

**Etude juridique sur la réglementation des
financements d'organismes autorisés
dans le secteur de la prévention
spécialisée**

Présentation générale de l'étude juridique, objet de la présente note :

Cinq associations varoises dont l'objet est la prévention spécialisées : APS, LVP, APEA, GRAPESA et ASEPARG ont saisi l'URIOPSS PACA et Corse d'une demande d'étude juridique portant sur le cadre budgétaire correspondant à leur situation d'organismes autorisés et opposable au financeur public qu'est le département.

Cette étude se décompose en cinq parties :

- 1. Etude du contexte réglementaire de la prévention spécialisée**
- 2. Règles et principes de tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux**
- 3. Principes de financement des établissements et services et modalités de versement**
- 4. La mission de prévention spécialisée inscrite pleinement dans le schéma des solidarités 2014-2018 du département du Var**
- 5. Examen de la situation actuelle des associations ASEPARG, APS cj, LVP, APEA et GRAPESA.**

Une conclusion générale de la présente étude en fin de document

I- Etude du contexte réglementaire de la prévention spécialisée

La prévention spécialisée est une compétence obligatoire des départements. Comme nous allons le montrer ci-après, cette assertion résulte d'une lecture attentive du Code de l'Action Sociale et des Familles complété par la loi du 5 mars 2007.

Tout d'abord l'article L.123-1 CASF (modifié par Loi n°2007-293 du 5 mars 2007) **énonce** :
Le département est responsable des services suivants et en assure le financement :
1° Le service départemental d'action sociale prévu à l'article L. 123-2 ;
2° Le service de l'aide sociale à l'enfance prévu par le titre II du livre II ;
3° Le service de protection maternelle et infantile mentionné à l'article L. 2112-1 du code de la santé publique.

Le département organise ces services sur une base territoriale.

Et l'article L.121-5 CASF :

Les dépenses résultant de l'application des articles L. 121-1, L. 121-3, L. 121-4 et **L. 123-1 ont un caractère obligatoire.**

Conclusion n°1 : Depuis la loi du 5 mars 2007 les 2 services mentionnés aux 1° et 2° sont devenus obligatoires. Les missions du service de l'ASE et son organisation sont déterminées par les articles L.221-1 à L.221-9 CASF dans lesquels se situe la prévention spécialisée :

Article L.221-1 CASF (modifié par Loi 2007-293 2007-03-05 art. 3 1° JORF 6 mars 2007)

Le service de l'aide sociale à l'enfance est un service non personnalisé du département chargé des missions suivantes :

1° Apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique tant aux mineurs et à leur famille (...)

2° **Organiser, dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale, des actions collectives visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles, notamment celles visées au 2° de l'article L. 121-2;**

(...)

Etude juridique sur la réglementation des financements d'organismes autorisés dans le secteur de la prévention spécialisée

Et cet article L.121-2 CASF (modifié par LOI n°2013-403 du 17 mai 2013 - art. 1 (V)) **précise :**

Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale le département participe aux actions visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles, qui peuvent prendre une ou plusieurs des formes suivantes :

1° Actions tendant à permettre aux intéressés d'assurer leur propre prise en charge et leur insertion sociale ;

2° **Actions dites de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu ;**

3° Actions d'animation socio-éducatives ;

4° Actions de prévention de la délinquance.

Pour la mise en œuvre des actions mentionnées au 2° ci-dessus, le président du conseil départemental habilite des organismes publics ou privés dans les conditions prévues aux articles L. 313-8, L. 313-8-1 et L. 313-9.

Conclusion n°2 : Le Code de l'Action Sociale et des Familles est désormais très clair depuis la Loi du 5 mars 2007 : la prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté est une compétence obligatoire et, pour la mettre en œuvre, le président du conseil départemental habilite des organismes pour sa mise en œuvre.

