

novembre 2008
mise à jour
décembre 2010

Généralités et secteurs

Comptabilité

Fiscalité

Gestion financière

Régulation

Tarification

Modes de coopération

Le budget

En bref

La majeure partie du secteur social et médico-social est encadrée par la loi du 2 janvier 2002 (voir fiche Cnar « La loi 2002-2 »). Une fois autorisé et habilité (voir la fiche Cnar « L'autorisation »), l'établissement ou service se voit fixer un tarif des prestations qu'il offre aux usagers ; c'est le mécanisme de la tarification (voir fiche « La tarification »). Les financements publics alloués à ces structures sont donc soumis à des règles précises et à un suivi rigoureux.

Concrètement, un budget prévisionnel est établi et proposé par les structures chaque année (sauf dans le cas d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens, voir la fiche Cnar « La pluriannualité budgétaire et les CPOM »), qui donne lieu à une négociation budgétaire avec leur(s) autorité(s) de tarification. Chaque année également, les structures rendent compte de l'utilisation des financements, sous forme de « comptes administratifs ». C'est le décret du 22 octobre 2003 qui a fixé les principales règles budgétaires et tarifaires du secteur, complété et modifié depuis par d'autres textes réglementaires.

Mots clés

Budget, tarification, indicateurs, groupes fonctionnels, procédure budgétaire, procédure contradictoire, pluriannualité, CPOM, contentieux.

Auteurs

Maiwenn L'Hostis, conseillère technique Gestion, Uniopss
Louise Wiart, conseillère technique Gestion, Uriopss Picardie

Pour en savoir plus

- Uniopss, *Guide du budget – Tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux*, 2004, dernière mise à jour 2008.
- Hardy Jean-Pierre, *Financement et tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux*, Dunod, octobre 2006, 2^e édition.
- Uniopss, *Cahier n° 20 CPOM*, septembre 2008.
- Fiches pratiques Cnar de gestion : La loi 2002-2, L'autorisation, La tarification, Le CPOM, Les spécificités comptables des associations.

L'Uniopss (Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés à but non lucratif sanitaires et sociaux) est le Centre national d'animation et de ressources (Cnar) Action sociale, médico-sociale et santé au sein du Dispositif local d'accompagnement (DLA), dispositif national d'appui aux activités et services d'utilité sociale.

Plus d'informations sur ce dispositif : <http://www.avise.org>

Dans le cadre de cette mission, l'Uniopss propose des « fiches pratiques de gestion » pour outiller les associations et les accompagner dans leur démarche de pérennisation de leurs activités d'utilité sociale afin de consolider et développer les emplois. Elles sont notamment accessibles aux adhérents de l'Uniopss et des Uriopss identifiés, sur les sites Internet du réseau Uniopss-Uriopss.

Plus d'information sur l'Uniopss : <http://www.uniopss.asso.fr>

Ces fiches sont la propriété de l'Uniopss. Elles ne peuvent être reproduites sans son consentement écrit.



I. Qu'est-ce qu'un budget ?

Le projet (de l'établissement ou du service) d'accompagnement ou d'accueil des personnes nécessite des moyens humains, matériels et logistiques. Il est également le fondement de l'argumentation à développer pour négocier les propositions budgétaires avec les autorités compétentes. C'est sur cette base que doivent être établies les prévisions de dépenses et de recettes qui entrent en compte dans le budget de l'établissement ou du service. Sa formalisation constitue donc une étape indispensable en amont de la réalisation du budget prévisionnel.

Le budget des établissements et services est la traduction financière du projet autorisé et habilité d'accompagnement ou d'accueil des usagers ; il est l'acte par lequel sont prévus ses charges et ses produits annuels et permet ainsi de déterminer le ou les tarifs nécessaires à l'établissement ou au service pour remplir les missions qui lui sont imparties (voir fiche Cnar « La tarification »).

