



Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement
Ministère de la santé et des solidarités

DIRECTION GENERALE DE L'ACTION SOCIALE

Sous-Direction des institutions,
des affaires juridiques et financières

Bureau de la réglementation financière et
comptable (5B)

Le Ministre de la santé et des solidarités,
Le Ministre de l'emploi, du travail de la cohésion sociale et
du logement

à

Personne chargé du dossier :
Jean-Pierre HARDY
Tél. : 01 40 56 86 56
Fax : 01.40.56 87 22
Mél : jean-pierre.hardy@sante.gouv.fr

Madame et 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

NOTE D'INFORMATION N°DGAS/SD5B/2006/83 du 27 février 2006 relative à la grille d'analyse d'un recours d'un établissement ou service social auprès du juge de la tarification.

Date d'application : immédiate

NOR

Classement thématique : établissements et services sociaux et médico-sociaux

Résumé: Les recours des établissements sociaux et médico-sociaux devant les juridictions de la tarification doivent faire l'objet d'un mémoire en réponse argumenté de la part de l'autorité de tarification concernée. Une grille d'analyse d'un recours d'un établissement ou service social auprès du juge de la tarification est proposée aux DDASS de façon à leur apporter un appui technique dans l'élaboration de leur mémoire en défense.

Mots-clés : contentieux de la tarification, juge du tarif, motivation des autorisations budgétaires, justification des propositions budgétaires, respect de la procédure budgétaire.

- Textes de référence :

Articles R.314-3, R.314-13, R.314-16, R.314-17, R.314-18, R.314-19, R.314-22, R. 314-23, R.314-24, R.314-28, R.351-15, R.351-17, R.351-18, R.351-22 du code de l'action sociale et des familles (CASF) ;

- Arrêté du 22 octobre 2003 fixant les modèles de documents prévus aux articles R. 314-10, R. 314-13, R. 314-17, R. 314-19, R. 314-48, R. 314-82 du CASF ;
- Arrêté du 9 décembre 2005 pris en application de l'article R. 314-13 du code de l'action sociale et des familles, relatif à la transmission par courrier ou support électronique des propositions budgétaires et des comptes administratifs des établissements et services sociaux et médico-sociaux ;
- Circulaire DGAS-5B n°2002-55 du 29 janvier 2002 relative aux évolutions concernant la tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux compte tenu de la loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale ;
- Circulaire n° DGAS/5B n° 2004- 06 du 8 janvier 2004 relative à la procédure de tarification et à la procédure d'approbation des plans de financement des programmes d'investissement en application du décret n°2003-1010 du 22 octobre 2003 ;
- Note d'information DGAS/5B n°2004- 379 du 2 août 2004 relative aux questions soulevées entre janvier et juillet 2004 par la mise en œuvre du décret n°2003-1010 du 22 octobre 2003.

Textes abrogés:

- Circulaire n°400 du 28 septembre 1990 relative au contentieux de la tarification sanitaire et sociale ;
- Note d'information n°397 du 1^{er} octobre 1990 relative au contentieux de la tarification.

Annexes :

Annexe 1 : Grille d'analyse d'un recours d'un établissement ou service social auprès du juge de la tarification ;

Annexe 2 : Tableau des paramètres financiers / contrôle du non dépassement de l'enveloppe limitative : mise en œuvre du 5° de l'article R.314-22 et du 6° de l'article R.314-23 lors d'une campagne budgétaire.

Dans leur rapport sur le fonctionnement et le financement des CHRS, l'IGAS et l'IGF m'invitaient à vous apporter un soutien méthodologique pour la rédaction de vos mémoires en réponse aux recours contre vos arrêtés de tarification.

A cet effet, vous trouverez ci-après en annexe, une grille d'analyse d'un recours effectué par un établissement ou service social auprès du juge de la tarification. Celle-ci prend en considération les évolutions normatives intervenues depuis 2002.

En premier lieu, la nouvelle législation issue de la loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale a supprimé les approbations tacites des propositions budgétaires compte tenu d'une réponse tardive de la part de l'autorité de tarification.