Une fois posé cet aspect, quelle est la nature juridique et réglementaire des services habilités pour mettre en œuvre la prévention spécialisée ? Là encore, le Code de l'Action Sociale et des Familles est tout à fait formel en la matière :

Article L.312-1 I CASF (modifié par LOI n°2012-1404 du 17 décembre 2012 - art. 65 (V))

Sont des établissements et services sociaux et médico-sociaux, au sens du présent code, les établissements et les services, dotés ou non d'une personnalité morale propre, énumérés ci-après :

1° **Les établissements ou services prenant en charge habituellement, y compris au titre de la prévention, des mineurs et des majeurs de moins de vingt et un ans relevant des articles L. 221-1, L. 222-3 et L. 222-5;**

(...)

Conclusion n°3 : Les établissements et services de prévention spécialisés sont des établissements et services sociaux et médicaux sociaux au sens de l'article L.312-1 I 1° du CASF. A ce titre, ils sont financés d'une manière réglementée et décrite de manière formelle dans le CASF.

II - Règles et principes de tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux :

Le Code de l'Action Sociale et des Familles précise le cadre général de tarification applicable aux établissements sociaux et médico-sociaux. Les principaux articles ci-dessous en donne le détail :

L'article L. 314-1 du CASF indique à l'article II que :

II. La tarification des prestations fournies par les établissements et services habilités à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale du département **est arrêtée chaque année par le président du conseil départemental.**

Le président du conseil départemental peut fixer dans le cadre d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens les modalités d'actualisation sur la durée du contrat des tarifs à la charge de l'aide sociale départementale.

L'article R. 314-1 CASF (modifié par Décret n°2010-344 du 31 mars 2010 - art. 232) **précise :**

Les dispositions du présent chapitre sont applicables aux établissements et services sociaux et médico-sociaux énumérés au I de l'article L. 312-1

L'article R.314-3 CASF (modifié par Décret n°2013-938 du 18 octobre 2013 - art. 1 (VD)) **entre dans le détail de la procédure budgétaire applicable :**

I.- Les propositions budgétaires et leurs annexes, établies conformément aux dispositions du sous-paragraphe 1 du paragraphe 3 de la présente sous-section, sont transmises à l'autorité de tarification par une personne ayant qualité pour représenter l'établissement, au plus tard le 31 octobre de l'année qui précède celle à laquelle elles se rapportent.

A ce titre, et en application des dispositions de l'article L. 314-1 :

(..)

2° L'autorité de tarification des établissements et services financés par l'aide sociale départementale, ou fournissant la prestation relative à la dépendance mentionnée au 2° de l'article L. 314-2, est le président du conseil départemental du département d'implantation, sous réserve des dispositions du VII de l'article L. 314-1 ;

Conclusion n°4 : Les dispositions relatives aux règles et principes de tarification doivent s'appliquer strictement aux établissements et services de prévention spécialisée.

III. Principes de financement des établissements et services et modalités de versement

Quelle est la modalité retenue par le CASF quant au financement des organismes de prévention spécialisée ?

L'article R. 314-105 du CASF précise qu'il s'agit d'une dotation globale :

Les dépenses liées à l'activité sociale et médico-sociale des établissements et services régis par le présent chapitre sont, sous réserve de l'habilitation mentionnée à l'article L. 313-6, prises en charge :

I.- Pour les établissements et services mentionnés au 1° de l'article L. 312-1 :

1° Pour ceux des services d'aide à domicile qui relèvent également des 6° et 7° du même article, par le département, sous la forme de tarifs horaires établis et versés conformément aux dispositions du paragraphe 5 de la sous-section 4 de la section 2 ;

2° Pour les autres établissements et services, par le département, sous la forme d'un prix de journée éventuellement globalisé, établi et versé dans les conditions prévues aux sous-paragraphes 3 et 4 du paragraphe 2 de la sous-section 3 de la présente section ;

3° Pour les équipes de prévention spécialisée relevant du 1° du I de l'article L. 312-1 et du 2° de l'article L. 221-1, sous la forme d'une dotation globale versée par le département dans les conditions précisées aux [articles R. 314-106 à R. 314-109](#) ;

(...)

