



Ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville
Ministère de l'écologie, de l'environnement et du développement durable

DIRECTION GENERALE DE L'ACTION
SOCIALE

Sous-direction des personnes
handicapées (3B)
Personne chargée du dossier :
Elisabeth KISS
Tél. : 01 40 56 87 03
Fax : 01.40.56 63 22
Mél : elisabeth.kiss@sante.gouv.fr

Le Ministre du travail, des relations sociales,
de la famille, de la solidarité et de la ville,

La Secrétaire d'Etat chargée de la famille et de
la solidarité

à

Sous-direction des institutions, des
affaires juridiques et financières (5B)
Personne chargée du dossier :
Pierre-Yves LENEN
Tél. : 01 40 56 86 73
Fax : 01.40.56 87 22
Mél : pierre-yves.lenen@sante.gouv.fr

Madame et Messieurs les Préfets de région
Directions régionales des affaires sanitaires et
sociales (pour mise en œuvre)

Mesdames et Messieurs les Préfets de
département
Directions départementales des affaires
sanitaires et sociales (pour mise en œuvre)

Mesdames et Messieurs les Directeurs des
agences régionales de l'hospitalisation (pour
information)

CIRCULAIRE N°DGAS/3B/5B/2009/310 du 9 octobre 2009 relative à la campagne
budgétaire des établissements et services d'aide par le travail pour l'exercice 2009

Date d'application : Immédiate

NOR : MTSA0923601C

classement thématique : Etablissements sociaux et médico-sociaux

Résumé : circulaire relative à la campagne budgétaire pour 2009 dans les ESAT

Mots clés : établissements et services médico-sociaux, établissements et services d'aide
par le travail, ESAT, travailleurs handicapés, tarif plafond, personnes handicapées
adultes, CPOM et GCSMS, actualisation.

Annexes :

- Annexe 1 : Modalités et tableau de répartition des enveloppes limitatives
- Annexe 2 : Synthèse relative à l'analyse des coûts en ESAT
- Annexe 3 : Procédure tarifaire des ESMS relevant de tarification plafond

En 2009, les moyens budgétaires affectés par l'Etat au fonctionnement des établissements
et services d'aide par le travail représentent, après fongibilité, 2,49 milliards d'euros.

Ces crédits permettent à la fois d'assurer le financement des ESAT et de soutenir la rémunération des travailleurs handicapés qu'ils accueillent par :

- l'attribution annuelle de dotations globales ;
- la compensation des charges et cotisations sociales afférentes à la partie de la rémunération garantie prise en charge par l'aide au poste mentionnée à l'article L.243-6 du code de l'action sociale et des familles (CASF) ;
- la compensation partielle de contributions de prévoyance et de formation professionnelle.

L'enveloppe de fonctionnement des ESAT s'élève dans cet ensemble à 1 359 M€.

L'arrêté du 29 septembre paru au JORF du 30 septembre 2009 vient d'en préciser la répartition régionale, tout en marquant le début de la campagne budgétaire 2009 conformément aux articles L314-7 et R314-36 du CASF.

La présente circulaire vise à expliciter les modalités de répartition de l'enveloppe nationale et préciser celles de mise en œuvre des tarifs plafonds en application de l'arrêté du 28 septembre paru au JORF du 3 octobre, afin de faciliter le déroulement de la campagne budgétaire 2009 dans le contexte particulier de son démarrage tardif.

1- Rappel des modalités de détermination et de répartition de l'enveloppe nationale dans le contexte de la mise en œuvre des tarifs plafonds.

1.1. L'enveloppe nationale est ajustée à une progression autorisée de 1,6% de la masse salariale

L'enveloppe nationale 2009 progresse en intégrant un taux d'évolution de la masse salariale fixé globalement afin de couvrir, outre les mesures générales et les mesures catégorielles, les GVT prévisionnels dans le secteur ainsi que les effets report de l'année précédente. Ce taux d'évolution est défini en cohérence avec les crédits votés dans les lois de finances de l'Etat et de financement de la sécurité sociale pour garantir l'adéquation entre la progression des dotations globales et l'impact budgétaire des évolutions salariales dans les ESMS.

Pour l'année 2009, ce taux d'évolution est fixé à 1,60% de la masse salariale. Dès lors que ces dépenses représentent 72% des dépenses des ESAT (Jusqu'en 2009, le poids de la masse salariale dans les dépenses totales des ESAT était évalué à 76,3%. Les éléments d'analyse des coûts des ESAT issus de l'enquête conduite pour la détermination des tarifs plafonds ont conduit à ramener ce taux à 72% au regard des dépenses réelles), ce taux autorise une progression budgétaire de l'enveloppe nationale de 1,15%, hors impact des tarifs plafonds.

