

Projet de décret relatif à la nouvelle procédure d'autorisation mentionnée à l'article L. 313-1-1 du code de l'action sociale et des familles

Position de l'Uniopss

Le 1^{er} février dernier, la Direction générale de la cohésion sociale organisait une réunion de concertation sur le projet de décret relatif à la nouvelle procédure d'autorisation mentionnée à l'article L. 313-1-1 du code de l'action sociale et des familles. A cette occasion, l'Uniopss et plusieurs de ses adhérents nationaux ont formulé leurs positions et propositions d'évolution de ce texte. Le présent document récapitule celles-ci.

1) La gestion de la période transitoire

Compte tenu de l'ampleur des besoins non satisfaits de la population, il est essentiel de continuer à créer, transformer et accroître la capacité des établissements et services sociaux et médico-sociaux et lieux de vie et d'accueil. Le mouvement ne doit pas fléchir en 2010 et les années suivantes. Or tel est bien le risque du fait des délais inhérents à la mise en œuvre de la nouvelle procédure de délivrance des autorisations. Nous avons bien noté les instructions données courant décembre par la Direction générale de l'action sociale aux services déconcentrés de l'Etat et aux préfigurateurs directeurs généraux d'ARS. Si ces instructions vont dans le bon sens, nous aurions souhaité qu'elles aillent plus loin en incitant plus fortement à l'ouverture de fenêtres de dépôt de demande d'autorisation.

2) La concertation en amont des appels à projet

Au cours de ces derniers mois, plusieurs Ministres et directeurs d'administration centrale ont rappelé leur attachement à la concertation des représentants des associations en amont des prises de décision. Il a notamment été précisé que les représentants des associations seraient associés en amont de l'élaboration des schémas d'organisation sociale et médico-sociale et des cahiers des charges des appels à projet. Or nous ne retrouvons pas dans le projet de décret la traduction de cet engagement. Nous demandons donc que le texte organise les modalités de cette concertation à ce double niveau.

Le lien entre les schémas et les appels à projet a été rappelé à plusieurs reprises par les pouvoirs publics qui ont indiqué que ces derniers déclineront les objectifs retenus par les schémas d'organisation sociale et médico-sociale. Il est donc essentiel que le contenu des schémas progresse par rapport à la situation actuelle. Dans plusieurs rapports, la Cour des comptes a en effet pointé les faiblesses de la démarche de planification. Dans son rapport public 2009, la Cour estimait que 65% des schémas gérontologiques n'étaient pas à jour en 2007. Plus récemment, en octobre 2009, dans son rapport sur la protection de l'enfance, elle relève que les schémas de l'enfance ne sont pas assis « *sur une évaluation précise des besoins, peinent à définir une programmation détaillée de l'offre de prise en charge et s'articulent mal avec les autres outils de programmation* ».

3) La composition de la commission de sélection d'appel à projet social et médico-social (article R. 313-1)

Dans un souci de transparence, il nous semble important que soit publiée la liste de tous les membres de la commission de sélection et non pas une liste partielle comme l'envisage l'article R. 313-1, III.

Le texte mériterait également d'être plus explicite sur le nombre de commissions de sélection. Y aura-t-il 5 commissions (en fonction des différentes autorités qui délivrent les autorisations) ou autant de commissions que de catégories d'établissements et services sociaux et médico-sociaux. En d'autres termes, pour les ESMS qui relèvent de l'autorisation exclusive du Directeur Général de l'ARS, y aura-t-il une commission commune aux ESAT, CRP, MAS, IME, SESSAD, CSAPA, ACT...ou plusieurs ?

En ce qui concerne les différentes catégories de membres représentés, le projet de décret prévoit la présence de membres avec voix délibérative et d'autres avec voix consultative. S'agissant des premiers, il prévoit une présence à parité de représentants des décideurs et de représentants des usagers. L'Uniopss insiste pour que les différentes catégories d'usagers soient bien représentées, ce qui suppose de faire référence explicitement à ceux du champ de l'addictologie et de la protection judiciaire de la jeunesse. Il nous semble également important de s'appuyer sur les différentes instances représentatives existantes. Au sein de celles-ci, seuls les représentants des usagers devraient pouvoir désigner leurs représentants au sein des commissions de sélection. Afin de garantir la présence effective des représentants des usagers, le texte mériterait de prévoir les modalités de prise en charge des frais engagés et congés de représentation.

S'agissant de la commission consultative présidée par le Président du conseil général ou son représentant, la formulation retenue vise-t-elle à laisser cette autorité libre de désigner soit un élu soit un personnel administratif ?

