



Avis favorable sous réserves du CNCPH ***relatif au cahier des charges des Communautés 360***

Assemblée plénière du 19 novembre 2021

Rappel du contexte

La création des Communautés 360 a été annoncée par le président de la République, lors de la Conférence nationale du handicap le 11 février 2020, afin d'apporter une réponse inconditionnelle et de proximité à toutes les personnes en situation de handicap ainsi qu'à leurs aidants.

La crise sanitaire a conduit au déploiement de ces communautés sous le format « 360 Covid » dès juin 2020 afin d'accompagner les personnes et leurs aidants face aux difficultés rencontrées en matière d'accès aux soins et de solutions de répit durant le premier confinement.

Ce cahier des charges reprend les éléments socles issus d'une concertation menée par la Direction interministérielle de la transformation (DITP) avec l'ensemble des acteurs, et inscrit les communautés 360 dans la continuité de la démarche « Réponse accompagnée pour tous » (RAPT) et des communautés « 360 Covid », qui ont permis d'impulser de nouvelles façons de travailler ensemble et surtout avec les personnes en situation de handicap et leurs aidants.

Le rapport de la DITP sur les Communautés 360 n'a pas été rendu public.

La commission Organisation Institutionnelle s'est réunie le 5 novembre pour recevoir, à sa demande, le conseiller du Secrétariat d'Etat chargé des personnes handicapées (SEPH) sur la transformation de l'offre, Clément Fustier, accompagné de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), co-rédacteurs du cahier des charges des Communautés 360, dont la version définitive devrait être publiée en décembre 2021.

Le conseiller ministériel a proposé de faire remonter avant le 9 novembre les demandes de modification du cahier des charges.

Description du cahier des charges :

Les Communautés 360 doivent :

- Apporter une **réponse inconditionnelle et de proximité** aux besoins des personnes en situation de handicap et leurs aidants, en privilégiant le **milieu ordinaire**, pour soutenir leur participation citoyenne ;
- Permettre **l'accès aux droits** des personnes en situation de handicap en faisant le lien avec les acteurs compétents de l'écosystème (action en subsidiarité) et en mettant en œuvre si nécessaire une logique « d'aller vers » ;
- Soutenir l'expression et les aspirations des personnes en favorisant leur **autodétermination** (voir l'annexe) ;
- Mobiliser dans une logique de **réponse** l'ensemble des **acteurs institutionnels et associatifs, de droit commun et de droits spécialisés**, pour proposer une réponse concrète globale et inclusive ;
- Améliorer l'adéquation de l'offre aux besoins et attentes des personnes, en soutenant le mouvement de transformation de l'offre engagé par les acteurs des territoires ;
- Contribuer, en lien avec les MDPH, à la structuration d'une fonction d'observatoire des réponses apportées aux besoins des personnes et de la qualité des parcours.

La création de coordonnateurs de parcours est l'outil de mise en œuvre de ces principes.

Recommandations et observations

- Les Communautés 360 n'ont pas vocation à créer les solutions manquantes mais à en trouver par transformation de l'offre. Le CNCPH fait remarquer que l'offre est défaillante pour les personnes avec les difficultés les plus lourdes qui ne peuvent pas se retrouver en milieu ordinaire sans plateau technique. Ce sont des milliers de personnes qui n'ont aucune réponse et se sont souvent retrouvées en Belgique. Les solutions « inclusives » doivent s'appuyer sur l'expertise des établissements et services médico-sociaux (ESMS) qui disposent de ces plateaux techniques, pour les personnes qui ont besoin d'interventions pluridisciplinaires : elle ne saurait faire l'économie de l'exigence de qualité soutenue par les recommandations de bonnes pratiques qui se développent à la Haute Autorité de santé (HAS). Elles doivent aussi prévoir le financement des libéraux qui peuvent répondre à certaines demandes d'intervention, comme le suggère le rapport IGAS de Nicole Bohic et Franck Le Morvan.
- La transformation de l'offre est un chantier en soi, sur lequel les travaux doivent être menés, en concertation avec les associations. Il ne s'agit pas seulement de créer des solutions innovantes mais de soutenir la transformation des modalités de l'offre, en s'appuyant, entre autres, sur le rapport IGAS précité.
- Le CNCPH souligne que les personnes concernées et leurs familles veulent des réponses concrètes, adaptées et pérennes, pas des réponses d'urgence et provisoires.

