

Construction des propositions budgétaires 2005

Les règles à respecter par les associations

Les associations gestionnaires d'établissements et services sociaux et médico-sociaux doivent respecter un certain nombre de règles dans la construction et la transmission de leurs propositions budgétaires 2005. A défaut, elles s'exposent à de lourdes sanctions.

Cette note présente le cadre général applicable. Il convient de noter que des règles particulières sont prévues par les articles 102 à 105 du décret budgétaire et tarifaire du 22 octobre 2003⁽¹⁾ pour les établissements et services qui ne sont pas habilités à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale et pour les établissements d'hébergement pour personnes âgées partiellement habilités à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale et qui ne reçoivent pas à titre principal de tels bénéficiaires.

Par ailleurs, la construction des propositions budgétaires s'inscrit dans le cadre des règles tarifaires prévues par le décret du 22 octobre 2003. Les associations pourront se reporter au guide du budget de l'Uniopss qui présente l'ensemble des règles budgétaires et tarifaires applicables.

Nous évoquerons successivement :

- la définition du budget (I) ;
- la forme des propositions budgétaires (II) ;
- leur date de transmission (III) ;
- les destinataires de cette transmission (IV) ;
- les conséquences en cas de non respect des règles prévues (V).

I) Définition du budget

Le budget de l'établissement ou du service social ou médico-social est l'acte par lequel sont prévus ses charges et ses produits annuels. Il permet de déterminer le ou les tarifs nécessaires à l'établissement ou au service pour remplir les missions qui lui sont imparties.

Il couvre la période du 1er janvier au 31 décembre d'une même année sauf dans le cas d'une première mise en exploitation d'un établissement ou service ou d'une cessation définitive d'activité.

¹ Décret n°2003-1010 du 22 octobre 2003- Journal Officiel du 24 octobre.

La liste des comptes obligatoirement ouverts dans le budget et la comptabilité des établissements et services a été fixée :

- pour ceux gérés par une personne morale de droit privé, par un arrêté du ministre chargé de l'action sociale en date du 14 novembre 2003 (Journal Officiel du 4 décembre).

Les comptes non prévus dans cette liste sont ouverts conformément au plan comptable général.

(articles 3 et 4 du décret du 22 octobre 2003).

II) La forme des propositions budgétaires

Les règles suivantes doivent être strictement respectées.

a) Un budget par établissement ou service

Les gestionnaires associatifs doivent présenter un budget par établissement ou service social ou médico-social. 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 *(articles 83 et 84 du décret du 22 octobre 2003).*

b) Des modèles de présentation, de vote et de contrôle des budgets

Comme le prévoit l'article 12 du décret du 22 octobre 2003, un arrêté du Ministre chargé de l'action sociale a fixé les modèles de présentation, de vote et de contrôle des budgets des établissements et services, modèles que doivent respecter les gestionnaires *(arrêté du 22 octobre 2003, Journal Officiel du 24 octobre).*

c) Une présentation des propositions budgétaires par groupes fonctionnels

Les propositions budgétaires doivent être présentées par groupes fonctionnels *(article 12 du décret du 22 octobre 2003).* Un arrêté du 8 août 2002 en a fixé la liste.

Pour mémoire, cette liste est la suivante.

En charges d'exploitation du budget général et de chacun des budgets annexes

Groupe I : « Dépenses afférentes à l'exploitation courante ». Ce groupe comprend les comptes suivants : chapitre 60 ; compte 611 ; comptes 624, 625, 626 et 628 ; comptes 709 et 713 (en dépenses).

Groupe II : « Dépenses afférentes au personnel ». Il comprend les comptes suivants : comptes 621 et 622 ; comptes 631 et 633 ; chapitre 64.

Groupe III : « Dépenses afférentes à la structure ». Il comprend les comptes suivants : chapitre 61 sauf compte 611 ; compte 623, 627, 635 et 637 ; chapitres 65, 66, 67 et 68.

En produits d'exploitation du budget général et de chacun des budgets annexes

Groupe I : « Produits de la tarification ». Il comprend le compte « chapitre 73 ».

