Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité
Ministère du logement et de la ville

Direction générale de l'action sociale

Sous-direction des institutions, des affaires juridiques et financières
Bureau de la réglementation financière et comptable (5B)
Affaire suivie par : Jean-Pierre HARDY
Tél. : 01 40 56 86 56

Sous-direction des âges de la vie
Bureau de l'enfance et de la famille
Bureau de la protection des personnes (2A)
Affaire suivie par :Séverine PECHARD Tél. : 01 40 56 82 48 Fax : 01 40 56 87 22
et Jean-François PIERRE : Aspects juridiques
Tél. : 01 40 56 86 21
Courriel : jean-francois.pierre@sante.gouv.fr

Le ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité

à

Messieurs les Préfets de région
Directions régionales des affaires sanitaires et sociales

Mesdames et Messieurs les préfets de département

Directions Départementales des Affaires Sanitaires et Sociales

Direction de la solidarité et de la santé de la Corse et de la Corse du Sud

Direction de la santé et du développement social de la Guadeloupe

Direction de la santé et du développement social de la Martinique

Direction de la santé et du développement social de la Guyane

(pour mise en œuvre)

Monsieur le Directeur de la Caisse nationale des allocations familiales

Monsieur le Directeur Général de la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole

(pour information)

CIRCULAIRE N°DGAS/2A/5B/2007/304 du 31 juillet 2007 relative à l'expérimentation de la dotation globale de financement dans les services tutélaires et la préparation des services en dehors du champ de l'expérimentation à la généralisation de ce mode de financement au 1er janvier 2009.
Date d'application : Immédiate
NOR : MTSA0730842C
Classement thématique : action sociale

Résumé : La présente circulaire actualise la circulaire n°DGAS/2A/5B/2006/403 du 15 septembre 2006 relative à l'expérimentation de la dotation globale de financement dans les services tutélaires.

Mots-clés : Tutelle – Financement – Dotation globale de financement

Textes de référence :

- Loi n° 2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance (article 17) ;
- Loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (article 11) ;
- Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs ;
- Décret n° 2004-128 du 9 février 2004 modifié relatif à l'expérimentation des dotations globales de financement prévues à l'article 17 de la loi n° 2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance ;
- Arrêté du 20 janvier 2004 modifié fixant la liste des personnes morales privées ou publiques prévue à l'article 17 de la loi n° 2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance.

Textes modifiés :

- CIRCULAIRE N°DGAS/5B/2004/526 du 29 octobre 2004 relative à l'expérimentation de la dotation globale de financement dans les services tutélaires

Annexes :

- **Annexe 1 :** Liste des départements expérimentateurs,
- **Annexe 2 :** Annexe relative aux propositions budgétaires et aux indicateurs,
- **Annexe 3 :** Bilan de l'exercice 2007 et estimations des besoins 2008,
- **Annexe 4 :** Annexe préparatoire à la mise en œuvre de la réforme en 2009 pour les services hors DGF,
- **Annexe 5 :** Annexe préparatoire à la mise en œuvre de la réforme pour les services en DGF,
- **Annexe 6 :** Bilan consolidé de l'exercice 2007 et montant des DGF allouées,
- **Annexe 7 :** Répartition de l'activité par nature d'intervention,
- **Annexe 8 :** Calendrier de transmission des documents,
- **Annexe 9 :** Guide de remplissage des annexes,
- **Annexe 10 :** Fiches indicateurs,
- **Annexe 11 :** Fichier d'agrégation de l'annexe 2 relatif aux indicateurs,
- **Annexe 12 :** Fichier d'agrégation de l'annexe 2 relatif à l'activité,
- **Annexe 13 :** Guide d'utilisation des fichiers départementaux d'agrégation,
- **Annexe 14 :** Guide d'utilisation des fichiers régionaux d'agrégation.

L'expérimentation de la dotation globale de financement dans les services tutélaires qui a été mise en place en 2004 par la loi n° 2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance (article 17) a été prolongée en 2006 pour une durée maximale de deux

ans par la loi n°2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (article 11).

La loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs prévoit le prolongement de l'expérimentation en 2008 et la généralisation de ce mode de financement des services tutélaires au 1er janvier 2009.

En conséquence, la présente circulaire vise trois objectifs : organiser l'extension de l'expérimentation en 2008 à d'autres régions et départements, préparer les DRASS, DDASS et services tutélaires qui sont actuellement en dehors du champ de l'expérimentation à sa généralisation en 2009, et permettre à la DGAS de recueillir les données nationales nécessaires à la mise en place de la réforme du financement.