- Le conseil s'interroge sur le financement des mesures dans le cadre des Communautés 360 : crédits non reconductibles ou fonds d'intervention régionaux.
- Il souligne l'absence des associations représentatives des personnes handicapées dans le cahier des charges.
- Le CNCPH comprend mal l'articulation des RAPT, des plans d'accompagnement global (PAG) et des Communautés 360.
- Les Communautés 360 ont une fonction d'observatoire principalement dédiée aux MDPH *via* leur système d'information. Or, le CNCPH relève que le même argument est donné depuis 15 ans pour justifier l'absence de connaissance des besoins. Les MDPH ne sont pas outillées pour une remontée quantitative et qualitative des données, et Viatrajectoire n'a pas résolu le problème. Le tableau des indicateurs, porté en annexe du cahier des charges, est centré sur le décompte des solutions trouvées, c'est un suivi de l'activité des Communautés 360. Mais il ne comporte pas d'indicateurs permettant d'analyser les causes des situations sans solution, et leur contexte familial et social qui vient aggraver la situation de handicap (une famille monoparentale, par exemple, ou encore une prise en charge « ASE » inadaptée, etc.). Un nombre significatif de situations critiques sont induites par des évaluations défailtantes des besoins par les MDPH. Le tableau des indicateurs mériterait donc d'être complété par des indicateurs permettant cette analyse des situations, et non seulement de l'activité.

Demandes

- Le CNCPH demande que le rapport de la DITP sur les Communautés 360 soit rendu public.
- Le conseil souhaite que le SEPH, la DGCS et la CNSA reviennent vers eux pour présenter et expliquer la prise en compte des remarques du CNCPH dans la rédaction du cahier des charges. En particulier, le conseil souhaite des précisions sur l'Observatoire adossé au cahier des charges, afin qu'il soit un outil partagé de description des difficultés rencontrées, des solutions manquantes, des besoins conformes aux recommandations de bonnes pratiques non pris en compte, dans l'offre existante pour les interminables listes d'attente pour y accéder.
- Il demande une trame d'activité commune pour les rapports d'activité des Communautés 360.
- Il demande également un diagnostic partagé de l'offre territoriale (ARS, MDPH, associations), ainsi que l'ajout d'un plan d'action sur la création des solutions manquantes, en concertation avec les associations, et une explicitation du lien avec les 67 millions d'euros prévus au PLFSS 2022 pour les « solutions nouvelles ». Il souhaite que le lien soit précisé avec la stratégie numérique en santé et souligne la nécessité d'avoir une enveloppe fléchée avec précision en matière de Fonds d'intervention régionaux.

- Le conseil demande en outre que les services d'autodétermination (faciliteurs, APPV, etc.) ne soient pas intégrés au sein des Communautés 360.
- Il appelle de ses vœux un ajout dans le cahier des charges des recommandations du rapport IGAS de Nicole Bohic et de Franck Le Morvan et souhaite que soit précisé un calendrier de mise en œuvre d'une réflexion partagée sur la transformation de l'offre.

Réserves exprimées

- Le CNCPH souhaite que soit inscrite dans le cahier des charges la place des associations représentatives des familles.
- Le conseil demande également des précisions sur le lien entre RAPT, PAG et Communautés 360, et sur la place des acteurs déjà répertoriés pour les PAG : Education nationale, secteur sanitaire, professionnels libéraux (et leur financement), SAAD (leur financement, leur formation), plateformes de répit (et leur financement), l'orientation permanente pour assurer la transition vers une solution pérenne.
- Il souhaite que l'Observatoire ne se résume pas à la présentation des indicateurs quantitatifs mais donne également une analyse qualitative des réponses apportées et des solutions pérennes proposées.

Position

Compte tenu des réserves exprimées, les membres de la commission Organisation institutionnelle et du comité de gouvernance proposent **un avis favorable sous réserve**.

Vote de l'Assemblée plénière du CNCPH

Les membres du CNCPH, réunis en assemblée plénière, **approuvent et adoptent l'avis favorable sous réserve**.

