

**Octobre 2019**

# Rapport de l'enquête de coûts SERAFIN-PH : synthèse

Données 2016

# Sommaire

---

<b><u>1</u> Contexte et objectifs de l'enquête de coûts 2016 (EDC 2016)</b> .....	<b>3</b>
<b><u>2</u> Méthodologie de l'enquête et limites</b> .....	<b>4</b>
<b><u>3</u> Résultats et enseignements de l'enquête de coûts 2016</b> .....	<b>5</b>
3.1 Résultats attendus .....	5
3.2 Points d'attention .....	7
<b><u>4</u> Conclusion</b> .....	<b>9</b>

Cette note présente sous forme synthétique les résultats de l'enquête de coûts sur les comptes 2016<sup>1</sup> (enquête réalisée en 2017, exploitée en 2018), dans le cadre des chantiers de la réforme SERAFIN-PH.

La première partie présente le contexte et les objectifs de l'enquête ; les deux parties suivantes, la méthodologie et les limites puis les résultats de cette enquête.

## **1 Contexte et objectifs de l'enquête de coûts 2016 (EDC 2016)**

La deuxième enquête de coûts a été réalisée en 2017<sup>2</sup> à partir des comptes administratifs 2016 d'un échantillon d'établissements et services médico-sociaux (207 ESMS), dans le cadre du projet de réforme SERAFIN-PH. Cette enquête a été supervisée par la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et la CNSA et réalisée par l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH). Les données ont été analysées par l'ATIH et la CNSA et ont fait l'objet d'échanges réguliers avec les instances du projet SERAFIN-PH (groupe technique national, comité scientifique), afin d'aboutir à la publication d'un rapport en juillet 2019.

Cette enquête s'inscrit dans **la première phase du projet SERAFIN-PH** dont la feuille de route, validée en novembre 2014 par le comité stratégique de la réforme, est organisée en trois phases : **la construction des outils de description des activités et des coûts des ESMS** ; le choix d'un nouveau modèle de financement ; le déploiement de ce nouveau modèle.

Elle a pour finalité principale **d'améliorer la connaissance de l'utilisation des moyens au sein des ESMS**, d'identifier des facteurs explicatifs de la variabilité des coûts et de nourrir les réflexions relatives au nouveau modèle de financement.

Parallèlement à cet objectif de moyen terme, cette enquête a permis de tester l'utilisation de la nomenclature des prestations SERAFIN-PH, tant pour les ESMS enfants qu'adultes. Le but était de vérifier que les ESMS étaient en mesure d'identifier grâce à la nomenclature des prestations l'exhaustivité de leurs activités d'accompagnement, de gestion et de logistique et de répartir l'intégralité de leurs charges sur ces mêmes prestations.

---

<sup>1</sup> Le rapport présentant les résultats de l'enquête de coûts 2016 (pdf, 837 Ko) a été publié sur le site de la CNSA en juillet 2019.

<sup>2</sup> La première enquête de coûts (publiée par l'ATIH, pdf, 514 Ko) a été réalisée en 2016 sur les données 2015 de 92 ESMS enfants (les données relatives aux 13 ESMS adultes n'ont pas été exploitées).

## **2 Méthodologie de l'enquête et limites**

Cette enquête de coûts consiste à **répartir le budget des ESMS participants (les charges nettes issues des comptes administratifs 2016) sur la nomenclature des prestations**. Les participants à l'enquête ont eu la charge d'identifier les prestations directes (à savoir les accompagnements réalisés par les professionnels auprès des personnes) et indirectes sur lesquelles répartir leurs coûts de personnel et de matériel. *In fine*, le retraitement des données comptables permet donc de déterminer, pour chaque ESMS, **le montant total des dépenses par prestation de la nomenclature**.

La mise en œuvre de l'enquête se fonde sur un échantillon d'ESMS volontaires dont le nombre est relativement peu élevé (95 ESMS enfants et 112 ESMS adultes) par rapport à l'ensemble des structures du périmètre SERAFIN-PH sur l'ensemble du territoire en 2016 (environ 4 200 ESMS pour enfants et 8 000 ESMS pour adultes).

