



LA LOI 2002-2 VUE DU COTE DES ETABLISSEMENTS ET SERVICES : PROGRES, LIMITES ET QUESTIONNEMENTS

Laurent Barbe est psychosociologue- Consultant au cabinet CRESS spécialisé dans les politiques publiques et l'action sociale - Enseignant en Sciences de l'Éducation à l'Université de Nanterre et au CNAM. Site : www.cabinetcress.fr

Merci de votre invitation, qui m'a poussé à faire une synthèse utile sur ces 20 années durant lesquelles le thème de la loi 2002-2 m'a beaucoup mobilisé. D'abord parce que j'ai beaucoup travaillé dans le cadre de la loi à accompagner des établissements et services dans leurs obligations de projet d'établissement, de mise en place d'outils de projet personnalisés, de participation, d'évaluation et dans de multiples formes d'adaptation et d'évolutions de leur action.

Mais elle a aussi mobilisé la réflexion que j'ai développée dans différents articles et ouvrages consacrés à ces thématiques et à une analyse à partir de mon travail.

Il faut dire aussi que j'interviens dans tous les secteurs de l'action sociale non structurés par la loi 2002-2 et ils sont nombreux et divers. Par comparaison cela m'a permis de mieux en apprécier certains apports de la loi 2002-2 mais aussi sa pente problématique. J'évoquerai celle-ci particulièrement à partir de la manière dont le médico-social est revenu dans l'orbite du sanitaire. Mouvement qui apparaît comme une régression évidente alors que même le secteur s'était construit historiquement sur une autonomisation par rapport à l'ancienne tutelle hospitalière.

Rappel rapide sur la loi

La loi a construit l'unification réglementaire de 4 grands secteurs jusque-là très différenciés :

- Personnes âgées / domicile / hébergement
- Handicap enfant / adulte
- Protection de l'Enfance
- Inclusion sociale / hébergement

Elle est composée pour faire court de deux grands volets :

- Un volet institutionnel de pilotage des politiques publiques introduisant des règles concernant l'ouverture, la fermeture, le financement, le pilotage par des schémas, les CPOM, le lien évaluation / autorisation...
- Un volet souvent intitulé Droits des usagers rendant obligatoire différents outils (livret d'accueil, projet personnalisé, règlement de fonctionnement, participation...) et constituant le pendant de la « démocratie sanitaire » incluse dans la loi sanitaire dite Kouchner de la même année.

Elle concerne un secteur considérable recouvrant actuellement environ 40 000 établissements et services et employant environ 1,7 million de salariés dans 64 types d'établissements et services. Elle concerne également un très grand nombre de personnes concernées, qui pourrait être augmenté si l'on considère la place des proches ou aidants.

- 428000 enfants handicapés scolarisés à la rentrée 2019 dont 361000 en milieu ordinaire dont **70 000** en établissements médico-sociaux
- **601000** places pour personnes âgées dépendantes, y compris en accueil temporaire
- **505273 places** d'accompagnement des personnes en situation de handicap (165 000 pour les enfants et 340000 pour les adultes en 2020).
- **308000** mineurs suivis en protection de l'enfance dont environ la moitié dans le cadre d'une mesure de placement
- environ **400 000** mesures de protection judiciaires exercées par un service et 400 000 exercées par les familles
- **203000** places d'hébergement en 2022, soit une augmentation de 66 % par rapport à 2016, 43 000 places en intermédiation locative et 10 000 places en pensions de famille.
- **43000** places en CADA destinées aux demandeurs d'asile auxquelles on peut ajouter les 64500 places créées dans les Hébergement d'Urgence pour Demandeurs d'Asile (hors loi 2002-2).

Ainsi la loi a eu un impact important sur toutes ces catégories de situations.

J'ai insisté sur le rôle d'unification qu'a joué la loi dans le vocabulaire commun de toutes ces structures dans un article intitulé « do you speak 2002-2 ? » paru en 2004, constatant à la fois l'émergence d'un lexique commun (projet, évaluation, livret d'accueil...) et une différence qui s'accroissait avec les autres secteurs de l'action sociale qui « n'en étaient pas ». J'y pointais déjà ce qui me semblait être les côtés positifs de la loi et aussi ses limites. Mais je n'imaginais pas vraiment où elle allait mener.

