

Etablissements et services

Tarification des Ehpad : les attentes autour du projet de loi vieillissement

Dans un arrêt du 25 novembre 2015, le Conseil d'Etat met une nouvelle fois en évidence l'incohérence de la réforme de la tarification des Ehpad initiée en 2009. Le projet de loi vieillissement, examiné aujourd'hui en commission mixte paritaire, prévoit des mesures pour y remédier. Est-ce suffisant ? Réponse des fédérations de gestionnaires d'Ehpad.

Une double actualité remet sur le devant de la scène le dossier de la tarification des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) : une décision du Conseil d'Etat et le projet de loi d'adaptation de la société au vieillissement (ASV) qui entame sa dernière ligne droite puisque le texte est examiné aujourd'hui 2 décembre en commission mixte paritaire (CMP).

Remise en cause de la circulaire budgétaire

Attardons nous d'abord sur cet arrêt du 25 novembre 2015. Le Conseil d'Etat y rejette le recours contentieux formé en juin 2014 par quatre fédérations - la Fehap, la Fnaqpa, l'AD-PA et la Fnadepa - pour faire annuler la circulaire du 28 mars 2014 relative aux orientations de l'exercice 2014 pour la campagne budgétaire des établissements et services médico-sociaux accueillant des personnes handicapées et des personnes âgées. Sans surprise, le Conseil d'Etat réaffirme une position adoptée un an plus tôt dans un arrêt rendu le 15 octobre 2014 à propos de la circulaire budgétaire de 2013 (les requérants avaient néanmoins eu gain de cause sur un autre point).

Les auteurs de la circulaire n'ont fait qu'appliquer la réglementation

Pour mémoire, l'article 63 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2009 a prévu une réforme de la tarification des Ehpad (forfait global notamment) qui, faute de décret d'application, n'est toujours pas entrée en vigueur.

Les fédérations reprochaient à la circulaire du 28 mars 2014 de maintenir "la non opposabilité aux agences régionales de santé du repère de financement tenant au tarif plafond au GMPS [groupe iso-ressources moyen pondéré soins] consacré par la loi depuis 5 ans", ce alors que la norme de financement devrait en principe permettre "d'octroyer aux établissements les moyens dont ils ont besoin pour assurer une prise en charge au plus près des besoins évalués des personnes".

Le Conseil d'Etat ne se laisse pas convaincre. "Le pouvoir réglementaire n'a pas défini les modalités selon lesquelles ce forfait global devait être calculé en fonction du niveau de dépendance moyen et des besoins en soins médico-techniques des résidents", relève la haute juridiction administrative, pour qui "les dispositions issues de l'article 63 de la [LFSS] pour 2009 sont ainsi inapplicables en l'absence de telles précisions".

Et puis, comme pour dédouaner les auteurs de la circulaire (en l'occurrence la ministre des affaires sociales et le directeur de la CNSA), les juges ajoutent : "si le pouvoir réglementaire est tenu de prendre les mesures nécessaires à l'application d'une loi dans un délai raisonnable, les auteurs de la circulaire attaquée ne se sont pas mépris sur la portée des normes qu'ils interprétaient en indiquant qu'en l'absence de telles mesures, ces dispositions n'avaient pu entrer en vigueur et que la tarification des [Ehpad] restait régie par les règles existantes de la partie réglementaire du code de l'action sociale et des familles relatives à la fixation du tarif".

Par conséquent : "en l'absence de toute disposition réglementaire fixant les modalités de calcul du forfait global en fonction de ce GMPS, les auteurs de la circulaire attaquée n'ont pas méconnu le sens et la portée des dispositions qu'ils entendaient expliciter".

Une circulaire ne peut donc pas appliquer directement la loi si les dispositions réglementaires n'ont pas été mises à jour.