Le secteur médico-social est en effet composé d'un nombre élevé de structures dont les prises en charge et les modes d'organisation des accueils (accueil de jour, hébergement, service) sont variés. Le caractère hétérogène du secteur médico-social et la relative faiblesse de l'échantillon de l'étude relativisent les liens entre les caractéristiques des personnes, les accompagnements délivrés et les moyens utilisés. La difficulté de l'exercice est également imputable à la nature de l'information issue de la base FINESS qui ne reflète pas toujours la réalité du terrain<sup>3</sup>. Ces limites ont été prises en compte dans les analyses conduites et ont amené l'équipe projet SERAFIN-PH à confronter systématiquement les résultats au savoir expérientiel des membres des instances du projet. Cette méthode de co-construction des analyses doit se poursuivre pour les autres études à venir. Ainsi, les résultats de l'EDC 2016 ne peuvent pas, à ce stade des travaux, être extrapolés pour l'ensemble des ESMS ni être utilisés à des fins tarifaires.

Enfin, il faut préciser que les deux **études nationales de coûts (ENC), actuellement en cours (sur les données 2018 et 2019), permettront d'aller plus loin dans l'analyse des coûts des ESMS pour personnes handicapées**. En effet, elles intègrent, en sus du retraitement des données comptables effectué lors des EDC, un recueil de données individuelles relatif aux caractéristiques et aux besoins des personnes et aux prestations délivrées<sup>4</sup>. Elles nous permettront de fournir des éléments de réponse beaucoup plus précis pour décrire et expliquer les liens existants entre le profil et le parcours des personnes en situation de handicap et les moyens humains et matériels mobilisés.

---

<sup>3</sup> Les caractéristiques des personnes accueillies sont issues de la base FINESS. Or il existe des différences entre la nature des autorisations délivrées et la réalité des exercices.

<sup>4</sup> Ce recueil de données individuelles se fait lors de deux coupes de quinze jours, où l'ensemble des accompagnements proposés aux personnes présentes lors de ces coupes est recensé et mesuré (recueil des minutes), en complément d'une description des personnes accompagnées.

### **3 Résultats et enseignements de l'enquête de coûts 2016**

Comme le laissait penser le caractère très diversifié du secteur, **on observe globalement que les coûts par prestation sont hétérogènes entre les ESMS**. On constate que les moyens consacrés aux activités d'accompagnement sont très variables, au sein d'une même catégorie juridique<sup>5</sup> et également lorsque le public accueilli correspond à un même type de déficience.

Si plusieurs facteurs peuvent expliquer ce constat (difficultés éventuelles de codage de certaines prestations ; absence de visibilité sur une juste et rapide adaptation des prestations aux besoins), cette hétérogénéité n'en reste pas moins logique, de par la nature même de la démarche d'accompagnement des personnes en situation de handicap. En effet, cette démarche reposant par principe sur une adaptation des prestations délivrées en fonction des besoins des personnes et de leur projet de vie, la diversité des solutions apportées est donc par nature très étendue et se traduit logiquement par une utilisation des moyens (principalement humains) hétérogène entre les structures.

**Exemples de résultats hétérogènes :**

- > pour les 8 SESSAD accueillants principalement des déficients sensoriels, le coût annuel par personne de la prestation 2.3.4.2 « Accompagnement pour la participation aux activités sociales et de loisirs » **varie de 8 euros à 1 052 euros** ;
- > pour les 6 FAM accueillant principalement des déficients intellectuels, le coût annuel par personne de la prestation 2.2.1.2 « Accompagnement pour la communication et relations avec autrui » **varie de 279 euros à 3 795 euros**.