I- Les modalités d'organisation de l'expérimentation de la dotation globale de financement dans les services tutélaires en 2008 et préparation de la mise en œuvre de la réforme du financement au 1er janvier 2009

L'expérimentation de la dotation globale de financement (DGF) concerne actuellement 10 régions et 27 départements. Il a été décidé en 2008 d'étendre l'expérimentation à l'ensemble des régions et qu'il y ait au moins dans chacune de ces régions un département expérimentateur. L'objectif est que ce département puisse ensuite, lors de la mise en œuvre de la réforme, être le référent, au sein de la région, des autres départements. Il a été décidé, par ailleurs, d'intégrer des départements d'outre mer.

Ainsi, en 2008, 22 régions participent à l'expérimentation et 44 départements (y compris des DOM).

1- Organisation territoriale de l'expérimentation

L'organisation territoriale de l'expérimentation se fait à trois niveaux : départemental, régional et national.

1-1-Le pilotage départemental

a- Le comité de suivi

Un comité de suivi est créé dans chaque département sélectionné pour l'expérimentation. Ce comité doit se réunir au moins deux fois par an.

Il est présidé par la DDASS et comprend des représentants des associations tutélaires choisies pour l'expérimentation, le TPG et les organismes financeurs de TPSA (la CAF, la MSA et le conseil général).

Le juge des tutelles doit être invité à participer aux travaux du comité départemental.

Ce comité doit :

- Assurer le bon déroulement et le suivi de l'expérimentation,

- Soutenir les services pour le recueil des données nécessaires au calcul de la dotation globale et au suivi de celle-ci,

- Faire remonter à la DGAS toutes les difficultés dans la mise en place de l'expérimentation ainsi que toutes propositions d'amendements dans l'organisation ou dans les documents à fournir,

- Valider le bilan élaboré au niveau départemental à l'issue de l'expérimentation.

Les missions de ce comité sont sans préjudice de celles dévolues à la commission départementale des tutelles mentionnées à l'article L. 167-5 du code de la sécurité sociale. Celle-ci demeure compétente pour l'arrêté des comptes de l'année pour les services entrant dans l'expérimentation et, d'une manière générale, pour les TPSE. En revanche, les services, une fois passés en DGF, ne voient plus leurs comptes examinés par la commission.

b- Le rôle de la DDASS

Les DDASS doivent :

- collecter des informations auprès des organismes tutélaires,
- élaborer les indicateurs départementaux,
- mettre en œuvre et conduire la procédure budgétaire,
- et tarifer les associations en lien avec la DRASS et les autres DDASS de la région dans le cadre du CTRI.

1-2-Le pilotage régional

Les DRASS n'ont pas un rôle de tarification des services tutélaires. Elles ont un rôle de coordination et d'harmonisation des pratiques entre les DDASS et permettent, grâce à un travail de comparaison des structures au regard des indicateurs, une meilleure allocation des ressources.

Avec la LOLF, les DRASS sont les responsables des BOP, notamment du BOP 106 « Actions en faveur des familles vulnérables » dans lequel figure, à l'action 3, l'objectif 5 visant à « Garantir aux adultes vulnérables une protection juridique adaptée à leurs besoins, tout en optimisant l'allocation des ressources aux services tutélaires ». Les DRASS ont donc un rôle dans le processus d'allocation et de suivi des ressources, notamment, en répartissant les enveloppes régionales limitatives allouées dans le cadre du BOP.

Dans le cadre de l'expérimentation, les DRASS doivent :

- élaborer les indicateurs régionaux et les transmettre à la DGAS,
- fixer des orientations régionales au regard du positionnement de chaque structure par rapport aux indicateurs régionaux et nationaux,
- fixer avec les DDASS, dans le cadre de la procédure du dialogue de gestion, des dotations départementales voire des dotations allouées aux associations et ce en fonction de l'enveloppe régionale limitative.

1-3-Le pilotage national

La DGAS pilote l'expérimentation et en effectue la coordination au niveau national.

Plus précisément, elle doit :

- élaborer les indicateurs nationaux,
- fixer aux DRASS des enveloppes régionales limitatives, dans le cadre de la procédure du dialogue de gestion, et, le cas échéant, d'orientations nationales.
- élaborer le bilan de l'expérimentation.

La DGAS, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 réformant le dispositif de protection juridique des majeurs au 1er janvier 2009, va mettre en place un groupe de travail spécifique sur la DGF composé des représentants du secteur ainsi que des services déconcentrés afin de :

- valider le bilan de l'expérimentation au niveau national,
- déterminer notamment les indicateurs qui devront être conservés en 2009,
- préparer la généralisation de ce mode de financement en 2009 à l'ensemble des départements et services en tenant compte du calendrier budgétaire et comptable.