En ce qui concerne la présence des représentants des personnes morales gestionnaires, l'Uniopss n'est pas favorable à la solution retenue par le projet de décret. L'Uniopss demande que leurs Unions et Fédérations représentatives soient membres des commissions de sélection. Cette solution lui semble présenter plusieurs avantages. En premier lieu, les Unions et Fédérations ne sont pas gestionnaires d'établissements et services. Elles ont ensuite une bonne connaissance du secteur social et médico-social et pourront donc éclairer utilement les travaux des commissions, ce que ne garantirait pas automatiquement un tirage au sort parmi n'importe quel représentant d'une personne morale gestionnaire. La non représentation des Unions et Fédérations traduirait une négation de leur rôle passé et actuel. L'Uniopss demande en outre que le mandat des représentants des Unions et Fédérations représentatives ait la même durée que celui des représentants des usagers, à savoir trois ans. Il est également indispensable de prévoir les modalités de prise en charge des frais engagés et congés de représentation.

Pour différentes catégories de membres, il serait judicieux de prévoir la présence de suppléants.

4) Exclusions de la procédure d'appel à projet (article D. 313-2)

Le projet de décret prévoit les seuils d'extension en deca desquels la procédure d'appel à projet n'est pas engagée. La DGCS estime que la loi HPST, en prévoyant que les petites extensions ne sont pas soumises à l'avis de la commission de sélection d'appel à projet social et médico-social, exonère totalement celles-ci de la procédure d'appel à projet. Comme nous avons eu l'occasion de l'indiquer lors de la réunion de concertation, la loi HPST mériterait d'être complétée pour sécuriser totalement cette solution car il ne nous semble pas qu'elle prévoit exactement cela¹.

Nous demandons également que l'autorisation de ces petites extensions soit bien considérée comme un mandatement au sens de la directive services, sous peine sinon de faire basculer des établissements et services, pour une partie de leur capacité, dans le champ d'application de cette directive. Il en va de même pour les regroupements d'établissements et services accompagnés d'une petite augmentation de capacité. Sous cette réserve, nous proposons que le seuil soit relevé à 25 places.

Il nous semble également important d'assurer la transparence des décisions qui seront prises hors appel à projet.

L'application de ces seuils se heurtera, comme aujourd'hui, à une difficulté pratique pour les services d'aide et d'accompagnement à domicile. En effet, nombre d'arrêtés d'autorisation ne précisent pas la capacité autorisée. Cette capacité apparaît souvent au niveau de la procédure d'élaboration du tarif.

Il est dommage que le projet de décret n'explicite pas la notion de regroupement retenue par la loi HPST. Peut-être ce point sera abordé par une future circulaire ?

5) Convocation et réunion de la commission de sélection (article R. 313-3)

En cas de désaccord des autorités administratives pour convoquer la commission de sélection, on doit considérer que l'avis n'a pas été rendu, et non comme indiqué dans le projet de décret que l'avis est défavorable. Aucune autorisation ne pourra être délivrée par les autorités administratives qui n'auront pu se mettre d'accord pour convoquer la commission.

Le délai de 5 jours entre la convocation et la tenue de la réunion est beaucoup trop court, surtout si l'on veut que les membres de la commission examinent attentivement les dossiers à l'ordre du jour. Nous demandons que ce délai soit porté à 15 jours. Cela serait cohérent avec le délai de prévenance des porteurs de projet prévu à l'article R. 313-6.

Le délai entre la première réunion tenue sans quorum et la seconde réunion devrait être de huit jours comme cela est fréquemment prévu.

¹ Hors les petites extensions liées à des opérations de regroupement.

Par ailleurs, comme nous l'indiquons à l'article D. 313-13, II, les dossiers des promoteurs doivent être adressés à tous les membres de la commission. Ceux-ci ne doivent pas être destinataires que du compte rendu des instructeurs. Alors que les décideurs membres de la commission, sont destinataires des dossiers de demande d'autorisation que les gestionnaires leur adressent directement, les autres membres doivent également y avoir accès sous peine sinon d'avoir une asymétrie d'information.

6) Expérimentation (article R. 313-4)

Ce point est à relier au projet d'ordonnance soumis le 4 février dernier au CNOSS. Le texte réécrit de l'article L. 313-7 du CASF n'a pas été communiqué par écrit mais lu en séance.

Au terme des cinq ans, si l'évaluation est positive, il convient de considérer que l'autorisation peut être « renouvelée » et non pas « délivrée ».

7) Vote (article R. 313-5)

Il nous semble important de préciser, au niveau de l'article R. 313-5, que l'instructeur n'est pas présent au moment où les membres de la commission votent (cette référence figure actuellement au niveau de l'article R. 313-14).

8) Audition des candidats par la commission de sélection (article R. 313-6)

L'Uniopss demande que les porteurs de projet puissent être entendus, s'ils le souhaitent, par la commission de sélection. Nous sommes donc défavorables à la solution envisagée par l'article R. 313-6.

9) Déclaration de conflits d'intérêt (article R. 313-7)

Il nous semble que les règles encadrant les conflits d'intérêt devraient être plus précises.

10) Contenu du cahier des charges (article R. 313-8)

Comme indiqué au point n°2, nous demandons que les organisations représentatives des acteurs impliqués dans le secteur social et médico-social soient associées en amont de l'élaboration du cahier des charges.

