



MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ

Direction Générale de la Cohésion Sociale

Service des politiques sociales et médico-sociales
Sous-direction de l'autonomie des personnes handicapées
et des personnes âgées

Bureau de l'insertion et de la citoyenneté

Dossier suivi par : Elisabeth KISS
Tel : 01 40 56 87 03
Mél : elisabeth.kiss@social.gouv.fr

Sous-direction des affaires financières
et de la modernisation

**Bureau de la gouvernance du secteur
social et médico-social (pôle tarification)**

Dossier suivi par : Gilles CHALENCON
Tel : 01.40.56.62.09
Mél : gilles.chalencon@social.gouv.fr

La ministre des affaires sociales et de la santé

à

Mesdames et Messieurs les directeurs généraux
des agences régionales de santé
(pour exécution)

Monsieur le directeur des affaires sanitaires et
sociales de Saint-Pierre et Miquelon
(pour exécution)

CIRCULAIRE N°DGCS/3B/2013/170 du 22 avril 2013 relative à la campagne budgétaire des établissements et services d'aide par le travail et au financement des instituts nationaux des jeunes aveugles et des jeunes sourds pour l'exercice 2013

Date d'application : Immédiate

NOR : AFSA1310594C

Classement thématique : Etablissements sociaux et médico-sociaux, Instituts nationaux des jeunes aveugles et des jeunes sourds

Validée par le CNP, le 29 mars 2013 - Visa CNP 2013-83

Publiée au BO : oui

Déposée sur le site <http://circulaire.legifrance.gouv.fr> : oui

Catégorie : Directives adressées par le ministre aux services chargés de leur application, sous réserve, le cas échéant, de l'examen particulier des situations individuelles.

Résumé : circulaire budgétaire relative à la campagne budgétaire des ESAT et des INJAS pour l'exercice 2013.

Mots-clés : établissements et services médico-sociaux, établissements et services d'aide par le travail, ESAT, travailleurs handicapés, tarifs plafonds, personnes handicapées adultes, CPOM et GCSMS, actualisation, instituts nationaux des jeunes aveugles et des jeunes sourds INJAS

Textes de référence :

Décret n°99-1060 du 16 décembre 2009 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement

Arrêté du 5 juin 2003 relatif à la constitution du dossier pour une demande de subvention de l'Etat pour un projet d'investissement
Textes abrogés : Néant
Textes modifiés : Néant
Annexes :
Annexe 1 : Modalités de répartition des enveloppes régionales limitatives ESAT
Annexe 2 : Tableau de répartition des dotations régionales des ESAT
Annexe 3 : Tableau de répartition régionale des crédits d'investissement ESAT
Annexe 4 : Les modifications budgétaires et leur motivation au regard des dotations régionales limitatives et des coûts des établissements ou services comparables
Diffusion : ARS

A. Les établissements et services d'aide par le travail (ESAT)

Ainsi que vous le savez, un projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique est en préparation. Ce projet de loi prévoit de confier aux départements, à compter du 1^{er} janvier 2015, les compétences de programmation, d'autorisation et de tarification des établissements et services d'aide par le travail.

En l'attente de l'adoption puis de l'entrée en vigueur de ce projet de loi, les campagnes budgétaires 2013, puis 2014, relèvent de votre compétence comme les années passées. Ces campagnes doivent notamment permettre de renforcer l'équité territoriale en vue de préparer la décentralisation. Ces mesures s'inscrivent dans un ensemble de dispositions de court et moyen terme destinées à accompagner le transfert des ESAT aux départements.

Pour 2013, le Gouvernement a fait le choix de conforter l'offre existante en vue d'améliorer l'accompagnement des personnes accueillies. Le budget 2013 repose en conséquence sur la revalorisation des dotations à hauteur de 1%, appliqué à la masse salariale et, en contrepartie, sur une pause dans le plan de création de places. Une pause a également été décidée en matière de convergence tarifaire, en application de l'article L. 314-4 du code de l'action sociale et des familles.