Groupe II : « Autres produits relatifs à l'exploitation ». Il comprend les comptes suivants : chapitres 70, 71, 72, 74 et 75 ; comptes 603 (en recettes), 609, 619, 629, 6419, 6429, 6459, 6489 et 6611 (en recettes).

Groupe III : « Produits financiers et produits non encaissables ». Il comprend les comptes suivants : chapitres 76, 77, 78 et 79.

d) Une présentation supplémentaire par section d'imputation tarifaire pour les EHPAD et les services de soins de longue durée qui ont conclu la convention tripartite

Outre la présentation par groupes fonctionnels, les établissements médico-sociaux d'hébergement de personnes âgées et les services de soins de longue durée qui ont conclu la convention tripartite doivent également présenter leurs propositions budgétaires par section d'imputation tarifaire (hébergement-dépendance-soins) (*article 12 du décret du 22 octobre 2003*).

e) Un contenu de la section d'investissement et de la section d'exploitation fixé par décret

Les articles 10 et 11 du décret du 22 octobre 2003 définissent ce contenu. Ils sont reproduits en annexe n°1.

f) Le recours à un budget principal et à un ou plusieurs budgets annexes pour retracer les opérations d'exploitation

Lorsqu'un même établissement ou service poursuit plusieurs activités qui font l'objet de modalités de tarification ou de sources de financements distincts, le gestionnaire doit avoir **recours à un budget principal et à un ou plusieurs budgets annexes** pour retracer les opérations d'exploitation du budget général de l'établissement ou du service.

- Le budget principal retrace les dépenses et recettes correspondant à l'activité principale de l'établissement ou du service ;
- Le ou les budgets annexes portent sur les autres activités.

En cas de charges communes entre ces budgets, le gestionnaire doit élaborer un tableau de répartition. Ce tableau précise les critères qui ont été utilisés pour ventiler ces charges communes entre les différents budgets. Le tableau doit être conforme à un modèle qui a été fixé par arrêté du ministre chargé de l'action sociale (*annexe 3 de l'arrêté du 22 octobre 2003, JO du 24*).

La présentation sous forme de budget annexe est également obligatoire dans les établissements et services accueillant des mineurs ou de jeunes adultes handicapés ou inadaptés lorsqu'un mode de prise en charge offre une capacité de plus de 25 places et représente plus du tiers de la capacité globale de l'établissement ou du service (sauf dérogation de l'autorité de tarification). Les différents modes de prise en charge sont les suivants : journées en externat ; journées en internat complet ; journées en internat de semaine ; demi-pension ; accueil temporaire ; journées d'intégration en milieu ordinaire (article 122 du décret du 22 octobre 2003).

La présentation sous forme de budget annexe est en outre obligatoire dans les EHPAD pour les places d'accueil de jour lorsque celles-ci représentent plus de 25 places (article 133-V du décret du 22 octobre 2003).

La présentation sous forme de budgets annexes est enfin possible, à la demande ou avec l'accord de l'autorité de tarification, pour les activités qui justifient que soient connues leurs conditions particulières d'exploitation (article 9 du décret du 22 octobre 2003).

g) Le recours à un budget distinct pour les gestionnaires de CHRS qui développent des actions relatives à l'accès au logement des publics en difficulté d'une certaine importance

Les gestionnaires doivent avoir recours à un budget propre, distinct du budget général du CHRS, pour retracer les actions relatives à l'accès au logement des publics en difficulté lorsque les produits qui leur sont affectés dépassent un montant fixé, en valeur ou en proportion, par arrêté ministériel.

Tel est le cas si ces actions représentent, lors du dernier exercice clos, plus de 150 000 euros ou plus de 20% de l'ensemble des produits affectés à un CHRS.

(article 157 du décret du 22 octobre 2003, arrêté du 24 juin 2004, JO du 4 juillet 2004)

h) Un budget voté en équilibre réel

Le budget des établissements et services doit être voté en équilibre réel. Cela signifie concrètement que quatre conditions doivent être remplies.

