

MINISTÈRE DE L'EMPLOI,
DE LA COHÉSION SOCIALE ET DU LOGEMENT
MINISTÈRE DE LA SANTÉ
ET DES SOLIDARITÉS
Direction générale de l'action sociale

Sous-direction de l'animation territoriale
et du travail social

Circulaire NDGAS/ATTS/4D n° 2007-179 du 30 avril 2007 relative à la qualification des professionnels chargés de la direction d'établissements ou services médico-sociaux

NOR : SANA0730364C

Date d'application : immédiate.

Références :

Code de l'action sociale et des familles, art L. 312-1-II. - Décret n° 2007-221 du 19 février 2007 pris en application du II de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles relatif aux modalités de délégation et au niveau de qualification des professionnels chargés de la direction d'un ou plusieurs établissements ou services sociaux ou médico-sociaux (*JO* du 21 février 2007) ;

Arrêté du 1^{er} mars 2007 fixant la liste des titres et diplômes permettant à titre transitoire à leurs titulaires de satisfaire à la condition de niveau de qualification fixé aux articles D. 312-176-6 et D. 312-176-7 de CASF pour diriger un établissement ou service social ou médico-social (*JO* du 16 mars 2007).

Textes abrogés ou modifiés : néant.

Annexe I : l'appréciation du niveau des titres ou diplômes.

Le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement ; le ministre de la santé et des solidarités à Messieurs les préfets de région (directions régionales des affaires sanitaires et sociales) ; Mesdames et Messieurs les préfets de département (directions départementales des affaires sanitaires et sociales).

L'article L. 312-1-II du code de l'action sociale et des familles (CASF) indique que les établissements et services mentionnés aux 1^o à 12^o de cet article « sont dirigés par des professionnels dont le niveau de qualification est fixé par décret ». L'intention du législateur est d'assurer, au bénéfice des usagers, la compétence des personnes responsables de leur accueil.

C'est l'objet du décret n° 2007-221 du 19 février 2007, paru au *Journal officiel* du 21 février, dernier texte d'application de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002. Ce décret a fait l'objet d'une large concertation avec l'ensemble des partenaires concernés. Il s'est appuyé sur une étude réalisée en 2005 pour connaître le niveau actuel des directeurs d'établissement. Il recherche un équilibre entre d'une part l'ambition d'une qualification élevée et d'autre part, la volonté de permettre des parcours pour l'accès aux emplois de direction, parcours que l'étude susmentionnée a pu faire apparaître.

Les niveaux de qualification requis ont été définis en fonction de différents critères tenant aux établissements ou services. Ces niveaux s'imposeront aux nouveaux recrutements, mais différentes dispositions pérennes ou transitoires permettent des qualifications dans l'emploi.

1. Les niveaux de qualification attendus sont fonction des caractéristiques des établissements et de leur organisation

1.1. Le champ d'application du décret

L'obligation législative s'impose à l'ensemble des directeurs d'établissements ou structures de l'article L. 312-1. Le décret du 19 février 2007 traduit cette obligation au secteur privé, qu'il soit non lucratif ou commercial, ainsi qu'aux établissements et services sociaux ou médico-sociaux gérés par les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS).

Un décret viendra compléter l'application de la loi aux autres établissements ou services sociaux et médico-sociaux, hors champ d'application du présent décret, notamment les établissements publics mentionnés aux articles L. 315-1 et suivants du CASF. Mais d'ores et déjà l'application combinée de l'article L. 315-7 du CASF et des dispositions statutaires de la fonction publique hospitalière garantissent la qualification de leurs dirigeants.

Enfin, il est précisé que, comme le permet l'article L. 313-12-1, certaines fédérations d'aide à domicile ont une organisation collective confiant les fonctions de direction à la fédération départementale (c'est notamment le cas de l'ADMR). C'est donc à ce niveau que sera appréciée l'obligation de qualification.

1.2. L'organisation des rapports entre la personne morale gestionnaire et la direction des établissements et services doit être transparente

Pour les établissements du secteur privé, l'article D. 312-176-5 impose que les délégations consenties par la personne morale gestionnaire soient écrites, dans un document unique, qui doit être communiqué aux autorités publiques ayant donné l'autorisation de fonctionnement et au conseil de la vie sociale. L'énoncé de ces délégations doit au minimum préciser leur nature et leur étendue dans les quatre domaines jugés essentiels et cités au dernier alinéa de l'article :

- définition et mise en oeuvre du projet d'établissement ;
- gestion et animation des ressources humaines ;
- gestion budgétaire, financière et comptable ;
- coordination avec les institutions et intervenants extérieurs.

