

Observations de l'Uniopss sur le projet de circulaire relative à la nouvelle procédure d'autorisation des établissements et services sociaux et médico-sociaux et lieux de vie et d'accueil

Fin novembre, la Direction Générale de la Cohésion sociale (DGCS) a soumis à la concertation un projet de circulaire sur la nouvelle procédure d'autorisation des établissements et services sociaux et médico-sociaux et lieux de vie et d'accueil.

L'Uniopss a fait part de ses premières observations lors de la réunion de concertation qui s'est tenue, le 7 décembre dernier, en insistant à nouveau notamment sur la concertation en amont du cahier des charges des appels à projet, sur la nécessité de retenir des critères de sélection qui prennent en compte par exemple la professionnalisation et la qualification des intervenants et qui ne se focalisent pas sur le seul tarif des prestations, en ayant des cahiers des charges qui ne soient pas trop enfermants, en demandant à ce que la circulaire explicite un certain nombre d'articles du décret qui pourraient être interprétés de multiples façons....

Grâce aux apports de ses adhérents nationaux et des Uniopss, elle a également fait remonter, quelques jours plus tard, à la DGCS un certain nombre de questions complémentaires qui figurent ci-dessous.

En réponse, l'administration centrale a indiqué à l'Uniopss que certaines de ses propositions avaient été prises en compte, comme par exemple la valorisation des démarches de professionnalisation et de qualification. Le texte de la circulaire ayant été examiné vendredi dernier par le Conseil national de pilotage des ARS, il pourrait être publié d'ici la fin de l'année ou début janvier. Nous pourrions alors mesurer celles des propositions de l'Uniopss qui ont finalement été retenues par le Ministère.

Vous trouverez ci-dessous nos remarques et propositions sur la première version du projet de circulaire.

1) Sur les autorités chargées de délivrer les autorisations (p.4 du projet de circulaire)

L'Uniopss a bien noté le fait que le tableau précisant les autorités compétentes pour délivrer les autorisations ne se voulait pas exhaustif mais illustratif de certaines situations. Nous attirons cependant votre attention sur le fait que la catégorie centres de ressources et autres, recouvre notamment les CLIC qui sont autorisés par le Président du conseil général. De même, s'agissant des structures de lutte contre les exclusions, la loi évoque soit la compétence exclusive du représentant de l'Etat, soit la compétence exclusive du Président du conseil général, soit la compétence conjointe du représentant de l'Etat et du Président du conseil général. Cette hypothèse n'est-elle pas amenée à s'étendre suite aux évolutions législatives de 2009 qui visent à faire prendre en charge par les départements les dépenses afférentes aux femmes enceintes et mères avec enfants de moins de trois ans accueillies en CHRS ?

2) Sur les opérations dispensées de l'autorisation

Le décret du 26 juillet dernier dispense de l'autorisation certaines opérations de regroupement. Outre le cas de la PJJ, l'article D. 313-8-2 du CASF dispose que *"Les opérations de regroupement d'établissements ou de services sociaux et médico-sociaux, telles que définies au dernier alinéa de l'article D. 313-2, qui ne requièrent aucun financement public ne sont pas soumises à autorisation si elles n'entraînent pas des extensions de capacité supérieures au seuil mentionné au premier alinéa du même article et ne modifient pas les missions des établissements et services concernés. Dans ce cas, elles sont portées à la connaissance des autorités ayant délivré l'autorisation des établissements ou services regroupés"*.

Or, il y a actuellement sur le terrain et au sein des fédérations et unions, deux lectures de cette disposition. Certains considèrent que les opérations de regroupement dont il s'agit concernent des établissements et services qui ne mobilisent aucun financement public (ni pour leur création initiale, ni pour la petite extension de capacité). D'autres considèrent que la disposition peut concerner des établissements et services qui sont financés par des fonds publics mais, qui à financement inchangé, se regroupent et augmentent leur capacité. En d'autres termes, ils font plus d'activité pour le même financement. La DGCS aurait tout intérêt à préciser ce qu'elle a voulu viser comme hypothèse lors de l'élaboration du décret au risque sinon d'avoir toutes les interprétations possibles sur le terrain avec les risques contentieux afférents.

