

mai 2007

## La loi 2002-02 rénovant l'action sociale et médico-sociale

Généralités et secteurs

Comptabilité

Fiscalité

Gestion financière

### Régulation

Tarifification

Modes de coopération

#### En bref

Engagée en 1995, la réforme de la première loi relative aux institutions sociales et médico-sociales (loi 75-535 du 30 juin 1975) aboutit en 2002, avec l'entrée en vigueur de loi 2002-02 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

Cette loi pose des règles nouvelles en matière notamment de droits des personnes, de dispositifs de planification, d'obligations d'évaluation, s'inspirant très étroitement de la réglementation sanitaire.

Par ailleurs, elle met tous les acteurs de l'action sociale et médico-sociale sur un même niveau (organismes privés à but non lucratif, organismes publics, Sécurité Sociale, institutions sociales et médico-sociales) afin d'œuvrer dans l'intérêt des publics concernés par celle-ci que sont les enfants en danger et délinquants, les personnes handicapées, les personnes âgées et les personnes en situation d'exclusion.

#### Mots clés

loi 2002-2, planification, régulation, financements, contrôle, droit des usagers, évaluation

#### Auteur

Franck Chanu, Conseiller technique Uriopss des Pays de la Loire  
Séverine Dupont-Darras, Conseillère technique Uriopss Picardie  
Uriopss

#### Pour en savoir plus / sources

- Loi n° 2002-02 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico sociale  
Code de l'action sociale et des familles
- Site du ministère des Affaires sociales : [www.social.gouv.fr](http://www.social.gouv.fr)
- Guide du budget, Uniopss
- Cahier n°18 de l'Uniopss relatif aux droits des usagers, mai 2006

*L'Uniopss (Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés à but non lucratif sanitaires et sociaux) est le Centre national d'animation et de ressources (Cnar) Action sociale, médico-sociale et santé au sein du Dispositif local d'accompagnement (DLA), dispositif national d'appui aux activités et services d'utilité sociale.*

*Plus d'informations sur ce dispositif : <http://www.avise.org>*

*Dans le cadre de cette mission, l'Uniopss propose des « fiches pratiques de gestion » pour outiller les associations et les accompagner dans leur démarche de pérennisation de leurs activités d'utilité sociale afin de consolider et développer les emplois. Elles sont notamment accessibles aux adhérents de l'Uniopss et des Uriopss identifiés, sur les sites Internet du réseau Uniopss-Uriopss.*

*Plus d'information sur l'Uniopss : <http://www.uniopss.asso.fr>*

*Ces fiches sont la propriété de l'Uniopss. Elles ne peuvent être reproduites sans son consentement écrit.*



Ministère de l'emploi,  
de la cohésion sociale  
et du logement



Ministère de la Santé  
et des Solidarités



Commission EUROPEENNE  
Fonds social européen



La loi du 2 janvier 2002 concerne plus de 32000 établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESMS). Elle a redéfini les relations entre les pouvoirs publics et les gestionnaires d'ESMS, mais également entre les ESMS et les personnes accueillies ou suivies.

D'une manière générale, on peut identifier au sein de cette loi différentes thématiques, convergeant toutes vers une meilleure régulation des politiques sociales et médico-sociales :

- 1) **Droits des personnes** : Elle renforce les droits des personnes des ESMS et prévoit une démarche participative par les outils qu'elle institue au service de ces droits ;
- 2) **Évaluation des établissements et services** : Elle pose le principe de l'auto-évaluation et de l'évaluation externe des équipements sociaux et médico-sociaux ;
- 3) **Autorisation de création, de transformation ou d'extension des établissements et services** : Elle réforme le système préexistant en modifiant à la fois les règles de dépôt des dossiers mais également les critères de délivrance de l'autorisation ;
- 4) **Planification sociale et médico-sociale** : Elle définit les règles liées à la planification en prévoyant des schémas départementaux, régionaux et nationaux ;
- 5) **Comités régionaux de l'organisation sociale et médico-sociale** : Elle renforce les compétences des Comités régionaux de l'organisation sociale et médico-sociale (CROSMS) et du Comité national de l'organisation sociale et sanitaire (CNOSS). Au-delà des avis qu'ils continuent à délivrer sur les schémas d'organisation sociale, les projets de création et les projets d'extension ou de transformation importante des établissements et services, les CROSMS et la section sociale du CNOSS sont désormais invités à évaluer les besoins sociaux de la population et à proposer des priorités pour l'action sociale et médico-sociale.
- 6) **Tarifification des établissements et services** : Elle redéfinit les règles tarifaires, comptables et financières des établissements et services ;
- 7) **Contrôle et fermeture des établissements et services** : Elle pose le principe du contrôle de l'activité des ESMS et prévoit la possibilité tant dans le cadre du contrôle que de la fermeture, d'un recours à une procédure d'injonction en cas de dysfonctionnements pouvant aboutir à la désignation d'un administrateur provisoire si cela est nécessaire.
- 8) **Coopération** : Elle réforme la coopération entre les ESMS et le champ sanitaire, en créant des instruments nécessaires à cette dernière.

