

Les conseils et avis du CREAI

par Martine LANDANGER, Directrice du CREAI de Bourgogne

I – La fonction de conseil du CREAI et ses principes

Dans la note de service n° 84-1 du 13 janvier 1984 relative aux statuts des CREAI, le Ministère des Affaires Sociales et de la Solidarité nationale et le Ministère de la Justice ont défini la place des CREAI en énonçant leur mission. « *Les CREAI ont pour mission principale d'être des lieux de repérage et d'analyse des besoins et d'étude des réponses à y apporter, des lieux de rencontre et de réflexion entre les élus, les représentants des forces sociales et ceux des administrations concernées, de fournir des analyses et des avis techniques aux décideurs ainsi qu'aux gestionnaires des établissements et services.*

Ils ont à cet égard, un rôle important à jouer comme outil technique au service des responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique en faveur des personnes handicapées et inadaptées à l'échelon régional ».

L'activité de conseil et d'avis constitue une partie importante du travail du CREAI. Il est régulièrement sollicité par les responsables d'associations gestionnaires, d'associations d'usagers, par les directeurs d'établissements ou services, les DDASS, les services des Conseils Généraux... qui s'interrogent sur certains aspects organisationnels ou concernant les orientations qu'ils projettent.

Ces conseils et avis permettent d'aider le demandeur à construire un projet en référence, d'une part aux orientations et cadres législatifs en vigueur, et d'autre part à partir de principes éthiques et référentiels techniques visant à garantir avant tout le respect des droits des usagers.

➤ **Des avis reposant sur des référentiels élaborés collectivement**

Pour porter un regard critique sur les projets présentés, le CREAI élabore une analyse théorique de l'action sociale et médico-sociale qui permet de dégager des référentiels, servant alors de repères techniques et éthiques.

Ces référentiels sont le fruit des différentes modalités de travail de l'équipe du CREAI. A partir du cadre législatif et réglementaire, des réflexions régulières sur les pratiques sociales et médico-sociales sont menées avec les professionnels au sein des commissions régionales. Cet espace de rencontre des professionnels contribue fortement à la production de connaissances et à l'élaboration de ces repères. De même, les journées d'études favorisent la confrontation des expériences et des points de vue qui sont ensuite pris en compte dans les analyses et positions formulées.

Le « guide pour des interventions de qualité », aujourd'hui nommé « PERICLES », élaboré par les CREAI dans le cadre de l'Association Nationale des CREAI (ANCREAI) constitue également un référentiel important. Cet outil est un réservoir de « bonnes questions » transférables bien au delà de la démarche d'évaluation pour laquelle il a été réalisé et récemment actualisé.

Les études et recherches effectuées sont l'occasion d'approfondir certaines thématiques, d'acquérir et de transmettre ces éclairages nouveaux qui viennent nourrir la réflexion collective.

Les référentiels qui étayent les avis et conseils techniques du CREAI s'appuient donc sur l'ensemble de ces expériences articulant théorie et pratique.

➤ **L'indépendance du CREAI**

Le CREAI a une mission particulière à la croisée des points de vue des différents acteurs du secteur social et médico-social : les usagers ou bénéficiaires de l'action sociale et les associations les représentant éventuellement ; les structures responsables des politiques sociales ; les professionnels qui ont la charge de mettre en œuvre des politiques au bénéfice des usagers. Il occupe ainsi une place singulière de tiers dans le paysage social et médico-social.

En dépendant simultanément des trois pôles précités intervenant notamment dans son financement, le CREAI ne dépend d'aucun en particulier, ce qui lui permet de construire et de revendiquer sa position d'indépendance intellectuelle. Celle-ci lui permet de tenir ses positions éthiques et techniques. Réciproquement, cette indépendance donne aux différents acteurs toute latitude pour la mise en œuvre des réponses qu'ils estiment appropriées.

S'appuyer sur ses référentiels reconnus permet ainsi au CREAI de prendre la distance nécessaire, et engage les différents acteurs impliqués à prendre une décision dont ils devront assumer la responsabilité. Cette place tenue par le CREAI suppose que chaque acteur lui **reconnaisse son indépendance** et sa capacité à fournir des points de vue différents des siens.

Non soumis, comme les responsables d'établissements ou services, à la pression d'une gestion quotidienne et comme les responsables des administrations à la décision d'attribution de budgets, le CREAI, à la place qu'il occupe, s'attache à formuler **ses avis techniques** quel que soit le commanditaire ou le promoteur, à partir des valeurs et principes rappelés dans ses référentiels.

➤ **Le respect de la confidentialité**

Au cours des divers travaux qu'il réalise, le CREAI prend connaissance de situations, d'informations qui parfois vont au-delà de la mission pour laquelle il est sollicité. Toute demande de conseil suppose l'instauration d'une confiance réciproque dont va dépendre l'efficacité du travail envisagé.

