

# Les innovations d'aujourd'hui

par **Martine LANDANGER**

*Directrice du CREAL Bourgogne – Délégation Franche-Comté*

Ayant succédé à François FAUCHEUX après avoir eu la chance de travailler dans son équipe, je vais parler de la période allant de 2006 à aujourd'hui et ainsi relater par touches successives les transformations récentes de l'environnement des politiques sociales et les changements auxquels nous avons du nous adapter. Le fait d'avoir été conseillère technique avant d'occuper la fonction de direction me donne davantage de recul dans le temps et me permet de mesurer combien le contexte a changé au cours de ces dernières années.

## Les transformations de l'environnement législatif et économique

Bien sûr, il y a eu les lois de 2002 qui ont mis l'accent sur les droits des usagers (loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale) mais aussi sur les droits des patients dans le secteur sanitaire (loi n° 220-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé). Celles-ci ont marqué un véritable tournant dans les institutions concernées. Droits des usagers, projet de vie, qualité des prestations ! Cela a fortement alimenté les travaux au sein des différentes commissions régionales du CREAL. Ce fut le début des travaux d'accompagnement à l'évaluation interne. Ces « fameuses » évaluations internes ont mobilisé les équipes des établissements et services sociaux et médico-sociaux mais également les CREAL qui les ont accompagnés dans ce travail d'amélioration de la qualité de leurs prestations. D'importants travaux réalisés au sein des commissions régionales ont d'ailleurs contribué en 2000 à la réalisation d'un « Guide pour des interventions de Qualité » initié par le CREAL Rhône-Alpes puis piloté par l'ANCREAL. L'évolution de ce guide a, dans les années suivantes, donné lieu au guide PERICLES.

Dans la continuité de ces lois de 2002, et après avoir alimenté de nombreux débats, la loi de 2005 n° 2005-102 « *relative à l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées* » est enfin sortie. N'oublions pas la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 « *relative aux libertés et responsabilités locales* » correspondant à l'acte 2 de la décentralisation, laquelle, pour ce qui nous concerne, a placé l'exécutif départemental comme garant de la prise en charge de la dépendance et du handicap, de l'insertion, du soutien à l'enfance et à la famille »... des champs correspondant totalement à nos centres d'intérêt.

Les 2 lois de 2007 concernant la jeunesse (loi n° 2007-293 réformant la protection de l'enfance et loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance) sont promulguées. Elles aussi ont transformé les modalités d'accompagnement des enfants et des adolescents. Enfin, une autre loi est également venue faire évoluer le secteur des personnes handicapées et des personnes âgées (loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs).

Les cadres législatifs des années 2000 sont désormais posés, le décor est alors planté dans un contexte économique de crise qui s'avère peu à la hauteur des ambitions portées par les textes. Dans cette période de rationalisation des coûts et de changement de logique à l'aune de cette exigence budgétaire, les gestionnaires ont été conviés à de nouveaux modes de gestions : CPOM, GCSMS...

On compte beaucoup !!!

De nouveaux dispositifs et d'autres vocables gestionnaires apparaissent et envahissent notre environnement : LOLF dont la mise en application s'est faite pour l'exercice budgétaire 2006 (loi n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> aout 2001 relative aux lois de finances), PRIAC (programme interdépartemental d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie), GVT (glissement vieillissement technicité), TAM (temps actif mobilisable), coût à la place, convergence tarifaire... L'élaboration des schémas départementaux s'est installée progressivement avec ces nouveaux repères de programmation et contraintes économiques.

## **La place du CREAL dans ce contexte d'évolution des politiques sociales et de santé**

En Bourgogne mais également en Franche-Comté, le CREAL a été sollicité pour éclairer, épauler les administrations des Conseils Généraux et des DDASS dans l'élaboration et la définition, en lien avec les acteurs professionnels et associatifs, des axes de construction des différents schémas relevant de leurs compétences respectives.

Il n'est pas possible d'oublier le chantier colossal réalisé pour préparer les orientations de l'Etat concernant le dispositif en faveur des enfants et adolescents handicapés de Côte d'Or dans la perspective du schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale (2009-2014). Certains professionnels ici s'en souviennent !... Nous avons pu observer à cette occasion que ces travaux participatifs, préparatoires, avaient aidé nombre d'organismes gestionnaires à y voir plus clair pour déterminer leurs propres orientations à venir. Si l'on veut reprendre une formule en vigueur actuellement, ce fut une sorte de diagnostic partagé avant l'heure !