Les crédits, en progression globale de 2% sur l'exercice 2013, s'élèvent à 2,67 milliards d'euros et se décomposent comme suit :

- 1 438,4 M€ au titre du fonctionnement et 1 237,7 M€ dédiés à l'aide au poste versée au titre du soutien de l'Etat à la rémunération des travailleurs handicapés accueillis en ESAT (GRTH), des charges et cotisations sociales afférentes et les contributions à la formation professionnelle et à la prévoyance,
- 2,5 M€ en crédits de paiement au titre du plan d'aide à l'investissement, initié en 2011, pour poursuivre la modernisation et le développement de ce secteur.

1. Détermination de l'enveloppe nationale et modalités de répartition

1.1 L'enveloppe nationale autorise une progression moyenne de 1% de la masse salariale

La dotation nationale, déterminée en application de la loi de finances (LFI) pour 2013 n°2012-1509 du 29 décembre 2012, autorise – hors mesure de plafonnement et plan d'aide à l'investissement – une progression moyenne de la masse budgétaire de 0,71% au titre du fonctionnement (contre 0,533% en 2012).

Ce taux correspond à une évolution de 1% de la masse salariale établie sur des frais de personnel correspondant à 71% des crédits inscrits en LFI 2013. Les crédits de fonctionnement ouverts en 2013 à hauteur de 1 438,4 M€ sont destinés au financement des 119 211 places créées, au 31 décembre 2012, dans les 1 353 ESAT existants. A titre indicatif, le coût moyen à la place d'ESAT, tel que calculé au regard de la LFI 2013, s'établit à 12 067 € (contre 11 972 € en 2012).

En 2013, l'application de la pause de la convergence tarifaire se traduit par l'arrêt de la diminution des dotations des ESAT dont le coût à la place se situe au dessus des tarifs plafonds (-1% en 2011 et -2.5% en 2012). Cette année, ces établissements feront l'objet d'un gel de leur dotation.

L'application de ces dispositions génère une marge de manœuvre financière au bénéfice de l'équité territoriale. En abondant les dotations régionales selon un mécanisme de répartition tenant compte des coûts moyens à la place, elle favorise les régions les moins bien dotées. Il vous appartiendra, ensuite, de redéployer entre ESAT les crédits ainsi dégagés, en tenant compte de la diversité des situations locales. (annexe 2).

1.2 Les modalités de mise en œuvre du plafonnement des tarifs prévu à l'article L. 314-4 du code de l'action sociale et des familles

1.2.1 Le plafonnement des tarifs

En application de l'article L. 314-4 du code de l'action sociale et des familles, un arrêté interministériel fixe pour 2013 les tarifs plafonds et les règles permettant de ramener les tarifs pratiqués au niveau des tarifs plafonds.

Les enquêtes annuelles, conduites depuis l'exercice 2009 par la DGCS, permettent de connaître finement le montant et la structure des coûts à la place dans les ESAT. Les tarifs plafonds arrêtés depuis 2009 sont donc reconduits en 2013.

L'arrêté précité prévoit en conséquence :

- a) le tarif plafond de référence est égal à 12 840 € par place autorisée ;
- b) pour les établissements et services d'aide par le travail qui accueillent des personnes handicapées infirmes moteurs cérébraux dans une proportion égale ou supérieure à 70% du nombre total de personnes reçues, le tarif plafond est de 16 050 € ;
- c) pour les établissements et services d'aide par le travail qui accueillent un nombre de personnes handicapées atteintes de syndrome autistique dans une proportion égale ou supérieure à 70% du nombre total de personnes reçues, le tarif plafond est de 15 410 € ;
- d) pour les établissements et services d'aide par le travail qui accueillent des personnes dont le handicap résulte d'un traumatisme crânien ou de toute autre lésion cérébrale acquise dans une proportion égale ou supérieure à 70% du nombre total de personnes reçues, le tarif plafond est de 13 480 € ;
- e) pour les établissements et services d'aide par le travail qui accueillent des personnes handicapées ayant une altération d'une ou plusieurs fonctions physiques dans une proportion égale ou supérieure à 70% du nombre total de personnes reçues, le tarif plafond est de 13 480 € ;

Les tarifs plafonds susmentionnés peuvent être majorés, en tant que de besoin, dans la limite de 20% pour les départements d'outre-mer.

