

SOLIDARITÉS

ACTION SOCIALE

Exclusion

MINISTÈRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES
ET DU LOGEMENT

Direction générale de la cohésion sociale

Service des politiques d'appui

*Sous-direction des affaires financières
et de la modernisation*

*Service des politiques sociales
et médico-sociales*

*Sous-direction de l'inclusion sociale,
de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté*

Circulaire DGCS/5A n° 2013-186 du 3 mai 2013 relative à la campagne budgétaire du secteur « accueil, hébergement et insertion » pour 2013.

NOR : AFSA1311710C

Examinée par le COMEX du 24 avril 2013.

Date d'application : immédiate.

Résumé : la présente circulaire accompagne la délégation des crédits relatifs au programme 177 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 2013 – notification des crédits 2013 du programme 177 – refondation de l'hébergement et de l'accès au logement – tarification – étude nationale de coûts – priorités directive nationale d'orientations.

Références :

LFI 2013 mission ville logement-programme 177 « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »;

Directives ministérielles du 25 octobre 2012 pour le pilotage et la mise en place au niveau territorial des politiques de cohésion sociale, de la ville, des droits des femmes, de sports, de jeunesse et de vie associative pour 2013;

Prénotification des crédits 2013 du programme 177 « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »;

Circulaire du Premier ministre du 6 décembre 2011;

Circulaire interministérielle DGCS/SD1/DGALN/DHUP/DIHAL n° 2013-02 du 4 janvier 2013 relative aux premières dispositions pour 2013 issues de la conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale en faveur de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées et aux projets territoriaux de sortie de l'hiver.

Annexes :

Annexe I. – Répartition des crédits du programme 177.

Annexe II. – Répartition des crédits d'AVDL.

Annexe III. – Tableau des DRL.

Annexe IV. – Synthèse régionale des formations et du classement par GHAM 2012.

Annexe V. – Synthèse des rapports d'orientation budgétaire (ROB) 2012.

Annexe VI. – Les modifications budgétaires et leurs motivations.

La ministre de l'égalité des territoires et du logement à Madame et 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'Île-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]).

En clôture de la conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale qui s'est déroulée les 10 et 11 décembre 2012, le Premier ministre a annoncé la volonté du Gouvernement de « marquer un changement majeur dans l'approche des questions de pauvreté et d'exclusion dans notre pays ». Cet engagement s'est traduit dans un plan pluriannuel interministériel, officiellement adopté le 21 janvier 2013, lors de la réunion du comité interministériel de lutte contre les exclusions (CILE), après de nombreux travaux de concertation. Il est décliné en feuilles de route confiées à chaque ministre concerné.

S'agissant du volet concernant le logement et l'hébergement, il est affirmé un double objectif d'accès plus rapide au logement et d'une meilleure réponse aux personnes en situation d'exclusion par un accueil de proximité. Cela suppose une transformation durable et en profondeur de la politique de l'hébergement et de l'accès au logement.

La politique d'accueil et d'hébergement des personnes en situation de rupture ou d'exclusion repose ainsi sur deux principes : l'orientation vers le logement et l'ancrage dans les territoires, manifestés dans l'élaboration à venir des diagnostics territoriaux. Elle doit veiller à assurer la continuité de la prise en charge, l'égalité de traitement et l'inconditionnalité de l'accueil.

L'orientation vers le logement est, quant à elle, déterminante pour transformer structurellement la politique conduite en direction des personnes sans abri, qui reste encore aujourd'hui trop guidée par l'urgence. La volonté d'ores et déjà actée de sortir de la gestion saisonnière s'accompagnera ainsi du développement de l'accompagnement vers et dans le logement, dans une approche articulée entre les différents champs de l'inclusion sociale. Pour que l'accès au logement puisse être effectivement favorisé, le ministère de l'égalité des territoires et du logement mettra en œuvre les moyens nécessaires au développement d'une offre de logement diversifiée et adaptée aux besoins.

L'exercice 2013 sera ainsi marqué par l'amplification de la transformation de l'offre d'hébergement pour favoriser l'accès au logement, la poursuite de la démarche de contractualisation avec les opérateurs destinée à favoriser leur implication dans la mise en œuvre de la stratégie territoriale et la poursuite de celle initiée pour le déploiement d'un référentiel de coûts, au travers de l'étude nationale de coûts (ENC) destinée à renforcer l'objectivation et l'équité de l'allocation de ressources.

Ces priorités devront guider votre action et trouver une traduction concrète dans la mobilisation des crédits régionaux dont vous avez la responsabilité selon les axes décrits dans vos feuilles de route régionales.

1. Le cadre d'emploi des crédits pour 2013 : un renforcement des moyens et des leviers de modernisation

1.1. Le cadre d'utilisation des crédits : l'orientation vers le logement et l'ancrage territorial

Les orientations issues de la directive nationale d'orientation

L'année 2013 sera marquée par la poursuite de la modernisation du dispositif hébergement-access au logement des publics sans domicile, autour de trois objectifs :

- permettre l'accès des personnes sans abri à un logement décent, pérenne et adapté à leur situation ;
- maintenir une capacité d'hébergement adaptée aux besoins et permettant d'apporter l'accompagnement nécessaire pour améliorer l'accès au logement ;
- privilégier la prévention pour éviter les situations de rupture amenant à la perte du logement.

Il conviendra ainsi, conformément à la directive nationale d'orientation (DNO), de :

- poursuivre et consolider l'élaboration de stratégies régionales au travers de la programmation budgétaire et de la planification de l'offre d'hébergement et de logement accompagné en renforçant la concertation entre les acteurs au niveau des territoires, et notamment en mettant en place un dialogue collectif dans les régions et départements, en amont des dialogues de gestion avec les associations ;

- poursuivre et consolider les dialogues de gestion et la contractualisation en les appuyant notamment sur les outils issus de l'étude nationale des coûts qui ont permis de disposer de repères plus représentatifs. Ces derniers complètent le référentiel des prestations du secteur de l'accueil, hébergement, insertion et permettront une plus grande transparence et une meilleure visibilité sur les activités, la qualité et les coûts;
- consolider le parc d'hébergement et développer les dispositifs d'accès au logement en soutenant les capacités d'hébergement permettant de répondre aux situations d'urgence pour les personnes sans abri ou mal logées et de privilégier un accueil de qualité plutôt que le recours à l'hôtel, ainsi que de renforcer l'accompagnement vers et dans le logement adapté à chaque demandeur. Cette consolidation pourra s'appuyer sur les moyens nouveaux issus de la LFI 2013, qui permettent notamment la création de 500 places nouvelles d'hébergement d'urgence, 1500 places de maison relais et 500 places en intermédiation locative;
- renforcer les services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO) par la convergence vers un opérateur unique urgence-insertion ce qui permettra de consolider le réseau et la coordination des acteurs de la veille sociale et de l'hébergement afin de favoriser la fluidité du dispositif, de faciliter l'accès au logement et, *in fine*, d'offrir un meilleur service à l'utilisateur.

C'est dans ce cadre que vous ont été notifiés le 10 janvier 2013 les crédits au titre de 2013 pour un montant total de 1 132 065 000 € en autorisation d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP).

Comme pour les années 2011 et 2012, la répartition des crédits a intégré une logique de convergence des niveaux de financement entre les régions, dans le respect de l'enveloppe nationale de la loi de finances initiale (LFI) 2013 qui prévoit, par rapport aux crédits ouverts en LFI 2012, une hausse de 4 % à structure constante.

Ces crédits ont en outre été complétés par des moyens supplémentaires octroyés dans le cadre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, qui portent à 1 240 068 333 € les ressources de cette politique.

La feuille de route hébergement-logement du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

S'agissant du volet concernant le logement et l'hébergement, l'objectif est de disposer d'une capacité d'hébergement adaptée aux besoins, favoriser un accès plus rapide au logement et renforcer l'ancrage dans les territoires, à travers la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures qui s'ajoutent à celles déjà prévues dans le cadre de la loi de finances 2013, comprenant :

- une enveloppe de rebasage pour les dispositifs de veille sociale et d'hébergement d'urgence, correspondant à la reconduction des moyens accordés dans le cadre du plan d'urgence pour les sans-abri annoncé le 20 septembre 2012. Cette enveloppe permet notamment la pérennisation des 1500 places d'hébergement d'urgence déjà créées en 2012 et des moyens supplémentaires au titre de la veille sociale;
- la pérennisation de 3000 places d'hébergement d'urgence sur l'année, pour éviter la remise à la rue à la sortie de l'hiver des personnes hébergées, faire face à l'afflux des demandes adressées au 115 et répondre aux besoins spécifiques, notamment à la prise en charge des personnes placées sous main de justice et des femmes victimes de violence. Conformément à la circulaire DGCS du 4 janvier 2013, ces places d'hébergement à pérenniser ou à créer devront répondre aux critères de qualité de l'accueil;
- le renforcement des moyens de fonctionnement des SIAO, leur permettant de remplir leurs missions d'évaluation, d'observation sociale et de mise en réseau des acteurs de l'hébergement et de mobilisation des dispositifs d'accès au logement des personnes sans abri, mal logées ou vulnérables;
- le développement de l'intermédiation locative – dans les deux cas précisés ci-après et pour les ménages le nécessitant, un accompagnement social pourra être mis en place :
 - la création de 6 500 places nouvelles en intermédiation locative, en alternative à l'hébergement;
 - la mobilisation du parc privé à des fins sociales, pour du logement pérenne *via* le mandat de gestion assorti de baux directs, ou *via* la location/sous-location pouvant déboucher sur un glissement de bail. Le développement de l'intermédiation locative durable, conformément à la circulaire du 4 janvier 2013, qui prévoit, pour les publics DALO, que l'occupant peut rester jusqu'au terme du bail pris par l'association (trois ans) et devenir locataire en titre si le propriétaire l'accepte par glissement de bail;
- la création de 500 places nouvelles en maisons relais afin de développer les passerelles vers le logement;

- le renforcement de l'aide à la gestion locative sociale (AGLS), selon des modalités définies prochainement dans le cadre d'une circulaire qui prévoira notamment la revalorisation du barème actuel, et de l'accompagnement vers et dans le logement (AVDL);
- l'accompagnement des personnes qui vivent en situation d'extrême précarité, dans les campements illicites, les bidonvilles et les squats, dans le cadre de diagnostics individualisés;
- un appel à projets innovants visant à favoriser l'accès au logement et la prise en charge adaptée des personnes en situation de rupture – femmes victimes de violences, personnes sortant de prison, jeunes issus de la protection judiciaire de la jeunesse, jeunes en grande difficulté, personnes souffrant de troubles psychiques et grands exclus;
- la mise en œuvre de diagnostics territoriaux (*cf.* paragraphe ci-après) associant l'ensemble des acteurs pour permettre d'améliorer et de structurer l'offre d'hébergement, à long terme, à partir des besoins observés sur le terrain.