Rappel : suite à un avis favorable « sous réserve », l'administration dispose d'un délai de 15 jours pour faire connaître au CNCPH les évolutions proposées. Si elles sont de nature à lever les réserves exprimées, l'avis favorable est confirmé. Dans le cas contraire, il est requalifié en avis défavorable, après consultation du comité de gouvernance.

7 décembre 2021 : confirmation de l'avis favorable avec réserves

Après examen des propositions de modifications présentées par le SEPH, la DGCS et la CNSA (voir en annexe), suite à l'avis favorable sous réserve, adopté par l'assemblée plénière, et après consultation de la commission Organisation institutionnelle et du comité de suivi des avis du CNCPH, le comité de gouvernance confirme l'avis favorable avec réserves.

Il s'agit de deux réserves et d'un point de vigilance :

- Absence de réponses suffisamment explicites sur le diagnostic territorial partagé en amont du travail des communautés 360 ;
- Absence d'éclairage quant à la demande des associations d'avoir des réponses pérennes aux besoins des personnes ;
- Point de vigilance sur les services d'autodétermination dont il n'est pas souhaité qu'ils soient absorbés par les communautés 360.

La réserve du CNCPH concernant la place des associations représentatives des familles dans le cahier des charges a été levée puisque ce cahier a été modifié en ce sens.

ANNEXE

Réponse du Secrétariat d'Etat chargé des personnes handicapées, de la Direction générale de la cohésion sociale et de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie aux demandes et réserves exprimées par le CNCPH concernant le projet de cahier des charges des communautés 360

Contexte :

Le Conseil National Consultatif des Personnes Handicapées s'est prononcé en plénière du Vendredi 19 novembre 2021 sur le projet de cahier des charges des communautés 360, en formulant un avis favorable sous réserves.

Conformément aux procédures idoines, le présent document vise à répondre aux points soulevés dans cet avis (demandes et réserves exprimées). Le projet de cahier des charges est ainsi présenté en pièce jointe, en suivi des modifications. D'autres modifications ont été intégrées après une relecture globale du document.

Demandes :

- Publication du rapport de la Direction Interministérielle de la Transformation Publique (DITP) sur les communautés 360 :

Les travaux menés par la DITP ont abouti à la publication d'un rapport sous format PowerPoint synthétisant les travaux et les préconisations, lequel a été adressé aux membres du CNCPH. A également été joint à la présente note un support de la DITP présentant les monographies et les pratiques inspirantes.

- Précisions sur l'observatoire :

Suite aux demandes du CNCPH, des éléments qualitatifs seront intégrés au sein du rapport d'activité annuel des communautés 360. Ces éléments étayeront les données quantitatives. Ces indicateurs qualitatifs ne pourront être construits qu'avec l'appui des communautés 360 en fonctionnement et des associations de personnes et de familles. Ils feront donc l'objet de travaux en 2022, pilotés par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

- Trame d'activité commune :

Les rapports d'activités des Communautés sont normalisés afin de consolider une vision nationale. Ces rapports seront organisés en deux axes, le premier quantitatif et le second qualitatif (cf. ci-dessus et les travaux à mener en 2022).

- Diagnostic partagé de l'offre territoriale et création de solutions :

Ces communautés participeront à conforter l'analyse de l'adéquation de l'offre disponible avec les besoins et attentes des personnes. Cette analyse s'entend à la fois en terme quantitatifs que qualitatifs, et pourra soutenir la démarche de transformation de l'offre à partir des besoins constatés par la Communauté.

- Précision sur l'enveloppe FIR et CNR :

Le retour d'expérience des communautés 360 fait émerger l'opportunité de disposer de crédits souples pour mailler de nouvelles solutions. C'est pourquoi il est rendu possible

l'attribution de crédits par l'Agence Régionale de Santé et le Département que pourrait activer la communauté.

Néanmoins, après analyse juridique approfondie, l'option du fond d'intervention régional ne paraît pertinente ni en droit (article L1435-8 CSP), ni en opportunité (lourdeur de conventionnement). C'est pourquoi la possibilité d'allouer des financements complémentaires sera ouverte via des crédits non reconductibles.

