

## OBSERVATIONS INTERFEDERALES SUR LE PROJET DE CIRCULAIRE DE TARIFICATION 2016

### Remarques préliminaires

#### *Les conditions de consultation des fédérations*

Nous vous remercions pour cet envoi et cette consultation sur le projet de texte. Nous notons avec intérêt que la circulaire fait référence à la charte d'engagement et à la complémentarité entre le secteur public et associatif. Cependant, nous tenons à rappeler **que nous ne pouvons contribuer à vos travaux dans des délais aussi courts** (texte reçu le 1<sup>er</sup> pour un retour le 4 mars au départ, puis prolongé au 10 mars). En effet, les observations que nous formulons doivent s'appuyer sur l'avis de nos adhérents respectifs, ce qui nous demande un **déla minimum de consultation de nos réseaux**. D'autre part, le fait de réagir dans une contribution commune à nos 4 fédérations nécessite un temps de concertation entre nous, et de validation de chacune de nos instances. Compte-tenu des impératifs et agendas des uns et des autres, ce **temps de concertation interfédéral** ne peut être limité à quelques jours.

Comme proposé dans la charte d'engagements, nous souhaitons disposer d'un délai raisonnable afin de pouvoir vous adresser des contributions et avis étayés, construits et utiles.

#### *Un texte fourni et cohérent*

D'une manière générale, ce projet de circulaire est fourni et détaillé, et apporte des précisions utiles au secteur public comme associatif sur des questions régulièrement soulevées et en lien avec le droit du travail (gratification des stages, conséquences en termes de rupture conventionnelle, de fermeture provisoire...). Elle va dans le sens d'un accompagnement plus poussé des services de tarification.

#### *Opportunité de la circulaire de tarification*

**Nous nous interrogeons sur l'opportunité de publication d'une circulaire de tarification annuelle** puisque les DIR PJJ connaissent les éléments de programmation budgétaire (BOP) dès le mois de novembre. En début d'année, les enveloppes interrégionales sont définitives et les DIR connaissent leur répartition par dispositifs, et les orientations nationales de la PJJ. Dans ce contexte, et alors qu'au mois de mars/avril nombreuses associations sont d'ores et déjà tarifées, la circulaire de tarification a-t-elle un intérêt particulier ? Est-elle principalement publiée vis-à-vis du secteur associatif, dans un souci de transparence ? Dans ce cas, la présentation des BOP aux associations au sein des instances interrégionales pourrait suffire et être un moment d'échange et d'informations sur les orientations à venir pour l'année.

## Titre I – Eléments de cadrage politique et budgétaire 2016

Nous comprenons et partageons le souci de la DPJJ de la « stricte tenue des enveloppes budgétaires notifiées » pour 2016 compte-tenu du contexte actuel des finances publiques. Cependant, cet objectif « comptable » ne tient pas compte de la réalité de fonctionnement de la justice des mineurs et occulte la question des besoins des publics. Les associations n'ont pas la maîtrise des demandes judiciaires. Les magistrats prennent leurs décisions indépendamment des considérations budgétaires ou des capacités des structures, ce qui peut aboutir à des différentiels importants en fin d'année.

A ce titre, le rapport de la Cour des Comptes de janvier 2015, a rappelé que la nature même de la décision judiciaire, souveraine et particulière à chaque cas d'espèce, rend difficile l'adaptation de l'offre aux besoins. Cependant, elle rappelle qu'il est indispensable de travailler sur cette question. La Cour des Comptes constate avec regret que la régulation de l'offre soit essentiellement effectuée sous le prisme budgétaire.

C'est pourquoi, il nous semble que cet objectif nécessite d'être accompagné par la mise en œuvre d'espaces d'échanges et de concertations réunissant tous les acteurs concernés : magistrats, PJJ, SAH et conseils généraux. Ce dialogue est indispensable pour une meilleure compréhension du rôle, des enjeux et des limites de chacun. Ce dialogue et cette connaissance réciproques favoriseraient une meilleure régulation de l'offre.

Nous notons par ailleurs que le rapport d'audit est à nouveau mentionné. Comme précisé l'année dernière, les fédérations n'ont pas été destinataires de ce rapport alors même qu'il concerne le SAH. Si le rapport global ne peut être communiqué aux fédérations, ne pourrions nous pas **être destinataires, a minima, du plan d'action** qui en découle ? Cela contribuerait à une meilleure lisibilité des orientations de la DPJJ et permettrait aux associations de se positionner et de s'adapter.

