

## SANTÉ

### ÉTABLISSEMENTS DE SANTÉ

#### Gestion

MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES  
ET DE LA SANTÉ

*Direction générale de l'offre de soins*

Sous-direction de la régulation  
de l'offre de soins

Bureau de la synthèse  
organisationnelle et financière

*Direction de la sécurité sociale*

Sous-direction du financement  
du système de soins

Bureau des établissements de santé  
et des établissements médico-sociaux (1A)

*Direction générale de la cohésion sociale*

Sous-direction des affaires financières  
et de la modernisation

Bureau de la gouvernance  
du secteur social et médico-social (5C)

#### **Instruction n° DGOS/R1/DSS/1A/DGCS/5C/2016/202 du 21 juin 2016 relative au questionnaire portant sur le dispositif permettant la mise en œuvre des opérations de fongibilité et transferts pris en compte pour la détermination des objectifs de dépenses sanitaires et médico-sociaux**

NOR : AFSH1617285J

Validée par le CNP le 13 mai 2016. – Visa CNP 2016-31.

*Date d'application* : immédiate.

*Résumé* : cette instruction a pour objet de diffuser un questionnaire portant sur le dispositif permettant la mise en œuvre des opérations de fongibilité et transferts pris en compte pour la détermination des objectifs de dépenses sanitaires et médico-sociaux.

*Mots clés* : fongibilité – questionnaire – sanitaire – médico-social.

*Références* :

Article L. 1434-13 du code de la santé publique ;

Circulaire DGOS/R1/DSS/1A/DGCS/5C n° 2012-82 du 15 février 2012 relative aux opérations de fongibilité et transferts pris en compte pour la détermination des objectifs de dépenses sanitaires et médico-sociaux.

*Annexe* : Questionnaire portant sur le dispositif permettant la mise en œuvre des opérations de fongibilité et transferts pris en compte pour la détermination des objectifs de dépenses sanitaires et médico-sociaux.

*La ministre des affaires sociales et de la santé à Mesdames et Messieurs  
les directeurs généraux des agences régionales de santé.*

La fongibilité a pour objectif la prise en compte, pour la fixation définitive des sous-objectifs de l'ONDAM, des évolutions de toute nature à la suite desquelles des établissements, des services ou des activités sanitaires ou médico-sociales se trouvent placés, pour tout ou partie, sous un régime

juridique ou de financement différent de celui sous lequel ils étaient placés auparavant, notamment celles relatives aux conversions d'activité. Elle est un levier essentiel des opérations de restructuration de l'offre de soins en région et permet d'accompagner les ARS dans les projets de recomposition territoriale.

La circulaire DGOS/R1/DSS/1A/DGCS/5C n° 2012-82 du 15 février 2012 relative aux opérations de fongibilité et transferts pris en compte pour la détermination des objectifs de dépenses sanitaires et médico-sociaux vient préciser les modalités concrètes de mise en œuvre des opérations de fongibilité. À ce titre, elle définit le cadre et le périmètre des opérations, ainsi que la procédure d'instruction et de validation par le ministère des demandes formulées par les ARS. Elle prévoit les différentes catégories d'opération de fongibilité, les modalités de calcul des transferts ainsi que les documents nécessaires à l'instruction des dossiers par le niveau central.

Cette circulaire fixe un cadre commun et une méthodologie commune pour la constitution, l'instruction et la validation des dossiers et, à ce titre, elle doit permettre une utilisation simplifiée et coordonnée du dispositif de fongibilité.

Cependant, vous nous avez fait part de plusieurs difficultés quant à la mise en œuvre de ces dispositions. Nous avons également pu constater que l'utilisation du dispositif de fongibilité était très variable d'une région à l'autre.

C'est la raison pour laquelle nous souhaitons, à travers le questionnaire ci-joint, d'une part, objectiver les difficultés rencontrées par vos équipes dans l'utilisation du dispositif actuel de fongibilité et, d'autre part, recueillir vos souhaits d'évolution de ce dispositif.

Le résultat de cette enquête nous permettra, notamment, de faire évoluer la circulaire « fongibilité » de manière à répondre à vos attentes, dans un objectif de simplification et d'optimisation de la procédure.

Nous vous demandons de bien vouloir retourner ce questionnaire renseigné à l'adresse générique suivante : [DGOS-FONGIBILITE@sante.gouv.fr](mailto:DGOS-FONGIBILITE@sante.gouv.fr), au plus tard le 30 juillet 2016.