A la différence des années précédentes, l'application des tarifs plafonds ne donnera pas lieu à une mesure d'économie supplémentaire. Ainsi l'enveloppe dégagée par l'application de ces tarifs sera réutilisée afin d'abonder les ressources des ESAT les plus en difficulté et de favoriser ainsi l'équité territoriale.

1.2.2 L'impact des tarifs plafonds sur le taux d'évolution des dotations régionales

Les établissements et services d'aide par le travail, dont le coût à la place constaté au 31 décembre 2012 est supérieur aux tarifs plafonds précités, voient leur dotation versée en 2012 reconduite en 2013 à un niveau identique.

Les marges de manœuvre ainsi dégagées et réparties selon les modalités mentionnés au point 1.1, vous permettront de mieux doter les ESAT dont les dotations apparaissent insuffisantes au vu d'éléments précis et objectifs, afin d'améliorer la qualité de la prise en charge des travailleurs handicapés qu'ils accueillent.

2. Les modalités de tarification

La situation de chaque ESAT doit être appréciée sur la base du coût à la place constaté au 31 décembre 2012 calculé au regard des charges nettes de l'établissement et des tarifs plafonds fixés pour l'exercice 2013.

Ce calcul détermine le niveau de progression de la ressource tarifée en 2013 ainsi que la procédure budgétaire applicable.

2.1 ESAT hors CPOM se situant en dessous des tarifs plafonds

L'application de la procédure contradictoire de 60 jours, visant à notifier la décision d'autorisation budgétaire, à partir de la date de publication au Journal officiel de l'arrêté fixant la dotation régionale limitative est maintenue, dans les conditions fixées à l'article R. 314-36 du code de l'action sociale et des familles.

Si le taux d'actualisation des enveloppes régionales de ces structures est fixé à 1% de la masse salariale établie sur des frais de personnel représentant 71% des crédits dédiés aux ESAT, soit 0,71% en masse budgétaire, vous veillerez à analyser les propositions budgétaires des établissements au regard notamment des moyens et des coûts d'ESAT comparables.

Le taux défini au niveau national n'a en effet pas vocation à être appliqué uniformément à l'ensemble des ESAT.

2.2 ESAT hors CPOM se situant au dessus des tarifs plafonds

La détermination de la dotation de ces ESAT pour 2013 ne donne pas lieu à l'application de la procédure contradictoire précitée de 60 jours, ni à l'approbation des dépenses prévisionnelles prévues à l'article L. 314-7 du CASF. Dans ce cadre, le coût à la place en 2013 de ces structures qui ne peut être inférieur aux tarifs plafonds de l'exercice est reconduit à l'identique. Bien que n'entrant pas dans une procédure formalisée, les échanges sur les perspectives budgétaires avec les gestionnaires restent toutefois souhaitables.

2.3 ESAT sous CPOM

Les ESAT, ayant signé un CPOM sont soumis aux dispositions conventionnelles en vigueur conformément à l'article L.313-11 du code de l'action sociale et des familles.

J'attire votre attention sur le fait que le projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique comporte une disposition visant à substituer le département à l'ARS dans ses droits et obligations à l'égard des CPOM qui seront en vigueur au 1^{er} janvier 2015, date de transfert aux départements. Vous aurez donc tout intérêt à préparer ce transfert en identifiant précisément la nature des droits et obligations relatifs aux ESAT et, le cas échéant, examiner ces dispositions avec le ou les département(s) concerné(s).

Pour les CPOM actuellement en cours de renouvellement ou de négociation, il vous est recommandé d'associer, autant que possible, les départements concernés à ces travaux, y compris pour la signature de ces contrats. Si nécessaire, des renouvellements de CPOM pourront être opérés pour une courte durée, jusqu'à la date de transfert.

