SOLIDARITÉS

ACTION SOCIALE

Exclusion

MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS
ET DE LA COHÉSION SOCIALE

Direction générale de la cohésion sociale

Service des politiques sociales
et médico-sociales

Circulaire DGCS/USH n° 2010-445 du 17 décembre 2010 relative à la prénotification des crédits 2011 du programme 177 « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »

NOR : *SCSA1032807C*

Date d'application : immédiate.

Résumé : la priorité pour le gouvernement de la stratégie nationale du « logement d'abord » et de l'organisation progressive d'un service public de l'hébergement et de l'accès au logement doit se traduire par ses dispositifs de prévention efficaces, le développement de l'accès au logement et de solutions adaptées pour sortir de la rue. Dans cet objectif, la prénotification des crédits 2011 du programme 177 « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » adapte les modalités de répartition régionale des crédits puisque à terme, et à situation identique, les régions doivent disposer de ressources comparables. La prénotification des crédits 2011 prévoit que l'intégralité des crédits seront notifiés et délégués dès janvier 2011, sous la forme de deux enveloppes dites « Refondation » et « Autres actions ». Le renforcement du pilotage par l'État de l'évolution du dispositif AHI va de pair avec un développement du dispositif de reporting national et territorial.

Mots clés : budget 2011 – prénotification des crédits 2011 du programme 177 – refondation de l'hébergement et de l'accès au logement.

Référence : circulaire du Premier ministre du 6 décembre 2011 ; LFI 2011 mission Ville logement-programme 177 « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ».

Annexes :

Annexe I. – La répartition des ressources entre régions.
Annexe II. – Les modalités de gestion de la campagne 2011.
Annexe III. – La prénotification régionale pour 2011.

Le directeur général de la cohésion sociale à Mesdames et Messieurs les préfets de région (directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale ; direction régionale des affaires sanitaires et sociales ; 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 ; directions de la santé et du développement social [pour information]).

La priorité pour le gouvernement de la stratégie nationale du « logement d'abord » et de l'organisation progressive d'un service public de l'hébergement et de l'accès au logement vous a été rappelée par le Premier ministre le 6 décembre 2010. Pour 2011, le renforcement de votre action doit se traduire par ses dispositifs de prévention efficaces, le développement de l'accès au logement et de solutions adaptées pour sortir de la rue.

C'est dans ce cadre que vous sont prénotifiés les crédits ouverts au programme 177 « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » pour 2011. Au plan national, les crédits ouverts pour la Refondation progressent de 8 % par rapport à la loi de finances initiale (LFI) 2010. Ils marquent une stabilité par rapport aux crédits 2010 tels que complétés par le décret d'avance de

septembre 2010, sans prise en compte des crédits à ouvrir en loi de finances rectificative (LFR) pour 2010. Cela correspond à un écart de – 2,9 %. Les crédits à ouvrir en LFR ont notamment vocation à permettre l'apurement de certaines dettes et le financement de places hivernales, y compris sur début 2011, sans entrer en base.

De manière nouvelle, conformément aux annonces ministérielles, la répartition des crédits entre régions est assurée sur la base de données objectives tenant pour partie à l'offre d'accueil d'hébergement et d'insertion (AHI) et pour partie à la demande de recours au dispositif. À terme, et à situation identique, les régions doivent disposer de ressources comparables. Une première étape est franchie dès cette année avec un gain ou un effort de convergence plafonné à 1 % (annexe I).

De manière également inédite, en réponse notamment à vos demandes, l'intégralité des crédits vous sera notifiée et déléguée dès janvier 2011, sous la forme de deux enveloppes dites « Refondation » et « Autres actions ». Vous aurez ainsi une visibilité et une disponibilité complètes sur les financements dont vous disposez pour assurer, en année pleine, le financement du dispositif d'AHI (annexe II). Les enveloppes relatives à l'allocation de logement temporaire (ALT) pour les personnes défavorisées seront également notifiées en janvier 2011. Les actions que vous engagez doivent donc être adaptées aux moyens qui vous sont alloués.

