

# REPUBLIQUE FRANCAISE

## **COUR NATIONALE DE LA TARIFICATION SANITAIRE ET SOCIALE**

Contentieux n° : A.2006.031

Président : M. DURAND VIEL

Rapporteur : M. CHAYVIALLE

Commissaire du gouvernement : Mme PICARD

Séance du 15 octobre 2010

Lecture du 15 octobre 2010

Affaire : Préfet de l'Ardèche c/ Association ardéchoise des foyers de l'oiseau bleu

Au nom du peuple français,

La Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale,

Vu la requête, enregistrée le 21 décembre 2006 sous le n° A.2006.031 au greffe de la Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale, présentée par le préfet de l'Ardèche ;

Le préfet de l'Ardèche demande à la cour d'annuler le jugement n° 05.07.93 du 20 novembre 2006, par lequel le tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale de Lyon a partiellement réformé son arrêté du 11 juillet 2005 fixant la dotation globale de fonctionnement pour l'exercice 2005 du CHRS « L'eau vive » situé à Payzac (07230) que gère l'association ardéchoise des foyers de l'oiseau bleu et a renvoyé à l'autorité de tarification le soin de fixer cette dotation ;

Le préfet soutient que :

S'agissant des dépenses du groupe I, les premiers juges ont à tort fixé leur montant prévisionnel à 127 140 € ; que les propositions de l'établissement sont supérieures de 23,41 % au montant alloué pour l'exercice 2004 ; que la sincérité des prévisions de l'association est contestable dès lors que les demandes présentées dans ce groupe pour les budgets prévisionnels 2004, 2005 et 2006 sont en forte hausse par rapport aux comptes administratifs des exercices précédents ; que le taux d'occupation de l'établissement a baissé entre 2002 (98,48%) et 2005 (84,92%) ; que les prévisions relevant du compte 606 « achats non stockés de matières et de fournitures » présentées par l'établissement au titre des exercices 2004, 2005 et 2006 sont en forte hausse par rapport aux comptes administratifs des exercices antérieurs ; que l'absence de sincérité des prévisions est contraire à l'article R314-15 du code de l'action sociale et des familles ; que les propositions budgétaires de l'établissement sont incompatibles avec les dotations limitatives de crédit attribuées au département de l'Ardèche ; que les propositions budgétaires des CHRS du département de l'Ardèche au titre de l'exercice 2005 s'élèvent à 126,05% de l'enveloppe budgétaire ; que l'établissement ne démontre pas que les

crédits alloués ne lui permettent pas d'assurer le fonctionnement de sa structure ; que le bilan de l'établissement au 31/12/2005 comporte des disponibilités de 306 010 €, en hausse de 5,58% par rapport à l'exercice antérieur ; que les réserves diverses et les provisions inscrites au bilan s'élèvent à 516 694 € ;

S'agissant des dépenses du groupe II, les demandes émanant de l'ensemble des CHRS de l'Ardèche représentent 95,92% de l'enveloppe départementale; qu'un complément de 17 448 € a été allouée à l'association suite à un contentieux sur l'exercice 2004; que la création de 0,25 ETP au service cuisine n'est pas justifiée dès lors que la mission de l'établissement n'est pas de servir des repas aux cantines scolaires et que la société ne précise pas les produits correspondants; que la création d'un demi poste d'éducateur doit être rejetée dès lors que les résultats obtenus par l'établissement dans le suivi des familles sont satisfaisants et que le taux d'encadrement au service éducatif de l'établissement (0,35 ETP) est proche de la moyenne départementale et régionale (0,37 ETP) ; que la création d'un poste d'infirmière doit être limitée à un emploi à mi-temps, dès lors que l'établissement ne prouve pas le besoin du public accueilli, que son objet n'est pas de soigner les personnes mais de les orienter, le cas échéant, vers la médecine libérale et que l'activité effectuée par l'infirmière dans le cadre de son emploi à mi-temps n'a fait l'objet d'aucune évaluation dans le rapport d'activité 2005; que l'augmentation de la valeur du point de 0,56% et l'augmentation du nombre de points servant à calculer la masse salariale – 1,88% - ne permettent pas de justifier la forte augmentation des dépenses prévisionnelles du groupe II par rapport au budget alloué et au budget consommé au titre de l'exercice 2004 ;

