

Jean-François de Martel

Réglementation administrative et financière

des établissements et services
sociaux et médico-sociaux

DUNOD

Le pictogramme qui figure ci-contre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocopillage.

Le Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements

d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres et de revues, au point que la possibilité même pour

les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée.

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du Centre français d'exploitation du

droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).



© Dunod, 2015

5 rue Laromiguière, 75005 Paris

www.dunod.com

ISBN 978-2-10-072785-8

Photo de couverture : © Studio Porto Sabbia - Fotolia.com

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2^o et 3^o a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

Table des matières

Table des matières	III
Sigles et abréviations	VII
Avant-propos	XI

Partie 1

Définitions, nomenclatures et statistiques

Chapitre 1	Définitions	3
1.	Secteur sanitaire, secteur social et médico-social et organisation administrative	5
2.	Champ et missions de l'action sociale et médico-sociale	6
3.	Acteurs du système social et médico-social	8
Chapitre 2	Activité, établissement, service, nomenclatures	19
1.	Activité, établissement, service	21
2.	Nomenclatures et table de concordance	29
Chapitre 3	Système d'information et grands chiffres du secteur social et médico-social	53
1.	Système d'information	55
2.	Grands chiffres du secteur social et médico-social	56

Partie 2

Règlementation administrative des ESSMS

Chapitre 4	Création, modification et fermeture d'un établissement	63
1.	Création d'un établissement	65
2.	Transformation, extension, regroupement	97
3.	Tableau récapitulatif	98
4.	Fermeture et cession de l'autorisation	98
Chapitre 5	Règles d'organisation et de gestion	109
1.	Règles relatives au fonctionnement des établissements	111
2.	Autres règles d'organisation et de gestion	130
3.	Règles relatives aux professionnels de l'action sociale et médico-sociale	134
Chapitre 6	Contrôle et sanctions	141
1.	Contrôle	143
2.	Sanctions	144

Partie 3

Règles financières propres aux ESSMS

Chapitre 7	Principes et définitions	149
1.	Définitions	151
2.	Principes comptables	152
Chapitre 8	Contribution des usagers et obligation alimentaire .	159
1.	Contribution des usagers	161
2.	Obligation alimentaire	162
Chapitre 9	Valorisation du bénévolat	165

Chapitre 10	Montant global des financements publics	169
1.	Enveloppes globales et crédits limitatifs	171
2.	Limitation des charges	173
Chapitre 11	Répartition des crédits entre les établissements	191
1.	Décret du 22/10/2003	193
2.	Dossier de financement et indicateurs associés	200
3.	Procédure budgétaire	221
4.	Tableau récapitulatif	241

Partie 4

Contentieux spécifique de la tarification

Chapitre 12	Champ de compétence du juge de la tarification	253
Chapitre 13	Organisation et fonctionnement	257
Chapitre 14	Procédure	261
Épilogue		265
Index des matières		266
Index des textes		268

Sigles et abréviations

ACSE : Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances

ACT : Appartement de cure thérapeutique

AEMO : Action éducative en milieu ouvert

AFA : Agence française de l'adoption

AMD : aide ménagère à domicile

ANAEM : Agence nationale de l'accueil des étrangers et de l'immigration

ANAP : Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux

ANC : Autorité des normes comptables

ANESM : Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des ESSMS

ANSP : Agence nationale des services à la personne

APA : Allocation personnalisée d'autonomie

ARS : Agence régionale de santé

ASPA : Allocation de solidarité aux personnes âgées

BAPU : Bureau d'aide psychologique universitaire

BOAS : Bulletin officiel Santé, protection sociale, solidarités

CAARUD : Centre d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques pour usagers de drogues

CADA : Centre d'accueil des demandeurs d'asile

CADPH : Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (ex-cotorep)

CAE : Centre d'action éducative

CAEI : Centre d'action éducative et d'insertion

CAF : Caisse d'allocations familiales

CAFDES : Certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'ESSMS

CAMSP : Centre d'action médico-sociale précoce

CASF : Code de l'action sociale et des familles

CAT : Centre d'aide par le travail (aujourd'hui ESAT)

CAVA : Centre d'adaptation à la vie active

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

CCAA : Centre de cure ambulatoire en alcoologie

CCH : Code de la construction et de l'habitation

CEF : Centre éducatif fermé

CER : Centre éducatif renforcé

CESU : Chèque emploi service universel

CGI : Code général des impôts

CHRS : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale

CLIC : Centre local d'information et de coordination pour les personnes âgées

CMPP : Centre médico-psycho-pédagogique

CNC : Conseil national de la comptabilité

CNDB : Comité national pour la bien-traitance et les droits des personnes âgées et handicapées

