



HAL
open science

**Les frais de siège social fixés en pourcentage sont
opposables aux autorités de tarification des
établissements et services sociaux et médico-sociaux
privés non lucratifs (CNTSS, 25 mars 2024,
Département du Val d'Oise c/ Association Société
Philanthropique , n° A.21.015)**

Olivier Poinsot

► **To cite this version:**

Olivier Poinsot. Les frais de siège social fixés en pourcentage sont opposables aux autorités de tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux privés non lucratifs (CNTSS, 25 mars 2024, Département du Val d'Oise c/ Association Société Philanthropique , n° A.21.015). 2025. halshs-04905964

HAL Id: halshs-04905964

<https://shs.hal.science/halshs-04905964v1>

Preprint submitted on 22 Jan 2025

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les frais de siège social fixés en pourcentage sont opposables aux autorités de tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux privés non lucratifs (CNTSS, 25 mars 2024, *Département du Val d'Oise c/ Association Société Philanthropique*, n° A.21.015)

Une agence régionale de santé (ARS) renouvelle l'autorisation du siège social d'une Association gestionnaire d'établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS). Au visa de l'article R. 314-93 du Code de l'action sociale et des familles (CASF), elle fixe la contribution des établissements et services (compte 655 du budget d'exploitation) sous forme de pourcentage des charges brutes d'exploitation. Plus tard, un Conseil départemental qui avait, au cours de la procédure de consultation préalable prévue par l'article R. 314-91, I, alinéa 2 du même code, émis un avis défavorable applique à un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) un pourcentage inférieur.

L'Association saisit le Tribunal international de la tarification sanitaire et sociale (TITSS) d'un recours contre l'arrêté de tarification de l'EHPAD, faisant valoir que le Département aurait dû faire application du pourcentage fixé par l'ARS. En défense, la collectivité départementale soutient que le taux de frais de siège revendiqué est excessif, tant de manière absolue que par rapport aux autres ESSMS comparables du département. Sur ce dernier point, elle précise que le niveau des frais de siège demandés aurait aggravé l'écart à la moyenne départementale du ratio [masse salariale du personnel administratif, d'encadrement et de gestion & frais de siège / nombre de places autorisée]. Le TITSS considère que la décision de l'ARS est opposable aux autorités de tarification et que le fait, pour le Département, de ne pas avoir retenu ce pourcentage constitue une erreur de droit. Il annule donc l'arrêté de tarification litigieux et, ne disposant pas des éléments de calcul nécessaires, renvoie l'Association gestionnaire devant l'autorité de tarification pour le calcul du tarif. Le Conseil départemental interjette appel, faisant valoir trois moyens. D'abord, le jugement serait insuffisamment motivé car il ne permettrait pas de déterminer le raisonnement en conclusion duquel le pourcentage fixé par l'ARS serait opposable aux autorités de tarification. D'autre part, il serait entaché d'erreur de droit, dans la mesure où le Département n'avait pas l'obligation d'appliquer le taux fixé par l'ARS. Enfin, il n'aurait pas tenu compte du fait que les coûts d'encadrement de l'EHPAD étaient largement supérieurs à la moyenne des autres EHPAD du département acquittant également des frais de siège. En réponse, l'Association gestionnaire conclut, d'une part, que les moyens soulevés par la collectivité départementale ne sont pas fondés et, d'autre part, que l'autorité de tarification n'a pas établi que les frais de siège contestés revêtaient un caractère

manifestement hors de proportion avec le service rendu ou les ESSMS fournissant des prestations comparables.

La Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale (CNTSS), confirmant le jugement entrepris, considère que l'article R. 314-93 du CASF confère une opposabilité de plein droit du pourcentage de « tarification » du siège social aux autorités de tarification des ESSMS. Dès lors, elle écarte comme inopérant le moyen tiré du caractère excessif de la dépense au regard de la moyenne départementale des frais de siège.

Cet arrêt doit être souligné dans la mesure où, pour la première fois, il est fait application du principe suivant : la faculté, pour un tarifificateur local, de contester le montant de quotes-parts (I) est neutralisée lorsque l'autorité administrative compétente à l'égard du siège social a fixé les frais de ce dernier en pourcentage (II).

I. Le principe de prépondérance des autorités de tarification locales

Si la réglementation aurait gagné à être rédigée avec davantage de clarté, pour autant elle prescrit que les autorités de tarification locales sont souveraines pour fixer le montant des quotes-parts de frais de siège des ESSMS, indépendamment même du niveau de financement préalablement défini par l'Administration compétente à l'égard du siège social autorisé.

L'article R. 314-91, I du CASF dispose en effet que l'autorité administrative compétente à l'égard du siège social instruit une procédure contradictoire à l'issue de laquelle elle détermine le montant global des frais de siège et sa ventilation entre les ESSMS. Le II du même article précise que si une autorité de tarification locale reprend purement et simplement ce montant de quote-part dans la procédure contradictoire, alors elle est dispensée de se justifier.¹ Or, si elle se trouve dispensée de toute justification lorsqu'elle procède de la sorte, alors cela pourrait signifier *a contrario* qu'elle peut pratiquer un abattement sur la quote-part des frais de siège sous réserve d'être en mesure de le motiver. Dès lors, se pose la question de connaître la portée de l'acte de l'autorité de tarification compétente à l'égard du siège social : sa décision lie-t-elle les tarifificateurs locaux ?