1.2. L'enveloppe nationale doit également permettre la création de 1.400 places nouvelles en fin d'année

La dotation 2009 est calibrée aux fins de poursuivre la création de places en ESAT conforme au plan pluriannuel 2008-2012 de création de places en établissements et services pour personnes handicapées. 1 400 créations pourront ainsi être autorisées pour le dernier mois de 2009 pour un coût moyen inscrit en loi de finances de 12 000 euros. Ce coût sera toutefois différencié afin de tenir compte de spécificités régionales (tableau annexe 1)

Le nombre de places nouvelles d'ESAT, inscrit annuellement en loi de finances, doit être scrupuleusement respecté. En effet, à chaque place nouvelle financée correspondent des moyens supplémentaires associés à la GRTH servie aux travailleurs handicapés nouvellement admis.

Par conséquent, afin d'éviter toute rupture du paiement de ces GRTH par l'Agence de Service et de Paiement (ASP – ex-CNASEA), le nombre de créations devra rester impérativement dans le plafond régional notifié.

La répartition régionale de 1 260 places nouvelles en 2009 est précisée en annexe 1. Celle des 140 places restantes le sera ultérieurement. Cette répartition a 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 et de répondre aux demandes de premières orientations prononcées par les CDAPH.

Votre attention est attirée, dans votre démarche d'autorisation de créations, sur l'intérêt des projets d'extension portés par les établissements de plus petite taille dont l'enquête sur les coûts de fonctionnement 2007 des établissements a permis de mettre en lumière le coût relatif, en moyenne supérieur.

1.3. L'enveloppe nationale prend en compte la reconduction des dotations 2008 pour les établissements au-dessus des plafonds

1.3.1) La mise en œuvre de tarifs plafonds différenciés

En application de l'article 74 de la LFI pour 2009, l'arrêté ministériel du 28 septembre paru au JO du 3 octobre est venu fixer les tarifs plafonds applicables aux ESAT pour 2009.

Ces plafonds ont été calculés sur la base de l'enquête menée auprès de vos services en janvier dernier et relative aux coûts de fonctionnement des ESAT en 2007. Ses grandes lignes sont rappelées en annexe 2. Les données afférentes à cette enquête ont été ajustées de façon à intégrer l'impact de la progression budgétaire de 2008.

L'arrêté du 28 septembre distingue un plafond général et des plafonds spécifiques, plus élevés, tenant compte du facteur de surcoût objectivé par l'enquête que constitue l'accueil de certains types de public handicapé ;

- a) le plafond général établi sur la base des 10% de places les plus chères (sans préjudice des plafonds spécifiques) est égal à 12 840 € ;
- b) les établissements accueillant des infirmes moteurs cérébraux dans une proportion au moins égale à 70% de la population accueillie, voient leur plafond spécifique majoré de 25% par rapport au plafond général (16 050 €) ;
- c) un plafond spécifique pour l'accueil d'autistes applicable aux ESAT accueillant cette population dans une proportion au moins égale à 70% de la population accueillie autorise une majoration de 20% du plafond général (15 410€) ;
- d) un plafond spécifique pour l'accueil de traumatisés crâniens applicable aux ESAT accueillant cette population dans une proportion au moins égale à 70% de la population accueillie permet une majoration de 5% du plafond général (13 480 €) ;
- e) un plafond spécifique pour l'accueil de déficients moteurs applicable aux ESAT accueillant cette population dans une proportion au moins égale à 70% de la population accueillie permet une majoration de 5% du plafond général (13 480€)

1.3.2). L'impact des tarifs plafonds sur le taux de progression des enveloppes régionales

L'arrêté fixant les tarifs plafonds précise que ceux des ESAT les dépassant voient leur dotation 2008 reconduite.

Les économies afférentes à ce dispositif, établies sur la base des remontées effectuées par vos services, ont été calculées pour chaque région. Leur prise en compte vient ainsi minorer le taux d'actualisation de l'enveloppe régionale qui peut, au global, être inférieur à 1,15%.

Les établissements ayant signé un CPOM actuellement en vigueur ne sont pas assujettis aux principes posés par l'arrêté dès lors que les modalités d'évolution de leur dotation globale sont fixées contractuellement, dans le cadre d'une régulation globale et pluriannuelle.

2- Les modalités de tarification applicables

La situation de chaque ESAT doit être appréciée en rapprochant son coût de fonctionnement à la place, calculé au regard des charges nettes de l'établissement, des tarifs plafonds fixé par l'arrêté. En application de l'article 3 de l'arrêté du 28 septembre, cet examen doit être effectué sur la base du tarif à la place constaté au 31 décembre 2008.

Ce calcul déterminera le niveau de progression de la ressource tarifée en 2009 ainsi que la procédure budgétaire applicable.

2.1. Pour les établissements (hors CPOM) se situant en-dessous des plafonds

La procédure contradictoire de 60 jours encadrant la fixation des tarifs continue de s'appliquer.

Le taux d'actualisation des enveloppes régionales déléguées au titre des dépenses de fonctionnement des ESAT vous permettra de retenir dans le cadre de la détermination des dotations, la référence du taux de revalorisation salariale moyen de 1,6% (soit une progression de 1,15% des dépenses de fonctionnement), sous réserve de votre analyse des propositions budgétaires des établissements au regard notamment, des coûts des ESAT comparables, et des indicateurs médico-sociaux économiques.

