

## PROGRAMME D'INSPECTIONS DES ETABLISSEMENTS SOCIAUX ET MEDICO-SOCIAUX 2002/2006

Cahier des charges

Mars 2002

### 1 – Thème d'inspection :

**Prévention et repérage des risques de maltraitance** à personnes vulnérables (enfants et adultes) dans les établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS) et les lieux de vie soumis à autorisation.

### 2 – Objectif des contrôles :

- Vérifier que les conditions et les modalités d'accueil et de prise en charge respectent la santé, la sécurité, l'intégrité, le bien-être physique et moral et la dignité des personnes accueillies dans les ESMS ;  
Repérer les risques en identifiant les points critiques dans le fonctionnement de la structure et/ou dans l'attitude des personnels ;
- Repérer les dynamiques existantes ou émergentes ainsi que les points d'appui dans les établissements, afin de soutenir, développer et capitaliser les bonnes pratiques ;
- Formuler toute proposition pour améliorer la qualité de l'accueil et des prises en charge et soutenir les équipes ;
- Sanctionner, le cas échéant, les insuffisances et les abus, en proposant au préfet du département d'adresser des injonctions aux établissements, dont le non-respect doit conduire à prononcer une fermeture partielle ou totale, temporaire ou définitive.

### 3 – Cadre général et champ du programme

#### 3.1 – La mission de surveillance des ESMS

##### *3.1.1 - La surveillance des établissements est un volet essentiel de la prévention et de la lutte contre la maltraitance*

Les articles L.313-16, L. 331-1 (la surveillance des ESMS est assurée, sous l'autorité du préfet, par les services déconcentrés du ministère), L. 331-5, L. 331-7, L. 331-8, L. 443-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF) instituent et organisent la surveillance des conditions de fonctionnement et d'organisation des structures sociales ou médico-sociales ou « assimilés », compétence permanente de police administrative dévolue aux préfets.

Il existe d'autres dimensions de cette politique : mesures civiles de protection juridique des majeurs et mesures de tutelle aux prestations sociales ; dispositions pénales.

##### *3.1.2 - Le champ étendu de la mission de surveillance*

Il inclut :

- les démarches en amont lors des procédures d'autorisation, d'agrément et de déclaration préalable nécessaires à la création, l'extension ou la transformation de structures, les contrôles de conformité ...
- les inspections à visée préventive, démarche « au long cours » d'accompagnement et de contrôle dans laquelle s'inscrivent les inspections à mener dans le cadre du présent programme ;
- les interventions ponctuelles suite à des plaintes, à des signalements d'incidents, de dysfonctionnements.

### *3.1.3 – Les structures relevant de la mission de surveillance des DDASS et des DRASS*

- o les structures soumises à autorisation et à déclaration mentionnées aux articles L. 312-1-I et III (établissements et services sociaux et médico-sociaux, lieux de vie, soumis à autorisation), L. 321-1 (déclaration/structures accueillant des mineurs) et L. 322-1 (déclaration/structures accueillant des adultes) du CASF ;
- o les établissements publics locaux sociaux et médico-sociaux mentionnés à l'article L. 315-6 du CASF ; l'accueil à titre onéreux par des particuliers de personnes âgées, de personnes handicapées adultes (articles L. 441-1 et L. 442-1 du CASF) ;
- o les établissements relevant du code de la santé publique prévus à l'article L. 2321-1 (maisons d'enfants à caractère sanitaire), ainsi que les services de soins de longue durée relevant de l'article L. 6111-2 du code de la santé publique).

## 3.2 - Champ du programme

### *3.2.1 - Les structures à contrôler prioritairement*

Les ESMS répondant à l'objectif minimum du programme de contrôle (2000 établissements) doivent remplir les deux conditions suivantes :

- o Assurer l'hébergement de tout ou partie des personnes prises en charge ;
- o Relever de la compétence de l'Etat ou de la compétence conjointe Etat/département, non pas au sens de la mission de surveillance des DDASS/DRASS, mais des compétences en matière d'autorisation et de tarification au titre de la « régulation administrative ».

Sont donc concernés

### **Les établissements sociaux et médico-sociaux suivants :**

- o les centres de rééducation professionnelle, centres de pré-orientation mentionnés au 5° b de l'article L. 312-1-I du CASF ;
- o les établissements médico-éducatifs qui assurent à titre principal une éducation adaptée et un accompagnement social ou médico-social aux mineurs ou jeunes adultes handicapés ou présentant des difficultés d'adaptation (en internat), prévus aux 2° de l'article L. 312-1-I du CASF (instituts médico-éducatifs, instituts de rééducation, établissements d'éducation spéciale pour enfants déficients moteurs, établissements pour enfants et adolescents polyhandicapés, instituts d'éducation sensorielle pour enfants atteints de déficiences visuelles, pour enfants atteints de déficiences auditives, instituts d'éducation sensorielle pour sourds-aveugles, centres d'accueil familial spécialisés) ;