L'article R.314-106 CASF donne le principe de calcul de la dotation globale :

La dotation globale de financement est égale à la différence entre, d'une part la totalité des charges d'exploitation du budget auquel elle se rapporte, après incorporation le cas échéant du résultat d'un exercice antérieur dans les conditions fixées à l'article R. 314-51, et d'autre part les produits d'exploitation du même budget, autres que ceux relatifs à ladite dotation.

L'article R.314-107 CASF donne le principe de versement de cette dotation :

La dotation globale de financement est versée à l'établissement ou au service par fractions forfaitaires égales au douzième de son montant.

Le versement de chaque fraction est effectué le vingtième jour du mois ou, si ce jour n'est pas ouvré, le dernier jour ouvré précédant cette date.

Etude juridique sur la réglementation des financements d'organismes autorisés dans le secteur de la prévention spécialisée

L'article R.314-108 CASF précise que :

Dans le cas où la dotation globale de financement n'a pas été arrêtée avant le 1er janvier de l'exercice en cause, et jusqu'à l'intervention de la décision qui la fixe, l'autorité chargée du versement règle, sous réserve des dispositions de l'article R. 314-38, des acomptes mensuels égaux au douzième du montant de la dotation globale de l'exercice antérieur.

L'article R.314-109 CASF confirme :

Si, lors de la première année d'application d'un financement par dotation globale de fonctionnement, la fixation de cette dotation est effectuée postérieurement au 1er janvier de l'exercice, l'autorité chargée du versement règle des acomptes mensuels égaux au douzième des dépenses autorisées lors de l'exercice antérieur.

II. - Les sommes versées, au cours de l'année d'entrée en vigueur du financement par dotation globale, au titre des paiements de l'exercice antérieur, viennent en déduction des versements mensuels mentionnés à l'article R. 314-107, le solde de la dotation globale de financement étant versé l'année suivante.

Lors de chaque exercice ultérieur, le solde de la dotation de l'exercice précédent vient en déduction des versements mensuels mentionnés à l'article R. 314-107. Le solde de la dotation globale de financement de l'exercice est versé l'année suivante.

Conclusion n°5 : Le financement par le conseil départemental des établissements et services de prévention spécialisée est assurée de manière exclusive sous la forme d'une dotation globale.

IV. La mission de prévention spécialisée inscrite pleinement dans le schéma des solidarités 2014-2018 du département du Var

Le conseil départemental du Var, dans son schéma des solidarités 2014 – 2018, approuvé en séance plénière par le vote de ses élus, a inscrit la prévention spécialisée en tête de ses priorités dans le schéma enfance qui engage dans son orientation n°1 à « renforcer l'efficacité de la prévention et du repérage des situations » et préconise dans sa proposition n°2 de « renforcer l'information et les partenariats autour de la prévention » et notamment de « veiller au maintien de la présence des associations de Prévention Spécialisée » ainsi que de « mobiliser les associations de Prévention Spécialisée sur le repérage des situations à risque dans l'ensemble du parcours de l'enfant », ...

Conclusion n°6 : Le Conseil Départemental du Var a une politique offensive en termes de prévention spécialisée. En cela il suit parfaitement les instructions du CASF. Pour mettre en œuvre cette politique, il doit appliquer aux établissements et services de prévention spécialisée du Var les dispositions relatives aux règles et principes de tarification des établissements sociaux et médico-sociaux et les financer sous la forme d'une dotation globale, conformément au code de l'action sociale et des familles.

V- Examen de la situation actuelle des associations ASEPARG, APS cj, LVP, APEA et GRAPESA.

Après examen des procédures de financement appliquées actuellement aux cinq associations de prévention spécialisée du Var, il en ressort que le Conseil Départemental finance actuellement les activités de prévention spécialisée par le biais d'une subvention versée en deux temps, avec un versement pour le 1er semestre au mois de mars et un versement pour le 2ème semestre au mois de juillet (en général).