En effet, les taux précités n'ont pas vocation à être appliqués uniformément mais à s'inscrire, conformément à l'article R314-22 du CASF, 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.

Vous veillerez en conséquence à décliner ces orientations en respectant les principes et la méthodologie posés dans la circulaire interministérielle N°DGAS/SD5B/2007/412 du 21 novembre 2007 relative à la gestion des enveloppes de crédits limitatifs. Le respect de ces axes est de nature à prévenir les risques de contentieux de la tarification.

2.2. Pour les établissements (hors CPOM) au-dessus des plafonds

La détermination de la dotation de ces établissements ne doit pas donner lieu à procédure contradictoire telle qu'elle résulte des dispositions du CASF, tant en terme de durée (60 jours) qu'en terme de contenu (pas d'approbation des dépenses prévisionnelles) en application de l'article L314-7-1 du CASF.

Si des échanges restent souhaitables sur ces thématiques budgétaires (attribution de CNR, reprise de résultat), il ne s'agit toutefois plus de procédure formalisée pouvant, éventuellement, conduire à un contentieux tarifaire. Vous trouverez en annexe 3 une explication plus détaillée de la modification apportée à la tarification de ces établissements.

2.3 Pour les établissements sous CPOM

225 ESAT relèvent déjà d'un financement contractuel, qui permet à l'Etat d'inscrire ses relations avec les gestionnaires d'établissement dans une approche plus partenariale, pluriannuelle (contrat de 5 ans) et globale (analyse des financements pour un ensemble d'établissements) mettant en relation objectifs de qualité de service rendu et moyens alloués.

Vous veillerez par conséquent à respecter les règles de progression déterminés par vos engagements contractuels lors de l'actualisation des tarifs des établissements couverts par un CPOM en cours de validité, en application de la circulaire du 21 novembre 2007.

En outre, le plafonnement des tarifs mis en œuvre en 2009 ne doit pas conduire à freiner le développement de la contractualisation qui doit rester un axe fort de vos interventions. La contractualisation avec un gestionnaire de plusieurs ESAT peut d'ailleurs permettre à celui-ci de mieux absorber l'impact du plafonnement des tarifs auquel pourrait être soumis ses structures. En effet, dans le cadre du CPOM, l'analyse du coût à la place s'effectue alors sur l'ensemble des ESAT et non sur l'examen propre de chaque établissement. Il en résulte une sécurisation des marges de gestion de ceux des gestionnaires dont la taille et l'importance leur permettent de développer cette conduite stratégique plus efficiente promu par les pouvoirs publics.

Vous serez toutefois attentif à prendre en compte la politique de plafonnement dans le cadre des négociations en cours ou à venir, afin que la conclusion des CPOM ne puisse être recherchée par les établissements dans le but de se soustraire durablement au plafonnement.

Enfin, vous rappellerez l'intérêt des groupements de coopération sociaux et médico-sociaux (GCSMS), notamment pour les gestionnaires de petite taille pour qui la contractualisation peut paraître trop lourde à mettre en œuvre.

Dans le but de renouveler l'analyse des données budgétaires utilisées pour l'actualisation des tarifs plafonds en 2010, vous serez sollicités ultérieurement pour produire les données afférentes aux comptes administratifs 2008

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

Le directeur général de l'action sociale

signé

Fabrice HEYRIES

ANNEXE n° 1

Modalité de répartition des enveloppes régionales limitatives 2009

Les enveloppes régionales limitatives 2009 des établissements et services d'aide par le travail (ESAT) sont définies à partir des bases reconductibles fin 2008 intégrant l'effet année pleine de places nouvelles 2008.

Ces bases ont été revalorisées à hauteur de 1,6 % de la masse salariale établie pour l'exercice 2009 à 72 % de frais de personnel (soit 1.15 % en masse budgétaire) puis diminuées de la mesure d'économie associée à la mise en oeuvre des tarifs plafonds.

Les enveloppes régionales intègrent encore les crédits correspondants aux places nouvelles 2009, aux contrats d'objectifs et de moyens signés avant le 31/12/2008 ainsi qu'aux aides allouées dans le cadre 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).

Les crédits reconductibles allouées notamment au titre des CPOM dans le cadre de la dernière délégation effectuée fin 2008 n'ayant pu être insérés dans les montants inscrits au Budget opérationnel du programme 157 de l'exercice en cours ont été intégrés dans les bases des régions concernées.

