

Le cadre légal des lieux de vie et d'accueil

Un cadre « hors cadre », héritier d'une histoire

On ne peut séparer l'histoire des LDVA de celle du cadre légal tel qu'il a été pensé avant la loi de 2002-2. Les LDVA sont des structures d'accueil dites « non traditionnelles » ou encore atypiques et dont l'identité s'est construite en réponse au rejet des cadres existants (d'abord par le rejet de la psychiatrie hospitalière, puis par celui des systèmes de protection de l'enfance).

Ces structures ont été portées par des personnes fortement investies, revendiquant des organisations et des concepts éducatifs et thérapeutiques différents. Elles ont donc eu des besoins de cadres différents ; des éléments ont pu être retenus par certains et rejetés par d'autres. Ainsi les LDVA sont restés hors d'un cadre précis et reconnu jusqu'en 2002. C'est aussi pourquoi ce cadre est aussi souple aujourd'hui : il résulte d'un consensus minimum entre ces différentes organisations.

Certains LDVA ou organisations de LDVA refusent encore de se plier à un cadre défini, arguant qu'il limite leur créativité.

Un cadre minimaliste

Aujourd'hui, seuls cinq points relatifs à la loi 2002-2 et au décret de 2004-1444 sont applicables aux LDVA. Tous les autres sont inappropriés (imposition, tarification, cadre d'autorisation...) :

- Encadrement minimum d'1 permanent pour 3 accueillis.
- Vie d'un permanent sur le site d'implantation.
- Indépendance face aux schémas départementaux (donc les LDVA restent maîtres de leurs projets).
- Nombre maximum de personnes accueillies (7 voire 10 sur plusieurs sites, par dérogations).
- Régis par une personne morale (société, travailleur indépendant ou association) qui ne peut gérer d'autres structures d'accueil (en lien avec le nombre maximum de personnes prises en charges).

Ce cadre reste volontairement très souple pour permettre à la créativité des différents porteurs de projet de s'exprimer. C'est ainsi qu'on peut affirmer qu'il existe autant de fonctionnements de LDVA que de LDVA.

Il n'est pourtant pas l'unique cadre légal qui s'applique aux LDVA.

Un cadre en « poupées russes »

Le cadre d'un LDVA s'inscrit dans d'autres environnements juridiques, selon son fonctionnement et son organisation.

- Tout d'abord, le LDVA est soumis au cadre qui régit le public spécifique qu'il a choisi d'accueillir. Les LDVA étant en capacité d'accueillir des publics différents, ces cadres sont multiples : un LDVA travaillant dans la protection de l'enfance se doit de connaître le fonctionnement national et local de cette dernière ; de même un LDVA accueillant des personnes adultes handicapées se doit de connaître la réglementation qui régit ces accueils ; idem pour la psychiatrie, les personnes âgées, les nourrissons, les accueils mère-enfant, les jeunes mineurs non accompagnés...
- Un LDVA est aussi rattaché à une personne morale (association, société, travailleur indépendant...) et donc à son environnement juridique.
- Un LDVA est un employeur. Ses permanents et la personne morale devront donc aussi connaître les cadres en vigueur qui régissent les relations employeurs-employés.
- Ce point est d'autant plus important que nombre de LDVA gardent un statut associatif dans lequel les porteurs de projet (les permanents responsables) sont eux-mêmes des salariés. Ils

sont d'ailleurs majoritairement salariés d'une association qu'ils ont créée et qu'ils managent directement.

L'habilitation des LDVA

Après avoir été cadré entre 2004 et 2010, le mode d'habilitation des LDVA est devenu flou. En effet, entre 2010 et 2016, les LDVA, comme toutes les structures d'accueil relevant du secteur social ou médico-social, ont été soumis à l'attribution par appel à projet. Ce qui fut problématique.

La notion même d'appels à projets, lancés par des départements pour répondre à leurs besoins, est d'évidence contradictoire avec la notion de lieu de vie et d'accueil. En effet, sauf exception, la démarche du porteur d'un projet de création d'un lieu de vie et d'accueil est le résultat d'une élaboration spécifique, lié à son propre projet de vie, et non la réponse à des besoins établis sur des bases différentes des siennes. Le principe d'appel à projets est également en contradiction avec celui d'indépendance des LDVA vis-à-vis des schémas départementaux.

Depuis décembre 2015, les LDVA, comme toutes les structures d'accueil de moins de 10 places, sont exemptés des appels à projet.

La loi n° 2015-1776, du 28 décembre 2015, sur le vieillissement de la population, au chapitre VII (« Améliorer l'offre sociale et médico-sociale sur le territoire »), qui les donne en exemple, stipule aussi qu'un organe consultatif régional, ayant pour but d'examiner les projets, sera mis en place par décret. Ce décret n'existe toujours pas à l'heure actuelle (mai 2019).

