



La Directrice de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

à

Mesdames et Messieurs les Directeurs Généraux des agences régionales de santé
(pour mise en œuvre)

Paris, le 1^{er} juin 2016

Personne chargée du dossier :
Lucie Gendrot - 01.53.91.21.69
lucie.gendrot@cnsa.fr

Objet : Instruction technique du 13/05/2016 relative à la mise en œuvre du plan d'aide à l'investissement des établissements et services pour personnes âgées et pour personnes handicapées (enfants et adultes) en 2016.

Réf : Validée par le CNP, le 13 mai 2016 - Visa CNP 2016-77.

Annexes:

- Annexe 1 : Dossier de demande d'aide à l'investissement-personnes âgées
- Annexe 1 bis : Dossier de demande d'aide à l'investissement spécifique PASA
- Annexe 1 ter : Dossier de demande d'aide à l'investissement-personnes handicapées
- Annexe 2 : Répartition des autorisations d'engagement
- Annexe 3A : Convention bipartite-personnes âgées
- Annexe 3A bis : Convention tripartite-personnes âgées
- Annexe 3B : Convention bipartite- personnes handicapées
- Annexe 3B bis : Convention tripartite-personnes handicapées
- Annexe 3C : Convention bipartite VEFA-personnes âgées
- Annexe 3C bis : Convention tripartite VEFA-personnes âgées
- Annexe 3D : Convention bipartite VEFA-personnes handicapées
- Annexe 3D bis : Convention tripartite VEFA-personnes handicapées

La présente instruction précise le cadre de mise en œuvre administratif et financier du plan d'aide à l'investissement ouvert en 2016 au bénéfice des établissements médico-sociaux relevant du périmètre de compétence de la CNSA.

L'article L. 14-10-9 du code de l'action sociale et des familles (CASF) prévoit qu'une part des excédents de l'exercice précédent du budget de la CNSA, peut, après son affectation en section VII du budget de la caisse, être utilisée l'année suivante au financement d'opérations d'investissement immobilier portant sur la création de places, la mise aux normes techniques et de sécurité et la modernisation des locaux des établissements et services pour personnes âgées dépendantes et pour personnes handicapées.

Sur ces bases, et par délibération du Conseil de la CNSA en date du 12 avril 2016, un Plan d'aide à l'investissement a été budgété à hauteur de 110M€ pour 2016, dont la répartition entre les deux secteurs s'établit à 80M€ sur le secteur personnes âgées et 30M€ sur le secteur personnes handicapées (arrêté interministériel du 30/05/2016). La présente instruction répartit dans ce cadre les montants disponibles pour les ARS, hors réserve nationale correspondant à 10% des montants précités.

Les montants ainsi répartis correspondent à une « autorisation d'engagement » (AE) qu'il vous appartient d'engager **avant le 30 novembre 2016** sur les projets que vous aurez retenus.

Les opérations d'investissement immobilier mentionnées à l'article L. 14-10-9 du code de l'action sociale et des familles doivent être réalisées au service de la modernisation, du développement, de la transformation des établissements et services susmentionnés quel que soit leur type d'accueil (permanent ou séquentiel), et de leur adaptation à l'évolution des besoins des personnes accueillies. Elles doivent conduire à réaliser des établissements dont la qualité architecturale procure un confort d'usage des espaces de vie pour les résidents et des équipements apportant des réponses à l'objectif de maintien de l'autonomie des personnes accueillies.

Elles concourent notamment :

- à la mise en œuvre des objectifs quantitatifs et qualitatifs des plans nationaux qui visent au développement de l'offre d'établissements et de services à destination des personnes âgées en perte d'autonomie et des personnes handicapées ;
- à la modernisation des structures les plus inadaptées, en lien avec une optimisation de l'impact financier pour les usagers et l'assurance maladie ;
- au soutien des opérations de transformation de l'offre de manière globale (transformation de capacités médico-sociales ou de capacités sanitaires en structures médico-sociales).

