

27 septembre 2024



Rentrée sociale de la FSH

Conjoncture économique et financière et actualité tarifaire

Présentation d'Arnaud Vinsonneau



Juriste en droit de l'action sociale et médico-sociale, Formateur, Consultant

Associé du Cabinet Jegard Créatis depuis le 1^{er} janvier 2023

Enseignant vacataire auprès des Universités de Paris Assas et Paris Dauphine

Auteur d'études juridiques sur les établissements et services sociaux et médico-sociaux depuis 1999 (Dictionnaire permanent de l'action sociale, Guide du Directeur d'ESSMS, Editions législatives)

Sommaire

- I) Conjoncture économique
- II) Etat des finances publiques
- III) Situation politique
- IV) Statut des associations au regard du droit de la commande publique
- V) Actualité tarifaire

I) Conjoncture économique

Une croissance française faible malgré l'effet JO

Prévision de la Banque de France – Septembre 2024

Croissance du PIB :

- 2023 : +1,1%
- 2024 : +1,1% (portée surtout par les exportations, faiblesse côté investissements et consommation des ménages)
- 2025 : +1,2%
- 2026 : +1,5%

Une croissance française faible malgré l'effet JO

Prévision de l'INSEE – 9 septembre 2024

Croissance du PIB :

- 2023 : +1,1%
- 2024 : +1,1%

Légère augmentation du chômage

Dans ses projections macroéconomiques de septembre 2024, la Banque de France anticipe un taux de chômage :

- Au quatrième trimestre 2024 : 7,5% (7,4% sur l'ensemble de l'année)
- Au quatrième trimestre 2025 : 7,6% (7,6% sur l'ensemble de l'année)
- Au quatrième trimestre 2026 : 7,3% (7,5% sur l'ensemble de l'année)

- Contre 7,1% au quatrième trimestre 2022 et 7,5% au quatrième trimestre 2023

Inflation Banque de France

Dans ses projections macroéconomiques élaborées en septembre 2024 :

Prévision inflation IPCH totale :

- 2024 : +2,5%
- 2025 : +1,5%
- 2026 : +1,7%

- Contre 5,7% en 2023 et 5,9% en 2022

Inflation INSEE

- Dans sa note de conjoncture du 9 septembre 2024, l'INSEE pointe :
 - Un ralentissement plus marqué de l'inflation en août (+1,9%) par rapport à juillet (+2,3%)
 - « Au total, l'inflation resterait inférieure à +2,0 % d'ici la fin de l'année, et s'établirait à +1,6 % sur un an en décembre 2024 ».
 - Origine : en grande partie due à la baisse du prix du baril du pétrole
 - A surveiller les prix dans les services où les entreprises répercutent les hausses de salaires, de même que le prix du gaz qui augmente en lien avec la guerre entre la Russie et l'Ukraine
 - Pour l'INSEE, compte tenu du ralentissement de la hausse des prix, une nouvelle augmentation du SMIC d'ici la fin de l'année apparaît très incertaine

II) Etat des finances publiques : une situation très dégradée

Finances publiques toutes administrations confondues

La dégradation du déficit public est très conséquente en 2023

- 5,5% du PIB contre 4,9% envisagé par le Gouvernement
- et contre 4,7% constaté en 2022

Dans ses perspectives sur l'évolution des finances publiques de juillet dernier, la Cour des comptes pointe le risque que le déficit public 2024 reste supérieur à 5%.

Dans une récente note de la direction générale des finances publiques (DGFP), celle-ci évoque même le chiffre de 5,6% pour 2024.

Mercredi dernier, les Ministres ont même annoncé + de 6% de déficit public cette année

Finances publiques toutes administrations confondues

- La hausse de la dette publique et celle des charges d'intérêt de la dette sont très importantes. Ainsi, la dette publique atteignait fin 2023 quelques 3100 milliards d'euros et excédait de plus de 700 milliards d'euros son niveau d'avant-crise covid et représente désormais plus de 110% du PIB

Finances publiques toutes administrations confondues

- Les intérêts de la dette représentaient 25 milliards d'euros en 2019, 53 milliards en 2023 et pourraient atteindre 83 milliards en 2027.
- La Cour des comptes appelle le Gouvernement et le Parlement à redresser la situation.
- Elle note que l'objectif du précédent gouvernement de ramener en 2027 le déficit public sous les 3% « supposerait à la fois des économies en dépense sans précédent (qui s'élèveraient à 50 milliards d'euros au regard de l'évolution tendancielle actuelle des dépenses) et des hausses importantes des prélèvements obligatoires qui ne sont pas précisées ».

(rapport Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, 15 juillet 2024).