Il nous semble important d'avoir un cahier des charges qui précise bien les besoins concernés mais qui soit souple sur les réponses possibles afin de ne pas brider les initiatives de terrain et de ne pas basculer vers une normalisation et une standardisation des réponses. Le projet de décret nous semble faire un pas dans cette direction sans aller totalement au bout de cette logique. L'utilisation des termes « il peut » au troisième alinéa de l'article R. 313-8 nous semble à cet égard ambigu.

Le cahier des charges devrait faire référence à des éléments qualitatifs. Il convient également de valoriser les démarches de professionnalisation et de qualification. Nous ne sommes pas favorables à la référence à des coûts standards dans le cahier des charges (idem au niveau des projets innovants). Il nous semble également important de ne pas privilégier le moins disant social mais bien la meilleure réponse au juste coût.

Lors du 30^{ième} congrès de l'Uniopss, le Directeur général de la cohésion sociale a indiqué que les démarches de coopération devaient se situer sur le registre du volontariat et non être imposées par la puissance publique. Le projet de décret devrait évoluer afin de traduire cet engagement de la DGCS. Si tel n'était pas le cas, cela reviendrait à autoriser la puissance publique à imposer indirectement ce type de démarche. Les coopérations qui réussissent sont celles basées sur le volontariat des acteurs. L'important est d'apporter une réponse globale et cohérente à la population sans préjuger des modalités de mise en œuvre.

Le dernier alinéa porte sur les projets expérimentaux, une rédaction plus positive pourrait être retenue que la seule dérogation à des normes. Des garanties complémentaires doivent être apportées pour que le recours au cadre expérimental assure une réponse de qualité et adaptée aux besoins des personnes et ne soit pas le prétexte à la non application de règles protectrices des personnes. Expérimenter mais sans pour autant déréguler.

11) Calendrier des appels à projet (article R. 313-9)

S'agissant de la publicité du calendrier des appels à projet comme des cahiers des charges, nous souhaitons que le texte soit plus précis. La publication au(x) recueil(s) des actes administratifs ou, selon les cas, au bulletin officiel est une formalité minimale. Il nous semblerait également judicieux de prévoir la mise en ligne sur un site internet de tous les appels à projet lancés.

Plutôt que de prévoir l'avis des personnes morales gestionnaires après avoir arrêté le calendrier prévisionnel, nous proposons que les autorités administratives les consultent avant et ce par le biais des différentes instances de concertation.

12) Documents de consultation et avis d'appel à projet (article D. 313-10)

Sur les critères de sélection, cf. point n°10.

S'agissant du délai de 45 jours ou de 60 jours, celui-ci nous semble trop bref et mériterait d'être doublé.

Comme indiqué précédemment, nous souhaitons que la réglementation soit plus précise s'agissant de la publicité des appels à projet (cf point n°11).

13) Documents de réponse (article R. 313-12)

Plutôt que la référence à « la dernière certification des comptes », nous proposons de mentionner « copie des comptes de la personne morale, y compris certifiés s'il y a lieu » (en cas de recours au commissariat aux comptes).

La formulation « des éléments descriptifs... de sa situation financière » mériterait d'être affinée. De même, qu'au II, l'utilisation du mot « notamment » laisse à penser que d'autres types de documents pourraient être demandés. Quels sont ceux qui sont envisagés ?

14) Instruction des candidatures (article D. 313-13)

Les dossiers des promoteurs doivent être adressés à tous les membres de la commission. Ceux-ci ne doivent pas être destinataires que du compte rendu des instructeurs. Alors que les décideurs membres de la commission, sont destinataires des dossiers de demande d'autorisation que les gestionnaires leur adressent directement, les autres membres doivent également y avoir accès sous peine sinon d'avoir une asymétrie d'information.

15) Elimination des projets ne répondant pas aux besoins (article R. 313-15)

Compte tenu des conséquences très importantes attachées à cette décision, nous demandons à ce qu'elle soit prise par les membres de la commission et non pas par son seul Président.

16) Echec de la procédure (article R. 313-17)

Nous partageons la position exprimée par la Fehap, le 4 février dernier, que des conséquences soient attachées à l'impossibilité pour les autorités administratives de tomber d'accord entre-elles alors que des porteurs de projets auront investi des milliers d'euros dans le montage des dossiers.

17) Sélection des projets (article R. 313-18)

Nous ne sommes pas favorables à la disposition qui prévoit qu'un projet ne peut être redéposé dans le cadre d'une nouvelle procédure. Un projet peut ne pas répondre à un moment donné à un cahier des charges mais un autre cahier des charges rédigé différemment pourrait le rendre éligible.

Sur les critères de sélection, voir point n°10.

18) Motivation du choix (article R. 313-20)

Lorsque l'autorité administrative s'écarte de l'avis de la commission, comment les porteurs de projet en sont-ils informés ?



19) Délai de réponse de l'administration (article R. 313-21)

Le délai de 6 mois envisagé n'apporte aucune amélioration par rapport à la situation actuelle.

20) Délai de caducité (article R. 313-22)

Nous demandons à ce que le délai de caducité actuellement applicable ne soit pas modifié.