I. Nature des opérations et description des établissements prioritaires du PAI 2016

A. Les critères d'éligibilité du plan d'aide à l'investissement pour 2016

L'arrêté ministériel du 30/05/2016 proroge les critères d'éligibilité habituels du plan d'aide à l'investissement :

- le périmètre médico-social des établissements éligibles : Etablissements pour personnes âgées et personnes handicapées en fonctionnement tels que mentionnés à l'article L314-3-1 du CASF ;
- la nature des opérations d'investissement : opérations dont les travaux n'ont pas démarrés destinées à la mise aux normes techniques et de sécurité, la modernisation des locaux en fonctionnement, et/ou la création de places nouvelles autorisées pour les seules capacités habilitées à l'aide sociale ;
- les études de faisabilité préalables qui seraient nécessaires à la conception des opérations d'investissement, notamment lors d'opérations complexes de restructuration qui s'inscrivent dans une démarche qualité ;
- les opérations d'investissement reposant sur une vente en l'état de futur achèvement.

Pour rappel, ne sont pas éligibles au plan d'aide à l'investissement :

- les coûts d'acquisition foncière et immobilière ;
- les travaux d'entretien courant incombant au propriétaire ou au gestionnaire ;
- les mises aux normes techniques et de sécurité ne résultant pas de prescriptions légales ou ne s'intégrant pas dans un projet global d'amélioration de la qualité de vie des personnes accompagnées ;
- les équipements matériels et mobiliers ;
- les opérations en cours de réalisation et celles pour lesquelles un ordre de service des travaux a été émis avant la décision attributive de subvention. Exception peut être faite, uniquement pour les opérations de mise aux normes techniques et de sécurité et de modernisation des locaux existants, par dérogation expresse du directeur général de l'agence régionale de santé pour des motifs tenant à la continuité de la mission de l'établissement ou aux contraintes techniques particulières de réalisation de l'opération.
Les études de faisabilité préalables susmentionnées ne constituent pas un début de réalisation des opérations consécutives à ces études. Il est rappelé que la justification de cette exclusion tient notamment au fait que ces opérations ont vu leur tour de table financier théoriquement stabilisé avant la notification du PAI 2016.
- les opérations présentant un coût total des travaux, toutes dépenses confondues, inférieur à 400 000 euros ; sauf exception, notamment pour les investissements immobiliers qui pourraient être requis par le développement des SPASAD ;
- les opérations de réalisations de pôles d'activités et de soins adaptés pour malades d'Alzheimer dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, ainsi que d'accueils de jour, d'hébergements temporaires et d'études de faisabilité, présentant un coût total des travaux, toutes dépenses confondues, inférieur à 40 000 euros ;
- les opérations, du secteur personnes âgées, réalisées dans des établissements et services dont les capacités ne sont pas habilitées à l'aide sociale, à l'exception toutefois des accueils de jour et des pôles d'activités et de soins adaptés.

B. Les priorités du plan d'aide à l'investissement pour 2016

Un effort de hiérarchisation accru est attendu au niveau régional afin de garantir que les investissements futurs soient en cohérence avec la mise en œuvre de la stratégie nationale de santé et en adéquation avec les besoins de

santé identifiés sur un territoire. Cette démarche globale conduit à fixer à tout projet d'investissement des critères d'efficacité, garantissant à la fois l'insertion des opérations dans leur territoire, la pertinence du projet, la soutenabilité financière de l'investissement (notamment en termes de conséquences futur sur les dépenses de fonctionnement de l'ESMS) et la maîtrise de la dépense publique (mobilisation de l'autofinancement des ESMS et des gestionnaires).

a) Les structures dédiées à l'accueil des personnes âgées dépendantes

Une enveloppe de 80M€, dont 72€ répartis entre ARS pour les établissements et services mentionnés au 3° de l'article L. 314-3-1 et ceux mentionnés au 2° du même article accueillant principalement des personnes âgées.

Les priorités fixées par le conseil de la CNSA ciblent :

- les opérations de modernisation d'EHPAD habilités à l'aide sociale afin de contribuer à la résorption des cas d'établissements architecturalement inadaptés ;
- les seules créations de places en accueil de jour, hébergement temporaire et unités d'hébergement renforcé (UHR) consacrées aux malades d'Alzheimer ;
- les créations de places d'EHPAD par transformation de capacités hospitalières.