Ces modalités de travail permettant la rencontre et la concertation s'inscrivent dans sa fonction de « lieu tiers ». Cette place particulière concourt à l'analyse des besoins et des attentes des personnes en situation de handicap, de dépendance et/ou de perte d'autonomie et/ou en difficulté sociale. Il s'agit ainsi de continuer à œuvrer pour la qualité des prestations apportées aux personnes et pour l'adaptation continue des politiques sociales et des pratiques professionnelles en direction des plus vulnérables d'entre nous.

Il ne faut pas oublier la RGPP (Révision Générale des Politiques Publiques) en toile de fond ! Les administrations que nous cotoyons régulièrement ont vécu des transformations considérables. Je pense plus particulièrement à la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ) qui s'est trouvée ainsi progressivement plus à distance de nos travaux... et nous l'avons regretté tant les questions relatives à la protection de l'enfance et de la jeunesse sont ancrées dans nos racines historiques (voir exposé de M. DELMAS) et demeurent au cœur de nos attentions.

Les divers travaux préparatoires et d'accompagnement des schémas départementaux, notamment sur les questions de dépendance et de handicap, ont constitué un argument de l'ANCREAI pour valoriser le réseau des CREAL au niveau national avec la DGCS et plus récemment avec la CNSA. J'ai en mémoire notamment, une comparaison des schémas départementaux de la région relatifs aux handicaps donnant une lisibilité des orientations retenues dans chaque département. Ce

document de synthèse a été fort apprécié du directeur de la DRASS de Bourgogne de l'époque. Notons que ces travaux ont également été réalisés pour la région Franche-Comté. Une approche régionalisée des besoins et de l'offre sociale et médico-sociale s'est progressivement structurée.

La loi HPST (loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires), dite « Hôpital, Patients, Santé, Territoires » s'est ensuite annoncée. Dans ce contexte et dans la perspective de l'arrivée de l'ARS, M. RICHARD directeur de la DRASS, au moment de ce tournant important, nous a confié plusieurs études de repérage de l'équipement et des besoins dans les départements. Tous ces travaux étaient envisagés pour l'ARS qui allait s'installer prochainement et en aurait nécessairement besoin pour élaborer le 1<sup>er</sup> schéma régional de santé, notamment pour le volet médico-social. Une véritable opportunité que nos collègues des autres CREAL nous ont enviée, car ce fut une carte de visite pour nous faire connaître et reconnaître par les professionnels de l'Agence Régionale de Santé avec lesquels nous souhaitons continuer à travailler.

Il importe de souligner également que cette période correspond à la fin du CROSMS (Comité Régionale de l'Organisation Sociale et Médico-Sociale) au sein duquel le CREAL siégeait. Cela signe la fin des projets de création de structures à l'initiative des associations et organismes gestionnaires. Désormais, la logique de création de places et de structures se fait à partir d'une observation des besoins identifiés et partagés par l'ensemble des acteurs sur les territoires, s'inscrivant ensuite dans une programmation budgétaire : le fameux PRIAC (*programme interdépartemental d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie*), lequel s'est révélé fluctuant car dépendant des ressources économiques disponibles.

En 2010, l'installation des ARS, des DRJSCS mais également des DDCS et des DDCSPP a considérablement transformé l'organisation sociale et médico-sociale. Quant à la PJJ, son organisation s'est structurée au niveau interrégional. C'est alors qu'apparaissent de nouveaux sigles, de nouveaux interlocuteurs avec lesquels se familiariser et définir des modes de collaboration. Du côté ARS, cela met en évidence le poids important du sanitaire à côté du médico-social. Cela génère des incertitudes parmi les acteurs ! Des vocables surgissent et s'imposent dans le quotidien des organisations. Cela provoque nombre d'interrogations sur le sens de certains termes comme ceux de performance, efficacité... et de l'usage qui pourrait en être fait !!!!

De nouvelles Agences en tant qu'établissements publics de l'Etat prennent place, telles que l'ANESM (Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux), l'ANAP (Agence nationale d'appui à la performance), et l'ASIP (Agence des systèmes d'information partagés de santé). Toutes ces transformations traduisent la nouvelle complexité des Politiques Publiques au sein de laquelle il s'agit désormais de veiller au respect de la qualité de vie des personnes handicapées, âgées, en difficultés sociales ou se trouvant dans toute autre situation de vulnérabilité.