Si l'impératif de la maîtrise des dépenses publiques a régulièrement conduit à renforcer l'encadrement de la tarification des institutions sociales et médico-sociales, les principes fondamentaux de la procédure budgétaire n'en demeurent pas moins préservés. Il s'agit de :

- L'obligation de prise en compte par l'autorité compétente des dépenses normales de fonctionnement et des charges obligatoires, quelles que soient les mesures que celle-ci peut prendre pour maintenir la dépense effective dans les limites de ses prévisions.
- L'obligation pour le gestionnaire d'évaluer précisément l'activité et de démontrer les moyens normaux (et uniquement ceux-ci) qu'elle entraîne, puis de rendre compte de l'utilisation des financements alloués.

II. Un budget sous quelle forme ?

Un budget par établissement ou service, sauf cas spécifiques :

Avant d'effectuer le budget, il est indispensable de clarifier :

- le champ de l'activité propre de l'association,
- le cas échéant l'activité du siège,
- et l'activité des établissements ou services.

Pour les activités soumises à la réglementation tarifaire, chaque établissement ou service doit donner lieu à un budget distinct, chaque année, et est soumis à une procédure budgétaire encadrée et réglementée.

Toutefois, par dérogation à ce principe, les établissements et services implantés sur le même site et relevant de la même autorité de tarification peuvent, avec l'accord de celle-ci, faire l'objet d'un même budget général, comportant un budget principal et un ou plusieurs budgets annexes.

De même, dans le cadre d'un CPOM, le budget prend une forme différente : pluriannuel, commun aux établissements et services concernés par le contrat, faisant l'objet d'une procédure allégée et pouvant ne pas être soumis à la procédure contradictoire.

Les modèles de présentation, de vote et de contrôle des budgets des établissements et services sont fixés par arrêté du ministère chargé de l'action sociale. Des règles particulières existent pour certains types d'établissements ou services.

Calendrier : Le budget couvre la période du 1^{er} janvier au 31 décembre d'une même année, sauf dans le cas d'une 1^{ère} mise en exploitation d'un établissement ou service ou d'une cessation définitive d'activité.

Les propositions budgétaires doivent être transmises aux autorités de tarification avant le 31 octobre précédant l'année ou l'exercice considéré. La décision d'autorisation budgétaire (le tarif) est notifiée à la structure par arrêté.

Les autorités de tarification peuvent demander la transmission des propositions budgétaires par courrier ou autre support électronique. L'Uniooss préconise cependant fortement de continuer à envoyer en parallèle l'ensemble des propositions budgétaires et des comptes administratifs par voie papier avec accusé de réception.

Procédure contradictoire et contentieux : La négociation budgétaire est basée sur une procédure contradictoire, entraînant, une fois le budget prévisionnel proposé par l'établissement ou service, une obligation pour l'administration de faire connaître ses propositions de modifications et de les justifier. Le représentant de la structure doit faire connaître dans un délai de 8 jours son désaccord avec la position de l'autorité de tarification ; à défaut le gestionnaire est réputé avoir accepté les abattements opérés.

En cas de désaccord, à l'issue de la négociation budgétaire, des voies de recours sont possibles contre les arrêtés de tarification : recours administratifs préalables et/ou recours contentieux (Tribunaux interrégionaux et Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale – TITSS et CNTSS).

Par ailleurs, un dispositif d'indicateurs a été mis en place par les pouvoirs publics afin de mesurer l'activité, les coûts et les résultats et de participer à l'évaluation de l'action des établissements et services.

Enfin, si le budget n'est pas transmis dans le délai réglementaire ou s'il ne respecte pas les formes prévues, la réglementation dispense l'autorité de tarification d'engager la procédure contradictoire et l'autorise à tarifier d'office la structure.

Plan de comptes : Sur le plan de comptes et les dispositions comptables applicables à l'élaboration d'un budget, voir la fiche Cnar « Les spécificités comptables des associations ».

III. Que contient le budget ?

Groupes fonctionnels : Les propositions budgétaires doivent être présentées par groupes fonctionnels, sauf pour les Ehpad (établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes) et les services de soins de longue durée ayant signé une convention tripartite. Ces derniers doivent présenter leur budget par sections d'imputation tarifaire hébergement, dépendance, soins.