#### **3.1 Résultats attendus**

**La structuration des coûts entre les établissements et les services est différente**

En premier lieu, on constate que le poids des prestations directes et indirectes est comparable pour les ESMS de l'échantillon. Les prestations directes sont les prestations d'accompagnement délivrées aux personnes, et les prestations indirectes renvoient aux activités de pilotage et de support que les ESMS mobilisent pour mettre en œuvre ces prestations<sup>6</sup>. **Les prestations directes et indirectes représentent chacune environ la moitié des dépenses des ESMS<sup>7</sup>**. Le périmètre des prestations indirectes, qui intègre également tous les transports des professionnels administratifs et des personnes et l'ensemble des locaux, dont ceux utilisés pour accueillir les personnes, est donc large et explique en partie le poids relativement élevé de ces dépenses. L'autre explication repose sur une règle inhérente à l'enquête qui prévoit que **les prestations directes n'intègrent que des dépenses de personnel** ; l'intégralité des dépenses de consommables, de médicaments et de matériel se retrouve donc, par convention, affectée sur ces fonctions support.

<sup>5</sup> CRP : centre de rééducation professionnelle, CPO : centre de préorientation, ESAT : établissement et service d'aide par le travail, FAM : foyer d'accueil médicalisé, FV : foyer de vie, FH : foyer d'hébergement, IEM : institut d'éducation motrice, IME : institut médico-éducatif, ITEP : institut thérapeutique, éducatif et pédagogique, MAS : maison d'accueil spécialisée, SAVS : service d'accompagnement à la vie sociale, SAMSAH : service d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés, SESSAD : service d'éducation spéciale et de soins à domicile, POLYH : établissement pour enfants ou adolescents polyhandicapés, IDV : institut pour déficients visuels, IDA : institut pour déficients auditifs

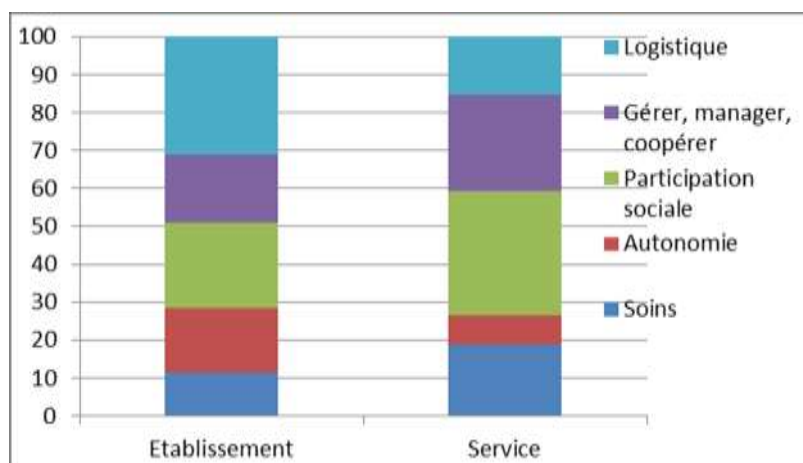
<sup>6</sup> Les prestations indirectes correspondent aux activités de gestion, de management, de coopération avec les acteurs du secteur, à la mise à disposition de locaux et aux prestations de linge, de repas et de transport.

<sup>7</sup> Avec cependant des différences importantes entre ESMS.

Toutefois, on observe que les prestations ne se répartissent pas de la même façon entre établissements et services. Pour les prestations indirectes, cette répartition s'explique logiquement par des fonctionnements différents<sup>8</sup>. Pour les prestations directes, on constate que les établissements mobilisent plus de ressources sur les prestations en matière d'autonomie.

En effet, les établissements (dont le coût moyen à la place est supérieur à celui des services) répartissent leurs moyens entre les trois domaines que sont les soins (11 %), l'autonomie (17 %) et la participation sociale (22 %). *A contrario*, les services concentrent davantage leurs moyens sur les activités de soins et de participation sociale (52 % des moyens) que sur les accompagnements en matière d'autonomie (8 %).

**Figure 1 : Pourcentage des dépenses des prestations de niveau 2**



Deux hypothèses permettraient d'expliquer cette différence : les personnes accompagnées par les services auraient des besoins structurellement différents, notamment pour les actes de la vie quotidienne, qui seraient relativement moins intenses (voir prestations 2.2 : autonomie) ; et/ou d'autres intervenants que les ESMS (exemple : les services d'aide à domicile et les proches) seraient sollicités pour répondre à ces besoins.