- Non intégration des services d'autodétermination au sein des communautés :

Les communautés 360 associent largement les acteurs du territoire à leur gouvernance mais n'intègrent aucun service en soi. Néanmoins, de par sa mission de recherche de solutions, il paraît tout à fait indiqué d'acter l'autodétermination des personnes comme un élément central des communautés, avec une attention toute particulière à la formation des professionnels. Les conseillers de parcours des Communautés ne sont pas les facilitateurs dont le cadre de référence est en cours de discussion ou autre métier associé (APPV, MPI, facilitateurs...) car le modèle de ces nouveaux métiers s'efforce à distinguer ce qui relève de l'appui à l'autodétermination de la coordination du parcours de la personne. Si des dispositifs d'appui à l'autodétermination se mettent en lien avec une Communauté 360 sur un territoire, la convention moyens doit en prévoir l'articulation afin de garantir l'indépendance de l'exercice du facilitateur vis-à-vis des effecteurs des prestations.

- Ajout des recommandations du rapport IGAS :

Un cahier des charges ne peut intégrer les préconisations de Nicole Bohic et de Franck Le Morvan, du fait de leur portée juridique.

Néanmoins, la Secrétaire d'Etat chargée des Personnes Handicapées Sophie Cluzel a souhaité porter un amendement gouvernemental au sein du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale. Il s'agit notamment de supprimer les notions de déficiences associées et de degrés de handicap au sein des autorisations, de réduire la segmentation de l'offre pour enfants induite par des bornes d'âges restrictives, ainsi que de généraliser la logique de dispositif en permettant à tout établissement de proposer des accompagnements en milieu ordinaire.

In fine, c'est la souplesse des parcours que souhaite soutenir le gouvernement par le biais de ces mesures de simplifications. Ces trois mesures correspondent aux mesures 1, 2, 4 et 6 du rapport IGAS « Mieux répondre aux attentes des personnes en situation de handicap ».

Réserves exprimées :

- Places des associations représentatives de familles :

La place des personnes et des aidants est centrale au sein des communautés 360. S'agissant plus spécifiquement des associations de familles celles-ci sont notamment inclus dans cette notion d'aidants, et sont donc évidemment au centre de la gouvernance des communautés comme précisé dans le cahier des charges.

Par ailleurs, du fait de leur réseau, les associations représentatives de familles seront associées à la construction d'un plan d'actions visant à repérer et aller-vers les personnes sans solutions.

Le cahier des charges a été enrichi de mentions explicites, en réponses à la réserve exprimée.

- Précisions sur le lien entre la RAPT, PAG et Communautés 360 et l'ensemble des effecteurs :

La communauté inclut l'ensemble des acteurs du territoire pouvant intervenir dans le quotidien d'une personne en situation de handicap, afin de lever les freins à leurs parcours.

S'agissant plus spécifiquement de l'articulation entre la RAPT et les Communautés 360, celui-ci est précisé au point 5E. Les communautés interviennent en amont des ruptures de parcours pour les prévenir, en complémentarité et sans préjudice du rôle de la MDPH qui intervient elle lorsque les critères d'activation d'un PAG sont réunis (indisponibilité ou inadaptation des réponses connues et complexité de la réponse à apporter, ou risque ou constat de rupture du parcours de la personne).

Du fait de la nécessaire articulation étroite entre les MDPH et les Communautés 360, il est prévu que la MDPH soit membre cœur de la communauté et que le référent RAPT ou PAG participe systématiquement aux réunions de la communauté pour favoriser le partage d'information.

Afin de s'adapter à l'ensemble des territoires et des dynamiques engagées, le cahier des charges prévoit que l'articulation et le dialogue permanent entre la communauté 360 et la MDPH puisse être intégré au sein de la convention d'engagement.

- Dimension qualitative de l'observatoire :

Bien que le retour d'expérience des acteurs de la communauté puisse permettre d'apprécier la dimension qualitative de l'adéquation de l'offre et de la demande, il est nécessaire de définir des indicateurs pour en apprécier une synthèse au niveau national. En réponse à la réserve exprimée, le cahier des charges intègre désormais des indicateurs qualitatifs qui devront faire l'objet de travaux concertés au niveau national par la CNSA, en associant notamment les communautés 360 en fonctionnement ainsi que les associations de personnes et de familles.

Ces données qualitatives seront également présentées au COTER pour illustrer la déclinaison de la feuille de route de la communauté.

En PJ : le cahier des charges des communautés 360 révisé en conséquence :



Cahier de charges
mode modifications