2.4 Transparence et sécurisation des procédures d'allocation de ressources

Les échanges avec les établissements et leurs organismes gestionnaires, à l'occasion de la procédure contradictoire, doivent s'inscrire dans un contexte de transparence et de sécurisation des procédures d'allocation budgétaire.

Le rapport d'orientation budgétaire (ROB) joue un rôle primordial en matière de communication. Il permet notamment de reprendre les orientations nationales et de les décliner au plan local. Le ROB est également essentiel à la sécurisation du processus d'autorisation budgétaire.

L'annexe 4 à la présente circulaire, relative aux modifications budgétaires et leur motivation au regard des dotations régionales limitatives et des coûts des établissements ou services comparables, rappelle le cadre juridique des modifications des propositions budgétaires et leur motivation, ainsi que les outils à la disposition des autorités de tarification.

3. Le plan d'aide à l'investissement des ESAT

Le plan pluriannuel d'aide à l'investissement, initié en 2011, est poursuivi en 2013. A ce titre, 2,5 M€ de crédits de paiement sont prévus en LFI 2013, hors application de la réserve de précaution.

Les éléments, inscrits dans les priorisations triennales de dossiers de demande d'investissement effectuées par les ARS en 2011 et réactualisés dans le cadre de l'enquête nationale des ESAT au 31 décembre 2012, ont permis de fixer la répartition des crédits d'investissement en 2013 (annexe 3). Les dossiers retenus tiennent compte de la nécessaire poursuite du financement des établissements en ayant bénéficié en 2012 et de l'éligibilité de nouveaux dossiers répondant aux demandes des régions non concernées en 2011 et en 2012.

Les procédures d'instruction technique des dossiers financés en 2013 sont identiques à celles indiquées dans la circulaire DGCS/SMS3B/2011/260¹ du 24 juin 2011 relative à la campagne budgétaire des ESAT pour 2011 et à l'instruction DGCS/5A/2012/40² du 25 janvier 2012.

4. Application « Harmonisation et partage d'information » (HAPI)

Compte tenu de la perspective du transfert de la programmation, de l'autorisation et de la tarification des ESAT aux départements au 1^{er} janvier 2015, l'intégration des ESAT dans la base HAPI n'est plus d'actualité.

5. Informations à communiquer à l'Agence de service et de paiement (ASP)

Je vous rappelle la nécessité de transmettre à l'ASP, en version papier, l'ensemble des décisions que vous prenez en qualité de tarificateur au cours de l'exercice, tant au titre de la répartition départementale initiale des crédits qu'à toutes modifications ultérieures dans le cadre des arrêtés de dotation des ESAT.

¹ http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2011/07/cir_33402.pdf

² http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/02/cir_34555.pdf

Dans la perspective de la décentralisation des ESAT au 1^{er} janvier 2015, j'attire votre attention sur la nécessité de transmettre à l'ASP l'ensemble des documents relatifs au financement des ESAT, en vous assurant que les opérations de tarification (publication des décisions de dotation avant la fin de l'exercice, installation des places d'ESAT en année pleine, ...) soient effectivement réalisées au titre de chaque exercice auquel ces opérations se rattachent. En effet, cette transmission à l'ASP, avant la fin de chaque exercice budgétaire, permet de rattacher les crédits dédiés aux ESAT à l'exercice considéré et de limiter ainsi les reports de crédits sur l'exercice n+1.

Afin de bénéficier d'une connaissance précise et actualisée de la situation des ESAT, vous serez sollicités comme chaque année au cours du dernier trimestre pour produire les données nécessaires au pilotage national de ces structures.

B. Les instituts nationaux des jeunes aveugles et des jeunes sourds (INJAS)

Depuis 2011, les ARS ont repris, en concertation avec les autres régimes d'assurance maladie, les conventions conclues auparavant par les CRAM avec les cinq instituts nationaux de jeunes sourds et de jeunes aveugles (INJS-INJA).

Les INJS-INJA ne relèvent pas de la procédure budgétaire et comptable prévue par le code de l'action sociale et des familles, mais relèvent de textes spécifiques³. La dotation, qui leur est versée sur fonds d'assurance maladie, constitue une subvention d'équilibre.