La mise en place de 2 groupes de travail relatifs au pilotage financier du SAH est évoquée. Ces travaux ayant directement un impact sur la tarification du SAH et les relations avec les associations, nous aimerions **être informés de l'état d'avancement de ces travaux** et de ses réflexions. Il nous semblerait également opportun de pouvoir **être consulté** sur le fruit de ces travaux.

Pourrions-nous, en outre, **être destinataires du kit outil tarification** ? Il s'agirait pour nous d'être informés de vos orientations et directives pour mieux comprendre la procédure de tarification et les outils sur lesquels vos services s'appuient et ainsi accompagner au mieux nos adhérents en cas de sollicitations de leur part (car nous sommes régulièrement saisis sur des problèmes de tarification et de procédures budgétaires).

Nous notons avec intérêt que les crédits programmés pour les CEF doivent être intégralement engagés et que les placements en « hébergement 45 » doivent être préservés.

## Titre II – Pilotage de l'activité

### *Pilotage de l'activité*

S'il est utile et opportun de rappeler l'articulation nécessaire entre la DIR et la DT, la marge de manœuvre laissée à chaque territoire s'agissant des organisations et de répartition des tâches, nécessite une information claire aux associations. Elles doivent être informées des choix faits par l'administration afin de savoir à qui s'adresser et de pouvoir s'adapter.

### *Régulation de l'activité*

**La mise en œuvre des « instances de régulation et de concertation » revêt un enjeu essentiel** pour la PJJ en termes de pilotage, mais également en termes de planification des besoins et d'adaptation de l'offre. Le rapport de la Cour des Comptes pointe à cet égard que la régulation actuelle procède davantage à une logique budgétaire de répartition des moyens disponibles en fonction de l'offre existante plutôt que d'une inflexion de l'offre par affectation des moyens en fonction des besoins.

Au-delà de la référence à la note du 27.12.12 il nous semblerait important d'**insister sur l'enjeu de ces instances de concertation** qui ne doivent pas uniquement être centrées sur un décompte quantitatif de l'activité et une régulation des flux. Il importe qu'elles puissent être des **lieux de réflexions stratégiques** quant aux besoins, à la planification, à la diversité des réponses, à la mise en œuvre de réponses complémentaires favorisant les parcours des jeunes, à l'amélioration des projets de sortie des jeunes suite à une mesure pénale...

En outre, la circulaire ne mentionne que les DIR, ST, DEPAFI, DPEA, et les magistrats. S'agissant du pilotage de l'activité et des instances de concertation il importe de mentionner le SAH.

### *Décompte des absences de 48h.*

Il est précisé que la procédure est différente selon le cadre juridique du placement. Il serait utile d'aller plus loin en précisant les différences et les cadres visés. De plus, la particularité des CEF mérite d'être précisée puisqu'ils sont financés en DGF et que l'absence de plus de 48h n'a plus d'impact sur la facturation. Il y a encore des confusions sur le terrain.

En outre, il nous semblerait important d'ouvrir un échange de fond sur ce sujet pour revoir le texte relatif aux absences de plus de 48 heures en lien avec la problématique des mains levées.

### *La stabilité des groupes 1 et 3*

Il est fait référence à une stabilité des groupes 1 et 3. Nous souhaitons rappeler que malgré une inflation quasi nulle de manière générale, certains secteurs de dépenses continuent d'augmenter (dépenses énergétiques par exemple). De plus, la hausse des charges de la masse salariale a un impact sur les groupes 1 et 3 (prestations de service par exemple).

Pour être au plus près de la réalité, il pourrait être précisé que les dépenses de ces groupes doivent être examinées avec précision et correspondre à des évolutions indispensables qui s'imposent aux associations car ces groupes intègrent des dépenses incompressibles.

### *Complémentaire santé*

Nous notons avec satisfaction la référence à la loi du 14/06/13 imposant cette dépense aux employeurs et la prise en charge de celle-ci par l'autorité de tarification.