Nous vous invitons également à tenir nos services informés de toute difficulté rencontrée dans la mise en œuvre de cette instruction.

Pour la ministre et par délégation :

*La directrice générale de l'offre de soins,*  
A.-M. ARMANTERAS DE SAXCÉ

*Le secrétaire général  
des ministères chargés des affaires sociales,*  
P. RICORDEAU

*Le directeur général de la cohésion sociale,*  
J.-P. VINQUANT

*Le directeur de la sécurité sociale,*  
T. FATOME

## Annexe

### Questionnaire relatif au dispositif fongibilité

---

ARS :

Date :

---

Correspondant fongibilité :

---

#### Objectifs du questionnaire relatif au dispositif fongibilité :

La fongibilité a pour objectif la prise en compte, pour la fixation définitive des sous objectifs de l'ONDAM, des évolutions de toute nature à la suite desquelles des établissements, des services ou des activités sanitaires ou médico-sociales se trouvent placés pour tout ou partie sous un régime juridique ou de financement différent de celui sous lequel ils étaient placés auparavant, notamment celles relatives aux conversions d'activité.

Elle est un outil support des opérations de restructuration de l'offre de soins en région et permet d'accompagner les ARS dans les projets de recomposition territoriaux.

La circulaire fongibilité du 15 février 2012<sup>1</sup> vient préciser les modalités concrètes de mise en œuvre des opérations de fongibilité. A ce titre, elle définit le cadre et le périmètre des opérations, ainsi que la procédure d'instruction et de validation par le ministère des demandes formulées par les ARS. Elle prévoit les différentes catégories d'opération de fongibilité, les modalités de calcul des transferts, les documents nécessaires à l'instruction des dossiers par le niveau central. La circulaire est l'outil qui doit permettre une utilisation simplifiée et coordonnée du dispositif de fongibilité.

L'objectif de la procédure actuelle de fongibilité est de permettre aux régions de bénéficier d'une marge de manœuvre pour mettre en place leurs projets. Elle permet de faire remonter des dossiers dans un cadre préétabli et commun à toutes les ARS et a pour objectif l'accompagnement des régions dans la détermination des montants et périmètre des opérations mises en œuvre. Ainsi, si ce dispositif n'a pas vocation à permettre au ministère d'étudier la pertinence des projets, il permet de procéder aux transferts financiers selon un cadre commun et une méthodologie commune dans un souci de bonne gestion financière.

Cependant, l'utilisation du mécanisme diffère selon les régions, notamment quantitativement. Par ailleurs, la diversité des dossiers remontés montre une connaissance du dispositif variable selon les ARS.

Le questionnaire a pour objectif de donner plus de visibilité au ministère sur l'utilisation du mécanisme en région afin d'améliorer la gestion des dossiers et l'outil fongibilité.

Il est destiné à l'ensemble des ARS afin de recueillir leurs propositions et doit permettre :

---

<sup>1</sup> Circulaire DGOS/R1/DSS/1A/DGCS/5C no 2012-82 du 15 février 2012 relative aux opérations de fongibilité et transferts pris en compte pour la détermination des objectifs de dépenses sanitaires et médico-sociaux.

- De simplifier les outils permettant aux ARS de procéder aux opérations de restructuration qu'elles souhaitent mettre en œuvre au niveau local ;
- D'optimiser l'instruction et la validation des opérations de fongibilité ;
- D'identifier, le cas échéant, les évolutions permettant de favoriser la fongibilité des enveloppes dans le cadre de l'adaptation et du pilotage de l'efficience de l'offre de soins.

A des fins d'information, des éléments de bilan du dispositif fongibilité sur la période 2012-2015 sont déclinés en fin de questionnaire.