CNOSS : Comité national de l'organisation sanitaire et sociale

CNSA : Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

COTOREP : Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel (abrogée, voir CADPH)

CPFSE : Centre de placement familial socio-éducatif

CPH : Centre provisoire d'hébergement

CPP : Code de procédure pénale

CSAPA : Centre de soins, d'accompagnement et de réinsertion en addictologie

CSP : Code de la santé publique

CSS : Code de la sécurité sociale

CSST : Centre de soins spécifiques pour toxicomanes

CT : Communauté thérapeutique

CTP : Convention tripartite pluriannuelle des EHPAD

DEES : Diplôme d'État d'éducateur spécialisé

DGAS : Direction générale de l'action sociale (devenue DGCS)

DGCS : Direction générale de la cohésion sociale

DM : Décision budgétaire modificative

DPF : Délégué aux prestations familiales

DPJJ : Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

EHESP : École des hautes études en santé publique

EHPA : Établissement d'hébergement pour personnes âgées

EHPAD : Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes

ENSP : École nationale de la santé publique (devenue EHESP)

EPE : Établissement de placement éducatif

EREA : Établissement régional d'éducation adaptée

ERP : Établissement recevant du public

ESAT : Établissement ou service d'aide par le travail (ex-CAT)

ESF : Économie sociale et familiale

ESSMS : Établissements et services sociaux ou médico-sociaux

FAE : Foyer d'action éducative

FAM : Foyer d'accueil médicalisé

FAQ : Foire aux questions

FINESS : Fichier national des établissements sanitaires et sociaux

FJT : Foyer de jeunes travailleurs

GCSMS : Groupement de coopération sociale et médico-sociale

GIR : Groupe iso-ressources

GMP : Groupe iso-ressources moyen pondéré d'un établissement

HAS : Haute autorité de santé

HPST : Loi 2009-879 du 21 juillet 2009 relative à la réforme de l'hôpital, aux patients, à la santé et aux territoires

IGAS : Inspection générale des affaires sociales

IME : Institut médico-éducatif

IMP : Institut médico-pédagogique

IMPro : Institut médico-professionnel

IPS : Intermédiaire de placement social

ITEP : Institut thérapeutique, éducatif et pédagogique

JO : Journal officiel

LHSS : Lits halte soins santé

LOLF : Loi organique relative aux lois de finances

MARPA : Maison d'accueil rural pour personnes âgées

MAS : Maison d'accueil spécialisée

MASP : Mesure d'accompagnement social personnalisé

MCO : Médecine, chirurgie, obstétrique

MDPH : Maison départementale des personnes handicapées

MECS : Maison d'enfants à caractère social

MJPM : Service mandataire judiciaire à la protection des majeurs

ODAS : Observatoire national de l'action sociale décentralisée

ONAC : Office national des anciens combattants

PCG : Plan comptable général

PMI : Protection maternelle et infantile

RSA : Revenu de solidarité active

SAAIS : services d'aide à l'autonomie et à l'intégration scolaire

SAAD : Service d'aide et d'accompagnement à domicile

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

SAFEP : services d'accompagnement familial et d'éducation précoce

SAMSAH : Service d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés

SAVS : Service d'accompagnement à la vie sociale

SEAT : Service éducatif auprès des tribunaux

SES : Service d'enquêtes sociales

SESSAD : Service d'éducation spéciale et de soins à domicile

SGII : Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (ex-DPM, direction de la population et des migrations)

SIOE : Service investigation orientation éducative

SISTF : Service d'information et de soutien aux tuteurs familiaux

SIVA : Site pour la vie autonome

SPASAD : Service polyvalent d'aide et soins à domicile

SROSMS : Schéma régional d'organisation sociale et médico-sociale

SSAD : Service de soins et d'aide à domicile

SSEFIS : Service de soutien à l'éducation familiale et à l'intégration scolaire

SSIAD : Service de soins infirmiers à domicile

SSR : Soins de suite et de réadaptation

TAA ou T2A : Tarification à l'activité

TISF : Technicien de l'intervention sociale et familiale

UEHC : Unité éducative d'hébergement collectif

UEHD : Unité éducative d'hébergement diversifié

UEROS : Unité d'évaluation, de réentraînement et d'orientation sociale et professionnelle pour personnes cérébro-lésées

Avant-propos

C E LIVRE EST NÉ de la constatation que, si de nombreux ouvrages évoquent les règles générales qui régissent le secteur social et médico-social, aucun ne les décrit sous l'angle technique de leur application par les administrations et les gestionnaires de terrain, pourtant source de nombreuses protestations. Il est destiné à présenter aux étudiants, aux gestionnaires, aux responsables publics et en définitive aux simples citoyens désireux de comprendre le système social et médico-social, les règles administratives et financières spécifiques qui régissent le fonctionnement des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS).