Le total des crédits destinés à la mise en œuvre des engagements gouvernementaux pris dans le cadre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale s'élèvent à 112 703 333 € dont 108 003 333 € en AE = CP vous ont d'ores et déjà été notifiés le 19 mars 2013.

Le montant de 108003333 € comprend l'intégralité des mesures précitées, à l'exception des crédits consacrés à l'appui à la réalisation de diagnostics territoriaux, aux diagnostics individuels visant à accompagner des personnes vivant en situation d'extrême précarité, ainsi qu'à la mise en œuvre de projets innovants, dont les modalités de gestion qui font l'objet d'instructions spécifiques.

S'agissant de l'accompagnement des personnes qui vivent en situation d'extrême précarité, dans les campements illicites, les bidonvilles et les squats, dans le cadre de diagnostics individualisés, vous avez reçu une note le 11 mars dernier du délégué interministériel pour l'hébergement des personnes sans abri ou mal logées.

Concernant l'élaboration des diagnostics territoriaux, je vous rappelle l'importance d'une approche intégrée, du mal-logement au sans-abrisme, selon une méthodologie nationale permettant des consolidations au niveau régional et central. Prochainement, une instruction des administrations centrales précisera la démarche et les éléments de calendrier.

1.2. La construction de budgets opérationnels soutenables pour assurer la mise en œuvre de dispositifs efficaces

Une gestion budgétaire dans le respect des crédits alloués

La répartition des crédits qui vous a été notifiée, à la fois dans le cadre des crédits de la loi de finances initiale 2013 et du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, doit permettre de décliner de manière opérationnelle les priorités présentées ci-dessus, conformément aux montants rappelés en annexe I.

Aussi, je vous remercie d'arrêter votre budget opérationnel de programme (BOP) sur la base de l'intégralité des crédits notifiés, en veillant à maintenir une répartition équilibrée de vos créations de places entre l'urgence et le logement adapté.

Votre BOP modifié, validé en CAR, accompagnera obligatoirement les remontées d'information demandées à l'occasion du prochain compte rendu de gestion (en remplacement des comptes rendus d'exécution), dont les maquettes actualisées comporteront cette année, en sus des éléments budgétaires (suivi de l'exécution par dispositifs sur la base des données qui seront arrêtées au 30 avril), des éléments métiers spécifiques permettant d'assurer un suivi précis, tout au long de la gestion, de l'ensemble de ces mesures (et notamment la répartition équilibrée de l'effort financier entre l'hébergement et l'accès au logement). Il vous sera ainsi demandé de compléter des informations concernant le suivi de la contractualisation, le suivi des places en général, ainsi que vos objectifs de création de places et leur traduction financière dans le cadre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Je vous rappelle que la dotation qui vous est attribuée est destinée à couvrir l'ensemble des besoins pour l'année 2013. Vous serez donc 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, à l'exception des crédits qui seraient nécessaires pour permettre une mise à l'abri des personnes ne recourant au dispositif que pendant la période hivernale.

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.

Dans le cadre de la gestion du BOP et de la possibilité de fongibilité qui vous est offerte, vous serez particulièrement vigilants à maintenir un niveau de financement équilibré permettant de consolider les capacités d'hébergement, 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.

S'agissant des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) autorisés sur la base de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles, vous veillerez à les tarifier à l'intérieur des dotations régionales limitatives (DRL) notifiées qui constituent un plafond à ne pas dépasser, sachant que les crédits dédiés à ces dispositifs connaissent une baisse de 0,5 % au niveau national par rapport à 2012. Cette diminution tient compte d'un effort d'efficacité associée à une réduction des écarts de coûts entre établissements, à activités/prestations comparables, qui doit pouvoir s'appuyer sur l'ensemble des démarches initiées autour de la construction de référentiels de prestations et de coûts.

En revanche, ce niveau de DRL ne tient pas compte de l'activité d'hébergement d'urgence que vous pourriez demander aux opérateurs de développer dans le cadre des projets territoriaux de sortie d'hiver, qui a vocation en 2013 à être tarifée en dehors de la dotation globale de fonctionnement (DGF), sous subvention, et imputée sur la sous-action correspondante.

Cette situation a vocation à être transitoire. Elle sera revue au plus tard en 2014, en fonction des arbitrages budgétaires, pour faciliter les redéploiements et le développement des activités dans le cadre des dotations globales de fonctionnement pour les régions qui démontreront, dans le cadre notamment des remontées d'informations accompagnant les comptes rendus de gestion, la réalité des projets de transformation des CHRS effectivement contractualisés au travers de contrats pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM).

Enfin, à l'occasion du dialogue de gestion, vous rappellerez aux CHRS les échéances relatives au renouvellement prochain de leurs autorisations et les obligations en matière d'évaluation qui s'imposent dans cette perspective.

En matière d'aide sociale, les crédits votés en 2013 (42 000 000 €) sont en hausse de 13,5 % par rapport à la LFI 2012 (37 000 000 €). Cette augmentation doit permettre le financement des allocations et aides sociales, mais également l'apurement d'une partie des dettes contractées dans ce cadre par l'État depuis 2010, notamment envers les établissements d'hébergement pour personnes âgées.

En 2013, 5 000 000 € sont ainsi spécifiquement dédiés à l'apurement d'une partie de ces dettes qui constituent des dépenses obligatoires. Afin de nous permettre d'avoir une lisibilité totale des crédits, vous trouverez en annexe I la répartition de ce montant, qui a été volontairement ciblé sur un petit nombre de régions présentant les niveaux d'endettement les plus importants, sur la base des informations transmises dans le cadre des rapports annuels de performance et de l'enquête CINODE.

S'agissant de la mise en œuvre des budgets opérationnels de programme, je vous demande d'engager les crédits au plus tôt, de manière à ce que le travail de déploiement des dispositifs se traduise par une exécution régulière et soutenue et que l'engagement gouvernemental fort issu du CILE précité trouve une traduction concrète rapide et lisible dans les territoires.

Le maintien d'une dynamique d'efficacité

Dans le cadre de la déclinaison de votre programmation budgétaire, il importe de vous assurer de la pleine efficacité du service fourni par les opérateurs en vue de favoriser la sortie des bénéficiaires hébergés vers le logement. Vous serez ainsi particulièrement attentifs à l'organisation et au 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. Toutefois, cette organisation n'interdit pas le maintien d'antennes territoriales infradépartementales, dès lors qu'elles assurent sur ce territoire les missions d'un SIAO urgence et d'un SIAO insertion et que leur coordination est assurée au niveau départemental.

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 disposez, ainsi que les opérateurs, de l'outil constitué par le référentiel national des prestations pour analyser les services fournis. La poursuite des travaux de l'étude nationale des coûts (*cf. infra*) permettra de fiabiliser le référentiel des coûts, puis de comparer les coûts de structures proches par leurs missions et activités et 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 efficaces et d'identifier avec les opérateurs concernés les modalités d'optimisation de leur intervention et des coûts constatés.

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 l'accès au 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. *Le renforcement des outils de la modernisation*

L'appui à l'évolution de l'offre

Vous serez attentifs à favoriser, au travers des crédits de votre enveloppe, les réorientations d'activités qui seraient nécessitées pour la mise en œuvre des orientations du Gouvernement rappelées ci-dessus et qui trouvent une première traduction dans vos PTSH.

S'agissant des établissements autorisés (CHRS), qui bénéficient d'une dotation globale, et indépendamment des impacts possibles liés à l'effort de convergence infrarégionale, la réorientation pourra se faire 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).

Le développement de la démarche de contractualisation

Je vous rappelle la volonté de la ministre de l'égalité des territoires et du logement que soit mis en place un dialogue collectif au niveau des territoires en amont des dialogues de gestion avec chacune des associations.

Dans le cadre du dialogue de gestion mené avec chaque opérateur du secteur AHI, dont ceux du logement accompagné et de la circulaire du 4 mars 2011, vous veillerez à poursuivre et renforcer la démarche de contractualisation. Une attention sera portée notamment à la pluriannualité de la contractualisation et, le cas échéant, à la signature de CPO ou CPOM. Dans cette perspective, il vous sera demandé des remontées d'informations spécifiques à l'occasion des comptes rendus de gestion de fin avril et de fin août.

Cette démarche, qui 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), implique un renforcement du rôle de l'État comme pilote de cette politique et garant de la solidarité nationale et des équilibres territoriaux.

