

Veille SSIG > Directive services - traitement des services sociaux dans la non-loi de transposition en France

Traitement des services sociaux - exclusion du champ d'application

"certains services sociaux relatifs au logement social, à la garde d'enfants et à l'aide aux personnes dans le besoin qui sont exercés soit par l'État, soit par des prestataires mandatés par l'État, soit par des associations caritatives."

Établissements et services sociaux et médicaux sociaux faisant l'objet de financement public et soumis à procédure d'appel à projet "Pour assurer la pleine mise en oeuvre de cette exclusion, la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires a revu les régimes d'autorisation des établissements et services sociaux et médico-sociaux faisant l'objet de financement public et soumis à la procédure d'appel à projet."

"Il est utile de préciser que la très grande majorité des établissements et services sociaux et médico-sociaux sont exclus du champ d'application de la directive.

Ils satisfont en effet aux deux critères cumulatifs d'exclusion du champ figurant à l'article 2-2j de la directive :

- les publics concernés par ces services sont des publics se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin ;
- ces services reçoivent un mandat des pouvoirs publics pour exercer leur mission.

La loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (loi HPST) n'a pas pour objet unique de transposer la directive, mais elle a permis :

- de clarifier ceux des projets inclus ou non dans le champ de la directive;
- de rendre compatible le régime d'autorisation des établissements et services inclus dans son champ d'application.

La loi a introduit une différence dans la procédure d'autorisation selon que les projets de création font appel à des financements publics ou non. Pour les établissements et services nécessitant des financements publics, l'autorisation est délivrée après avis d'une commission de sélection d'appel à projets. Cette procédure d'appel à projet social ou médico-social a précisément pour objet de permettre aux pouvoirs publics de désigner un prestataire pour l'exécution d'une mission d'intérêt général et la réponse à un besoin d'intérêt général préalablement identifié (mandat). Pour les établissements et services ne faisant pas appel à des financements publics, l'autorisation de fonctionner est délivrée par l'autorité compétente sur demande des organismes gestionnaires sans avis de la commission de sélection d'appel à projets. Pour ces établissements, les conditions d'autorisation ont été allégées : avant, ces établissements devaient pour être autorisés répondre à des conditions qui pouvaient être jugées non justifiées et non proportionnées. Avec la réforme, les projets sociaux et médico-sociaux n'appelant aucun financement public n'auront à répondre pour être autorisés qu'aux règles d'organisation et de fonctionnement et au dispositif de l'évaluation. Ces critères de qualité de prise en charge sont nécessaires et proportionnés au regard de la santé publique".

Autres services exclus :

- activités d'accueil communautaire et d'activités solidaires (accueil et hébergement de personnes en difficultés),
- accueil de mineurs confiés par l'autorité judiciaire,
- activités de délégués aux prestations familiales,
- activité de protection des majeurs en qualité de préposé d'établissements hébergeant des majeurs (PA-PH),
- activités d'insertion par l'économique,
- gestion des résidences sociales (logement social),
- formation des travailleurs sociaux...

Services d'aide à domicile - accueil de la petite enfance

"Dans certains cas, comme les services d'aide à domicile et certains types d'établissements d'accueil des jeunes enfants, les conditions posées par l'exclusion ne sont pas remplies. La directive Services s'applique donc à ces activités, sans modification des régimes d'autorisation et d'agrément qui les encadrent : en effet, ceux-ci sont justifiés par l'existence de raisons impérieuses d'intérêt général (en particulier de santé publique et d'ordre public) et, pour ce qui concerne la petite enfance, par la contribution au service public de l'accueil de la petite enfance, que les autorités françaises considèrent comme un service d'intérêt économique général (SIEG). Les régimes applicables à ces activités ont donc été maintenus sans modification. "En définitive, dans le champ social et médico-social, ne relèvent du champ d'application de la directive que, principalement, certains établissements d'accueil des jeunes enfants et services à la personne (à l'exclusion de ceux qui seraient autorisés dans le cadre de la nouvelle procédure de l'appel à projets). Il a été considéré que, pour les établissements d'accueil des jeunes enfants, l'agrément PMI (Protection maternelle et infantile) était une simple autorisation et que, pour les services d'aide à domicile, le mandatement n'était pas constitué."