Le terme « délégation » s'entend ici au sens large, indépendamment de la formalisation juridique de la « délégation de pouvoirs ».

Cette disposition est fondamentale puisque c'est sur cette base que l'obligation de qualification va pouvoir être réellement constatée. Elle suppose la transparence de l'organisation de la personne morale gestionnaire et de la direction de l'établissement ou du service, s'agissant des délégations données au professionnel appelé à exercer la fonction de direction. La personne morale, qu'il s'agisse du propriétaire de son entreprise, d'une association ou d'un siège social, garde toutefois l'entière liberté d'en déterminer le contenu et les limites.

Cette même transparence s'impose aux établissements et services gérés par des CCAS ou CIAS (article D. 312-176-10). Il y a lieu toutefois de tenir compte des particularités de ces établissements publics pour lesquels les articles R. 123-20 et suivants du CASF règlent les relations entre le conseil d'administration et le président ou vice-président, puis entre ce président et le directeur du CCAS, sans qu'une subdélégation ne soit prévue en faveur des directeurs des établissements et services sociaux ou médico-sociaux. L'obligation de qualification sera appréciée en référence aux fiches de postes pour déterminer sur qui repose cette obligation.

1.3. L'appréciation du niveau de qualification requis

Le décret du 19 février 2007 fixe le niveau de qualification requis en fonction du niveau de l'inscription du titre ou du diplôme possédé au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP). Le décret n'exige cependant pas que les qualifications exigées pour les niveaux I et II le soient dans des domaines de compétences identifiés. Cela afin de permettre toute la souplesse voulue en matière de recrutement et d'évolution de carrière. L'annexe à la présente circulaire apporte tous éléments utiles.

Relèvent nécessairement du niveau I (art. D. 312-176-6) :

- a) Le professionnel qui dirige ou administre un groupement de coopération ;
- b) Le professionnel qui dirige le siège social d'un organisme gestionnaire autorisé s'il dispose des quatre délégations rappelées ci-dessus ;
- c) Le professionnel qui dirige un ou plusieurs établissements ou services sociaux ou médico-sociaux et qui dispose des quatre délégations susmentionnées, si ces établissements et services répondent cumulativement, au moins à deux des trois seuils fixés pour qu'un établissement doive recourir à un commissaire aux comptes (plus de 50 salariés, un bilan supérieur à 1,5 million d'Euro ou un chiffre d'affaires supérieur à 3 millions d'Euro). Afin d'éviter les effets de conjoncture, il est précisé que ces deux seuils doivent être franchis sur au moins trois exercices comptables clos consécutifs.

Pour les dirigeants visés au c) ci-dessus, l'article D. 312-176-9, dans son 2^o paragraphe, précise que lorsque le ou les établissements ou services ont franchi ces seuils depuis trois ans, le dirigeant qui ne détiendrait pas à ce moment la qualification de niveau I requise, disposera à titre personnel d'un délai de trois ans pour obtenir cette qualification. Cette disposition doit permettre de donner toutes les sécurités nécessaires aux directeurs en place.

Le niveau II est par principe le niveau minimal de référence (art. D. 312-176-7), à défaut d'exigences supérieures formulées soit par des textes législatifs ou réglementaires particuliers, soit par des dispositions conventionnelles.

Il a toutefois été prévu trois dérogations à l'exigence minimale (art. D. 312-176-8) :

- a) pour les établissements et services qui emploient moins de dix salariés ;
- b) pour les foyers-logement non signataires d'une convention tripartite ;
- c) pour les établissements et services de moins de 25 lits ou places.

Pourront être admis à les diriger : les titulaires du diplôme de cadre de santé, ou bien les titulaires d'un diplôme sanitaire ou social de niveau III, mais à la condition d'une expérience professionnelle de trois ans dans ce secteur et d'une formation à l'encadrement (v. *infra* 2-1, 2^o §).

Ce dispositif vaut également pour les situations d'intérim ou de remplacement d'une durée significative.

2. Le recours à la formation initiale, à la formation continue, à la validation des acquis de l'expérience

Dès la publication du décret, tous les recrutements doivent respecter ces niveaux de qualification.

