

Fiche relative aux mesures de continuité budgétaire et financière applicables aux établissements sociaux et médicaux sociaux (ESSMS) gérés en M22 afin de faire face aux conséquences de l'épidémie de Covid-19

L'épidémie de coronavirus COVID-19 que connaît actuellement l'ensemble du territoire national mobilise très fortement les établissements et les services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) et les autorités de tarification (agences régionales de santé (ARS) notamment).

Dans ce contexte, la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de COVID-19 prévoit des dérogations à certaines dispositions législatives et réglementaires pour assurer la continuité du service public dans certains ESSMS pour personnes âgées et personnes handicapées (art 11, I, 5°, a).

Par ailleurs, des ordonnances précisent les dispositions de cette loi, notamment :

- l'ordonnance n°2020-313 du 25 mars 2020 relative aux adaptations des règles d'organisation et de fonctionnement des établissements sociaux et médico-sociaux ;
- l'ordonnance n°2020-330 du 25 mars 2020 relative aux mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale applicables aux collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face aux conséquences de l'épidémie de Covid-19 ;
- l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période ;
- l'ordonnance n°2020-391 du 1^{er} avril 2020 visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de covid-19.

Enfin, l'instruction n°DGCS/5C/2020/54 du 17 avril 2020¹ aménage la campagne budgétaire 2020 des ESSMS et apporte des précisions sur certaines dispositions des ordonnances.

Ces différents textes visent à assouplir certaines procédures administratives et budgétaires et à assurer la sécurité financière des ESSMS dont l'activité est menacée par l'épidémie de COVID-19.

Cette fiche présente les principales mesures portées par ces textes pour les ESSMS publics².

¹ Instruction n°DGCS/5C/2020/54 du 17 avril 2020 relative à l'assouplissement des dispositions réglementaires, notamment budgétaires et comptables, applicables aux établissements et services sociaux et médico-sociaux issu de l'ordonnance n° 2020-313 du 25 mars 2020 relative aux adaptations des règles d'organisation et de fonctionnement des établissements sociaux et médico-sociaux, prise en application de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 (NOR : SSAA2008698J)

² Hors ESSMS rattachés à un établissement public de santé, pour lesquels les dispositions dérogatoires prévues pour les établissements publics de santé s'appliquent.

1. Le report des dates de production des documents de synthèse de l'exercice 2019

1.1. Le report de la date de vote du compte administratif ou de l'état réalisé des recettes et des dépenses (ERRD)

1.1.1. Cas des établissements publics sociaux et médico-sociaux (EPSMS)

L'ordonnance n°2020-313 du 25 mars 2020 prévoit à l'article 1 (IV) :

« Les délais prévus dans les procédures administratives, budgétaires ou comptables relevant des droits et obligations des établissements sociaux et médico-sociaux fixés aux chapitres III, IV et V du titre Ier du livre III du même code, expirant à compter du 12 mars 2020 et jusqu'à la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 susvisée, le cas échéant prolongé dans les conditions prévues par cet article, sont prorogés d'un délai supplémentaire de quatre mois. ».

► Ainsi, pour un EPSMS (ESSMS doté de la personnalité juridique), la date limite de vote du compte administratif (cadre de budget prévisionnel) ou de l'état réalisé des recettes et des dépenses (cadre d'état des prévisions de recettes et de dépenses (EPRD)) de l'exercice 2019 est portée **au 31 août 2020** (au lieu du 30 avril 2020).

Le compte administratif / ERRD étant voté au vu du compte gestion, le comptable devra transmettre son compte à l'ordonnateur suffisamment en amont de la date de vote du compte administratif/ERRD.

1.1.2. Cas des ESSMS rattachés à une collectivité territoriale, un CCAS ou un CIAS

En raison du lien juridique et budgétaire entre l'ESSMS et sa collectivité de rattachement, le compte administratif/ERRD de l'ESSMS est voté en même temps que le compte administratif du CCAS, du CIAS ou de la collectivité de rattachement selon le calendrier applicable aux collectivités territoriales.

Or, l'article 4 (VIII) de l'ordonnance n°2020-330 du 25 mars 2020 prévoit :

« Par dérogation au premier alinéa de l'article L. 1612-12 du code général des collectivités territoriales et de l'article L. 263-18 du code des juridictions financières, le vote sur l'arrêté des comptes 2019 doit intervenir au plus tard le 31 juillet 2020. Le compte de gestion établi par le comptable de la collectivité territoriale est transmis avant le 1^{er} juillet 2020. »

► Par conséquent, le compte administratif/l'ERRD des ESSMS rattachés à une collectivité territoriale, un CCAS ou un CIAS, devra être voté au plus tard **le 31 juillet 2020** (au lieu du 30 juin 2020).

► De même, le comptable devra transmettre son compte de gestion à l'ordonnateur avant le **1^{er} juillet 2020**.

1.2. Le report de la date de transmission du compte administratif / ERRD à l'autorité de tarification

En application des dispositions de l'article 1 (IV) de l'ordonnance n°2020-313 du 25 mars 2020, le compte administratif/ERRD de l'exercice 2019 devra être transmis à l'autorité de tarification **au plus tard le 31 août 2020** (au lieu du 30 avril 2020).