Il est rappelé que les accueils de jour doivent, sauf exception, respecter les seuils de capacité fixés par le décret du 29 septembre 2011 (6 places pour un accueil de jour adossé à un EHPAD et 10 places pour un accueil de jour autonome).

La condition d'habilitation à l'aide sociale ne s'applique pas aux capacités d'activités sociales et thérapeutiques de jour, qu'elles soient dispensées pour des personnes extérieures (accueil de jour) ou pour des personnes résidant dans l'EHPAD (PASA), afin d'en favoriser le développement.

b) Les structures dédiées à la prise en charge de personnes handicapées

Une enveloppe de 30M€, dont 27€ répartis entre ARS pour les établissements et services mentionnés au 1° de l'article L. 314-3-1 et ceux mentionnés au 2° du même article accueillant principalement des personnes handicapées.

Les priorités fixées par le conseil de la CNSA ciblent :

- Concernant le secteur adulte :
 - les opérations de modernisation et de restructuration ;
 - les opérations de création de places nouvelles en MAS/FAM pour des projets intégrant les principes médico-sociaux d'aide à l'autonomie et de participation sociale, y compris dans les cas de transformation de capacités hospitalières ;
 - les projets visant à adapter les modalités d'accueil aux personnes handicapées vieillissantes (création d'unité spécifique par redéploiement de la capacité existante ou extension de capacité) ou aux personnes autistes.
- Concernant les structures de l'enfance :
 - il est recommandé de cibler l'emploi des crédits prioritairement sur les besoins de modernisation et de restructuration des établissements ;
 - il vous est possible de soutenir les opérations de création de places ou de reconstruction.

II. Eléments de cadrage financier 2016

A. Une délégation des crédits en AE/CP

Sur le plan financier, le PAI se traduit par une délégation d'autorisations d'engagement (AE) de 110M€ en 2016 suivie du versement de crédits de paiement (CP) étalés sur la période 2016-2019 selon une chronique définie par l'arrêté interministériel du 30/05/2016.

Ladite chronique se décompose comme suit :

- 5% de l'AE 2016 soit 5M€ de CP en décembre 2016
- 15% de l'AE 2016 soit 15M€ de CP en février 2017
- 30% de l'AE 2016 soit 30M€ de CP en février 2018
- 50% de l'AE 2016 soit 50M€ de CP en février 2019.

Les CP non employés (soit le solde constaté en fin d'exercice entre les CP versés par la CNSA et les aides à l'investissement versées par les ARS aux promoteurs) en cas de décalage de mise en œuvre des projets devront être retracés par les ARS dans leur comptabilité en « hors bilan ».

A contrario, une insuffisance du niveau de CP pour une ARS pourra être palliée par une « avance sur CP » de la part de la CNSA au vu de l'AE notifiée à l'ARS sur courrier de demande du DGARS. Cette avance de CP sera régularisée lors de l'échéance suivante de CP.

B. Modalités de détermination des autorisations d'engagement (AE)

Les enveloppes régionales indicatives de référence, nommées « autorisations d'engagement », représentent 90 % des 110M€ de crédits inscrits au plan d'aide à l'investissement 2016 ; elles se décomposent comme suit :

- secteur personnes âgées : 72M€ ;
- secteur personnes handicapées : 27€.

Ces enveloppes sont réparties selon les critères suivants :

- 35% en fonction de la population 2009 pondérée et extrapolée à 2025 (série INSEE - OMPHALE) ;
- 50% en fonction du nombre de places autorisées en établissements concernés par le plan d'aide à l'investissement ;
- 15% en fonction du potentiel fiscal.

Elles garantissent à chaque région, la possibilité de financer une opération « plancher » (coût des travaux de 400 000€ financés au taux moyen constaté de 20%) soit un minimum de notification de 80 000€.

En cas de non engagement des AE avant le 30 novembre 2016, la CNSA procédera au redéploiement des crédits sans emploi.