Services sociaux inclus dans le champ de la directive services

- Hébergement, accueil ou prise en charge en milieu ouvert - personnes âgées, handicapées, en difficultés sociales et d'enfants sous protection administrative dans des établissements ne faisant pas appel à des financements publics et non soumis à appel à projet,
- Accueil collectif de mineurs de moins de 6 ans,
- Services d'aide à domicile et de garde d'enfants à domicile
- Accueils collectifs de mineurs de plus de six ans à caractère éducatif.
- Organismes privés de placement

Justification :

"Règles en matière d'encadrement des services sociaux rentrant dans le champ de la directive :

- Article L.313-1 du code de l'action sociale et des familles - en cours de modification par la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 qui entrera en vigueur au plus tard le 1er juillet 2010. L'hébergement, l'accueil et/ou la prise en charge notamment en milieu ouvert, à temps complet ou à temps partiel, de manière stable ou temporaire, de personnes âgées, handicapées, en difficultés sociales et d'enfants sous protection administrative ou judiciaire, dans des « établissements et services sociaux et médico-sociaux » ne faisant pas appel à des financements publics n'est pas soumis à appel à projets mais doit être autorisé. Cette procédure s'explique par la nécessité de prendre en compte la vulnérabilité du public visé. L'activité de ces établissements et services est une activité réglementée. Ils doivent répondre à des critères de qualité, à des règles d'organisation et de fonctionnement et satisfaire aux démarches d'évaluation prévues au code de l'action sociale et des familles, qu'ils agissent dans un but lucratif ou non. L'autorisation doit ensuite être confirmée par la « visite de conformité aux conditions techniques minimales d'organisation et de fonctionnement » et aux dispositions du dossier sur la base duquel l'autorisation a été accordée : un décalage justifierait la suspension de l'autorisation Celle-ci est donnée pour une durée limitée de 15 ans. Son renouvellement est acquis par tacite reconduction sauf si, au moins un an avant l'échéance, et sur le seul fondement de l'évaluation externe obligatoire, l'autorité publique enjoint à l'établissement ou au service de présenter une demande de renouvellement qui sera instruite selon la procédure même d'autorisation initiale.

- Articles L.214-1 du code de l'action sociale et des familles et L.2324-1 du Code de la santé publique.

Toute personne physique ou morale qui organise et gère un accueil collectif de mineurs de moins de six ans doit être autorisée à le faire. L'autorisation est délivrée pour chaque implantation dans la mesure où le président du Conseil général a l'obligation de s'assurer de la conformité du local notamment au regard des règles de sécurité, d'accessibilité et d'hygiène et des conditions de fonctionnement et d'encadrement du service. L'autorisation (ou l'avis, lorsque la demande est formulée par une collectivité publique) est délivrée après étude du dossier, visite des locaux et vérification de leur conformité. L'autorisation mentionne les modalités de l'accueil, les prestations proposées, les capacités d'accueil et l'âge des enfants accueillis, les conditions de fonctionnement, les effectifs ainsi que les qualifications des personnels. Le but est de contrôler les institutions de façon à s'assurer que les enfants sont accueillis dans les conditions garantissant leur santé, leur sécurité et un cadre éducatif de qualité, notamment au regard des locaux dans lesquels ils sont accueillis, du personnel de l'établissement, du projet pédagogique. Un contrôle a posteriori serait insuffisant pour s'assurer des garanties nécessaires offertes par le gestionnaire. Les établissements d'accueil des jeunes enfants s'adressent à un public fragile qui nécessite une prise en charge dans un cadre contrôlé par les pouvoirs publics et par du personnel qualifié. Le régime d'autorisation se justifie à ce titre.

- Services d'aide à domicile et de garde d'enfants à domicile. Les activités de services d'aide à domicile (hors soins) et d'aide à la mobilité rendus à des personnes fragiles sont soumises à autorisation. Les professionnels disposent d'un choix entre le régime de l'autorisation du code de l'action sociale et le régime de l'agrément qualité du code du travail. Cette autorisation est justifiée par les raisons suivantes :

- il s'agit de personnes vulnérables (personnes âgées en situation de perte d'autonomie, personnes handicapées, familles avec enfants rencontrant des difficultés ...), qui ne sont pas en état de s'assurer elles-mêmes de la qualité des services offerts ;

- les services sont délivrés au domicile privé des destinataires du service : l'intervenant est seul au domicile avec la (ou les) personne aidée sans regard extérieur, ce qui induit un risque d'intrusion et pas de possibilité de contrôle a posteriori sur place par les autorités habilitées pour contrôler, car le lieu d'intervention est un domicile privé, contrairement aux établissements ;

- le service apporté consiste en une aide directe à la (ou les) personne (et non d'entretien du cadre de vie), susceptible d'attenter à son intégrité physique et morale ;

- pour ces services, il existe des raisons impérieuses d'intérêt général (notamment d'ordre public, de santé publique et de protection des consommateurs) justifiant l'existence d'une autorisation obligatoire et des exigences auxquelles sont soumis les opérateurs, qui sont proportionnées à l'objectif d'intérêt général poursuivi. Le régime de l'autorisation du code de l'action sociale, réformé dans le cadre de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 mentionnée supra est conforme à la directive. Le régime de l'agrément qualité est en cours de réforme afin de supprimer les exigences interdites de la condition d'activité exclusive, de forme juridique obligatoire, et de siège social sur le territoire national. Le régime de l'agrément simple qui ouvre le droit à des avantages fiscaux et sociaux sera transformé en régime déclaratif.