Charges			Produits		
Groupe I	Groupe II	Groupe III	Groupe I	Groupe II	Groupe III
Dépenses liées à l'exploitation courante	Dépenses liées au personnel	Dépenses liées à la structure	Produits de la tarification	Autres produits relatifs à l'exploitation	Produits financiers et produits non encaissables

Une section d'exploitation et une section d'investissement : Le budget distingue deux sections différentes : une section d'investissement et une section d'exploitation.

Au sein de la section d'exploitation, les propositions de recettes et de dépenses distinguent :

- les montants relatifs à la poursuite des missions de l'établissement ou du service, dans les conditions résultant du budget exécutoire de l'année précédente (reconduction) ;
- les mesures nouvelles qui, au-delà des montants mentionnés ci-dessus, portent majoration ou minoration des prévisions de dépenses et de recettes.

Documents à transmettre : Les propositions budgétaires doivent être accompagnées d'un certain nombre d'annexes obligatoires. La réglementation distingue les documents qui doivent être fournis par tous les gestionnaires de ceux qui doivent être transmis en complément lorsque le gestionnaire formule des demandes particulières ou présente certaines caractéristiques.

Les propositions budgétaires doivent comporter les coordonnées de la personne représentant la structure dans le cadre de la procédure budgétaire.

Les documents qui doivent être transmis par tous les gestionnaires sont :

↳ Le rapport budgétaire. Ce rapport est établi par une personne ayant qualité pour représenter l'établissement ou le service. Il justifie les prévisions de dépenses et de recettes.

- ↳ Le tableau des effectifs de personnel. Il fait apparaître pour l'année considérée le nombre prévisionnel des emplois par grade ou qualification. Les suppressions, transformations et créations d'emplois font l'objet d'une présentation distincte.
- ↳ Un tableau retraçant l'activité et les moyens de l'établissement ou service. Il comprend notamment le nombre prévisionnel de personnes qui seront prises en charge et le réel des trois années précédentes.
- ↳ Le bilan comptable de l'établissement ou du service relatif au dernier exercice clos, ainsi que le tableau des mouvements des comptes de liaison lorsque le bilan comporte des comptes de liaison (comptes utilisés pour comptabiliser des mouvements entre établissements et services).

Les documents qui doivent être produits à l'appui de certaines demandes ou par certains gestionnaires :

- ↳ Les données nécessaires aux calculs des indicateurs pour l'exercice prévisionnel.
- ↳ Le plan pluriannuel de financement (PPF) actualisé, remplaçant les plans pluriannuels de financement en cours ou projetés.
- ↳ Le tableau de répartition des charges et produits communs entre le budget principal et le ou les budgets annexes de l'établissement ou du service. Ce tableau contient également les critères de répartition retenus.
- ↳ Dans le cas où l'une des activités de l'établissement ou du service, représentant plus de 20% de sa capacité, justifie que soient connues ses conditions particulières d'exploitation, les informations portant sur les indicateurs médico-sociaux économiques qui décrivent spécifiquement cette activité.
- ↳ Le classement des personnes accueillies par groupes iso-ressources (GIR) lorsque la réglementation applicable à l'établissement ou au service prévoit un tel classement (ce qui est le cas actuellement pour les Ehpad).
- ↳ Les Ehpad sont tenus de joindre une liste de documents plus fournie et spécifique à leur activité.

A noter : La réglementation prévoit que les programmes d'investissement et leur plan de financement ainsi que les emprunts dont la durée est supérieure à un an doivent être approuvés par l'autorité de tarification et font l'objet d'une présentation distincte. Des pièces supplémentaires doivent être jointes à l'appui des programmes d'investissement : tableau des emprunts autorisés et contractés et tableau des emprunts nouveaux soumis à autorisation, bilan financier, plan pluriannuel de financement, tableau des surcoûts d'exploitation.

