de critères nationaux

La détermination de la dotation régionale du programme « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », a été déterminée, comme en 2011, sur les critères nationaux suivants :
-le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion (AHI), exprimé en places au 31 décembre 2009 et intégrant l'objectif de création de 15 000 places de pensions de famille,
la population précaire susceptible de recourir au dispositif AHI, exprimée par
-la population bénéficiaire du revenu de solidarité active (RSA),
-le flux de la demande d'asile,

-la situation d'accès au logement, par le nombre de décisions droit au logement opposable (DALO) favorables.

Le montant de l'unité budgétaire « CHRS » est celui figurant à l'arrêté ministériel annuel fixant la dotation limitative régionale (DRL) 2012 relative aux CHRS. La détermination de ce montant a tenu compte des critères propres à la région…..., tels que notamment, la traduction des orientations stratégiques nationales, les principaux axes régionaux de structuration du secteur et de recomposition de l'offre qui sont ……., la poursuite de l'effort de convergence tarifaire engagé en 2011.

1.3.2. la recherche d'une convergence autour d'indicateurs régionaux

L'objectif est, à partir d'un nombre limité d'indicateurs calculés dans la région, de, comparer les activités et les coûts des CHRS fournissant des prestations comparables, afin de rechercher une convergence vers les objectifs stratégiques régionaux (accompagnement, réinsertion …), et de réduire les écarts de coûts entre établissements.

2) Le contexte régional

2.1 Bilan de la campagne 2011

2.1.1. bilan du financement des dispositifs d'hébergement et de logement, répartition et montants

Tableau à renseigner pour la région……

Action	**Dotation 2011**
Veille sociale (115, SAO, équipe mobile, accueil de jour)	
SIAO	
Hébergement et accompagnement social	
CHRS	
dt hébergement	
dt autres activités	
Intermédiation locative	
Résidences sociales et pensions familles	
Total	

2.1.2. les DRL pour les CHRS

Le montant total cumulé de la classe 6 (total des dépenses brutes) demandé par les CHRS en 2011 s'élève à ……..€.
Le montant de la dotation régionale limitative (DRL) dédiée au financement des CHRS en 2011 s'élève à ……..€, soit une diminution/augmentation de … % par rapport à la dotation régionale 2010. Ce montant représente ….% du montant du budget opérationnel de programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ».

Tableau des modifications apportées aux propositions budgétaires 2011 des établissements, à renseigner pour la région……. (facultatif)

Groupes fonctionnels de dépenses	Montant demandé 2011	Montant retenu 2011
1 : dépenses afférentes à l'exploitation courante		
2 : dépenses afférentes au personnel		
3 : dépenses afférentes à la structure		
Total		

2.2 Les Priorités retenues pour 2012

2.2.1. Les priorités régionales

Le principe directeur de l'année 2012 est celui du « logement d'abord », résultant de la stratégie nationale de prise en charge des personnes sans abri ou mal logées. Pour que ce principe soit effectif, la priorité doit être donnée au renforcement des dispositifs de logement adaptés ou intermédiaires et l'organisation des modalités permettant d'améliorer la fluidité des parcours d'hébergement vers le logement. La région…… s'inscrit pleinement dans cette priorité nationale et a donc privilégié dans son budget les dispositifs constituant les moyens d'action de cette stratégie en faisant le choix de : *à lister (consolidation SIAO, rapprochements des structures, autres).*
En conséquence, ces orientations impliquent une évolution des dispositifs d'hébergement et de veille sociale.

2.2.2. Les priorités de chaque département

Présentation et détail des priorités retenues par chaque département

3) Les orientations de la campagne budgétaire 2012 pour les CHRS

L'organisation et le déroulement de la procédure budgétaire contradictoire

Pour la région……, la procédure budgétaire contradictoire s'organise comme suit :
présentation de l'organisation (délégation de gestion du niveau régional (DRJSCS) au niveau départemental (DDCS/DDCSPP)), instruction des dossiers, transmission des documents par les établissements, phases et calendrier de la procédure budgétaire, autres)

3.1 La détermination des dotations aux CHRS pour 2012

Les modalités de répartition des dotations CHRS

Au niveau régional :
-la dotation régionale limitative 2012 dédiée au financement des CHRS s'élève à …….€ pour la région…..,

-justification du montant de la DRL arrêtée,
-**justification de la répartition des crédits entre « CHRS places d'hébergement » et « CHRS autres activités ».**

Au niveau départemental :
-explicitation des critères de répartition des enveloppes départementales.