Dans ce contexte, le CREAL Bourgogne a vu la subvention en provenance de l'Etat fondre progressivement. Les CREAL se sont trouvés fragilisés. Dans le même temps, avec les CPOM, certains regroupements ont fait « grossir » des associations et organismes gestionnaires qui se sont dotés d'experts et semblaient ne plus avoir besoin d'un CREAL. Les sollicitations se sont déplacées.

Cela a affaibli les CREAL. Certains ont développé une expertise sur de nouvelles thématiques, sur les questions de gouvernance par exemple. Pour ce qui concerne la Bourgogne et la Franche-Comté, la demande n'étant pas là, et malgré la formation de certains membres de notre équipe, ce type d'accompagnement ne s'est pas développé. Pour pallier ces perspectives incertaines, nous avons tenu à réaffirmer et consolider notre appui aux professionnels. Ainsi, nous avons visibilisé nos formations « en intra » en direction des équipes, des gestionnaires. Notre catalogue s'est étoffé au cours des années pour répondre aux attentes et aux problématiques que nous constatons au sein des structures.

Au fil des départs (à la retraite notamment), notre équipe s'est progressivement transformée au regard des besoins émergents (juriste, expertes en management et évaluation des organisations de santé, d'autres ayant des connaissances et expériences du secteur gériatrique, ou encore du secteur social).

Ce fut une période délicate !...

Ainsi par exemple, au moment de la mise en place de la loi HPST, le CREAL a dû prendre des décisions importantes au regard du nouveau cadre d'organisation de l'offre sociale et médico-sociale. Souhaitant conserver cette place de lieu tiers de réflexion et de concertation au bénéfice de l'ensemble des acteurs de l'action sociale, le CREAL Bourgogne n'a pas souhaité siéger aux commissions de sélection d'appels à projets qui se sont substituées au CROSMS. Ainsi, nous concevons et affirmons notre place en amont : par l'observation et l'analyse des besoins et des demandes sur les territoires d'une part, et par l'accompagnement des acteurs à l'évolution des pratiques d'autre part.

Rappelons également que nous avons fait le choix de l'appui aux équipes dans la préparation de leur évaluation externe et non celui de la réalisation de ces évaluations externes pour d'hypothétiques ressources financières complémentaires (voir article dans le bulletin n° 319, novembre 2011). Nous nous sommes donc orientés résolument du côté de l'accompagnement des équipes et pour l'amélioration des politiques sociales et de santé en direction des usagers de l'action sociale. Les valeurs qui nous guident et nos principes se sont consolidés dans ces bouleversements.

Si le contexte et la mise en œuvre des politiques sociales se sont complexifiés, se répercutant ensuite sur les demandes qui nous sont faites et les travaux qui nous mobilisent, cela a conduit également à la restructuration du réseau national grâce à la vigilance et la stimulation de Maurice BOLLARD, alors Président de l'ANCREAL. Ce travail se poursuit actuellement avec la DGCS et la CNSA.

## **Des innovations pour comprendre et contribuer à l'amélioration des pratiques**

A l'instar des organismes gestionnaires qui ont repensé leurs offres, nous sommes entrés, nous aussi, dans cette logique dite d'innovation, nous avons « *introduit du nouveau* » pour adapter nos réponses aux réalités en transformation (travaux inter CREAL, nécessité d'une couverture territoriale nationale incluant donc systématiquement la Franche-Comté, études concernant plusieurs commanditaires, etc...). En quoi s'agit-il d'innovation ? Essentiellement parce qu'elle sort des sujets ou des pratiques traditionnelles, qu'elle recourt à d'autres formes et modalités d'interventions, qu'elle mobilise également les acteurs hors du secteur habituel ou de référence.

Voici quelques exemples pour illustrer mon propos :

- L'accompagnement visant l'accès à la VAE (validation des acquis de l'expérience) des travailleurs d'ESAT et d'entreprises adaptées de la région est un « chantier » déjà ancien puisqu'il a été initié par le CREAL et expérimenté en Côte d'Or dès 2007 avant même que le décret n° 2009-565 du 20 mai 2009 vienne conforter les actions engagées. Ce dispositif devenu régional en 2010 n'aurait pas vu le jour sans l'engagement de nombreux partenaires à nos côtés et leurs soutiens technique et/ou financier. Citons tout d'abord la DIRECCTE (DDTEFP au démarrage de l'action) qui a soutenu financièrement l'expérimentation en Côte d'Or. Ce soutien a été complété par celui de la délégation départementale aux droits des femmes et à l'égalité, mais aussi par l'UDIP et le Pôle d'Insertion de la Côte d'Or, suivi ensuite par les acteurs des structures de droit commun en charge des questions de VAE. Des représentants de 3 ministères en charge des