Les informations recueillies à cette occasion font l'objet d'une réflexion particulière et sont exploitées seulement dans le cas où elles ont un lien avec l'étude ou le conseil sollicité.

II - L'étude de projets et conseils aux promoteurs

1 - Le CREAI est sollicité par les promoteurs dans différents cas de figure :

- Le promoteur a déjà ébauché un projet

En le soumettant au CREAI, celui-ci souhaite en repérer le bien fondé et sa faisabilité avant d'engager la rédaction d'un projet plus élaboré. Cette démarche implique que le CREAI questionne le promoteur sur un certain nombre de préalables à la rédaction du projet.

Il s'agira notamment de voir si ce projet s'inscrit dans le cadre des politiques sociales du département ou de la région, s'il est en adéquation avec des besoins identifiés et en cohérence avec l'équipement existant. Il s'agira également de s'assurer si l'organisation envisagée répond à certains principes et valeurs apportant ainsi une réponse garantissant le respect des droits des usagers. Dans ce contexte également, le CREAI aide les promoteurs à construire leur dossier en leur rappelant les règles administratives et techniques de référence.

A distance de certaines positions relationnelles, gestionnaires, managériales, le CREAI, par cette position, est en mesure de rappeler et de s'appuyer sur les grands principes de l'action sociale et médico-sociale. L'expérience montre régulièrement que l'un ou l'autre de ces principes peut être oublié parce que le promoteur a porté son attention sur un avantage qu'il a estimé déterminant, alors qu'en y regardant bien, celui-ci n'est pas forcément essentiel.

- Le promoteur a déposé son projet pour avis du CROSMS

Il en transmet un exemplaire au CREAI pour avis. Cette situation n'est pas aisée car les remarques éventuelles ne peuvent plus donner lieu à des ajustements de fond ou de forme. Le promoteur prend ainsi connaissance des critiques positives et/ou négatives du CREAI. Cela lui permet de réfléchir à son « oral » pour soutenir son projet devant les membres du comité.

- Le projet déposé par le promoteur a reçu un avis défavorable au CROSMS

Dans cette situation, une rencontre est proposée avec un ou des responsable(s) de la structure qui a conçu et rédigé le projet afin de repérer et comprendre avec lui, les motifs de cet avis négatif. Une visite sur place est parfois profitable. Elle permet de mieux comprendre les facteurs contextuels du refus. Soit le promoteur conçoit que son projet n'était pas suffisamment argumenté et peut alors commencer un travail de conception de projet à bâtir à partir des besoins recensés, du schéma départemental ou régional de référence ; soit il reconnaît que son projet n'est pas fondé et il reconsidère la situation autrement.

2 - Le CREAI formule ses conseils à partir de référentiels et critères définis

Ceux ci ont été élaborés dans les différentes instances de travail avec les professionnels de la région et les divers échanges avec les CREAI des autres régions. Il est souhaitable que cette demande de conseil se fasse le plus en amont possible du dépôt d'un projet aux instances de décision.

Les référentiels d'analyse de ces projets reposent tout d'abord sur les textes législatifs et réglementaires qui encadrent le secteur considéré. En effet, les lois récentes, notamment les lois n° 2002-2 du 2 janvier 2002, n° 2005-102 du 11 février 2005 pour le secteur du handicap et n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance pour le secteur social, et leurs décrets d'application constituent le cadre de l'élaboration de ces projets qui devront trouver les modalités de leur mise en œuvre dans la réalité.

L'opportunité et la qualité du projet est donc appréciée (dans une perspective de demande d'autorisation soumise au CROSMS) à partir de principes et des indicateurs suivants :

- **La référence au schéma dont il dépend.** Cet indicateur permettant de situer la compatibilité du projet avec les besoins et les objectifs définis dans ce schéma.

- **La conformité avec les règles d'organisation et de fonctionnement** prévues dans le Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF). Notons que celles-ci prennent appui notamment sur le principe du respect des droits des usagers (les outils garantissant ces droits, l'évaluation et ses modalités et les systèmes d'information). Un projet de construction donne lieu à une étude plus particulière du projet architectural.
- **La qualité de l'avant-projet d'établissement** faisant état des modalités spécifiques d'accompagnement et d'accueil en lien avec les caractéristiques de la population concernée. Toujours en référence aux droits des usagers, une attention particulière est apportée sur les garanties présentées par la qualité de l'encadrement, en particulier en ce qui concerne le nombre, la qualification et la formation des personnels et les modalités de coordination des différentes catégories de professionnels impliqués (à l'interne comme à l'externe).
- **Le coût du fonctionnement** qui doit correspondre au service rendu. Le coût envisagé est mis en comparaison avec ceux pratiqués dans le département concerné, voire dans la région.
- **La pertinence du dossier financier** du projet, qui bien souvent vient éclairer, confirmer les choix techniques (locaux, personnels recrutés...)
- **Les garanties techniques et déontologiques** présentées par la personne morale responsable du projet.