Au niveau des établissements : justification des critères de répartition des dotations entre les établissements, à partir notamment, des critères régionaux définis dans le présent ROB (§ 3.2), du financement des mesures nouvelles par redéploiement et des leviers d'action prioritairement mobilisés (réduction de la masse salariale, recettes en atténuation, mutualisation des services et fonctions entre établissements d'une même association, autres mesures d'économies).

3.2. Indications de convergence infrarégionale à partir d'indicateurs régionaux

Une convergence régionale peut être recherchée, d'une part, pour se rapprocher des objectifs stratégiques régionaux (accompagnement, réinsertion …), d'autre part, pour réduire les écarts de coûts au sein de *catégories d'établissements fournissant des prestations comparables.*

Des indicateurs de coûts indispensables

Pour l'ensemble des CHRS de la région, une convergence peut être recherchée, par *catégorie d'établissements fournissant des prestations comparables*, en application de l'article R. 314-23-6° du CASF et , en priorité, ve rs la moyenne régionale des coûts à la place installée (*cf. annexe définitions*), ou à défaut, la moyenne régionale des DGF à la place installée ou la moyenne régionale des taux d'encadrement à la place installée. La moyenne régionale des coûts à la place installée est l'indicateur le plus synthétique, qui prend en compte l'ensemble des activités de l'établissement, sans distinction de la diversité des financements possibles, propre à chaque établissement. La moyenne régionale des DGF à la place installée exprime le montant du financement Etat sous forme de dotation au dispositif d'hébergement. La moyenne régionale des taux d'encadrement à la place est l'indicateur d'activité le plus fortement corrélé aux coûts totaux, puisque ceux-ci sont constitués en majorité de coûts de personnel.

L'appréciation de la diversité des activités et des coûts par *catégorie d'établissements fournissant des prestations comparables,* pourra se baser, par exemple, sur l'examen des dix indicateurs suivants :

Tableau de comparaison régionale 2012, par catégorie d'établissements fournissant des prestations comparables, à renseigner (à partir des éléments contenus dans les comptes administratifs de clôture de l'année 2011 transmis)

Catégories de CHRS fournissant des prestations comparables*	1	2	3	4	n
Nombre de places installées[1]					
Taux d'encadrement moyen					
Taux d'encadrement maximum					
Taux d'encadrement minimum					
Coût à la place moyen					
Coût à la place maximum					
Coût à la place minimum					
DGF moyenne à la place					
DGF maximum à la place					
DGF minimum à la place					

** : correspond aux catégories utilisées dans la région en 2012, préexistantes au classement par GHAM*

Des indicateurs d'activité

En outre, pour comparer les caractéristiques des *catégories d'établissements fournissant des prestations comparables*, il pourra être tenu compte, par exemple, de la liste, non exhaustive, des indicateurs d'activité suivants :

-la durée moyenne de séjour en hébergement,
-le taux d'occupation,
-un indicateur relatif à l'immobilier, (par exemple, la part des charges immobilières annuelles dans le montant total des dépenses de classe 6 brutes),
-le taux de sortie vers le logement (part des personnes hébergées en CHRS accédant à un logement adapté ou à un logement autonome),
-la participation au SIAO (proportion des personnes hébergées suite à une orientation par le SIAO),
-le respect des délais et cohérence des données transmises par l'établissement dans le cadre des enquêtes et études menées par les services de l'Etat.

**
*

[1] Cf. annexe définitions

II. SYNTHESE REGIONALE DE L'UTILISATION DES PREMIERS OUTILS DISPONIBLES ISSUS DE L'ENC HEBERGEMENT

La synthèse régionale répartissant l'ensemble des opérateurs et des places installées entre les six GHAM et précisant les coûts indicatifs et les coûts réels pourra s'établir selon les modèles de tableaux suivant :

Tableau de classement régional 2012 des places par GHAM, à renseigner

Liste des CHRS	**Répartition des places par GHAM**	**Nombre de places installées au 31.12.2011**	**Coûts indicatifs 2009 (médiane) par place installée issus de l'ENC 2011**	**Coûts réels par place installée ***
CHRS n°1	1R		17 016 €	
	2R		18 704 €	
	3R		17 831 €	
	2D		15 562 €	
	3D		17 596 €	
	4D		11 600 €	
	Total			
CHRS n°2				

** : à renseigner dans la mesure du possible, pour les opérateurs en capacité de calculer des coûts par gham, en précisant l'année retenue pour le calcul*

Tableau de synthèse régionale 2012 des places par GHAM, à renseigner

Liste des GHAM au niveau régional	**Nombre de places installées au 31.12.2011 par GHAM**	**Coûts indicatifs 2009 (médiane) par place installée issus de l'ENC 2011**	**Coûts réels par place installée***
1R		17 016 €	
2R		18 704 €	
3R		17 831 €	
2D		15 562 €	
3D		17 596 €	
4D		11 600 €	
Total			

