

Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013

---

**Proposition d'amendement élaborée par la CNAPE**

Régularisation de la situation administrative  
des établissements et services sociaux et médico-sociaux non autorisés

**Article 52**

A l'article 52 de la présente proposition de loi, est inséré un IV rédigé comme suit :

*A l'article L. 313-1-1 du code de l'action sociale et des familles est inséré un IV rédigé comme suit :  
« IV. Les établissements et services relevant de l'article L. 312-1 ainsi que les lieux de vie et d'accueil, habilités au sens de l'article L. 313-10 ou de l'article L. 313-6 ou tarifés selon la procédure prévue à l'article L. 314-1, depuis une date fixée par décret, et non titulaires de l'autorisation prévue à l'article L. 313-1, peuvent demander une régularisation de leur situation administrative aux autorités compétentes en vertu de l'article L. 313-3 selon une procédure définie par décret. »*

**Exposé des motifs**

Les établissements et services sociaux ou médico-sociaux (ESSMS) et les lieux de vie et d'accueil doivent **obligatoirement être titulaires d'une autorisation de création depuis la loi du 30 juin 1975**.

Depuis la loi n°2002-2, celle-ci est délivrée par le directeur général de l'agence régionale de santé (ARS), le préfet ou le président du conseil général pour une durée de **15 ans**, sauf pour les établissements et services financés exclusivement par la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), pour lesquels elle est délivrée par le préfet pour une durée indéterminée.

La loi réformant l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (HPST), du 21 juillet 2009, a instauré une procédure d'appel à projet préalable pour toute autorisation de création, de transformation ou d'extension de grande capacité.

Cependant, la régularisation de la situation administrative de certains établissements et services n'a jamais été faite :

- certains d'entre eux parce qu'ils ont été créés avant 1975 ;
- certains parce qu'ils ne sont entrés dans la catégorie des ESSMS qu'après 2002 (services d'investigation et de prévention spécialisée en 2005<sup>1</sup>) ;
- certains parce qu'ils ont été créés après 1975 sans jamais avoir d'autorisation.

Cette situation concerne des établissements et services **tarifés par la PJJ, par le conseil général ou par l'agence régionale de santé** ou conjointement par deux de ces autorités.

Au vu des résultats d'une enquête réalisée auprès de ses adhérents, la CNAPE dénombre **85 ESSMS ne disposant pas d'une autorisation, dont 61 qui interviennent dans le champ de la protection de l'enfance**. Pourtant, **ces établissements et services fonctionnent, sont tarifés depuis plusieurs années par les autorités administratives**, accueillent et accompagnent des usagers. **La plupart sont habilités** à recevoir des mineurs confiés par l'autorité judiciaire, se conforment aux obligations

---

<sup>1</sup> Les services d'investigation et de prévention spécialisée ont été intégrés à la liste de l'article L. 312-1 du CASF par l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 2005. Aucune disposition transitoire n'a été prévue pour mettre ces services en conformité avec la loi 2002-2.

d'évaluation et mettent en œuvre les dispositions de la loi n°2002-2 relatives au droit des usagers. **Les autorités d'autorisation reconnaissent donc leur existence de fait** en les tarifant annuellement ou en contractant avec eux des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens.

Il semble que certaines autorités administratives n'envisagent la régularisation de l'autorisation de ces établissements et services qu'après la **passation d'un appel à projet. Le fondement juridique de la passation d'appel à projet dans de telles situations est discutable.** En effet, la loi HPST l'a rendue obligatoire pour toute création, extension (de grande capacité) ou transformation (changement de catégorie au sens de l'article L. 312-1 du CASF) d'établissements ou de services sociaux et médico-sociaux (article L. 313-1-1 du CASF). **Or, il ne s'agit ni de créer, ni de transformer, ni d'étendre des ESSMS mais de régulariser leur situation.**

Pourtant, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, deux associations se sont vues refuser le renouvellement de l'habilitation justice de leur service d'action éducative en milieu ouvert (AEMO) au motif qu'elles ne disposent pas d'autorisation et que celle-ci ne pourra leur être délivrée qu'à l'issue d'un appel à projet. De même, les établissements et services intervenant dans le ressort de la direction interrégionale Grand-Nord de la PJJ ont été informés que la régularisation de leur situation ne pourrait se faire qu'après un appel à projet.

Cependant, dans d'autres régions, la situation administrative de certains établissements et services a pu être régularisée par le préfet sans appel à projet préalable. La situation n'est pas homogène sur l'ensemble du territoire national, ce qui induit une **rupture d'égalité des ESSMS selon la position de l'autorité locale.**

**Cette situation illégale est problématique.** Des structures risquent d'être fermées au détriment des personnes qu'elles accueillent et accompagnent. En outre, les associations gestionnaires s'exposent à une sanction pénale<sup>2</sup>, alors que les autorités d'autorisation les tarifient depuis plusieurs années.

**La procédure de régularisation doit être encadrée pour ne concerner que les ESSMS qui fonctionnent déjà, mais ne disposent pas d'autorisation.**

Cette possibilité de régularisation serait ouverte aux établissements et services détenteurs de l'habilitation justice ou de l'habilitation financière. Cependant, certains établissements ou services **ne disposent pas non plus d'habilitation en cours de validité.** Ces établissements et services sont néanmoins tarifés chaque année. On peut donc également prévoir que la régularisation sera soumise à **la preuve d'une tarification annuelle** depuis un certains temps ou à la détention d'une habilitation initiale.

Le décret d'application pourra prévoir que les ESSMS doivent prouver avoir été tarifés annuellement depuis :

- 2002 pour l'ensemble des établissements et services,
- 2005 pour les services de prévention spécialisée et d'investigation (qui sont entrés dans le champ de l'article L. 312-1 après 2002).

