

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA COHÉSION SOCIALE ET DU LOGEMENT

Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2005-1477 du 1^{er} décembre 2005 portant diverses dispositions relatives aux procédures d'admission à l'aide sociale et aux établissements et services sociaux et médico-sociaux

NOR : SOCX0500228P

Monsieur le Président,

L'ordonnance qui vous est soumise apporte des réponses attendues :

- dans le domaine de la simplification des procédures d'admission en matière d'aide sociale, la suppression de la commission d'aide sociale allège l'instruction du droit des quelques rares prestations d'aide sociale qui relevaient encore d'une procédure ancienne et particulièrement lourde. Cette dernière nécessitait la réunion d'une commission préalablement à la saisine des services administratifs du département ou de l'Etat qui préparaient l'instruction du droit, avant de pouvoir répondre aux demandeurs. Pour faciliter l'instruction du droit au revenu minimum d'insertion (RMI), une procédure simplifiée est retenue qui permet de déterminer le lieu de résidence (en cas de besoin, élection du domicile auprès d'un organisme agréé) sans recourir à une notion juridique ancienne, source de difficulté dans l'ouverture du droit (la notion de domicile de secours) ;
- dans le domaine de la réponse aux besoins de nos concitoyens en matière d'équipements sociaux et médico-sociaux, il convient de passer à une gestion plus globalisée des enveloppes de crédits dans un cadre pluriannuel. L'ordonnance organise la programmation des financements en permettant des globalisations et une pluriannualité dans la tarification ;
- en matière de développement quantitatif et qualitatif des services d'aide à la personne qui est une des priorités du Gouvernement, l'ordonnance offre un droit d'option en matière d'autorisation et de tarification sans diminuer les exigences de qualité ;
- dans le domaine de la prévention et la lutte contre la maltraitance dans les établissements accueillant des personnes âgées et des personnes handicapées, qui est une priorité nationale, l'ordonnance clarifie et met en cohérence les différents régimes de prévention des fermetures, de règles de fermetures provisoires et définitives, de sécurité financière, de protection des personnes accueillies, applicables aux établissements sociaux et médico-sociaux, ainsi que les incapacités professionnelles dans le champ social et médico-social.

L'article 1^{er} a pour objet d'accélérer la procédure d'attribution des droits à certaines prestations d'aide sociale légales en la simplifiant. Pour cela les commissions d'accès à l'aide sociale sont supprimées.

Une simplification administrative et une rapidité de prise de décision pour l'usager dans le processus d'attribution de l'aide ainsi qu'une clarification institutionnelle sont attendues de cette mesure qui a pour but de confier l'examen des droits aux différentes collectivités publiques. Cette réforme est assortie d'un dispositif d'accompagnement au profit du demandeur et de l' élu de proximité qu'est le maire.

L'article 2 vise à sécuriser le dispositif en vigueur prévu par les articles L. 262-18 et L. 262-19 concernant les règles territoriales d'accès au RMI en clarifiant et simplifiant les règles d'accès au droit. Il s'agit principalement de conforter le critère de résidence afin de faciliter la détermination du département compétent en la matière.

L'article 3 clarifie la situation des services d'aide à domicile pour familles en difficulté, des équipes de prévention spécialisée et des mesures d'investigation prévues aux articles 1181 à 1200 du nouveau code de procédure civile et de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, au regard des droits et des obligations des établissements sociaux.

Il prévoit également de reporter les dates auxquelles les évaluations internes et externes prévues par la loi pour les établissements sociaux et médico-sociaux devront être remises aux autorités publiques afin de tenir compte du retard pris dans l'élaboration des référentiels de bonnes pratiques sur lesquels doit se fonder l'évaluation.

L'article 4 organise, pour toute personne morale gestionnaire d'un service prestataire d'aide à domicile, un droit d'option entre deux modes d'entrée dans le dispositif :

- soit le promoteur souhaite bénéficier de la tarification relevant des articles R. 314-30 et suivants du code de l'action sociale et des familles (CASF), il doit, alors, solliciter une autorisation au sens de l'article L. 313-1, ladite autorisation valant alors « agrément qualité » au sens du premier alinéa de l'article L. 129-1 du code du travail ;
- soit le promoteur ne souhaite pas entrer dans le dispositif tarifaire précité et préfère fixer librement le prix de ses prestations dans le cadre du contrat établi entre le bénéficiaire et l'opérateur. Dans ce cas, il est simplement tenu d'obtenir l'agrément qualité précédemment évoqué. Le contrat écrit qui fixe le prix des prestations fournies est alors celui en vigueur pour l'hébergement des personnes âgées dépendantes dans les établissements, essentiellement commerciaux, qui ne sont ni habilités à l'aide sociale, ni conventionnés à l'aide personnalisée au logement (articles L. 342-2 et suivants du CASF).

Les avantages de ce dispositif sont les suivants :

- les associations prestataires d'aide à domicile continueront à bénéficier, si elles le souhaitent, d'une inclusion sans restriction dans la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale ;
- il n'y aura donc aucun changement pour ces catégories d'opérateurs si ce n'est un allègement de procédures entre l'autorisation prévue par le CASF et « l'agrément qualité » prévu par le code du travail, l'autorisation valant automatiquement agrément dès lors qu'est respectée la condition d'activité exclusive prévue par l'article L. 129-1 ;
- les autres opérateurs privés se verront exonérés de deux contraintes figurant dans la loi du 2 janvier 2002 précitée : la planification et l'autorisation, alors que les autres dispositions leur restent applicables (droit des usagers, dispositions relatives aux contrôles et mécanisme d'évaluation périodique), notamment celles de l'article L. 331-1 relatif au contrôle en matière de protection des personnes.