Ainsi, en complément des enveloppes déléguées en début d'exercice 2009, les crédits supplémentaires suivants sont attribués au financement des établissements et services d'aide par le travail (cf tableau annexe 1):

23.342.122 € se répartissant ainsi : 21.975.178 € au titre de crédits reconductibles et 1.366.944 € de crédits non reconductibles. PAP 157 Action 2 ESAT hors CPER (compte CPE 654 111 et 654 121)

a) Les créations de places en ESAT

La création de 1 400 places d'ESAT allouées sur 1 mois est prévue en 2009 (cf tableau)

A ce titre, la répartition nationale de 90 % des 1400 places d'ESAT et des crédits correspondants est effectuée à partir des cinq critères suivants :

- la réduction des écarts régionaux de taux d'équipement ;
- le nombre de jeunes adultes maintenus en établissements d'éducation spéciale ;
- les données inscrites dans les BOP et dans les programmes interdépartementaux d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (PRIAC).
- le nombre de premières orientations en ESAT prononcées en 2008 par les CDAPH ;

Les crédits correspondant aux 1260 places sont alloués sur 1 mois à un coût à la place différencié selon les régions afin de poursuivre le rééquilibrage géographique des régions affichant un coût à la place très inférieur au coût national. Ainsi, les coûts à la place retenus s'échelonnent de 11.700 € pour la majorité des régions n'affichant pas ou peu de retard à 14.400 € pour certains DOM afin de tenir compte du surcoût de 20 % au titre de la prime de vie chère (cf tableau de répartition)

b) Le financement des contrats d'objectifs et de moyens

- Les crédits reconductibles

Tel qu'indiqué en paragraphe 2.11, le financement des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) signés avant le 31 décembre 2008 ne sont pas assujettis à la contrainte budgétaire fixée par les tarifs plafonds. A ce titre 1.162.092 € est alloués aux CPOM signés par l'ADAPEI et ANAIS. (cf tableau de répartition)

- Les crédits non reconductibles

De même des crédits non reconductibles à hauteur de 88.631 € sont attribués pour le CPOM Léopold Bellan.

c) Le financement des aides 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 entend encourager et accompagner dans la durée, l'embauche en milieu ordinaire privé de 650 travailleurs handicapés d'ESAT d'ici le 31 décembre 2011. Le cout annuel de chaque contrat est de 2100 € soit 175 € par mois.

A ce titre, 93.625 € de crédits non reconductibles correspondants au financement de 124 contrats sont alloués en 2009 selon la répartition régionale et départementale précisée dans le tableau ci-après :

DEP	REGIONS DEPARTEMENTS	Nombre de contrats PASSMO 2009 validés	nombre de mois de financement sur contrats validés	Nombre de contrats PASSMO 2009 prévus	nombre de mois de financement sur contrats prévus	Aide mensuelle de l'Etat par contrat PASSMO	total 2009 par département	frais de gestion 2009	total général
22	COTES D'ARMOR			3	3	175	1 575		1 575
29	FINISTERE			3	3	175	1 575		1 575
35	ILLE ET VILAINE			5	3	175	2 625		2 625
56	MORBIHAN			3	3	175	1 575		1 575
	BRETAGNE	0		14		700	7 350		7 350
75	PARIS			5	3	175	2 625		2 625
77	SEINE ET MARNE			5	3	175	2 625		2 625
78	YVELINES	1	7	4	3	175	3 325		3 325
91	ESSONNE			5	3	175	2 625		2 625
92	HAUTS DE SEINE			5	3	175	2 625		2 625
93	SEINE SAINT DENIS			5	3	175	2 625		2 625
94	VAL DE MARNE			5	3	175	2 625		2 625
95	VAL D'OISE			5	3	175	2 625		2 625
	ILE DE FRANCE	1		39		1 400	21 700		21 700
9	ARIEGE			3	3	175	1 575		1 575
12	AVEYRON	1	3	2	3	175	1 575		1 575
31	HAUTE GARONNE			3	3	175	1 575		1 575
32	GERS			3	3	175	1 575		1 575
46	LOT			3	3	175	1 575		1 575
65	HAUTES PYRENEES			3	3	175	1 575		1 575
81	TARN			3	3	175	1 575		1 575
82	TARN ET GARONNE			3	3	175	1 575		1 575
	MIDI PYRENEES	1		23		1 400	12 600		12 600
DEP	REGIONS DEPARTEMENTS	Nombre de contrats PASSMO 2009 validés	nombre de mois de financement sur contrats validés	Nombre de contrats PASSMO 2009 prévus	nombre de mois de financement sur contrats prévus	Aide mensuelle de l'Etat par contrat PASSMO	total 2009 par département	frais de gestion 2009	total général
1	AIN	1	8	5	3	175	4 025		4 025
7	ARDECHE			5	3	175	2 625		2 625
26	DROME	2	4	5	3	175	4 025		4 025
38	ISERE	1	3	5	3	175	3 150	26 250	29 400
42	LOIRE			5	3	175	2 625		2 625
69	RHONE	2	4	5	3	175	4 025		4 025
73	SAVOIE			5	3	175	2 625		2 625
74	HAUTE SAVOIE			5	3	175	2 625		2 625
	RHONE ALPES	6		40		1 400	25 725	26 250	51 975
	TOTAL	8		116		4 900	67 375	26 250	93 625

