

AGENCE NATIONALE DES HANDICAPS AVANCEE QUALITATIVE OU MIROIR AUX ALOUETTES ?

Propositions pour les missions et la structure d'une « agence nationale des handicaps », tel est le titre du rapport dont avait la charge M. Denis PIVETEAU, maître des requêtes au Conseil d'Etat, aux trois ministres chargés de la solidarité, de la santé, et des personnes handicapées.

Pourquoi un tel rapport ? Tout simplement parce qu'il s'agissait d'étudier la faisabilité d'une idée lancée par le président de la République, le 3 décembre 2002, lors de l'intronisation du nouveau C. N.C.P.H. au cours d'un discours où il parla de « maisons du handicap » et « d'agence » devant les représentants du mouvement associatif, sans qu'aucun d'entre eux ne sache exactement de quoi il retournait. Qui avait soufflé une telle idée au président de la République ? Mystère !

Il est remarquable de constater à cette occasion combien en France nous avons une propension à imaginer de nouvelles structures que l'on tente ensuite de superposer aux anciennes ou en intégrant les anciennes, tout simplement parce que l'on ne s'est jamais donné les moyens d'améliorer les structures existantes qui ne donnaient pas satisfaction depuis longtemps.

Pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué ? Telle pourrait être la morale de cette affaire. À moins qu'à l'heure de la communication, il ne s'agisse d'offrir de nouveaux habits à un vieil épouvantail dépassé.

Ce n'est pas l'avis du rapporteur qui, reconnaissons le honnêtement, tente de charpenter avec maints arguments, le nouveau dispositif envisagé.

Ainsi, il écrit en conclusion, sous le titre « un dispositif de proximité et d'égalité, à la croisée de la décentralisation et de la réforme de l'État » :

« La proposition de ce rapport ne consiste pas à créer simplement une Agence, mais à articuler la création d'une Agence à celle d'un réseau d'organismes départementaux, dotés de la personnalité morale, qui assurent la responsabilité de l'accueil et de l'information des personnes handicapées, de l'évaluation de leur handicap et de l'élaboration de leur projet de compensation.

Il suppose que ces organismes locaux disposent, pour conduire leurs missions, d'une réelle autonomie juridique et financière, c'est-à-dire d'une grande capacité d'initiative sur les moyens. Mais il suppose, du même coup, que ces organismes respectent un cadre très précis d'obligations de résultat, fixées contractuellement par une Agence nationale qui agit pour le compte de l'Etat.

L'Agence aurait également pour rôle de garantir la compétence des équipes locales en leur apportant un appui technique et administratif, et d'assurer le contrôle de la légalité des décisions prises.

Elle pourrait se voir attribuer des missions complémentaires, dans le domaine de la certification des aides techniques, de la formation des aides humaines ou de l'animation de programmes de recherche.

L'ensemble formé par l'Agence nationale et les " Maisons départementales " peut ainsi faire progresser la qualité de la prise en charge des personnes handicapées, en augmentant à la fois - car les deux dimensions ne sont pas incompatibles - la proximité de cette prise en charge, et l'égalité de traitement sur tout le territoire. En d'autres termes, l'Agence peut, dans un tel schéma, accompagner efficacement une plus grande décentralisation de l'action publique, et une réforme des modes d'intervention de l'Etat dans un sens de responsabilisation contractuelle sur objectifs.

Une Agence ne se justifie pleinement que si le système est substantiellement transformé : voilà l'enjeu. Mais du même coup, l'Agence serait un garantie capitale pour le succès de l'entreprise. »

Pour autant, en énumérant les « missions » possibles au niveau local en direction des personnes handicapées, le rapporteur définit très exactement les missions dévolues aujourd'hui aux COTOREP, complétées par les S.V.A. : accueil et informations, évaluation du handicap et des besoins à la base de l'instruction du dossier, décision d'ouverture de droits ou d'orientation, aide au financement (via les S. V. A.), accompagnement et médiation -- accompli en partie et sur certains aspects par les S. V. A., mais qui a toujours été le maillon faible de la conception même des COTOREP dès l'origine.

D'ailleurs, sur la base de ses cinq missions, le rapporteur envisage quatre schémas :

-- le schéma du « renforcement sans transformation », pour lequel, selon le conseiller lui-même, « il n'y aurait aucune nécessité de créer, pour assurer l'animation et la coordination de ces structures, une personne morale nouvelle au niveau central ».

-- le schéma de « décentralisation de l'instruction et de la décision », schéma qu'il abandonne très vite car dans la mesure où le département prendrait en charge l'ensemble des questions liées aux handicaps, on voit mal l'utilité d'une agence nationale, contradictoire au principe de décentralisation.