La circulaire 2MPAP-12-3094 du 10 août 2012 relative au cadre budgétaire et comptable des opérateurs de l'État et des établissements publics nationaux pour 2013, fixe les orientations budgétaires, en particulier le taux de participation des établissements à la cotisation pour pension civile des fonctionnaires de l'Etat (enseignants et éducateurs spécialisés). Par ailleurs, les dépenses d'enseignement (traitement des enseignants et dépenses connexes) sont financées par subvention sur les crédits prévus à cet effet au programme 157 de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances du budget de l'Etat.

Une convention cadre type renouvelée, préparée par la DSS en lien avec la DGCS, est par ailleurs en cours de finalisation.

Dans ce contexte, les ARS concernées⁴ sont invitées, sans attendre cette dernière, à négocier avec les instituts l'avenant annuel aux conventions actuelles, en observant le principe d'un rapprochement progressif du taux d'évolution de la subvention, des taux applicables aux établissements et services médico-sociaux.

Vous voudrez bien me rendre compte sous le présent timbre des difficultés que vous pourriez rencontrer dans la mise en œuvre de ces instructions.

Pour la ministre et par délégation

signé

Sabine FOURCADE

Directrice générale de la cohésion sociale

³ Décret n°74-355 du 26 avril 1974 modifié relatif à l'organisation et au régime administratif et financier des instituts nationaux de jeunes sourds et de jeunes aveugles.

⁴ Aquitaine, Ile de France, Lorraine et Rhône Alpes.

Annexe 1

Modalités de répartition des enveloppes régionales limitatives 2013

Les enveloppes régionales limitatives 2013 des établissements et services d'aide par le travail (ESAT) sont déterminées à partir des bases reconductibles fin 2012 **intégrant l'effet année pleine des places nouvelles attribuées en 2012.**

Ces bases ont été revalorisées à hauteur de 1% de la masse salariale établie sur des frais de personnel correspondant à 71 % des crédits inscrits en LFI 2013, soit en moyenne 0,71% en masse budgétaire. L'application de la pause de la convergence tarifaire se traduit par l'arrêt de la diminution des dotations des ESAT dont le coût à la place se situe au dessus des tarifs plafonds. Cette année, ces établissements feront l'objet d'un gel de leur dotation.

Les dotations régionales intègrent également les crédits correspondants aux rémunérations des salariés mis à disposition auprès d'une organisation syndicale en application des articles L. 2135-7 et L. 2135-8 du code du travail et de l'accord n°2009-01 du 20 mai 2009 de la branche sanitaire sociale et médico sociale à but non lucratif, les aides allouées au titre de l'action expérimentale de passerelle vers le milieu ordinaire (PASSMO) pour les quatre régions concernées (Bretagne, Ile de France, Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes) ainsi que les crédits dédiés au frais de transport des travailleurs handicapés accueillis dans les ESAT franciliens.

Ainsi en complément des crédits alloués en début d'année 2013, les crédits suivants sont attribués au financement des établissements et services d'aide par le travail (cf annexe 2) : 1 120 000 € au titre de crédits reconductibles et 387 111 € au titre de crédits non reconductibles.

a) Le financement des aides allouées au titre des contrats PASSMO

La convention, signée le 5 mai 2009 par l'Etat, l'AGEFIPH et l'APAJH, a initié la mise en œuvre d'une action expérimentale de Passerelle vers le Milieu Ordinaire (PASSMO) des travailleurs handicapés orientés et accueillis en ESAT dans les 28 départements des régions Bretagne, Ile de France, Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes. Par cette action d'appui et de mise en relation des employeurs et des ESAT, l'Etat a prévu initialement d'encourager et accompagner dans la durée, l'embauche en milieu ordinaire privé de 650 travailleurs handicapés d'ESAT d'ici le 31 décembre 2011. A ce titre, un montant de 2100 € par an soit 175 € par mois est versé pour chaque contrat à temps complet signé pour une durée supérieure ou égale à 12 mois à l'ESAT. Dans ce cadre, l'ESAT conserve ce financement s'il réalise lui-même l'accompagnement du travailleur handicapé ou le reverse à l'employeur si ce dernier effectue l'accompagnement.