DOTATIONS REGIONALES - ESAT - 2009

Annexe 1

	REGIONS	Base fin 2008 avec EAP	actualisation tenant compte des tarifs plafonds	actualisation régionale en taux budgétaire	répartition régionales des places 2009	cout à la place	places nouvelles 2009 / 1 mois	crédits reconductibles	crédits non reconductibles	dotations 2009	Montant délégué début 2009 (BOP DELEGUE)	solde à déléguer
1	ALSACE	35 575 398	409 829	1,15%	68	12 200	69 134			36 054 362	35 477 932	576 430
2	AQUITAINE	67 638 921	714 989	1,06%	50	11 700	48 750			68 402 660	67 393 274	1 009 386
3	AUVERGNE	33 545 883	341 312	1,02%	28	11 700	27 300		131 083	34 045 578	33 421 960	623 618
16	BASSE NORMANDIE	38 875 034	447 840	1,15%	31	12 200	31 517	304 133		39 658 524	38 776 538	881 986
4	BOURGOGNE	36 185 833	416 861	1,15%	29	11 700	28 275			36 630 969	36 054 306	576 663
5	BRETAGNE	71 483 525	771 808	1,08%	66	11 700	64 350		7 350	72 327 033	71 220 598	1 106 435
6	CENTRE	55 013 108	612 549	1,11%	45	11 700	43 875	301 263	88 631	56 059 426	54 821 201	1 238 225
7	CHAMPAGNE ARDENNES	32 058 921	369 319	1,15%	25	11 700	24 375			32 452 615	31 909 526	543 089
8	CORSE	5 044 252	58 110	1,15%	0	11 700	0			5 102 362	5 024 274	78 088
9	FRANCHE COMTE	27 748 531	310 777	1,12%	18	11 700	17 550	328 000		28 404 858	27 656 385	748 473
17	HAUTE NORMANDIE	38 197 438	401 238	1,05%	55	11 700	53 625			38 652 301	38 066 191	586 110
10	ILE DE FRANCE	189 790 714	1 816 444	0,96%	228	11 700	222 300		40 977	191 870 435	189 055 783	2 814 652
11	LANGUEDOC ROUSSILLON	57 652 409	532 549	0,92%	16	11 700	15 600			58 200 558	57 431 830	768 728
12	LIMOUSIN	21 748 317	246 264	1,13%	18	11 700	17 550			22 012 131	21 626 991	385 140
13	LORRAINE	58 450 453	614 906	1,05%	56	11 700	54 600		50 000	59 169 959	58 238 496	931 463
14	MIDI PYRENEES	63 674 933	583 581	0,92%	40	11 100	37 000		26 287	64 321 801	63 403 036	918 765
15	NORD PAS DE CALAIS	110 722 877	1 184 093	1,07%	83	11 100	76 775		200 889	112 184 634	110 269 863	1 914 771
18	PAYS DE LOIRE	73 601 096	789 517	1,07%	71	11 700	69 225	117 596		74 577 434	73 309 856	1 267 578
19	PICARDIE	48 037 071	526 977	1,10%	37	11 700	36 075		670 275	49 270 398	47 867 496	1 402 902
20	POITOU CHARENTES	40 418 571	426 399	1,05%	43	11 700	41 925			40 886 895	40 278 380	608 515
21	P A C A	84 753 465	874 373	1,03%	76	11 700	74 100	26 100	99 477	85 827 515	84 407 204	1 420 311
22	RHONE ALPES	123 216 074	1 363 994	1,11%	123	11 700	119 925	85 000	51 975	124 836 968	122 489 238	2 347 730
23	GUADELOUPE	7 440 546	85 715	1,15%	23	14 400	27 600			7 553 861	7 404 883	148 978
25	GUYANE	2 054 050	23 663	1,15%	21	14 400	25 200			2 102 913	2 044 539	58 374
24	MARTINIQUE	6 731 854	77 551	1,15%	21	14 000	24 500			6 833 905	6 699 483	134 422
26	REUNION	11 976 683	137 971	1,15%	50	14 400	60 000			12 174 654	11 926 144	248 510
27	ST PIERRE ET MIQUELON	123 310	1 421	1,15%	1	11 700	975			125 706	122 925	2 781
101	FRANCE ENTIERE	1 341 759 267	14 140 049		1 322		1 312 101	1 162 092	1 366 944	1 389 740 454	1 336 398 353	23 342 122

Annexe 2

- Analyse des coûts en ESAT -

L'analyse des comptes administratifs des ESAT, couplée avec l'exploitation des données brutes afférentes au calcul des indicateurs médico-sociaux économiques (IMSE) a permis d'isoler plusieurs caractéristiques de coût des établissements et services d'aide par le travail (ESAT).

Une synthèse de cette exploitation est présentée ci-après ayant vocation à être reprise dans vos rapports d'orientation budgétaire : elle doit permettre d'étayer vos propositions de modifications budgétaires fondées sur les « coûts des établissements et services qui fournissent des prestations comparables et notamment des coûts moyens et médians (...) en vue de réduire les inégalités de dotation entre établissements et services » (R314-23-6° CASF).

L'arrêté publiant les valeurs moyennes et médianes des indicateurs sera publié prochainement de façon à être opposable lors de la campagne budgétaire.