Or, ces cinq associations ont chacune un arrêté d'autorisation pour 15 ans signé pour chacune d'elle, le 19 novembre 2009 à Toulon, par le Président du Conseil Général M. Horace LANFRANCHI.

Dans ces mêmes arrêtés d'autorisation, on lit à l'**article 3** :

« L'activité de l'association (nom de l'association) est financée sur la base d'une dotation globale, arrêtée chaque année conformément aux dispositions des articles R.314-1 et suivants du Code de l'action sociale et des familles »

Le Conseil départemental du Var, signataire de ces arrêtés d'autorisation, est donc en parfaite conformité avec le CASF pour ce qui est de l'intention quant au financement. Les modalités actuelles utilisant le procédé de la double-subvention doivent être abandonnées.

Conclusion n°7: Lors de la prochaine campagne budgétaire, les propositions budgétaires et leurs annexes relatives au financement par dotation globale, établies conformément aux dispositions du CASF (article R.314-1 et suivants) devront être transmises pour traitement au Conseil Départemental, autorité de tarification des associations de prévention spécialisée et cela avant le 31 octobre.

Etude juridique sur la réglementation des financements d'organismes autorisés dans le secteur de la prévention spécialisée

Conclusion générale de la présente étude

Le département du Var, dans sa communication officielle, énonce : « **Chef de file des solidarités, le Département du Var a adopté son nouveau schéma des solidarités en faveur de l'enfance, de la famille, de l'insertion, des personnes âgées et des personnes handicapées. Feuille de route pour la période 2014-2018, ce document met l'utilisateur au cœur des politiques départementales. Empreint de solidarité, d'humanité mais aussi d'innovation, ce schéma des solidarités voté le 17 janvier par l'assemblée départementale, a été réalisé en concertation et en tenant compte des spécificités des territoires et bassins de vie varois** ».

Et dans le texte de schéma général, on trouve des affirmations sans ambiguïté : « **Dans ce schéma des solidarités, le schéma de l'enfance a été l'aboutissement d'un travail participatif et collectif, réalisé grâce à la mobilisation et à l'engagement de nombreux partenaires et en transversalité avec les différentes directions du Conseil général (...) Issu d'une large concertation menée à l'échelle départementale et territoriale, ce schéma 2014-2018, inscrit dans le cadre de la loi du 05 mars 2007 réformant la Protection de l'Enfance, est l'œuvre d'une élaboration collective. Par ce document, le Département réaffirme son attachement aux notions de solidarité et de cohésion sociale, d'équité entre les générations, d'égalité des chances, de prévention et de protection à l'égard des enfants et des familles** »

« **Essence de ce schéma, la prévention constitue l'axe directeur de la politique que mènera le Conseil général les 5 prochaines années. Elle se situe à la fois en amont des dysfonctionnements de la relation parents-enfants et tout au long de la prise en charge des enfants et de leur famille.**

« **Trois principes guideront la politique de l'enfance dans les prochaines années : La prévention constitue le fondement de la politique menée en faveur des enfants et de leur famille. Elle nécessite d'être renforcée pour intervenir en amont des dysfonctionnements et apporter une amélioration dans : – le repérage des situations des enfants en risque de danger, – le développement de modalités de soutien à la parentalité, – le soutien apporté aux grands mineurs et aux jeunes majeurs pour lesquels l'accès à la majorité, à l'autonomie, à la vie sociale et professionnelle constitue des paliers difficiles à franchir, alors même qu'ils ne disposent pas ou peu de soutiens familiaux, – la fluidité des parcours des enfants pour éviter les ruptures** ».

Comme on le voit clairement, la politique menée par le Département énoncée dans le schéma des solidarités procède utilement du renforcement de la prévention et notamment la prévention spécialisée. Pour ce faire, les cinq associations susnommées sont des acteurs habilités et autorisés qui disposent d'une légitimité exclusive dans la mise en œuvre des politiques publiques menées par le département.