** : à renseigner dans la mesure du possible, à partir des opérateurs en capacité de calculer des coûts par gham, en précisant l'année retenue pour le calcul*

ANNEXE 3

Tableau de positionnement indicatif de l'établissement

Etape 5 - Positionnement indicatif de l'établissement

Tableau de positionnement indicatif de l'établissement (Activité Hébergement)								Total
Unités Organisationnelles d'hébergement								
GHAM identifiés		*1R*	*2R*	*3R*	*2D*	*3D*	*4D*	
Valeurs Etablissement	Nombre de places installées							
Données nationales indicatives - coûts	Q1 (Seuil 1)	12 488 €	14 812 €	14 942 €	11 363 €	14 227 €	9 374 €	
	Q2 (Seuil 2) - MEDIANE	17 016 €	18 704 €	17 831 €	15 562 €	17 596 €	11 600 €	
	Q3 (Seuil 3)	20 267 €	22 214 €	21 559 €	20 092 €	21 924 €	16 678 €	
Coût médian des données nationales indicatives x Nombre de places installées		0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	
Coût complet total indicatif de l'activité d'hébergement de l'établissement								0 €
Coût complet constaté de l'activité d'hébergement								

Précisions sur le calcul du coût complet constaté de l'activité d'hébergement

1	Budget total de l'établissement réalisant l'ENC	=	
2	Budget consacré aux activités hors AHI	-	
3	Budget consacré aux activités AHI hors ENC	-	
4	Budget des activités intégrées	-	
5	Budget consacré à l'activité veille sociale	-	
6	Budget de services mutualisés d'accompagnement	+	
7	Coût complet constaté de l'activité hébergement	=	

1 Il s'agit du budget total de votre établissement sur lequel porte l'ENC.

2 Les activités hors AHI : - centre de formation, chantier d'insertion (ACI), auto école…

3 Les activités relevant de budgets annexes, AVA, LHSS

4 les services intégrés de crèche, restaurant social ou service de suite hors hébergement

5 SAO, 115, Accueil de Jour, Equipe mobile, SIAO font partie de l'étude, mais pas des activités d'hébergement

6 Service d'accompagnement – logement-emploi-ateliers mutualisés entre plusieurs établissements et dont la part des charges afférentes à l'hébergement ne sont pas encore imputées

7 Montant à reporter dans la case jaune du tableau de positionnement indicatif

ANNEXE 4

DEFINITIONS

Coût à la place installée[1] (par catégorie d'établissements fournissant des prestations comparables)
Coût calculé annuellement, pour chaque établissement, en divisant le montant total des dépenses de classe 6 brutes (Groupe 1 : dépenses d'exploitation courante, Groupe 2 : dépenses de personnel, Groupe 3 : dépenses de structure), du dernier compte administratif transmis, par le nombre de places installées de l'année correspondante.
Ces coûts ne portent que sur l'activité d'hébergement. En conséquence les établissements qui assurent d'autres activité que l'activité d'hébergement (veille sociale, maison relais, lits halte soins santé, Ateliers d'adaptation à la vie active, crèches, restaurant social ou services de suite hors hébergement), devront isoler et exclure tout ce que ces activités représentent en termes de personnels et de charges.

Coût moyen régional à la place installée (par catégorie d'établissements fournissant des prestations comparables)
Moyenne arithmétique obtenue, en divisant le total des dépenses régionales, par le total du nombre de places installées

Durée moyenne de séjour en hébergement
Nombre de jours moyen d'un séjour en hébergement

Groupes homogènes d'activité et de missions (GHAM)
Les places des établissements mentionnés au 8 de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles exerçant une activité d'hébergement sont réparties au sein de groupes homogènes d'activité et de missions (GHAM) en fonction, d'une part, du mode d'hébergement, regroupé ou diffus, et d'autre part, des missions accomplies.

Quatre grandes missions ont été identifiées par le Référentiel national des prestations du dispositif « accueil-hébergement insertion » (RNP), diffusé par circulaire du 16 juillet 2010 par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) :
- La mission intitulée « alimenter » ayant pour objet de satisfaire les besoins élémentaires d'alimentation ;
- La mission intitulée « héberger » ayant pour objet de satisfaire les besoins élémentaires d'accès au chez soi ;
- La mission intitulée « accueillir » ayant pour objet d'accueillir et d'orienter ;
- La mission intitulée « accompagner » ayant pour objet de construire un parcours d'autonomie.