Elle passe par l'instauration d'un dialogue de gestion continu entre l'État et les opérateurs afin d'améliorer la réponse aux besoins des personnes les plus exclues. Dans cet objectif, elle doit constituer le levier privilégié de la réorientation de l'activité des acteurs de l'AHI vers l'amélioration de l'accès au logement.

Ce travail s'appuiera sur un diagnostic partagé, portant notamment sur la place et le rôle de l'opérateur dans le cadre du dispositif AHI territorialisé, les missions et prestations qu'il réalise, les conditions dans lesquelles il les délivre et les dépenses qu'il engage. Par ailleurs, 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, mais aussi de moyens, pour donner une plus grande lisibilité aux opérateurs.

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. Je vous invite à assortir systématiquement la conclusion de

ces contrats, conformément aux préconisations du « Guide du dialogue de gestion et de contractualisation ¹ » de février 2012, d'indicateurs et d'engagements de restitution régulière sur les moyens et réalisations permises, afin de renforcer l'information nécessaire au pilotage de cette politique.

La rénovation de la gestion des crédits d'accompagnement vers et dans le logement

Comme annoncé lors des dialogues de gestion, les crédits d'accompagnement vers et dans le logement sont désormais principalement issus du Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL).

Abondé par les astreintes payées par l'État au titre du droit au logement opposable, sa vocation initiale était de financer des actions d'accompagnement et de gestion locative adaptée favorisant le relogement des ménages bénéficiaires du DALO. Depuis la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 (art. 105), il peut également financer des actions à destination de personnes et familles qui éprouvent des difficultés particulières pour accéder à un logement décent et indépendant, et en particulier des personnes et familles hébergées.

Cette évolution doit permettre la structuration de l'offre d'accompagnement social au logement, le financement d'actions préventives au regard du droit au logement opposable et le renforcement des actions engagées en direction des personnes hébergées au moment où les acteurs sont mobilisés pour engager une transformation durable et en profondeur de la politique d'hébergement et d'accompagnement au logement.

Des crédits AVDL issus du programme 177 vous ont d'ores et déjà été notifiés (*cf.* annexe II). Ils doivent vous permettre de poursuivre les actions engagées sur les territoires en faveur des publics hébergés.

S'agissant des financements issus du FNAVDL :

- pour les bénéficiaires du droit opposable au logement, les modalités de gestion du FNAVDL demeurent celles retenues par le comité de gestion pour les régions qui en ont déjà été dotées;
- pour les personnes susceptibles de bénéficier des mesures financées par le FNAVDL non bénéficiaires du DALO, j'appelle votre attention sur le fait que le FNAVDL ne peut engager de dépenses que dans la limite de sa trésorerie disponible. Aussi, les engagements de crédits et le versement effectif des subventions aux organismes conventionnés se feront en cours d'année, dans la limite des dotations effectivement allouées par le comité de gestion du fonds. Les modalités d'utilisation de ces crédits vous seront précisées par instruction du comité de gestion. Je vous invite à prendre en compte cet élément lors de l'établissement de vos conventions avec les opérateurs;
- pour cette année de transition, s'agissant des publics non DALO, les modalités de délégation seront proches de celles du programme 177. Elles pourront être modifiées pour les prochains exercices afin d'harmoniser le fonctionnement du fonds pour les différents publics. Dans cette optique, je vous invite dès cette année à formaliser une stratégie régionale en matière d'accompagnement vers et dans le logement, déclinée au niveau départemental, et à vous rapprocher sans attendre des services en charge du logement pour rechercher une stratégie commune pour les publics DALO/non DALO.

Enfin, un travail est engagé entre les directions d'administration centrale et la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) afin d'aboutir à des modèles de convention selon les sources de financement (programme 177 et FNAVDL).

2. Les modalités de financement des dispositifs du secteur AHI pour 2013

2.1. Le déploiement des premiers outils disponibles issus de l'étude nationale de coûts (ENC) a été initié en 2012

Le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale a réaffirmé l'intérêt des outils de pilotage du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion développés ces dernières années.

La démarche initiée en 2011 dans le prolongement de l'étude nationale des coûts s'est poursuivie en 2012 et a donc vocation à être prolongée en 2013.

(1) Ce guide est en ligne sur l'intranet de la DGC : [Shttp://www.intranet.jeunesse-social.sante-sports.gouv.fr/900/CohesionSociale/HebergementLogement/HebergementLedispositifAHI/Contractualisation/index.htm](http://www.intranet.jeunesse-social.sante-sports.gouv.fr/900/CohesionSociale/HebergementLogement/HebergementLedispositifAHI/Contractualisation/index.htm)

2.1.1. Un déploiement et une appropriation des outils à poursuivre en 2013

Deux outils issus de l'ENC, limités à la seule activité hébergement, ont été mis en place en 2012 :

- un questionnaire, qui permet de classer les places installées des établissements dans six groupes homogènes d'activité et de missions (GHAM) ;
- un guide de remplissage, qui restitue dans le détail la démarche et définit l'ensemble des termes utilisés dans le questionnaire.

Ces documents ont été transmis dans le cadre des formations qui se sont déroulées à la fin du premier semestre 2012 et qui étaient destinés à faciliter l'appropriation partagée de ces outils. Ces outils sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.enc-faq.fr>.

Le bilan des formations et de la mise en place de ces outils est globalement très positif. Les formations, composées de séances plénières et de séances de cas pratiques, délivrées dans 21 régions, ont été suivies largement par les opérateurs et ont contribué à ancrer durablement l'existence des GHAM.

Toutefois, l'étape de classement effectif des GHAM et de synthèse, qui devait suivre ces formations a été mise en œuvre de façon hétérogène suivant les régions, ce qui ne saurait remettre en cause la démarche issue de l'ENC (cf. annexe IV pour une synthèse de l'appropriation et de la mise en place des GHAM par région).

Pour capitaliser sur ce premier investissement et cet important effort de formation, il vous est demandé de solliciter les opérateurs, dans le cadre du dialogue de gestion, pour qu'ils actualisent leur classement par GHAM et vous les transmettent. Il importera de les transmettre à la DGCS pour qu'il en soit fait une synthèse nationale.

Les cellules d'appui régionales, qui ont été constituées à l'occasion des formations, ainsi que mes services sont bien évidemment à votre disposition pour vous accompagner dans cette démarche.

Ces travaux auront vocation à être analysés par le comité de pilotage ENC, associant administration centrale, services déconcentrés et têtes de réseaux associatifs, qui devra faire le bilan de cette démarche sur l'activité d'hébergement, démarche qui a vocation à être élargie, à l'ensemble des activités du secteur.

2.1.2. Une réflexion sur le nombre et le périmètre de GHAM

La conduite des cas pratiques dans le cadre de la formation sur les GHAM a mis en évidence que les six GHAM actuels ne permettaient pas de refléter totalement les missions des différents établissements.

L'opportunité de la création ou de la modification d'un ou deux GHAM sera donc étudiée avant tout déploiement de l'outil informatique (cf. annexe IV pour le détail des évolutions envisageables).

2.1.3. Un outil informatique permettra, à terme, l'utilisation effective des GHAM

Le classement effectué permet d'ores et déjà de réaliser un état des lieux de la répartition du parc d'hébergement. Toutefois, il est difficile d'aller plus avant dans la connaissance des coûts sans le déploiement d'un système d'information. Je vous confirme que cet outil sera développé en 2013 et déployé en fin d'année.

Il proposera une répartition des coûts entre les différents GHAM suivant différentes clés, dans le cas où les établissements ne sont pas en mesure d'identifier leurs coûts. Il permettra de disposer *in fine* d'un tableau régional des coûts par GHAM permettant d'identifier les coûts régionaux et nationaux.

Une connaissance plus exhaustive des classements en GHAM permettra de confirmer les besoins éventuels d'adaptation des GHAM.

Cet outil ne sera pas disponible, en tout état de cause, pour la campagne 2013.

Dans tous les cas, il est précisé que cette connaissance des coûts permise par le futur SI ENC aura vocation à documenter le dialogue de gestion, les éléments de référencement n'ayant pas comme finalité de mettre en place une tarification automatique.

2.2. Une campagne tarifaire des CHRS qui doit s'appuyer sur les outils réglementaires

Dans l'attente du déploiement des outils spécifiques issus de l'ENC, l'ensemble des outils de droit commun de la tarification (rapport d'orientation budgétaire, indicateurs comparatifs entre établissements) doivent être utilisés dans le respect des textes réglementaires et de la jurisprudence.

En 2012, le montant du risque lié au contentieux de la tarification s'élève à plus 8 M€ et concerne 17 régions. Aussi, je vous demande d'être particulièrement vigilant afin d'éviter que le contentieux tarifaire ne génère de surcoûts supplémentaires pour le programme 177.

Par ailleurs, je vous rappelle qu'il appartient au responsable de BOP d'assurer le paiement des contentieux relatifs à la tarification des CHRS sur les crédits du BOP régional P177. Il ne sera pas procédé à de déléguations de crédits complémentaires à ce titre et aucune enveloppe spécifique n'est réservée à cet effet au niveau national.

2.2.1. L'importance d'un rapport d'orientation budgétaire bien documenté

La circulaire relative à la campagne budgétaire pour 2012 a rappelé l'importance du rapport d'orientation budgétaire (ROB) comme élément majeur de la procédure budgétaire contradictoire. Les orientations définies dans ce rapport font partie des éléments opposables pour effectuer les modifications budgétaires dans le cadre de la procédure contradictoire.

Un exemple de structuration du document avait été joint à cette circulaire et il vous avait été demandé de nous transmettre le ROB de votre région à titre d'information. Suite à cette transmission, une synthèse des ROB a été effectuée et figure en annexe V de la présente circulaire.