Une évolution majeure de notre sensibilité

Avant de parler de mes constats, il est important de remettre la loi en perspective. Car elle est même le reflet d'une évolution ancienne et très importante des conceptions générales de l'action sociale. Et aussi d'un contexte culturel qui a largement transformé la manière dont sont conçues les relations avec les personnes accompagnées.

La loi est ainsi le résultat d'un travail critique au long cours critiquant la dissymétrie voire les abus de pouvoir des institutions sociales et médico-sociales. On pourrait l'illustrer dans tous les domaines de l'action sociale, que ce soit la protection de l'enfance (avec le rapport Questiaux, l'affaire des réunionnais « déportés » dans le massif central), ou encore celui de l'action sociale avec de nombreuses critiques sur l'aspect normatif de l'action et dissymétrie des relations.

Dans le domaine du handicap, la loi 2005-102, dont le titre évoque l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté a également concrétisé l'évolution des conceptions sous l'effet conjoint de nombreux facteurs, dont la réflexion sur les droits fondamentaux des personnes en situation de handicap et aussi les combats d'un certain nombre d'associations.

Serge Ebersold a évoqué hier les glissements importants de la manière dont conçoit le handicap, la manière de le protéger et la manière de penser la citoyenneté. Elisabeth Zucman, pionnière du travail d'accompagnement des enfants polyhandicapés rappelait comment, jeune psychiatre dans l'après-guerre, elle devait signer un certificat de non-éducabilité pour permettre aux familles de toucher une petite aide ! Et on trouve encore dans les arrêtés d'autorisation de nombre d'établissements les intitulés anciens de « débiles » « semi-débiles » qui paraissent aujourd'hui monstrueux à notre sensibilité d'aujourd'hui.

Donc nous sommes devenus beaucoup plus sensibles à la dissymétrie des relations avec des personnes considérées comme des sujets et aussi des citoyens et aussi à de nombreuses formes de violences comme aux phénomènes de discrimination. C'est dans ce contexte qu'a évolué la sémantique du secteur.

En 1995, nous avons déjà travaillé avec des collègues sur le passage progressif d'une sémantique de la **prise en charge** et du **suivi** à une notion **d'accompagnement**¹ qui s'appuie sur une métaphore du chemin fait en commun, plus égalitaire, moins dissymétrique et correspondant mieux à l'esprit du temps pour le dire vite.

La loi 2002-2 conforte cette évolution en mettant aussi en avant une notion d'**usagers** ayant des **droits** s'appuyant sur différents outils, avec un volet individualisé concernant l'accompagnement proposé et un volet collectif s'exprimant à travers une exigence de participation. La notion constitue une avancée car elle rappelle que la personne n'est pas uniquement l'objet d'une intervention mais aussi un usager qui peut par ses contributions contribuer à co-produire le service.

Mais le terme usager a été assez mal reçu du fait de son analogie avec l'adjectif et aujourd'hui de ce fait, c'est l'expression personne accompagnée qui prédomine.

Avant de poursuivre, je voudrais juste insister, pour couper court à une nostalgie de mauvais aloi, à quel point ces évolutions, se traduisant dans la notion de droits des usagers (même si la question

¹ COPAS- Accompagnement social et insertion- Uniopss Syros 1995

centrale n'est pas juridique) nécessaires. Car le secteur a longuement fonctionné sur un mode autocentré voire extraterritorial selon l'expression parlante de François Dubet. Et nous avons de pleines valises d'exemples de pratiques de l'époque qui nous paraissent aujourd'hui, et à juste titre, insupportables.

Les apports de la loi dans les établissements et services

La loi, il faut le rappeler, avait suscité des réactions mitigées voire très critiques du secteur avec des craintes variées de « dérive à l'américaine », de culpabilisation des usagers, avec souvent l'évocation d'une thématique des devoirs devant venir compenser ce que ces nouveaux droits auraient pu fragiliser.