S'agissant des établissements gérés par un CCAS ou CIAS, un arrêté va préciser pour les professionnels ne possédant pas les qualifications requises (niveaux I et II), les grades, corps et emplois qu'il convient d'occuper pour pouvoir diriger ces établissements. L'arrêté ne concernera pas les établissements ou services cités au D. 312-176-8 pour lesquels les professionnels exerçant la fonction de direction devront, quel que soit leur grade, posséder un diplôme sanitaire ou social de niveau III, justifier d'une expérience professionnelle de trois ans et avoir suivi ou s'engager à suivre une formation à l'encadrement : ce texte fait l'objet d'un examen avec le ministère de l'intérieur.

Le ministère a également voulu tenir compte des caractéristiques de ce secteur qui favorise et

valorise souvent les parcours professionnels des candidats tout autant que le niveau de qualification. C'est pourquoi ont été prévues des mesures pérennes (2-1) et des mesures transitoires (2-2) échelonnées sur une période suffisamment longue, pour les directeurs en fonctions.

2.1. Une faculté pérenne de recrutement sous condition d'une formation dans l'emploi ou de l'aboutissement d'une validation des acquis de l'expérience

Par principe et donc de façon pérenne, pour tous les emplois appelant une qualification de niveau I ou II, il est possible d'être recruté au niveau de qualification immédiatement inférieur (II pour I et III pour II). La certification de niveau I ou II doit alors être obtenue dans un délai de trois ans au maximum à compter de la date d'effectivité du recrutement ; le candidat doit en prendre l'engagement dès la signature de son contrat de travail et cet engagement porte sur une obligation de résultat.

Les emplois de direction de petites structures (art. D. 312-176-8) bénéficient de dispositions spécifiques. Ces emplois peuvent être occupés, en effet, par des personnes justifiant d'un diplôme sanitaire ou social de niveau III, justifiant d'au moins trois ans d'expérience dans ce secteur et qui ont en outre suivi une formation à l'encadrement ou qui s'engagent à en suivre une - et l'achever - dans le délai de cinq ans à compter de la date d'effectivité du recrutement. Cette formation ne sera cependant prise en considération que si elle correspond à une liste ou répond aux critères fixés par arrêté ministériel. Il importe en effet de garantir la qualité et l'adéquation de ces formations à l'encadrement aux principes actuels du management des établissements et services sociaux et médico-sociaux.

2.2. Les dispositions transitoires donnent aux professionnels en fonctions le temps nécessaire à la reconnaissance de leur expérience

L'article 2 du décret ouvre un délai de dix ans (à compter de sa date de parution) aux personnes qui ont été recrutées dans les fonctions de direction avant la publication de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002. L'étude préalable réalisée en 2005 sur les qualifications détenues faisait ainsi en effet ressortir une augmentation tendancielle des niveaux des titres et diplômes des directeurs selon que la date du recrutement est plus ou moins récente : les dirigeants les plus anciens pouvaient, en proportion, moins souvent produire un diplôme de haut niveau, alors même que leurs compétences professionnelles sont avérées.

Les dix ans prévus permettront donc un déroulé complet de validation des acquis de l'expérience en ménageant la possibilité d'avoir à valider éventuellement plusieurs niveaux de qualification.

Pour les personnes qui ont été recrutées après le 2 janvier 2002, mais avant la publication du décret du 19 février 2007 (soit avant le 21 février 2007), le délai est fixé à sept ans (à compter de la date de parution du décret). Il reste cependant possible que, pour certains, l'ancienneté acquise dans les fonctions soit insuffisante pour envisager une validation des acquis de l'expérience (au moins de trois ans). Les personnes concernées pourront bénéficier en ce cas d'une majoration du délai égale à la période d'expérience manquante (par exemple, un directeur recruté en janvier 2006 bénéficiera-t-il d'un délai de sept ans augmenté de vingt-deux mois pour obtenir le niveau de qualification requis dans l'emploi).

Cas particulier de l'article 3 du décret du 19 février 2007 :

Parallèlement à ce traitement modulé de la situation des personnes, il a également paru équitable de permettre que les porteurs de certaines formations de haut niveau, non inscriptibles de droit au répertoire national des certifications professionnelles, puissent disposer d'un délai permettant de demander et d'obtenir cette inscription. En effet de nombreux professionnels formés dans ce cadre n'auraient pas été en mesure de voir reconnaître le niveau de leur diplôme (seul le RNCP en atteste, au niveau national). En application de l'article D. 312-176-3, l'arrêté ministériel du 1^{er} mars 2007 (JO du 16 mars 2007) ouvre donc un délai de trois ans pendant lequel les certifications inscrites sur les listes

A ou B de cet arrêté pourront, à titre transitoire, permettre à leur titulaire de satisfaire à la condition de niveau de qualification exigé.