Outre le constat d'une appropriation du modèle proposé par la plupart des services, sur le fond, deux principaux éléments se dégagent :

- seuls huit ROB mettent explicitement en avant l'objectif de convergence infrarégionale, qui constitue pourtant une des priorités ministérielles de l'allocation de ressources. Cette convergence, qu'il vous appartient de favoriser, doit se faire en respectant le cadre défini par la réglementation (*cf.* paragraphe 2.2.3, ci-après), en s'appuyant notamment sur les indicateurs socio-économiques réglementaires ou des données objectives régionales, tels que le coût à la place et le taux d'équipement ;
- près de la moitié des ROB évoque la question de la reprise des déficits, qui ne figurait pas dans le modèle proposé. Il s'agit en effet d'une question centrale dans un contexte financier contraint, puisque le financement des déficits pèse sur la dotation disponible pour les autres établissements. Il est donc essentiel, comme certaines régions le prévoient, de demander aux établissements en déficit de façon récurrente d'élaborer des plans de retour à l'équilibre et de suivre de près la situation de ces établissements.

Il n'est pas proposé à nouveau cette année de modèle de ROB. Toutefois, il vous est conseillé de reprendre le modèle de l'an dernier en mettant à jour la partie d'orientation générale sur la base des informations communiquées par la présente circulaire.

2.2.2. Convergence autour d'indicateurs régionaux

Une liste d'indicateurs couramment utilisés par les services déconcentrés figurait dans le modèle de ROB annexé à la circulaire de 2012. La comparaison des coûts est un des moyens prévu aux articles R. 314-22 et R. 314-23 du code de l'action sociale et des familles pour justifier des modifications budgétaires.

Dans l'attente de la finalisation des travaux menés dans le cadre de l'ENC, qui devront permettre de disposer d'indicateurs fiabilisés et prenant mieux en compte la diversité des missions et des publics accueillis, il vous est demandé de poursuivre la démarche de convergence entre établissements selon les mêmes modalités que les années précédentes, par comparaison des activités et des coûts des CHRS de votre région, afin de renforcer l'équité dans les dotations autour d'objectifs stratégiques régionaux (accompagnement, réinsertion...) et de réduire les écarts de coûts entre établissements comparables. Il ne peut naturellement s'agir d'une convergence automatique sur des coûts moyens régionaux, dont la vocation demeure d'éclairer la procédure contradictoire.

2.2.3. La justification des modifications des propositions budgétaires

Un guide d'appui aux autorités de tarification dans le cadre de la procédure budgétaire contradictoire a été préparé et devrait vous être adressé très prochainement.

Ce guide méthodologique, outre des rappels concernant le cadre juridique des modifications budgétaires et les outils à votre disposition pour vous aider à les justifier, contient des éléments de jurisprudence. Dans l'attente de sa diffusion, vous trouverez des premiers éléments d'analyse dans l'annexe VI. La justification des modifications budgétaires doit constituer une préoccupation forte des services au moment de la procédure contradictoire.

Pour la ministre et par délégation :

La directrice générale de la cohésion sociale,

S. FOURCADE

ANNEXE I

RÉPARTITION RÉGIONALE DES CRÉDITS 2013 DU PROGRAMME 177

RÉGIONS	CRÉDITS LFI 2013 hors enveloppe «Un chez-soi d'abord»	ENVELOPPE «Un chez-soi d'abord»	CRÉDITS LFI 2013	CRÉDITS plan pauvreté	TOTAL LFI 2013 + plan pauvreté	CRÉDITS Apurement dettes d'aide sociale
Alsace	27 404 758		27 404 758	2 525 371	29 930 129	
Aquitaine	34 612 186		34 612 186	2 851 367	37 463 553	797 729
Auvergne	11 259 959		11 259 959	1 236 548	12 496 507	
Basse-Normandie	15 917 385		15 917 385	1 299 120	17 216 505	
Bourgogne	21 174 512		21 174 512	1 865 063	23 039 575	
Bretagne	28 812 857		28 812 857	2 598 938	31 411 795	
Centre	28 359 028		28 359 028	2 076 680	30 435 708	
Champagne-Ardenne	17 677 289		17 677 289	1 999 156	19 676 445	
Corse	3 904 875		3 904 875	290 896	4 195 771	
Franche-Comté	11 876 689		11 876 689	962 007	12 838 696	
Haute-Normandie	30 749 464		30 749 464	2 178 858	32 928 322	
DRIHL	409 807 535	875 000	410 682 535	43 934 194	454 616 729	
DRJSCS Île-de-France	21 942 444		21 942 444		21 942 444	2 128 906
Languedoc-Roussillon	31 864 788		31 864 788	2 692 072	34 556 860	
Limousin	7 200 754		7 200 754	252 504	7 453 258	
Lorraine	40 806 164		40 806 164	4 538 410	45 344 574	
Midi-Pyrénées	33 387 106	875 000	34 262 106	2 799 853	37 061 959	1 396 051
Nord - Pas-de-Calais	86 115 015	875 000	86 990 015	8 680 573	95 670 588	
Provence-Alpes-Côte d'Azur	74 307 873	875 000	75 182 873	6 376 253	81 559 126	540 347
Pays de la Loire	38 704 468		38 704 468	3 641 186	42 345 654	
Picardie	26 091 403		26 091 403	4 422 754	30 514 157	
Poitou-Charentes	18 270 171		18 270 171	1 087 515	19 357 686	
Rhône-Alpes	88 332 334		88 332 334	9 052 195	97 384 529	136 967
Total métropole	1 108 579 057	3 500 000	1 112 079 057	107 361 513	1 219 440 570	5 000 000
Guadeloupe	5 309 825		5 309 825	112 918	5 422 743	
Guyane	2 527 851		2 527 851	53 757	2 581 608	
Martinique	3 743 937		3 743 937	79 618	3 823 555	
Réunion	7 356 972		7 356 972	373 254	7 730 226	
Saint-Pierre-et-Miquelon	119 830		119 830	2 548	122 378	
Mayotte	706 670		706 670	15 028	721 698	
Nouvelle-Calédonie	220 858		220 858	4 697	225 555	
Sous-total DOM/TOM	19 985 943	0	19 985 943	641 820	20 627 763	0
TOTAL	1 128 565 000	3 500 000	1 132 065 000	108 003 333	1 240 068 333	5 000 000

ANNEXE II

RÉPARTITION RÉGIONALE DES CRÉDITS 2013 AVDL

Enveloppe P177
(plan pauvreté)

RÉGIONS	RÉPARTITION
Alsace	214 740
Aquitaine	264 789
Auvergne	110 799
Basse-Normandie	91 006
Bourgogne	260 600
Bretagne	168 397
Centre	244 476
Champagne-Ardenne	181 940
Corse	65 505
Franche-Comté	120 182
Haute-Normandie	305 724
DRIHL	
DRJSCS Île-de-France	
Languedoc-Roussillon	256 270
Limousin	58 873
Lorraine	195 274
Midi-Pyrénées	372 683
Nord - Pas-de-Calais	449 338
Provence-Alpes-Côte d'Azur	493 049
Pays de la Loire	234 788
Picardie	142 698
Poitou-Charentes	144 957
Rhône-Alpes	623 912
Total métropole	5 000 000
Guadeloupe	
Guyane	
Martinique	
Réunion	
Saint-Pierre-et-Miquelon	
Mayotte	
Nouvelle-Calédonie	
Sous-total DOM/TOM	0
TOTAL	5 000 000

ANNEXE III

RÉPARTITION DRL/CHRS 2013

RÉGION	MONTANT DRL 2011	MONTANT DRL 2012	MONTANT DRL 2013
Alsace	15 013 738	15 013 738	14 946 101
Aquitaine	21 821 355	21 174 041	21 078 652
Auvergne	7 654 989	7 654 989	7 620 503
Basse-Normandie	8 869 877	8 613 108	8 574 306
Bourgogne	14 583 369	14 759 695	14 693 202
Bretagne	18 595 942	18 073 436	17 992 015
Centre	16 816 454	16 392 709	16 318 860
Champagne-Ardenne	12 736 537	12 576 613	12 519 955
Corse	2 724 932	2 724 932	2 712 656
Franche-Comté	8 704 318	8 449 357	8 411 293
Haute-Normandie	24 164 170	24 176 978	24 068 060
Île-de-France	159 109 004	159 109 003	158 392 214
Languedoc-Roussillon	17 686 037	17 676 037	17 596 406
Limousin	5 262 710	5 262 710	5 239 000
Lorraine	30 284 058	30 155 741	30 019 889
Midi-Pyrénées	18 225 848	18 229 836	18 147 710
Nord - Pas-de-Calais	54 934 122	54 934 122	54 686 643
Pays de Loire	25 531 568	25 451 032	25 336 375
Picardie	13 482 896	13 482 896	13 422 155
Poitou-Charentes	13 807 023	13 767 523	13 705 500
Provence-Alpes-Côte d'Azur	53 028 034	53 098 862	52 859 651
Rhône-Alpes	59 634 734	59 634 734	59 366 079
France métropolitaine	602 671 715	600 412 092	597 707 225
971 Guadeloupe	1 879 895	3 039 064	3 025 373
972 Martinique	1 935 852	2 193 362	2 183 481
973 Guyane	1 630 000	1 620 000	1 612 702
974 Réunion	5 220 000	5 220 000	5 196 484
988 Nouvelle-Calédonie	209 070	210 939	209 989
976 Mayotte	0	65 040	64 746
DOM-TOM	10 874 817	12 348 405	12 292 775
Total général	613 546 532	612 760 497	610 000 000