III - La demande d'avis par une autorité (préalable au CROSMS)

Depuis plusieurs années, le CREAI est sollicité par certains Conseils Généraux pour un avis préalable au CROSMS sur un projet transmis par un promoteur. Dans ce cas de figure, le CREAI informe systématiquement le promoteur de la demande.

L'avis du CREAI prend uniquement en compte les informations contenues dans le dossier. Les critères servant à l'étude du projet sont les référentiels cités précédemment. Il se peut que le manque d'informations ne permette pas de se prononcer sur certains aspects du projet ; dans ce cas, le CREAI souligne le manque d'informations ou de précisions.

Pour élaborer cet avis, le CREAI prend contact avec le promoteur pour l'en informer d'une part, et recueillir un complément d'informations sur ses intentions d'autre part. Le contenu de l'avis qui sera transmis à l'autorité qui en a fait la demande repose donc sur la confrontation entre le projet, le cadre législatif et réglementaire et les référentiels qualitatifs énoncés précédemment.

IV - La participation du CREAI au CROSMS

Le CREAI siège aux 4 sections du CROSMS (comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale) en tant que « personnalité qualifiée » : personnes handicapées (enfants et adultes), personnes en difficulté sociale, enfants relevant de la protection administrative et judiciaire, personnes âgées.

Avant chaque séance du CROSMS, le CREAI est destinataire des rapports rédigés par les services de l'autorité qui prendra la décision finale d'autorisation. Sur la base de ces rapports ou des dossiers complets, lorsqu'ils ont été communiqués par les promoteurs, le CREAI, au cours d'une réunion spécifique, examine les projets. Ce travail technique préalable lui permet de se forger un avis technique provisoire et si besoin, de rassembler les questions visant à faire clarifier certains aspects encore imprécis. Si besoin, un contact est pris avec le promoteur avant

la séance du CROSMS afin d'échanger et de mieux saisir certains éléments du projet.

L'avis ne sera définitif qu'après l'exposé du rapporteur et les compléments d'informations apportés en séance du CROSMS par le promoteur ; il donne lieu à un vote. Comme précisé dans l'article 8 du décret, rappelons que « *les membres du comité sont soumis à l'obligation de discrétion professionnelle à l'égard de tous les faits et documents dont ils ont connaissance en cette qualité ainsi que des délibérations du comité* ».

Le CREAI participe depuis 2 ans à l'élaboration du rapport annuel du CROSMS et s'est engagé à contribuer à la rédaction du rapport quinquennal à venir.

V - Le financement du CREAI pour les avis et conseils

Comme pour l'ensemble des activités du CREAI, les avis et conseils demandés donnent lieu à une contrepartie financière. Rappelons que pour fonctionner, le CREAI a trois principales sources de financement :

- Une subvention du Ministère des Affaires Sociales qui constitue aujourd'hui (en 2006) 12 % du budget total du CREAI,
- La contribution des établissements et services de la région au fonctionnement du CREAI, qui représente 34 % du budget,
- La facturation des diverses interventions (études, accompagnement de projets, formations ou actions spécifiques) représente 54 % du budget total.

Sauf lorsqu'il s'agit d'une étude particulière ou une intervention longue, les conseils et avis demandés par les associations ou établissements ou services qui contribuent au CREAI sont donnés en contrepartie de la contribution versée au CREAI.

Il est dans la mission du CREAI d'aider les associations dans leurs démarches pour apporter des réponses aux besoins et attentes des personnes handicapées ou en difficulté sociale. Aussi, lorsque la demande de conseils émanant d'un promoteur non contribuant ne requiert pas d'étude approfondie, celui-ci ne donne pas lieu à une facturation. Cependant, si le projet voit le jour, en contrepartie de l'aide apportée, une contribution au CREAI sera alors demandée. Si une investigation plus approfondie s'avère nécessaire, une proposition d'accompagnement au projet pourra alors être proposée contre un financement spécifique.

Lorsque la demande d'avis ou de conseil émane de la DDASS ou des services du Conseil Général, ces interventions donnent lieu à une facturation en fonction de l'ampleur du travail réalisé. Un accord peut être conclu pour une forfaitisation annuelle des avis ou conseils demandés au CREAI.

VI – Un concours technique en faveur des usagers de l'action sociale

Les évolutions des politiques sociales définies par les cadres législatifs rénovés engagent les associations gestionnaires et l'ensemble des professionnels à poursuivre un travail de réorganisation de leurs pratiques en direction des usagers des établissements et services sociaux et médico-sociaux.

Dans ce contexte socio-économique complexe, le CREAI, par sa position de tiers et son attachement à cette dynamique de réflexion et de confrontation des points de vue des différents acteurs de l'action sociale, continuera à apporter son concours technique à l'élaboration de réponses nouvelles « en faveur des personnes handicapées et inadaptées ».