- La section d'investissement et chacune des sections d'exploitation doivent être présentées en équilibre ;
- Les produits et les charges doivent être évalués de façon sincère ;
- Le remboursement de la dette en capital ne doit pas être couvert par le produit des emprunts, sauf dans le cas de renégociation de ceux-ci ;
- Les recettes affectées doivent être employées à l'usage auquel elles sont prévues.

Toutefois, en vue de financer des investissements sans recourir à l'emprunt ni mobiliser des comptes de liaison, si les disponibilités de l'établissement ou du service excèdent le niveau

cumulé des dépenses courantes d'exploitation et des dettes exigibles à court terme, la section d'investissement peut présenter un déséquilibre à hauteur de cet excédent.

(article 14 du décret du 22 octobre 2003)

i) Un budget qui fait apparaître clairement les montants nécessaires à la poursuite des missions de l'établissement ou du service dans les conditions arrêtées l'année précédente et les mesures nouvelles

Au sein de la section d'exploitation du budget général, et au sein des budgets principal et annexes lorsqu'ils existent, les propositions de dépenses et de recettes 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 ;
- les mesures nouvelles qui au delà de ces montants portent majoration ou minoration des prévisions de dépenses et de recettes.

(article 15 du décret du 22 octobre 2003)

j) Un budget qui comporte un certain nombre d'annexes obligatoires

Les propositions budgétaires doivent être accompagnées d'un certain nombre d'annexes obligatoires *(articles 16 et suivants du décret du 22 octobre 2003)*.

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 documents qui doivent être transmis par tous les gestionnaires

- 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. A ce titre, il précise les hypothèses retenues en matière d'évolution des prix, des rémunérations et des charges sociales et fiscales relatives à la reconduction des moyens autorisés dans le cadre du budget exécutoire de l'année précédente. Il retrace également, dans un tableau, l'activité et les moyens de l'établissement ou du service au cours des trois années précédentes, en faisant notamment apparaître, pour chaque année, le nombre prévisionnel et le nombre effectif de personnes prises en charge. Il effectue par ailleurs le bilan, sur les deux derniers exercices et l'exercice en cours, des promotions et augmentations individuelles et catégorielles des rémunérations au sein de l'établissement ou du service. Il justifie le montant prévisionnel global de la rémunération du personnel, en détaillant les hypothèses retenues en matière de promotion et d'avancement, et leur incidence sur le nombre de points d'indice qui en résultent, par application des conventions collectives ou des dispositions statutaires applicables à l'établissement ou au service. Il indique enfin, le cas échéant, les éléments du projet d'établissement qui justifient les dépenses proposées ;

- Le classement des personnes accueillies par groupes iso-ressources lorsque la réglementation applicable à l'établissement ou au service prévoit un tel classement, ce qui est le cas actuellement pour les EHPAD ;
- 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. Le tableau des effectifs doit être conforme à un modèle fixé par arrêté du ministre chargé de l'action sociale (*annexe 11 de l'arrêté du 22 octobre 2003, JO du 24*) ;
- Le bilan comptable de l'établissement ou du service relatif au dernier exercice clos (*l'annexe 4 de l'arrêté du 22 octobre 2003 fixe le modèle applicable pour les équipements gérés par un organisme privé*) ;
- Les données nécessaires au calcul des indicateurs médico-sociaux et économiques applicables à l'établissement ou au service. Ces indicateurs ont été fixés pour les EHPAD par le décret n°99-316 du 26 avril 1999. Pour les autres catégories d'établissements et services, une concertation a été initiée par la Direction générale de l'action sociale qui a débouché sur une première expérimentation au cours du second trimestre de l'année 2004. Dans une lettre au Directeur général de l'action sociale datée du 21 juillet dernier, l'Uniopss a souhaité la poursuite du travail de concertation afin de pouvoir améliorer les projets d'indicateurs. En conséquence, elle a demandé que les indicateurs ne soient pas applicables aux propositions budgétaires 2005 mais aux comptes administratifs 2004. Cette demande n'a pas été acceptée. Pour Monsieur TREGAT, quelques indicateurs devront être renseignés dès les propositions budgétaires 2005. Au 25 août 2004, aucun arrêté fixant ces indicateurs n'était paru au Journal Officiel. Les gestionnaires devront cependant être vigilants car il n'est pas impossible que cette publication intervienne d'ici le 31 octobre.