ANNEXE IV

SYNTHÈSE RÉGIONALE – BILAN DES FORMATIONS GHAM ET CLASSEMENTS PAR GHAM

	Bilan des formations				Classement par GHAM des établissements
	étbs invités	participation présentation générale	participation cas pratiques	finalisation du questionnaire	
<u>Alsace</u>	30	24	19	14	Quasi exhaustif (1 seule des 39 structures non classées; mono-GHAM;)
<u>Aquitaine</u>	47	28	28	28	Seules 5 structures sur 40 ont été classées.
<u>Auvergne</u>	14	12	11	11	Effectué (59 1R, 151 2R, 92 3R, 42 2D, 43 3D, 134 4D)
<u>Basse-Normandie</u>	32	12	14	5	Exhaustif (210 places en 2R, 59 en 3R, 149 en 2D, 24 en 3D, 20 en 4D)
<u>Bourgogne</u>	26	23	23	21	L'ensemble des opérateurs ayant participé aux ateliers a été classé (16 mono GHAM sur 23; 7 UO 4D, ... Avec des incertitudes)
<u>Bretagne</u>	30	18	17	8	Pas de classement effectué.
<u>Centre</u>	30	27	24	24	Quasi exhaustif sur la base du retour du questionnaire par les établissements (25 établissements sur 28; 13 mono-GHAM; 44 UO identifiées; 227 places 1R, 436 2R, 35 3R, 69 2D, 441 3D, 47 4D)
<u>Champagne-Ardenne</u>	36	18	18	12	
<u>Corse</u>	chiffres regroupées avec PACA				
<u>Franche-Comté</u>	24	14	15	15	Résultats très partiels.
<u>Guadeloupe</u>	visio-conférence				
<u>Guyane</u>	visio-conférence				
<u>Haute-Normandie</u>	36	32	32	27	Exhaustif sur la base soit des classements consolidés (18 sur 36 structures), soit des données notées par la DR lors des formations. 24 sont mono-GHAM; 33 places 1R, 585 2R, 220 3R, 132 2D, 976 4D, 251 non définis)
<u>Île-de-France</u>	298	210	199	185	Données très parcellaires.
<u>La Réunion</u>	visio-conférence				
<u>Languedoc-Roussillon</u>	80	60	53	50	Effectué sur la base des structures ayant renvoyé le questionnaire (53 1R, 373 2R, 61 3R, 236 2D, 5 3D, 822 4D)
<u>Limousin</u>	8	7	7	7	Quasi exhaustif (8 des 9 structures de la région classées, dont la moitié sont mono-GHAM; 4 UO 4D, 3 2R, 1 3R, 1 1R, 2 2D)
<u>Lorraine</u>	49	47	47	47	Classement exhaustif effectué et validé par les structures (pas de chiffres car version papier uniquement)
<u>Martinique</u>	visio-conférence				
<u>Midi-Pyrénées</u>	95	38	41	25	Classement très partiel des seuls établissements s'étant classés spontanément (environ 10 sur 60).
<u>Nord-Pas-de-Calais</u>	112	96	72	60	Classement non effectué
<u>Pays de la Loire</u>	34	26	24	24	Classement effectué par les services sans concertation avec les opérateurs (138 1R, 141 2R, 222 3R, 615 2D, 0 3D, 343 4D, 301 non classés)
<u>Picardie</u>	28	21	21	21	Classement effectué par les opérateurs en concertation avec les services
<u>Poitou-Charentes</u>	34	32	32	20	Seuls les opérateurs de la Vienne ont fait remonter le classement (204 diffus - 54 2D, 111 4 D, 148 en regroupé - 107 2R, 41 AR)
<u>Provence-Alpes-Côte d'Azur</u>	68	60	60	60	Résultats très partiels (18 structures sur 73; 1R 2 R 3R 2D 3D 4D)
<u>Rhône-Alpes</u>	125	91	100	98	Classement effectué par les services

1. Un bilan des formations positif mais contrasté suivant les régions

Les formations ont été suivies largement par les opérateurs et ont contribué à ancrer durablement l'existence des GHAM. Elles ont été proposées dans 21 régions (la Corse étant rattachée à PACA et les formations pour l'outre-mer ayant été réalisées par visioconférence)

Ainsi, le taux de participation aux sessions organisées s'élève à 72 % des établissements pour les séances plénières, et 70 % pour les séances de cas pratiques. Toutefois, un taux assez faible de participation est à noter dans certaines régions (Midi-Pyrénées, Franche-Comté, Aquitaine, Basse-Normandie, Champagne-Ardenne).

Le taux de finalisation du questionnaire (déroulement oral des étapes 2 à 5 du questionnaire pour un établissement donné, permettant à l'opérateur, au formateur et à la cellule d'appui de prendre des notes) en séance atteint 89 %. Toutefois, le questionnaire, pour être réellement validé, devait faire l'objet d'un retour de l'établissement. Le bilan de cette étape, qui est celle du classement effectif des établissements par GHAM, est plus mitigé et dépend largement des régions. Globalement, trois cas de figure distincts peuvent être observés :

- dans certaines régions (Limousin, Lorraine), la totalité ou la quasi-totalité des opérateurs ont rempli et validé les questionnaires. Dès lors, ces régions disposent d'un diagnostic partagé avec les opérateurs sur la répartition par GHAM du parc d'hébergement d'urgence ;
- d'autres régions (Pays de la Loire, Bourgogne, Rhône-Alpes) ont pris l'initiative de répartir elles-mêmes les établissements au sein de chaque GHAM, ce qui permet de disposer d'un descriptif indicatif des missions réalisées ;
- enfin, dans d'autres régions (Île-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Bretagne...), peu d'opérateurs ont remonté les questionnaires et les services n'ont pas procédé au classement.

2. Une réflexion à mener sur le périmètre des GHAM

La conduite des cas pratiques dans le cadre de la formation sur les GHAM a mis en évidence que les six GHAM actuels ne permettaient pas de refléter totalement les missions des différents établissements. Ces cas particuliers ont fait l'objet d'une consolidation et d'un regroupement par catégorie. 93 cas particuliers (63 en «regroupé» et 30 en «diffus»), ne correspondant pas strictement aux GHAM définis par la méthodologie, ont ainsi été identifiés, ce qui représente environ 10 % des établissements ayant participé aux cas pratiques.

Deux cas de figure principaux, qui pourraient induire des évolutions des repères ENC, se dégagent :

- établissements d'hébergement de type regroupé (avec salariés permanents, veille de nuit 7 jours/7), équipé d'une cuisine collective ou d'une kitchenette, mais sans restaurant collectif. Le public de ces établissements dispose généralement d'un niveau de ressources suffisant, leur permettant de s'alimenter de manière indépendante, mais présente un besoin de sécurisation élevé (ex.: femmes victimes de violence), ce qui justifie la présence de personnel permanent. L'accompagnement ou l'accueil est variable ;
- certains établissements répondent à la mission «alimenter», mais ne correspondant pas à la définition du GHAM 3D, requérant de réaliser les missions héberger, alimenter, accueillir et accompagner.

L'opportunité de la création d'un GHAM supplémentaire en regroupé, réalisant deux missions : héberger et accompagner, et de la modification du GHAM 3D en supprimant la mission accueillir, sera donc examinée.

ANNEXE V

SYNTHÈSE DES RAPPORTS D'ORIENTATION BUDGÉTAIRE 2012 CONCERNANT LES CHRS

La circulaire DGCS/1A/5C n° 2012-86 du 20 février 2012 relative à la campagne budgétaire du secteur « accueil, hébergement et insertion » et à la contractualisation entre l'État et les opérateurs pour 2012 proposait en annexe II un modèle de rapport d'orientation budgétaire (ROB) aux services déconcentrés. Ce modèle avait été construit en s'appuyant sur des ROB locaux des exercices antérieurs. Cette démarche visait à impulser la systématisation du ROB, à mutualiser et harmoniser les bonnes pratiques locales.

Conformément à la demande faite dans la circulaire de campagne, 24 régions ont transmis leur ROB (seuls ceux de deux régions font défaut). Parmi les 24 documents remontés, deux sont des documents intermédiaires (la version finalisée et signée n'ayant pas été transmise). Ces 24 ROB font l'objet de la présente analyse.

1. Rappel du cadre juridique: un document aux enjeux importants mais qui n'est pas défini dans le code

Le rapport d'orientation budgétaire n'est pas cité en tant que tel dans le code de l'action sociale et des familles (CASF). Deux articles du code évoquent ce document, sans le nommer expressément, en se référant à l'obligation de transparence et d'objectivation des orientations des autorités tarifaires: les articles R.314-22 et R.351-22 du CASF.

Article R.314-22 du CASF:

« En réponse aux propositions budgétaires, l'autorité de tarification fait connaître à l'établissement ou au service les modifications qu'elle propose. Celles-ci peuvent porter sur: [...] »

5° Les dépenses dont la prise en compte paraît incompatible avec les dotations limitatives de crédit mentionnées aux articles L.313-8, L.314-3 à L.314-5, au regard des orientations retenues par l'autorité de tarification, pour l'ensemble des établissements et services dont elle fixe le tarif ou pour certaines catégories d'entre eux; [...] »

Article R.351-22 du CASF:

« En cas de contestation contentieuse d'une décision de tarification par un moyen tiré de l'illégalité des abattements effectués sur le fondement du 5° de l'article R.314-22, le président de la juridiction invite l'autorité de tarification à présenter, en défense, les orientations sur le fondement desquelles elle a réparti, entre les différents établissements et services de son ressort, les diminutions de crédits rendues nécessaires par le caractère limitatif des dotations, ainsi que les raisons pour lesquelles l'établissement ou service requérant ne répondait pas à ces orientations. »

Le ROB est par ailleurs l'objet de la circulaire DGAS/5B n° 2006-430 du 29 septembre 2006 relative à la transmission électronique des propositions budgétaires, aux indicateurs d'allocation des ressources et au rapport d'orientation budgétaire dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux relevant de l'article R.314-1 CASF. Cette circulaire indique que le rapport d'orientation budgétaire doit être diffusé aux ESSMS tarifés. Il doit « clairement préciser (les) priorités sectorielles et territoriales, déterminer les établissements sociaux et médico-sociaux pouvant prétendre à des mesures nouvelles ou à défaut uniquement à des mesures de reconduction, la prise en compte des indicateurs pour une allocation des ressources plus équitable. »

Ce document, qui retrace les orientations budgétaires de l'autorité de tarification, fait suite à la délégation de crédits et aux orientations nationales de campagne budgétaire et en est la déclinaison locale. Il est donc transmis en début de procédure contradictoire par l'autorité de tarification, le plus souvent joint au premier courrier transmis au représentant de l'établissement.