Ainsi, la nouvelle procédure, plus légère, de « l'agrément qualité » et le mécanisme de libre fixation des prix au moyen d'un contrat constituent un dispositif plus souple, adapté à ces catégories d'opérateurs et de nature à favoriser, dans des délais brefs, des créations d'emplois de services d'aide à la personne.

L'article 5 vise à assouplir le lien entre autorisation et financement d'un établissement ou d'un service social et médico-social en permettant d'autoriser des projets de création de places et d'établissements dont l'ouverture n'interviendra qu'une ou deux années plus tard, au terme de leur construction. Les financements ne devront pas, comme aujourd'hui, être disponibles dès la date où est délivrée l'autorisation en année pleine, mais feront l'objet de réservations de crédits pour les années correspondant à l'ouverture effective des places, dans le respect des dispositions sur la pluriannualité des financements prévue par la nouvelle loi organique sur les lois de financement de la sécurité sociale.

L'article 6 précise les modalités de calcul des tarifs applicables aux jeunes adultes handicapés maintenus dans des établissements pour enfants. Le financement de la place d'institut médico-éducatif dans lequel est maintenu le jeune adulte sera à la charge du conseil général ou de l'assurance maladie en fonction du type d'établissement vers lequel il sera orienté. L'absence de règles en la matière induit aujourd'hui un important contentieux et parfois des difficultés financières pour certains établissements.

L'article 7 permet de combiner la possibilité de tarifier les structures de manière pluriannuelle avec celle de conclure un contrat d'objectifs et de moyens avec plusieurs établissements et services gérés par un même organisme gestionnaire. Cette disposition constitue un assouplissement essentiel des règles de tarification au bénéfice des établissements et des associations gestionnaires.

Il vise aussi, d'une part, à permettre d'appliquer au 1^{er} janvier de l'année le tarif déterminé après l'examen du budget qui intervient à une date plus tardive, d'autre part, à déconnecter la fixation du budget de la notification des tarifs qui n'interviennent plus simultanément du fait de la possibilité de les moduler en fonction du mode de prise en charge et des prestations délivrées. Ces dispositions apporteront plus de souplesse dans la fixation des tarifs et des budgets.

L'article 8 vise à rendre possible la suppression de la tarification administrée des établissements accueillant un nombre minoritaire de bénéficiaires de l'aide sociale.

En effet, les conseils généraux tarifient des milliers d'établissements hébergeant des personnes âgées habilités au titre de l'aide sociale alors que l'aide sociale à l'hébergement des personnes âgées finance à titre très accessoire ces établissements.

Cette tarification administrée est complexe et mobilise des moyens dans les administrations et les établissements.

Il est donc proposé d'étendre de manière optionnelle (au terme d'un accord conjoint entre l'établissement et le conseil général) le champ de la tarification contractuelle des établissements n'accueillant pas de bénéficiaires de l'aide sociale à ceux qui n'en accueillent qu'une minorité.

Une convention d'aide sociale permettra de garantir l'accès à ces établissements des bénéficiaires de l'aide sociale et un traitement équitable et non discriminatoire de ceux-ci.

L'article 9 vise à favoriser la force exécutoire des décisions des tribunaux de la tarification par la prise en compte de leurs incidences financières l'année où la décision de justice est rendue. Cette disposition évitera aux établissements de devoir reconstituer leurs comptes et bilans sur plusieurs exercices budgétaires.

L'article 10 vise à simplifier et clarifier les procédures de contrôle et de fermeture des établissements et services sociaux et médico-sociaux.

En effet, les dispositions relatives au contrôle des établissements et services sociaux et médico-sociaux ont été introduites par des lois successives, avec des préoccupations différentes ; elles manquent de cohérence, d'articulation et d'harmonisation, ce qui suscite des difficultés d'interprétation et de mise en œuvre au niveau local. Les procédures de fermeture doivent être modernisées et viser à mieux assurer le caractère progressif des mesures à mettre en œuvre avant d'arriver à la fermeture définitive. Elles doivent aussi tenir compte de la décentralisation : à ce titre, le pouvoir de fermeture des autorités locales responsables de l'autorisation (département) et le pouvoir de police du préfet doivent être mieux précisés et articulés entre eux, dans l'intérêt de la mission de protection des usagers.

De même, il est procédé à une harmonisation et à une mise en cohérence des dispositions régissant les établissements sociaux et médico-sociaux et les établissements sanitaires. En outre, l'avis, pour les fermetures, de l'ancien conseil départemental d'hygiène est supprimé, ce dernier n'ayant pas la technicité requise sur ce sujet.

L'article 11 prévoit des sanctions en cas d'obstacles aux contrôles. Cette disposition comble une lacune de la loi du 2 janvier 2002 précitée.

L'article 12, relatif à la sécurité financière, insère un nouvel article dans le code de l'action sociale et des familles afin d'améliorer l'applicabilité, dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux, des dispositions relatives à la transparence et la sécurité financière énoncées à l'article L. 612-5 du code de commerce.

Les articles 13 à 15 clarifient et précisent les diverses dispositions relatives aux incapacités professionnelles du champ social et médico-social. Ils regroupent les diverses dispositions en vigueur aujourd'hui éclatées, étendent le champ des incapacités à l'ensemble des établissements sociaux et médico-sociaux et précisent le champ d'application des infractions.

L'article 16 permet de combler un vide juridique en établissant clairement la compétence du président du conseil général sur l'organisation de la formation initiale et continue à laquelle sont tenus les accueillants familiaux.

Tel est l'objet de la présente ordonnance que nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation. Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de notre profond respect.