certifications professionnelles se sont ainsi engagés dans ce travail ainsi que les OPCA (UNIFAF et UNIFORMATION). Une acculturation de tous les acteurs s'est opérée progressivement, en particulier sur ce qu'est une déficience intellectuelle, mais aussi à propos de la compensation du handicap. Un regard différent a donc été porté par ces acteurs du milieu ordinaire sur les personnes handicapées qui, pour certaines d'entre elles, ont révélé des compétences nouvelles et du plaisir à réussir cette démarche difficile. Richard PAVAUX, Catherine SAUGEOT et aujourd'hui Mathilde LECUYER se sont succédés pour la réalisation de cet accompagnement.

Dans cette action au long cours, le CREAI a joué un rôle de coordinateur et de soutien en direction des différents professionnels impliqués et des usagers engagés dans cette démarche, mais aussi un rôle d'animateur d'une réflexion régionale sur ce sujet. A noter qu'une cérémonie de remise de diplôme est organisée le 23 septembre 2014 pour les 41 candidats ayant abouti dans leur démarche VAE.

- Une autre action innovante nous mobilise depuis plus de 2 années et se poursuit actuellement auprès des établissements médico-sociaux de la région : en partenariat avec l'IREPS (Instance Régionale d'Education et de Promotion de la Santé) et la MFB (Mutualité Française Bourgogne), le CREAI s'est vu confier par l'ARS le pilotage d'un dispositif régional de formation-action relatif à la vie affective et sexuelle des personnes handicapées (avec déficience intellectuelle ou psychique) enfants ou adultes accueillis dans les établissements de Bourgogne. Soulignons que cette orientation bourguignonne est particulièrement remarquable car ces questions sont très rarement prioritaires dans les projets régionaux de santé.

Cette action inscrite dans le volet prévention du schéma régional de santé a débuté en 2012, s'est poursuivie en 2013 et a donné lieu récemment à une journée d'étude mettant en lumière la complexité de cette problématique. Comment aborder les questions que posent l'adolescence et ses manifestations ? Comment rendre possible l'accès à l'intimité pour une personne (enfant ou adulte) déficiente intellectuelle ou psychique, tout en veillant à sa protection et en préservant la vie en collectivité ?

L'IREPS et la MFB pour leur expertise en conduite de projets de prévention en santé et le CREAI pour ses connaissances des publics et des établissements d'accueil des personnes ont donc mis en place un programme visant à favoriser une réflexion collective et un échange d'expériences sur ce sujet souvent délicat et impliquant. Au terme de l'action qui se poursuivra jusqu'en 2016, plus de 90 établissements de la région auront bénéficié de cette formation-action dont l'objectif principal vise l'amélioration des connaissances et des compétences des professionnels pour aborder ces questions d'accès par les personnes handicapées à une vie affective et sexuelle, et ainsi faire évoluer les pratiques et modes de vie au sein des établissements. Pour élaborer ce programme de formation et sa conduite, nous avons pu bénéficier de l'appui de Denis VAGINAY, psychologue, psychanalyste, expert reconnu sur cette problématique. Sa supervision a pu faire évoluer nos représentations et a contribué à accompagner les équipes dans l'écoute et le respect des aspirations des personnes accueillies. Anne DUSART, Isabelle GERARDIN, Catherine SAUGEOT, Sophie GALIBERT et Mathilde LECUYER ont participé à la réalisation de cette formation-action.

- Autre nouveauté pour notre réseau : en réponse à un appel d'offre national lancé par UNIFAF portant sur les « Adolescents en difficulté : quel accompagnement sur les territoires ? », l'ANCREAI a mis en place un dispositif de formation d'envergure nationale. Nous y avons participé. Ce travail a d'abord débuté dans 2 territoires de Franche-Comté et se poursuit actuellement en Bourgogne pour 2 sessions. Par ce projet novateur initié par UNIFAF et modélisé par l'ANCREAI, il s'agit de répondre aux besoins des adolescents en difficulté en créant d'autres modalités de fonctionnement entre partenaires sur un territoire donné, sans pour autant créer de nouveaux dispositifs. Cette action souhaite offrir, à chacun des professionnels impliqués (ASE, PJJ, MECS, ITEP, IME, Education Nationale,