I- analyse globale des dépenses de fonctionnement des ESAT au 31/12/2007

Il ressort des éléments remontés dans les CA 2007 un coût moyen « net » à la place de 11 358 € calculé sur la base de 1 257 ESAT représentant 108 515 places (médiane : 11 361€). Cette moyenne constitue un indicateur robuste du niveau de moyens accordés aux ESAT. Le tableau ci-dessous présente toutefois, de façon plus fine et détaillée, une répartition par décile de ces coûts de fonctionnement en ESAT.

	coût "haut de décile"	nombre d'ESAT concernés	en %	nombre de places par décile	coût moyen par décile	Projection 2009 : actualisation 2008 (+0,88%)
1er décile	9 915	135	11%	10 844	9 338	9 420
2e décile	10 429	123	10%	10 885	10 223	10 313
3e décile	10 792	127	10%	10 852	10 635	10 729
4e décile	11 121	124	10%	10 869	10 955	11 051
5e décile	11 339	107	9%	10 824	11 245	11 344
6e décile	11 574	122	10%	10 814	11 448	11 549
7e décile	11 831	116	9%	10 826	11 693	11 796
8e décile	12 163	127	10%	10 841	11 994	12 099
9e décile	12 728	122	10%	10 895	12 394	12 503
10e décile	18 276	154	12%	10 868	13 652	13 772

Pour mémoire, ces coûts ont été actualisés, en moyenne, de 0,88% en 2008 soit un coût moyen de **11 458 € au 31/12/2008**.

II- la structure des dépenses et des produits des ESAT

La structure moyenne des dépenses observées dans la composition du coût à la place se décompose précisément comme suit :

- dépenses afférentes à l'exploitation : 14,1% (dépenses de groupe 1)
- dépenses afférentes au personnel : 71,5 % (dépenses de groupe 2)
- dépenses afférentes à la structure : 14,5% (dépenses de groupe 3).

La structure des produits met en avant un niveau de *recettes atténuatives* du financement de l'Etat de l'ordre de 7% en moyenne (médiane 6,7%) au regard des charges brutes. Si ce type

de statistiques doit être pour des raisons comptables analysées avec prudence¹, elle permet de justifier en tout état de cause une modification des propositions budgétaires des établissements lorsque ceux-ci ne prévoient pas, ou dans des proportions insuffisantes au regard des trois derniers comptes administratifs, de recettes atténuatives.

En terme de structure salariale, les dépenses de groupes 2 permettent d'isoler un coût moyen du poste en ESAT de 43 660€. Il s'agit d'une moyenne globale correspondant à la structure du personnel en ESAT (c'est à dire intégrant les ETP administratifs, socio-éducatifs...). Le ratio d'encadrement moyen est de l'ordre de 0,2 ETP par place.

La structure de coût par statut se décompose comme suit :

	places	ESAT	ETP	ratio	coût moyen du poste	coût place	en % de MS
CCNT 1951	11 747	158	2 317	19,7%	47 115	11 679	73,6%
CCNT 1966	88 368	987	17 897	20,3%	43 512	11 353	71,1%
FPH	5 171	60	1 170	22,6%	40 044	11 035	72,7%
FPT	396	6	76	19,2%	44 583	11 136	68,6%
autres	2 678	43	551	20,6%	41 468	10 855	72,7%
TOUS	108 515	1257	22 036	20,3%	43 660	11 358	71,5%

L'exploitation des indicateurs médico-sociaux économiques permet d'affiner ces paramètres de construction des coûts à un niveau davantage micro-économique. Ainsi sur la base des données brutes employées pour le calcul des indicateurs, on peut isoler la part, dans le coût à la place moyen, de la part des financements consacrée à l'organisation de la prestation socio-éducative assurée par l'ESAT (correspondant aux dépenses de prestations de fonctionnement socio-éducatif et aux coûts salariaux des personnels socio-éducatif).

	coût place 2006	coût place 2007	variation
ESAT < 60 places	5386	5445	1,10%
ESAT de 60 à 100 places	5222	5275	1,01%
ESAT > 100 places	5279	5259	-0,38%

Sous réserve des variations observées en fonction de la taille des structures, ce coût représente environ 48% du coût moyen à la place. La part restante du coût à la place correspond à l'environnement de cette prestation éducative (locaux, autres personnels notamment d'encadrement, etc.).

D'une façon générale, la structure d'emploi des personnels en ESAT, reposant sur la répartition des coûts salariaux, se décompose comme suit :

	encadrement		logistique		soins et socio-éducatif		global	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
ESAT < 60 places	21%	21%	16%	17%	63%	62%	100%	100%
ESAT 60 - 100 places	20%	20%	18%	17%	62%	63%	100%	100%
ESAT > 100 places	18%	19%	19%	18%	63%	63%	100%	100%

¹ Certaines recettes, type cession d'élément d'actif, sont compensées par une augmentation des charges à du proportion (cf. M22). L'effet est donc neutre sur le montant de la DGF. En revanche la participation au frais de repas des travailleurs handicapés sont bien une recette réelle de l'ESAT participant à la couverture des charges de celui-ci.