Au regard de ces textes, le ROB permet de répondre à plusieurs enjeux:

- le ROB est un vecteur de communication et de transparence dans les modalités d'allocation de ressources vis-à-vis des gestionnaires d'établissements et de services, puisqu'il présente les orientations locales en matière d'allocation de ressources, et en particulier les modalités de respect des dotations régionales limitatives dans le cadre des orientations nationales préalablement fixées. Il permet également de présenter un bilan de la campagne budgétaire précédente. Cet outil participe à la mise en cohérence des orientations locales, tenant compte des spécificités locales figurant notamment dans les outils de planification (plans, schémas), avec les orientations nationales figurant dans les plans nationaux et les instructions en matière d'allocation de ressources;

- le ROB est également un moyen de sécuriser la procédure d'allocation de ressources pour l'autorité de tarification, puisqu'il peut être présenté en défense dans le cadre d'un recours contentieux.

Ces enjeux justifient qu'il soit porté une attention particulière à son contenu.

2. L'objectif de la synthèse des ROB

La circulaire du 29 septembre 2006 dressait déjà en annexe les grandes lignes du ROB. La circulaire DGCS/1A/5C n° 2012-86 du 20 février 2012 relative à la campagne budgétaire du secteur « accueil, hébergement et insertion » et à la contractualisation entre l'État et les opérateurs pour 2012 propose en annexe II une trame de ROB. Elle rappelle que le ROB est un élément de motivation majeur de la procédure budgétaire contradictoire, ainsi qu'un exercice de pédagogie en ce qui concerne les enjeux et les contraintes de la gestion budgétaire régionale.

Le regard de la DGCS sur les ROB permet d'améliorer la connaissance nationale de la déclinaison locale de la politique « accueil, hébergement et insertion », particulièrement en ce qui concerne l'allocation de ressources aux centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). Il permet également d'enrichir les dialogues de gestion entre l'administration centrale et les services déconcentrés.

Toutefois, ce document est avant tout un élément de communication de l'autorité de tarification vers les établissements et les services et non un document de remontée d'informations vers le niveau national. Par conséquent, l'absence de développements sur tel ou tel sujet peut interroger, sans qu'il ne soit possible d'en tirer des conséquences. Il est donc indispensable de croiser les éléments de lecture des ROB avec des échanges avec les services, notamment au moment des dialogues de gestion.

En outre, les données chiffrées inscrites dans les ROB et ainsi collectées ne peuvent pas être colligées au niveau national. Les services ont adapté la présentation des données chiffrées par rapport au modèle qui n'était pas contraignant en fusionnant certaines actions. Ces données sont toutefois utilisables région par région.

3. L'analyse des ROB

La proposition de trame annexée à la circulaire de campagne 2012 a été structurée en trois parties: le contexte national, le contexte régional et les orientations de la campagne budgétaire 2012 pour les CHRS.

Outre la structuration globale des ROB, l'analyse a porté essentiellement sur les éléments locaux de politique générale, le bilan de la campagne 2011, et surtout les orientations de la campagne budgétaire définies par les DRJSCS.

3.1. Globalement, les régions ont repris à leur compte le modèle proposé

Le premier constat qui peut être fait, à la lecture des documents transmis, est celui de l'appropriation en région de la trame proposée: vingt ROB ont repris globalement le modèle annexé à la circulaire, quatre autres l'ont repris en le synthétisant.

Plusieurs régions ont ajouté des développements dans les ROB; le paragraphe le plus souvent rajouté concerne l'objectif de retour à l'équilibre des CHRS déficitaires de façon récurrente (un tiers des ROB). D'autres développements concernent la contractualisation, la démarche d'évaluation, la présentation de l'étude nationale de coûts. Le plus souvent, ce sont des paragraphes du corps de la circulaire de campagne qui sont repris.

Parmi les vingt-quatre ROB reçu, une région a fait le choix de proposer une trame régionale (reprenant le modèle national) déclinée ensuite par chaque direction départementale interministérielle.

3.2. Le bilan de la campagne budgétaire précédente

Dix-neuf ROB ont développé cette partie, essentiellement à travers le tableau de bilan du financement des dispositifs d'hébergement et de logement (paragraphe 2.1.1 du modèle). Cinq régions ont complété le tableau par des commentaires. Les données chiffrées ainsi collectées, sont toutefois peu synthétisables. Six régions ont renseigné le second tableau qui était proposé et répartissait les dépenses demandées et retenues par groupe fonctionnel.

Parmi elles, trois régions ont renseigné les parties « dépenses demandées » et « dépenses retenues ». il est constaté des écarts hétérogènes de la proportion des dépenses demandées et non retenues (5 %, 14 % et 2,5 %), qu'il serait intéressant de pouvoir corréliser avec l'évolution du nombre de recours ou de contentieux tarifaires.

3.3. *Le ROB, un moyen de communiquer sur la déclinaison locale de la politique nationale en matière d'accueil, d'hébergement et d'insertion*

Bien évidemment, ce document n'est pas le seul vecteur de communication des services déconcentrés, qui disposent de divers moments d'échanges bilatéraux avec les acteurs locaux. Certains services organisent également des réunions (régionales et ou départementales) de précampagne visant à présenter ces éléments de politique générale et les orientations de la campagne. Par ailleurs les schémas, documents de définition des priorités locales et de programmation pluriannuelle, sont les vecteurs privilégiés de communication vis-à-vis du secteur.

Une région n'a pas développé cette partie. Dix régions ont peu développé cette partie ; parmi elles, trois ont privilégié la présentation des priorités départementales.

Treize ROB ont développé leurs priorités régionales en matière de politique « accueil, hébergement et insertion ». L'ensemble des priorités affichées dans les ROB déclinent des priorités nationales, avec des niveaux de précision opérationnelle variables.

Douze ROB déclinent les priorités départementales, qui elles aussi sont conformes aux orientations nationales. Telles qu'elles sont présentées dans le ROB, il s'agit d'objectifs à des niveaux opérationnels variables. Certains ROB détaillent jusqu'à identifier les sous-territoires et établissements impactés, d'autres évoquent des objectifs très généraux.

Certains ROB sont particulièrement étoffés.

3.4. *Les orientations de la campagne*

Les modalités de détermination des dotations aux CHRS, l'enjeu de la convergence

La convergence vise à renforcer l'équité dans l'allocation des financements publics par des critères mieux objectivés.

Au niveau national, une convergence des dotations régionales limitatives (DRL) est à l'œuvre, sur le fondement de critères rappelés dans la circulaire de campagne du 20 février 2012 et à l'occasion de la notification des crédits 2013 :

- le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion (AHI), exprimé en places au 31 décembre 2011 et intégrant l'objectif de création de 15 000 places de pensions de famille, la population précaire susceptible de recourir au dispositif AHI ;
- la population bénéficiaire du revenu de solidarité active (RSA) ;
- le flux de la demande d'asile ;
- la situation de tension sur le logement, par le nombre de décisions droit au logement opposable (DALO) favorables.

La convergence doit se décliner à chaque niveau de répartition des financements. Elle doit donc être menée par le niveau national entre les DRJSCS, puis par les autorités de tarification entre les établissements, suivant les modalités à préciser dans les orientations budgétaires.

3.4.1. Un tiers des ROB indiquent explicitement mettre en œuvre une convergence infrarégionale

La partie concernant les modalités de répartition de la DRL entre départements a été peu renseignée dans dix ROB.

Diverses raisons peuvent expliquer cette situation, soit que les travaux de décomposition de la DRL ne sont pas suffisamment aboutis dans le contexte de faible évolution des dotations régionales limitatives (DRL), les DRJSCS ont peut-être jugé inutile d'expliquer la détermination des dotations pour privilégier la reconduction de la dotation antérieure.

Six ROB précisent avoir reconduit la répartition départementale de 2011. Parmi ces régions, une indique avoir mis en œuvre la convergence interdépartementale en 2011.

Toutefois, huit régions indiquent mettre en œuvre une convergence infrarégionale étalée dans le temps à partir des critères nationaux, ou sur le fondement d'autres critères, tels que les coûts à la place, ou encore le taux d'équipement.

3.4.2. Les priorités régionales de la campagne

Six documents n'exposent pas les priorités régionales de la campagne. Ce sont, pour partie, des régions qui ont explicitement prévu le maintien des dotations globales de financement (DGF) au montant de l'année antérieure. Dix-huit ROB présentent ces priorités, avec là encore une hétérogénéité dans le niveau de précision de ces priorités : priorités d'ordre général ou reprenant en grande partie le modèle proposé, priorités spécifiques aux CHRS ou priorités de financement au sein du BOP 177.