3) Sur la notion de financement public (p. 5 du projet de circulaire)

Il nous semble que cette notion mériterait d'être approfondie dans les mois à venir, notamment sur l'aspect APA à domicile. Certains adhérents nous interrogent également sur le statut de l'APL, des forfaits CAMIVAC...

4) Sur les petites extensions de capacité exclues de la procédure d'appel à projet (p. 5 du projet de circulaire)

Il nous semblerait important que la circulaire fasse preuve de beaucoup de pédagogie tant les différents acteurs de terrain ont des interprétations fort différentes de cette disposition. Pour certains, la procédure d'appel à projet s'applique dès lors que l'on dépasse l'un des deux seuils (15 places ou 30% de la capacité initialement autorisée) alors que pour d'autres la procédure d'appel à projet s'applique uniquement lorsque l'on dépasse les deux seuils.

La notion de capacité initialement autorisée a été abordée au cours de la réunion de concertation. Elle mériterait d'être explicitée surtout pour les établissements et services qui fonctionnent déjà et qui ont pu donner lieu au cours de ces dernières années à des extensions de capacité. Si l'on appliquait strictement le décret, il risquerait de basculer immédiatement dans la procédure d'appel à projet dès la moindre extension. Si l'on retenait la capacité autorisée antérieurement à la publication du décret, cela offrirait plus de souplesse. En l'état actuel du texte, est-ce possible ? A défaut, cela ne mériterait-il pas un ajustement réglementaire ?

5) Sur la notion de transformation (p. 5 du projet de circulaire)

Bien que nous ne partions pas l'interprétation très extensive de la notion de transformation envisagée par la DGCS (*peut-on vraiment dire qu'une transformation d'un CAARRUD en ACT n'est pas une transformation au sens du décret alors que l'un accompagne des personnes en danger avec la drogue ou l'alcool alors que l'autre accompagne des personnes atteintes par le virus du VIH ?*), il ne serait peut-être pas inutile d'indiquer que ce que la DGCS envisage ne peut fonctionner qu'à capacité inchangée et surtout si ce sont les mêmes autorités qui délivrent l'autorisation des deux équipements (en d'autres termes cela ne nous semble pas possible pour un foyer de vie qui se transformerait en FAM car le premier dépend de la seule compétence du Président du conseil général tandis que le second relève d'une compétence conjointe PCG-DG de l'ARS).

6) Sur les établissements et services publics de la PJJ exclus de la procédure d'appel à projet (p. 7 du projet de circulaire)

Il nous semble que certains services cités par la circulaire, comme les STEMO, mettent en œuvre des mesures susceptibles d'être assurées par le secteur associatif habilité. Nous souhaiterions donc que cette partie soit reprise avec le Ministère de la Justice.

7) Sur la planification (p. 8 et 9 du projet de circulaire)

Nous apprécions le rappel à la concertation. Nous nous permettons cependant de réitérer notre demande de ces derniers mois tendant à ce qu'un décret précise les modalités de concertation pour les schémas portant sur les CADA et ceux portant sur les mesures judiciaires de protection des majeurs. Sauf si une disposition spécifique nous a échappée, il nous semble que la réglementation est muette sur ces modalités.

La logique du nouveau système est bien le lien entre schéma et appel à projet. Toutefois, ce lien n'existe pas (ou alors est très indirect) pour les équipements qui ne sont pas planifiés comme les lieux de vie, ce que la circulaire mériterait de rappeler.

8) Sur le calendrier prévisionnel des appels à projet (dernier paragraphe p. 10 du projet de circulaire)

Sauf à nier l'apport des représentants des gestionnaires (Unions, fédérations...), il nous semblerait important de faire référence à eux dans la circulaire. Pourquoi ne pas mentionner "Les personnes morales gestionnaires d'établissements et services et les Unions et fédérations les représentant...". Cela permettrait également de faire référence aux services.

9) Sur le cahier des charges (p. 11 et suivantes du projet de circulaire)

Nous apprécions l'équilibre recherché au niveau de la description des besoins dans le cahier des charges. Il nous semble qu'il doit en aller de même en ce qui concerne la description de la réponse attendue. Au-delà de la possibilité des variantes, il nous semble nécessaire de ne pas entrer trop dans le détail. Les déclarations de la DGCS de cet été précisant qu'il ne s'agissait pas de déterminer un nombre de mètres carrés... avaient eu tendance à nous rassurer. Il est dommage que l'on n'en trouve pas une trace précise dans la circulaire.