L'entrée en scène de la loi vieillissement

Plutôt que de publier le fameux décret, le gouvernement a opté pour une nouvelle réforme législative. S'appuyant sur les conclusions du groupe de travail sur les Ehpad et sur les concertations menées durant l'été 2015 avec les représentants des gestionnaires et des usagers, Laurence Rossignol a déposé en septembre des amendements, en particulier à l'article 40 bis du projet de loi vieillissement. Objectif : réformer la tarification des Ehpad en cherchant à simplifier la démarche de contractualisation et d'allocation de ressources, tout en responsabilisant les gestionnaires. La secrétaire d'État chargée des personnes âgées a déclaré vouloir "mettre un terme aux atermoiements qui ont nui à la compréhension des règles de tarification des ressources et à l'équité de notre système".

Ce qu'en pensent les professionnels ?

A quelques jours du vote définitif du projet de loi d'adaptation de la société au vieillissement (ASV), nous avons demandé aux professionnels de réagir à la décision du Conseil d'Etat et plus globalement à la réforme qui se profile.

Adeline Leberche, directrice du secteur social et médico-social à la Fehap, est satisfaite de constater que la décision du Conseil d'Etat sur le recours intenté par les fédérations en 2013 a notamment permis d'obtenir des pouvoirs publics des "ajustements techniques sur le calcul du forfait soins". Elle note d'ailleurs que "techniquement, si le Conseil d'Etat rejette le recours cette année, c'est parce qu'il ne souhaite pas aller plus loin que sa décision rendue l'année précédente" et que "la balle est donc bien dans le camp réglementaire désormais".

Satisfaite que la loi ASV ambitionne d'introduire enfin cette réforme, **la directrice de la Fnadepa, Annabelle Malnou**, reste néanmoins prudente : "il est impératif que les décrets d'application soient publiés, sans quoi, la réforme ne pourra pas se mettre en oeuvre (comme en 2009)". "Nous attendons d'ailleurs qu'ils nous soient soumis par le ministère", ajoute-t-elle, estimant qu'il sera possible de "juger de la réussite ou de l'échec de la réforme que d'ici quelques mois, si les textes sont vraiment publiés et à la hauteur".

Pour **le directeur de l'animation à l'Uniopss, Thierry Couvert Leroy**, la loi ASV "va effectivement permettre, pour la dotation soins, la tarification au GMPS" ; mais il tempère son enthousiasme : "nous n'atteindrons le plafond (ou 100 % de l'équation tarifaire) pour tous les établissements que dans ... 7 ans". Par ailleurs, au-delà du soin, "il n'y a rien pour la dépendance : nous restons avec les trois sections tarifaires", regrette-t-il.

Clémence Lacour, chargée des relations institutionnelles à la Fnaqpa, se réjouit pour sa part de l'avancée que constitue le passage "d'une dotation de soins modulable par l'ARS à un forfait de soins constitué du résultat de l'équation au GMPS (100 % du tarif plafond) et de financements complémentaires (pérennisation et actualisation des financements des PASA, UHR, AJ, HT, notamment)". Il s'agira d'une "véritable norme de financement pour les Ehpad qui ne pourra plus être modulée à la baisse". En ce sens, explique-t-elle, cela répond "à ce que nous demandons dans les recours contentieux contre les circulaires budgétaires que nous intentons depuis plusieurs années".

Le calendrier ne dérange pas : "le passage au forfait de soins est certes progressif et ne sera effectif qu'en 2023", mais ce délai "n'est pas en lui-même un problème du moment que cela permet, à terme, le passage à la norme de financement sans entraîner de baisse de la valeur du point". Elle relève en outre que "cela va dégager dans les prochaines années des moyens nouveaux pour accompagner les personnes hébergées pour les établissements qui ne sont pas encore au plafond".

Tout cela bien sûr à condition que les décrets soient publiés. Clémence Lacour déplore l'absence de réforme portant sur la tarification en matière d'hébergement et de dépendance, ce qui fera coexister des tarifications reposant sur des campagnes budgétaires annuelles (hébergement, dépendance) et un système de tarification automatique pour le soin. Une situation "difficilement compatible avec le passage à l'EPRD dès 2017", anticipe Clémence Lacour, qui précise que ce travail "devrait en principe être remis à l'ouvrage en 2016".