Au-delà des questions de reprise des déficits et d'utilisation d'indicateurs en vue de la convergence tarifaire entre établissements (qui font l'objet de paragraphes spécifiques ci-après) des sujets récurrents sont identifiés dans les ROB, qui, soit figuraient dans le modèle proposé (financements des mesures nouvelles par redéploiement, mobilisation de leviers d'action, convergence, indicateurs), soit sont apparus comme indispensables pour le respect de la DRL (gestion des déficits récurrents).

Les DRJSCS ont largement repris et développé les orientations proposées dans le modèle en ce qui concerne le financement de mesures nouvelles par redéploiement, les leviers d'action en vue de réduire les charges des établissements ou d'augmenter les recettes en atténuation.

Quelques ROB évoquent d'autres sujets :

Un ROB demande explicitement de prévoir un budget annexe pour les activités des CHRS hors hébergement, ce qui permettra de mettre en œuvre plus facilement l'étude nationale de coûts, qui concerne dans un premier temps l'activité d'hébergement.

Un ROB envisage de mobiliser des cofinancements compte tenu du public accueilli dans certains établissements (champ de compétence du conseil général : aide sociale à l'enfance et femmes enceintes ou femmes isolées avec enfant de moins de trois ans), ou de réaliser un travail conjoint avec l'agence régionale de santé, s'agissant de problématiques d'accès aux soins ou de suivi médical spécialisé.

Un ROB met l'accent sur la justification des frais de siège.

Un ROB rappelle quelques principes de tarification, notamment la distinction entre mesures nouvelles et reconduction et les motifs d'abattement des dépenses proposées au budget prévisionnel.

Un ROB ne reprend pas les priorités proposées dans le modèle : il indique que l'objectif est le maintien des DGF des CHRS, compte tenu de leur faible coût régional, mais également des CPOM signés, des besoins d'humanisation de certains établissements et de la situation déficitaire de certains d'entre eux.

3.4.3. La question spécifique de reprise des déficits chroniques

Cette question n'était pas abordée dans le modèle de ROB, mais sa récurrence dans douze ROB montre qu'il s'agit d'une forte préoccupation.

En effet, la maîtrise des déficits est indispensable pour permettre le respect du caractère limitatif des dotations régionales, dans un cadre financier de plus en plus contraint, ainsi que pour permettre l'effectivité de la convergence dans l'allocation de ressources entre établissements comparables.

Six DRJSCS demandent aux établissements concernés par des déficits récurrents de transmettre un plan de retour à l'équilibre. Elles rappellent les leviers permettant une meilleure maîtrise des charges ou l'augmentation des recettes en atténuations.

Quatre ROB évoquent la reprise incertaine de ces déficits, compte tenu de la disparition des marges régionales ou leur étalement sur plusieurs exercices, conformément aux dispositions de l'article R. 314-51 du code de l'action sociale et des familles.

Un ROB évoque la nécessité d'anticiper le risque de déficit.

3.4.4. L'appropriation des indicateurs en vue de la convergence entre établissements

L'objectif général de convergence, très présent dans le modèle, a largement été repris dans les ROB, mais avec une mise en œuvre disparate.

Un ROB précise que les modalités de convergence sont laissées à l'appréciation des directions départementales, cinq ROB ne précisent pas les modalités de mise en œuvre de la convergence, alors que certains communiquent quelques indicateurs régionaux.

Le modèle de ROB proposé prévoyait un tableau de comparaison régionale par catégorie d'établissements comparables : nombre de places installées, taux d'encadrement, coût à la place et DGF à la place (moyen, maximum et minimum). Outre ce tableau, d'autres indicateurs étaient envisagés : durée moyenne de séjour (DMS), taux d'occupation, indicateur relatif à l'immobilier, taux de sortie vers le logement, participation au SIAO...

Environ sept ROB présentent un large éventail d'indicateurs, s'appuyant, pour deux d'entre eux, sur les indicateurs réglementaires qui ont fait l'objet d'une publication par arrêté préfectoral.

Huit autres ROB ont diffusé une partie des indicateurs prévus dans le modèle.

Cinq ROB n'ont diffusé que le coût moyen à la place ou la DGF à la place.

Les indicateurs régionaux majoritairement renseignés sont les indicateurs de coût à la place et de DGF à la place, puis les taux d'encadrement et enfin la DMS et le taux de sortie.

Le lien entre les indicateurs communiqués et le financement des établissements n'est pas toujours très explicite dans les ROB. Sept ROB font ce lien.

Seules trois DRJSCS prévoient de façon très précise les abattements de dotation qui seront réalisés selon le positionnement des établissements.

Trois ROB prévoient explicitement un temps d'échange avec l'établissement qui s'écarterait des valeurs moyennes avant de procéder à un abattement de financement (pour la sous-occupation).

Il convient de noter que quelques ROB sont parfois imprécis et confondent l'indicateur de coût à la place avec l'indicateur de DGF à la place: l'un porte sur la classe 6, l'autre sur un élément de la classe 7.

Enfin, alors que le modèle n'évoque pas les travaux liés à l'étude nationale de coût, plusieurs ROB l'évoquent en vue de préparer ou d'anticiper son déploiement. Parmi ces ROB, six consacrent des développements importants sur le rappel des résultats de ces travaux.

En conclusion:

Les vingt-quatre ROB analysés reprennent en grande partie le modèle proposé, qui semble donc avoir répondu à une attente des services.

De nombreux ROB ont enrichi ce modèle et l'ont adapté à leurs spécificités (coûts moyens, situation financière des CHRS, niveau d'évolution de leur DRL).

Les services pourront donc reprendre la trame de 2012 en l'actualisant à partir de la nouvelle circulaire de campagne, des faits marquants régionaux/départementaux et, le cas échéant, en reprenant certains développements notés dans cette synthèse: la question des déficits chroniques, la possible mobilisation de cofinancements, le rappel de certaines règles de tarification...

ANNEXE VI

LES MODIFICATIONS BUDGÉTAIRES ET LEUR MOTIVATION AU REGARD DES DOTATIONS RÉGIONALES LIMITATIVES ET DES COÛTS DES ÉTABLISSEMENTS OU SERVICES COMPARABLES

Profondément modifiées par la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, codifiée depuis, les dispositions des articles L. 314-5, L. 314-7 et R. 314-22 du code de l'action sociale et des familles (CASF) permettent à l'autorité de tarification d'effectuer des modifications sur les propositions budgétaires des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS).

A côté des critères historiques¹, sont apparus deux mécanismes de régulation des dépenses que sont le caractère limitatif des crédits délégués aux autorités de tarification et la convergence tarifaire (1).

De plus, l'autorité de tarification dispose de divers outils lui permettant d'étayer ses propositions de modification sur la base de ces dispositifs (2).

1. Le cadre juridique des modifications des propositions budgétaires et leur motivation

Dans sa partie législative, le CASF définit le pouvoir de réformation de l'autorité de tarification à l'égard des propositions budgétaires des établissements et services sociaux et médico-sociaux.

Ces modifications doivent naturellement être motivées. À côté des notions historiques de dépenses « abusives, injustifiées ou excessives » se sont développés des critères de rationalisation au travers du caractère limitatif des enveloppes de crédits et de la convergence tarifaire.

1.1 *Les cas ouvrant droit à des modifications budgétaires*

L'article L. 314-5 du CASF distingue deux situations :

- l'autorité de tarification peut modifier le montant global des recettes et des dépenses prévisionnelles qui sont à la charge de l'État ou des organismes de sécurité sociale, compte tenu du montant des dotations régionales ;
- elle peut également supprimer ou diminuer les prévisions de dépenses qu'elle estime injustifiées ou excessives compte tenu :
 - d'une part, des conditions de satisfaction des besoins de la population, telles qu'elles résultent notamment des orientations des schémas ;
 - d'autre part, de l'évolution de l'activité et des coûts des établissements et services appréciés par rapport au fonctionnement des autres équipements comparables dans la région.

L'article L. 314-7-III du code précité donne une autre formulation en évoquant :

- « les prévisions de charges ou de produits insuffisantes ou qui ne sont pas compatibles avec les dotations de financement fixées dans les conditions prévues, selon le cas, aux articles L. 313-8, et L. 314-3 à L. 314-5 » ;
- et les prévisions de charges qui sont manifestement hors de proportion avec le service rendu ou avec les coûts des établissements et services fournissant des prestations comparables en termes de qualité de prise en charge ou d'accompagnement.

Ces dispositions sont complétées par celles de l'article R. 314-22 du CASF qui dresse une liste plus précise des critères de modification. Dans le cadre des mécanismes de rationalisation, il convient de retenir notamment les motifs suivants :

- les dépenses qui paraissent manifestement hors de proportion avec le service rendu ou avec le coût des établissements et services fournissant des prestations comparables (3°) ;
- pour les dépenses prises en charge par le budget de l'État ou par l'assurance maladie, celles qui paraissent injustifiées ou dont le niveau paraît excessif, compte tenu des conditions de satisfaction des besoins de la population, ou de l'activité et des coûts des établissements et services fournissant des prestations comparables (4°) ;
- et les dépenses dont la prise en compte paraît incompatible avec les dotations limitatives de crédit mentionnées aux articles L. 313-8, L. 314-3 à L. 314-5 au regard des orientations retenues par l'autorité de tarification, pour l'ensemble des établissements et services dont elle fixe le tarif ou pour certaines catégories d'entre eux (5°).

(1) Les dépenses abusives, injustifiées ou excessives.

1.2 Motivation et critères de rationalisation

Les modifications réalisées par les autorités de tarification doivent être motivées. L'article R.314-23 du CASF en fixe les principales justifications.