III- analyse des paramètres de formation des coûts en ESAT

L'enquête sur les comptes administratifs 2007 devait permettre d'isoler le caractère réel ou non de certains paramètres traditionnellement considérés comme facteur de surcoût. Ainsi, outre les données budgétaires et la détermination des niveaux de crédits de fonctionnement, l'enquête réalisée sur les ESAT s'est attachée à questionner le caractère avéré des surcoûts induits, notamment en vue du calcul des tarifs plafonds.

A- les facteurs non populationnels

Certains paramètres n'ont, au terme de l'analyse, pas eu vocation à être retenus comme éléments d'explication des écarts de coûts entre ESAT.

L'enquête sur les CA 2007 a permis l'infirmer de certaines hypothèses d'explication des surcoûts de fonctionnement.

- la zone d'implantation (rurale/urbaine) ne semble ainsi pas être un facteur significatif de surcoût faisant apparaître un écart à la moyenne de -0.25 % à 0.03 %:

implantation	coût moyen	écart à la moyenne "globale"	nombre d'ESAT
rurale	11 330	-0,25%	492
urbaine	11 362	0,03%	740

- de même façon, le type d'activité (activité de précision/ activité répétitive) ne semble pas davantage s'avérer discriminant :

type d'activité	places	ETP	coût moyen	écart à la moyenne "globale"	nombre d'ESAT
répétitive	57 406	11 558	11 268	-0,79%	652
précision	43 152	8 884	11 481	1,09%	521
mixte	391	75	10 520	-7,38%	5
non renseigné	7 566	1 519	11 376	0,16%	79
total	108 515	22 036			

- enfin, la signature d'un CPOM ne semble pas présenter de surcoût sur l'exercice 2007

nombre ESAT couverts	places	coût moyen place	écart/moyenne	coût moyen ETP	écart/moyenne
205	19 832	11 405	0,41%	43 873	0,49%

Cette analyse a notamment fondé la décision de sécuriser les CPOM signés.

B- les facteurs liés aux travailleurs handicapés accueillis et au type de handicap qu'ils présentent

Les résultats de l'enquête ont permis de préciser par établissement quels étaient les publics accueillis. Ces données ont permis d'analyser dans quelle mesure les populations accueillies constituent un paramètre explicatif des écarts de coût à la place au regard du coût moyen. Les groupes de population ciblés par l'enquête sont les suivants : déficience intellectuelle, traumatisés crâniens, autisme, handicap sensoriel, handicap moteur, handicap psychique, épileptiques, IMC, autres (population non homogène).

Les ESAT accueillent majoritairement de façon non homogène, des personnes présentant différents types de handicaps. Il a donc été nécessaire de considérer plusieurs seuils de

d'accueil d'un même type de handicap accueilli. Les différentes hypothèses analysées ont été effectuées sur la base de la population constituant un groupe homogène à hauteur de 70%, 65 % et 50 % de la population accueillie. Sur la base de ces analyses, le seuil de 70% est apparu le plus discriminant (en deçà, les surcoûts sont moins vérifiables et toujours dans le sens d'un rapprochement vers la moyenne)

Il ressort de ces analyses qu'en fonction des types de populations accueillies, certains coûts de fonctionnement peuvent varier dans des proportions importantes.

Les tarifs plafonds ont été construits sur la base de ces enseignements pour celles des catégories qui présentaient un niveau homogène de surcoût significatif quel que soit le seuil. Comme précisés dans la circulaire, ils se décomposent comme suit :

- population IMC : + 25%
- autisme : + 20%
- handicap moteur : + 5%
- Traumatisés crâniens : +5%

Parallèlement, l'accueil de certains autres types de handicap ne semblent pas constituer de facteurs significatifs de surcoûts :

- les établissements spécialisés dans l'accueil de personnes déficientes intellectuelles présentent ainsi des coûts de fonctionnement inférieurs à la moyenne métropolitaine au 31/12/2007 quel que soit le seuil considéré : -0,94%
- les établissements spécialisés dans l'accueil des personnes déficientes sensorielles : + 0,56%
- les établissements spécialisés dans l'accueil des personnes handicapées psychiques (+0,49%)
- les établissements spécialisés dans l'accueil des personnes épileptiques (- 1,36%)
- Les établissements non spécialisés et présentant un caractère généraliste (+1%).

ANNEXE n° 3

La procédure tarifaire applicable aux ESAT relevant de tarification plafond

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, complétée en 2009, avait modifié l'article L314-3 CASF en octroyant au ministre la possibilité de fixer pour certaines catégories d'ESMS des tarifs plafonds (ou les règles de calcul des dits tarifs plafonds).

La LFI 2009 a étendu ce dispositif aux ESMS relevant d'un financement Etat (article L.314-4 du CASF).

Les ESAT dont le tarif est plafonné en application de l'arrêté ministériel du 28 septembre 2009 entrent dès lors dans le champ de l'article L314-7-1 du CASF, lequel prévoit qu'ils dérogent à la procédure budgétaire classique résultant de la mise en œuvre des articles L314-5 et L314-7 du CASF (incluant l'accord de l'autorité tarifaire sur les prévisions de charges et produits d'exploitation des charges notamment).