### ***Prise en charge des provisions CET et provisions RETRAITE***

Il serait souhaitable qu'une règle commune soit énoncée dans la circulaire concernant la durée des provisions RETRAITE avant la date prévisionnelle du départ. Les ARS, par exemple, accepte que ces provisions soient imputées sur les budgets cinq ans avant.

### ***Gratification des stages***

Nous saluons la référence faite à la législation en matière de gratification des stages et instituant le financement des dépenses relatives à la restauration, l'hébergement et le transport dans le cadre d'un accord d'entreprise agréé en CNA. Des questionnements pratiques remontent des associations sur ce point : concrètement, comment le SAH peut-il faire valoir le financement de la gratification d'un stagiaire dès lors que le BP est déjà envoyé ? Faut-il solliciter la DT ou la DIR pour obtenir un accord pour l'accueil d'un stagiaire et quant à une reprise au CA ?

Il serait par ailleurs utile de préciser que la gratification est due au-delà de la 308ème heure de stage, que les heures aient été réalisées de manière consécutive ou non. Pour être gratifié, le stage doit avoir duré au moins 2 mois, soit l'équivalent de 44 jours (sur la base de 7h par jour), de manière continue ou non, au cours d'une même année scolaire ou universitaire

### ***Rupture conventionnelle du contrat de travail***

Nous soutenons, une fois de plus, le rappel effectué par la PJJ quant à la procédure de rupture conventionnelle et l'opposabilité au tarificateur des indemnités de départ régies par les conventions collectives et les accords de branche.

### ***Formation de la radicalisation***

Dans le corps du texte il est faire référence aux agents du SAH. Il faudrait faire référence aux **salariés** du SAH.

De plus, il est noté que les frais de ces formations pourront être pris en charge le cas échéant. Il nous semble opportun d'apporter une précision car, en l'état, cette prise en charge semble incertaine et dépendre des situations. Pour une égalité de traitement, il faudrait préciser les conditions de prise en charge de ces frais.

Nous insistons sur le fait qu'il serait nécessaire de préciser le cadre de la prise en charge des frais de déplacement afin notamment de ne pas créer d'inégalité de traitement selon les territoires.

### ***Honoraires d'avocats***

L'article 700 du CPC permet effectivement l'octroi d'un remboursement des frais engagés envers l'avocat. Toutefois, dans les faits, il ne permet pratiquement jamais le remboursement intégral. Si on ne prend pas en compte au BP les charges d'avocat, un différentiel entre dépenses et recettes sera constaté au CA.

Nous nous interrogeons sur le sens de la formulation suivante : « Aussi est-il de bon droit de refuser lors de l'exercice de tarification les charges d'avocat ou autres honoraires dans le cadre d'une action en TITSS ou CNTSS par exemple puisqu'elles seront éventuellement accordées par le juge si la sentence est en faveur de l'association. »

Cette formulation pourrait laisse la possibilité aux DIR et DT de ne pas prendre en charge les honoraires d'avocats. De fait, ce refus de financement limiterait le droit d'action en justice des associations car il sous-entend que seules les associations ayant des fonds propres pour rémunérer

un avocat pourront agir en justice et faire valoir leurs droits. Aussi, nous proposons que ce paragraphe puisse être reformulé et que les associations puissent se voir prendre en charge par la PJJ, leurs frais d'avocats.

### **Frais de siège**

A la demande de l'organisme gestionnaire, l'autorité compétente peut, au moment où elle accorde l'autorisation de prise en charge des frais de siège, fixer également le montant des frais pris en charge sous la forme d'un pourcentage des charges brutes des sections d'exploitation des structures concernées. Ce pourcentage est unique pour l'ensemble des établissements et services, et est valable pour la durée de l'autorisation.

Dans le cas où le montant des frais de siège est fixé selon cette méthode, il n'y a pas d'obligation de transmission de budget du siège (article R. 314-93 du CASF).

### **Comptes d'amortissement**

En matière d'amortissement, les règles comptables applicables au SAH ne sont pas identiques au secteur public. Il conviendrait alors que la PJJ se rapproche de la convention des commissaires aux comptes pour échanger avec eux sur de possibles évolutions. C'est pourquoi, concernant les véhicules légers, dont l'amortissement est sur cinq ans pour le SAH, un rapprochement avec le secteur public n'est pas possible à ce stade.