Vous procéderez immédiatement à la répartition de l'intégralité de ces crédits entre les départements de votre région, en associant le plus rapidement possible les préfets de département. Cette démarche exclut de constituer une réserve à quelque niveau afin que l'intégralité des financements ouverts bénéficie dès le début de l'exercice aux opérateurs.

Afin d'optimiser votre gestion, une large fongibilité vous est en outre permise, tant au sein de l'enveloppe « Refondation » que depuis l'enveloppe « Autres actions » vers l'enveloppe « Refondation ».

Dans ces conditions, il vous revient de procéder à la répartition de ces crédits en cohérence avec les orientations stratégiques régionales retenues dans les synthèses des PDAHI. Ce travail n'est pas exclusif de l'approfondissement des PDAHI qu'il vous est demandé de conduire d'ici au 30 juin 2011, et pour lesquels des instructions vous seront transmises prochainement. La reconduction du dispositif existant ne saurait constituer une réponse appropriée à l'évolution des besoins identifiés et à la mise en œuvre de la stratégie du « logement d'abord ». L'accès au logement autonome ou accompagné (type pensions de famille et résidences sociales), les alternatives à l'hébergement en substitution aux solutions non durables telles que le recours à l'hôtel (comme l'intermédiation locative), constituent autant de priorités à soutenir. Vous vous appuierez notamment sur l'accompagnement dans et vers le logement et les services intégrés d'accueil et d'orientation qui visent à contribuer efficacement à la fluidité des parcours et à l'ajustement aux besoins des personnes de leur durée de prise en charge dans le dispositif. Ces dispositifs devront donc être consolidés et développés.

Compte tenu de la priorisation des actions à mener sur votre territoire, je vous demande de me transmettre, d'ici le 21 janvier 2011 au plus tard, un projet de BOP régional, accompagné d'une note présentant votre stratégie de mise en œuvre de la « Refondation » et détaillant, pour chacune des actions, les objectifs fixés et les moyens que vous envisagez d'affecter. Cette note fera l'objet d'un premier échange entre nos services avant la notification des crédits.

Le renforcement du pilotage par l'État de l'évolution du dispositif AHI va de pair avec un développement du dispositif de reporting.

Des outils de suivi vous seront proposés tout au long de l'année 2011 pour assurer un dialogue régulier entre nos services sur le déploiement de la stratégie de refondation sur vos territoires. En outre, des sessions d'information seront organisées par la DGCS à l'attention des responsables des pôles cohésion sociale régionaux et des responsables budgétaires régionaux en janvier 2011. Elles compléteront la diffusion très prochaine d'une « circulaire de campagne », qui devra vous guider dans l'allocation de ressources aux opérateurs.

Je vous informe que la présente instruction est transmise aux associations nationales. De même, je vous demande d'assurer la transparence auprès des opérateurs sur la campagne budgétaire 2011 et ses principales orientations selon les modalités qui vous paraîtront appropriées, 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. Enfin, je vous demande de veiller à ce que soient entamés très rapidement les échanges avec chaque opérateur permettant une contractualisation sur les objectifs et moyens pour l'année 2011 dès le premier trimestre. Des instructions complémentaires sur ce sujet vous seront transmises dans le cadre de la circulaire précitée.

Équité, responsabilité et transparence constituent le cadre d'une campagne différente pour les services de l'État et les opérateurs. Ces exigences s'expriment également dans la mise en œuvre progressive d'une nouvelle gouvernance du secteur AHI et d'un schéma de financement qui articulent notamment Référentiel national des prestations, PDAHI, SIAO et, demain, Étude nationale des coûts (ENC). Cette dernière sera disponible pour les services de l'État et les opérateurs à la mi-2011.

C'est sans attendre la disponibilité de cet outil que la campagne 2011 doit être menée et la contractualisation avec les opérateurs assurée dans le cadre d'un dialogue de gestion systématisé. Vous pourrez prendre en compte les résultats de l'ENC, lorsqu'ils seront disponibles, pour les situations manifestement éloignées des repères nationaux et dans certaines limites à préciser.