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

- Le tableau prévisionnel de remboursement des emprunts ;
- Les projets d'investissement du futur exercice ;
- Les plans pluriannuels de financement en cours ou projetés, présentés conformément à un modèle fixé par arrêté du ministre chargé de l'action sociale (modèle fixé par l'annexe 2 de l'arrêté du 22 octobre 2003, JO du 24). L'arrêté exige par ailleurs la production à l'appui du plan pluriannuel de financement de plusieurs documents complémentaires dont il fixe également les modèles (tableau des surcoûts d'exploitation, programmes d'investissement des établissements ou services sociaux ou médico-sociaux et leurs plans de financement, bilan financier) ;
- 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. A noter que lorsque des emplois sont inscrits au tableau des charges communes, la répartition des dépenses de personnel entre les différentes activités, principale et annexes, ainsi que leurs éventuelles variations, doivent être

justifiées avec précision. Le modèle de présentation de ce tableau de répartition a été fixé par l'annexe 3 de l'arrêté du 22 octobre dernier (JO du 24) ;

- 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 et économiques qui décrivent spécifiquement cette activité ;
- Pour les EHPAD, un certain nombre de tableaux concourant au calcul des tarifs ainsi que le prévoit l'article 5 du décret n°99-316 du 26 avril 1999.

A noter que le décret 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**. L'arrêté du 22 octobre 2003 fixe les modèles de ces documents ainsi que les pièces supplémentaires qui doivent être jointes à l'appui des programmes d'investissement. Il s'agit du modèle de plan de financement, du tableau des surcoûts d'exploitation, du tableau des emprunts autorisés et contractés et celui des emprunts nouveaux soumis à autorisation. L'absence de réponse de l'administration notifiée à l'établissement ou au service dans un délai de 60 jours vaut acceptation tacite de ceux-ci. L'autorité de tarification peut subordonner son accord à la mise en œuvre d'un financement par reprise sur la réserve de trésorerie pour la partie qui excède le besoin en fonds de roulement (art 19-I du décret du 22 octobre 2003).

III) La date de transmission des propositions budgétaires 2005

Les propositions doivent être adoptées par l'organe délibérant compétent de l'association. Il convient de se référer sur ce point aux statuts de l'association pour identifier le bon organe.

Une fois adoptées, les propositions budgétaires doivent être transmises par une personne ayant qualité pour représenter l'établissement ou le service au plus tard le 31 octobre 2004.

Lors de la transmission des propositions budgétaires, l'autorité gestionnaire de l'établissement ou du service social ou médico-social précise celles des personnes qui ont qualité pour la représenter au cours de la procédure contradictoire de fixation du tarif.

Que faut-il entendre par transmission ? Est-ce la date d'envoi qui compte ou la date de réception par l'administration ? Depuis la loi du 12 avril 2000 sur les droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, le débat est tranché si le gestionnaire envoie ses propositions budgétaires par la poste. Dans ce cas de figure, **c'est en effet la date d'envoi qui compte. Le 31 octobre 2004 étant un dimanche, le gestionnaire devra donc remettre au plus tard le 30 octobre son pli à la poste. Afin de prouver cette date, les propositions budgétaires devront être envoyées en recommandé.**

Pour mémoire, l'article 16 de la loi du 12 avril 2000 dispose que : *« Toute personne tenue de respecter une date limite ou un délai pour présenter une demande, déposer une déclaration, exécuter un paiement ou produire un document auprès d'une autorité administrative peut satisfaire à cette obligation au plus tard à la date prescrite au moyen d'un envoi postal, le*

cachet de la poste faisant foi, ou d'un procédé télématique ou informatique homologué permettant de certifier la date d'envoi ». (loi n°2000-321, JO du 13).