Par ailleurs, pourriez-vous nous communiquer, à titre d'information, les pratiques en vigueur dans le secteur public sur ce sujet?

### **Provisions**

La circulaire indique que « la stabilité de l'ensemble des charges du groupe 1 et la maîtrise des dépenses de fonctionnement du groupe 3 devront être recherchées ». Nous souhaitons préciser que malgré une inflation quasi nulle de manière générale, certains secteurs de dépenses continuent d'augmenter (dépenses énergétiques, gaz par exemple). De plus, la hausse des charges de la masse salariale a un impact sur les groupes 1 et 3 (prestations de service par exemple).

La circulaire ajoute que les services devront veiller à rapprocher les groupes 1 et 3, de la moyenne des dépenses constatées sur les trois dernières années. Or, nous rappelons que ces groupes prennent en compte des dépenses incompressibles telles que les dépenses énergétiques et de loyer ... et que les associations ne peuvent les maîtriser. De plus, l'évolution des dépenses n'étant pas régie par un système triennal, nous proposons d'étudier l'augmentation de ces dépenses au cas par cas.

### **Evaluation externe**

Nous notons avec satisfaction la prise en compte des dépenses de l'évaluation externe par l'autorité de tarification. Nous attirons votre attention sur la complexité de cette question compte-tenu des différents calendriers de l'évaluation externe, distincts selon le type d'établissement (exception PJJ) et les dates d'ouvertures des structures. De nombreuses confusions perdurent sur les ESSMS qui sont soumis ou non à l'évaluation externe. Dans certaines situations, l'autorité de tarification impose une évaluation externe à des structures qui n'y sont pas soumises légalement.

En outre, il est noté l'importance d'estimer les coûts du dispositif.

En l'état actuel, en raison de la loi vieillissement et de son article 67 (régularisation des ESSMS non autorisés et conditions particulières posées par la PJJ), certains ESSMS risquent de devoir réaliser

dans un délai court (moins de 2 ans) une évaluation externe alors même qu'ils n'y étaient pas soumis et ne l'avait pas envisagé. Cela pourra impacter les prévisions budgétaires.

A titre d'information, pourriez-vous nous communiquer un tableau de suivi et de coûts des évaluations externes ?

### **Sur activité**

Il est noté l'obligation d'obtenir une autorisation préalable de la DIR pour toute activité allant au-delà de l'activité prévisionnelle.

Nous rappelons que cette notion mérite d'être clarifiée et de faire l'objet d'un échange de fond entre nous. Selon nous, la capacité autorisée est la référence s'agissant de l'activité des structures. L'activité prévisionnelle sert à la tarification et à l'élaboration d'un budget prévisionnel, qui est comme son nom l'indique, une prévision. Cette prévision pouvant s'écarter de la réalité constatée en fin d'année. La lecture du CASF et du décret budgétaire s'agissant du prix de journée et de la dotation globalisée **nous amène à interpréter que les dépenses engendrées par des décisions judiciaires, même au-delà de l'activité prévisionnelle, doivent être financées par la PJJ. L'obligation d'autorisation préalable s'agissant de la suractivité nous semble contredire les règles de tarification du CASF.** Le code n'impose pas une autorisation préalable de l'autorité de tarification. Quand bien même l'association informerait la DIR qui refuserait, si le magistrat maintient sa décision en connaissance de cause, l'association est dans l'obligation de mettre en œuvre l'ordonnance reçue. Les magistrats affirment n'être pas tenus par le budget de la PJJ. Les conséquences (notamment financière) de cette situation ne peuvent retomber uniquement sur les associations qui sont prises à partie entre la souveraineté du magistrat et la position de la PJJ guidée par le souci de maîtrise budgétaire.

Afin de mieux anticiper les variations d'activité, nous souhaiterions que celles-ci puissent être définies sur des indicateurs structurels multifactoriels (ne pouvant s'appuyer exclusivement sur une moyenne des trois dernières années) et non seulement conjoncturels. Cette définition doit être introduite dans la circulaire de tarification afin que les ajustements du niveau d'activité ne soient pas synonymes d'affaiblissement des organisations. Nous rappelons, à ce titre, qu'une définition de la baisse d'activité à partir d'éléments structurels permettra un meilleur réajustement des organisations des services et des modifications anticipées et plus économiques.