## 1. Utilisation du dispositif

Estimez-vous votre connaissance du dispositif :	Suffisante <input type="checkbox"/>	Insuffisante <input type="checkbox"/>
Avez-vous utilisé le dispositif au moins une fois sur la période 2013 à 2015 ?	Oui <input type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
Estimez-vous votre fréquence d'utilisation du dispositif :	Suffisante <input type="checkbox"/>	Insuffisante <input type="checkbox"/>
Concernant les difficultés d'utilisation du dispositif ou les motifs justifiant le non recours à la fongibilité :		
<ul style="list-style-type: none"><li>· Si vous jugez votre fréquence d'utilisation du dispositif fongibilité insuffisante, quelles en sont les raisons ?</li><li>· Votre connaissance du dispositif est-elle incomplète ?</li><li>· Jugez-vous le dispositif trop complexe à utiliser (constitution des dossiers, délai d'instruction) ?</li><li>· Sur le fond, le calcul du montant des transferts à opérer vous semble-t-il compréhensible et juste ?</li><li>· Plus globalement, rencontrez-vous des difficultés en termes de leviers financiers à disposition des agences pour procéder à certaines recompositions de l'offre ? Si oui, lesquelles et pour quel type de structure ?</li></ul>		

· Si vous rencontrez de telles difficultés, comment procédez-vous en région pour y remédier et procéder le cas échéant à de telles recompositions ?

· Avez-vous des propositions d'évolutions au national susceptibles de favoriser la fongibilité entre enveloppes pour accompagner les opérations de restructuration en région ?

Quelle procédure interne permet la validation des dossiers de fongibilité ? L'ensemble des référents concernés par ces opérations (référents sanitaires et médico-sociaux) y participe-t-il ?

## 2. Opinion sur le dispositif

### I. Concernant les catégories d'opérations de fongibilité (inadéquation, conversion d'activité et autre opération)

	Oui	Plutôt oui	Plutôt non	Non
Les distinctions opérées par la circulaire vous semblent-elles claires ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les distinctions opérées par la circulaire vous semblent-elles opérantes ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Une évolution vous semble-t-elle souhaitable ? Si oui, laquelle (à décrire) ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**II. Concernant les éléments du dossier à constituer**

	Oui	Plutôt oui	Plutôt non	Non
La circulaire vous semble-t-elle claire sur les éléments du dossier à constituer ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**III. Concernant l'évaluation du montant à transférer**

	Oui	Plutôt oui	Plutôt non	Non
Les dispositions de la circulaire relatives aux modalités de calcul du montant à transférer vous semblent-elles claires ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Afin de chiffrer avec précision les montants à transférer, souhaiteriez-vous disposer de référentiels de coûts indicatifs, annexés à la circulaire ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Si oui, précisez lesquels :				

**Autres observations et propositions d'évolution du dispositif :**

Quelles seraient vos suggestions pour simplifier la procédure de la circulaire de 2012 ?

Des évolutions du cadre normatif actuel vous paraissent-elles souhaitables ? Si oui lesquelles?

Autres suggestions ?

### 3. Utilisation du système d'allocation des ressources (HAPI)

La procédure d'utilisation de HAPI vous semble-t-elle claire ? Si non, quels éléments méthodologiques sont à préciser ?

### 4. Echanges avec l'administration centrale

Les échanges avec l'administration centrale vous semblent-ils satisfaisants ?

Quels seraient selon vous les points à améliorer ?

Les délais d'instruction vous semblent-ils satisfaisants ?

## Bilan des opérations de fongibilité:

### Sur la période 2012-2015 :

**131 opérations de fongibilité** (44 opérations ayant un impact au titre de l'exercice 2012, 33 en 2013, 35 en 2014 et 19 en 2015) pour un **montant total de 86M€**.

### Au titre de l'année 2014 :

**35 opérations de fongibilité ont eu un impact au titre de l'année 2014**, correspondant soit à une restructuration au cours de l'année 2014, soit à un effet année pleine d'une opération ayant eu un impact en année n-1. Elles ont été formulées par 11 ARS différentes **pour un montant total de 30M€**.

La fongibilité asymétrique au profit des objectifs de dépense médico-sociaux représente 10M€.

### Au titre de l'année 2015 :

**19 opérations de fongibilité ont eu un impact au titre de l'année 2015**, correspondant soit à une restructuration au cours de l'année 2015, soit à un effet année pleine d'une opération ayant eu un impact en année n-1. Elles ont été formulées par 14 ARS différentes **pour un montant total de 25M€**.

La fongibilité asymétrique au profit des objectifs de dépense médico-sociaux représente 15M€.

Si les montants relatifs à la fongibilité ont légèrement diminué, les transferts au titre de la fongibilité asymétrique sont plus élevés au titre de l'année 2015. Le nombre d'ARS impliquées est par ailleurs en hausse.

## Impact des opérations de fongibilité par sous-objectif entre 2012 et 2014 :