Cette date s'applique à l'ensemble des ESSMS gérés en M22 (EPSMS et ESSMS rattachés à une collectivité territoriale, un CCAS ou un CIAS).

2. L'allongement de certains délais relatifs à la procédure budgétaire 2020

2.1. Le vote du budget de l'exercice 2020

2.1.1. Cas des établissements publics sociaux et médico-sociaux (EPSMS)

En principe, le budget de l'exercice 2020 d'un EPSMS (EPRD ou budget prévisionnel) a été voté au plus tard le 31 octobre 2019, en application des dispositions de l'article L.315-15 du CASF.

► Cette date ne fait pas l'objet de modification.

2.1.2. Cas des ESSMS rattachés à une collectivité territoriale, un CCAS ou un CIAS

L'article 4 (IV) de l'ordonnance n°2020-330 du 25 mars 2020 prévoit :

« Au titre de l'exercice 2020, par dérogation au premier alinéa de l'article L. 1612-2 du code général des collectivités territoriales et de l'article L. 263-9 du code des juridictions financières, le budget est adopté au plus tard le 31 juillet 2020. Toutefois, à défaut de communication à l'organe délibérant des informations indispensables à l'établissement de ce budget avant le 15 juillet 2020, celui-ci dispose de quinze jours à compter de la date de communication pour l'arrêter. »

► Ainsi, la date limite d'adoption du budget (EPRD ou budget prévisionnel) de l'ESSMS et de sa collectivité de rattachement de l'exercice 2020 est portée **au 31 juillet 2020** (au lieu du 15 ou 30 avril 2020).

2.1.3. Fonctionnement de l'ESSMS en l'absence de vote du budget 2020

Pour les ESSMS qui ne disposent pas d'un budget exécutoire au titre de l'exercice 2020 - qu'il s'agisse d'EPSMS ou d'ESSMS rattachés à une collectivité territoriale, un CCAS ou un CIAS - la règle prévue aux articles R. 314-68 du CASF et L. 1612-1 du CGCT s'applique.

Ainsi, l'ordonnateur est autorisé à engager, liquider et ordonnancer les dépenses d'exploitation dans la limite des crédits ouverts dans le dernier budget rendu exécutoire (budget 2019).

S'agissant des dépenses d'investissement, la règle prévue à l'article L.1612-1 du CGCT est assouplie par l'ordonnance n°2020-330 du 25 mars 2020 (article 3, I).

Ainsi, l'ordonnateur peut, sans autorisation de l'organe délibérant, engager, liquider et mandater la totalité des dépenses d'investissement³ prévues au budget de l'exercice 2019.

2.2. La procédure budgétaire et de fixation des tarifs 2020

2.2.1. ESSMS relevant du cadre budgétaire de budget prévisionnel

En principe, les ESSMS qui relèvent du cadre de budget prévisionnel ont dû transmettre leur budget 2020 à l'autorité de tarification au plus tard le 31 octobre 2019.

► Cette date ne fait pas l'objet de modification.

En revanche, le délai de la campagne budgétaire 2020 est prolongé de 4 mois, en application des dispositions de l'article 1 (IV) de l'ordonnance n°2020-313 du 25 mars 2020 (et par dérogation au II de l'article L.314-7 du CASF).

³ L'article 9 de la loi d'urgence, qui limitait cette faculté à 7/12èmes des crédits de l'exercice 2019, est abrogé par l'article 5 de l'ordonnance.

► Ce délai, qui démarre au lendemain de la publication des dotations limitatives et s'achève à la notification des tarifs par l'autorité de tarification (à l'issue d'une procédure contradictoire entre l'ESSMS et l'autorité de tarification), passe donc de 60 jours à 180 jours.

► Enfin, conformément à l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période⁴, le délai d'approbation, par l'autorité de tarification, des décisions modificatives adoptées avant le 12 mars 2020 est suspendu à cette date, jusqu'à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire.

2.2.2. ESSMS relevant du cadre budgétaire d'EPRD

Pour les ESSMS qui relèvent du cadre « EPRD », les délais des différentes étapes de la procédure budgétaire sont allongés en application des dispositions de l'ordonnance n°2020-313 du 25 mars 2020⁵. Ces délais sont précisés dans l'instruction n°DGCS/5C/2020/54 du 17 avril 2020.

► Ainsi, l'autorité de tarification notifie les produits de la tarification dans un délai de 45 jours (au lieu de 30 jours) à compter de la publication des dotations limitatives.

► De même, la transmission de l'EPRD de l'exercice 2020 - ou de la décision modificative lorsque l'EPRD a été voté avant la notification des tarifs à l'ESSMS – à l'autorité de tarification devra intervenir :

- au plus tard le 30 juin 2020 (au lieu du 30 avril 2020),

- ou, si l'autorité de tarification n'a pas notifié ses produits de la tarification avant le 31 mars 2020, dans un délai de 60 jours (au lieu de 30 jours) suivant la date de notification des tarifs (NB : la date butoir de transmission de l'EPRD au 30 juin 2020 est suspendue pour cette campagne budgétaire).