L'objectif initial, inspiré par l'exemple du *Précis fiscal de la DGI*, était de décrire pour chacune des activités sociales et médico-sociales les règles de fonctionnement imposées aux opérateurs, puis les règles de leur financement. Il a vite fallu y renoncer, faute de définition claire de ce qu'est un établissement au sens du code de l'action sociale et des familles (CASF) et de liste institutionnelle des activités sociales et médico-sociales. L'administration ne semble même pas disposer d'un « plan-masse » du secteur, pourtant indispensable pour structurer la réglementation. Il n'est donc pas surprenant que les praticiens protestent contre un enchevêtrement confus où, dans une indifférence à l'égard des gestionnaires parfois proche de l'hostilité, les mécanismes habituels d'une réglementation se dissolvent dans les approximations et les erreurs, méthodologiques, comptables, informatiques et juridiques.

Plus précisément, il faut distinguer deux périodes dans la mise en œuvre de la loi de rénovation de l'action sociale et médico-sociale du 02/01/2002. Tout semble s'être passé comme si la publication des textes de base entre 2003 et 2007 (autorisation, conditions minimales d'organisation et de gestion, dossier de financement, indicateurs budgétaires) avait suscité un tel rejet que les services qui les avaient préparés ont été dessaisis du premier dossier important qui a suivi : contrairement à la logique, la création des services à la personne a été rattachée au code du travail et non au code de l'action sociale et des familles. Les services ont alors compris le coup de semonce et se sont efforcés de redresser la barre, en remédiant aux erreurs les plus criantes et en s'engageant, notamment avec la réforme de l'autorisation et le dispositif de l'évaluation, dans la voie du dialogue organisé ; plusieurs erreurs comptables ont été corrigées, des monographies publiées pour clarifier les situations les plus obscures et l'effort se poursuit¹. Mais les

1. Par exemple pour la nomenclature des EHPA et les CREAI en 2014 et, en 2015, la publication du nouveau manuel de l'IGAS.

erreurs initiales de conception subsistent, notamment en matière financière. Ajoutées à l'absence de « plan-masse », elles interdisent la production d'une réglementation cohérente tout autant que la création d'un système d'information qui serait pourtant indispensable pour fonder et contrôler les politiques d'action sociale².

L'ambition de cet ouvrage est purement descriptive. Il se tient à l'écart des controverses et se borne à exposer les règles inscrites dans les textes en analysant, s'il y a lieu, les difficultés de leur application. On y trouvera donc :

- un exposé méthodique qui, pour la première fois et sans viser une exhaustivité qui nécessiterait des milliers de pages, décrit l'ensemble des règles particulières qui régissent aujourd'hui la gestion administrative et financière des ESSMS ;
- l'élucidation d'une bonne part des (trop) nombreuses erreurs et approximations, de conception, de méthode et de droit, qui émaillent les textes initiaux d'application de la loi de 2002 ;
- des propositions alternatives qui permettraient de remédier aux difficultés constatées.

La partie 1 est consacrée à la délimitation du secteur social et médico-social et à la définition du « qui » (avec les difficultés inhérentes à la notion d'établissement) et du « quoi » (exprimé par la notion d'activité) ; elle montre aussi comment l'absence d'articulation organique entre le « qui » et le « quoi » interdit structurellement la production d'une réglementation et d'une information fiables et intelligibles.

La partie 2 décrit les règles qui régissent la vie d'un établissement depuis sa création jusqu'à sa disparition, en signalant les doutes qui entachent la validité juridique d'un nombre appréciable de dispositions.

La partie 3 présente les règles relatives au financement des activités et décortique les erreurs de conception et de méthode qui privent de valeur juridique, de fiabilité financière et de perspective de dématérialisation le dossier de financement des établissements tarifés (qui met en jeu plusieurs dizaines de milliards d'euros d'argent public) ; elle propose en conclusion une formule alternative beaucoup plus simple.