Il convient de bien appeler l'attention sur le fait que les diplômes et titres inscrits en liste A (niveau I) ou B (niveau II) devront être inscrits au RNCP avant le 22 février 2010 pour permettre à leurs titulaires de continuer de remplir les conditions de niveau de qualification. Il s'agit bien d'une disposition transitoire.

Les listes annexées à l'arrêté précité ne doivent donc pas être interprétées au sens de listes de diplômes exigés ou conseillés, comme cela a pu être quelquefois pensé à la parution du texte. Si le titre dont l'inscription est demandée au niveau I n'est pas réalisée, les titulaires bénéficieront d'un délai de trois ans (par assimilation aux cas visés à l'article D. 312-176-9 2° alinéa du décret du 19 février 2007) pour obtenir la qualification requise par leur emploi. Si l'inscription au niveau II n'est pas réalisée ou si le titre n'est pas inscrit, le titulaire ne remplira plus les conditions de qualification requises.

3. Le rôle des autorités publiques

Les autorités publiques (le préfet ou le président du conseil général, selon l'autorité qui a autorisé la création de l'établissement ou du service) ont la double mission de promouvoir l'application effective du décret et d'assurer des contrôles pouvant mobiliser en tant que de besoin des moyens de coercition.

3.1. *Le décret ne fixe que des niveaux minima*, dont le non-respect peut entraîner des sanctions. Mais un minimum réglementaire n'invalide pas les situations plus favorables, soit existantes au moment de la publication du texte, soit à venir parce qu'estimées utiles en fonction du contexte propre à chaque établissement ou service. L'intention des auteurs de la loi était bien d'améliorer la qualification partout où celle-ci est insuffisante, mais ils n'entendaient pas l'uniformiser mécaniquement ni ignorer des complexités particulières. Les autorités publiques s'attacheront donc à favoriser une communication importante sur ces nouvelles exigences réglementaires de manière à promouvoir systématiquement la meilleure qualification des dirigeants. Les différentes fédérations et syndicats employeurs, parties à la concertation sur ce décret, participeront également à l'information sur ce texte et s'engageront sur sa mise en oeuvre.

3.2. *Les autorités publiques doivent vérifier concrètement que la loi est respectée, mais elles n'interviennent qu'en second degré*

C'est d'abord, et au premier chef, la personne morale gestionnaire de l'établissement ou du service qui détermine le besoin de l'établissement ou du service. Son organisation déterminera la personne sujette à l'obligation de qualification, le niveau de sa qualification (en fonction du texte) et éventuellement la nature et le domaine de cette qualification. Elle a en premier lieu à établir le document unique précisant les compétences et les missions confiées par délégation au professionnel.

Les autorités publiques sont destinataires de ce document (art. D. 312-176-5 du CASF).

Ces autorités pourront être amenées à vérifier que la direction est bien exercée par la personne qui en est officiellement investie : le législateur a en effet mis en place une obligation dont le respect doit être avéré dans les faits. Le directeur désigné doit exercer réellement les compétences qui lui sont officiellement confiées, faute de quoi l'obligation de qualification sera transférée sur le dirigeant réel.

Ce pouvoir de contrôle de la conformité, du point de vue de la qualification du dirigeant, ne doit cependant pas amener les autorités à se prononcer sur les organigrammes ni sur le périmètre des délégations, qui relèvent de la liberté d'organisation de la personne morale gestionnaire.

3.3. *En cas de non-respect des dispositions du décret, malgré les souplesses qu'il offre, les*

autorités publiques doivent dans un premier temps faire connaître leur appréciation et concevoir avec la personne morale gestionnaire les moyens les plus efficaces et réalistes d'y remédier rapidement dans l'intérêt des usagers. La loi et le décret ont voulu instaurer une obligation de résultat

Elles disposent ensuite de deux types de pouvoirs :

- l'article D. 312-176-12 tire la conséquence directe d'un service défectueux qui n'a pas lieu d'être financé lorsqu'il n'est pas accompli conformément à sa définition. Là encore le décret garde la souplesse utile puisqu'il ne fait qu'ouvrir cette possibilité sans en rendre la mise en oeuvre automatique ;
- pour les situations les plus graves, les pouvoirs d'injonction et de désignation d'un administrateur provisoire, déjà inscrits aux articles L. 313-14 et L. 313-16 du CASF sont évidemment applicables.