C. Détermination de l'aide financière de la CNSA

Le régime de l'aide de la CNSA est inchangé : il s'agit d'une aide à l'investissement unique, non réévaluable (excepté sur dérogation expresse du directeur général de l'ARS, pour des motifs tenant à des contraintes techniques particulières et imprévisibles de réalisation de l'opération) et non reconductible. Elle est calculée sur la base d'une opération d'investissement en « valeur fin de travaux- toutes dépenses confondues » (TDC) fixée par le DGARS en fonction du programme de l'opération et dans la limite des coûts fixés ci-après¹.

L'aide à l'investissement présente comptablement un caractère transférable qui permet d'atténuer, dans le budget d'exploitation, les surcoûts en fonctionnement (frais financiers et amortissement) lié à l'opération d'investissement et ce à due concurrence du montant de l'aide accordée.

L'effectivité de cette caractéristique doit donc être tout particulièrement vérifiée lors de l'instruction du dossier et au-delà, lors de l'ouverture de l'ESMS et de la fixation des premiers tarifs.

▪ La dépense subventionnable :

Le coût de l'opération pris en compte pour le calcul de la dépense subventionnable s'établira dans la limite de 1 500€ du m² hors taxes (HT) en réhabilitation et 1 900€ le m² hors taxes (HT) en travaux neufs.

Compte tenu de leur équipement médico-social en phase de constitution et de leur contexte particulier, les départements et collectivités d'outre-mer ne sont pas soumis, pour le calcul de la dépense subventionnable, aux coûts plafonds mentionnés ci-dessus. Une vigilance vis-à-vis des coûts de construction, par référence aux spécificités locales, est néanmoins requise.

Sont exclus du périmètre du calcul de la dépense subventionnable :

- les coûts d'acquisition foncière et immobilière ;
- les équipements matériels et mobiliers.

▪ Le seuil plancher :

Afin d'éviter la dispersion des crédits, dans un souci d'efficacité de la priorisation, le seuil « plancher » déterminé par l'arrêté interministériel du 30/05/2016 correspond à un coût total de 400 000€ TDC, à l'exception des opérations nécessaires pour l'adaptation des locaux prévue pour la mise en place des PASA ainsi que pour la création de places d'accueils de jour et d'hébergement temporaire et pour le financement des études de faisabilité, pour lesquelles le seuil d'éligibilité est fixé à 40 000€.

▪ Le taux de financement :

Le pourcentage d'aide à l'investissement de la CNSA, calculé sur la base de la dépense subventionnable, est établi sur la base d'une prolongation des plafonds antérieurs :

- Etablissements pour personnes âgées et FAM = 40 %
- Etablissements pour enfants et adultes handicapés (hors FAM) = 60 %
- Les établissements conventionnés partiellement à l'aide sociale sont aidés à due concurrence du nombre de places habilitées.

Le taux de subvention proposé pour chaque opération tiendra compte :

- de l'existence d'un plan pluriannuel d'investissement approuvé (PPI) ;
- de la capacité d'investissement par autofinancement de l'établissement ; capacité objectivée par analyse du bilan financier de la structure et notamment de la reprise éventuelle sur réserve de trésorerie (dans les conditions prévues à l'article R 314-20 et au III du R 314-48 du code de l'action sociale et des familles) ;
- des co-financements mobilisables.

¹ Coûts variables selon la nature des travaux

▪ Un ciblage financier rigoureux des projets à accompagner

Toute décision d'octroi d'une subvention PAI s'inscrit dans le cadre d'une instruction à la fois technique et financière de l'opportunité et de la soutenabilité des projets. L'arbitrage régional sur les ESMS retenus dans la programmation régionale des aides à l'investissement nécessite donc de disposer d'éléments décisionnels pour orienter ces aides vers ceux des ESMS dont le faible niveau d'indépendance financière risque de limiter leur capacité à contracter un nouvel emprunt et, partant, leur capacité à faire évoluer le cadre bâti.

Cette analyse passe par l'instruction du plan pluriannuel d'investissement (PPI) qui constitue un préalable incontournable à l'octroi de toute aide en capital au titre du PAI. Dès lors qu'un ESMS sollicite un accompagnement au titre du PAI, ce principe s'applique sans exception même pour les ESMS relevant d'une approbation du PPI par le Conseil départemental : en effet, bien que n'approuvant pas juridiquement le PPI, l'ARS doit disposer des informations lui permettant d'apprécier l'opportunité financière d'accompagner l'investissement projeté.