### **Les CPOM**

Nous accueillons donc favorablement l'évolution allant vers une possibilité de CPOM pour les établissements et services financés par la PJJ, même ceux en tarification exclusive.

**Néanmoins, la condition imposant le financement des établissements concernés par le biais d'un prix de journée payé mensuellement après service fait ne nous semble pas en cohérence avec la définition réglementaire du CPOM** qui prévoit une dotation globalisée commune versée par 12e, donc sans facturations (article R.314-43-1 CASF).

A ce titre, Citoyens et Justice a constaté qu'il existe des disparités des modes de paiement des services RPM, en fonction des territoires. En effet, si un certain nombre d'associations sont payées via une « dotation globalisée » (distincte d'un mode de financement par dotation globale), d'autres le sont à la suite d'une facturation « après service fait ». Afin de pouvoir harmoniser les pratiques financières notamment en matière de RPM et d'envisager la mise en œuvre de CPOM sur l'ensemble

du territoire, il serait intéressant que la circulaire puisse faire état du mode unique de paiement des services RPM.

Dans la logique des engagements pris par la fédération lors de la signature de la charte d'engagements réciproques signée le 30 janvier 2015, Citoyens et Justice pourrait entamer une réflexion avec ses adhérents sur de la mise en place de CPOM pour les services RPM.

## Titre III – Dispositions particulières

### *CEF*

Nous notons avec intérêt le rappel du passage de 24 à 26.5 ETP et la nécessité d'étudier les valeurs moyennes et médianes en tenant compte de cette différence, ainsi que le rappel de la prise en compte de la santé via des moyens dédiés.

Concernant les réserves de compensation et de trésorerie, il est noté que celles-ci sont devenues inutiles du fait de la DGF. Ceci est vrai si aucun retard de versement n'est à déplorer, il s'avère que certains CEF ont subi les retards conséquents.

### *CER*

Ce paragraphe a le mérite de mentionner les CER et de rappeler leur spécificité et missions mais n'apporte pas de précisions quant à leur tarification.

### *MJIE*

Comme l'année précédente et depuis 2012, les fédérations demandent l'instauration d'un groupe de travail consacré à la révision de la tarification de la mesure. En effet, la formule de calcul trop complexe nécessite d'être simplifiée, l'entité « MJIE » recouvre différentes notions et est source de confusion. Le ratio fratrie vient compliquer l'organisation et le fonctionnement des services puisque sa variation a un impact sur les organigrammes.

Ainsi les fédérations demandent la simplification de la procédure de tarification par le biais d'un calcul unique et moins complexe permettant de stabiliser les organigrammes en supprimant le ratio fratrie. Comme le préconisait la FN3S, il importe de remettre à plat le système dans son ensemble avec la suppression du ratio et une référence unique en nombre de mineurs tant pour la capacité habilitée et le tableau des emplois que pour la tarification. Si l'échéance du prochain renouvellement d'habilitation des services donne la garantie de stabiliser le tableau des normes d'emploi pour les 5 prochaines années, cette solution reste insuffisante. Les fédérations autant que les services sont sensibles à la nécessaire maîtrise des budgets, mais une tarification fondée exclusivement sur une logique comptable sans considération des réalités fonctionnelles est préjudiciable à la qualité du service attendu.

C'est pourquoi nous insistons sur la nécessité d'instituer un groupe de travail associant le secteur associatif habilité pour réfléchir à la simplification du système de tarification et anticiper l'avenir. Nous souhaiterions voir précisé dans la circulaire un engagement dans ce sens. Ce thème nous semble urgent à aborder.

Nous apprenons la volonté de mettre en place un groupe de travail relatif à l'évaluation du dispositif. Pouvons-nous avoir des précisions : quand le groupe se mettra-t-il en place ? Afin que cette évaluation prenne tout son sens, il nous semble indispensable que les fédérations soient associées au processus d'élaboration de la démarche et à sa mise en œuvre.

Sur la forme, il est fait référence à une annexe 5 qui, dans ce projet, est sans lien avec la MJIE.

### *Réparation pénale*

Nous nous interrogeons sur l'équilibre de la répartition des financements entre les différentes mesures mises en œuvre et le développement souhaité de la RPM. En effet, au regard des objectifs

fixés par la note d'orientation de septembre 2014 prônant une prise en charge éducative, il serait préférable de favoriser les mesures de RPM.