Il convient de noter plus particulièrement les motivations fondées sur les dépenses réelles constatées au cours des exercices antérieurs, lorsqu'elles correspondent à des dépenses autorisées (2°), les besoins sociaux et médico-sociaux de la population ou de certaines catégories de la population, telles qu'elles sont notamment appréciées par le schéma d'organisation sociale et médico-sociale, mentionné à l'article L. 312-4 du CASF, dont relève l'établissement ou service (4°), les coûts des établissements et services qui fournissent des prestations comparables, et notamment des coûts moyens et médians de certaines activités ou de certaines prestations, en vue de réduire les inégalités de dotation entre établissements et services (6°), de la valeur des indicateurs calculés dans les conditions fixées à l'article R.314-30 du même code, rapprochée des valeurs de ces mêmes indicateurs dans les établissements ou services qui fournissent des prestations comparables¹(7°).

Les abattements pratiqués peuvent ainsi être valablement fondés sur l'incompatibilité des demandes budgétaires avec le caractère limitatif de l'enveloppe. Le juge du tarif s'assure alors de la réalité de la contrainte financière invoquée². L'autorité de tarification doit d'une part, apporter la preuve de cette incompatibilité et, d'autre part, justifier qu'elle a analysé et valorisé les abattements que cette situation imposait à l'ensemble des établissements concernés, compte tenu de leurs caractéristiques³.

Le mécanisme de la convergence tarifaire se traduit, quant à lui, par la possibilité de modifications opérées sur les propositions budgétaires au regard d'une comparaison des coûts à la place avec les autres établissements ou services de la même catégorie.

Le critère de dépassement d'un coût moyen est indépendant du caractère injustifié ou excessif des propositions budgétaires établi par rapport aux nécessités du fonctionnement normal de l'établissement ou du service concerné.

La comparaison des coûts à la place entre ces établissements ne sera cependant valable que s'il n'existe pas de différences dans la nature du service rendu aux usagers par ceux-ci (caractère comparable des établissements). L'autorité de tarification en a la charge de la preuve et son argumentation doit de plus porter sur la situation budgétaire de ces établissements (critère de convergence). En outre, l'identification d'un dépassement du coût à la place moyen n'est pas suffisante, elle doit être liée au caractère limitatif de l'enveloppe. Lorsque l'argument de convergence est utilisé, il doit être rapporté au caractère limitatif de l'enveloppe⁴.

En matière de charges du personnel, la pratique d'abattements par l'autorité de tarification ne doit pas conduire à écarter l'application de l'article L. 314-6 du CASF relatif à l'agrément des conventions collectives de travail, conventions d'entreprise ou d'établissements et accords de retraite. Les modifications proposées doivent avant tout reposer sur le caractère injustifié ou excessif des dépenses envisagées⁵.

2. Les outils à la disposition des autorités de tarification

L'autorité de tarification peut s'appuyer sur deux outils principaux : le rapport d'orientation budgétaire et les tableaux de campagne.

2.1. Le rapport d'orientation budgétaire

Le rapport d'orientation budgétaire (ROB) n'est pas cité en tant que tel dans le code de l'action sociale et des familles. Deux articles, le R. 314-22 et le R. 351-22 du CASF, l'évoquent cependant, sans le nommer expressément.

L'article R. 314-22 prévoit qu'« en réponse aux propositions budgétaires, l'autorité de tarification fait connaître à l'établissement ou au service les modifications qu'elle propose. Celles-ci peuvent porter sur : [...] 5° Les dépenses dont la prise en compte paraît incompatible avec les dotations

(1) Le I de l'article R.314-30 du CASF dispose : « L'autorité de tarification procède, pour chaque établissement ou service, au calcul de la valeur des indicateurs qui lui sont applicables, sur la base des données transmises en application du 5° du I de l'article R.314-17 lors des propositions budgétaires et du 6° de l'article R.314-49 à la clôture de l'exercice (...) ».

(2) CNTSS, 10 décembre 2010, préfet de l'Hérault c/association GIHP du Languedoc-Roussillon, n° A.2008.025.

(3) Cette position du juge montre l'importance d'examiner les propositions budgétaires transmises par l'établissement étayées dans le rapport transmis par le représentant de l'établissement justifiant ses demandes. Il montre également l'importance du ROB à l'appui de l'échange contradictoire et du tableau de campagne.

(4) CNTSS, 15 octobre 2010, préfet de l'Ardèche c/association ardéchoise des foyers de l'oiseau bleu, n° A.2006.031.

(5) CNTSS, 18 décembre 2009, préfet de la Somme c/association « Les Alençons », n° A.2005.015.

limitatives de crédit mentionnées aux articles L. 313-8, L. 314-3 à L. 314-5, au regard des orientations retenues par l'autorité de tarification, pour l'ensemble des établissements et services dont elle fixe le tarif ou pour certaines catégories d'entre eux; [...]».

L'article R. 351-22 précise qu'« en cas de contestation contentieuse d'une décision de tarification par un moyen tiré de l'illégalité des abattements effectués sur le fondement du 5° de l'article R. 314-22, le président de la juridiction invite l'autorité de tarification à présenter, en défense, les orientations sur le fondement desquelles elle a réparti, entre les différents établissements et services de son ressort, les diminutions de crédits rendues nécessaires par le caractère limitatif des dotations, ainsi que les raisons pour lesquelles l'établissement ou service requérant ne répondait pas à ces orientations.»

Le ROB est donc un vecteur de communication et de transparence dans les modalités d'allocation de ressources vis-à-vis des gestionnaires d'établissements et de services, puisqu'il présente les orientations locales en matière d'allocation de ressources et en particulier les modalités de respect des dotations régionales limitatives dans le cadre des orientations nationales préalablement fixées.

Il est également un moyen de sécuriser la procédure d'allocation de ressources pour l'autorité de tarification puisqu'il peut être présenté en défense dans le cadre d'un recours contentieux.

À titre indicatif, le ROB peut comprendre les rubriques suivantes :

- bilan chiffré de la campagne budgétaire précédente (mesures de reconduction, mesures nouvelles, contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens, CPOM...);
- données financières de la campagne budgétaire de l'année :
 - enveloppe de reconduction, mesures nouvelles, CPOM...;
 - recensement des propositions budgétaires des établissements (mesures de reconduction et mesures nouvelles) et écarts entre propositions budgétaires et crédits disponibles;
- synthèse régionale des indicateurs d'allocation de ressources du dernier compte administratif;
- prise en compte des coûts moyens et médians;
- prise en compte des priorités résultant des engagements contractuels pluriannuels et des plans de financements pluriannuels approuvés;
- établissements et services relevant d'une tarification d'office (art. R. 314-38 du CASF);
- répartition prévisionnelle des crédits de reconduction :
 - priorités (territoriales, sectorielles, au regard du schéma régional de l'organisation médico-sociale [SROMS]...);
 - tarifs plafonds/convergence budgétaire (art. L. 314-4 du CASF);
 - convergence en fonction des indicateurs et/ou des coûts moyens et médians;
- répartition des mesures nouvelles;
- disponibilité de crédits non reconductibles.

2.2. Les tableaux de campagne

Les tableaux de campagne ne sont pas normés et peuvent donc être adaptés en fonction de l'enveloppe budgétaire concernée ainsi que de la volonté de l'autorité tarifaire. Ils sont utilisés tout au long de l'année, de la phase de préparation de la campagne jusqu'à la clôture de l'exercice budgétaire. En cas de contentieux tarifaire, il peut être transmis à l'appui des mémoires élaborés par l'autorité de tarification.

En tant que de besoin, les tableaux de campagne peuvent contenir les informations ci-dessous :

- en vue de l'élaboration du ROB, il est possible de prévoir le recensement des propositions budgétaires des établissements;
- sur les mesures de reconduction : base budgétaire pérenne $N - 1$ de chaque établissement ou service, effet année pleine de mesures nouvelles mises en place en $N - 1$, actualisation budgétaire attribuée au titre de l'année N , mesures nouvelles installées en cours d'année N , crédits non reconductibles attribués en cours d'année N , reports à nouveau;
- sur les mesures gagées (crédits notifiés mais non installés) :
 - suivi des crédits gagés sur des places notifiées au titre des exercices antérieurs mais non installés au 31 décembre $N - 1$: structures concernées, nombre total de places du projet, nombre de places financées, enveloppe gagée correspondant aux places financées non installées, actualisée des taux directeurs successifs depuis l'obtention des crédits;
 - mesures nouvelles obtenues au titre de l'année N : structures concernées (si possible), nombre total de places du projet, nombre de places financées au titre de l'année N , financement obtenu au titre de l'année N ;

- sur les prévisions d'installation de mesures nouvelles (mesures obtenues antérieurement ou au titre de l'année en cours): structures concernées, nature des crédits/nombre de place, date prévisionnelle d'installation, enveloppe prévisionnelle au titre de l'année N (hors effet année pleine $N + 1$);
- estimation des besoins en crédits non reconductibles: structures concernées, nature des besoins de financement, montant;
- synthèse : propositions budgétaires des établissements, enveloppe disponible, base pérenne des établissements installés au 31 décembre de l'année N , installation de mesures nouvelles au titre de l'année N , marge de manœuvre pérenne (crédits mobilisables à titre pérenne), marge de manœuvre non pérenne (crédits mobilisables temporairement), besoin en crédits non reconductibles, impact des reports à nouveau, solde de l'enveloppe au titre de l'année en cours.

Ce tableau peut être organisé de façon à regrouper les établissements comparables, permettant ainsi de calculer les coûts des établissements en vue d'identifier les coûts moyens et médians régionaux.

Ainsi, les dispositions juridiques permettent à l'autorité de tarification de réaliser des modifications aux propositions budgétaires des ESSMS, mais elles impliquent un temps de préparation pour outiller efficacement l'échange contradictoire avec les établissements et motiver ces modifications.