Pour mémoire, je présentais dans mon livre² le thème d'un colloque de l'époque qui traduit bien l'esprit critique qui régnait alors, un seul des intervenants soulignant l'intérêt potentiel des démarches portées par la loi.

Conférence débat sur le thème : « *usagers, responsables, voire coupables* » 2004

Thèmes :

- que devient la relation d'aide quand l'utilisateur est sommé d'être autonome et responsable ?
- les ambiguïtés de la responsabilisation des usagers
- y-a-t-il encore une place pour la dimension éducative dans le travail social ?
- le droit des usagers au risque de la non-assistance à personne en danger
- coproduire des réponses avec l'utilisateur redonne du sens au travail social

Avant de présenter mes constats sur près de 20 ans d'accompagnement de structures du secteur, je voudrais d'abord rappeler que les questions les plus graves dans le secteur du handicap sont celles des personnes n'ayant pas de réponses institutionnelles, qu'elles soient enfants ou adultes

En Ile de France par exemple, nous avons des listes d'attentes considérables pour des enfants les plus lourdement handicapés. Dans un IME que j'accompagne, la liste est plus importante que le nombre total de places de l'établissement. Et certains parents n'ont que très peu d'aides et le paient au prix fort dans leur vie personnelle. Il y a là un manque d'équité du système qui est patent.

C'est un point à ne jamais oublier, avant de parler de progrès. Il rappelle que tout ne se joue pas dans les établissements loin de là au sein de la politique publique du handicap.

Il faut aussi rester attentif à la diversité des établissements et aussi à la grande hétérogénéité que recouvre le terme de handicap avec notamment les écarts que créent la capacité ou non de s'exprimer. Je ne peux pas donc prétendre parler de tout le secteur, mais simplement à partir de mon expérience concrète.

² *Une autre place pour les usagers ? Editions la découverte 2006*

• *Des progrès résultant de facteurs divers*

Cela étant dit, quand je compare les établissements et services intervenant dans le domaine du handicap à ce qu'ils étaient dans les années 2000, je ne peux que constater de multiples progrès.

Avant de les évoquer, il faut être précis et je ne considère pas que tout découle essentiellement de la loi. Ils résultent aussi de l'engagement, de mouvements militants, des revendications actives d'un certain nombre d'acteurs, de l'évolution de notre sensibilité et d'une action qui a parfois dû composer avec les détails un peu absurdes d'une loi tatillonne qui prétend tout dicter. Ainsi le texte sur les CVS qui prévoit à la fois le processus électoral, le nombre de réunions, l'affichage des comptes rendus...). Alors même que ces contraintes ne sont pas pertinentes pour de nombreux services.

Je vois ainsi 5 éléments qui font système et que j'ai particulièrement pu observer dans un foyer que j'accompagne depuis 15 ans et qui a mis en place de nombreuses évolutions, me semblant bien répondre à la remarque de Serge Ebersold concernant les multiples bricolages à mettre en place pour permettre aux personnes d'exercer leurs droits et un contrôle plus important sur leur vie quotidienne comme sur leur parcours.

• *Un questionnement des évidences*

La loi a ainsi d'abord permis de questionner de multiples impensés du fonctionnement habituel des structures. Ils concernent le pouvoir que s'arrogeaient souvent les professionnels et la liberté au quotidien des personnes. Sur de très nombreux sujets, il y a eu des débats et des progrès concrets comme le droit à la télévision dans la chambre, le droit de manger seul et à des horaires différenciés, la liberté d'aller et venir, d'inviter des personnes extérieures, de passer le permis, d'avoir un lit deux places, de faire venir des livreurs de pizza...Quand il y a des restrictions, elles doivent maintenant être justifiées alors qu'elles s'imposaient avant sans débat. Et les difficultés fonctionnelles qu'on évoquait avant comme rédhibitoires sont maintenant travaillées pour trouver des arrangements raisonnables.