services de pédopsychiatrie etc...) l'opportunité d'élargir son champ de vision, d'améliorer ses pratiques et de diversifier ses modes d'intervention. Nous sommes bien dans l'ère du travail en réseau sur les territoires en question. Il vise la mise en synergie des ressources de chacun, les complémentarités pour améliorer l'accompagnement éducatif mis à mal par ces jeunes en souffrance et veiller à une continuité de cet accompagnement. Cette formation-action complexe et passionnante est donc réalisée dans la quasi-totalité des régions de France sous l'égide de l'ANCREAI, tête de réseau des CREA, qui coordonne le dispositif. Pour les 2 régions qui nous concernent, Anne DUSART, Dominique DUBOIS, Jean Claude JACQUINET et Mathilde LECUYER ont conduit ce travail.

- Nouvelles modalités d'observation et d'analyse : l'offre de service des CREA au sein de l'ANCREAI permet désormais de répondre à des demandes d'études et d'analyses d'envergure nationale. Le réseau s'est organisé pour mutualiser les moyens d'expertises et les ressources des uns et des autres. C'est ainsi qu'après l'analyse nationale comparée des schémas départementaux d'organisation médico-sociale « versus handicap » en 2011, nous avons pu réaliser un travail similaire versus « personnes âgées ». Le CREA Bourgogne a réalisé ces travaux pour la région Franche-Comté et pour la Bourgogne grâce aux compétences d'Isabelle GERARDIN sur le champ gérontologique.
- Par sa position d'observateur des pratiques, le CREA initie certaines études sur des thématiques nouvelles car peu étudiées : c'est le cas notamment du travail conduit actuellement par Anne DUSART sur « la fin de vie des personnes présentant une déficience intellectuelle ». Il s'agit avec les acteurs professionnels, mais également les usagers eux même et leur famille, de mieux connaître les besoins et attentes spécifiques de ces personnes souffrant d'une maladie grave ou en fin de vie et de dégager des propositions pratiques organisationnelles et techniques susceptibles d'améliorer leur situation. Sujet sensible et délicat, pour lequel les professionnels doivent pouvoir disposer d'outils de compréhension et d'analyse des besoins des personnes et les usagers pouvoir être écoutés et leurs préoccupations prises en compte. Ce travail de recherche bénéficie d'un soutien financier de la Fondation de France et du CCAH (Fondation MEDERIC et AG2R). Une journée d'étude est prévue en 2015 pour faire état des enseignements de cette recherche et les partager.
- Enfin, je ne peux passer sous silence cet appui méthodologique en cours pour l'ARS et les 4 Conseils Généraux de la Franche-Comté : une démarche complexe menée en concertation avec les acteurs concernés visant à définir les conditions requises pour une gestion harmonisée des listes d'attente des 4 MDPH de cette région. Isabelle GERARDIN, Marielle BOSSU et Sophie GALIBERT conduisent cette démarche.

Voici présentés à grands traits les éléments et évènements qui ont jalonné la vie du CREA en Bourgogne ainsi qu'en Franche-Comté, ces 10 dernières années. Aujourd'hui, les CREA et leur réseau sont engagés dans une nouvelle structuration de leur fonctionnement. Cela constitue une nouvelle étape de leur histoire. Elle est symbolisée notamment par l'unification de la déclinaison de notre sigle : Centre Régional d'Etudes, d'Actions et d'Informations en faveur des personnes en situation de vulnérabilité et par un logo unique adopté ce matin lors de notre Assemblée Générale.

Les CREA ont 50 ans et puisque l'histoire de ce secteur se construit et se poursuit avec vous, je voudrais, pour conclure, préciser qu'en Bourgogne nous avons la chance d'avoir une délégation régionale du CNAHES<sup>1</sup> fort active (Conservatoire National des Archives de l'Histoire de l'Education Spécialisée et de l'Action Sociale) qui collecte les données et organise l'archivage de l'histoire de ce secteur. Nous avons bénéficié de leur soutien et, pour les préserver, le CREA a fait don de ses archives historiques (de 1942 à 2000) aux Archives départementales de la Côte d'Or. Je suis convaincue, pour ma part, de l'importance de laisser les traces de ce parcours aux historiens.

---

<sup>1</sup> CNAHES Bourgogne – Franche-Comté, 2 rue Professeur Marion, 21000 Dijon – [www.cnahes.org](http://www.cnahes.org)  
Déléguée Régionale : G. DACLIN