La partie 4 présente le dispositif particulier du contentieux de la tarification.

Les deux index qui figurent à la fin de l'ouvrage justifient une mention particulière. L'index des textes est destiné à permettre aux lecteurs de retrouver rapidement le

2. Pour une autre lecture, plus valorisante pour l'administration en place pendant la première période, voir J.-P. Hardy, *La marchandisation du travail social*, Dunod, 2014, p. 16-17. Mais, outre son silence sur les difficultés d'application de la réglementation élaborée à cette époque, cet ouvrage est malheureusement entaché d'affirmations manifestement erronées telles que « le seul texte d'application de la loi 2002-2 qui n'a pas été pris est l'arrêté prévu à l'article L. 311-2 du CASF (pour la rédaction d'une Charte nationale) » (p. 32). Or, parmi d'autres exemples (cf. § 46, 49, 194, 201, 294, 326, 370), le décret en Conseil d'État prévu par l'article 23 de cette loi (art. L. 312-9 du CASF) en vue d'instituer un système d'information n'a jamais été publié, ni même, semble-t-il, étudié. De même, « l'avortement du processus » des indicateurs médico-sociaux (p. 68) n'a jamais été la conséquence du « refus de certaines fédérations gestionnaires », mais uniquement la suite d'un audit technique qui a constaté qu'ils étaient inutilisables (cf. § 406).

domaine d'application d'un texte particulier, mais l'index des matières a soulevé un problème beaucoup plus délicat. En effet, pour être techniquement satisfaisant, il aurait fallu partir d'un thésaurus du secteur social et médico-social qui, en l'absence de « plan-masse », n'existe pas. L'auteur a donc dû « bricoler » une liste des entrées qui lui paraissaient les plus adaptées à une recherche transversale dans l'ouvrage, en attendant qu'un index « de valeur professionnelle » devienne possible.

Limité au secteur social et médico-social, cet ouvrage ne reprend pas les règles communes à l'ensemble des activités économiques. Dédié aux activités et aux établissements, il ne traite pas des allocations aux personnes ni des conditions individuelles de leur prise en charge par l'aide sociale. Il n'aborde pas non plus, sinon sous l'angle incident de la réglementation, les actions concrètement menées par les établissements pour aider les personnes en difficulté ; leur appréciation relève d'une autre approche et exige d'autres compétences.

Face à la difficulté de la tâche, l'auteur craint fort d'avoir ici ou là commis des erreurs. Pour améliorer le service que cet ouvrage voudrait rendre, il serait extrêmement reconnaissant envers celles et ceux qui voudront bien lui adresser leurs observations, critiques et suggestions à reglementationESSMS@orange.fr ; leurs messages seront pris en compte dès la mise à jour qui suivra.

De même, il tient tout particulièrement à remercier ceux qui, par leurs encouragements dans les moments difficiles et en apportant le fruit de leur expérience, ont rendu possible ce travail. Sans que ce texte les engage si peu que ce soit, J. Leglise, F. Batifoulrier, CP, F. Géraud et A. Boyer s'y reconnaîtront, ainsi que les gestionnaires et les administrations qui, à Dijon, Rouen, Quimper, Le Creusot, Doudeville, Arras, Puteaux, ont jadis participé à l'expérimentation Dofin ou éclairé des points obscurs. Les rédacteurs des dossiers des Éditions Législatives et des notes du Code Dalloz méritent un égal hommage : sans la solidité de leur travail, l'objectif aurait été inaccessible. Merci aussi à Nina Adane pour la souriante patience avec laquelle elle a supporté d'innombrables repentirs rédactionnels. Quant à Guillaume Charron aux Éditions Dunod, il sait combien son professionnalisme mâtiné d'humour a été depuis notre première rencontre irremplaçable.

PS. En janvier 2015, au moment où cet ouvrage devait partir chez l'imprimeur, l'inspection générale des affaires sociales a mis en ligne (www.igas.gouv.fr) une nouvelle édition de son guide méthodologique du contrôle des structures sociales et médico-sociales. Cet ouvrage, qui paraît d'une excellente facture, se place sous l'angle du contrôle ; il ne s'attache donc ni aux difficultés d'application des textes, ni aux erreurs commises lors de leur élaboration. Mais, compte tenu de sa valeur officielle, les lecteurs du présent ouvrage auront le plus grand intérêt à s'y reporter chaque fois qu'ils s'interrogeront sur l'application d'une disposition concernant leur propre établissement.