Liste des six GHAM
Les places installées d'un établissement sont réparties en six GHAM détaillés dans le tableau ci-dessous :

[1] *Voir la définition plus bas*

GHAM	Nature de l'activité	Mission Héberger	Mission Alimenter	Mission Accueillir	Mission autonomie
1R	Regroupé	X	X	X	
2R	Regroupé	X	X		X
3R	Regroupé	X	X	X	X
2D	Diffus	X			X
3D	Diffus	X	X	X	X
4D	Diffus	X			X

Les GHAM 2D et 4D sont caractérisés par des missions et un mode d'accueil identiques. L'appartenance à un ou l'autre de ces GHAM est déterminée par l'intensité de l'accompagnement réalisé.

Le GHAM 4D se caractérise par des coûts à la place installée très faibles, en raison du taux d'encadrement le moins élevé des GHAM, lié à la présence en majorité de familles dans le public pris en charge, soit un public relativement autonome.

Le GHAM 2D se caractérise par des coûts à la place installée et un taux d'encadrement qui se situent dans la moyenne de l'hébergement diffus, en raison de la présence d'adultes isolés en même temps que de familles.

Mode d'hébergement, regroupé ou diffus
La nature de l'activité hébergement est dite « en regroupé » lorsque des places sont regroupées sur un même site et que des services permanents notamment de restauration ou de veille sont assurés sur place. La nature de l'activité hébergement est dite « en diffus » lorsque des places sont réparties de façon isolée en différents lieux. Dans l'hypothèse où des places sont regroupées (exemple : plusieurs logements dans une même cage d'escalier) mais sans que des services permanents soient assurés sur place, ces places relèvent de la catégorie « en diffus ».

Part des personnes hébergées en CHRS accédant à un logement adapté
Nombre de personnes de plus de 18 ans hébergées en CHRS accédant à une place en logement adapté / Nombre total de personnes hébergées en CHRS (%)

Part des personnes hébergées en CHRS accédant à un logement autonome
Nombre de personnes de plus de 18 ans hébergées en CHRS accédant à une place en logement autonome / Nombre total de personnes hébergées en CHRS (%)

Place installée
Place d'hébergement, ouverte et financée, dont le fonctionnement est effectif, permettant l'accueil physique de personnes ou de familles

Taux d'encadrement par place installée (par catégorie d'établissements fournissant des prestations comparables)
Taux obtenu en totalisant le nombre d'ETP comptabilisés hors bénévoles, divisé par le total du nombre de places installées

Taux d'encadrement moyen régional par place installée (par catégorie d'établissements fournissant des prestations comparables)
Moyenne arithmétique obtenue, pour chaque catégorie d'établissements, en totalisant le nombre d'ETP comptabilisés **hors bénévoles**, divisé par le total du nombre de places installées

Annexe 5

Projet de DRL pour 2012

Régions	*DRL 2012*	BOP 2012
Alsace	*15 013 738*	28 099 554
Aquitaine	*21 174 041*	35 080 172
Auvergne	*7 654 989*	11 436 289
Basse Normandie	*8 613 108*	16 276 837
Bourgogne	*14 759 695*	21 288 065
Bretagne	*18 073 436*	29 549 498
Centre	*16 392 709*	28 699 904
Champagne-Ardenne	*12 576 613*	17 784 184
Corse	*2 724 932*	4 022 004
Franche-Comté	*8 449 357*	11 985 639
Haute Normandie	*24 176 978*	31 240 713
Ile de France (DRIHL)	*159 109 003*	413 203 993
Ile de France (DRJSCS)		24 103 111
Languedoc Roussillon	*17 676 037*	32 414 301
Limousin	*5 262 710*	7 318 868
Lorraine	*30 155 741*	41 333 909
Midi-Pyrénées	*18 229 836*	33 908 026
Nord-Pas de Calais	*54 934 122*	87 505 346
Pays de la Loire	*25 451 032*	39 160 701
Picardie	*13 482 896*	26 353 369
Poitou Charentes	*13 767 523*	18 542 938
PACA	*53 098 862*	74 890 569
Rhône-Alpes	*59 634 734*	89 580 981
Total métropole	***600 412 092***	**1 123 778 972**
Guadeloupe	*3 039 064*	5 559 334
Guyane	*1 620 000*	2 650 564
Martinique	*2 193 362*	3 893 327
Réunion	*5 220 000*	7 613 804
Saint-Pierre et Miquelon		132 761
Mayotte	*65 040*	776 826
Nouvelle-Calédonie	*220 984*	220 984
Total DOM-TOM	***12 358 450***	**20 847 599**
TOTAL BOP régionaux	***612 770 542***	**1 144 626 571**