Il est ainsi rappelé que le PPI doit faire apparaître clairement l'autofinancement mobilisable ainsi que l'impact de l'opération d'investissement sur le budget de fonctionnement (cf. III.A) et son analyse doit permettre d'objectiver pour les ESMS candidats la situation financière et patrimoniale de l'ESMS et/ou de son gestionnaire (autofinancement disponible ; vétusté des immobilisations, taux d'indépendance financière).

Plusieurs éléments peuvent venir « doper » cette capacité de financement des établissements :

- la politique de crédits non reconductibles dont les dialogues de gestion successifs soulignent une destination privilégiée vers l'investissement ;
- la politique d'affectation des résultats excédentaires qui génèrent des niveaux parfois élevés de provision au bilan des ESMS ;
- enfin pour les seuls EHPAD, l'obligation de pratiquer une politique de cautionnement, en application des dispositions de l'article R 314-149 du code de l'action sociale et des familles (CASF), qui crée un excédent de trésorerie au regard du niveau réel du besoin en fond de roulement (BFR).

Il est enfin rappelé, au-delà du niveau apparent de fonds propres, la capacité pour l'autorité approuvant le plan pluriannuel d'investissement de procéder à une reprise de réserves de trésorerie dont l'excédent peut être réaffectée au financement d'opérations d'investissement à venir en application des dispositions de l'article R314-48 du CASF.

Au-delà, il est essentiel, dans ce même objectif de rationalisation des sources de financement de l'investissement, de s'assurer de la coordination du programme régional d'aide à l'investissement (PRAI) avec les programmations des crédits d'Etat (PLS...) et autres financeurs afin de faciliter les tours de table financiers des maîtres d'ouvrage. L'enjeu consiste à améliorer la qualité de la programmation en mobilisant l'ensemble des leviers disponibles de soutien de l'investissement pour minimiser le reste à charge pour l'usager.

Il est notamment rappelé que, dans le cadre de l'élaboration des plans de financement des projets, l'aide CNSA doit intervenir de manière complémentaire et non en substitution de l'engagement des autres financeurs (Etat, collectivités locales mais également les ESMS eux-mêmes).

III. La procédure d'instruction et de décision :

A. La constitution du dossier de demande d'aide par les ESMS

La personne morale gestionnaire ou maître d'ouvrage qui sollicite une aide à l'investissement doit déposer sa demande auprès de l'ARS au travers des modèles joints à la présente instruction (téléchargeables également sur le site internet de la CNSA www.cnsa.fr). Ces dossiers de demande d'aide sont différenciés en fonction du type d'opération (PA, PH ou PASA).

Dans les cas où la personne morale gestionnaire n'est pas le maître d'ouvrage de l'opération d'investissement, le dossier présenté comporte l'engagement du maître d'ouvrage, dans le cadre du bail le liant au gestionnaire, de répercuter en atténuation des redevances et loyers payés par les résidents le montant de l'aide à l'investissement.

Le dossier technique présenté à l'appui de la demande de financement sera au moins au stade du programme technique détaillé et, lorsque c'est possible, au niveau d'un avant-projet sommaire.

B. La programmation régionale de l'ARS et l'engagement des crédits

Vous établirez la programmation 2016, compatible avec l'enveloppe d'autorisation d'engagement (AE) notifiée par la CNSA dans la présente instruction (annexe 2).

Sur un plan technique, cette programmation fait suite à une analyse globale des besoins de modernisation et de développement cohérente avec le programme interdépartemental d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie et prend en compte les capacités de financement des gestionnaires comme l'impact estimé de l'investissement sur le budget de fonctionnement (cf. supra).