Ensuite, les dispositions prises en application de l'ordonnance du n° 2005-1088 du 1er septembre 2005 relative à la composition et aux compétences de la Cour nationale et des tribunaux interrégionaux de la tarification sanitaire et sociale et du décret d'application à paraître, sont de nature à renforcer l'impartialité et la sécurité juridique des décisions rendues par les juridictions de la tarification.

En conséquence, la jurisprudence des juridictions de la tarification dans le cadre des contentieux sur la nouvelle réglementation budgétaire et comptable des établissements sociaux et médico-sociaux est en cours d'élaboration et de consolidation. Il convient donc de me tenir informé des décisions qui viendraient le cas échéant à méconnaître les dispositions notamment celles prévues aux articles R.351-18 et R.351-22 du CASF concernant le caractère limitatif de vos crédits et faire appel de ces dernières.

Enfin, l'ordonnance n° 2005-1477 du 1^{er} décembre 2005 portant diverses dispositions relatives aux procédures d'admission à l'aide sociale et aux établissements et services sociaux et médico-sociaux a déconnecté la notification des approbations des dépenses nettes autorisées de la fixation des tarifs d'une part et de la notification des arrêtés tarifaires d'autre part.

Cette grille, prochainement mise en ligne sur le site intranet en vue de mises à jour ultérieures, devrait pouvoir être complétée en prenant en compte vos réactions et vos propositions transmises à l'adresse suivante : jean-pierre.hardy@sante.gouv.fr. Il s'agit donc bien de façon itérative d'enrichir ensemble cette grille destinée à renforcer la sécurité juridique des moyens de fond et de forme contenus dans les mémoires que vous êtes amenés à produire.

Le Directeur général de l'action sociale

Signé

Jean-Jacques TREGOAT

ANNEXE 1:

***Grille d'analyse
d'un recours
d'un établissement ou service social
auprès du juge de la tarification***

DGAS-5B

Textes de référence :

- Articles R.314-3, R.314-13, R.314-16, R.314-17, R.314-18, R.314-19, R.314-22, R. 314-23, R.314-24, R.314-28, R.351-15, R.351-17, R.351-18, R.351-22 du code de l'action sociale et des familles (CASF) ;
- Arrêté du 22 octobre 2003 fixant les modèles de documents prévus aux articles R. 314-10, R. 314-13, R. 314-17, R. 314-19, R. 314-48, R. 314-82 du CASF ;
- Arrêté du 9 décembre 2005 pris en application de l'article R. 314-13 du code de l'action sociale et des familles, relatif à la transmission par courrier ou support électronique des propositions budgétaires et des comptes administratifs des établissements et services sociaux et médico-sociaux ;
- Circulaire DGAS-5B n°2002-55 du 29 janvier 2002 relative aux évolutions concernant la tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux compte tenu de la loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale ;
- Circulaire n° DGAS/5B n° 2004- 06 du 8 janvier 2004 relative à la procédure de tarification et à la procédure d'approbation des plans de financement des programmes d'investissement en application du décret n°2003-1010 du 22 octobre 2003 ;
- Note d'information DGAS/5B n°2004- 379 du 2 août 2004 relative aux questions soulevées entre janvier et juillet 2004 par la mise en œuvre du décret n°2003-1010 du 22 octobre 2003.

La qualité de la procédure contradictoire prévue par la réglementation en matière de tarification contribue à la maîtrise du nombre de recours sur des moyens de forme comme sur des moyens de fond.

Sur les moyens de fond, la grille d'analyse des propositions budgétaires d'un établissement ou service social ou médico-social qui a été annexée à la circulaire n° DGAS/5B n° 2004- 06 du 8 janvier 2004 relative à la procédure de tarification et à la procédure d'approbation des plans de financement des programmes d'investissement en application du décret n°2003-1010 du 22 octobre 2003 relatif à la gestion budgétaire, comptable et financière, et aux modalités de financement et de tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux mentionnés au I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles, et des établissements mentionnés au 2° de l'article L. 6111-2 du code de la santé publique a pour objectif de conduire à une diminution du nombre de contentieux, notamment ceux caractérisés par la faiblesse de la motivation des propositions budgétaires de l'autorité de tarification.

