

mars 2011

mise à jour mars 2012

Généralités et secteurs

Comptabilité

Fiscalité

Gestion financière

Régulation

Tarifification

Modes de coopération

Etablissements et services sociaux et médico-sociaux et lieux de vie et d'accueil

Appels à projets et Autorisation de création, de transformation et d'extension

En bref

Depuis la loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales, les personnes physiques et morales de droit privé ou de droit public ne peuvent créer, transformer ou accroître la capacité des établissements et services sociaux et médico-sociaux sans avoir obtenu au préalable une autorisation émanant de l'autorité compétente.

La loi « HPST » du 21 juillet 2009 et son décret d'application ont profondément réformé la procédure de délivrance des autorisations en créant la **procédure d'appel à projet social ou médico-social**.

Mots clés

Autorisation, création, extension, transformation, appel à projet, Loi HPST, ARS.

Auteur

Nicolas BLINEAU, Conseiller technique Uriopss Languedoc-Roussillon
Arnaud VINSONNEAU, Adjoint au Directeur général de l'Uniooss

Mise à jour : Nicolas BLINEAU

Pour en savoir plus / sources

- Revue de droit sanitaire et social, dossier « L'application de la loi du 2 janvier 2002 », n°4, octobre-décembre 2004
- Dictionnaire permanent Action Sociale – Editions législatives : Etude « Etablissements et services sociaux et médico-sociaux »
- [cf. fiche Cnar La planification du secteur social et médico-social, n°41894](#)

L'Uniooss (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'Uniooss 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'Uniooss et des Uriopss identifiés, sur les sites Internet du réseau Uniooss-Uriopss.

Plus d'information sur l'Uniooss : <http://www.uniooss.asso.fr>

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



Les établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESMS) et les lieux de vie et d'accueil définis par l'article L. 312-1 du Code de l'action sociale et des familles (CASF) ne peuvent être créés librement. Les autorités compétentes (Ministre ou Préfet de département et/ou Directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) et/ou Président du Conseil général) doivent donner leur accord en délivrant une autorisation de création préalable. A défaut, les gestionnaires s'exposent à des sanctions pénales et à une fermeture administrative de l'équipement.

Sont ainsi concernées les créations, transformations (voir définition infra) et les extensions des établissements et services sociaux et médico-sociaux et des lieux de vie et d'accueil qui sont définis à l'article L. 312-1 du CASF. Il s'agit des :

- Établissements et services relevant de l'Aide sociale à l'enfance (ASE).
- Établissements et services d'enseignement pour mineurs ou jeunes adultes handicapés ou présentant des difficultés d'adaptation.
- Centres d'action médico-sociale précoce.
- Établissements et services relevant de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).
- Établissements et services d'aide par le travail, de réadaptation, de pré-orientation et de rééducation professionnelle.
- Établissements et services pour personnes âgées.
- Établissements et services pour personnes adultes handicapées.
- Établissements et services pour personnes en difficulté ou en situation de détresse.
- Établissements et services pour personnes confrontées à des difficultés spécifiques.
- Centres de ressources et autres.
- Établissements et services expérimentaux.
- Centres d'accueil pour demandeurs d'asile.
- Services mettant en œuvre des mesures de sauvegarde de justice, de curatelle, de tutelle et services mettant en œuvre les mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial.

L'autorisation de création et de fonctionnement des ESMS est organisée par voie législative et réglementaire. La loi n° 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales puis la loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale avaient fixé le régime de cette autorisation.

La loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (dite loi HPST) a profondément réformé la procédure de délivrance de l'autorisation en instaurant une procédure d'appel à projet social ou médico-social. Avant de détailler les étapes de cette nouvelle procédure (II), il convient d'en préciser le champ d'application exact (I) pour aborder enfin les conditions de validité de l'autorisation ainsi accordée (III).

I. La détermination de la procédure applicable : appel à projet ou non ?

Si le principe de l'autorisation administrative préalable à la création, la transformation et l'extension des établissements et services sociaux et médico-sociaux et des lieux de vie et d'accueil est maintenu¹, la procédure applicable (appel à projet ou dépôt direct de la demande) varie désormais selon des critères relatifs à la nature, au financement et au volume de l'opération envisagée.

