

qu 076

Un processus d'admission en SAVS : entre principes et réalités

La question adressée au CNADE

Elle concerne la procédure d'admission dans un service d'accompagnement à la vie sociale (SAVS¹) et a été rédigée par un éducateur, en concertation avec les membres de l'équipe éducative et le chef de service. Copie en a été préalablement donnée au directeur du secteur.

« Une (nouvelle) demande d'extension est en cours car la liste d'attente ne cesse de s'allonger malgré une première extension en 2010, l'agrément était passé de vingt à trente places. Aujourd'hui 19 personnes sont sur la liste d'attente, révisée par la commission d'admission et de suivi. Cette commission est composée du directeur, du chef de service et de la coordinatrice représentant l'équipe.

La commission se réunit trois fois par an. Elle a pour objet la validation des entrées et des sorties, la présentation des nouvelles demandes. Suite à cette commission, un courrier est envoyé à toutes les personnes inscrites sur la liste d'attente pour leur confirmer leur maintien sur la liste d'attente ou pour leur annoncer le jour de leur admission au SAVS.

L'équipe a d'abord élaboré une procédure d'admission, depuis la réception de la notification de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) orientant les personnes vers un SAVS :

- *La personne est invitée à prendre contact avec l'équipe éducative pour une présentation du service d'accompagnement.*
- *Une seconde rencontre est programmée à l'initiative de la personne si elle souhaite être accompagnée par le service. Cet entretien est tourné vers les attentes de la personne admissible.*

L'équipe éducative a d'abord élaboré des critères pour admettre une personne plutôt qu'une autre (ils sont rappelés dans notre plaquette à destinations des professionnels) au vu des éléments suivants :

- *les éléments recueillis auprès de la famille et/ou des travailleurs sociaux,*
- *l'évaluation de l'équipe éducative,*

¹ Le service d'accompagnement à la vie sociale (SAVS) accompagne des personnes qui vivent en logement indépendant.

- la date de la deuxième rencontre de l'utilisateur avec le service,
- un partenariat avec les différents organismes (ESAT², CMPA³, organismes de tutelles, délégation territoriale, ...) ».

Le critère « d'urgence » n'est pas retenu pour une admission en SAVS. Si la personne est en danger, le SAVS n'est pas la solution.

En revanche, nous avons fait le choix de prendre en priorité des personnes « isolées ».

C'est ainsi que deux personnes sont admises le 6 juin 2013 sans que leurs candidatures passent en commission d'admission et de suivi. Mais ce critère a montré ses limites. Ces personnes, qui se disent isolées, ont en réalité un autre accompagnement, dans une autre institution, dans une structure type « service accueil de jour » (SAJ).

Autre situation : P.C. est 17ème sur la liste d'attente ; elle travaille à l'ESAT (établissement qui fait partie de la même association que le SAVS). L'ESAT nous demande qu'elle bénéficie d'un suivi SAVS, et elle est admise au SAVS le 12 janvier 2015.

Après ces trois nouvelles admissions, l'équipe éducative entreprend de clarifier ses critères d'admission car les situations sont complexes et nous n'avons qu'une partie des éléments pour les apprécier. L'isolement d'une personne est difficile à mesurer et des enjeux de partenariat sont parfois à prendre en compte.

L'équipe éducative fait alors le choix de ne retenir qu'un seul critère, objectif : la date du second entretien.

Si deux personnes admissibles se connaissent par le biais d'institutions. -par exemples des organismes de tutelles - comment expliquer qu'une personne qui attend depuis des années voit l'autre personne, tout juste arrivée, lui passer devant ?

L'équipe classe donc les personnes admissibles sur la liste d'attente en fonction de la date du second entretien. Mais lors d'une réunion d'équipe, le chef de service demande à l'équipe d'étudier la possibilité d'admettre une jeune femme.

En suivant le critère de la date du second entretien, elle est 14ème sur la liste d'attente et n'a aucune chance d'être admise avant longtemps. Mais sa curatrice relaie cette situation comme préoccupante, le centre médico-psychologique adulte aussi. Et l'éducatrice du SAVS qui l'a reçue lors du second entretien arrive à la même conclusion. L'équipe est d'accord pour l'admettre, sinon « dans trois ans, ce sera trop tard ». Elle est admise le 3 mars 2015 sans que sa candidature passe en commission d'admission et de suivi.