Sur ces bases, les AE seront engagées sur les opérations retenues : **cet engagement peut être effectué en plusieurs fois mais doit intervenir en tout état de cause avant le 30 novembre 2016** (l'engagement s'entendant par un courrier à destination de chaque porteur de projets les informant de l'inscription de leur opération au sein de la

programmation régionale et du montant de l'aide PAI attribuée, ainsi que, le cas échéant, de la suite négative réservée à leur demande, assortie des motifs du rejet (faisabilité financière au regard du PPI, éligibilité, priorisation, avancement technique du dossier...). Il convient d'insister sur l'absolue nécessité de cette information des porteurs de projets « non retenus ».

Vous devez veiller, de manière absolument incontournable, à ce que les opérations bénéficiant d'une aide PAI soit recensées dans GALIS. Les informations attendues correspondent aux données techniques et financières correspondant au dossier de demande d'aide bénéficiant effectivement d'une subvention (identité du promoteur et de l'établissement, surfaces, coûts, plan de financement, capacité, nature des travaux...). **Cette saisie est primordiale pour permettre de suivre aux niveaux régional et national la consommation des AE/CP ainsi que la politique d'investissement des ARS.**

La saisie doit être effectuée pendant la période de campagne d'ouverture de l'application (soit entre la parution de l'instruction technique et le 30/11/2016). **De cette saisie dépendra le versement des CP : une AE correspondant à un dossier non saisi dans le logiciel sera ainsi considérée par la CNSA comme non engagée.**

L'élaboration des conventions, qui engagent juridiquement et financièrement l'ARS auprès de l'ESMS, permet le versement des aides en capital. Ladite convention, établie sur la base des conventions types mises à disposition par la CNSA, précise notamment les modalités de versement de l'aide au regard du calendrier prévisionnel des travaux. La signature des conventions, pouvant intervenir sur l'année 2017, induit une mise à jour du logiciel GALIS (cf. paragraphe 5.D du guide «La déconcentration du plan d'aide à l'investissement»).

C. Modalités de mises en paiement

Le rythme de versement est inchangé et prolonge les dispositions des années antérieures ; pour rappel, l'aide à l'investissement est payée, par l'ARS, au maître d'ouvrage en trois versements qui se décomposent comme suit :

- 30 % à la réception de l'acte juridique engageant les travaux ou études et de l'IBAN et du BIC original du maître d'ouvrage ;
- 40 % à la réception du bordereau récapitulatif des factures acquittées correspondant à 50 % du coût total des travaux, visé par le maître d'œuvre et certifié par le maître d'ouvrage et le comptable ;
- 30 % à la réception de l'attestation définitive de fin de travaux et du bordereau récapitulatif des factures acquittées correspondant au coût total des travaux, visé par le maître d'œuvre et certifié par le maître d'ouvrage et le comptable.

Les crédits de paiement non consommés en fin d'année sont à provisionner dans le compte de provision créé à cet effet dans la nomenclature comptable des ARS (compte 6815-1).

La Directrice de la CNSA



Geneviève GUEYDAN

Le Secrétaire Général



Pierre RICORDEAU

Plan d'aide à l'investissement 2016

Autorisations d'engagement - Personnes âgées

Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	8 173 921
Auvergne-Rhône-Alpes	8 709 437
Bourgogne-Franche-Comté	3 812 861
Bretagne	4 400 940
Centre-Val de Loire	3 347 169
Corse	351 397
Grand-Est	5 979 693
Guadeloupe	329 707
Guyane	80 000
Hauts-de-France	5 780 832
Île-de-France	8 354 482
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	7 364 133
Martinique	354 733
Normandie	3 898 008
Océan Indien	389 300
Pays de la Loire	4 851 537
Provence-Alpes-Côte d'Azur	5 821 849
Total national	72 000 000

Plan d'aide à l'investissement 2016

Autorisations d'engagement - Personnes handicapées

Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	2 517 169
Auvergne-Rhône-Alpes	3 222 693
Bourgogne-Franche-Comté	1 192 490
Bretagne	1 374 316
Centre-Val de Loire	1 081 213
Corse	113 572
Grand-Est	2 373 874
Guadeloupe	173 420
Guyane	157 681
Hauts-de-France	2 713 048
Île-de-France	4 251 238
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	2 474 014
Martinique	165 667
Normandie	1 404 992
Océan Indien	406 902
Pays de la Loire	1 601 274
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1 776 438
Total national	27 000 000