A) Un principe : la procédure d'appel à projet

Aux termes de l'article L. 313-1-1 du CASF, les projets, y compris expérimentaux, de création, de transformation et d'extension (si supérieure à un seuil, voir infra) qui font appel partiellement ou intégralement à des financements publics sont autorisés par l'autorité compétente après mise en œuvre de la procédure d'appel à projet social ou médico-social. Les financements publics s'entendent de ceux qu'apportent directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives ou réglementaires, les personnes morales de droit public ou les organismes de sécurité sociale en vue de supporter en tout ou partie des dépenses de fonctionnement.

Dans ce cadre, la transformation d'établissement ou de service correspond à la modification des catégories de bénéficiaires au sens de l'article L. 312-1 du CASF.

B) Des exceptions : le dépôt direct de la demande d'autorisation

a) Les cas d'exception

Ne sont pas autorisés à l'issue de la procédure d'appel à projet, les cas suivants :

- 1) Les projets de création, de transformation ou d'extension d'établissements ou de services **ne faisant pas appel à des financements publics**.
- 2) Les projets de création et d'extension des **établissements et services du secteur public de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ) pour les investigations et mesures éducatives ordonnées par le juge** qui ne peuvent être mises en œuvre par les autres établissements et services mentionnés au 4° de l'article L. 312-1. Il s'agirait selon une circulaire du 2 décembre 2010 des services territoriaux éducatifs de milieu ouvert (STEMO), des services territoriaux de milieu ouvert et d'insertion (STEMOI) et des services éducatifs auprès des tribunaux (SEAT).
- 3) Les projets **d'extension dites « non importantes »**, c'est-à-dire celles qui sont inférieures au seuil de 30% **ou** 15 lits/places de la capacité initialement autorisée.
- 4) Les opérations de regroupement par un même gestionnaire d'établissements ou de services déjà autorisés dès lors qu'elles ne modifient pas leurs missions et qu'elles n'entraînent pas des extensions de capacité supérieures à 30% ou 15 lits/places de la capacité initialement autorisée.
- 5) Les services d'aide et d'accompagnement à domicile qui optent pour la voie de l'agrément qualité.
- 6) Les transformations d'ESMS qui n'impliquent pas de changement de catégories de bénéficiaires au sens de l'article L312-1 du CASF.
- 7) Les renouvellements d'autorisation.

¹ Aux termes de la nouvelle réglementation, les opérations de regroupement de structures ne requérant pas de financements publics ou de structures du secteur public de la PJJ (pour les mesures que seul le secteur public peut mettre en œuvre : voir point 2a) qui n'entraînent pas des extensions de capacité supérieures à 30% ou 15 lits/places de la capacité initialement autorisée et qui ne modifient pas les missions des structures concernées ne sont pas soumises à autorisation préalable mais simplement portées à la connaissance de la ou des autorités administratives concernées. Si cela concerne des hypothèses rares, l'introduction d'exceptions au principe de l'autorisation préalable doit être soulignée.

b) La procédure applicable aux cas d'exception

Dans les hypothèses 1) à 4) présentées ci-dessus et ne nécessitant donc pas une procédure d'appel à projet, les demandes d'autorisation sont déposées directement auprès de la ou des autorités compétentes pour délivrer l'autorisation. Ces demandes sont accompagnées d'un dossier décrivant de manière complète le projet et qui comprend notamment :

- La nature des prestations délivrées et les catégories de publics concernés.
- La répartition prévisionnelle de la capacité d'accueil par type de prestations.
- La répartition prévisionnelle des effectifs de personnels par type de qualifications.
- Le budget prévisionnel en année pleine de l'établissement ou du service pour sa première année de fonctionnement.

Si le projet satisfait aux critères définis à l'article L. 313-4 du CASF, l'autorisation est délivrée dans le délai de six mois suivant la date de dépôt de la demande. A défaut de réponse dans ce délai, la demande est rejetée tacitement et le promoteur peut alors demander les motifs de ce rejet.

II. Les éléments constitutifs de la procédure d'appel à projet

La procédure d'appel à projet repose entièrement sur l'initiative de la ou des autorités compétentes. Au regard des besoins identifiés (notamment dans les schémas d'organisation et autres outils de planification²) et des priorités qu'elles se fixent, il leur appartient d'arrêter **un calendrier prévisionnel** à caractère indicatif des appels à projets qu'elles entendent lancer sur une période annuelle ou pluriannuelle. Sur cette base, sont lancés des appels à projet répondant à la procédure décrite ci-dessous.

A) L'avis d'appel à projet

Cet avis - dont la publication au recueil des actes administratifs³ constitue le lancement formel de la procédure - est constitué de l'ensemble des documents préparés par les autorités compétentes pour définir les besoins et notamment en termes d'accueil et d'accompagnement des personnes et les modalités de financement du projet.