Accueils collectifs de mineurs de plus de six ans à caractère éducatif.

Textes applicables : articles L.227-4 et R.227-2 du code de l'action sociale et des familles. Déclaration obligatoire pour toute personne organisant l'accueil de mineurs et pour toute personne assurant la gestion de locaux hébergeant des mineurs en France. Cette déclaration permet une vérification a priori de la moralité des personnes en contact avec les mineurs accueillis.

Organismes privés de placement. L'activité de placement consiste à fournir, à titre habituel, des services visant à rapprocher les offres et demandes d'emploi, sans que la personne assurant cette activité ne devienne partie aux relations de travail susceptibles d'en découler. Lorsque le placement à titre

lucratif est l'activité principale ou exclusive de l'organisme de droit privé (organisme de placement privé), celui-ci doit en faire la déclaration préalable auprès de l'autorité administrative et lui adresser un bilan annuel d'activité. L'exercice à titre lucratif du placement est exclusif de toute autre activité à but lucratif à l'exception de l'activité de mise à disposition de personnels (entreprises de travail temporaire), de l'activité de conseil en recrutement, ou de conseil en insertion professionnelle. Cette exigence conduit à exclure les organismes dont l'activité ne peut être assimilée, ou difficilement, à l'une de ces trois activités précitées, comme les organismes de formation et certains opérateurs de statuts divers. Le projet de loi prévoit d'ouvrir l'activité de placement à l'ensemble des organismes privés ou publics. Par ailleurs, cette activité ne sera plus conditionnée à l'exercice d'une autre activité complémentaire. Tout organisme pourra exercer l'activité de placement, indépendamment de son ou ses activité(s) principale(s) ou accessoire(s), sous réserve que ses statuts le lui permettent.

Traitement des SNEIG - exclusion du champ d'application

Les services non économiques d'intérêt général (tels que les politiques régaliennes et les régimes de protection sociale) ;

Traitement des SIEG - exclusion des exigences à évaluer (art.15), exclusion de la libre prestation de services (art.16)

Exigences à évaluer des régimes d'autorisation - exclusion des SIEG "... évaluer certaines exigences pour vérifier qu'elles sont non-discriminatoires, qu'elles sont nécessaires au regard de raisons impérieuses d'intérêt général et qu'elles sont proportionnées au but à atteindre : il s'agit notamment des restrictions quantitatives, des tarifs obligatoires minimum ou maximum, de l'obligation d'être constitué sous une forme juridique donnée ou les exigences liées à la détention du capital des sociétés... (article 15 - exigences à évaluer). Cette obligation d'évaluation ne s'applique toutefois pas aux services d'intérêt économique général (SIEG)."

Libre prestation de services

"Ce principe de la liberté de prestation de services ne s'applique pas aux services d'intérêt économique général, ni à un certain nombre de services dans des secteurs particuliers qui ont souvent fait l'objet de textes communautaires spécifiques (article 17)".

Rôle des collectivités territoriales

"En France, l'élaboration et l'adoption des réglementations qui entrent dans le champ de la directive services sont centralisées au niveau national, les collectivités territoriales ne détenant pas cette compétence".

Sources

Rapports de la France sur la transposition de la directive services.

Site du SGAE

http://www.sgae.gouv.fr/actualites/htmlpages/actu_transpo_directive_service.html

Débat national sur les SSIG in <http://www.ssig-fr.org>

Veille législative assurée par les membres du COLLECTIF SSIG

<http://www.ssig-fr.org> - contact : <mailto:contact@ssig-fr.org> -
Desinscription : <mailto:contact@ssig-fr.org>

Sont membres du collectif SSIG :

AEFTI Association pour l'Enseignement et la Formation des Travailleurs
Immigrés et de leur famille
AFPA Association Nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes
CEEP France Centre Européen des Entreprises de service Public - section
française
FAPIL Fédération des Associations et des Acteurs pour la Promotion et
l'Insertion par le Logement
FEHAP Fédération des Etablissements Hospitaliers et d'Assistance Privés à
but non lucratif
FHF Fédération Hospitalière de France
FNARS Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion
Sociale
FNMF Mutualité française
FNEPL Fédération Nationale des Entreprises Publiques Locales
FPACT Mouvement pour l'amélioration de l'Habitat
INSTEP Acteur territorial pour la formation et l'emploi
MFP Mutualité Fonction Publique
MGEN Mutuelle Générale de l'Education Nationale
MSA Mutualité Sociale Agricole
SYNOFDES Syndicat National des Organismes de Formation de l'Economie
Sociale
UNCCAS Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale
UNIOPSS Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés
Sanitaires et Sociaux
UROF Fédération Nationale des Unions Régionales des Organismes de
Formation
USH L'Union sociale pour l'habitat

Est membre associé :

CPCA Conférence Permanente des Coordinations Associatives