Nous attirons également l'attention de la PJJ sur les réductions successives des moyens alloués à la RPM qui ont pour conséquence une réduction de la taille des services. Ainsi les variations d'activité sont de plus en plus difficiles à absorber en termes d'organisations et accroissent les tensions sur les territoires. Dans ce contexte, il nous apparaît primordial que la régulation d'activité fasse l'objet de réunions de régulation et de concertation locale entre PJJ SAH, magistrats du siège et du parquet. La spécificité de chacun des acteurs, leurs savoir-faire respectifs seraient ainsi mieux respecter et les ajustements de pratiques et innovations sociales pourraient davantage voir le jour. Cela permettrait ainsi d'apporter plus de dynamisme à la dimension de justice restaurative que représente la mesure de réparation pénale, notamment par son caractère unique dans le champ de la justice des enfants et adolescents.

Enfin, nous nous réjouissons de l'amélioration des relations partenariales actuelles avec la DPJJ, cependant, nous souhaitons attirer l'attention sur la nécessité de retrouver ce dialogue au niveau territorial et local et ce, dans la continuité de la logique rappelée en première partie de la circulaire et consacrée par la Charte d'engagements réciproques du 30 janvier 2015.

#### **Hébergement 45**

Il est opportun de mentionner l'objectif de diversification des réponses et la nécessité de ne pas faire de ces hébergements une variable d'ajustement, mais l'enveloppe nationale dédiée à ces hébergements étant en baisse constante, comment concilier ces données ? Car sur le terrain, c'est effectivement le souci de maîtrise des dépenses qui conduit à des baisses significative de placement.

Des places pénales dans les structures ayant une double habilitation sont régulièrement fermées faute de financement, voire inoccupées.. L'utilisation de ces places par la PJJ et les juges nécessite un travail de sensibilisation et d'accompagnement. Il est indispensable qu'un dialogue se mette en place entre les départements, la PJJ et les magistrats à cet égard. La DPJJ doit inciter localement les services à se rencontrer et mettre en place des instances de concertation.

#### **PJM**

La DPJJ demande expressément à ce que ne soient pas prises en compte les dépenses éventuelles du secteur associatif relevant du champ de la prise en charge de jeunes majeurs lors de l'exercice de tarification. Cependant, nous rappelons que le Décret n°75-96 du 18 février 1975 fixant les modalités de mise en œuvre d'une action de protection judiciaire en faveur des jeunes majeurs, indique dans son article 1 : « [...]Le juge des enfants peut alors prescrire, avec l'accord de l'intéressé, la poursuite ou la mise en œuvre, à son égard, d'une ou de plusieurs des mesures suivantes, dont il confie l'exécution soit à un service ou établissement public d'éducation surveillée, soit à un service ou établissement privé habilité [...] ». Ce décret génère un droit opposable et ne peut être contredit par la circulaire de tarification.

Aussi, en vertu de ces dispositions, il ne semble pas possible pour la DPJJ d'inviter ses services à rejeter le financement des prises en charge des jeunes majeurs, effectuées par le SAH.

#### **Dématérialisation**

Nous partageons le souci de simplifier les démarches et procédures, et la dématérialisation y contribue. Il nous semble que les associations établissent déjà, dans la majorité, leur BP et CA sous format Excel dans des cadres normalisés.

### *Editeur de logiciel*

Il nous semble regrettable - et coûteux ? – que la DPJJ emploie un éditeur de logiciels privé pour la transmission des documents budgétaires réglementaires. Etant donné que le cadre est le même que celui utilisé par les Agences Régionales de Santé, peut-être la DPJJ pourrait-elle se rapprocher de la CNSA afin d'envisager une extension du logiciel HAPI au secteur de la PJJ ?

### *ANNEXE – Organigramme CEF*

Pour la SAH, il faudrait faire référence à un **surveillant de nuit** et non à un veilleur de nuit. Dans le cadre de la convention collective 66, le surveillant de nuit a une mission en direction des jeunes confiés (veiller à l'intégrité physique et morale des personnes, assurer la protection des biens et des personnes...), ce qui n'est pas le cas du veilleur.