Une autre situation vient une nouvelle fois interroger notre procédure d'admission. Une jeune femme quitte de son plein gré les foyers d'hébergement. Le chef de service lui propose une place prioritaire au SAVS. Suite au second entretien, elle est admise au SAVS le 1er juillet 2015 sans avoir été inscrite sur la liste d'attente.

Chaque situation est singulière. Comment choisir une personne plutôt qu'une autre inscrite sur la liste d'attente ? Comment gérer au mieux cette commission d'admission et de suivi ? Cette année, elle ne s'est réunie qu'une seule fois, et les courriers ne sont pas envoyés régulièrement.

² ESAT : Entreprise de Soutien et d'Aide par le Travail.

³ CMPA : Centre Médico-Psychologique Adulte

Nous nous interrogeons en équipe, avec le chef de service, sur ces questions. Merci de votre éclairage. »

La situation telle que nous la comprenons

L'équipe d'un service d'accompagnement à la vie sociale (SAVS) interroge le CNADE sur son processus d'admission.

Malgré une extension de l'agrément (de 20 à 30 places), la liste d'attente s'allonge, s'élevant aujourd'hui à 19 personnes.

Le demandeur expose dans un premier temps les différentes étapes de la procédure. Le CNADE les a appréhendées comme suit.

1/ A réception de « *la notification de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) orientant les personnes vers un SAVS* », la personne est reçue pour que le service lui soit présenté. Il s'agit de lui apporter l'information qui lui permettra un choix éclairé.

2/ A confirmation par la personne de sa demande, une seconde rencontre a lieu. Elle porte cette fois sur ses attentes à l'égard du service et suppose le recueil d'éléments permettant d'évaluer l'adéquation de ses attentes avec la prestation assurée par le service.

3/ La demande de la personne est instruite au sein de la commission dite « d'admission et de suivi » qui est composée du directeur, du chef de service et de la coordinatrice représentant l'équipe. Si l'admissibilité de la personne est validée, elle est alors positionnée dans une liste d'attente, son admission devenant effective lorsque se libèrera une place correspondante à son rang d'attente.

Avant de valider ce processus, l'équipe a d'abord tenté d'élaborer des critères d'admission visant à prendre en considération la singularité des situations. Certains s'apparentent davantage au recueil d'informations nécessaires à l'examen de la demande, recueillies auprès de la personne, de la famille et/ou des travailleurs sociaux. D'autres, comme l'isolement ont été invalidés du fait de la difficulté à évaluer la situation, « *l'isolement d'une personne est difficile à mesurer.* » De même, le critère de « l'urgence » n'a pas été retenu, du fait que ce type de situation ne relevait pas de la compétence du SAVS. Au final un seul critère objectif est retenu garantissant le principe d'égalité de traitement, à savoir la date du second entretien.

Ce principe une fois établi, l'ordre d'admission dans le service n'est en réalité pas respecté. En effet à deux reprises, le processus d'admission n'a pas été appliqué. À la demande du chef de service, au regard du caractère préoccupant de la situation, dont conviennent les membres de l'équipe, une personne est admise alors qu'elle se trouvait à une place très éloignée dans la liste d'attente. De même, la demande d'une autre personne fait l'objet d'un traitement prioritaire du fait, semble-t-il, qu'elle était adressée par un établissement de la même association gestionnaire et que son accompagnement s'inscrivait dans une dimension de suivi.

Au-delà des écarts au processus d'admission, le demandeur pointe le dysfonctionnement de la commission « *Cette année, elle ne s'est réunie qu'une seule fois, et les courriers ne sont pas envoyés régulièrement.* »

Analyse de la situation

- **Au regard du cadre juridique**

L'article 1^{er} de la constitution de 1958 rappelle que la République «(...) assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens, sans distinction d'origine, de race ou de religion (...)».