3.4. Le décret fera l'objet d'une évaluation dans le délai de 5 ans (art. 4)

Le texte traduit la réelle ambition d'assurer la qualité du management des établissements et services, et *in fine* la qualité de la prise en charge des personnes. Cela suppose d'en mesurer les effets dans un délai suffisamment rapproché pour en adapter éventuellement le dispositif. Il s'agit ainsi essentiellement d'apprécier les résultats en dynamique.

Cette évaluation sera menée avec les branches, fédérations et syndicats concernés. Elle reposera sur une observation des recrutements réalisés et de la montée en qualification des directeurs en fonctions. De ce fait, les autorités publiques seront également invitées à participer à cette évaluation et à faire valoir leur propre expertise. L'évaluation sera ensuite soumise au CNOSS.

Je vous remercie de bien vouloir porter cette circulaire à l'attention du président du conseil général et de m'indiquer, sous le timbre DGAS/ATTS/4D, les difficultés auxquelles son application pourrait donner lieu.

Mes services se tiennent à votre disposition pour tout renseignement ou toute interprétation s'agissant, notamment, des diplômes et titres (*cf.* annexe).

*Le directeur général de l'action sociale,
J.-J. Trégoat*

ANNEXE L'APPRÉCIATION DU NIVEAU DES TITRES OU DIPLÔMES I. - LE NIVEAU DES TITRES OU DIPLÔMES DE NIVEAU I OU II

Le décret du 19 février 2007 retient les titres et diplômes inscrits au Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) créé en application de la loi du 17 janvier 2002 (désormais art. L. 335-6 du code de l'éducation). En effet, cet article précise au II « Les diplômes et les titres y (RNCP) sont classés par domaine d'activité et par niveau. ».

Par principe donc, l'appréciation du niveau des certifications se fonde sur le répertoire consultable directement sur internet (www.cncp.gouv.fr).

Les diplômes y sont inscrits de droit ou à la demande.

Les diplômes universitaires nationaux qui confèrent également un grade universitaire y figurent de droit.

Sont enregistrés de droit au niveau I les doctorats, DESS, DEA, masters (sans « e » final), diplômes d'ingénieurs, diplômes visés ayant le grade de master.

Sont enregistrés de droit au niveau II : les maîtrises, licences et licences professionnelles.

Il est précisé que les « diplômes universitaires » (DU) qui ne sont pas des diplômes nationaux conférant un grade doivent faire l'objet d'une inscription à la demande.

L'attention est appelée sur le fait que tous les diplômes universitaires inscrits de droit ne figurent pas encore sur le site ; ils autorisent cependant tout à fait le recrutement aux niveau I ou II en application du décret.

D'autres certifications, parmi lesquelles certains mastères (avec un « e » final) délivrés par de grandes écoles, peuvent y être inscrits, après examen par la Commission nationale de la certification professionnelle (CNCP). C'est la raison pour laquelle l'article 3 du décret du 19 février 2007 a prévu une disposition transitoire (voir *supra* 2-2, cas particulier de l'article 3).

II. - LES FORMATIONS À L'ENCADREMENT ADMISES À L'APPUI D'UN DIPLÔME DE NIVEAU III, EN APPLICATION DE L'ARTICLE R. 312-176-8 (VOIR *SUPRA* II-1)

Cet article permet que, pour certaines structures, la direction puisse être assurée par des titulaires d'un diplôme sanitaire ou social de niveau III, ayant une expérience professionnelle de trois ans au moins dans le secteur sanitaire, social ou médico-social, s'ils s'engagent à suivre dans les cinq ans, une formation à l'encadrement inscrite sur une liste fixée par arrêté ministériel.

Un arrêté en cours de signature fixe, en premier lieu, la liste de formations à l'encadrement déjà largement expérimentées et dont l'adéquation aux besoins définis par le décret est établie. Cet arrêté détermine ensuite les critères qui permettront de retenir diverses formations à l'encadrement ne figurant pas sur cette liste. Ces formations sont en effet très nombreuses et une liste ministérielle, même périodiquement actualisée, ne peut prétendre les avoir toutes prises en considération.