À titre indicatif, un barème de financement élaboré à partir des résultats de l'ENC sera diffusé en 2011 afin que chacun puisse être en mesure d'en tirer les premiers enseignements en cours de gestion 2011, et de préparer la campagne 2012 qui verra l'ensemble du schéma généralisé.

Je sais compter sur votre engagement pour l'ensemble de ces travaux. Vous me ferez connaître les difficultés éventuelles rencontrées dans l'application de ces instructions. Mes services restent à votre disposition pour toute demande d'information complémentaire.

Fait à Paris, le 17 décembre 2010.

Le directeur général de la cohésion sociale,
F. Heyriès

ANNEXE I

LA RÉPARTITION DES RESSOURCES ENTRE RÉGIONS

La répartition des financements entre régions est effectuée sur la base de critères objectifs : à situation identique les régions doivent disposer de ressources comparables.

Cette convergence s'appuie sur la déclinaison territoriale de la stratégie nationale retenue dans les PDAHI et les synthèses régionales. Ces documents programment l'adaptation aux besoins de la population du dispositif AHI, dans un cadre partenarial. Les critères de convergence régionale ont été retenus parmi les critères utilisés par les régions et départements dans les diagnostics territoriaux PDAHI, concertés au niveau local.

1. Il est déterminé une enveloppe cible par région, exprimée en part relative des financements nationaux. Les critères pris en compte sont :

– le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion, exprimé en places. Sont cumulés l'objectif régional de stabilisation des places d'hébergement et d'insertion au 31 décembre 2009 (instruction du 26 mai 2010) et l'objectif régional de création de pensions de famille (circulaire du 5 mars 2009 – programme de 15 000 places fin 2011). Lorsque l'objectif régional de pensions de famille est dépassé – avec autorisation du niveau national –, les places installées au 31 décembre 2010 lui sont substituées ;
– à la population précaire susceptible de recourir au dispositif AHI – exprimée par la population bénéficiaire du RSA (source DGCS – données au 30 juin 2010) et le flux de la demande d'asile (source OFPRA, mineurs inclus – données au 31 décembre 2009) ;
– et enfin, la situation d'accès au logement. Le nombre de décisions DALO favorables est retenu (source DHUP – données d'avril 2010).

Chaque critère est respectivement pris en compte pour 50 %, 28 % et 22 %.

2. Les enveloppes régionales « historiques » de référence sont ensuite identifiées, exprimées en part relative des financements nationaux.

La moyenne des enveloppes 2009 et 2010 constitue l'enveloppe de « référence » (avec prise en compte partielle des crédits du plan de relance).

3. Ces « enveloppes cibles » ou « droit de tirage » sont ensuite rapprochées des enveloppes historiques. Compte tenu des écarts constatés, il est retenu un objectif de convergence sur une période de dix ans. Pour la première année de mise en œuvre, il est arrêté un effort ou un gain plafonné à 1 % en 2011.

4. La prénotification pour 2011 est calculée à partir des enveloppes historiques, modulées de l'effort ou gain de convergence pour 2011, appliquée à la LFI pour 2011.

Il sera procédé en cours d'année 2011 à une évaluation du dispositif afin, le cas échéant, de l'adapter en 2012 et d'arrêter un rythme de montée en charge compatible avec le rythme de déploiement de la stratégie de refondation.

Pour 2011, la méthode est appliquée aux régions métropolitaines.

(En pourcentage.)