III) Une situation politique qui n'a pas été clarifiée par la dissolution de l'Assemblée Nationale et qui nous plonge dans l'inconnu et l'instabilité

Des gagnants et des perdants suite aux élections législatives mais pas de majorité absolue pour un bloc politique

Assemblée Nationale :

- Nouveau Front populaire : 193 députés
- Coalition présidentielle : 166 députés
- Rassemblement National et ses alliés : 142 députés
- La Droite républicaine : 47 députés
- LIOT : 21 députés
- Non inscrits : 8 députés
- Total : 577 députés (majorité absolue 289)

Quelle ligne politique dans les semaines et mois à venir ?

- Le Parlement sera-t-il en capacité de voter une loi de finances et une loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 ?
- Ce n'est pas certain
- Ce serait une première dans l'histoire de la Vième république

IV) Achat des associations du secteur social et médico-social : soumission aux règles de la commande publique ?

Un débat ancien

- Les associations gestionnaires d'ESSMS financés majoritairement par des produits de la tarification ou par des fonds privés peuvent-elles être considérées pour ces activités comme un pouvoir adjudicateur au sens du code de la commande publique ?
- C'est une question qui oppose depuis longtemps, notamment, les collectivités publiques, les chambres régionales des comptes et la Cour des comptes à la majorité du monde associatif gestionnaire d'établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS)
- Un avis du Conseil d'Etat du 11 avril 2024 vient éclairer le débat et répond par la négative

Que nous dit le code de la commande publique ?

L'article L. 1211-1 du code de la commande publique, issu de la transposition d'une directive européenne du 26 février 2014, identifie trois catégories de « pouvoir adjudicateurs » :

- 1° les personnes morales de droit public ;
- 2° les personnes morales de droit privé qui ont été créées pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial dont :
 - a) Soit l'activité est financée majoritairement par un pouvoir adjudicateur,
 - b) Soit la gestion est soumise à un contrôle par un pouvoir adjudicateur,
 - c) Soit l'organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par un pouvoir adjudicateur ;
- 3° les organismes de droit privé dotés de la personnalité juridique constitués par des pouvoirs adjudicateurs en vue de réaliser certaines activités en commun.

L'APAJH 86 concernée par l'avis du CE

- N'est pas une personne morale de droit public
- N'est pas constituée par des pouvoirs adjudicateurs en vue de réaliser certaines activités en commun.

- Par contre, elle pouvait potentiellement être concernée par le 2° :
 - 2° les personnes morales de droit privé qui ont été créées pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial dont :
 - a) Soit l'activité est financée majoritairement par un pouvoir adjudicateur,
 - b) Soit la gestion est soumise à un contrôle par un pouvoir adjudicateur,
 - c) Soit l'organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par un pouvoir adjudicateur ;

- Toutefois, le financement majoritaire évoqué par ce 2° est très cadré : il doit s'agir de financements publics qui correspondent « à un transfert de moyens financiers opérés sans contrepartie spécifique dans le but de soutenir les activités des entités concernées »
- Or les financements liés aux produits de la tarification sont la contrepartie de services rendus par les établissements et services selon la CJUE (arrêt 2013) et le Conseil d'Etat (arrêt 1994)
- La vraie question dans cette affaire portait sur la nature du contrôle
 - Le contrôle sur les ESSMS est-il celui mentionné au b) du 2° de l'article L. 1211-1 du CCP ?
 - Telle était la question posée au Conseil d'Etat

Avis du Conseil d'Etat du 11 avril 2024

- Pour le Conseil d'Etat, les articles du CASF qui organisent un contrôle sur les ESSMS ne rentrent pas dans cette catégorie
- « Les personnes morales de droit privé gestionnaires des ESSMS, y compris les organismes à but lucratif, ne sont soumises qu'à un contrôle de régularité, y compris lorsqu'est en cause, s'agissant des établissements à but non lucratif, des dysfonctionnements dans leur gestion financière.
- « Si certains de ces contrôles, en matière de garantie d'emprunt et de programmes d'investissements, sont exercés a priori, ils sont destinés à garantir le respect de la réglementation tarifaire et n'ont, pas davantage que les autres contrôles, pour objet ou pour effet de remettre en cause l'autonomie de gestion de ces personnes privées ».

Avis du Conseil d'Etat du 11 avril 2024

- « Les établissements et services sociaux et médico-sociaux ne sont ainsi pas soumis, du fait de ces dispositions, à un contrôle actif de leur gestion permettant aux autorités publiques d'influencer leurs décisions en matière d'attribution de marchés ».

Conclusion

- Hormis les cas où les financements publics sans contrepartie représenteraient plus de la moitié du financement du gestionnaire privé à but non lucratif ou lucratif,
- hormis les cas où l'organe d'administration, de direction ou de surveillance du gestionnaire privé serait composé de membres dont plus de la moitié seraient désignés par un pouvoir adjudicateur,
- les associations et, plus largement, les personnes morales de droit privé gestionnaires d'ESSMS ne sont pas des pouvoirs adjudicateurs.

Position CAA de Bordeaux

- La CAA de Bordeaux a suivi l'avis du Conseil d'Etat et a rejeté l'appel de la région Nouvelle Aquitaine (arrêt 9 juillet 2024)

Questions en suspens

- Que feront les CRC et la Cour des comptes ?
- Que fera le juge judiciaire ?