-- le schéma de « centralisation de l'information et de l'instruction », schéma lui aussi abandonné très vite car difficilement compatible avec le rassemblement de multiples acteurs dans un contexte décentralisé.

-- le schéma de « création de maisons départementales », sous la forme juridique de groupement d'intérêt publics locaux, schéma qui a sa préférence et qui fait l'objet de ce rapport.

Que propose le conseiller ?

« Dans ce scénario, les missions de service à la personne précédemment décrites (accueil, information, évaluation, proposition de projet personnel) seraient assurées par des " Maisons départementales ", dotées de la personnalité morale, coordonnées et suivies dans leurs résultats par une " agence " nationale.

Ces " Maisons départementales " auraient statut de groupement d'intérêt public (à l'image des actuelles Agences régionales de l'hospitalisation) afin d'offrir de la souplesse dans la mise à disposition de moyens, et d'ouvrir largement l'engagement contractuel de participant publics et privés.

On pourrait imaginer, pour fixer les idées, que le " GIP-Maison départementale " comporte un " noyau dur " de personnes systématiquement présentes dans tous les départements : représentants de l'Etat (DDASS, DDTEFP, Rectorat, Défense ...), du Département, des municipalités (CCAS), des organismes de sécurité sociale, des associations de personnes handicapées ... et un " périmètre modulable " d'autres partenaires, en fonctions des réalités locales.

...

Il n'est pas indispensable que les représentants de l'Etat disposent d'une majorité de décision au sein du conseil d'administration de ces structures locales. En effet, la garantie de l'Etat ne doit pas, dans notre esprit, s'exprimer par un direction de chaque structure locale prise isolément, mais par un contrôle de la performance d'ensemble du réseau, par le biais d'une Agence nationale qui - elle - doit être clairement identifiée comme un organisme d'Etat.

...

Ces " GIP-Maison départementale " auraient également vocation à organiser matériellement (si elle est maintenue sous sa forme actuelle) la " Coordination des financeurs " pour les prestations extra-légales. Il s'agirait d'assurer les tâches de secrétariat, sans intervenir dans le financement lui-même.

...

En revanche, le GIP-Maison départementale n'aurait certainement pas vocation à prendre les " décisions " proprement dites : décisions de reconnaissance d'une incapacité, décision d'ouverture de droits, décision d'orientation ...

La Maison départementale doit instruire le dossier, c'est à dire le préparer sur un plan administratif et technique, et formuler une proposition qui tienne compte des attentes de la personne handicapée. Mais elle n'a pas à franchir le pas de la décision créatrice de droits.

Plus exactement, il n'est pas concevable qu'elle décide en sa qualité de personne morale propre : les décisions d'ouverture de droit ou d'orientation ne peuvent pas être prises " au nom " de la Maison départementale.

En revanche, la participation exacte des services ou du directeur de la Maison départementale au processus de décision peut être pensée de plusieurs façons :

- on peut imaginer, et c'est le système le plus simple, qu'elle ne prenne strictement aucune part à la décision : le dossier de préconisation est simplement transmis au représentant de l'Etat ou au président du Conseil général, qui statue.

- on peut imaginer qu'elle en fasse davantage, c'est-à-dire qu'elle assure aussi le secrétariat et le suivi administratif de la décision (organisation de réunions si les décisions restent collégiales, convocations éventuelles, notification, réponses aux questions).

- on peut enfin, et tout au plus, imaginer que son directeur ou son Conseil d'administration prennent certaines décisions : mais ils agiraient alors " au nom " de l'Etat ou " au nom " du Département.

La dominante générale de ce scénario est, on l'a compris, que le GIP-Maison départementale soit un lieu de prise en charge cohérente du suivi administratif de chaque personne, dans toutes les phases d'accueil, d'information, d'évaluation, d'élaboration d'une proposition d'aide ou d'orientation ».

On comprend dès lors que le conseiller ajoute « c'est seulement dans cette hypothèse de création de maisons départementales autonomes que se justifie la création d'une « agence » tête de réseau ».

Cette agence aurait une fonction d'appui en fournissant les outils techniques d'évaluation des handicaps et des besoins de compensation, en garantissant la formation et l'entretien des compétences des équipes locales, en fixant les règles de bonnes procédures administratives, en répondant aux difficultés particulières que peuvent rencontrer des équipes locales.

Cette agence aurait une fonction de validation en labellisant les équipes techniques locales, et en désignant le responsable de la maison départementale.

Cette agence serait garante de la qualité du service rendu mais aussi du fonctionnement en « réseau ».

Ce schéma apporterait certainement une meilleure coordination administrative mais n'améliorerait pas nécessairement, alors que ceci est finalement le plus important, la qualité de l'évaluation et de l'orientation proposée aux personnes handicapées.