RÉGIONS	HISTORIQUE	ENVELOPPES RÉGIONALES CIBLES					EFFORT OU GAIN de convergence		2011	
		Critères				Cibles			Prénotification	
	Enveloppe moyenne 2009-2010	PARC AHI	Demande d'asile	Bénéficiaires RSA	Décisions favorables DALO		Écart historique-cible	Évolution Cible-historique	Effort de convergence	Base 2011
Alsace	2,54	2,3	4,7	2,7	1,1	2,27	– 0,27	– 10,56	– 0,53	2,52
Aquitaine	3,17	2,8	2,1	4,7	1,9	2,97	– 0,20	– 6,24	– 0,31	3,16
Auvergne	1,05	0,8	1,1	1,9	0,4	0,98	– 0,08	– 7,18	– 0,36	1,05
Basse-Normandie	1,49	1,6	1,1	1,9	0,4	1,36	– 0,13	– 8,77	– 0,44	1,49
Bourgogne	1,94	2,2	2,0	2,2	0,5	1,81	– 0,13	– 6,58	– 0,33	1,93
Bretagne	2,69	2,5	2,6	3,2	0,5	2,22	– 0,47	– 17,46	– 0,87	2,66
Centre	2,55	3,1	3,0	3,5	1,3	2,79	0,24	9,32	0,47	2,56
Champagne-Ardenne	1,67	1,7	1,4	2,4	0,4	1,55	– 0,12	– 6,91	– 0,35	1,66
Corse	0,38	0,3	0,0	0,3	0,6	0,37	0,00	– 1,30	– 0,06	0,38
Franche-Comté	1,10	1,2	1,1	1,6	0,1	1,06	– 0,03	– 2,98	– 0,15	1,10
Haute-Normandie	2,89	3,0	2,1	3,2	1,2	2,57	– 0,31	– 10,85	– 0,54	2,87
Île-de-France	37,65	36,0	43,7	17,5	60,7	37,81	0,16	0,42	0,02	37,66
Languedoc-Roussillon	2,90	2,6	1,6	6,4	3,0	3,45	0,55	19,07	0,95	2,92
Limousin	0,66	0,6	0,6	1,1	0,1	0,58	– 0,08	– 12,01	– 0,60	0,65
Lorraine	3,91	4,3	3,7	3,9	0,6	3,37	– 0,54	– 13,90	– 0,69	3,88
Midi-Pyrénées	2,78	2,6	2,7	4,2	2,4	2,90	0,12	4,18	0,21	2,79
Nord - Pas-de-Calais	8,05	9,1	2,1	11,8	3,0	7,95	– 0,10	– 1,25	– 0,06	8,05
Provence-Alpes-Côte d'Azur	6,77	6,9	5,5	9,4	10,3	8,13	1,36	20,08	1,00	6,84
Pays de la Loire	3,53	3,3	4,1	4,2	3,3	3,57	0,03	0,97	0,05	3,53
Picardie	2,26	2,5	2,4	3,6	1,8	2,57	0,32	14,01	0,70	2,27
Poitou-Charentes	1,71	1,7	1,2	2,8	0,3	1,62	– 0,09	– 5,34	– 0,27	1,70
Rhône-Alpes	8,32	9,0	11,3	7,4	6,0	8,10	– 0,22	– 2,70	– 0,14	8,31
Total métropole	100,00	100,0	100,0	100,0	100,0	100,00	0,00		5,00	100,00
Pondération		50,0	6,0	22,0	22,0	100,00				

ANNEXE II

LES MODALITÉS DE GESTION DE LA CAMPAGNE 2011

La lisibilité sur les financements

Pour garantir une totale visibilité et ne plus avoir à recourir à des abondements de crédits en cours d'année, la prénotification 2011 intègre la totalité des crédits hormis ceux du BOP central.

Dans votre réflexion, vous intégrerez également la gestion de l'ALT, pour laquelle une pleine lisibilité vous sera donnée lors de la notification, à l'issue de l'enquête en cours.

Une délégation unique

Dès janvier 2011, l'intégralité des crédits vous est notifiée et déléguée ; il est procédé à une délégation unique.

La prénotification est présentée en deux enveloppes

Les crédits du périmètre « Refondation » ;
Les crédits « Autres actions ».

La fongibilité au sein du programme

La fongibilité des crédits au sein de chacune des deux grandes enveloppes est totale.