En préalable, il convient de s'assurer de la recevabilité du recours effectué par l'établissement ou le service :

1° La personne qui a introduit le recours est-elle celle qui y est autorisée par les statuts de l'association ?

2° Le recours a-t-il été effectué dans les délais ?

- En application de l'article R.351-15 du CASF, le recours devant le tribunal interrégional de tarification sanitaire et sociale doit être formé dans le délai d'un mois à partir de la date de notification de la décision tarifaire.

Il s'agit d'un délai franc en application de l'article R.351-17 CASF. Il ne prend donc en compte ni le jour où le recours est formé, ni le jour de l'expiration du délai.

- Si un recours gracieux a été effectué dans un délai de recours, ce recours gracieux interrompt le délai précité.

Ce délai reprend son cours pour un mois à compter de la décision expresse ou tacite, provoquée par le recours gracieux.

La décision tacite intervient à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la date du recours gracieux.

1. Moyens de forme relatif à la procédure contradictoire.

- 1.1. La personne désignée en tant que personne qualifiée pour représenter l'établissement a-t-elle bien été désignée, notamment en application de l'arrêté du 9 décembre 2005 pris en application de l'article R. 314-13 du code de l'action sociale et des familles, relatif à la transmission par courrier ou support électronique des propositions budgétaires et des comptes administratifs des établissements et services sociaux et médico-sociaux ?
- 1.2. Les propositions budgétaires du requérant ont-elles été transmises à l'autorité de tarification avant le 31 octobre conformément à l'article R.314-3 du CASF ?
- 1.3. Les avis prévus à l'article R.314-3 du CASF ont-ils bien été demandés par le requérant ?
- 1.4. Les documents budgétaires transmis sont-ils conformes à ceux fixés par l'arrêté modifié du 22 octobre 2003 pris en application de l'article R.314-13 du CASF ?
- 1.5. Les indicateurs médico-sociaux et médico-économiques ont-ils bien été complètement et correctement transmis en application des articles R.314-28 et suivants du CASF ?
- 1.6. Les propositions budgétaires ont-elles bien distingué les mesures nouvelles et les mesures de reconduction, en application de l'article R.314-16 du CASF, ?
- 1.7. Les annexes aux propositions budgétaires prévues à l'article R.314-17 du CASF ont-elle bien été transmises ?
- 1.8. Le rapport budgétaire prévu à l'article R.314-18 a-t-il été transmis ? Le contenu de ce rapport est-il conforme à ce qu'exige ce même article ?
- 1.9. Le tableau des effectifs prévu à l'article R.314-19 du CASF a-t-il été transmis et est-il conforme au modèle fixé par l'arrêté du 22 octobre 2003 fixant les modèles de documents prévus aux articles R. 314-10, R. 314-13, R. 314-17, R. 314-19, R. 314-48, R. 314-82 du CASF modifié ?
- 1.10. Le bilan comptable de l'établissement ou du service relatif au dernier exercice clos a-t-il été transmis en application de l'article R.314-17 du CASF ?
- 1.11. En application de l'article R.314-24 du CASF, la personne ayant qualité pour représenter l'établissement est-elle bien celle qui a répondu ? A-t-elle répondu dans les délais ? Les désaccords ont-ils été motivés de façon circonstanciée comme l'exige notamment le 1° et le 2° de cet article ?

Le non-respect des formalités substantielles rappelées aux points 1.1 à 1.10 doit conduire le juge de la tarification à rejeter le recours.

Le non-respect du 1.11 vaut approbation des modifications budgétaires effectuées par l'autorité de tarification en application du III de l'article R.314-24 du CASF.

Certains requérants joignent des documents complémentaires à ceux fixés par l'arrêté modifié du 22 octobre 2003 mentionné en référence.

C'est notamment le cas des tableaux détaillés des rémunérations des personnels présentant les dépenses de personnel comme la résultante d'une évolution mécanique et inéluctable.