2- Les documents à renseigner par les services tutélaires expérimentateurs

2-1- Annexe 2 relative aux propositions budgétaires et aux indicateurs : documents à transmettre par les services tutélaires pour le 31 octobre 2007 (N)

Pour la campagne budgétaire 2008, les services tutélaires doivent remettre à la DDASS l'annexe 2 renseignée de la présente circulaire. Cette annexe comprend les propositions budgétaires et les tableaux de bord. Un guide méthodologique d'aide au remplissage de l'annexe 2 est joint en **annexe 9.**

Pour le 31 octobre 2007, lors de l'envoi des propositions budgétaires, les services doivent remettre l'annexe 2 avec les informations relatives aux années N-1 (2006), N (2007) et N+1 (2008) pour l'ensemble des indicateurs, à l'exception des indicateurs suivants :

- l'indicateur relatif à la qualification et l'indice vieillesse-technicité ne sont à renseigner que pour l'année 2006,
- le temps actif mobilisable est à renseigner pour l'année 2006 (N-1) et pour les services entrés dans l'expérimentation en 2008 son recueil est facultatif,
- la répartition des activités par nature d'intervention est à renseigner pour l'année 2007 (N) par les services entrés dans l'expérimentation avant 2008.

A partir de la date de transmission de cette annexe, il faut distinguer deux calendriers :

- Le premier relatif à l'exploitation des données présentes dans cette annexe entre les DDASS, les DRASS et la DGAS,
- Le second relatif à la procédure budgétaire.

b - Calendrier relatif à l'exploitation de l'annexe 2 transmise par les services tutélaires le 31 octobre 2007

Phase 1 : du 31 octobre au 20 novembre 2007	Après réception des propositions budgétaires « annexe 2 », les DDASS vérifient la fiabilité des données en concertation avec les associations et assurent les corrections nécessaires. Les DDASS renseignent à partir de l'annexe 2 les fichiers d'agrégation relatifs aux propositions budgétaires et à l'activité (annexes 11 et 12) afin de déterminer les indicateurs départementaux et la synthèse de l'activité. Les DDASS transmettent au plus tard le 20 novembre 2007 aux DRASS les fichiers d'agrégation afin d'élaborer les indicateurs régionaux. Pour les régions ayant un seul département expérimentateur, les DDASS envoient simultanément à la DRASS et à la DGAS les fichiers d'agrégation.
Phase 2 : du 21 novembre au 11 décembre 2007	Les DRASS vérifient la fiabilité des données départementales en concertation avec les DDASS et assurent les corrections nécessaires. Les DRASS renseignent les fichiers d'agrégation afin de déterminer les indicateurs régionaux. Les DRASS transmettent au plus tard le 11/12/ 2007 à la DGAS les fichiers d'agrégation régionaux (annexes 11 et 12) afin d'élaborer les indicateurs nationaux, à l'exception des régions ayant un seul département expérimentateur.
Phase 3 : du 12 décembre 2007 au 15 janvier 2008	La DGAS vérifie la fiabilité des données régionales en concertation avec les DRASS et assurent les corrections nécessaires. La DGAS renseigne les fichiers d'agrégation nationaux afin de déterminer les indicateurs nationaux. La DGAS transmet au plus tard le 15 janvier 2008 aux DDASS et aux DRASS les indicateurs nationaux.

b- Calendrier d'examen des propositions budgétaires

La date limite d'envoi des propositions budgétaires des services est le 31 octobre 2007.

La notification des dotations globales de financement aux services tutélaires devra intervenir au plus tard 60 jours à compter de la date de notification des enveloppes régionales aux

DRASS. Cette notification consiste en l'information de l'approbation des BOP par le responsable de programme qui doit avoir lieu au plus tard en février 2008. Pour autant, il est souhaitable de débuter l'examen des budgets et la procédure contradictoire dès réception des propositions budgétaires afin que celle-là soit effective et très développée.

La dernière proposition de modification des propositions budgétaires ne pourra intervenir qu'après le 48ème jour à compter de la date de notification des enveloppes régionales en application du décret n°2004-128 du 9 février 2004 modifié qui vise les dispositions du décret n° 2003-1010 du 22 octobre 2003 codifié au chapitre IV intitulé "Dispositions financières" du titre I du livre III du code de l'action sociale et des familles.