La jurisprudence, gardienne de la souveraineté des autorités de tarification locales, a jusqu'ici opté pour l'absence de caractère impératif de la décision « tarifaire » globale prise au niveau du siège social. D'une part, la décision d'autoriser un siège social, dès lors qu'elle a des conséquences en matière de fixation du tarif d'un ESSMS, justifie que le tarifificateur local ait intérêt à saisir le TITSS d'une demande d'annulation de cette décision dans le délai d'un an, l'action étant éteinte au-delà

¹ Articles R. 314-22 à R. 314-24 du CASF.

pour des raisons de sécurité juridique.² D'autre part, alors que l'acte administratif de fixation du montant des quotes-parts constitue un acte préparatoire à l'égard de l'organisme gestionnaire, l'autorité de tarification locale est recevable à en solliciter l'annulation³ et si elle parvient à ses fins, alors la quote-part prédéfinie ne lui sera pas opposable.⁴ Enfin, le tarificateur local peut pratiquer un abattement sur le montant du compte 655 retenu par le « tarificateur » du siège, à condition de pouvoir le justifier objectivement conformément au droit commun.⁵ Ont ainsi été admis, comme motifs d'abattement, la nécessité de diminuer les charges de fonctionnement en raison des économies d'échelle devant être opérées au cours des prochaines années ou encore l'absence de démonstration que le siège social procurerait des services supérieurs à ceux dispensés par les sièges sociaux des autres organismes gestionnaires compte tenu du pourcentage départemental moyen.

La prééminence des autorités de tarification locale n'est pas, cependant, un principe absolu et l'arrêt commenté le souligne.

II. Par exception, la fixation des frais de siège social en pourcentage est prééminente

L'arrêt commenté opère une hiérarchisation des normes réglementaires afférentes au financement des sièges sociaux et souligne que le pouvoir des autorités de tarification locales est nul lorsque les quotes-parts de frais de siège sont exprimées en pourcentage. En effet, dans le considérant n° 4 de son arrêt, la Cour nationale énonce la solution suivante : lorsque le montant des frais de siège « est fixé dans le cadre des dispositions de R. 314-93 du CASF, qui déroge aux dispositions de l'article R. 314-91 du même code, ce pourcentage, applicable pour la durée de l'autorisation, s'impose à l'autorité de tarification ». C'est en effet ce qu'affirme explicitement le dernier alinéa de l'article R. 314-93 et, de ce point de vue, deux conséquences sont à prendre en compte lorsque les frais de siège ont été fixés en pourcentage. En premier lieu, l'organisme gestionnaire est dispensé d'avoir à présenter chaque année un dossier « budgétaire » en vue de solliciter la fixation des frais de siège. En second lieu, les autorités de tarification locales n'ont pas à se prononcer sur le bien-fondé des quote-part mais ne peuvent qu'en prendre acte.

Une juridiction du fond avait déjà affirmé la nécessité de faire primer la fixation, par l'autorité administrative compétente à l'égard du siège social, des quotes-parts

² CNTSS, 13 juillet 2018, *Département de Paris & Fondation Mouvement pour les villages d'enfants c/ Département de Seine-et-Marne*, n° A.2015.48 & A.2015.54.

³ TITSS Paris, 6 avril 2018, *Fondation Action Enfance-Mouvement des villages d'enfants c/ Président du Conseil général de Seine-et-Marne*, n° 15.023 à 15.025 & 15.029 et 15.037.

⁴ TITSS Paris, 16 octobre 2015, *Fondation Mouvement pour les Villages d'Enfants c/ Département de Seine-et-Marne*, n° 13.020.

⁵ Cette solution est constante depuis : TITSS Lyon, 10 décembre 2012, *Fondation d'Auteuil c/ préfet du Rhône et du président du Conseil général du Rhône*, n° 11-69-61.

en pourcentage dans une situation où l'organisme gestionnaire concerné d'envergure nationale n'aurait pu soutenir le modèle économique de son siège social en présence de variations locales de tarification.⁶

Sans doute l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) se satisferait-elle de cette garantie de sécurité budgétaire. Dans son rapport n° 97021 du mois de mars 1997, elle soulignait en effet que les « missions qui relèvent des directions générales des associations sont (...) très difficilement financées, sauf bien évidemment en période de crise lorsque l'autorité administrative redécouvre les mérites des sièges en tant qu'interlocuteurs incontournables disposant d'une capacité à agir pour résoudre les difficultés d'établissements ».

Olivier POINSOT

Doctorant à l'IFTJ (EA 7504) Université de Pau et des Pays de l'Adour
Enseignant vacataire aux Universités de Montpellier et Pau

⁶ TITSS Paris, 17 mars 2023, *Fondation des apprentis d'Auteuil c/ Département du Val-de-Marne*, n° 22.010.