Si le requérant appuie son recours sur ce type de documents, il convient de rappeler au juge de la tarification que ceux-ci ne peuvent être considérés comme répondant aux exigences du 3° et 4° de l'article R.314-18 du CASF. Dans ce cas, le caractère inopérant de ces moyens proposant un « budget théorique maximal » et non un budget prévisionnel proche de la réalité et des dépenses constatées doit être mis en exergue.

En outre, Il convient de souligner auprès du juge de la tarification, si les établissements requérants se trouvent dans la situation où ils présentent de tels tableaux détaillés avec leurs budgets prévisionnels alors qu'ils sont, par ailleurs, dans l'incapacité de le faire dans le cadre de leurs comptes administratifs

Il convient donc de vérifier, si ces établissements qui font un recours transmettent bien les tableaux 5.3.4 relatifs aux appointements figurant dans le cadre normalisé du compte administratif.

Ces tableaux sont-ils remplis correctement, notamment en ce qui concerne :

- La décomposition du GVT ? ;
- Les écarts entre la valorisation du total de points et le montant en euros figurant dans la DADS ?

Les colonnes « autres primes » et « primes en euros » qui concernent plus de 22 rubriques pour les conventions nationales collectives de 1951 et 1966 peuvent représenter près de 30% des rémunérations. L'attribution de ces primes relevant souvent de la libre gestion notamment au regard de l'organisation du travail ; reflète l'existence de marges de manœuvre à prendre en considération.

Enfin, le 2° de l'article R.314-23 du CASF vous permet de rapprocher les dépenses réalisées des propositions budgétaires.

2. Moyens de forme relatif au contenu du mémoire.

- 2.1. Le mémoire du requérant répond-il à l'exigence de l'article R.351-18 du CASF ?
- 2.2. Le mémoire contient-il un exposé des faits et les moyens de droit (les arguments juridiques tendant à montrer le bien-fondé de la demande) sur lesquels il se fonde ?
- 2.3. Le mémoire contient-il une conclusion (ce que le requérant demande exactement au tribunal) ?
- 2.4. Le mémoire est-il accompagné de la décision attaquée ou de sa copie conforme ? (article R. 351-18 du CASF) ?
- 2.5. Le mémoire du requérant répond-il aux exigences de l'article R. 351-19 du CASF ?
- 2.6. Le recours comporte-t-il des moyens nouveaux non-développés dans le rapport budgétaire prévu à l'article R.314-18 du CASF et de plus non repris par le requérant dans le cadre de la procédure contradictoire ?

3. Moyens de fond

3.1. Le rapport d'orientation budgétaire (ROB)

Le rapport d'orientation budgétaire (ROB) prévu au 5° de l'article R.314-22 du CASF, que vous devez élaborer et transmettre aux établissements, est un document essentiel. Il doit préciser vos priorités et objectifs et expliquer comment les enveloppes limitatives de crédits seront réparties entre les établissements. Le tableau en annexe peut trouver sa place dans ce rapport d'orientation budgétaire. Celui-ci doit être utilement porté à la connaissance des établissements. Il leur permet, en effet, de comprendre selon quelles contraintes et obligations de résultats vous répartissez les moyens disponibles de façon la plus équitable.

Le ROB est un document de portée générale qui peut être adressé aux structures avant le début de la campagne budgétaire, c'est-à-dire avant la répartition des enveloppes limitatives. Cela permet de réduire la procédure d'échange des courriers pendant le délai de 60 jours.

Contenu de ce rapport.

- Etablissements et services entrant dans les priorités départementales en raison de leur objet, de leur public, des services rendus ou de leur localisation infra départementale;
- Déclinaisons départementales des politiques publiques nationales ;
- Priorités départementales en matière d'attribution de mesures nouvelles ;

- Politique départementale de convergence tarifaire au regard des indicateurs médico-sociaux et médico-économiques (7° du R.314-23 du CASF) et/ou des coûts moyens (6° du R. 314-23 du CASF) :

Portée de ce rapport

- Il est opposable aux établissements et aux services et le juge de la tarification doit le prendre en compte en application de l'article R.351-22 du CASF puisque ledit rapport doit être demandé par ledit juge de la tarification en cas de recours mettant en cause la mise en œuvre de l'article R.314-24 du CASF par l'autorité de tarification.