S'agissant des dépenses du groupe III, les premiers juges ont à tort réintégré au budget 2005 les demandes de l'établissement, en hausse de 36,44% par rapport au budget 2004 et de 24,78% par rapport au consommé 2004 ; que les crédits demandés au titre de l'entretien et des réparations ne sont pas justifiés dès lors qu'une partie des locaux a été refaite à neuf et que l'autre partie est en bon état; que les dépenses de fourniture pour entretien – en forte hausse par rapport au budget 2004 - ne sont pas justifiées ; qu'enfin les dépenses de vie sociale et de loisirs en hausse de 227,5% par rapport au budget 2004 ne sont pas justifiées dès lors que l'établissement ne démontre pas que le public accueilli éprouve un besoin particulier sur ce point et qu'aucune évaluation des actions menées ne figure au rapport d'activité 2005 ;

Vu le jugement attaqué ;

Vu, enregistré le 14 mai 2007, le mémoire en défense présenté par l'association ardéchoise des foyers de l'oiseau bleu, représentée par son président en exercice, qui tend au rejet de la requête ;

L'association ardéchoise des foyers de l'oiseau bleu fait valoir que s'agissant des dépenses du groupe I le montant alloué en 2004 a été fixé à 120 755 €, en exécution du jugement du tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale de Lyon du 11 février 2005 ; que la sous consommation des crédits s'explique par le contexte budgétaire très tendu dans lequel l'établissement exerce son activité ; que les crédits sont nécessaires à la poursuite de la mission définie par la convention conclue avec l'Etat le 20 janvier 1997 ; que le tarifificateur ne justifie pas les abattements pratiqués ; que pour établir le caractère suffisant des ressources, le préfet cumule des montant comptabilisé à l'actif du bilan – la trésorerie – et au passif – des réserves ; que la trésorerie, qui se justifie par l'ancienneté de l'établissement et par les subventions d'investissement reçues, baisse depuis l'exercice 2003 ; que s'agissant des dépenses du groupe II, la masse salariale agréée est fondée sur un effectif approuvé de 16,25 ETP et sur des éléments de calcul annexés aux propositions budgétaires transmises par l'établissement à l'autorité administrative ; que l'effectif de 0,25 ETP pour le service de la

cuisine correspond aux seuls besoins propres à l'établissement et non à la fourniture de repas pour l'école de Payzac ; que pour contester la création de 0,5 ETP d'éducateur, le préfet se fonde sur un effectif de 29 personnes hébergées sans tenir compte des 77 enfants qui les accompagnent et des personnes bénéficiant de l'accueil d'urgence – 17 adultes et 15 enfants – et sur la durée des séjours, alors que les séjours courts représentent un travail important ; que la création d'un demi-poste d'infirmière se justifie, dès lors que la part des personnes accueillies dans l'établissement suite à un séjour en hôpital psychiatrique atteint 25% en 2005; que ces créations ont pour effet de porter le taux d'encadrement de l'établissement de 0,33 à 0,36, soit un taux encore inférieur à la moyenne régionale de 0,37; que s'agissant des dépenses du groupe III le budget a été fixé à 73 064 € par jugement du tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale de Lyon du 11 février 2005 ; que les crédits alloués au titre de ces dépenses pour les exercices 2001 et 2002 sont supérieurs à ceux fixés en exécution du jugement attaqué ; que les dégradations commises par les personnes accueillies justifient des travaux réguliers d'entretien et de rénovation ; que les crédits demandés au titre des comptes 615 et 615500 pour l'exercice 2005 sont supérieurs de seulement 1,75% à ceux de l'année 2002; que les crédits demandés au titre du compte 658 « loisirs, vie sociale » sont en rapport direct avec l'objet de l'établissement ;