Bernard Stirn, Président de la section du contentieux du Conseil d'État écrivait en 2012 : « Principe constitutif du droit administratif, le principe d'égalité trouve aujourd'hui des prolongements constitutionnels et conventionnels qui accroissent sa place au cœur du droit public. Ses applications sont particulièrement significatives en matière sociale. »⁴

L'article L114-1 du Code de l'action sociale et des familles (CASF) énonce dans son alinéa 2 que : « L'Etat est garant de l'égalité de traitement des personnes handicapées sur l'ensemble du territoire et définit des objectifs pluriannuels d'actions. »

L'égalité devant la loi ainsi posée suppose notamment l'égalité d'accès à la prestation (un accompagnement par un SAVS) relative à un droit (la reconnaissance d'un handicap) et par conséquent l'égalité de traitement des situations des bénéficiaires potentiels. Ce principe est renforcé par celui de non-discrimination inscrit pour la politique du handicap à l'article L114-2-1 du Code de l'action sociale et des familles.

En l'espèce, la procédure, telle qu'énoncée par le SAVS, paraît satisfaire ces exigences. Une commission d'admission est chargée de fixer un numéro d'ordre dans l'obtention d'un service suite à la décision d'orientation de la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) et garantit ainsi l'égalité de traitement des demandes en définissant :

- des critères non discriminatoires permettant de motiver le rejet de la demande ou la décision d'admissibilité assortie de l'inscription dans la liste d'attente ;
- d'éventuels critères de priorisation d'une situation, justifiés par une préoccupation d'équité⁵ au regard des situations correspondant à l'agrément d'un SAVS ;

La composition même de cette commission est censée garantir un traitement équitable des situations par la représentation de l'équipe qui instruit le dossier à partir d'éléments d'information suffisants et de la direction, directeur et chef de service, détenteurs du pouvoir d'assurer le respect de ces décisions.

Toutefois, l'égalité – ou l'équité - d'accès supposent conjointement la publicité⁶ des critères d'admissibilité au bénéfice d'un droit et de l'ordre de réalisation (place dans une liste d'attente, évolution de cette liste). Cette publicité relève du droit à l'information énoncé par

⁴ Intervention du 30 novembre 2012 – Colloque organisé par l'Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS), département droit social (Université Paris I), en partenariat avec le Conseil d'État et la Cour de cassation.

⁵ L'équité se définirait comme la traduction de l'égalité au regard du caractère différentiel des situations concernées. Il s'agit ici d'un principe de réalité à l'œuvre dès qu'il s'agit d'apprécier un cas particulier sans se laisser guider par les seules règles générales. Il est toutefois difficile d'en définir concrètement les principes d'application, étant donné le caractère bien souvent subjectif des appréciations portées.

⁶ Le terme « publicité » renvoie ici à la nécessité de donner un caractère public et transparent, avec des comptes-rendus accessibles.

l'article 6 de la Charte des droits et libertés de la personne accueillie⁷ qui découle lui-même du 6° de l'article L311-3 du CASF. Or, dans la situation présente, les décisions semblent être prises en fonction de critères induits par des éléments conjoncturels distincts des principes initialement énoncés, et donc peu lisibles *a priori*. Par ailleurs le processus de passage par la commission n'est pas toujours respecté.

- **Au regard des repères déontologiques**

Les références déontologiques pour les pratiques sociales⁸ (RDPS) rappellent à l'article 1.2.3 le principe de non-discrimination : « (...) Dans un souci d'humanité et de solidarité, les praticiens du social résistent à toute injonction discriminatoire qui les amènerait à sélectionner l'accueil des personnes en fonction de critères d'origine, de nationalité, d'opinions, de convictions ou de situation administrative. »

Les praticiens du social « s'inscrivent avec la personne dans un processus de co-construction et de codécision. Ils recueillent ses désirs et propositions tout en lui fournissant les éléments lui permettant de donner son consentement éclairé ou son avis, cela dans le respect des procédures et des protocoles adaptés à sa situation. » (Article 4.3 des RDPS) Ainsi, la co-construction et la codécision supposent le consentement éclairé ou l'avis de la personne, qui supposent eux-mêmes son information, en l'occurrence sur :

- les conditions de son accompagnement par le SAVS,
- les critères d'admissibilité présidant au traitement de sa situation,
- le rang d'ordre dans la liste d'attente d'une admission effective à l'accompagnement par le SAVS.