Vous ne devez donc pas hésiter à faire appel des décisions des TITSS qui n'ont pas mis en œuvre les dispositions prévues par l'article R. 351-22 du CASF.

3.2. Les dépenses abusives, injustifiées ou excessives.

Rappelons que vous ne pouvez pas, dans votre mémoire en réponse, présenter des moyens qui n'ont pas été préalablement avancés dans le cadre de la procédure budgétaire contradictoire itérative prévue par la réglementation.

La grille d'analyse des propositions budgétaires d'un établissement ou service social ou médico-social qui a été annexée à la circulaire n° DGAS/5B n° 2004- 06 du 8 janvier 2004 relative à la procédure de tarification et à la procédure d'approbation des plans de financement des programmes d'investissement en application du décret n°2003-1010 du 22 octobre 2003 doit donc être utilisée pour contester ces dépenses. Celles-ci peuvent être qualifiées de dépenses abusives, injustifiées ou excessives. Au demeurant, tous les items de cette grille d'analyse n'ont pas à être utilisés pour tous les établissements.

Moyens que l'autorité de tarification peut utiliser

- Présentation stéréotypée des propositions budgétaires;
- Non respect de la convention collective ;
- Politique de promotion et de réduction d'ancienneté systématique ;
- Surqualification des postes figurant dans les organigrammes ;
- Heures supplémentaires résultant d'une mauvaise organisation du travail ;
- Besoins en personnels supplémentaires dans les services administratifs ou les services généraux alors que le régime des congés trimestriels des personnels éducatifs pour le secteur enfance adolescence leur a été étendu ;
- Demande de postes supplémentaires pour un établissement pour adultes qui applique le régime des congés trimestriels des établissements pour enfants ;
- mesure nouvelle non-motivée ;
- mesures nouvelles inscrites indistinctement dans la colonne reconduction ;
- frais de siège non autorisés ou dépenses de frais de siège dépassant le cadre de l'autorisation.

3.3. les dépenses incompatibles avec les enveloppes limitatives de crédits.

Les articles R.314-22 et R.314-23 du CASF vous donnent de nombreux moyens pour procéder à des modifications.

Le juge de la tarification doit désormais accepter le moyen tiré de l'insuffisance de votre enveloppe de crédits limitatifs à condition de démontrer que le fait d'accepter les propositions d'un établissement aurait bien pour conséquence, en généralisant les demandes de ce dernier aux autres établissements dont la situation est comparable, de dépasser ladite enveloppe.

A cette fin, le tableau en annexe 2 intitulé : « Paramètres financiers / contrôle du non-dépassement de l'enveloppe : mise en œuvre combinée du 5° de l'article R.314-22 [du CASF] et du 6° de l'article R.314-23 [du CASF] » devrait vous le permettre. Cette annexe qui a été élaborée pour les CAT peut être adaptée pour les autres catégories d'établissements. Enfin, cette approche du non-dépassement de l'enveloppe par le coût moyen est à compléter par les éléments fournis dans les tableaux de bord d'indicateurs.

Aussi, si un établissement a des exigences en matière de renforcement de son encadrement ou des dépenses liées à la structure, vous pouvez utiliser cette annexe en prenant comme référence le coût moyen de l'encadrement constaté au niveau départemental, le coût demandé par l'établissement et les conséquences financières de cette demande en cas d'alignement des autres établissements sur cette demande.

Ci dessous extraits de la réponse 25 au Forum aux questions publié dans la **note d'information DGAS/5B n°2004- 379 du 2 août 2004 relative aux questions soulevées entre janvier et juillet 2004 par la mise en œuvre du décret n°2003-1010 du 22 octobre 2003**

Pouvons-nous procéder à des abattements sur les groupes fonctionnels en reprenant sur tous les établissements les hypothèses des circulaires budgétaires ?