V) Tarification

Tarification

- Le financement de l'accord du 4 juin 2024 sur les oubliés du Ségur
- Renversement de la jurisprudence de la CNTSS sur le pourcentage des frais de siège
- Nouveaux outils de l'ANAP sur les CPOM
- CPOM obligatoire et autres postes de dépenses : quelques espoirs suite à une décision de la CNTSS ?
- Transfert du contentieux de la tarification à un autre juge administratif à compter du 1^{er} janvier 2025.

La question du financement de l'accord du 4 juin 2024

- Stratégie autour de l'accord du 4 juin 2024 sur les oubliés du Ségur

Tarification Frais de siège

- Initialement, la CNTSS jugeait que le pourcentage fixé dans l'autorisation de prise en charge des frais de siège délivrée par une autorité administrative n'était pas opposable aux autres autorités de tarification (CNTSS, 13 juillet 2018, n°A. 2015.049, Fondation Mouvement pour les villages d'enfants c/ Département de Seine-et-Marne (Village d'enfants de Cesson)).
- Récemment et à de nombreuses reprises, la CNTSS a renversé sa jurisprudence et juge désormais que ce pourcentage est opposable aux autres autorités de tarification (CNTSS, 25 mars 2024, n°A.21,015, Département du Val d'Oise/Société philanthropique, CNTSS, 17 juin 2024, Conseil départemental du Val de Marne/Fondation Apprentis d'Auteuil...).

CPOM nouveaux outils ANAP

- Selon l'ANAP, son nouvel outil propose une méthode recentrée qui vise à simplifier et fluidifier le processus, assurer une meilleure information des parties prenantes et mettre en cohérence le CPOM avec les autres dispositifs des politiques publiques comme l'évaluation, l'inspection-contrôle ou le projet d'établissement.
- Disponible sur le site de l'ANAP

CPOM et jurisprudence du juge de la tarification

- La Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale a rendu une décision sur les CPOM obligatoires avec application de l'EPRD et de l'ERRD.
- Pour rappel, les ESSMS pour publics confrontés à des difficultés spécifiques (ACT, LAM, LHSS...) ne sont pas soumis à l'obligation de conclure des CPOM mais peuvent le faire sur une base volontaire.
- S'ils le font, ils peuvent demander (mais ce n'est pas une obligation) de recourir à l'EPRD-ERRD et ce sera le cas si l'autorité de tarification accepte cette demande du gestionnaire et que cela figure dans le CPOM

Tarification

CPOM obligatoire et nouvelle dépense

- CNTSS – 17 juin 2024 – ARS Nouvelle Aquitaine/AOGPE– Extraits :
 - 4. Aux termes de l'article L.312-1 du code de l'action sociale et des familles : « I.-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 : (...) 2° Les établissements ou services d'enseignement qui assurent, à titre principal, une éducation adaptée et un accompagnement social ou médico-social aux mineurs ou jeunes adultes handicapés ou présentant des difficultés d'adaptation (...) ». Aux termes de l'article L.313-12-2 du même code, en vigueur à la date de la conclusion du contrat : « Les établissements et services mentionnés aux 2°, 3°, 5° et 7° du I de l'article L. 312-1 (...), font l'objet d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens dans les conditions prévues à l'article L. 313-11. (...) A compter de la conclusion du contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens, les documents budgétaires mentionnés au 3° du I de l'article L. 314-7 sont remplacés par un état des prévisions de recettes et de dépenses dont le modèle est fixé par arrêté des ministres chargés des personnes handicapées et de la sécurité sociale (...) ». Aux termes de l'article R. 314-222 du même code : « I.-Pour être en équilibre réel, l'état des prévisions de recettes et de dépenses doit respecter les cinq conditions suivantes : (...) 2° Les recettes et les dépenses sont évaluées de façon sincère (...) »

- 5. Il résulte des dispositions précitées que c'est à bon droit que les premiers juges, constatant que le « versement destiné au financement des services de mobilité » prévu à l'article L.2333-64 du code général des collectivités territoriales constituait une dépense nouvelle obligatoire qui n'avait pas été prise en compte lors de la conclusion du CPOM, a décidé de la réintégration de cette dernière et a réformé, dans cette mesure, la décision litigieuse. Sont dépourvues d'incidence, à cet égard, les circonstances qu'oppose l'ARS, à les supposer même établies, que l'AOGPE aurait dû anticiper cette dépense lors de cette conclusion et qu'elle disposait d'un résultat excédentaire lui permettant de financer cette dépense nouvelle obligatoire ».

Tarification

Fin des TITSS et de la CNTSS au 31 décembre 2024

- Fin des TITSS et de la CNTSS au 31 décembre 2024.
- Passage de relais à certains TA et à une CAA dans des conditions qui doivent encore être fixées par décret.



Merci de votre attention

www.jegardcreatis.com