## Les dépenses de transport ont plus d'impact sur le budget des structures pour enfants

L'enquête de coûts apporte également des éléments d'analyse sur l'activité de transport des ESMS. Cette activité fait aujourd'hui l'objet d'une attention particulière du fait du poids qu'elle représente dans le budget des structures pour enfants<sup>9</sup> et de la variabilité des pratiques, notamment de financement, observées sur les territoires.

**Les ESMS pour enfants de l'échantillon consacrent en moyenne 10 % de leurs charges aux activités de transport des personnes en situation de handicap** (contre environ 3,5 % pour les adultes) que l'on scinde en deux catégories : les transports entre le domicile et la structure et les transports pour réaliser des prestations de soins ou de participation sociale à l'extérieur de la structure. Les dépenses de transport représentent en moyenne 12 % des charges pour les établissements faisant principalement de l'accueil de jour et 9 % pour les services ou les établissements proposant de l'hébergement. Pour ces derniers, on observe que les transports sont très majoritairement des trajets aller-retour entre le domicile et la structure d'accueil.

<sup>8</sup> Les établissements disposant de locaux d'accueil de jour ou d'hébergement ont des dépenses moyennes de mise à disposition des locaux, de fourniture de repas et de nettoyage du linge deux fois plus élevées que les services (30 % contre 15 %).

<sup>9</sup> La réglementation prévoit que les transports des enfants sont pour leur majorité à la charge des ESMS.

## La structure des dépenses des ESMS d'insertion professionnelle est très spécifique

L'enquête met également en lumière la spécificité des structures d'insertion professionnelle. On constate, en toute logique, que les 21 ESAT, les 4 CRP et le CPO de l'échantillon se distinguent des autres structures par des dépenses en lien avec l'accompagnement pour préparer et mener sa vie professionnelle et également pour mener sa vie d'élève pour les 4 CRP. Ces trois prestations représentent en moyenne 31 % de leurs dépenses totales.

### 3.2 Points d'attention

#### L'offre de prestations directes pour la santé et l'autonomie des personnes semble plus diversifiée pour les ESMS « enfants »

Concernant les prestations dédiées aux soins et à l'autonomie des personnes, un écart notable entre les ESMS enfants et les ESMS adultes est constaté, notamment pour la rééducation et la réadaptation fonctionnelle.

Pour cette activité, l'analyse par déficience montre que les dix ESMS « enfants », dont la déficience principale (définie par autorisation) est la déficience motrice, consacrent 17 % de leur budget à cette prestation contre 2 % pour les dix ESMS adultes avec la même déficience. Pour les ESMS accompagnant des personnes polyhandicapées (surtout des MAS dans le secteur des adultes), les chiffres sont respectivement de 9 % (enfants) versus 2 % (adultes).

Dans des proportions moins marquées, on observe également des différences en matière d'accompagnement pour la communication et la relation avec autrui, dont le poids est plus élevé dans le secteur des enfants.