- les établissements assurant l'hébergement et la prise en charge des adultes handicapés prévus au 7° de l'article L. 312-1 du CASF (maisons d'accueil spécialisées, ainsi que foyers à double tarification pour adultes handicapés) ; les établissements accueillant des adultes en difficulté sociale, prévus au 8° de l'article L. 312-1 du CASF qui répondent au double critère du programme (centres d'hébergement et de réadaptation sociale, foyers d'accueil d'urgence) ;
- à titre dérogatoire au regard du deuxième critère précité, certains établissements assurant l'hébergement des personnes âgées, prévus aux II et III de l'article L. 313-12 du CASF (il s'agit des établissements qui ne seront pas soumis aux dispositions de la réforme de la tarification), même s'ils relèvent de la compétence exclusive du département.

**Les lieux de vie soumis à autorisation (article L.312-1-III du CASF), s'ils remplissent les deux critères précités.**

Soit un champ potentiel de près de 6 000 structures sur les 25 000 structures sociales et médico-sociales.

**Les 2000 structures à contrôler, qui constituent l'objectif minimum du programme, devront être retenues parmi les catégories mentionnées ci-dessus.**

*3.2.2 - Peuvent relever du programme en plus des 2000 structures,*

après accord local à rechercher avec le président du conseil général, lorsque l'établissement relève de la compétence départementale :

- les établissements prenant en charge des mineurs et des majeurs de moins de 21 ans ainsi que des femmes enceintes et mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans (article L. 312-1-1° et article L. 222-5 du CASF) et notamment : maisons d'enfants à caractère social, centres de placement familiaux, établissements maternels ;
- les maisons d'enfants et pouponnières à caractère sanitaire (à titre dérogatoire car ne relevant pas du champ social et médico-social) ;
- les structures de droit privé accueillant des mineurs (lieux de vie) prévues à l'art. L. 321-1 du CASF (hébergement simple soumis à déclaration préalable), les lieux de vie privés et publics mentionnés à l'article L.312-1-III du CASF et accueillant des mineurs ;
- les autres foyers hébergeant des personnes handicapées adultes, ainsi que ceux soumis à déclaration préalable ; les établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes (EHPAD), dont les services de soins de longue durée (SSLD)

*3.2.3 - Ne relèvent pas du programme, mais restent évidemment soumis au pouvoir de surveillance des DDASS et des DRASS, notamment :*

- les structures sociales et médico-sociales n'assurant pas d'hébergement ;
- l'accueil à titre onéreux par des particuliers de personnes âgées, de personnes handicapées adultes (articles L. 441-1 et L. 442-1 du CASF ).

**3.3 – Articulation entre le programme pluriannuel d'inspections et les évaluations qualité des EHPAD prévues dans le cadre de la réforme de la tarification**

S'agissant des établissements hébergeant des personnes âgées (EHPA), il convient de prévoir l'articulation entre le programme d'inspections et les évaluations qualité

des établissements accueillant des personnes âgées dépendantes (EHPAD) prévues dans le cadre des négociations des conventions pluriannuelles tripartites, au titre de la mise en œuvre de la réforme de la tarification.

Les conditions de fonctionnement des EHPAD devant être évaluées avant la fin du programme prévue en 2006 (d'ici fin décembre 2003, selon les textes, période durant laquelle doivent être signées les conventions tripartites), il est préférable de ne pas intégrer ces structures dans le programme de contrôles et, par là-même, privilégier les structures sociales et médico-sociales répondant aux critères prévus au paragraphe "structures à contrôler prioritairement".

Il convient néanmoins de **ne pas exclure du programme l'ensemble des EHPA.**

Ainsi, devraient relever du programme, les établissements mentionnés à l'article 4 de la loi du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'APA. Il s'agit, selon l'article L. 313-12 du CASF :

- des EHPA dont la capacité est inférieure au seuil (25) fixé par le décret n° 2001-1086 du 20 novembre 2001 (art. 3) ;
- des EHPA dont le niveau moyen de dépendance des résidents est inférieur au seuil fixé par le décret précité.

Les établissements de la 1ère catégorie ont la possibilité de déroger aux règles de la nouvelle tarification ; ceux de la 2ème doivent répondre à des critères de qualité définis par un cahier des charges particulier.

Seraient ainsi concernés certains logements-foyers, petites unités de vie et structures d'hébergement temporaire.

**Pour les EHPAD**, qui ne figurent pas parmi les 2000 structures prioritaires (mais peuvent relever du programme en plus de l'objectif minimal précité), il apparaît souhaitable **de valoriser la dimension prévention et lutte contre la maltraitance dans les évaluations du fonctionnement et de l'organisation de ces structures prévues dans la procédure de signature des conventions tripartites (le guide « vade-mecum » de repérage des risques de maltraitance pourra à ce titre être utilisé).**

Cette valorisation doit concerner l'ensemble des EHPAD, dont les services de soins de longue durée (SSLD) qui, bien que relevant de la loi hospitalière, sont soumis, comme la plupart des établissements médico-sociaux accueillant des personnes âgées dépendantes, aux dispositions de la réforme de la tarification.