Il comprend notamment le cahier des charges de l'appel à projet ainsi que les mentions suivantes :

- qualité et adresse de l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation,
- objet de l'appel à projets,
- catégorie ou nature d'intervention,
- critères de sélection et modalités de notation ou d'évaluation des projets (un exemple de grille de notation est présenté à la fin de cette fiche),
- délai et modalités des réponses ainsi que les modalités de consultation des documents constitutifs de l'appel à projets.

B) Le cahier des charges

Etabli par l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation, il précise les besoins à satisfaire ainsi que les éléments que doit comporter le projet pour attester de la satisfaction aux critères d'autorisation.

² Pour en savoir plus [voir la fiche La planification](#) (fiche Uniopss n°41894)

³ Ou au bulletin officiel du Ministère pour les structures accompagnant des personnes atteintes de handicaps rares nécessitant une autorisation ministérielle.

Il mentionne notamment :

- la capacité en lits, places ou bénéficiaires,
- la zone d'implantation ou de desserte,
- l'état descriptif des principales caractéristiques auxquelles le projet doit satisfaire,
- les critères de qualité que doivent présenter les prestations,
- les exigences architecturales et environnementales,
- l'habilitation demandée (aide sociale, PJJ, ASE),
- le montant prévisionnel des dépenses restant à la charge des personnes accueillies,
- les modalités de financement ainsi que les coûts ou fourchettes de coûts de fonctionnement prévisionnels attendus.

Le cahier des charges peut autoriser les candidats à présenter des **variantes** aux exigences et critères qu'il pose tout en mentionnant les exigences minimales auxquelles ces variantes ne peuvent se soustraire.

Des dispositions particulières visant à alléger le contenu du cahier des charges pour les projets innovants ou expérimentaux ont été fixées. Ainsi, il est prévu que, pour les **projets expérimentaux**, le cahier des charges peut ne comporter qu'une description sommaire des besoins à satisfaire et ne pas faire état d'exigences techniques particulières tandis que pour les **projets innovants** le cahier des charges peut ne pas comporter de description des modalités de réponse aux besoins identifiés et ne pas fixer de coûts de fonctionnement prévisionnels.

C) Formes et délais de la réponse

Le délai de réception des réponses est compris **entre 60 et 90 jours** à compter de la date de publication de l'avis. C'est l'avis d'appel à projets qui fixera pour chaque appel à projets le délai exact.

Les candidats adressent leur réponse **en une seule fois** à l'autorité ou aux autorités conjointement compétentes, par lettre recommandée avec demande d' accusé de réception ou tout autre moyen permettant d'attester de la date de réception.

En plus des éléments spécifiés dans l'avis d'appel à projet, l'article R. 313-4-3 du CASF fixe les éléments que doit comprendre la réponse des candidats. Par ailleurs, un arrêté du 30 août 2010 a fixé le contenu minimal de l'état descriptif des principales caractéristiques du projet qui doivent être présentées dans la réponse des candidats.

D) Instruction des réponses

Les autorités compétentes désignent au sein des services de l'Etat, de l'ARS ou des conseils généraux un ou plusieurs instructeurs. Ils s'assurent de la régularité administrative des candidatures et vérifient le caractère complet des projets et l'adéquation avec les besoins décrits par le cahier des charges. Ils élaborent un compte-rendu motivé sur chacun des projets et peuvent en proposer un ordre de classement au regard des critères de sélection sur demande du président ou des co-présidents de la commission de sélection.

E) Avis de la commission de sélection

Il est institué une commission de sélection auprès de la ou des autorités compétentes pour délivrer l'autorisation. Cette commission est constituée à parité de représentants de l'autorité et de représentants des usagers.

Y siègent par ailleurs avec voix consultative des représentants des unions, fédérations ou groupements représentatifs des personnes morales gestionnaires des ESMS et des lieux de vie et d'accueil, des personnes qualifiées, des personnels de l'autorité compétente et des représentants d'usagers particulièrement concernés par l'appel à projet considéré.

Cette commission de sélection auditionne les candidats puis donne un avis qui prend la forme d'une liste de classement des projets.

F) Décision définitive

L'avis de la commission de sélection ne lie pas l'autorité administrative qui demeure libre dans son choix. Toutefois, lorsqu'elle ne suit pas cet avis, elle doit informer la commission de sélection sans délai des motifs de sa décision.