Cette information est par ailleurs justifiée par le fait que « L'utilisateur de l'action sociale est considéré comme une personne ayant *a priori* une capacité de compréhension, d'expression et de choix lui permettant d'être un acteur, collaborateur, négociateur, interlocuteur dans l'élaboration et la mise en œuvre de son projet personnel mais aussi dans la réflexion sur les dispositifs d'accueil, d'accompagnement ou de prestation. » (Article 3.1 des RDPS)

Enfin, l'existence d'une liste d'attente suppose un écart entre les besoins observés et validés par la notification de la CDAPH et les moyens mis en œuvre par les pouvoirs publics. En effet « L'action sociale est inscrite dans le cadre de la loi. Il incombe à la puissance publique d'orienter les politiques, de définir les priorités et de garantir le devoir de solidarité. Elle a, de ce fait, un devoir d'évaluation des besoins et de contrôle des actions mises en œuvre. » (Article 2.5 des RDPS).

Ainsi il revient aux pouvoirs publics de mettre en œuvre les moyens qui assurent l'accès au bénéfice du droit constitué par la reconnaissance d'une situation de handicap, en l'occurrence l'accompagnement par un SAVS.

Pour autant la question reste entière. Le SAVS peut-il prendre de lui-même des décisions dérogeant à l'égalité d'accès au motif d'un besoin relevant d'une situation préoccupante ou d'une demande partenariale ?

⁷ Arrêté du 8 septembre 2003 relatif à la charte des droits et libertés de la personne accueillie, mentionnée à l'article L. 311-4 du code de l'action sociale et des familles.

⁸ Texte promulgué par le Comité National des Références Déontologiques pour les pratiques sociales (CNRD) – révisé en 2014

Débat éthique et pistes suggérées par le CNADE

- ***Critères, informations, indications et contre-indications***

L'égalité d'accès au SAVS suppose que le seul critère d'admission effective pertinent soit le numéro d'ordre dans la liste d'attente, numéro découlant de la demande de la personne à l'issue du premier rendez-vous informatif, demande concrétisée par la date d'un second rendez-vous de formulation de ses attentes. L'égalité et l'équité se rejoignent alors dans la mesure où l'indication d'accompagnement en SAVS est énoncée par la CDAPH et n'est pas considérée comme relevant d'une urgence.

Déterminer une autre modalité présidant à la priorisation d'une admission supposerait que la réalisation des droits ne serait pas déterminée par l'instance dédiée à cet effet (la CDAPH comme représentante de la société) mais que s'y substituerait la commission d'admission du SAVS.

La mise en œuvre de critères assurant une équité distincte de l'égalité supposerait que les situations orientées par la CDAPH vers le SAVS comportent des niveaux de gravité différents exigeant une temporalité d'admission différenciée.

Cependant, s'en tenir à la seule égalité d'accès conduirait à réduire la commission d'admission à une chambre d'enregistrement et à la remplacer par un traitement automatique des demandes.

Or, l'admissibilité d'une personne suppose l'adéquation de ses attentes et de l'offre de service. En effet l'admettre, alors que l'accompagnement proposé par le SAVS est supposé ne pas lui convenir, irait à l'encontre de l'exercice de ses droits. Les membres d'une commission d'admission dans un service ou un établissement disposent *a priori* d'une connaissance plus approfondie et concrète de la réponse effective aux besoins identifiés par la CDAPH, et ce en référence au projet de service. Ils sont pertinents pour formuler éventuellement une contre-indication : éloignement géographique, absence d'une spécialité professionnelle requise, problématiques associées empêchant l'efficacité de la prestation, éléments complémentaires modifiant l'appréhension du besoin par la CDAPH, etc.

Une telle contre-indication suppose que la commission concernée rassemble les informations répondant à la double exigence :

- de formulation d'un argumentaire destiné à la CDAPH, étayant l'inadéquation entre les besoins de la personne au regard de sa situation et les prestations assurées par le SAVS,
- d'explication conjointe à la personne du refus formulé.

- ***Injustice et sentiment d'injustice***

Au-delà de l'égalité de traitement des demandes, le fait de modifier le rang d'admission dans la liste d'attente est susceptible de générer un sentiment d'injustice, d'autant plus aigu que les délais d'admission sont importants.