Ces délais permettent d'exclure du champ de la procédure de régularisation les ESSMS créés après 2002 ou les services de prévention spécialisée et les services d'investigation créés après 2005.

Cette procédure de régularisation devra être organisée en veillant à ce que la délivrance d'une autorisation corresponde à la situation réelle de chaque établissement notamment s'agissant de leur capacité d'accueil ; la régularisation des autorisations ne doit pas être une façon de s'exonérer de la procédure d'appel à projet pour la création de nouvelles places ni un moyen de réorganiser la répartition des places autorisées sur un territoire.

---

<sup>2</sup> En effet, selon le CASF, le fait de gérer un établissement sans avoir obtenu l'autorisation est un délit puni de trois d'emprisonnement et 3 750 € d'amende (article L. 313-22).

Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013

---

## Proposition d'amendement élaborée par la CNAPE

### Exonération du versement transport pour les établissements et services sociaux et médico-sociaux

#### Article additionnel après l'article 54

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

Aux articles L.2333-64 et L.2531-2, après les mots : « à l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique » sont insérés les mots « et des associations affiliées à une association reconnue d'utilité publique », après les mots « à but non lucratif dont l'activité est de caractère social » sont insérés les mots « ou dont l'activité principale est la gestion d'établissements ou de services sociaux ou médico-sociaux mentionnés à l'article L.312-1 du code de l'action sociale et des familles, ».

#### Exposé des motifs

Les personnes publiques ou privées employant plus de neuf salariés sont assujetties à un versement destiné au financement des transports en commun appelé « versement transport ». Cette taxe, recouvrée par l'URSSAF, est reversée aux autorités organisatrices des transports (AOT) afin de financer les transports en commun.

Sont exonérées de ce versement les fondations et les associations reconnues d'utilité publique (RUP), à but non lucratif dont l'activité est de caractère social. Ces trois critères sont cumulatifs, sachant que plusieurs circulaires (circulaire n°74-210 du 16 décembre 1974, circulaire n°76-170 du 31 décembre 1976 et lettre circulaire n°2005-187 du 6 juin 2005) ont élargi le bénéfice de la RUP aux organismes affiliés à une association elle-même reconnue d'utilité publique.

Ainsi, **les associations gestionnaires d'établissements et de services sociaux ou médico-sociaux**, tels que les membres de la CNAPE, **ont longtemps bénéficié de l'exonération de cette taxe du fait** de leur affiliation à une association reconnue d'utilité publique et **des « missions d'intérêt général et d'utilité sociale » auxquelles elles contribuent** selon l'article L.311-1 du code de l'action sociale et des familles.

Pour bénéficier de cette exonération une décision expresse d'exonération de l'AOT doit être obtenue.

Depuis quelques années, **cette situation est remise en cause par l'URSSAF** lors de contrôles, qui demande le renouvellement de l'exonération pourtant toujours valable, **ou par l'AOT**, qui révoque l'exonération précédemment accordée, non pas du fait d'un changement de la législation applicable en la matière, mais du fait d'une interprétation particulière et restrictive des critères d'exonération au versement transport.

- Dans la mesure où il n'existe pas de définition partagée du « caractère social » l'AOT s'appuie sur une interprétation des services fiscaux qui considère que le caractère social d'une association se déduit de ses modalités d'exercice, refusant ainsi par exemple le caractère social à un centre médical de rééducation et de réinsertion socioprofessionnelle. Ce raisonnement conduit à nier la mission d'utilité sociale des associations gestionnaires d'établissements et de services, qu'elles effectuent, pour la majorité des activités, sous mandat de justice, auprès des publics fragiles qu'elles accueillent.
- De plus, certaines AOT remettent également en cause l'extension du bénéfice du critère de la reconnaissance d'utilité publique d'une fédération aux associations qui lui sont affiliées et qui poursuivent localement le but pour lequel la fédération a été reconnue d'utilité publique.

La fin du bénéfice de l'exonération du versement transport pour les associations d'action sociale ou médico-sociale apparaît clairement comme une façon d'augmenter les budgets des AOT mais elle pose plusieurs difficultés.

Sur le plan du principe tout d'abord, ces associations sont face à une **inégalité de territoire** car les AOT interprètent différemment les conditions d'exonération. Ainsi, une même association implantée sur le périmètre

de plusieurs AOT pourra être exonérée pour certains de ses établissements mais soumise au versement transport pour d'autres.

Ensuite, sur le plan financier, cette charge nouvelle engendre une augmentation très significative des dépenses puisqu'elle peut représenter jusqu'à 2,6% (à Paris et dans les Hauts-de-Seine) du montant total de la masse salariale, qui représente 80% des charges dans ces structures.

Les associations d'action sociale ou médico-sociale étant financées par l'État, l'assurance maladie ou les conseils généraux, la fin de leur exonération au versement transport signifie de facto un **report de la charge sur ces autorités publiques**.

Sur le seul périmètre des associations de protection de l'enfance adhérentes à la CNAPE, qui regroupent environ 1 000 établissements et services, cela représente, pour un taux de versement moyen de 1%, une charge nouvelle de plus de 8 millions d'euros. Le nombre d'établissements et de services sociaux et médico-sociaux gérés par des structures associatives est de plus de 23 000.

Afin de remédier à cette situation d'insécurité juridique, préjudiciable à la fois aux associations et à leurs financeurs, la CNAPE demande la modification du code général des collectivités territoriales afin de clarifier la situation et de consolider l'exonération du versement transport pour les associations d'action sociale et médico-sociale.