Vu, enregistré le 18 juin 2007, le mémoire en réplique présenté par le préfet de l'Ardèche, qui tend aux mêmes fins que sa requête par les mêmes moyens ; il soutient, en outre, que l'établissement a pour objet de rétablir rapidement l'autonomie des personnes prises en charge ; que l'augmentation des dépenses prévisionnelles n'est pas justifiée, en l'absence d'activité ou de mission nouvelle, alors que l'établissement bénéficie de disponibilités accrues, de réserves patrimoniales importantes, d'un taux d'encadrement correct et d'un coût à la place supérieur de 18% à la moyenne nationale ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Les parties étant dûment convoquées,

Après avoir entendu en audience publique:

M. CHAYVIALLE, premier conseiller de tribunal administratif, en son rapport ;

Mme PICARD, maître des requêtes au Conseil d'Etat, commissaire du gouvernement, en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré ;

Considérant que le préfet de l'Ardèche relève appel du jugement du 20 novembre 2006 par lequel le tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale (TITSS) de Lyon a réformé son arrêté du 11 juillet 2005 fixant la dotation globale de fonctionnement pour l'exercice 2005 du Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale « L'eau vive » situé à Payzac, géré par l'association ardéchoise des foyers de l'oiseau bleu, et a renvoyé cette association devant l'autorité de tarification pour la fixation de cette dotation;

### *Sur les dépenses du groupe I :*

Considérant que le préfet de l'Ardèche soutient que c'est à tort que le tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale de Lyon a considéré comme injustifié l'abattement pratiqué sur ces dépenses et a fixé les dépenses prévisionnelles du groupe I pour l'exercice 2005 à 127 740 € ;

Considérant, d'une part, que le préfet soutient que les prévisions de dépense présentées par l'association ardéchoise des foyers de l'oiseau bleu pour l'exercice 2005 sont en forte hausse, notamment par rapport au compte administratif de l'exercice précédent, alors que le taux d'occupation du centre a diminué depuis l'exercice 2002 ; que, toutefois, par jugement du 11 février 2005, le tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale de Lyon a fixé les crédits alloués au titre des dépenses du groupe I pour 2004 à 120 750 €, conformément à la proposition de l'établissement pour cet exercice ; qu'en outre, les prévisions de l'établissement pour 2005 sont fondées sur un taux d'occupation de 93,6%, inférieur au taux moyen de 95,11% constaté sur les exercices 2001, 2002 et 2003 ;

Considérant, d'autre part, que le préfet soutient que les abattements proposés tiennent compte de la dotation départementale relative aux frais de fonctionnement des CHRS dont le montant a été fixé à 2 190 566 € par arrêté du 13 mai 2005; que si le caractère limitatif de cette dotation s'opposait à ce que les propositions budgétaires présentées par l'ensemble des CHRS du département de l'Ardèche soient acceptées dans leur totalité, il ne résulte pas de l'instruction qu'il impliquait nécessairement l'abattement pratiqué sur les prévisions de charges du groupe I, compte tenu de leur montant ; qu'en se bornant à invoquer la « gestion différenciée de l'enveloppe » départementale et à relever que le coût par place du CHRS de « l'eau vive » excède de 18% la moyenne nationale, le préfet ne justifie pas les abattements pratiqués ;

Considérant enfin que pour justifier les abattements opérés sur le budget prévisionnel 2005, le préfet ne peut invoquer utilement la circonstance que les crédits effectivement consommés au titre de cet exercice ont été inférieurs aux prévisions présentées par l'établissement ou que le bilan de l'association au 31 décembre 2005 comporte à l'actif des disponibilités accrues par rapport au bilan de l'exercice antérieur ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le préfet de l'Ardèche n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que les premiers juges ont fixé le montant des dépenses prévisionnelles du groupe I à 127 740 € pour l'exercice 2005 ;