Budget exécutoire : On appelle budget exécutoire la répartition compte par compte des crédits approuvés globalement par groupes fonctionnels.

Indicateurs : Certains établissements ou services doivent fournir des indicateurs médico-sociaux économiques avec les propositions budgétaires : les Ehpad – Etablissements d'hébergement de pour personnes âgées dépendantes, les Ssiad – Services de soins infirmiers à domicile, les CMPP- Centre médico-psychologiques précoces, les CHRS – Centres d'hébergement et de réinsertion sociale, les Cada –Centres d'accueil des demandeurs d'asile, certains établissements et services pour personnes handicapées (notamment IME – Instituts médico-éducatifs, IEM – Instituts d'éducation motrice, IR – Instituts de rééducation, Sessad – Services d'éducation spécialisée et de soins à domicile, Esat – Etablissements et services d'aide par le travail et Mas – Maisons d'accueil spécialisée), les CAMSP - Centres d'action médico-sociale précoce, les Fam – Foyers d'accueil médicalisé, les Sad – Services d'aide à domicile et les services MJPM - mandataires judiciaires à la protection de majeurs et aux services délégués aux prestations familiales.

Ces indicateurs - également appelés « tableaux de bord » - visent notamment à comparer les coûts entre les établissements ou services qui fournissent des prestations comparables et à réduire les écarts injustifiés dans l'allocation des ressources. Ces indicateurs portent sur trois types de données : la population accueillie, l'activité des structures et des éléments financiers.

Pluriannualité budgétaire : Le budget d'une structure peut être fixé de façon pluriannuelle. L'idée est qu'à travers un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM), les gestionnaires et leurs autorités de tarification

puissent s'accorder sur les moyens à affecter aux établissements et services et sur leurs modalités de révision pour chacune des années couvertes par le contrat. Voir à ce sujet la fiche Cnar « La pluriannualité budgétaire et les CPOM ».

IV. Remplacement du budget par l'EPRD

Pour les ESMS dont les tarifs ou règles de calcul des tarifs sont ou seront fixés par arrêté ministériel (EHPAD, ESAT, CHRS, CADA, services MJPM...), l'article 63 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 et les articles L. 314-5 et L. 314-7-1 du CASF prévoient que la procédure budgétaire contradictoire sera supprimée et remplacée par l'obligation de présenter un Etat des prévisions de recettes et de dépenses (EPRD). Ainsi il n'y aurait plus de lien existant entre le budget prévisionnel des dépenses et la fixation des tarifs.

Selon le ministère, il s'agirait dorénavant d'inverser la logique de la discussion en cherchant à préciser comment les ressources acquises vont être utilisées plutôt que de se mettre d'accord sur des dépenses. Il s'agit en fait d'adapter strictement les charges des ESMS aux ressources octroyées.

L'état des prévisions de recettes et de dépenses des établissements et services sociaux et médico-sociaux (EPRD) se composerait¹ :

- 1° d'un compte de résultat prévisionnel principal ;
- 2° d'un ou plusieurs comptes de résultat prévisionnels annexes ;
- 3° d'un tableau de détermination de la capacité d'autofinancement ;
- 4° d'un tableau de financement prévisionnel ;
- 5° d'une annexe intitulée EPRD synthétique.

Régime transitoire

Pour faciliter la gestion tant par les autorités de tarification que par les établissements, il serait proposé un dispositif simplifié pour opérer la transition entre le système actuel (procédure budgétaire contradictoire, approbation des charges) et celui de la tarification à la ressource.

Repères juridiques

- Code de l'Action sociale et des familles, livre III, chapitre IV
- Décret n° 2003-1010 du 22 octobre 2003
- Décret n° 2006-422 du 7 avril 2006
- Décret n° 2006-584 du 23 mai 2006
- Décret n° 2006-642 du 31 mai 2006
- Loi de financement de la sécurité sociale pour 2009

¹ Projet de cadre présenté par la DGAS dans un courrier du 20 juillet 2009