

Établissements et services d'aide par le travail : la circulaire budgétaire 2009 enfin dévoilée !

Très tardive, la traditionnelle circulaire détaillant les modalités de la campagne budgétaire des ESAT est rendue publique. Elle évoque notamment l'impact des tarifs plafonds sur la procédure budgétaire en 2009.

Par une circulaire en date du 9 octobre dernier, la Direction générale de l'action sociale (DGAS) précise à ses services déconcentrés les modalités d'allocation de ressources aux ESAT pour 2009 ainsi que le nombre de places nouvelles pouvant être autorisées cette année. Elle en profite pour faire le point sur le mécanisme des tarifs plafonds.

I. - L'allocation des ressources 2009

Alors que les dotations régionales limitatives de crédits des établissements et services d'aide par le travail (ESAT) avaient été fixées fin février l'année dernière (*Arr.* 26 févr. 2008, NOR : MTSA0805070A : JO, 8 mars), il a fallu attendre cette année la fin du mois de septembre pour que soient connus leurs montants. Ce n'est donc au mieux que début octobre que les préfets de région ont pu répartir la dotation régionale en dotations départementales limitatives de crédits. Les préfets de département et les DDASS ont pu, à compter de cette décision préfectorale, faire part aux gestionnaires des modifications qu'ils comptaient opérer sur les propositions budgétaires de leurs établissements. Il est fort probable cependant qu'ils aient attendu la sortie de la traditionnelle circulaire budgétaire du ministère. Ce délai tardif ne traduit pas une situation normale car les gestionnaires vont avoir à leur disposition, au mieux courant novembre, leur arrêté de tarification. Alors que la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) tente depuis plusieurs années d'inciter les services déconcentrés à fixer le plus rapidement possible les arrêtés de tarification pour les établissements et services médico-sociaux personnes âgées - personnes handicapées financés par l'assurance-maladie en leur notifiant assez tôt les dotations régionales et départementales limitatives de crédits, la situation des ESAT n'en apparaît que plus défavorable.

L'enveloppe de fonctionnement des ESAT s'élève pour 2009 à 1,359 milliard d'euros.

Le taux d'évolution de la masse salariale est fixé à 1,6 %. Il est destiné à couvrir les mesures générales et catégorielles, les glissements viellissement technique (GVT) prévisionnels dans le secteur ainsi que les effets report de l'année précédente. Pour le ministère, ces dépenses de personnel représentent 72 % des dépenses des ESAT. Le taux de progression de 1,6 % de la masse salariale aboutirait donc à une progression maximale de l'enveloppe nationale de 1,15 % hors impact des tarifs plafonds.

Remarque : on peut se demander s'il ne s'agit pas d'indiquer que toute la progression de l'enveloppe nationale sera accaparée par les mesures salariales et qu'il n'y aura donc pas ou peu de marge de progression pour les autres postes budgétaires des ESAT couverts par la dotation globale. La circulaire est d'ailleurs muette sur l'évolution de ces autres postes.

II. - Les créations de places en 2009

La circulaire indique que la création de 1 400 places pourra être autorisée pour le dernier mois de 2009 pour un coût moyen inscrit en loi de finances de 12 000 €. Ce coût sera toutefois différencié afin de tenir compte de spécificités régionales.

Sur ces 1 400 places, la circulaire précise la répartition régionale de 1 260 places. La ventilation des 140 places restantes le sera ultérieurement. Cette répartition aurait été effectuée pour tenir compte de plusieurs objectifs que sont :

- la réduction des écarts régionaux d'équipements ;
- la réponse aux priorités identifiées dans les programmes interdépartementaux d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (PRIAC) ;
- et, enfin, l'augmentation des capacités afin de permettre la sortie progressive des jeunes adultes maintenus en établissements d'éducation spéciale (amendement Creton) et de répondre aux demandes de premières orientations prononcées par les commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées.

Le ministère attire l'attention de ses services déconcentrés sur l'intérêt des projets d'extension portés par les établissements de plus petite taille dont l'enquête sur les coûts de fonctionnement des ESAT en 2007 « a permis de mettre en lumière le coût relatif, en moyenne supérieur ».

III. - Le mécanisme des tarifs plafonds

L'arrêté du 28 septembre dernier, publié au *Journal officiel* du 3 octobre, a fixé les tarifs plafonds applicables aux ESAT en distinguant plusieurs situations en fonction des publics accueillis (lire notre article du : « ESAT : fixation des tarifs plafonds pour 2009 »). Ces tarifs plafonds correspondent à un coût de fonctionnement net à la place déterminé annuellement. Ils ont été calculés à partir de l'enquête relative aux coûts de fonctionnement des ESAT menée par les services déconcentrés en janvier dernier.

L'arrêté fixant les tarifs plafonds précise que ceux des ESAT les dépassant voient leur dotation 2008 reconduite. Les tarifs plafonds ne sont par contre pas opposables aux établissements ayant conclu un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) avant le 31 décembre 2008, en cours de validité pour la même année.

Pour les établissements (hors ceux ayant signé un CPOM) qui se situent en dessous des tarifs plafonds, l'administration estime que la procédure contradictoire de 60 jours encadrant la fixation des tarifs continue d'être mise en œuvre. Ainsi, le taux de revalorisation moyen de 1,6 % de la masse salariale retenu pour 2009 (soit une progression de 1,15 % des dépenses de fonctionnement), n'a pas vocation à s'appliquer automatiquement. Ces taux s'inscrivent pour le financeur « d'une part dans une analyse du caractère soutenable des évolutions budgétaires sollicitées au regard de celles de l'enveloppe limitative et, d'autre part, dans une appréciation des moyens de la structure au regard d'une comparaison avec les moyens accordés aux structures similaires ».

S'agissant des établissements (hors CPOM) situés au-dessus des plafonds, la détermination de la dotation ne donne pas lieu à la procédure budgétaire classique. Le caractère prédéterminé du financement public alloué en application du tarif plafond fait perdre à la procédure contradictoire « le sens qu'elle pouvait avoir dans un contexte itératif de tarification par approbation des propositions budgétaires », précise la DGAS.

Remarque : une autre conséquence du dépassement des tarifs plafonds est passée sous silence : le remplacement des documents budgétaires classiques par un « état des prévisions de recettes et de dépenses » (EPRD). De fait, le modèle de cet outil n'a toujours pas été fixé par arrêté.

L'administration insiste enfin sur l'intérêt que présentent, selon elle, le développement de la contractualisation, qui doit rester un axe

fort des DDASS et DRASS, et la constitution par les gestionnaires, notamment les plus petits, de groupements de coopération sociale et médico-sociale.

> *Circ. n° DGAS/3B/5B/2009/310, 9 oct. 2009*

Rédaction : Dictionnaire Permanent Action sociale