Sentiment d'injustice éprouvé par la personne elle-même pour peu qu'elle ait connaissance de cette modification, ce qui devrait être le cas au regard du droit à l'information. Imagine-t-

on lui annoncer qu'une place s'est libérée mais que la situation d'une autre personne a été prise en compte prioritairement ? Imagine-t-on apporter la même réponse à l'un de ses proches qui s'enquiert de l'éventualité d'une admission ?

Par ailleurs qu'éprouvent les travailleurs sociaux ? Sentiment empathique d'injustice pour la personne dont la probabilité d'admission est repoussée ? Sentiment de culpabilité d'avoir approuvé une admission priorisée à partir d'un argumentaire dont ils ont éventuellement confirmé la pertinence ?

- ***Rôles et responsabilités***

Une instance telle qu'une commission d'admission est institutionnellement valide et ses décisions sont perçues comme fiables dans la mesure où elle fonctionne conformément à ce qui en a été énoncé (rythme, animation, composition, prise de décision, traçabilité et publicité, etc.). C'est un cadre symbolique régulateur d'interactions intra-institutionnelles, qui garantit le respect des exigences juridiques et déontologiques et le questionnement éthique au regard des situations individuelles à étudier. Dotée d'un champ de responsabilité, ses prérogatives doivent être respectées en distinguant les rôles d'expertise (travailleurs sociaux) et de décision (encadrement).

- ***Environnement institutionnel et responsabilité politique***

Entre les principes éthiques et les réalités d'application on peut toutefois souvent observer des écarts qui nécessitent de recourir à l'éthique du compromis telle qu'elle est proposée par Paul Ricœur en la distinguant de la compromission. « Le compromis, loin d'être une idée faible, est une idée au contraire extrêmement forte. Il y a méfiance à l'égard du compromis, parce qu'on le confond trop souvent avec la compromission. La compromission est un mélange vicieux des plans et des principes de références. Il n'y a pas de confusion dans le compromis comme dans la compromission. Dans le compromis, chacun reste à sa place, personne n'est dépouillé de son ordre de justification.(...) Le compromis est toujours faible et révoquant, mais c'est le seul moyen de viser le bien commun. Nous n'atteignons le bien commun que par le compromis entre des références fortes mais rivales⁹. »

On observe en effet qu'il n'y a pas d'organisation sans dérogations. Encore faut-il qu'elles respectent la légalité et relèvent d'une politique territoriale (préconisation d'un schéma départemental) et/ou d'une orientation institutionnelle de l'organisme gestionnaire à travers son projet associatif. Or notre interlocuteur ne nous dit rien de la position du CA concernant cette question.

On peut donc s'interroger sur la légitimité des dérogations provenant du service lui-même. Ce n'est qu'au titre de références externes, considérées alors comme « fortes mais rivales », que peut être comprise l'exception aux principes.

- ***Penser un compromis entre la référence à l'égalité des droits et les contraintes de réalité***

⁹ « Pour une éthique du compromis, Propos recueillis par Jean-Marie Muller et François Vaillant auprès de Paul Ricœur », *Alternatives Non Violentes*, n°80, Octobre 1991.

Le SAVS interroge à juste titre un processus d'admission à la recherche de fondements éthiques et déontologiques et qui s'avère déstabilisé voire annulé dans sa mise en œuvre.

L'admissibilité au SAVS n'est pas l'admission compte tenu de l'importance de la liste d'attente. Selon notre interlocuteur, la gravité et l'urgence ne justifient pas une différence de traitement au titre de l'équité, étant donné la mission d'un SAVS. De même, la notion de « *situation préoccupante* » ne semble pas plus pertinente dans la mesure où elle induit un arbitraire relatif à la subjectivité de l'évaluation comparative des situations.

Le principe d'une contre-indication consécutive à l'inadéquation des attentes de la personne et des réponses apportées par le SAVS est susceptible d'être retenu à condition :

- d'un argumentaire soutenu auprès de la CDAPH et de l'intéressé,
- de la possibilité d'un recours par ce dernier, notamment auprès de la personne qualifiée chargée de veiller au respect de ses droits d'utilisateur, telle que définie dans le décret 2003-1094 du 14 novembre 2003 et mentionnée à l'article L. 311-5 du code de l'action sociale et des familles

À l'examen de la situation présentée, seul le rendez-vous dédié à la formulation des attentes semble constituer un critère indiscutable pour déterminer le numéro d'ordre de la personne dans la liste d'attente. La remise en cause par l'équipe de ce numéro d'ordre au bénéfice d'une demande soutenue institutionnellement pose question d'un point de vue éthique. N'apparaît-elle pas comme arbitraire au regard du principe de l'admission en fonction de l'ancienneté de la demande ?