La loi 2002-02 a élargi les champs d'activités identifiés par la loi du 30 juin 1975. Viennent ainsi s'y ajouter : les services d'aide à domicile aux personnes âgées, aux adultes handicapés ou atteints de pathologies chroniques, certains services d'aide à domicile intervenant en direction des familles, les centres spécialisés de soins pour toxicomanes (CSST), les appartements de coordination thérapeutiques (ACT), les centres de ressources (dont les centres locaux d'information et de coordination gériatologiques (CLIC)).

Cette liste, prévue à l'article L 312-1 du Code de l'action sociale et des familles (CASF), a ensuite été complétée par de « nouveaux entrants » : les centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques pour usagers de drogues (Caarud), les lits halte soins santé....

Récemment encore, la loi du 5 mars 2007 sur la réforme de la protection juridique des majeurs a prévu, qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, les services mettant en oeuvre les mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial et les services mettant en oeuvre des mesures de protection des majeurs (tutelles, curatelles, sauvegarde de justice) relèveront de la loi 2002-02.

En outre, cette loi a instauré des régimes particuliers pour les lieux de vie et les structures expérimentales.

## **I- L'autorisation, l'habilitation financière et la tarification**

Les établissements et services concernés ne peuvent pas être créés librement.

L'administration (selon les cas, le Préfet et/ou le Président du Conseil général) doit donner son accord en délivrant une autorisation de création préalable (cf. fiche « L'autorisation »), sans laquelle les gestionnaires s'exposent à des sanctions pénales et à une fermeture administrative de l'équipement.

Certaines règles encadrant la création ont, depuis cette loi, été durcies dans un sens défavorable aux gestionnaires, notamment associatifs : le silence de l'administration pendant un délai de 6 mois sur une demande de création vaut rejet ; le projet doit être compatible avec le schéma des équipements sociaux, avec le programme interdépartemental d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (PRIAC) et avec les financements disponibles ; les pouvoirs de contrôle de l'administration sont renforcés ; les ESMS sont désormais autorisés pour une durée déterminée de 15 ans (à l'exception toutefois des ESMS relevant de la Protection judiciaire de la jeunesse et des structures expérimentales...), alors qu'avant la loi subsistaient des autorisations à durée indéterminée.

A noter qu'une seule exception est prévue à cette obligation d'autorisation ; elle concerne les services prestataires d'aide à domicile qui peuvent choisir de relever :

- soit de l'autorisation de création et de l'ensemble des dispositions de la loi 2002-2,
- soit d'un agrément qualité et de quelques dispositions de cette loi (cf. fiche « Les services à la personne »).

Les demandes d'autorisation, d'extension ou de transformation (changement de catégorie des bénéficiaires), doivent être déposées pendant des périodes définies (appelées « fenêtres »). Il est également prévu une habilitation financière qui va déterminer le volume d'activité maximal qui pourra être financé par l'Etat, les départements ou les organismes de sécurité sociale .

L'ESMS autorisé, bénéficiant d'une habilitation financière, pourra ensuite accéder à la tarification annuelle dans un contexte d'enveloppes limitatives de crédit (*montant annuel total, pour une catégorie d'établissement/service donnée, des financements à répartir entre les structures concernées sur un territoire donné*) qui a été confirmé par la loi.

Elle précise également les règles d'allocation des ressources, d'agrément et d'opposabilité (*terme juridique désignant un droit pouvant être utilisé par son titulaire pour se défendre contre un tiers*) financière des conventions collectives.

