

Décentralisation et situations de handicap.

Si le projet de décentralisation qui nous est proposé par le Gouvernement consistait à améliorer le dialogue entre les citoyens et les représentants associatifs d'une part et les élus les décideurs publics d'autre part, ou bien à favoriser la démocratie de proximité ou la démocratie participative, ou bien encore à raccourcir les délais entre les prises de décision de création de tel ou tel dispositif et sa réalisation, et partant à mieux répondre aux besoins de la population, nous ne pourrions qu'applaudir ! Mais il ne s'agit pas du tout de cela. Mais alors, pas du tout !

1982.

Le premier acte de la décentralisation a eu lieu en 1982, à une époque où tout procédait de l'État, via le pouvoir des préfets et des directeurs départementaux, notamment de l'action sociale en ce qui concerne le secteur dit du handicap.

À l'évidence, le transfert des responsabilités opéré à l'époque de l'État vers les départements a permis dans notre secteur une plus grande concertation entre les représentants associatifs et les décideurs publics, et partant une meilleure expression des besoins et son corollaire, une plus grande innovation dans les solutions esquissées.

En revanche, les inégalités de traitement entre les territoires n'a pas été gommée, et parfois même se sont accrues dans un certain nombre de départements, a fortiori entre les communes, voire même entre les régions, à la tutelle de l'État s'étant substitué un simple contrôle de la légalité des actes des collectivités et une simple appréciation de leur gestion financière, ce a posteriori.

2004.

Le second acte de la décentralisation a eu lieu en 2004 et a contribué à étendre dans différents domaines les compétences des collectivités -- tout en renforçant la logique inhérente de compétition dans ces cas-là --, leur autonomie financière devant être en principe garantie, principe loin d'être traduit dans la réalité ne serait-ce que parce que l'État n'a pas compensé le coût des transferts de compétences, ni en termes de niveau ni en termes de durée. Dans le secteur dit du handicap, les modalités de financement des maisons départementales des personnes handicapées sont là pour le prouver !

2010.

Financements croisés et millefeuilles administratifs ont largement contribué au fil des ans à complexifier le circuit des relations et des décisions au grand dam de tous et à créer un contexte où chacun souhaite une clarification des compétences.

Au point de prendre le risque de se mettre dans la situation d'accepter par avance toute nouvelle modification -- appelée à dessein « réforme », terme progressiste par essence qui permet de laisser penser qu'il y a à l'origine du projet une volonté d'améliorer les choses et de satisfaire l'intérêt général -- sans forcément analyser dans le détail les objectifs fondamentaux d'un tel projet que la loi du 16 décembre 2010 portant modification des structures administratives locales éclairait déjà de façon incontestable en confiant aux collectivités la responsabilité d'élaborer des « schémas d'organisation des compétences et de mutualisation des services » et de répartir « les délégations de compétence de la région aux départements et des départements aux régions ».

Sans oublier la création des « métropoles » reprenant certaines compétences déléguées auparavant aux départements, mouvement qui préfigure leur éventuelle disparition et qui conduit pour l'heure à un éclatement complémentaire de l'administration locale, obscurcissant plus que clarifiant le paysage administratif. Alors que dans le même temps la suppression de la taxe professionnelle a ôté un peu plus aux collectivités locales la maîtrise de leur budget !

Par ailleurs, il ne faut pas oublier que la loi du 16 décembre 2010 a été promulguée au tout début de la seconde partie du quinquennat de Nicolas Sarkozy, à une période où la Révision générale des politiques publiques battait son plein, avec pour objectif de parvenir à économiser un peu plus de 7 milliards d'euros pour la période 2009-2011, et de parvenir à une économie de 15 milliards d'euros à l'horizon 2013.

Il ne faut pas oublier non plus que cette réforme de l'Administration territoriale mise en oeuvre en juillet 2007, découlait d'une volonté de réaliser des économies budgétaires dans une logique de rationalisation financière au point que son suivi a été confié à un organisme créé pour la circonstance, le Conseil de modernisation des politiques publiques, économies budgétaires étant le pendant obligé de la politique de baisse des impôts que prônait Nicolas Sarkozy, même si dans la dernière période de son quinquennat il procéda à une nouvelle augmentation de différents impôts, la crise financière étant passée par là.

Par ailleurs, il est intéressant d'observer que parallèlement à cette réforme de l'administration territoriale qui a vu un renforcement de l'autorité régionale, via le préfet de Région et les services aux compétences renforcées, les Régions entendaient prendre une place de plus en plus prépondérante dans les choix et la mise en oeuvre des politiques, tendant à confiner l'État dans un rôle de simple régulateur.

2013, l'acte trois et son contexte.