Au sein de l'enveloppe « Refondation » une sous-enveloppe « CHRS » sera identifiée lors de la notification définitive des crédits qui accompagnera la délégation de crédits en janvier 2011. Dans cette perspective, il vous est demandé d'indiquer à la DGCS, avant le 21 janvier 2011, le montant relatif aux CHRS à prendre en compte dans le cadre de l'arrêté fixant la DRL 2011. Pour mémoire, l'enveloppe CHRS est limitative. Elle constitue le plafond de la tarification régionale.

La fongibilité entre les deux enveloppes est asymétrique, de l'enveloppe « Autres actions » vers l'enveloppe « Refondation ». Vous validerez, avant le 21 janvier 2011, les montants retenus dans la prénotification (annexe III) ou proposerez un transfert de crédits de l'enveloppe « Autres actions » vers l'enveloppe « Refondation ».

Le suivi de la campagne budgétaire

La fongibilité des crédits et leur optimisation vont de pair avec un renforcement des outils de contrôle de gestion, notamment au moment des comptes-rendus d'exécution (CRE) périodiques prévus par la LOLF, et avec un approfondissement du dialogue de gestion avec la DGCS.

Sera également assuré le suivi périodique d'indicateurs nationaux applicables à l'ensemble des régions tenant par exemple au niveau des crédits délégués aux opérateurs ou à la contractualisation, complétés par des indicateurs propres à chaque région.

Le dialogue de gestion entre la prénotification et la notification des crédits

Au vu des crédits qui vous sont prénotifiés, il vous est demandé, en lien étroit avec l'échelon départemental de l'État, de préparer un projet de BOP régional détaillé. Vous transmettrez ce document au plus tard le 21 janvier 2011, en précisant la répartition des crédits par action et sous action.

Une note d'accompagnement jointe présentera votre stratégie régionale déclinant sur le plan budgétaire les orientations stratégiques de la synthèse régionale des PDAHI.

Vous vous appuierez notamment sur les trois leviers d'actions suivants :

– les services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO) qui doivent offrir la possibilité d'établir un diagnostic social, de procéder à des orientations adaptées, d'assurer une continuité de la prise en charge, notamment par la mise en place du référent personnel, et d'ajuster la durée de la prise en charge à chaque situation. Ils doivent ainsi contribuer fortement à améliorer la fluidité des dispositifs et à recomposer l'offre d'hébergement. Ils constituent enfin un pôle d'observation et de connaissance des publics, de leurs besoins et de leurs parcours ;
– l'accompagnement vers et dans le logement (AVDL) des ménages doit être développé afin de favoriser les sorties réussies des structures d'hébergement et de logement temporaire vers le logement, de proposer un accompagnement adapté à des ménages passant directement de la rue au logement en particulier à l'issue de la période hivernale ou de prévenir les expulsions, conformément à la circulaire du 16 juillet 2010 ;
– les alternatives à l'hébergement doivent davantage encore être mobilisées, qu'il s'agisse d'alternatives existantes ou à créer : accès au logement autonome ou accès au logement transitoire ou adapté (parc social ou parc privé, intermédiation locative, résidences sociales dont les pensions de famille...).

Ces leviers doivent contribuer efficacement à une orientation rapide et adaptée des personnes dans le dispositif ainsi qu'à une plus grande fluidité des parcours permettant d'ajuster au strict besoin des personnes le recours au dispositif d'AHI. Cette question de l'adaptation et de la juste durée de prise en charge dans le dispositif constitue un des éléments clés de recomposition du dispositif AHI, dans une approche d'optimisation de la qualité du service assuré aux personnes mal logées ou sans abri. De même, la priorité à l'insertion doit-elle être réaffirmée afin d'inscrire dès que possible les personnes accueillies dans des parcours individualisés.

En conséquence, le parc AHI sera engagé dans une démarche d'adaptation qui pourra se traduire par des évolutions dans sa composition ou la répartition des moyens entre les activités de veille sociale, d'urgence, d'insertion, de logement adapté et accompagné. Cette démarche s'inscrit dans une évolution structurelle du secteur qui devra être accompagnée et à laquelle la contractualisation entre l'État et les opérateurs devra contribuer dès 2011.