Ce texte précise aussi que les autorités concernées seront désormais à charge d'autoriser les fonctionnements des LDVA. C'est-à-dire qu'un projet qui s'adresse à des jeunes relevant de la protection de l'enfance sera habilité par les conseils départementaux (CD), un LDVA qui s'adresse à des jeunes relevant de la justice sera habilité par la PJJ...

En l'attente des décrets d'applications, un LDVA qui souhaite être habilité doit transmettre son projet et sa demande d'ouverture en recommandé avec AR à l'autorité compétente (le président du CD, par exemple, pour un projet relevant de la protection de l'enfance).

Le conseil départemental aura alors six mois pour se positionner sur ce projet. Faute de réponse, le projet sera considéré comme refusé. Le porteur de projet aura alors un mois pour en demander la justification. Faute d'argumentaire donné dans le mois qui suivra cette demande, le projet sera considéré comme accepté, soit au maximum huit mois après la demande d'ouverture.

En l'état actuel de la législation, l'autorité de tutelle ne peut se prononcer que sur le fond du projet (expérience des porteurs de projet, justesse des conceptions éducatives et thérapeutiques, cohérence des outils d'accompagnement proposés).

Les autorités de tutelle ne peuvent s'appuyer sur leurs besoins pour refuser un projet (car les LDVA sont indépendants des schémas départementaux) ni ne peuvent s'appuyer sur le coût du LDVA (cf. la tarification ci-dessous).

La tarification des LDVA

Les LDVA sont indépendants des schémas départementaux. Ils sont donc en capacité d'accueillir des personnes provenant de n'importe quelle région de France. Dans ce cas, c'est l'institution responsable de la personne accueillie qui finance son forfait journalier (le département d'origine de l'enfant, par exemple).

Le financement d'un LDVA ne représente pas une subvention. En effet, le LDVA facture l'accueil de la personne, mensuellement, à terme échu, et à qui de droit. Nous sommes donc plus dans une logique de prestation de service que dans une logique de subvention. D'autant plus que plusieurs institutions peuvent financer des LDVA de manière concomitante (plusieurs CD par exemple si le LDVA accueille des enfants provenant de différents départements).

Le forfait journalier des LDVA est censé prendre en charge l'intégralité du fonctionnement du LDVA (masse salariale, immobilier, fonctionnement habituel, charges exceptionnelles, ...). Aucune négociation de financement supplémentaire lié à une situation particulière ne devrait avoir lieu.

C'est un sujet pour le moins sensible pour les personnes concernées.

Deux textes de loi, cadrant la tarification des LDVA, ont été abrogés à la suite de réclamations portées par... des LDVA (ou groupements de LDVA).

Ces textes (décret n° 2006-422 du 7 avril 2006, Titre IV – « Dispositions relatives au financement et à la tarification » et décret n° 2013-11 du 4 janvier 2013) proposaient une tarification de base des LDVA de 14,5 fois le SMIC horaire par jour et par jeune accueilli. Un « forfait complémentaire » étant négociable avec les départements pour tous les accueils spécifiques (dans le public accueilli ou dans les supports utilisés). L'indexation du forfait journalier sur le SMIC horaire permettait au financement du LDVA d'évoluer avec l'inflation.

Le premier de ces textes entendait la limite de 14,5 fois le SMIC comme un prix minimum (*ce qui est illégal du fait des réglementations européennes interdisant les « prix planchers »*). Le second le posait comme un prix maximum, laissant la possibilité de forfait complémentaire.

Plusieurs autres points de ces décrets de tarification posaient problème. Ne nous y attardons pas puisque ces textes ont été abrogés.

L'abrogation du dernier décret de tarification des LDVA (23 décembre 2014) est aujourd'hui sujette à débat. En effet, plusieurs conseils départementaux arguent que ce décret n'a été annulé que partiellement. La FNLV, elle, s'appuie sur les décisions n° 366440, 366563, 66583 du Conseil d'État qui confirment l'abrogation de ce décret n° 2013- 11, du 4 janvier 2013.

De plus, par un jugement du 13 mai 2016, la Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale a conclu que le décret de tarification du 4 janvier 2013 a été annulé et que « *le financement des LDVA par les conseils départementaux dont les présidents sont susceptibles d'adresser des personnes à ces structures, en vertu de l'article D. 316.3 du Code de l'action sociale et des familles, peut faire l'objet de conventions bilatérales* ».

Dans ce même jugement, il est également conclu que le conseil départemental n'a, au vu de l'annulation du décret du 4 janvier 2013, « *pas compétence pour prendre une décision de fixation de tarif* ».

Le cadre du travail en LDVA

Cette question est un des points névralgiques du fonctionnement des LDVA. En effet, comment concilier permanence de la relation éducative, partage de la vie quotidienne et cadre du travail ? Cela reste aujourd'hui impossible ! Un cadre du travail a été proposé (à l'origine pour les villages SOS, mais les LDVA ont profité du texte pour demander d'y apparaître). Cette loi (loi 2007-293 réformant la protection de l'enfance. Article 14 bis modifiant le Code du travail) crée les statuts de permanent responsable et d'assistant permanent. Elle cadre leurs fonctions non pas en volume horaire de travail mais en forfait annuel basé sur 258 jours de présence (desquels il faut retrancher les congés payés et les éventuels jours fériés).