Les phases de la procédure budgétaire :

Phase 1 : transmission des propositions budgétaires et des indicateurs de l'annexe 2	Au plus tard le 31 octobre de l'exercice précédant celui auxquels les propositions budgétaires et les indicateurs se rapportent, Transmission à l'autorité de tarification et à l'organisme débiteur ayant le plus grand nombre de mesures de tutelles aux prestations sociales adultes (transmission par messagerie ou sur disquette de l'annexe 2)
Phase 2 : les avis	L'organisme débiteur ayant le plus grand nombre de mesures de tutelles aux prestations sociales adultes doit émettre un avis et le transmettre au service et à l'autorité de tarification à la fin du mois de novembre.
Phase 3 : procédure contradictoire : de la réception des propositions budgétaires à la notification des enveloppes régionales limitatives	Procédure contradictoire sur la base de l'article R.314-22 du CASF (1°, 2° et 3°) et de l'article R.314-23 (1° à 7°), Possibilité pour l'autorité de tarification de reprendre à son compte l'avis émis lors de la phase 2.
Phase 4 : De la notification des enveloppes régionales limitatives au 48ème jour suivant cette date (les 48 jours sont inclus dans les 60 jours)	Poursuite et parachèvement de la procédure contradictoire.
Phase 5 : du 48ème au 60ème jour (soit 12 jours dont 8 pour la transmission de la dernière réponse)	48ème jour : transmission de la dernière proposition de modification des propositions budgétaires par l'autorité de tarification, A la réception de cette dernière proposition, le service a 8 jours pour motiver de façon circonstanciée en application de l'article R.314-24 du CASF son désaccord.

Phase 6 : 60ème jour ou avant si le service a bien eu la possibilité de répondre dans les 8 jours	1. Notification de la décision d'autorisation budgétaire et de tarification 2. Mise à la signature de l'arrêté de tarification
Phase 7 : Notification et publication de l'arrêté de tarification Transmission par les DDASS simultanément aux DRASS et à la DGAS des informations mentionnées dans l'arrêté de tarification.	

2-2- Annexe 3 relative au bilan de l'exercice 2007 pour les tutelles et curatelles d'État et estimations des besoins 2008 : document à transmettre à la DRASS et à la DGAS pour le 28 janvier 2008 au plus tard.

Cette annexe concerne l'ensemble des départements, expérimentateurs ou non. Elle vise à faire un bilan de l'exercice 2007 uniquement pour les tutelles et curatelles d'État à la fois sur le nombre de mesures mais également sur les besoins 2007. Par ailleurs, il est demandé une estimation des besoins pour 2008, sachant que celle-ci ne saurait préjuger des résultats de la procédure budgétaire contradictoire.

2-3- Annexe 5 : document préparatoire à la mise en œuvre de la réforme à transmettre à la DRASS et à la DGAS pour le 7 mars 2008 au plus tard.

Cette annexe vise à recueillir les informations nécessaires à la DGAS pour mettre en oeuvre la réforme du financement en 2009 notamment en ce qui concerne les revenus des personnes protégées et leur lieu d'hébergement.

Un fichier d'agrégation sera transmis par la DGAS afin d'effectuer la synthèse au niveau départemental et régional de ces différentes informations.

2-4- Annexe 6 relative au bilan de l'exercice 2007 concernant les indicateurs et l'activité et au montant des DGF allouées en 2008 - Document à transmettre par les services tutélaires aux DDASS pour le 30 avril 2008 (N+1) et transmission par les DDASS à la DRASS et à la DGAS au plus tard le 12 mai 2008.

Les services tutélaires doivent remettre aux DDASS le compte administratif au plus tard le 30 avril 2008 ainsi que l'annexe 6 relative aux données consolidées de l'exercice 2007.

Un fichier d'agrégation sera transmis par la DGAS afin d'effectuer la synthèse au niveau départemental et régional de ces différentes informations.

2-5- Annexe 7 relative à la répartition de l'activité par nature d'intervention en 2008 - Document à transmettre pour le 30 juin 2008 par les services tutélaires aux DDASS et transmission par les DDASS à la DRASS et à la DGAS au plus tard le 11 juillet 2008.

Un fichier d'agrégation sera transmis par la DGAS afin d'effectuer la synthèse au niveau départemental et régional de ces différentes informations.

3- Le versement des dotations globales de financement (DGF)

Les modalités de versement de la DGF sont prévues par le décret n°2004-128 du 9 février 2004 modifié. En raison de l'extension de l'expérimentation, ce décret va être à nouveau amendé.

