

# Commentaire de la circulaire relative à la procédure d'autorisation et aux appels à projet

Vous trouverez ci-dessous les principaux éléments apportés par la circulaire du 28 décembre 2010 relative à la procédure d'autorisation et aux appels à projet.

## **1- Sur le champ d'application de la procédure**

### ○ **La délimitation de la notion des « financements publics ».**

La circulaire rappelle qu'aux termes de la loi, seuls les projets qui « *font appel partiellement ou intégralement à des financements publics* » sont soumis à la procédure d'appel à projets.

Après avoir rappelé le champ des financements publics tel que défini par l'article L313-1-1 du CASF (« *Les financements publics mentionnés au présent alinéa 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* »), la circulaire précise ainsi qu'il s'agit « *des dotations supportées par l'Etat, le département, l'assurance maladie ou le budget propre de la CNSA, aussi bien directement qu'indirectement, par exemple au titre de l'APA en établissement ou d'une habilitation à l'aide sociale* ».

**La circulaire en conclut que « l'APA à domicile, au sens strict, n'entre pas dans ce cas de figure ».**

### ○ **La détermination des seuils en cas d'extension et de regroupement**

L'article D313-2 du CASF dispose que « *le seuil mentionné au I de l'article L. 313-1-1 au-delà duquel les projets d'extension d'établissements ou de services sociaux et médico-sociaux doivent être soumis à la commission de sélection correspond à une augmentation de 30 % ou de quinze places ou lits de la capacité initialement autorisée, que cette augmentation soit demandée et atteinte en une ou plusieurs fois* ».

**La circulaire précise que « le seuil [et donc la procédure d'appel à projet] s'applique automatiquement dès que l'une ou l'autre des conditions [15 places ou lits OU 30%] est remplie ».**

La circulaire rappelle enfin que les projets d'extension (et de regroupements avec extension) qui ne dépassent pas les seuils et qui sont donc exonérés de la procédure d'appel à projets restent soumis à autorisation préalable.

### ○ **L'appréciation de la notion de transformation**

La circulaire donne des éléments de nature à apprécier la notion de transformation. Cette appréciation prend un relief particulier dans la mesure où toutes les transformations d'ESMS sont soumises à la procédure d'appel à projets indépendamment de toute notion de seuil.

La transformation est définie par l'article R313-2-1 comme « *la modification de la catégorie de bénéficiaires de l'établissement ou du service au sens de l'article L312-1* ».

La circulaire indique « *qu'en pratique, c'est donc seulement dans le cas où la transformation emporte un changement de la catégorie de rattachement de l'ESMS considéré, à l'intérieur du 1° à 15° du I de l'article L.312-1* » qu'il y a transformation et donc application de la procédure d'appel à projets. Ainsi l'évolution d'un IME en MAS s'analyse comme une transformation (car l'IME relève du 2° de l'article L312-1 et la MAS du 5°) à la différence de l'évolution d'un IME en ITEP (tous deux relevant du 2° de l'article L312-1). Dans ce dernier cas, il est alors uniquement préconisé de réaliser une mise à jour de l'autorisation initiale.

### ○ **Les services du secteur public de la PJJ**

La circulaire rappelle que certains projets de création de structures de la PJJ sont exclus de la procédure d'appel à projets au motif que seul le secteur public peut en assumer les missions.

La circulaire précise qu'il s'agit des services éducatifs auprès des tribunaux, des services territoriaux éducatifs de milieu ouvert ainsi que des services territoriaux éducatifs de milieu ouvert et d'insertion.



## **2 – Sur la préparation de la procédure**

La circulaire reprend les dispositifs de planification et de programmation financière tels qu'ils résultent du nouveau cadre fixé notamment par la loi « HPST » du 21 juillet 2009.

Il est rappelé qu'une « *bonne évaluation du besoin et, par suite, sa spécification dans les documents de l'appel à projets n'est pas uniquement une exigence juridique. Elle est une condition impérative pour que les projets présentés soient conformes à vos attentes* ». Le rappel de ce postulat de bonne conduite de la politique d'action sociale donne encore plus de relief à l'impératif de réelles concertations sur les outils de la planification ainsi que sur le calendrier prévisionnel des appels à projet. Cela rend également regrettable que ni la réglementation ni la circulaire n'aient prévu de concertation dans l'élaboration des cahiers des charges des appels à projets.

S'agissant du cahier des charges, la circulaire rappelle la possibilité pour les candidats de présenter des variantes aux exigences et critères qu'il pose **sous réserve du respect d'exigences minimales**. Elle précise également que « *l'incitation à proposer des variantes est fortement recommandée* ».