Pour chacun des leviers d'actions cités précédemment, vous identifierez les moyens engagés et les résultats attendus (indicateurs cibles) et évaluerez, le cas échéant, les conséquences sur le parc AHI, (évolutions du parc et capacités). En conséquence, vous proposerez à la DGCS pour le 21 janvier 2011 les indicateurs pertinents et valeurs cibles pour 2011 permettant d'assurer le suivi de ces actions et de leurs conséquences sur le parc AHI. De plus, les objectifs départementaux annuels de sortie vers le logement (circulaire du 19 mars 2010) seront actualisés.

Je vous rappelle au respect de l'objectif de stabilité du parc local d'hébergement (circulaire du 26 mai 2010), qui constitue un plafond et des objectifs de créations de pensions de famille et de développement de l'intermédiation locative (circulaire du 5 mars 2009).

Dans ce cadre, je vous informe que le suivi du parc AHI réalisé jusqu'à présent trimestriellement sera ajusté afin de tenir compte de la mise en œuvre des SIAO et des moyens affectés en matière d'AVDL notamment. Il sera réalisé selon un rythme plus régulier et prendra en compte les indicateurs cibles retenus concernant l'adaptation du parc AHI (pensions de famille, intermédiation, taux de sortie vers le logement...).

Le projet de BOP que vous transmettrez devra être soutenable sur l'ensemble de l'exercice.

L'ensemble des documents demandés pour le 21 janvier 2011 est à transmettre sur la boîte de messagerie : DGCS-BOP-REGIONAUX-2011-177.

ANNEXE III

LA PRÉNOTIFICATION RÉGIONALE POUR 2011

RÉGIONS	REFONDATION (action 12)	AUTRES ACTIONS	TOTAL BOP 177
Alsace	26 014 225	1 677 257	27 691 483
Aquitaine	32 553 007	1 954 266	34 507 274
Auvergne	10 818 841	426 747	11 245 588
Basse-Normandie	15 334 116	683 776	16 017 892
Bourgogne	19 921 920	995 515	20 917 435
Bretagne	27 436 162	1 762 076	29 198 238
Centre	26 375 042	1 651 458	28 026 500
Champagne-Ardenne	17 133 543	339 518	17 473 061
Corse	3 888 598	47 520	3 936 119
Franche-Comté	11 294 232	469 038	11 763 270
Haute-Normandie	29 598 535	1 164 280	30 762 815
Île-de-France (DRIHL)	388 088 131		388 088 131
Île-de-France (DRJSCS)		29 895 438	29 895 438
Languedoc-Roussillon	30 116 436	1 351 105	31 467 541
Limousin	6 725 664	477 370	7 203 034
Lorraine	40 005 737	752 101	40 757 838
Midi-Pyrénées	28 740 991	3 837 387	32 578 378
Nord - Pas-de-Calais	82 910 549	2 152 850	85 063 400
Pays de la Loire	36 422 787	1 926 202	38 348 989
Picardie	23 401 233	2 327 403	25 728 636
Poitou-Charentes	17 563 968	641 486	18 205 454
Provence-Alpes-Côte d'Azur	70 453 420	1 795 787	72 249 207
Rhône-Alpes	85 651 900	2 126 705	87 778 604
Total métropole	1 030 449 039	58 455 287	1 088 904 326
Guadeloupe	4 449 254	661 044	5 110 298
Guyane	2 273 490	217 479	2 490 969
Martinique	3 423 805	331 341	3 755 146
La Réunion	6 873 963	135 404	7 009 367
Saint-Pierre-et-Miquelon	121 503	0	121 503
Mayotte	611 246	0	611 246
Nouvelle-Calédonie	209 070	0	209 070
Total DOM-TOM	17 962 332	1 345 269	19 307 601
Total BOP régionaux	1 048 411 371	59 800 555	1 108 211 926