



Monsieur Eric WOERTH
Ministre
MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE LA
SOLIDARITÉ ET DE LA FONCTION
PUBLIQUE
127 RUE DE GRENELLE
75007 PARIS 07 SP

Le Président

Nos Réf. : HA/AVin/AN

Paris, le 7 octobre 2010

Objet : Demandes de l'Uniopss concernant le décret n°2010-870 du 26 juillet 2010 relatif à la procédure d'appel à projet et d'autorisation mentionnée à l'article L. 313-1-1 du code de l'action sociale et des familles

Monsieur le Ministre,

La loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, dite loi HPST, a réformé en profondeur le droit des autorisations des établissements et services sociaux et médico-sociaux et lieux de vie et d'accueil en introduisant notamment une procédure d'appel à projet.

Lors de l'élaboration du projet de loi et lors des débats parlementaires, l'Uniopss a tenté de convaincre le Gouvernement et le Parlement de réserver cette procédure d'appel à projet à des situations où il y a des besoins de la population non satisfaits et aucun promoteur prêt à y répondre sur le territoire concerné. Nous avons fait part de nos craintes que l'application quasi-systématique de cette procédure nuise à l'initiative des acteurs de terrain, à la diversité des réponses mises en œuvre, à l'innovation...

Prenant acte du vote de la loi, l'Uniopss a cherché à contribuer positivement à l'élaboration du décret du 26 juillet dernier. Je tiens à saluer la qualité de la concertation qui a été menée par vos services. Cette concertation n'a pas été de façade mais a permis de faire évoluer le texte, par exemple, sur le délai de réponse des candidats, leur audition systématique par les commissions de sélection d'appel à projet¹, certains aspects de la composition et du fonctionnement de ces commissions...

Malgré ces évolutions, je souhaite, par la présente lettre, attirer votre attention sur plusieurs points problématiques du décret sur lesquels nous souhaiterions des évolutions.

- L'absence d'autorisation administrative préalable pour certaines opérations de regroupement avec petite extension de capacité est une nouvelle déconstruction du régime de l'autorisation.

¹ Sous réserve que les dossiers des candidats soient recevables.

En principe, la création, la transformation et l'extension des établissements et services sociaux et médico-sociaux et lieux de vie et d'accueil nécessitent une autorisation préalable délivrée par l'autorité administrative compétente. Jusqu'alors, ce principe ne supportait qu'une exception portant sur les services d'aide et d'accompagnement à domicile. Depuis une ordonnance du 1er décembre 2005, ces derniers peuvent en effet opter entre l'autorisation de création délivrée par le président du conseil général et un agrément qualité octroyé par le préfet de département².

Interprétant les dispositions de l'article L. 313-1-1 du code de l'action sociale et des familles, le décret du 26 juillet dernier prévoit deux nouvelles exceptions.

- La première concerne les établissements et services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse pour les investigations et mesures éducatives ordonnées par le juge qui ne peuvent être mises en œuvre, en application de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, que par ces structures. Lorsque le gestionnaire public regroupe ses établissements ou services déjà autorisés et accompagne ce regroupement d'une extension de capacité qui ne dépasse pas 30% de la capacité initialement autorisée ou 15 lits ou places³, cette opération ne donne pas lieu à autorisation dès lors qu'elle ne modifie pas les missions des établissements ou services concernés. En effet, ces opérations sont seulement portées à la connaissance des autorités ayant délivré l'autorisation des établissements ou services regroupés⁴.

- Une exception analogue est prévue pour les opérations de regroupement d'établissements ou services avec petite extension de capacité (voir ci-dessus) ne requérant aucun financement public. Les mêmes conditions que celles évoquées au paragraphe précédent doivent être remplies. Ces opérations sont également portées à la connaissance des autorités ayant délivré l'autorisation des établissements ou services regroupés⁵.

Les regroupements dont il est ici question correspondent au rassemblement par un même gestionnaire de ceux de ses établissements et services déjà autorisés.

On ne peut que regretter ce détricotage du régime de l'autorisation alors que celui-ci vise à s'assurer de la qualité d'accueil et d'accompagnement de publics fragiles. Accueillir 15 personnes de plus n'est pas un acte anodin. L'Uniopss demande donc que ces opérations donnent lieu à autorisation administrative préalable. Cela serait cohérent avec le fait que les opérations de regroupements avec petites extensions de capacité mobilisant des fonds publics sont elles assujetties à cette autorisation. Au demeurant, la situation créée risque d'être problématique au regard du droit européen. Dans son rapport de synthèse sur la transposition de la directive européenne sur les services⁶ adressé à la Commission européenne le 20 janvier 2010, le Gouvernement a indiqué que seuls les établissements et services autorisés au terme de la procédure d'appel à projet devaient être considérés comme mandatés au sens de la directive services et donc exclus de son champ d'application. Les extensions de capacité non autorisées ne risquent-elles pas d'être considérées comme inclues dans le champ d'application de la directive services ?