• *La mise à l'agenda de questions liées aux droits fondamentaux*

Elle constitue un deuxième élément essentiel et touche à des sujets très importants, comme la vie affective et sexuelle, la vie de couple, la possibilité d'avoir des enfants, etc. Les acquis qui existent maintenant sur ces sujets ont pour corollaire l'apparition de questions nouvelles à prendre en compte, comme celle des violences conjugales, du consentement, de l'homosexualité, etc.

Sur tous ces sujets émergents les professionnels n'ont évidemment aucune réponse toute faite et doivent élaborer de nouvelles formes de réponses, plus attentives aux personnes et à leur cheminement, tout en ne niant pas le besoin de protection qui fait partie de la mission.

La possibilité de parcours résidentiels est maintenant intégrée. Ils peuvent amener à plus d'autonomie mais aussi à organiser des retours vers des structures plus collectives ou protectrices, dans leurs moments de vulnérabilité ou de fragilisation.

- *Le projet personnalisé*

Rendu obligatoire par la loi, il est un outil à la fois modeste et très perfectible qui pour moi est vraiment à défendre. Car il constitue le mécanisme concret et effectif d'une expression des attentes et des désirs, des réflexions des personnes accompagnées. Il permet de nourrir une forme d'alliance plus forte avec les personnes et aussi avec les parents, qui s'en sont souvent saisis comme lieu d'un espace certes imparfait, mais souhaitable de dialogue.

Il a un mérite essentiel qui est de structurer une attention plus équitable à tous. Alors qu'il existe une tendance majeure de toute organisation à ne réagir qu'aux personnes s'exprimant de manière bruyante ou perturbatrice du fonctionnement. Et à sous réagir aux difficultés vécues par des personnes dont les difficultés s'expriment à moindre bruit ou sous une forme inhibée. J'ai ainsi souvenir des ateliers dans un CAT de l'époque, ou nous avons pu constater à quel point les travailleurs, faute d'un espace régulier d'expression, ne changeaient d'atelier que quand ils « pétaient les plombs ». J'ai d'ailleurs entendu dans plusieurs ESAT des travailleurs évoquant attendre avec impatience le moment de leur projet pour faire valoir leurs désirs de changement, de formation et d'évolution. Et dans beaucoup de structures, les projets personnalisés ont aussi permis d'élargir le spectre des demandes faites à de nouvelles dimensions auxquelles on n'aurait jamais pensé en dehors de ce processus.

Bien sûr, les démarches que j'observe restent assez largement en dessous ce qu'on pourrait souhaiter. Notamment parce que trop de structures utilisent d'abord le projet personnalisé comme outil de travail autour de la cohérence des nombreux professionnels. Quand ça n'est pas un outil vidé de son sens que l'on réaliste juste pour dire que c'est fait, sans rentrer dans l'esprit de la loi qui n'est pas celui-là.

Ainsi, les supports sont souvent trop peu adaptés pour constituer les outils d'un échange approfondi entre la personne, parfois ses proches et l'équipe. Mais ça n'est pas une raison pour revenir sur cette avancée.

- *Des évolutions structurelles*

Et je constate aussi de nombreuses évolutions des réponses apportées aux demandes de parcours et d'autonomisation. Par exemple, dans les structures avec lesquelles je travaille, il est possible de vivre en couple, d'avoir des parcours d'autonomisation dans le logement, de la reconnaissance des acquis pour les travailleurs, du travail à temps partiel, des changements réguliers d'atelier, de la mise à disposition...Et aussi parfois, la possibilité de revenir dans une forme de vie plus protégée. Ou encore le droit acquis dans le foyer de rester y vivre même quand on arrête de travailler à l'ESAT, ce qui évidemment oblige à chercher des formes d'organisation beaucoup plus souples, pour faire vivre ensemble des dynamiques de vie différentes. Mais c'est un progrès évident largement amené par la prise en compte du souhait des personnes.

Tout cela est essentiel si l'on veut que l'autodétermination, prônée un peu comme nouveau mantra, puisse s'appuyer sur des choix réels. Or de ce point de vue, les limites restent importantes par exemple pour des personnes souhaitant être accompagnées en SAVS, ou aller dans une structure plus médicalisée.