En tout état de cause, l'autorisation est notifiée par lettre recommandée avec accusé de réception dans un délai maximum de 6 mois à compter du jour suivant la date limite de dépôt des réponses. Les délais de recours courent à compter de la notification de la décision aux candidats non retenus.

L'autorisation est délivrée pour une durée de quinze ans en principe, elle est renouvelable tacitement.

Premiers éléments d'analyse et d'observation sur la procédure d'appel à projets

A l'introduction de cette nouvelle procédure, de nombreux acteurs du secteur social et médico-social ont pointé **les risques de standardisation et de stérilisation de la réponse** apportée aux besoins sociaux et médico-sociaux de la population ainsi que **d'approches uniquement centrées sur la recherche du promoteur le « moins-disant »**. Ils se montrent donc vigilants sur la mise en œuvre de cette procédure par les autorités administratives locales.

Les pouvoirs publics ont réalisé un premier bilan de la mise en œuvre de la procédure d'appel à projet⁴ qui dresse notamment les constats suivants :

- les autorités compétentes se sont globalement bien approprié la procédure même si le contexte n'a pas été favorable à de nombreux appels à projets⁵ ;
- la place est faite aux projets innovants ou expérimentaux. On peut nuancer ce constat en relevant qu'il ne suffit pas que le calendrier prévisionnel mentionne un projet expérimental ou innovant pour que le risque de standardisation de l'offre ne se réalise pas ;
- une large reprise des éléments du guide méthodologique (voir *Repères juridiques*) notamment sur l'élaboration des critères de sélection. On note que la majorité des appels à projet définissent plusieurs critères de sélection des projets sans mettre en avant de façon disproportionnée celui du coût.

III. Les conditions de validité de l'autorisation

L'autorisation ainsi délivrée est valable sous réserve d'être mise en œuvre dans un certain délai et de la tenue d'une visite de conformité.

A) La caducité de l'autorisation

Toute autorisation est caduque si elle n'a pas reçu un commencement d'exécution dans un délai de trois ans à compter de sa date de notification. Le commencement d'exécution s'entend de tout élément de réalisation tendant à rendre l'autorisation effective (ex : un permis de construire expurgé des délais de recours).

⁴ Suivi de la mise en œuvre de la nouvelle procédure d'autorisation par appel à projet – Ministère des solidarités et de la cohésion sociale/CNSA – 2011.

⁵ Le bilan comptabilise de 54 appels à projets lancés par les ARS fin septembre 2011.

B) La visite de conformité

L'autorisation est valable sous réserve du résultat d'une visite de conformité aux conditions techniques minimales d'organisation et de fonctionnement. Deux mois avant la date d'ouverture de l'établissement ou du service, la personne physique ou la personne morale de droit public ou privé détentrice de l'autorisation saisit la ou les autorités compétentes afin que soit conduite la visite de conformité.

Repères juridiques

- Articles L. 312-1 à L. 312-3, L. 313-1 à L. 313-9, R. 313-1 à R. 313-10-2 et D. 313-11 à R. 313-14 du Code de l'action sociale et des familles.
- Circulaire N°DGCS/5B/20 du 28 décembre 2010 relative à la procédure d'appel à projet et d'autorisation des établissements et services sociaux et médico-sociaux.
- Guide méthodologique pour la mise en œuvre de la procédure d'autorisation par appel à projet et l'élaboration du cahier des charges – DGCS/CNSA – septembre 2010.

Exemple de grille de notation dans le cadre d'un appel à projet⁶

THEMES	CRITERES	Coefficient pondérateur	Cotation (1 à 5)	Total
Projet d'établissement	Implantation géographique	2		
	Modalités d'intervention	2		
	Existence d'un dispositif de recueil de typologie des patients (niveau de dépendance...)	2		
	Référence au quota d'infirmières libérales sur le territoire	2		
	Intégration dans un réseau de services et dans un réseau partenarial, modalités de conventionnement prévues avec l'établissement hospitalier	2		
	continuité des soins, y compris d'urgence	3		
	Mise en œuvre des droits des usagers (outils loi 2002-2)	1		
	Modalités de pilotage de la démarche d'amélioration continue de la qualité dont l'évaluation de la qualité du service rendu	2		
Modalités de gouvernance et de gestion	Analyse du budget de fonctionnement	2		
	Expérience du candidat en matière de gestion	2		
	Modalités de pilotage de la démarche d'amélioration continue de la qualité	2		
Capacité de mise en œuvre	Capacité de réalisation du projet dans les délais	2		
TOTAL /120				

⁶ ARS des Pays de la Loire – Appel à projet pour la création de places de SSIAD – 2011.