► Enfin, pour les budgets pouvant être approuvés tacitement, l'EPRD/la décision modificative est réputé(e) approuvé(e) si, à l'issue d'un délai de 60 jours (au lieu de 30 jours), l'autorité de tarification n'a pas fait connaître son opposition.

Attention : ces différents délais peuvent être majorés en fonction des contraintes rencontrées par l'autorité de tarification ou l'ESSMS au moment où intervient l'une de ces échéances intermédiaires.

Remarque : la suspension du délai d'approbation des décisions modificatives adoptées avant le 12 mars 2020 prévue par l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 et précisée au paragraphe 2.2.1. s'applique aux ESSMS qui relèvent du cadre « EPRD » ; cela étant, compte tenu du calendrier budgétaire applicable à ces structures, il est peu probable qu'une décision modificative ait été adoptée à cette date.

3. Autres mesures de souplesses administratives et de sécurisation financière des ESSMS

3.1. Le maintien du niveau de financement des ESSMS

L'ordonnance n°2020-313 du 25 mars 2020 prévoit le maintien des financements accordés par l'autorité de tarification pour toutes les catégories d'ESSMS en période de sous-activité, voire de fermeture temporaire, lorsque celles-ci résultent de l'épidémie de covid 19.

L'instruction n°DGCS/5C/2020/54 du 17 avril 2020 apporte des précisions sur les conditions de maintien de ces financements.

⁴ Articles 1 et 2 de l'ordonnance

⁵ Par dérogation aux dispositions des articles R.314-210, R.314-220 et R.314-225 du CASF

3.2. L'adaptation des règles de gouvernance des ESSMS

3.2.1. Cas des établissements publics sociaux et médico-sociaux (EPSMS)

L'ordonnance n° 2014-1329 du 6 novembre 2014 relative aux délibérations à distance des instances administratives à caractère collégial permet d'organiser des délibérations dématérialisées par conférence téléphonique ou audiovisuelle. Ces dispositions s'appliquent aux conseils d'administration des EPSMS (ESSMS autonomes).

Par ailleurs, une autre ordonnance est prévue qui devrait compléter ces dispositions, en repoussant notamment la date de renouvellement des conseils d'administration.

3.2.2. Cas des ESSMS rattachés à une collectivité territoriale, un CCAS ou un CIAS

Pour les ESSMS rattachés à une collectivité territoriale, un CCAS ou un CIAS, les dispositions dérogatoires applicables à ces collectivités ou ces établissements s'appliquent.

Ces dispositions sont précisées dans l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de covid-19.

Elles prévoient notamment, jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire :

- l'attribution de plein droit aux exécutifs locaux des compétences mentionnées à l'article L.2122-22 du CGCT (sauf le 3^o) habituellement déléguées par les assemblées délibérantes : acceptation des dons et legs, réalisations de lignes de trésorerie, etc (article 1^{er}) ;
- l'abaissement au tiers⁶ du quorum de membres nécessaires pour la tenue d'une réunion de l'organe délibérant (article 2) ;
- la possibilité de tenir des réunions à distance (téléconférence) ; lors de celles-ci, seul le vote au scrutin public est autorisé (article 6) ;
- la possibilité d'une transmission électronique (par messagerie) des actes au contrôle de légalité, en remplacement de l'envoi « papier » habituel (article 7).

3.3. L'allongement de la durée de négociation des CPOM

Les EHPAD, les petites unités de vie (PUV) et les ESSMS pour personnes âgées et pour personnes handicapées relevant de la compétence tarifaire exclusive ou conjointe des directeurs généraux des ARS ont l'obligation de signer un CPOM, en application des dispositions des articles L.313-12 (IV ter) et L.313-12-2 du CASF.

La programmation de ces signatures s'étale jusqu'au 31 décembre 2021.

Lorsque les ESSMS en font la demande, les ARS sont invitées à accorder des délais supplémentaires de négociation des contrats, afin de permettre aux structures d'établir les pièces nécessaires à celui-ci, notamment le diagnostic préalable sur les établissements et services entrant dans le périmètre du contrat (selon la majoration des délais prévue aux articles 1 et 2 de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020⁷).

⁶ L'article 10 de la loi n° 2020-290 fixait le quorum à la moitié des membres.

⁷ Ordonnance n° 2020-306 du 26 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période.

3.4. L'allongement des délais applicables aux procédures d'autorisation des ESSMS

L'ordonnance n°2020-313 du 25 mars 2020 prévoit l'allongement des délais applicables aux procédures d'autorisation prévues aux articles L.313-1 et suivants du CASF qui expirent entre le 12 mars 2020 et la fin de l'état d'urgence sanitaire (article 1, IV).

L'instruction n°DGCS/5C/2020/54 du 17 avril 2020 apporte des précisions sur ces délais (délais d'autorisation, de renouvellement ou de cession de l'autorisation détenue par les ESSMS).

— oOo —