La loi prévoit également une possibilité de tarification pluriannuelle des ESMS au moyen des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) - les conventions tripartites pour les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) restent en vigueur.

Les règles concernant la prise en compte de dépenses relatives aux frais de siège dans le budget des ESMS ont en outre été précisées, de même que les moyens de coopération et de coordination, y compris avec le secteur sanitaire.

## **II- Les droits des personnes**

La loi du 30 juin 1975 avait permis de nombreuses avancées, que la loi 2002-02 a complétées, notamment sur le volet du droit des usagers.

La loi 2002-02 a voulu, selon la formule consacrée dans le rapport de Monsieur Paul Blanc réalisé au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, « recentrer l'usager au cœur du dispositif ».

Pour cela, elle rappelle que l'exercice des droits et libertés individuels est garanti à toute personne prise en charge par les établissements et services sociaux et médico-sociaux.

Elle réaffirme également l'existence de droits généraux pour les personnes accueillies incluant des droits préexistants à la loi 2002-02 (comme le respect de la dignité de la personne accueillie, respect de sa vie privée,

de son intimité, de sa sécurité) mais également des droits nouveaux (comme par exemple, la participation directe de la personne accueillie à la conception et à la mise en œuvre du projet d'accueil).

Puis, elle garantit l'effectivité de ces droits et des devoirs des personnes accueillies par la mise en place de différents instruments que sont :

- un livret d'accueil ;
- une charte des droits et liberté de la personne accueillie ;
- un règlement de fonctionnement ;
- un contrat de séjour ou toute autre forme de participation ;
- le recours éventuel à une personne qualifiée pour faire valoir les droits de la personne ;
- la mise en place d'un conseil de la vie sociale ou toute autre forme de participation ;
- un projet d'établissement ou de service d'une durée de cinq ans définissant les objectifs et modalités d'organisation de la structure.

### **III- L'évaluation**

La loi 2002-02 pose le principe d'une évaluation continue :

- des activités des établissements et services sociaux et médico-sociaux concernés par cette loi,
- de la qualité des prestations délivrées.

Pour cela, les ESMS sont invités à s'engager dans cette démarche à travers :

- une évaluation interne qui doit avoir lieu au moins tous les cinq ans,
- et une **évaluation externe**, dont la première devrait avoir lieu au cours des 7 années qui suivent la délivrance de l'autorisation ou son renouvellement, et la seconde 2 ans avant la date de renouvellement.

Les résultats de ces évaluations (internes et externes) sont transmis à l'autorisation ayant délivré l'autorisation.

Une Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux mise en place depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2007-324 du 8 mars 2007, sera chargée de valider, élaborer (en cas de carence des acteurs) ou actualiser des procédures, des références et des recommandations de bonnes pratiques professionnelles. Par ailleurs, elle fixera la liste des organismes extérieurs habilités à réaliser l'évaluation externe, sur la base des procédures, références et recommandations de bonnes pratiques professionnelles qu'elle aura validées ou élaborées.

### **IV- Les apports de cette loi pour les associations**

La réforme de la loi de 1975 était vivement souhaitée par les associations qui, depuis 1995, s'étaient mobilisées en ce sens. En effet, les dispositions de la loi 2002-2 ne sont pas nouvelles dans leur philosophie, pour les associations ; nombre d'entre elles avaient déjà instauré des dispositifs de participation et de contractualisation avec les usagers. Si la loi impose des mécanismes de régulation très rigides, elle est une incitation à réinterroger et à repenser le fonctionnement, le projet associatif.

En effet, dans ce nouveau cadre, la dynamique associative peut être valorisée et des marges d'initiatives et d'innovation sont possibles pour qu'elles réaffirment leur action politique au service des personnes. Elles peuvent ainsi saisir l'occasion d'aborder les nouveaux droits et outils comme fondements de leur action, de leur finalité, de leurs orientations qualitatives et de leurs choix éthiques, en dépassant la seule gestion d'établissements et de services. L'enjeu sera ensuite pour les associations de garantir des projets d'établissement ou de service, de vie, de soin, en harmonie avec le projet associatif.

#### ***Repères juridiques***

Depuis la publication de la loi du 2 janvier 2002, de nombreux décrets et arrêtés d'application de cette loi sont parus, concernant les différents thèmes cités au début de cette fiche