#### La structuration des coûts des FAM et des MAS est proche

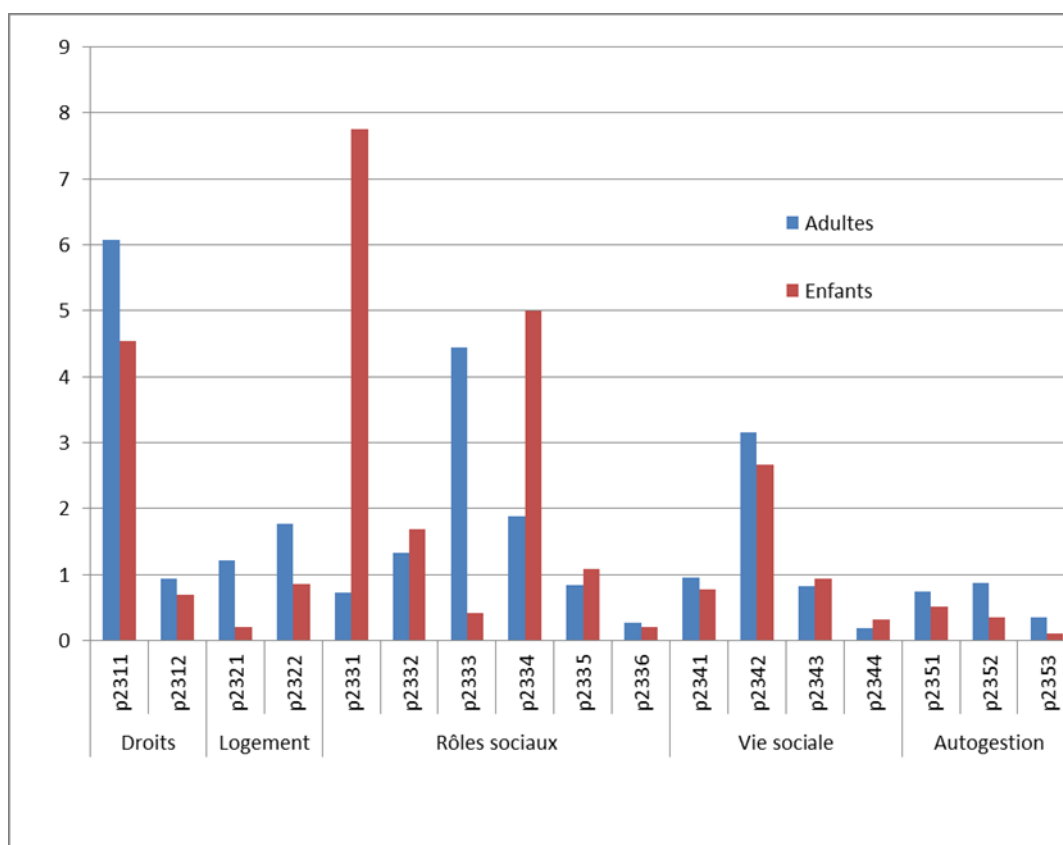
L'analyse des données de l'étude a permis également de mettre en exergue la proximité entre les FAM et les MAS. Leurs coûts apparaissent comme globalement équivalents, en termes de montants mais aussi dans leur structuration (répartition des prestations), du fait du poids élevé des dépenses relatives aux soins infirmiers et aux actes essentiels et, également, du fait de leur activité d'hébergement (mise à disposition de locaux et délivrance de repas).

#### La prestation directe « participation sociale » se concentre sur quelques prestations prédominantes en termes de moyens mobilisés

Comme toute prestation de niveau 2 dans la nomenclature SERAFIN-PH, la « participation sociale » se décompose en plusieurs prestations de niveau 3 puis de niveau 4. L'enquête de coûts permet de constater que certaines prestations de niveau 4 sont prépondérantes et mobilisent la majorité des moyens alloués à la participation sociale. L'analyse par prestation de niveau 4 révèle en effet que la répartition des dépenses à l'intérieur des prestations de niveau 3 n'est pas homogène<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> La nomenclature des prestations SERAFIN-PH va jusqu'à un niveau 4 de lecture, niveau qui était demandé pour la répartition des charges sur les prestations. La nomenclature est cependant construite par agrégats qui se regroupent donc à un niveau 3 (puis 2 puis 1), rassemblant une même logique d'intervention. Par exemple, la participation sociale, d'un niveau 2, fait partie des prestations directes, niveau 1, et se décline en cinq niveaux 3 (accompagnement pour exercer ses droits, au logement, ses rôles sociaux, participer à la vie sociale, ressources et autogestion), qui eux-mêmes se déclinent en niveau 4 – par exemple pour les rôles sociaux : vie d'élève, d'étudiant ou d'apprenti ; préparer sa vie professionnelle ; mener sa vie professionnelle ; réaliser des activités de jour spécialisées.