² CASF, art. L. 313-1-2 (antérieurement art. L. 313-1-1 issu de l'article 4, II de l'ordonnance n°2005-1477 du 1^{er} décembre 2005 modifié en 2006 et 2009).

³ Que cette extension soit atteinte en une ou plusieurs fois.

⁴ CASF, art. D. 313-9-1.

⁵ CASF, art. R. 313-8-2.

⁶ Directive N°2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12/12/2006

- La concertation lors de la phase d'élaboration du cahier des charges et de l'avis d'appel à projet est indispensable.

Comme elle a eu l'occasion de l'indiquer lors de la concertation menée par vos services, l'Uniopss considère que les représentants des acteurs impliqués dans le secteur social et médico-social doivent être associés à l'élaboration du cahier des charges et de l'avis d'appel à projet.

Cette demande n'a pas été acceptée par vos services qui ont mis en avant la concertation en amont lors de l'élaboration des schémas d'organisation sociale et médico-sociale et des Priac. Cette réponse ne peut cependant nous satisfaire pour deux raisons :

- La première tient au fait que la loi n'offre pas les mêmes garanties en termes de concertation lors de la phase d'élaboration des schémas. Si le schéma national sur les handicaps rares doit être soumis pour avis au CNOSS, les schémas régionaux des ARS à la CRSA et les schémas départementaux personnes âgées-personnes handicapées aux CDCPH et aux CODERPA (selon un décret à venir), la loi est par contre muette sur les mécanismes de concertation applicables lors de l'élaboration des schémas régionaux portant sur les CADA et les services mettant en œuvre des mesures judiciaires de protection des majeurs ou d'aide à la gestion du budget familial. L'Uniopss demande donc la parution d'un décret précisant ces modalités de concertation. S'agissant des schémas départementaux ASE-PJJ, après la disparition des CROSMS, seul l'avis des observatoires départementaux de la protection de l'enfance demeure, ce qui nous semble insuffisant.

- La seconde tient au fait que les schémas et les avis d'appel à projet ne se situent pas au même niveau. Les schémas visent à analyser l'évolution des besoins et à programmer l'évolution des réponses sur 5 ans, les avis d'appel à projet portent notamment sur les réponses attendues et les critères de sélection qui seront appliqués pour déterminer le ou les candidats bénéficiaires de l'autorisation. Sur un sujet aussi fondamental, il nous semble inenvisageable que le décideur public n'associe pas le secteur. Nous souhaitons donc que le décret soit modifié afin de prévoir cette phase de concertation.

- Les critères de sélection doivent être précisés

Outre les critères légaux d'autorisation, le décret renvoie à l'avis d'appel à projet le soin de fixer les critères de sélection qui seront retenus par le décideur public. En procédant ainsi, le décret risque d'engendrer des différences de traitement selon les territoires et les décideurs. Au cours de la concertation, l'Uniopss a proposé que le décret fixe un cadrage minimal afin d'éviter par exemple que le tarif soit le seul critère retenu au détriment de la qualification et de la professionnalisation des intervenants, de la qualité d'accueil et d'accompagnement...

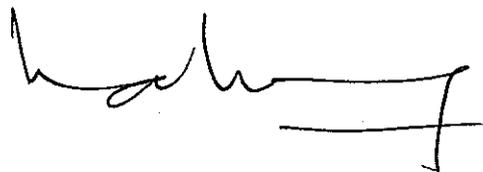
Nous réitérons donc cette demande.

- L'application de la procédure d'appel à projet aux transformations, et ce dès la première place transformée, est un frein à l'évolution du secteur.

Lors de la concertation, l'Uniopss, comme certains Directeurs généraux d'ARS, ont attiré l'attention du Ministère sur les difficultés liées à l'application de la procédure d'appel à projet aux transformations d'établissements et services et ce dès la première place transformée. Cette application va freiner les nécessaires adaptations des établissements et services. Alors qu'un gestionnaire et l'autorité administrative pourraient être d'accord pour faire évoluer la population accueillie par un établissement ou service, l'autorisation de transformation ne pourra être accordée qu'à l'issue d'un appel à projet, c'est-à-dire sans garantie que le gestionnaire concerné obtienne cette autorisation. Cette situation est d'autant plus problématique au regard de certains engagements pris par les décideurs publics à l'occasion de la conclusion de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens. Vos services se sont dits ouverts à une réflexion sur le sujet. Nous souhaiterions que celle-ci puisse être engagée le plus rapidement possible afin d'aboutir à des propositions de modification législative qui pourraient être votées dans le cadre du projet de loi de ratification de l'ordonnance du 23 février 2010.

Plus globalement, l'Uniopss souhaite une véritable concertation lors de la phase d'élaboration de la circulaire d'application et la tenue de réunions régulières pour échanger sur l'interprétation des textes et les premières mises en œuvre sur le terrain. Cela pourrait être l'occasion d'échanger à nouveau sur les seuils d'exclusion de la procédure d'appel à projet pour les petites extensions de capacité.

En vous remerciant de l'attention que vous pourrez porter à nos demandes, je vous prie de croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Dominique BALMARY