I- Détermination de la situation des ESAT au regard des tarifs plafonds

L'arrêté du 28 septembre 2009 fixant les tarifs plafonds constitue le point de repère permettant d'apprécier la situation des ESAT au regard du nouveau dispositif.

Le plafond s'apprécie à partir des charges brutes reconductibles diminuées des recettes atténuatives (classe 6 nette), appréciées au 31 décembre 2008, rapportées au nombre de places de l'établissement.

Ce calcul ne doit pas intégrer les charges non reconductibles et la reprise de résultat, laquelle intervient après cette étape, afin d'éviter de fausser l'analyse par un paramètre non lié à l'exercice considéré.

Deux cas sont alors envisageables :

- si le coût de la place de l'ESAT est inférieur au plafond 2009, la procédure de tarification à lui appliquer reste inchangée ;
- si le coût de la place est strictement supérieur au plafond applicable, vous appliquerez la procédure alléguée présentée infra.

II- Rappel du cadre de tarification de droit commun

Pour ceux des ESAT situés en dessous des plafonds, vous appliquerez la procédure précisée dans la circulaire interministérielle n° DGAS/SD5B/2007/412 du 21 novembre 2007 proposant une méthodologie de gestion des enveloppes de crédits limitatifs dans les établissements sociaux et médico-sociaux.

Pour mémoire, la procédure contradictoire et itérative en vue de la fixation des tarifs de l'exercice doit être achevée dans un délai de 60 jours à compter de la parution au journal officiel de l'arrêté fixant les dotations régionales limitatives à l'issue desquels vous devez avoir notifié (délais postaux compris) votre décision sur le niveau des charges autorisées ainsi que sur les prévisions de recettes destinées à en assurer la couverture.

Ce dispositif d'approbation (et de réformation) des dépenses et ressources prévisionnelles des ESMS constitue un des principaux outils du tarificateur pour garantir le respect des enveloppes limitatives qui en assurent le financement.

Afin de motiver vos propositions de réformation des propositions budgétaires des ESAT, vous veillerez à établir le rapport d'orientation budgétaire (ROB), en application du 5° de l'article R.314-22, qui vous permettra de formaliser et de rendre opposables vos priorités d'allocation de ressource des crédits limitatifs entre les ESAT en dessous du tarif plafond.

Dans ce cadre, et dans le prolongement de la note d'information N°DGAS/5B/2009/260 du 17 août 2009 sur la jurisprudence des Tribunaux Inter-régionaux de la Tarification Sanitaire et Sociale (TITSS), vous pouvez notamment opposer à l'établissement son positionnement au regard des coûts moyens à la place départementaux et indicateurs médico-économiques dont le juge de la tarification reconnaît l'opposabilité.

Il vous est rappelé que le tableur Excel joint à la note d'information N°DGAS/SD5B/2006/83 du 27 février 2006, qui permet d'illustrer le dépassement de vos crédits limitatifs en cas de prise en compte des demandes d'un ESAT, constitue un outil précieux de prévention des contentieux tarifaires. Cette grille est également utilisable pour l'instruction desdits contentieux.

III- La procédure applicable aux ESAT situés au dessus des plafonds

A- l'allègement de la procédure

Compte tenu du caractère prédéterminé du financement public alloué en application du tarif plafond fixé par arrêté ministériel, la procédure contradictoire de fixation des tarifs perd le sens qu'elle pouvait avoir dans un contexte itératif de tarification par approbation des propositions budgétaires.

L'article L314-7-1 prévoit en conséquence l'allègement de la procédure budgétaire avec la non application aux établissements concernés des deux premiers alinéas de l'article L314-5 ainsi que le 3° du I, le premier alinéa du II et le III de l'article L314-7.

Le tarificateur n'est en particulier plus tenu d'approuver les prévisions de charge et produits d'exploitation. Ce pouvoir du tarificateur perd en effet son sens dès lors que la ressource à allouer à une structure est fixée d'office ou déterminée en application d'une règle de calcul nationale. En outre, la discussion sur les dépenses perd également sa pertinence dès lors que les dépenses de l'établissement doivent s'inscrire dans le respect de cette ressource sauf à ce que l'établissement soit en capacité d'assumer un déficit qui ne sera plus opposable au tarificateur (hors circonstances exceptionnelles ou causes exogènes de dépassement budgétaire).

B- une accélération du dispositif de notification

L'impact des ajustements précités induit une accélération de la procédure de fixation du tarif pour les ESAT concernés.

La procédure itérative contradictoire de 60 jours à compter de la publication au JO des enveloppes limitatives, n'a plus lieu d'être pour ceux des ESAT qui se situeraient au dessus des plafonds définis par arrêté.

En effet, comme précisé supra, compte tenu du plafonnement d'une ressource nationalement déterminée et de prévisions de dépenses cessant d'être soumises à approbation de l'autorité de tarification, la procédure de 60 jours n'est plus applicable aux établissements concernés dans la mesure où l'arrêté leur permet de projeter eux-mêmes leur tarif applicable pour l'exercice.

Pour les établissements concernés, il sera donc possible par conséquent, dès publication des enveloppes limitatives, d'arrêter leur tarif pour l'exercice 2009.