

Le Syneas et la question de la désinstitutionalisation

La question de la désinstitutionalisation est revenue sur le devant de la scène de façon accrue avec la recommandation du Conseil de l'Europe de février 2010 relative à « la désinstitutionalisation des enfants handicapés et leur vie au sein de la collectivité ». Ce mouvement n'est cependant pas nouveau, qui a émergé antérieurement tant dans le secteur du handicap que dans celui de la protection de l'enfance en particulier.

Aujourd'hui, le Syneas fait le constat, de par la vision transversale que lui offrent ses champs d'intervention, que la désinstitutionalisation concerne tous les secteurs, dans un double mouvement :

- rapprocher du droit commun l'accompagnement des personnes,
- offrir des prestations différenciées selon les besoins.

Il s'est penché particulièrement, au sein de sa commission Handicap, sur la nécessité d'articuler les objectifs de la loi 2002-2 du 2 janvier 2002 qui promeut l'autonomie et les droits des usagers et ceux de la loi 2005-102 du 11 février 2005 qui pose le principe de l'accès au droit commun pour les personnes en situation de handicap. La mise en œuvre de ces principes se traduit notamment par un décloisonnement des services, de plus en plus effectif, et par le développement de prestations plus proches des usagers, en termes de proximité et de réponses à leurs besoins et attentes.

Pour le Syneas, ce mouvement est irréversible et nécessaire. Cependant, il doit se faire en veillant :

- à l'intérêt de la personne accompagnée,
- aux spécificités des territoires et au repérage des besoins existants et à venir,
- à la place occupée par l'établissement ou le service sur un territoire et aux partenariats dans lesquels il est inscrit ou doit s'inscrire,
- à promouvoir une réflexion autour de l'articulation entre les deux lois citées ci-dessus,
- aux incidences sur la fonction employeur de l'apparition de nouveaux métiers, de nouveaux modes d'organisation, de nouveaux dispositifs et donc de nouveaux modes de management.

L'intérêt de la personne accompagnée

Les personnes accompagnées par les établissements et services médico-sociaux ont des besoins variables, mais aussi des attentes, qui peuvent différer des besoins repérés par les professionnels, et qu'il faut prendre en compte. Il ne s'agit donc pas de faire le choix du tout ou du non institutionnel, mais bien de penser cet accompagnement avec l'ensemble des dispositifs offerts, qu'ils favorisent un accompagnement à domicile ou en institution.

Pour le Syneas, dont les adhérents interviennent à la fois en institution et dans le cadre de services à domicile, c'est un juste équilibre entre ces formes d'accompagnement qu'il faut favoriser, dans l'intérêt de la personne. Il convient donc de **développer des prestations diversifiées vers un public qui demande de plus en plus d'accéder à différents services, plus souples, plus proches, mieux coordonnés et adaptés à ses besoins.**

Le territoire et le repérage des besoins

Pour le Syneas, la réflexion sur la désinstitutionalisation ne peut être dissociée d'une réflexion plus large, à l'échelle d'un territoire, sur les besoins et les attentes des personnes. Il importe de confronter ce repérage à l'offre existante afin de ne pas créer d'établissement ou de service dont

l'utilité ne serait pas avérée. En replaçant la personne, co-auteur de son projet et de la singularité de son parcours, au centre de la réflexion, il faut développer sur les territoires la concertation et la coopération et ne plus penser l'établissement ou le service comme une entité indépendante, dissociée de son environnement.

L'articulation entre les lois de 2002 et de 2005

Si la loi 2002-2 pose notamment le principe des droits de l'utilisateur, elle est également une loi très administrative, avec un système de création de places de plus en plus souvent déconnecté de la réalité des besoins parce que trop souvent basé sur des ratios et des quotas appliqués à un territoire. La loi Hôpital patients santé et territoire du 21 juillet 2009 a confirmé cette organisation de l'offre médico-sociale, en créant le système d'appel à projet, pas toujours en prise avec les besoins effectifs d'un territoire. Parallèlement, la loi du 11 février 2005 a notamment mis en exergue les principes de la primauté du choix de l'utilisateur, de la diversification de l'offre, de la désinstitutionnalisation et de l'accès au droit commun.

Le Syneas constate la difficulté de concilier ces deux textes de loi, contradictoires dans leur appréhension de la structuration du secteur médico-social. Cette difficulté est très concrètement vécue par les adhérents du Syneas, confrontés à des logiques administratives rendant difficile la mise en place de services répondant à des besoins identifiés par les acteurs de terrain mais non validés par les administrations délivrant les autorisations. Par ailleurs, le Syneas incite à être vigilant par rapport à la volonté d'insérer à tout prix les personnes en situation de handicap dans le cadre du droit commun, cette démarche comportant parfois le risque de les mettre en difficulté. Ainsi, au regard de l'intérêt de l'enfant, la scolarisation en milieu ordinaire n'est pas toujours indiquée et l'on privilégiera alors la scolarisation en unité d'enseignement incluse dans un établissement médico-social.

La désinstitutionnalisation induit donc une réflexion sur l'organisation de l'offre médico-sociale basée sur le projet et le parcours de la personne. Dès lors, il importe, pour assurer une cohérence globale entre attentes, besoins et offres, de raisonner dans cette logique à tous les niveaux :

- lors de l'élaboration des schémas régionaux et départementaux de l'offre médico-sociale,
- lors de la mise en œuvre des appels à projet,
- dans le cadre de la révision des textes réglementaires (Annexes XXIV, par exemple, pour le secteur du handicap)

L'impact sur la fonction employeur

Un fonctionnement plus diversifié et complexifié de l'accompagnement des personnes accueillies par les dispositifs et structures pose des questions en termes d'emploi. En effet, afin d'assurer une continuité de l'accompagnement pour des personnes qui ne sont plus accueillies exclusivement en institution, il faut sans doute **favoriser l'émergence d'une nouvelle fonction dont la mission serait l'organisation du parcours et le suivi coordonné de la personne**¹.

En outre, l'organisation du travail est forcément impactée par ces accompagnements alternatifs, avec des incidences en particulier sur le plan du management, une responsabilité accrue des employeurs du fait notamment de l'évolution des missions des professionnels, mais aussi par la nécessité de faire évoluer compétences et métiers. Pour le Syneas, ces questions doivent être

¹ Cf. la proposition du Syneas dans le cadre du groupe de travail « Avancée en âge des personnes handicapées », (BHI N° 215 du 18 avril 2013), animé par Patrick Gohet, inspecteur général des Affaires sociales.

prises en compte dans une réflexion globale sur la désinstitutionalisation, et discutées avec l'ensemble des acteurs concernés.