- *Un climat plus démocratique*

Enfin, je constate, dans un certain nombre de structures, un « climat » plus démocratique. Il se décline dans une attention beaucoup plus grande à ne pas choisir à la place des personnes et dans de nombreux outils destinés, dans une attention à la parole qui ne se limite pas aux rites du CVS.

Bien sûr, beaucoup reste à faire pour diminuer encore le poids des contraintes d'organisation, prendre en compte les difficultés d'expression de certains, développer les expériences de représentation, encourager les démarches entre pairs, etc. Et cette nécessaire innovation est une source évidente de motivation pour les professionnels.

Pour autant les constats que je fais sont très diversifiés et les progrès sont moins nets dans l'action sous mandat judiciaire, parce que la loi est à l'évidence conçue pour un cadre contractuel de relations.

Et les obligations de la loi sont souvent respectées, a minima, dans ce que j'appelle les politiques publiques du soupçon (CHRS, accueil des demandeurs d'asile, MNA, protection de l'enfance...) dont le volet normatif n'est absolument pas pris en compte par la loi. Dans ces domaines, même si la loi dessine les contours d'un esprit plus positif qu'on peut mobiliser, elle reste souvent considérée comme trop théorique au regard du travail réel.

L'aspect institutionnel de la loi 2002-2 : revers de la médaille ou face cachée ?

Il y avait aussi dans la loi une dimension institutionnelle de pilotage voire une face cachée dont il faut également observer les effets. Elle s'est traduite par une prescription d'action de plus en plus précise et détaillée, dans le cadre des schémas, des mises en concurrence entre associations, des CPOM et des réformes en cours de la tarification...A travers son outillage institutionnel la loi a ainsi profondément modifié les relations avec les associations, qui ont longtemps été les porteuses de la politique publique et sont maintenant largement considérées comme des opérateurs (même si différents éléments montrent les limites de cette dynamique quand il s'agit d'innovation).

La loi, avec l'article 22, évoquant une évaluation de la qualité en échange de l'autorisation et en lien avec des recommandations de bonnes pratiques portait en germe le copié collé du secteur sanitaire. On le voit clairement avec le nouveau dispositif d'évaluation piloté par la HAS qui concerne à la fois le social et le médico-social. Mais constitue en fait une forme de contrôle qualité copiée-collée de ce qui se fait dans le sanitaire.

Il constitue de mon point de vue, une véritable prise en otage de la notion de qualité. Dans ce cadre, contraint au sein duquel les structures n'ont plus aucune liberté, la personne accompagnée n'est plus qu'un prétexte ou témoin de ce que fait ou non la structure par rapport à un prescrit, pléthorique et de plus en plus décalé des conditions réelles du travail

Il y a ainsi un décalage considérable entre les énoncés vertueux de la démarche et ce qu'elle est en réalité. A savoir une vraie chimère qui prétend mixer la dureté des démarches qualité avec le

complexe et subtil des notions d'autonomie, de projet, de qualité de vie, de co-construction dans les formes d'action très variées du social et du médico-social.

Des évolutions au nom des personnes accompagnées ?

Tout cela quand on entend la HAS se fait bien sûr au nom « des personnes accompagnées » et de leur prétendue centralité dans la démarche.

Alors même que le dispositif organise une dépossession totale de l'autonomie possible des ESMS dans la démarche :

- référentiel unique quel que soit la nature du travail et du projet
- suppression de l'évaluation interne
- imposition à tous d'outils et de grilles
- absence totale de prise en compte du travail réel et de ses conditions

Bref, le dispositif proposé prétend définir sans équivoque ce qu'est le bien pour la personne accompagnée en l'habillant du terme de qualité. Il prétend aussi le faire directement sans aucun besoin de la médiation des collectifs qui s'en préoccupent puisqu'on organise leur contrôle, et sans leur laisser aucune marge de liberté réelle, que le choix du contrôleur.

Il est, bien sûr, du rôle des pouvoirs publics de fixer un cadre et des balises, sur ce qui doit être fait ou rejeté dans les pratiques.