Les décrets d'application n'étant toujours pas parus, ce cadre n'est donc théoriquement pas utilisable. Mais il permet de s'appuyer sur un cadre autre que celui des conventions collectives du travail social (la convention collective 66), qui restreint grandement les possibilités d'implication des personnes accompagnant les enfants. Deux points essentiels interdisent l'utilisation de ce dernier : le temps de travail consécutif y est limité à 11 heures ; le temps de travail de nuit est compté intégralement, y compris pour des nuits dormies, ce qui multiplie le nombre d'heures effectuées. Ces deux points sont incompatibles avec toute forme de « vivre avec ».

Faute de mieux, ce sont donc les statuts de permanents (responsables ou assistants) qui sont actuellement adoptés par de nombreux LDVA, mais de manière indue. Ce qui implique une forte fragilité de ces contrats devant la justice du travail, voire même devant l'URSSAF.

Au-delà de la question de la légalité, ces statuts ne sont pas non plus vraiment adaptés.

Ils sont en effet inadéquats avec la réalité des permanents responsables qui travaillent bien souvent au-delà de ces 258 jours. Notamment ceux qui cohabitent complètement avec le groupe de jeunes accueillis.

Ils ne sont pas non plus adaptés aux assistants permanents qui, suivant ce cadre, pourraient être mobilisés 5 fois 24 heures par semaine. Ce qui impliquerait bien évidemment de nombreux risques (tant pour le salarié en question que pour les jeunes, voire pour la structure).

Liens avec les autorités de tutelle

Les autorités de tutelle, bien souvent les conseils départementaux, assument plusieurs fonctions auprès des LDVA :

- Leur première fonction est d'habilitier les LDVA qui souhaitent s'installer sur leur territoire : examen, évaluation du projet et de ses porteurs. S'agissant de structures hors schémas départementaux, cette démarche devrait avoir lieu sans que les besoins du département entrent en considération.
- La seconde est de contrôler le bon fonctionnement des LDVA, tant d'un point de vue matériel ou éducatif que d'un point de vue comptable. Y compris pour les lieux qui n'accueillent pas de personnes issues de leur territoire.
- Ces tutelles peuvent parallèlement être utilisatrices des services proposés par les LDVA.

Ces trois fonctions devraient théoriquement être distinctes du fait de l'indépendance des LDVA vis-à-vis du schéma départemental. Or elles sont assumées presque systématiquement par les mêmes services. Ce qui met les personnes chargées de ces tâches en position de « juge et partie ».

La demande de placements toujours en augmentation peut amener ces personnes à exercer des pressions (volontaires ou non) sur les LDVA, notamment dans les évaluations de projets ou dans le suivi de ces structures.

Nous constatons effectivement que beaucoup ont tendance à :

- inciter (voire contraindre) les porteurs de projet à proposer des accueils qui répondent à leurs besoins à elles ;
- inciter (voire contraindre) les porteurs de projet à n'accueillir que des personnes issues de leurs territoires ;
- pousser les porteurs de projet à proposer des accueils dont le financement est sous-évalué ;
- vouloir faire croire aux porteurs de projet qu'elles ont un pouvoir de « vie ou de mort » sur la structure.

Quelques exemples pour illustrer

Certains conseils départementaux ont pris la liberté de fermer des LDVA hors décision de justice. Ce que des LDVA en question ont subi, dans un premier temps, par manque de connaissance de leur cadre légal.

Il semble donc important de préciser qu'une fois l'autorisation de fonctionnement obtenue, seule une décision de justice ou de l'autorité judiciaire (la préfecture de police s'il s'agit d'une fermeture en urgence) peut fermer un LDVA. Les conseils départementaux (ou autres autorités de tutelle) ne peuvent que signaler des faits, voire, si besoin, retirer les personnes qu'ils ont choisi de confier à ce LDVA. Sans décision de justice, le LDVA peut alors accueillir des personnes relevant d'autres autorités de tutelle (d'autres départements par exemple).

Certaines autorités de tutelles refusent régulièrement les propositions de porteur de projet de création de LDVA, arguant que ce projet ne répond pas à leurs besoins, ou qu'il existe déjà des structures

équivalentes sur leur territoire... Là encore, cette réponse n'est pas acceptable et devrait être contestée par les porteurs de projet.

Certains porteurs de projet se sont vu imposer des « règlements départementaux » exigeant de laisser la priorité aux services de leurs territoires pour ce qui concerne l'attribution des places d'accueil disponibles. Sans interdire l'accueil de personnes hors schéma départemental, les autorités de tutelle exigeaient de laisser la place vacante pendant un mois avant de la proposer à l'extérieur du département. Là encore, il s'agit d'un abus de pouvoir que les LDVA devraient refuser.