**Figure 2 Pourcentage des dépenses des prestations de niveau 4**



Ce phénomène s’observe très nettement pour les prestations relatives à l’expression du projet personnalisé (2.3.1.1) et aux activités sociales et de loisirs (2.3.4.2). Il confirme le caractère plus général et peut-être « systématique » de ces accompagnements. L’expression du projet personnel intègre l’ensemble des temps pour favoriser l’expression du projet des personnes, mais également le temps de travail des équipes pour formaliser et concrétiser ce projet individuel, y compris en dehors de la présence des personnes accompagnées<sup>11</sup>. De même, les activités sociales et de loisirs intègrent toutes les sorties culturelles ou de loisirs « hors les murs » sans restriction sur leur nature.

Enfin, comme le montre la figure 2, « l’accompagnement pour exercer ses rôles sociaux (2.3.3) » est ciblé principalement sur quelques prestations, mais qui sont cette fois différentes en fonction des secteurs. Les structures d’insertion professionnelle ont un poids élevé de dépenses d’accompagnement pour préparer et mener sa vie professionnelle (2.3.3.2 et 2.3.3.3). Concernant le secteur des enfants, deux prestations ressortent comme majoritaires : l’accompagnement pour mener sa vie d’élève (2.3.3.1), dont le poids moyen est le plus élevé en SESSAD, et les activités de jour spécialisées (2.3.3.4).

Les résultats de l’enquête montrent *in fine* que certaines prestations de niveau 4 concentrent une part importante des moyens à l’intérieur de la prestation de niveau 3 dont elles sont issues.

<sup>11</sup> Dans la nomenclature des prestations SERAFIN-PH, le temps des professionnels en dehors de la présence des usagers est considéré comme un temps d’accompagnement direct dès lors qu’il permet de répondre à un besoin d’une personne identifiée.



## **4 Conclusion**

Parallèlement à l'objectif de la réforme tarifaire, on peut noter que l'enquête de coûts a permis de confirmer la validité des nomenclatures des prestations SERAFIN-PH en termes de description des réponses apportées par les ESMS aux personnes en situation de handicap. La participation à ces études (EDC et ENC) a pu également conduire les ESMS à un travail d'analyse sur les accompagnements réalisés en réponse aux besoins des personnes, pouvant parfois amener à la révision des projets d'établissements ou de services.

Sur la partie strictement tarifaire, l'analyse des données de l'enquête a permis de conforter des notions connues par le secteur et de poser les premiers jalons de l'analyse des moyens des ESMS.

L'enquête de coûts 2016 confirme l'hétérogénéité des coûts au sein des ESMS. Les moyens utilisés par les structures pour accompagner des personnes sont donc très variables d'une structure à l'autre, également au sein d'une même catégorie juridique et pour les structures accueillant un même type de clientèle. Une comparaison du coût à la place, par catégorie juridique, entre l'échantillon de l'enquête et la population nationale issue des comptes administratifs a été réalisée dans le but de contrôler la cohérence globale des données. En dehors des SESSAD, on constate que le niveau des budgets par catégorie de structures des ESMS participants est cohérent avec ceux constatés au niveau national.

Des liens statistiques ont été identifiés entre les moyens mobilisés pour accompagner des personnes, les catégories des structures et le type de clientèle principale accueillie. Ils sont cependant peu nombreux et demeurent fragiles eu égard aux limites inhérentes à l'enquête.

Les données mobilisées pour les EDC concernent la caractérisation des structures (catégorie FINESS, clientèle principale, taille de la file active...). Les analyses sont donc globales et ne permettent pas d'appréhender par exemple l'intensité des accompagnements délivrés, le type de déficience réelle ou la situation sociale des personnes. Les deux ENC à venir, sur les données 2018 puis 2019, qui intègrent un recueil d'informations caractérisant les personnes accompagnées en ESMS (besoins, déficiences, état de santé, environnement social, temps d'accompagnement) permettront d'ouvrir un nouvel horizon d'analyses et donc d'enrichir ces premières conclusions.

[www.cnsa.fr](http://www.cnsa.fr)  
[www.pour-les-personnes-agees.gouv.fr](http://www.pour-les-personnes-agees.gouv.fr)