Pour autant, le postulat sous-jacent que le vouloir positif pour le bien des personnes serait du côté des pouvoirs publics et la maltraitance ou la non qualité de celui des opérateurs ou exécutants, dont il faudrait juste vérifier qu'ils appliquent bien les consignes qu'on leur donne est à la fois moralement problématique, décourageant pour les acteurs, et factuellement faux.

Car une bonne part des difficultés actuelles tient aussi aux conditions même du travail résultant du cadre global construit par les politiques publiques sur lequel nous avons tous besoin de travailler...

Une loi qui a perdu de sa centralité

La loi est évidemment bien moins importante qu'avant. Si elle a joué un rôle important de structuration du travail mené, elle souffre depuis le début d'une vision centrée établissement et service largement débordée par de nouvelles questions portant sur :

- les manques de réponses pour de nombreuses personnes amenant au développement des logiques de plateforme...
- la volonté et la nécessité de parcours évolutifs, diversifiés et dans une perspective plus inclusive ...
- la question des alternatives possibles
- Les modalités de financement de la politique du handicap
- Etc

Pour ne pas conclure :

Je ressens pour reprendre l'expression de Pierre Margot Catin un tiraillement dans mes émotions entre regard positif et constat désabusé...

Car d'un côté, je constate de nombreux progrès et un travail qui a évolué ce dont témoignent beaucoup les personnes interrogées. Ainsi le volet de la loi autour des droits et de la participation a permis de mobiliser positivement les structures professionnelles et les personnes accompagnées dans des changements utiles...répondant à notre nouvelle sensibilité et aux nouvelles attentes exprimées dans la CDPH et dans d'autres textes qui tracent un horizon souhaitable.

Mais ce sentiment est en tension avec une **forme de découragement** face à des modes de gestion et maintenant de contrôle qualité qui ne s'intéressent pas au travail réel et à ses avancées.

Pour autant, le retour en arrière n'est ni possible, ni souhaitable et je ne souhaiterai pas qu'on revienne au secteur que j'ai connu et dans lequel la qualité des réponses ne pouvait être questionnée de l'extérieur. Mais, comme l'a dit Serge Ebersold, si l'on ne veut pas décourager les professionnels et les structures, il faut réinventer une technicité et des pratiques légitimantes s'inscrivant dans ce nouveau cadre qui est en train de structurer.

Car ce qui est essentiel est bien de développer avec les personnes accompagnées et leurs proches tout ce qui permet à la vie d'être un peu meilleure...C'est à la fois divers, pas toujours identifiable, et ça peut être objet de débats mais c'est de cela qu'il faut parler car c'est essentiel pour la qualité de vie de tous. Et tout ne dépend pas des lois, des textes et des institutions. J'ai beaucoup apprécié les exemples d'invention de nouvelles pratiques sportives en Afrique, qui nous ont été montées hier. Elles témoignent de ce que dit un poète qui est pour moi une source d'inspiration.

*Le ciel
commence
à ras de terre.*

Bernard Noel.

Merci pour ces temps d'échange.

Quelques productions sur la thématique :

- Accompagnement social et insertion Syros 1995
- L'articulation entre projet d'établissement et projet individualisé : Réflexions sur les évolutions des établissements du secteur social et médico-social » Les cahiers de Promofaf – 1999
- Do you speak « deumildeudeu » ? in *Droit et abus du droit* – VST n°84 – 2005
- Une autre place pour les usagers ? Editions la découverte 2006
- L'utilisateur un nouvel organisateur de la professionnalité in Fablet D. (coord.), « Les professionnels de l'intervention socio-éducative. Modèles de référence et analyse des pratiques » Paris – L'Harmattan – 2007
- Participation des usagers : amplifier la voix des « acteurs faibles Cahiers thématiques de l'ANITEA et de la F3A - Revue Actal n°7 de mars 2010.
- Evaluer autrement : chiche ? L'évaluation des ESMS- Cahiers de l'ACTIF – N° 530-533, octobre 2020
- Secteur social et médico-social : vers la fin de l'évaluation ? Le média Social – 12 avril 2021