188 contrats ont été signés au cours des trois exercices 2009, 2010 et 2011 dont 28 contrats sont arrivés à leur terme et 14 contrats ont été interrompus. Dans le cadre des contrats signés pour une durée maximum de 3 ans, le financement de 146 contrats est poursuivi en 2013.

A ce titre, des crédits non reconductibles, correspondants au financement de 146 contrats signés sont notifiés en 2013 selon la répartition régionale et départementale précisée dans le tableau ci-dessous. Cette répartition tient également compte des frais de gestion de 10 000 € et des régularisations effectuées au titre des exercices antérieurs tenant compte notamment des fins de contrats anticipés.

b) tableau de répartition régionale des aides allouées au titre des contrats PASSMO

REGIONS DEPARTEMENTS	Nombre de contrats financés				Montants	frais de gestion	Régularisation 2012	Total alloué en 2013
	2 009	2 010	2 011	total				
COTES D'ARMOR	0	1	4	5	7 910		105	8 015
FINISTERE	0	0	2	2	4 200		-1 225	2 975
ILLE ET VILAINE	0	4	8	12	21 625		1 050	22 675
MORBIHAN	0	1	2	3	3 445		-1 050	2 395
BRETAGNE	0	6	16	22	37 180		-1 120	36 060
PARIS	0	3	7	10	16 000		-1 050	14 950
SEINE ET MARNE	0	0	2	2	3 900		0	3 900
YVELINES	0	0	5	5	9 550		-2 390	7 160
ESSONNE	0	1	7	8	15 050		0	15 050
HAUTS DE SEINE	0	9	6	15	18 213		0	18 213
SEINE SAINT DENIS	0	0	1	1	2 100		0	2 100
VAL DE MARNE	0	1	1	2	2 625		0	2 625
VAL D'OISE	0	0	2	2	3 600		0	3 600
ILE DE FRANCE	0	14	31	45	71 038		-3 440	67 598
ARIEGE	0	1	0	1	1 750		0	1 750
AVEYRON	0	0	2	2	3 480		0	3 480
HAUTE GARONNE	0	3	9	12	20 675		0	20 675
GERS	0	1	1	2	2 625		0	2 625
LOT	0	0	1	1	2 100		0	2 100
HAUTES PYRENEES	0	0	0	0	0		0	0
TARN	0	1	0	1	1 575		0	1 575
TARN ET GARONNE	0	0	2	2	3 150		1 050	4 200
MIDI PYRENEES	0	6	15	21	35 355		1 050	36 405
AIN	0	1	0	1	1 050		-700	350
ARDECHE	0	0	0	0	0		0	0
DROME	0	2	4	6	7 610		-700	6 910
ISERE	0	2	9	11	18 280	10 000	1 125	29 405
LOIRE	0	0	4	4	5 610		788	6 398
RHONE	0	6	20	26	43 018		-1 050	41 968
SAVOIE	0	1	0	1	1 400			1 400
HAUTE SAVOIE	0	1	8	9	14 820			14 820
RHONE ALPES	0	13	45	58	91 788	10 000	-537	101 251
TOTAL	0	39	107	146	235 361	10 000	-4 047	241 314