IV) Les destinataires des propositions budgétaires 2005

Cette transmission s'effectue auprès de la ou des autorités de tarification selon les cas.

Pour les équipements financés par l'assurance maladie, elles sont également transmises à la caisse régionale d'assurance maladie et à l'organisme d'assurance maladie qui verse le tarif (caisse pivot).

V) Les conséquences en cas de non respect des règles prévues

Si les propositions ne sont pas transmises dans le délai réglementaire ou si elles ne respectent pas les formes prévues, la réglementation dispense l'autorité de tarification d'engager la procédure contradictoire. Le premier versement du tarif ne peut être effectué qu'après la fixation de celui-ci. Toutefois, en l'attente de cette fixation, la tarification en vigueur lors de l'exercice précédent peut être reconduite, sous réserve de modifications apportées par l'autorité de tarification après avis de la CRAM (*article 37 du décret du 22 octobre 2003*).

Les gestionnaires doivent donc être très vigilants sur ce point.

Annexe n°1

Extraits du décret du 22 octobre 2003 portant sur le contenu des sections d'investissement et d'exploitation

Article 10

I. - Les emplois de la section d'investissement du budget général sont classés par nature de charge. Ils sont destinés à couvrir notamment :

- 1° Les remboursements du capital des emprunts ;
- 2° La production ou l'acquisition de biens mobiliers et immobiliers, y compris les charges liées aux grosses réparations ;
- 3° L'acquisition de titres et valeurs ;
- 4° Les dépôts effectués et les cautionnements accordés par l'établissement ou le service ;
- 5° Les frais de premier établissement, y compris les frais d'étude qui en relèvent, et les autres immobilisations incorporelles ;
- 6° Les reprises sur provisions ;
- 7° Les charges à répartir sur plusieurs exercices ;
- 8° Les emplois des comptes de liaison relatifs à l'investissement ;
- 9° Le résultat cumulé de la section d'investissement, s'il est déficitaire.

II. - Les ressources de la section d'investissement du budget général comprennent notamment:

- 1° Les subventions d'équipement ;
- 2° Les emprunts contractés au cours de l'exercice ;
- 3° Les plus-values nettes des cessions d'actifs immobilisés et des valeurs mobilières de placement ;
- 4° Les dons et legs en capital ou en contrepartie d'actifs immobilisés ;
- 5° Les amortissements des biens meubles et immeubles, corporels et incorporels, et des charges à répartir sur plusieurs exercices ;
- 6° Les dépôts reçus par l'établissement ou le service et les cautionnements dont il bénéficie ;

- 7° Les provisions et les réserves, à l'exclusion des réserves de trésorerie et de la réserve de compensation ;
- 8° Les ressources des comptes de liaison relatifs à l'investissement ;
- 9° L'excédent de la section d'exploitation affecté à l'investissement dans les conditions prévues à l'article 50 ;
- 10° Le résultat cumulé de la section d'investissement, s'il est excédentaire.

Article 11

I. - La section d'exploitation du budget général ou d'un budget principal ou annexe retrace les charges d'exploitation normales et courantes de l'établissement ou du service, et notamment :

- 1° Les charges d'exploitation relatives au personnel ;
- 2° Les autres charges d'exploitation courante ;
- 3° Les charges financières et exceptionnelles ;
- 4° Les dotations aux comptes d'amortissements et de provisions.

II. - Elle retrace notamment, en produits :

- 1° Les produits de la tarification ;
- 2° Les produits des services rendus et des biens vendus autres que les valeurs immobilisées, calculés selon la réglementation en vigueur ou en vertu de conventions passées avec l'établissement ou le service ;
- 3° Les subventions, dons et legs affectés à l'exploitation ;
- 4° Les produits financiers et les produits exceptionnels ;
- 5° Les reprises sur provisions ;
- 6° La valeur des dettes atteintes de péremption ou de déchéance ;
- 7° La valeur des travaux ou des productions de stocks réalisés par l'établissement ou le service pour lui-même ;
- 8° Les transferts de charges.