### **Les commissions de sélection des appels à projet**

La circulaire reprend et développe les objectifs et caractéristiques de cette commission de sélection : **une commission à caractère transversal, ouverte, experte et garante des principes de loyauté, d'équité et de transparence.**

Sont fournis en annexe des tableaux reprenant la composition des commissions de sélection en fonction de la ou des autorités compétentes pour autoriser le projet de création, d'extension ou de transformation de structure.

Les représentants d'usagers siégeant avec voix délibérative au sein de la commission de sélection sont désignés dans certains cas par l'autorité administrative sur proposition d'une instance collégiale : CODERPA, CDCPH, Commission spécialisée pour les prises en charges et accompagnements médico-sociaux de la CRSA. **A cet égard, la circulaire précise que « les commissions spécialisées peuvent proposer un représentant d'utilisateur issu de leur rang ou un tiers ».**

La circulaire fournit ensuite des éléments devant guider la démarche d'appel à candidatures prévue pour désigner certains représentants des usagers. En la matière, elle invite notamment les autorités à :

- utiliser différents canaux d'information ;
- laisser un délai de publicité minimal (par exemple d'un mois) ;
- définir et rendre publics au moment de l'appel à candidature les critères de désignation.

### **3 – Sur la mise en œuvre de la procédure**

La circulaire reprend la réglementation applicable aux différentes phases de la procédure et apporte des précisions utiles notamment sur les deux points suivants.

#### **○ La définition des critères de sélection**

La circulaire rappelle que *« le pouvoir réglementaire n'a pas voulu énoncer précisément des typologies de critères de sélection qui sont laissés à la libre appréciation des autorités en sorte de favoriser un choix autonome, exclusivement dicté par la juste appréciation des besoins et réalités locales ».*

Ainsi, chaque autorité peut choisir librement les critères de sélection qu'elle entend appliquer à la condition que ces critères soient liés aux exigences du projet et ne soient pas discriminatoires.

Il est par ailleurs précisé que le dispositif de sélection doit être clairement défini dans l'avis d'appel à projets. Cela signifie non seulement que les critères doivent y être indiqués mais aussi que leur poids respectif (par hiérarchisation ou pondération) doit y être déterminé.

#### ○ **La publication de l'avis d'appel à projet**

La circulaire indique qu'au-delà de la publication a minima au recueil des actes administratifs, les modalités de publication de l'avis d'appel à projet (presse généraliste ou spécialisée, sites internet...) sont laissées à la libre appréciation de chaque autorité. Elle insiste toutefois sur l'intérêt d'une large diffusion afin notamment de susciter davantage de candidatures.

Il est indiqué qu'en cas de remise sous forme papier, les documents sont fournis gratuitement. Le délai de remise des documents est alors de 8 jours.

Les autorités sont par ailleurs invitées à veiller « *tout au long de la procédure à l'accessibilité des documents, y compris aux non-voyants* ».

#### **4 – Sur la décision d'autorisation**

Il est indiqué que l'avis rendu par la commission de sélection – dans la mesure où il est consultatif et ne lie pas l'autorité compétente – ne fait pas grief et n'est donc pas susceptible de faire l'objet d'un recours contentieux. « *Par conséquent, c'est bien la décision d'autorisation qui est la décision administrative susceptible (...) de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif* ».

La circulaire rappelle qu'aux termes de l'article D312-7-2 du CASF, toute autorisation n'ayant pas reçu un **commencement d'exécution** dans un délai de trois ans est **caduque**. La réglementation dispose que le commencement d'exécution correspond à tout élément tendant à rendre l'autorisation effective et la circulaire en fournit un exemple : *le permis de construire expurgé des délais de recours*.

#### **5 – Sur les dispositions transitoires**

Dans la période de transition entre l'ancienne et la nouvelle procédure, l'autorisation peut être délivrée :

- Soit par recours aux projets ayant reçu un avis favorable du CROSMS mais refusés au motif d'insuffisance de financements et inscrits sur la liste d'attente de financement.
- Soit par recours à la nouvelle procédure d'appel à projet.

La circulaire indique que « *par projet et sur un territoire donné, le recours à l'une des procédures est exclusif du recours à l'autre, en cours d'exécution* ».

La circulaire précise enfin que les foyers de jeunes travailleurs ne relèvent pas de la procédure d'appel à projets mais sont soumis à autorisation de l'Etat (services déconcentrés en charge du logement) au titre des articles L351-2 à L353-2 du code de la construction et de l'habitat.