### *Sur les dépenses du groupe II*

S'agissant d'une dotation complémentaire au titre du contentieux 2004

Considérant que si le préfet soutient qu'une dotation complémentaire de 17 448 € a été versée au CHRS « L'eau vive » en exécution du jugement du 11 février 2005 par lequel le tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale de Lyon, sur requête de l'association ardéchoise de foyers de l'oiseau bleu, a réformé l'arrêté du 19 mai 2004 fixant la dotation globale pour 2004, il résulte de l'instruction que ce versement, effectué par arrêté du 28 novembre 2006, a été inclus à la dotation globale 2006 ; que, par suite, le préfet n'est pas fondé à invoquer cette dotation complémentaire pour contester le jugement par lequel le

tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale a réformé son arrêté du 11 juillet 2005 fixant la dotation globale de fonctionnement de cet établissement pour l'exercice 2005 ;

S'agissant des créations d'emplois :

Considérant, d'une part, que si le préfet soutient que la fourniture de repas pour l'école de Payzac ne correspond pas à l'objet de l'établissement géré par l'association ardéchoise des foyers de l'oiseau bleu qui en outre n'a pas fait état de produits prévisionnels correspondants, il ne justifie pas ainsi l'abattement effectué sur les prévisions de dépenses présentées par l'association, qui fait valoir, sans être contestée, que la création de 0,25 ETP de cuisine, en complément des deux ETP existants dans ce service, se justifie par la seule activité de l'établissement qui nécessite la préparation de 100 repas par jour 365 jours par an, l'élaboration des menus, la gestion des commandes et l'entretien des locaux ;

Considérant, d'autre part, qu'en vertu des dispositions du 2° du III de l'article L. 314-7 du CASF, l'autorité compétente en matière de tarification peut modifier les prévisions de charges qui ne sont pas compatibles avec les dotations de financement régionales et départementales visées à l'article L. 314-4 du même code ; que le préfet de l'Ardèche soutient sans être contredit que le total des demandes présentées par les quatre CHRS du département au titre des prévisions de charges du seul groupe II relatives aux dépenses de personnel représentait près de 96% de la dotation du département pour 2005 ; que, compte tenu des autres charges à financer, pour les autres groupes de dépenses et des mesures de reconduction pour le personnel, cette circonstance était de nature à justifier l'abattement pratiqué sur les dépenses prévisionnelles correspondant à des créations de postes transmises pour le CHRS « L'eau vive », étant relevé que l'association ne soutient pas que les effectifs dont elle disposait, tant pour l'encadrement éducatif que pour le service infirmier, auraient été, compte tenu de l'évolution de son activité et des caractéristiques des personnes accueillies, inférieurs à ceux dont disposaient les autres CHRS du département ; qu'ainsi le préfet de l'Ardèche est seulement fondé à soutenir que c'est à tort que par le jugement attaqué le TITSS de Lyon a réintégré dans les bases de la dotation globale le montant des dépenses correspondant à la création de 0,5 ETP d'éducateur et 0,5 ETP d'infirmier ;

S'agissant de la valeur du point :

Considérant que l'avenant à la convention collective fixant à 3,54 € la valeur du point applicable aux personnels du CHRS de l'Eau Vive n'a été agréé que par arrêté du 5 août 2005, postérieur à l'arrêté par lequel le préfet a fixé le tarif litigieux pour l'exercice ; que cet avenant n'était par suite pas opposable à l'autorité de tarification ; que, par suite, le préfet est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale de Lyon s'est fondé sur cet avenant pour réformer son arrêté du 11 juillet 2005 ; que la demande de l'association doit être rejetée en tant qu'elle sollicitait une valeur du point supérieure à 3,51 € ;

### *Sur les dépenses du groupe III*

Considérant que les propositions budgétaires de l'association pour 2005 étaient fondées sur la reconduction de mesures antérieures pour 85 408 € et sur des mesures nouvelles de 1 575 € ; que par l'arrêté du 11 juillet 2005, le préfet a remis en cause les mesures nouvelles et retenu la reconduction de dépenses antérieures pour 65 113 € ; que, par le jugement attaqué, le tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale de Lyon a rejeté la demande de l'association

tendant à la réintégration des mesures nouvelles proposées et a fait droit à la demande de l'association tendant à la réintégration des dépenses antérieures reconduites ;