Annexe 2

Tableau de répartition des dotations régionales - ESAT 2013

	DEPARTEMENTS ET REGIONS	Nb de places financées fin 2012	dotation initiale 2013 hors effet année pleine des places nouvelles 2012	EAP places nouvelles 2012	Base fin 2012 (EAP MN 2012 inclus)	Montant de l'actualisation 2013	Dotation régionale 2012 base+actualisation	Taux budgétaire	crédits reductibles	Crédits non reductibles	dotation 2013	Observations
1	ALSACE	3 458	38 323 644	653 950	38 977 594	279 556	39 257 150	0,717%		0	39 257 150	
2	AQUITAINE	5 972	70 905 266	316 342	71 221 608	505 700	71 727 308	0,710%		0	71 727 308	
3	AUVERGNE	2 983	35 243 549	272 708	35 516 257	252 249	35 768 506	0,710%		0	35 768 506	
4	BOURGOGNE	3 196	37 999 256	218 167	38 217 423	271 235	38 488 658	0,710%		0	38 488 658	
5	BRETAGNE	6 381	75 674 585	676 317	76 350 902	541 817	76 892 719	0,710%		36 060	76 928 779	PASSMO : 22 contrats : 37180 € - Régul 2012 : -1120 € (CNR)
6	CENTRE	4 937	57 966 193	425 425	58 391 618	415 190	58 806 808	0,711%		0	58 806 808	
7	CHAMPAGNE ARDENNES	2 889	33 674 369	567 234	34 241 603	243 384	34 484 987	0,711%		0	34 484 987	
8	CORSE	422	5 114 106	0	5 114 106	36 215	5 150 321	0,708%		0	5 150 321	
9	FRANCHE COMTE	2 543	29 997 462	185 442	30 182 904	214 484	30 397 388	0,711%		0	30 397 388	
10	ILE DE FRANCE	16 764	200 359 708	1 832 600	202 192 308	1 432 928	203 625 236	0,709%	1 120 000	67 598	204 812 834	PASSMO : 45 contrats : 71038 € - REGUL 2012 : -3440 (CNR) Transport : 1 120 000 € (CR)
11	LANGUEDOC ROUSSILLON	4 980	59 845 201	239 983	60 085 184	425 796	60 510 980	0,709%		106 832	60 617 812	permanents syndicaux 2013 : ESAT Thierry Albouy (34) : 45 094 € (CNR) et ESATdu Castelet 30120 MOLIERE CAVAILLAC : 61 738 € (CNR)
12	LIMOUSIN	1 922	22 789 785	98 175	22 887 960	162 553	23 050 513	0,710%		0	23 050 513	
13	LORRAINE	5 256	61 833 549	687 225	62 520 774	444 115	62 964 889	0,710%		0	62 964 889	
14	MIDI PYRENEES	5 335	65 948 928	361 533	66 310 461	467 663	66 778 124	0,705%		36 405	66 814 529	PASSMO : 21 contrats : 35 355 € + REGUL 2012 : +1050 € (CNR)
15	NORD PAS DE CALAIS	9 435	116 064 261	414 700	116 478 961	822 362	117 301 323	0,706%		0	117 301 323	
16	BASSE NORMANDIE	3 749	41 619 086	349 525	41 968 611	301 399	42 270 010	0,718%		0	42 270 010	
17	HAUTE NORMANDIE	3 501	40 626 665	458 150	41 084 815	292 527	41 377 342	0,712%		0	41 377 342	
18	PAYS DE LOIRE	6 611	77 503 439	414 517	77 917 956	554 365	78 472 321	0,711%		0	78 472 321	
19	PICARDIE	4 342	50 933 313	523 600	51 456 913	365 756	51 822 669	0,711%		12 575	51 835 244	ESAT "le cèdre" à Coyolle (02) permanent syndical : 12 575€ (CNR)
20	POITOU CHARENTES	3 655	42 576 710	523 600	43 100 310	306 620	43 406 930	0,711%		0	43 406 930	
21	P A C A	7 423	88 869 767	501 783	89 371 550	633 558	90 005 108	0,709%		26 390	90 031 498	ESAT "le Royal" à Orange (84) permanent syndical : 26 390 € (CNR)
22	RHONE ALPES	11 097	129 966 953	752 675	130 719 628	930 121	131 649 749	0,712%		101 251	131 751 000	PASSMO : 58 contrats : 91788 € - REGUL 2012 : -537 € + frais de gestion : 10 000 €(CNR)
23	GUADELOUPE	578	8 222 533	124 667	8 347 200	59 049	8 406 249	0,707%		0	8 406 249	
24	MARTINIQUE	509	7 224 904	137 133	7 362 037	52 067	7 414 104	0,707%		0	7 414 104	
25	GUYANE	178	2 539 699	0	2 539 699	18 002	2 557 701	0,709%		0	2 557 701	
26	REUNION	979	13 246 091	249 333	13 495 424	96 226	13 591 650	0,713%		0	13 591 650	
27	ST PIERRE ET MIQUELON	12	138 525	0	138 525	1 025	139 550	0,740%		0	139 550	
28	FRANCE ENTIERE	119 107	1 415 207 547	10 984 784	1 426 192 331	10 125 963	1 436 318 294	0,71%	1 120 000	387 111	1 437 825 404	