10) Sur la composition des commissions de sélection (p. 14 et suivantes du projet de circulaire)

Il serait utile de préciser, s'agissant des représentants des usagers proposés par certaines instances (CDCPH, CODERPA, commission des accompagnements médico-sociaux de la CRSA), que les représentants des usagers peuvent être proposés soit parmi les membres de ces instances, soit en dehors de celles-ci. Nous avons eu plusieurs questions qui nous sont remontées du terrain. Il s'agirait de montrer que le décret offre une grande latitude aux membres de ces instances. Afin d'éviter tout contentieux ultérieur et toute fragilisation des décisions prises, il serait peut-être important de préciser que les instances doivent délibérer pour formaliser leur proposition.

Sur la représentation des Unions, fédérations et groupements représentatifs des personnes morales gestionnaires, il sera nécessaire d'éviter l'arbitraire et d'opérer un choix sur une base transparente. Compte tenu du champ large couvert par chacune des commissions de sélection, il sera important de désigner des représentants ayant une expertise réelle dans les différents champs couverts par la commission.

11) Sur les critères de sélection (p. 18 et 19 du projet de circulaire)

Il nous semblerait important de valoriser certains critères comme par exemple la professionnalisation et la qualification des intervenants.

12) Information des candidats au cours de la procédure (p. 20 du projet de circulaire)

L'autorité devra informer les candidats qui se sont déclarés mais jusqu'à quand considère t'on qu'un candidat s'est déclaré (8 jours avant la date de réponse, 5 jours) ? Ne serait-il pas également opportun, à l'heure d'internet, d'informer l'ensemble des acteurs potentiellement concernés en mettant ces informations en ligne ?

13) Caducité de l'autorisation (p. 26 du projet de circulaire)

La DGCS a évoqué lors de la réunion de concertation, des précisions sur la notion de "commencement d'exécution" comme la demande du permis de construire...Ces éléments seraient les bienvenus.

14) En cas de contentieux sur les résultats de l'appel à projet

Si le résultat de l'appel à projet devait faire l'objet d'un recours contentieux, il nous semblerait important que les différentes parties prenantes en soient informées.

15) Période transitoire (p. 27 du projet de circulaire)

Beaucoup de demandes d'autorisation, de grande qualité, n'ont pu aboutir faute de financement et ont donné lieu à un classement de la part des décideurs (*projets ayant donné lieu à un avis favorable du CROSMS*). Le montage de ces projets et leur instruction ont mobilisé beaucoup d'énergie et de financement tant de la part des porteurs de projet, que des membres des CROSMS et des administrations. Il serait donc important de les prendre fortement en compte et de ne pas faire table rase du passé.

Une phrase en page 27 pourrait être mal interprétée comme le montrent les échanges que nous avons eu avec un responsable de l'offre de soins d'une ARS, c'est la phrase suivante du projet de circulaire : *"Pour une même catégorie de projets, le recours à l'une des procédures est exclusif du recours à l'autre, en cours d'exécution"*. Il nous semble que cette phrase doit se lire avec l'ajout "sur un territoire donné". Le responsable d'ARS qui avait des listes d'attente sur deux départements mais pas sur les deux autres, souhaitait lancer des appels à projet dans les deux départements dépourvus de listes de projets en attente de financement. En lisant le projet de circulaire, il nous a indiqué qu'il ne pourrait plus le faire. Ce qui nous semble être une lecture erronée. Peut-être conviendrait-il d'être plus précis. Il nous semble par ailleurs, que même sur un territoire donné, il y a possibilité d'autoriser en même temps des projets par le biais de l'appel à projet ou en dehors de celui-ci (s'agissant par exemple de petites extensions...).

16) Situation des foyers de jeunes travailleurs

Il nous semblerait important de clarifier leur situation suite aux évolutions intervenues dans le cadre de la loi HPST et de rappeler tout l'intérêt des CRFJT.