En outre, il conduirait à un investissement important qui, dans le cadre des choix budgétaires actuels, se ferait à l'évidence au détriment du renforcement des moyens humains et techniques propres à améliorer l'évaluation et l'orientation.

Par ailleurs, il conduirait à créer à côté du secrétariat d'Etat, du ministère du travail, de la direction générale de l'action sociale, de la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle, du C.N.C.P. H., et du conseil supérieur pour le reclassement professionnel des personnes handicapées, une nouvelle structure nationale coiffant des structures départementales, ce qui présente non seulement un caractère superfétatoire sans pour autant offrir avec certitude la garantie d'un meilleur fonctionnement en ces temps de disette budgétaire, mais aussi un caractère discriminatoire en

voulant traiter de manière spécifique une population que l'on voudrait homogène, et qui précisément, ne l'est pas par nature. Sans même parler des obstacles environnementaux à l'origine des situations de handicaps !

Aussi, et contrairement au conseiller, **c'est le schéma du « renforcement sans transformation » qui a notre préférence.**

Pour le conseiller, « Ce scénario de base n'est pas, à proprement parler, un scénario de statu quo. Il peut consister, par exemple, à ce que les CDES, les COTOREP et les SIVA fusionnent en une structure unique, qui serait organisée par fonctions, au lieu de l'être par catégories d'âge.

Mais cette réorganisation se ferait à l'intérieur du paradigme juridique actuel, sans modification fondamentale : l'accueil, l'instruction, l'orientation resteraient le fait de " commissions " collégiales, dépourvues de personnalité morale, prenant comme aujourd'hui leurs décisions au nom de l'Etat (ou du président du Conseil général, s'il y a décentralisation des compétences de décision).

Dans ce scénario, la " Maison " départementale est un lieu, un concept de coordination, mais pas une personne autonome dotée d'une administration et d'un budget propre.

Si cette option devait être retenue, il n'y aurait aucune nécessité de créer, pour assurer l'animation et la coordination de ces structures, une personne morale nouvelle au niveau central. La formule la plus adéquate consisterait à installer, non pas une " agence ", mais une " mission d'appui " interministérielle (Santé et handicap - Travail emploi - Education nationale), qui développerait et élargirait les compétences de l'actuelle " Mission d'appui aux COTOREP ".

Une telle création relève du pouvoir réglementaire, décret ou même simple arrêté interministériel. »

À ceci près que nous proposons de donner aux commissions collégiales un simple caractère d'appel - tout en conservant la possibilité pour la personne d'aller en contentieux auprès de la commission départementale, voire du tribunal de la sécurité sociale --, la fusion des équipes techniques des COTOREP et des sites pour la vie autonome, à condition qu'elles soient renforcées en nombre de professionnels et en termes de moyens techniques, devant être à même dans un dialogue de qualité avec la personne handicapée -- en compagnie de la famille si besoin est -- de procéder à une évaluation et une orientation conforme aux potentialités et aux souhaits de la personne.

En effet, l'obligation actuelle de réunir chaque semaine la COTOREP sans jamais ou quasiment parvenir au quorum légal alourdit considérablement l'instruction du dossier d'autant que les personnes ne sont jamais ou quasiment convoquées, la décision se prenant sur dossier présenté par le médecin, interdisant aux participants et en particulier aux associations de défendre concrètement les intérêts éventuels de la personne. En finir avec l'hypocrisie de la représentation des personnes via les associations dans ce cadre constituerait un progrès indéniable !

Une agence nationale et des maisons départementales ? Pourquoi faire ?

Nouvelles structures ou « renforcement sans transformation » de l'existant nécessite une amélioration sensible des moyens financiers pour améliorer la qualité de l'évaluation et de l'orientation des personnes handicapées.

Encore une augmentation de dépenses dira le ministre des finances ? Non, un investissement ! Car sans évaluation de qualité il ne peut y avoir d'orientation positive, et partant, des difficultés accrues pour la personne et parallèlement un coût financier peu productif pour la société.

Et à l'heure où le gouvernement vient de procéder au gel budgétaire des crédits affectés aux plans départementaux pour l'intégration des travailleurs handicapés, on ne peut qu'être sceptique devant le projet d'agence nationale et de maisons départementales, d'autant que, comme le rappelle le conseiller, « il suppose que ces organismes locaux disposent, pour conduire leur missions, d'une

réelle autonomie juridique et financière, c'est-à-dire d'une grande capacité d'initiative sur les moyens
».

A la lumière du récent rapport de la Cour des Comptes soulignant les insuffisances chroniques de financement des mesures prises depuis près de trente ans, on ne peut qu'être circonspect.

Avancée qualitative ou miroir aux alouettes ? Chacun jugera !

Vincent Assante
Président de l'ANPIHM