Annexe 3

Tableau de répartition régionale des crédits d'investissement ESAT 2013

REGIONS	Dotations régionales 2013 d'aide à l'investissement des établissements et services d'aide par le travail (en euros)	Dénomination de l'ESAT	Opérations financées
AQUITAINE	250 000	ESAT Sud Adour Multiservices (40)	mise aux normes sécurité/accessibilité et aménagement
CENTRE	119 100	ESAT de Belleville à Salbris ADAPEI (41)	mise aux normes de sécurité
ILE DE FRANCE	480 000	ESAT de Montesson (78) Fondation Léopold BELLAN	reconstruction complète des locaux pour mise aux normes de sécurité
LANGUEDOC ROUSSILLON	12 500	ESAT CATAR Pèzenas Association Centre Hérault (34)	Mise aux normes de sécurité
LIMOUSIN	200 000	ESAT Ateliers Nature (St Bonnet la Rivière) Association Départementale Les PEP (19)	Mise aux normes, conditions de travail, accessibilité handicapés, sécurité incendie par relocalisation.
LORRAINE	175 224	ESAT de Morhange - CMSEA (57)	Mise aux normes de sécurité et restructuration
MIDI-PYRENEES	50 000	ESAT "Le Ruisselet" (Rieux-Volvestre) CCAS	Reconstruction et mise aux normes de plusieurs ateliers, suite à un audit hygiène et sécurité
BASSE-NORMANDIE	212 790	ESAT Atelier Bellevue- ALENCON, ADAPEI de l'Orne (61)	restructuration, relocalisation et mise aux normes électriques
PICARDIE	100 000	ESAT "La Persévérance"- Fondation Savart	Remise en état de la toiture suite à son effondrement, mise aux normes des installations électriques et de la plomberie
RHONE-ALPES	400 000	ESAT Henri Robin de Beaurepaire (38) - APAJH	reconstruction de l'ESAT, risque d'effondrement
MARTINIQUE	84 123	ESAT Les Orchidées	mise aux normes de sécurité : construction d'un escalier de secours préconisée par la commission de sécurité ; travaux de clôture, porte de sécurité.
REUNION	266 263	ESAT de BIOTOPE	Réhabilitation et mise aux normes de locaux, travaux de sécurité Incendie
TOTAL	2 350 000		

Annexe 4

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 *renovant 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 rationalisation des dépenses budgétaires 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 toutefois être motivées. A 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'Etat 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 :
 - o d'une part, des conditions de satisfaction des besoins de la population, telles qu'elles résultent notamment des orientations des schémas ;
 - o 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

¹ Les dépenses abusives, injustifiées ou excessives.

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'Etat 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°).

1.2. 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 comparables²(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 invoquée³. 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 caractéristiques⁴.

² 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 (...)"

³ CNTSS, 10 décembre 2010, Préfet de l'Hérault c/ association GIHP du Languedoc-Roussillon, n°A.2008.025

⁴ 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.

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 devra 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'enveloppe⁵.

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 envisagées.⁶

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 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.* »

⁵ CNTSS, 15 octobre 2010, Préfet de l'Ardèche c/ association ardéchoise des foyers de l'oiseau bleu, n°A.2006.031

⁶ CNTSS, 18 décembre 2009, Préfet de la Somme c/ association « Les Alençons », n°A.2005.015

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.

A titre indicatif, le ROB pour les établissements et services d'aide par le travail 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 ;
- Etablissements et services relevant d'une tarification d'office (article 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 (article 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 pérennes), 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 (pour les ESAT : en fonction notamment des personnes accueillies et des activités réalisées) 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.