Toutefois, les principes de versement de la DGF seront identiques à ceux du décret actuellement en vigueur. Ainsi, les DGF seront versées aux services expérimentateurs respectivement par l'État et par l'organisme débiteur principal des prestations sociales et sont réparties entre ces deux contributeurs au prorata des produits d'exploitation qu'ils ont versés :

- en 2003, pour les services entrés dans l'expérimentation en 2004,
- en 2004, pour les services entrés dans l'expérimentation en 2005 et 2006,
- en 2006, pour les services qui entreront dans l'expérimentation en 2008.

En cas de non fixation de la DGF au 20 janvier 2008 et jusqu'à l'intervention de la décision qui la fixe, les versements seront effectués sur la base :

- d'acomptes mensuels égaux au douzième du montant de la DGF de l'exercice antérieur pour les services entrés dans l'expérimentation avant 2008 ;
- d'acomptes mensuels égaux à un neuvième des versements intervenus de janvier à septembre 2007 pour ceux qui entrent dans l'expérimentation en 2008.

Une régularisation des sommes versées par l'État et l'organisme débiteur principal des prestations sociales entre le 1er janvier 2008 et la date de fixation de la DGF sera mise en œuvre lorsque le tarif sera fixé.

II- Les services en dehors du champ de l'expérimentation

La loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs prévoit la généralisation du financement des services tutélaires sous forme de dotation globale de financement au 1er janvier 2009.

La présente circulaire a pour objectif, d'une part, de préparer au mieux les services déconcentrés ainsi que les services tutélaires, qui sont en dehors du champ de l'expérimentation, à la généralisation de ce mode de financement pour cette échéance, d'autre part, d'effectuer un bilan de l'exercice 2007 et une estimation des besoins 2008 et, enfin, de permettre à la DGAS de collecter les informations nécessaires au niveau national pour mettre en place la réforme du financement.

1- Information et préparation des services tutélaires en dehors du champ de l'expérimentation

Afin de préparer au mieux les services tutélaires à la généralisation de la dotation globale de financement en 2009, vous veillerez à leur transmettre pour information les annexes 2, 5, 6 et 7 de la présente circulaire.

Vous leur préciserez que ces documents, même s'ils seront appelés à être modifiés le cas échéant à l'issue du groupe de travail qui sera mis en place par la DGAS sur la DGF, devront être renseignés pour la campagne budgétaire 2009. Ainsi, en 2008, les services tutélaires

devront rendre aux DDASS au plus tard le 31 octobre 2008 leurs propositions budgétaires et ce, conformément au chapitre IV intitulé "Dispositions financières" du titre I du livre III du code de l'action sociale et des familles.

Actuellement, l'annexe qui permet cet exercice est l'annexe 2. Les services tutélaires en dehors du champ de l'expérimentation peuvent donc s'y reporter afin de recueillir dès maintenant les données qui leur seront certainement demandées et de s'approprier la démarche budgétaire et comptable.

En dehors de cette information par la transmission des annexes relatives à l'expérimentation, il convient de préparer également ces services au renseignement d'une partie de ces documents et notamment celui relatif à la cotation des mesures. A cet effet, il leur est demandé de renseigner l'annexe 4 qui comprend, notamment, un tableau relatif à l'évaluation du nombre de points gérés par chaque service (voir guide de remplissage de cette annexe).

2- Bilan de l'exercice 2007 et estimation des besoins 2008 (Annexe 3)

Cette annexe vise à faire, d'une part, un bilan 2007 du financement des mesures de tutelles et curatelles d'État et des tutelles aux prestations sociales et une estimation des besoins 2008 et, d'autre part, de réaliser un bilan du nombre de mesures de tutelles et curatelles d'État en 2007 : stock au 31 décembre et flux de mesures.

3- Informations nécessaires à la DGAS pour la mise en place de la réforme du financement au niveau national (Annexe 4)

Cette annexe vise, outre la préparation des services tutélaires en dehors du champ de l'expérimentation à renseigner le tableau relatif à la cotation des mesures, à recueillir les informations nécessaires à la DGAS pour mettre en œuvre la réforme du financement en 2009 notamment concernant les revenus des personnes protégées et leur lieu d'hébergement.

Vous veillerez, notamment pour les nouveaux services entrant dans l'expérimentation de la dotation globale, à porter les informations utiles de cette présente circulaire à la connaissance de vos correspondants concernés appelés à rejoindre le comité de suivi.

J'appelle votre attention sur la dimension pluriannuelle de renseignement des informations demandées (cf: annexe 8) vous permettant d'anticiper le calendrier prévisionnel de mise en œuvre des dispositions prévues en vue de mener à bien la généralisation du nouveau mode de financement au 1er janvier 2009.

Le Directeur général de l'action sociale

Signé

Jean-Jacques TREGOAT