#### 3.4 - Programme pluriannuel d'inspections des ESMS et démarche qualité dans les établissements accueillant des personnes handicapées

Une démarche qualité est actuellement à l'étude en ce qui concerne les établissements et services accueillant des enfants, adolescents et adultes handicapés. Le programme de contrôle devra donc intégrer cette dimension et se coordonner avec les propositions qui seront formulées par la sous-direction des personnes handicapées.

#### 3.5 – Programme pluriannuel d'inspections et programmes annuels de contrôle des structures accueillant des mineurs

La circulaire du 3 juillet 2001 précise que la politique d'inspection des structures accueillant des mineurs est élaborée et organisée par le Groupe de coordination départementale de protection de l'enfance. Est, dans ce cadre, défini au niveau départemental un programme annuel d'inspection des établissements accueillant des mineurs.

Il convient, toutefois, d'articuler ce dispositif avec le programme pluriannuel d'inspections, dans l'immédiat par des procédures d'information réciproque. En effet,

les structures accueillant des mineurs qui répondent aux critères prévus au paragraphe "structures à contrôler prioritairement" relèvent du programme pluriannuel et, par là-même, des conditions de sa mise en œuvre au niveau régional (programmation, animation, suivi, évaluation).

#### 4 – Démarche opérationnelle

##### 4.1 - Nature des inspections

Il s'agit non seulement de procéder **au dépistage** de situations de maltraitance (les contrôles permettront d'identifier des situations de maltraitance non encore signalées), mais aussi **de les prévenir, en évaluant les dysfonctionnements des structures susceptibles d'entraîner des risques de maltraitance.**

Les inspections doivent porter sur les principaux aspects du fonctionnement et de l'organisation des établissements, y compris l'adéquation des moyens mobilisés par la structure à une prise en charge adaptée des personnes accueillies.

Compte tenu du caractère préventif du programme, cette évaluation du fonctionnement doit être envisagée dans une logique de **coopération avec les établissements** concernés afin de repérer avec eux les dysfonctionnements susceptibles de générer des situations de violence, mais aussi les dynamiques existantes, et de dégager ensemble les mesures d'amélioration nécessaires.

A ce titre, cette démarche peut être mise en œuvre en deux temps :

- Une **auto-évaluation** par l'établissement de son fonctionnement au regard des réponses apportées aux personnes accueillies, des dysfonctionnements et des facteurs de risque, associant l'ensemble des personnels de la structure, (en cohérence avec l'auto-évaluation prévue par l'article L 312.-8 du CASF.  
Des échanges organisés, au niveau régional ou départemental, le cas échéant par grandes catégories d'établissements, sont à encourager pour informer et mobiliser les établissements. Ce peut être l'occasion de les sensibiliser à la nécessité de mettre en place des procédures internes de prévention, de détection et de traitement des situations de maltraitance.
- Une **inspection sur place** par la DDASS (qui, en tout état de cause, s'impose quelle que soit la démarche choisie), avec le concours éventuel, en tant que de besoin, de la DRASS/MRIICE.

##### 4.2 - Rôle des DDASS et des DRASS (MRIICE) et procédures

Les **DDASS** présentent des propositions de programmation au titre de leur participation à l'élaboration du programme régional ; elles effectuent les inspections ; elles renseignent le système d'information.

Les **DRASS/MRIICE** sont chargées de la mise en cohérence des propositions des DDASS dans le cadre de la programmation des inspections ; elles assurent l'animation, le suivi et l'évaluation du programme régional ; elles assistent, en tant que de besoin, les DDASS, sur les plans méthodologique, technique, organisationnel.

La mise en œuvre du programme repose notamment sur la **collaboration entre DDASS et MRIICE** ; cette dernière intervient, en tant que de besoin, en appui auprès des DDASS.

Le projet de programme est défini en CTRI et arrêté en CAR par le préfet de région et les préfets de département.

##### 4.3 - Déroulement du programme d'inspections

- Une phase préparatoire en 2001 et au 1er trimestre 2002 (conception, concertation, validation), en relation avec les services déconcentrés

- Une phase opérationnelle (mise en œuvre des contrôles entre 2002-2006)
- L'évaluation du programme en 2007.

## **5 – Outils disponibles**

### **Guides de référence existants**

- « Guide des bonnes pratiques d'inspection » - IGAS/MAFI 2001 ;
- Guide méthodologique « prévenir, repérer et traiter les violences à l'encontre des enfants et des jeunes dans les institutions sociales et médico-sociales » - ENSP, deuxième édition, décembre 2001 ;
- Outil « ANGELIQUE » - MARTHE, DGAS, ENSP « Améliorer la qualité en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes » - juin 2000 ;
- Outils régionaux (MRIICE Centre, Corse, Rhône-Alpes...).

**Guide de repérage des risques de maltraitance dans les ESMS, destiné aux services déconcentrés.**