Dans ce cadre général, leurs autorisations officielles et leur statut de services sociaux imposent un financement de type dotation globale au sens de l'application simple et stricte du Code de l'Action Sociale et des Familles.

Etude juridique sur la réglementation des financements d'organismes autorisés dans le secteur de la prévention spécialisée

L'Uriopss Paca-Corse au service du secteur associatif privé non lucratif de la santé et de la solidarité

L'Uriopss est une union inter-associative et interfédérale au service de l'intérêt général. Cette union rassemble plus de 550 associations et fondations gérant plus de 900 établissements en Région PACA. L'Uriopss appartient à un réseau national : l'Uniopss. Les valeurs du réseau URIOPSS :

- *Primauté de la personne*
- *Respect de la dignité de l'être humain*
- *Action collective non lucrative, moteur du développement de la solidarité*
- *Pluralisme, innovation.*
- *Refus d'action partisane à visée politique, confessionnel et/ou syndical*
- *Equilibre entre droits et devoirs, fondement d'une attitude de responsabilité et de participation.*

Les secteurs d'intervention :

- **Handicap (adulte, enfant)** : 337 établissements et services (Esat, Mas, Foyer d'hébergement, foyer de vie, Cmpp, Ime, Itep, lem, ...)
- **Personnes âgées** : 142 établissements et services (Ehpa(d), foyer logement, services d'aide à domicile, ssiad, clic, maia,...)
- **Protection de l'enfance et la famille** : 119 établissements et services (crèches, prévention spécialisée, mecs, aemo, lieux de vie, judiciaire, fjt, ...)
- **Personnes en difficulté sociale** : 92 établissements et services (accueil d'urgence, chrs, entreprises d'insertion,...)
- **Aide à domicile** : 49 établissements et services (ssiad, service d'aide à domicile)
- **Secteur sanitaire** : 38 établissements et services (hôpitaux, cliniques, unités de soins palliatifs, établissements psychiatriques,...)
- **Centres de formation, culturel, ...** : 10 établissements et services (institut de formation, CFC...)

La mission politique de l'Uriopss au nom de ses adhérents :

L'Uriopss est un réseau sans équivalent par sa nature intersectoriel. Il regroupe des associations et des fédérations des trois secteurs : sanitaire, social et médico-social. L'Uriopss fédère les intérêts du secteur associatif privé non lucratif dans le but de servir et défendre les personnes en situation de fragilité de notre société : malades, enfants, jeunes et familles en difficulté, personnes en situation de handicap, personnes âgées, personnes en difficulté d'insertion,

Cette mission politique est complémentaire de celle des fédérations et unions nationales et complémentaire de celle des syndicats d'employeurs associatifs. L'Uriopss défend la légitimité du mouvement associatif et de ses projets dans la société civile. Elle affirme la capacité des associations à l'observation, à la définition et à la réponse aux besoins sociaux. Elle interpelle les pouvoirs publics, contribuant ainsi au perfectionnement des politiques publiques de la santé et de la solidarité. Elle promeut l'originalité et la complémentarité des projets associatifs.

Pour soutenir et défendre les projets des associations :

- L'Uriopss représente le secteur associatif dans près de 120 instances de consultation et de concertation.
 - L'Uriopss prend part aux travaux d'élaboration des politiques de santé et d'action sociale : Conférence régionale de la santé et de l'autonomie (Crsa), Conférences de territoires, Commission régionale de sélection d'appels à projets, Conseil départemental de concertation des Bouches-du-Rhône et de Vaucluse, ...
 - L'Uriopss interpelle les pouvoirs publics, Etat et collectivités locales, pour promouvoir et défendre la cause associative et exprimer les besoins sociaux pour améliorer les politiques sociales : plateformes politiques, mémorandums, chartes, communiqués de presse, conférences de presse, interviews, ...
- L'Uriopss intervient, le cas échéant, en médiation entre ses adhérents et les autorités publiques.