Considérant que pour demander la réformation de l'arrêté litigieux en tant qu'il a prononcé la réintégration des charges relatives aux mesures antérieures reconduites, le préfet soutient en premier lieu que les prévisions présentées par l'association étaient en augmentation de 36,44% par rapport au budget alloué en 2004 ; que toutefois, il est constant que par le jugement du tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale de Lyon du 11 février 2005, le montant des dépenses prévisionnelles de l'association relevant du groupe III au titre de l'exercice 2004 a été relevé à 73 064 € ; qu'en deuxième lieu le préfet soutient que les prévisions de dépenses au titre de l'entretien et la réparation (compte 615) et des fournitures pour entretien (compte 6155) pour l'exercice 2005 ne se justifient pas eu égard à l'état des locaux dont une partie a été déjà été refaite à neuf et l'autre est en bon état; que toutefois, l'association fait valoir sans être contredite que ces prévisions de dépenses, qui sont en augmentation de 1,75% seulement par rapport au budget alloué en 2002, correspondent à l'entretien régulier des locaux qui accueillent 45 personnes 365 jours par an et qui ont fait l'objet d'un taux d'occupation annuel moyen de 95,1% sur la période 2001-2003 ; qu'en dernier lieu, si le préfet soutient que les prévisions de dépense présentées par l'association au titre des loisirs et de la vie sociale (compte 658) d'un montant de 6 550 € sont en hausse de 227% par rapport au budget alloué au titre de l'exercice 2004, il n'établit pas ainsi le caractère abusif de ces prévisions qui portent notamment sur des prestations d'intervenants extérieurs et sur la prise en charge de frais supportés par les personnes hébergées pour effectuer des démarches administratives ou bénéficier de loisirs et dont le montant correspond d'ailleurs à celui fixé pour l'exercice 2004 par le jugement du tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale de Lyon en date du 11 février 2005 ; qu'ainsi le préfet n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement litigieux, le tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale de Lyon a fixé les dépenses prévisionnelles du budget 2005 au titre des mesures reconduites du groupe III au montant de 75 197 € demandé par l'association ardéchoise des foyers de l'oiseau bleu ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le préfet est seulement fondé à demander l'annulation du jugement du tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale en date du 20 novembre 2006 en tant que s'agissant des dépenses prévisionnelles de personnel pour l'exercice 2005 il retient une valeur du point supérieure à 3,51 € et la création de 0,5 ETP d'éducateur et 0,5 ETP d'infirmier ;

#### **DECIDE :**

Article 1<sup>er</sup> : Le jugement du tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale de Lyon en date du 22 novembre 2006 est annulé en tant qu'il a intégré dans la base de calcul de la dotation globale de fonctionnement du CHRS « L'eau vive » pour 2005 des dépenses de personnel correspondant à une valeur de point supérieure à 3,51 € et la création de 0,5 ETP d'éducateur et 0,5 ETP d'infirmier.

Article 2 : La demande de l'association ardéchoise des foyers de l'oiseau bleu est rejetée en tant qu'elle tendait à la réintégration des dépenses mentionnée à l'article 1<sup>er</sup>.

Article 3 : Est renvoyé au préfet de l'Ardèche le soin de procéder à la fixation de la dotation globale de fonctionnement applicable pour 2005 au CHRS « L'eau vive » sur les bases définies par la présente décision.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête du préfet de l'Ardèche est rejeté.

Article 5 : La présente décision sera notifiée au Préfet de l'Ardèche, à l'Association ardéchoise des foyers de l'oiseau bleu, au ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique.

Délibéré par la Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale, en formation plénière, dans sa séance du 15 octobre 2010 où siégeaient M. DURAND-VIEL, président suppléant de ladite Cour, président, Mmes ROUL, LEGER, MM. MÖLLER, ZUBER et M. CHAYVIALLE, rapporteur.

Lu en séance publique à la même date.

Le président,

Le rapporteur,

Le greffier adjoint

M. DURAND-VIEL

N. CHAYVIALLE

D. BELGHITAR

*La République mande et ordonne au ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique en ce qui le concerne et à tous huissiers à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.*