Les modifications des propositions initiales doivent être motivées dès lors qu'elles sont constitutives d'un abattement de crédits. Ainsi, les abattements fondés sur une motivation contenant des dispositions générales des circulaires budgétaires et se contentant par exemple de rappeler les dispositions législatives et réglementaires en vigueur sans interpréter celles-ci au vu de la situation particulière de chaque structure, devraient être encore systématiquement annulés par le juge de la tarification pour défaut de motivation, dès lors que le tarif arrêté dans ces conditions donnerait lieu à une procédure contentieuse.

Vous ne pouvez donc pas vous contenter d'appliquer à l'établissement A, le taux de la circulaire nationale sur son groupe II, mais vous devez appliquer un taux X (éventuellement égal à celui de la circulaire) tenant compte des hypothèses ou, à l'inverse, faute d'éléments probants, du rapport budgétaire du directeur ou de la personne ayant qualité pour représenter l'établissement prévu à l'article R.314-18 du CASF.

Sur ce point, il convient de se reporter à la partie 3 de la circulaire DGAS-5B n°2002-55 du 29 janvier 2002 relative aux évolutions concernant la tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux compte tenu de la loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

Ce principe général du contentieux administratif est désormais corroboré par l'ajout d'un article R.351-22 du CASF précisant les justifications sur lesquelles l'autorité tarifaire pourra se fonder afin d'explicitier sa décision d'abattement. Devront ainsi être précisées les orientations sur le fondement desquelles elle a réparti entre les structures les diminutions de crédits rendues nécessaires par le caractère limitatif des enveloppes ainsi que les raisons pour lesquelles l'établissement ou le service concerné ne répondait pas aux conditions lui permettant d'obtenir une réponse favorable à ses demandes...

Il a été aussi ajouté un article R.351-18 du CASF obligeant le requérant à préciser les raisons pour lesquelles il ne lui était pas possible d'adapter ses propositions budgétaires aux montants approuvés par l'autorité de tarification.

Cas 1 de motivations au titre de l'incompatibilité avec les enveloppes de crédits limitatifs dans un EHPAD

Motif 1 :

Cet EHPAD n'entre pas dans les priorités départementales exposées dans le ROB

Motif 2 :

Soit le montant A correspondant à la valeur du point GIR aide soignante et AMP de l'EHPAD

Soit le montant B correspondant à la valeur moyenne du point GIR aide soignante et AMP des EHPAD du département

A est supérieur à B et $A - B = C$

Incidence sur l'enveloppe départementale de crédits limitatifs d'une généralisation de cette demande sur les autres EHPAD qui pourraient l'obtenir au nom de l'équité de traitement

Soit C multiplié par le total des points GIR AS-AMP des EHPAD du département, ce qui donne le montant D

D est bien supérieur au montant de l'enveloppe départementale limitative de crédits.

Cas 2 : demande de création d'un nouveau poste de chef de service

Motif 1

Cette mesure nouvelle n'a pas été explicitée

Motif 2

Cet établissement n'entre pas dans les priorités départementales exposées dans le ROB ;

Motif 3 :

Mauvaise organisation du travail sur l'année ou la semaine ;

Motif 4 :

Non respect constaté lors des contrôles par sondage sur le compte administratif de la convention collective en matière de temps de travail et de congés trimestriels ;

Motif 5 :

Incompatibilité avec l'enveloppe limitative de crédits en utilisant l'indicateur relatif à l'encadrement ;

Soit le montant A correspondant à l'indicateur relatif à l'encadrement de l'établissement ;

Soit le montant B correspondant à la valeur moyenne de l'indicateur relatif à l'encadrement des établissements analogue du département ;

A est supérieur à B et $A - B = C$;

Incidence sur l'enveloppe départementale de crédits limitatifs d'une généralisation de cette demande sur les autres établissements similaires qui pourraient l'obtenir au nom de l'équité de traitement

Soit C multiplié par le total des places des établissements concernés sur le département, ce qui donne le montant D ;

D est bien supérieur au montant moyen des dépenses d'encadrement financées par l'enveloppe départementale limitative de crédits.

Selon le moyen de fond sur lequel porte le contentieux de la tarification, quelques-uns des indicateurs socio-économiques fixés par arrêté ministériel peuvent être repris en utilisant la méthode présentée au motif 2 du cas 1 et au motif 5 du cas 2