L'égalité d'accès au droit suppose l'accès à l'information relative au fonctionnement de l'instance assurant une décision qui affecte l'existence des intéressés. Ne serait-il pas alors judicieux que la procédure d'admission fasse l'objet d'une présentation dans le livret d'accueil remis à la personne en demande d'accompagnement, de façon complémentaire à celle effectuée dans la plaquette à destination des partenaires ? Par ailleurs au regard du droit à l'information, ne faudrait-il pas qu'un changement d'ordre dans la liste d'attente fasse conjointement l'objet d'une information des personnes concernées ?

Pour autant, le SAVS s'inscrit dans un environnement institutionnel et territorial comme dit précédemment.

- institutionnel en ce qu'il relève d'une gestionnaire et de ses orientations (ex : continuité de l'accompagnement d'une structure à l'autre, pluralité de l'offre s'adaptant à l'évolution des situations des personnes) ;
- territorial en ce qu'il participe à une politique territoriale d'intégration sociale des personnes en situation de handicap dans le cadre du schéma départemental et de l'action sociale locale.

L'appartenance à un organisme gestionnaire et l'inscription dans un ensemble collaboratif impliquent éventuellement de répondre à des attentes, non plus de personnes, mais de structures avec lesquelles sont établis des liens privilégiés. Il faut alors imaginer que ces priorités soient préalablement définies, par exemple en prévoyant à un intervalle prédéfini l'éventualité d'insérer une demande institutionnelle ou partenariale dans la liste d'attente. L'inscription en tant que telle de la coordination et de la coopération répond ainsi aux conditions de validité du projet d'établissement conformément à l'article L311-8 du Code de

l'action sociale et des familles et s'inscrit dans les recommandations de l'ANESM en termes d'ouverture et de partenariats¹⁰

Il s'agirait cependant d'être attentif au risque d'induire un effet de filière ou un détournement des demandes par le canal institutionnel interne ou partenarial, la publicité des critères d'admission requise par le droit à l'information invitant les uns et les autres à rechercher l'accès à cette priorité.

L'existence d'une politique d'action sociale départementale impliquerait une coordination entre les services assurant la réponse aux besoins des personnes handicapées, à l'instar du Système Intégré d'Accueil et d'Orientation (S.I.A.O.) dédié à la répartition de l'accueil des personnes en recherche d'hébergement d'urgence.

On restera aussi prudent sur l'emploi de critères relevant du projet de service. Si celui-ci est nécessaire pour définir l'offre de service et s'il assure la publicité des orientations qui s'élaborent au fil de l'expérience et à partir des orientations institutionnelles, il ne justifie pas la sélection d'un type de public en conséquence de choix internes qui prétendraient ne recouvrir que partiellement les missions qui lui sont assignées¹¹.

Si les professionnels du SAVS ont la responsabilité d'évaluer la capacité de leur service à répondre à la situation d'une personne (évaluation de l'adéquation entre les attentes et la réponse assurée), il appartient au gestionnaire d'introduire éventuellement des dérogations prioritaires dans un processus d'admission. Ceci afin d'éviter que les acteurs agissant directement auprès des usagers soient conduits à participer à des décisions susceptibles de les déstabiliser par le sentiment de leur injustice.

L'écart actuel entre l'offre de service globale et les besoins observés des personnes handicapées relève d'une responsabilité politique d'action sociale qui ne peut être traitée par les acteurs en charge de l'accompagnement de ces personnes, bien que ceux-ci puissent y contribuer de leur place par les questionnements qu'ils ouvrent et les pratiques qu'ils initient.

Le CNADE novembre 2015

¹⁰ *Elaboration, rédaction et animation du projet d'établissement et de service*, RBPP ANESM, décembre 2009

¹¹ article D312-163 Code de l'action sociale et des familles