Le contexte, tout d'abord.

À quoi assistons-nous aujourd'hui ? À la mise en concurrence des territoires et au développement de la logique de compétitivité (souvenons-nous des Poles de compétitivité !) et sous couvert de maîtrise de la dépense publique, à la privatisation, voire la marchandisation, des services publics.

Après la Révision générale des politiques publiques, voici venir la Modernisation de l'action publique. Officiellement, « pour mieux dépenser l'argent public ». De fait, pour réduire la dépense publique !

D'ailleurs, durant la campagne de la présidentielle, François Hollande déclarait « La décentralisation (...) sera même source d'efficacité de la dépense publique, car il y aura forcément, partout des économies à faire ». Tandis que le ministre en charge de ce dossier déclaré le 25 septembre « Nous voulons un seul texte de loi. Il est écrit. Il est prêt. » !

Ces déclarations sont à mettre en parallèle avec le gel annoncé des dotations en 2013 et la baisse de 750 millions d'euros les deux années suivantes, alors même que 70 % des investissements publics sont le fait des collectivités, ce qui, couplé à leur difficulté de plus en plus évidente à augmenter les impôts a fortiori dans un contexte économique et social difficile, conduira à une restriction drastique des financements, et à l'impossibilité pour le secteur dit du handicap notamment à voir la concrétisation des réponses aux besoins, par ailleurs généralement reconnus.

Déclarations également à mettre en parallèle avec celles du président de l'Association des régions de France qui vient de déclarer qu'il s'agit de « réformer l'État, régionaliser le pays » et permettre « aux régions d'édicter des normes juridiques ».

Par ailleurs, il est à noter, même si la part financière que constitue l'impôt sur le revenu n'a cessé de baisser au sein des recettes de l'État par rapport à d'autres impôts qui n'ont cessé d'augmenter, comme la CSG par exemple, il reste que les dotations de l'État aux collectivités territoriales avaient vocation à combler les inégalités au plan local comme au plan national.

Alors même que la baisse (de l'ordre de 4,5 milliards d'euros chaque année jusqu'en 2015) des dotations de l'État aux collectivités territoriales qui n'ont d'autre solution que d'augmenter les impôts locaux et autres taxes, conduit à faire peser l'ensemble des dépenses, indépendamment des revenus des personnes prises individuellement, à parts égales sur chaque citoyen. Au même titre que la TVA, ce qui ne peut être considéré par tout acteur du secteur social que comme une mesure inégalitaire !

Pour mémoire, il faut savoir que l'État transfère chaque année aux collectivités locales, 73 milliards d'euros, dont 23 milliards d'euros pour compenser les conséquences des récentes réformes fiscales, que ce soit en termes de taxe professionnelle ou d'allègements d'impôt. Ce transfert représente entre 25 à 35 % des recettes des collectivités, et toute réduction ou tout gel de ce transfert -- qui, précisons-le, ne tient pas compte de l'inflation -- conduira les collectivités locales à devoir emprunter pour pouvoir faire face à l'augmentation des besoins exprimés par les populations dont elles ont la charge, soit selon diverses estimations, entre quatre et 6 milliards d'euros.

L'acte trois, ensuite.

Et même si le changement de gouvernement a conduit à l'annulation de la réforme de la représentation politique des départements, il reste que le nouveau projet vient accentuer un peu plus l'éclatement des conséquences en renforçant l'intercommunalité. Intercommunalité qui en soit n'est pas critiquable mais à la condition qu'elle corresponde à chaque fois à des projets partagés de manière équitable permettant d'élargir les périmètres de solidarité, et à la condition également que le contrôle démocratique par les citoyens soit étendu, ce qui en l'espèce est rarement le cas.

Il est à noter d'ailleurs que le principe de l'intercommunalité avait vu le jour pour permettre à des petites communes de joindre leurs capacités financières pour répondre à un besoin qu'individuellement elles ne parvenaient pas à satisfaire (par exemple, une usine d'incinération) et dans le même temps de réaliser des économies d'échelle en termes de gestion chaque fois que possible. Comme il faut noter également que ce principe mis en oeuvre pour la première fois par des communes du Morbihan -- au titre, déjà, du droit à l'expérimentation ? -- sans que le cadre et les objectifs aient été suffisamment fixés par la représentation nationale. Faut-il y voir là la raison du dérapage financier que la généralisation de l'intercommunalité, contrairement à ses objectifs premiers, a connu ? La question mérite tout de même d'être posée.

En fait, aux trois niveaux qui ont constitué l'organisation de la France républicaine au travers de la nation, du département, et de la commune, sont en train d'être substitués l'Europe, la région, et l'agglomération. Et alors que les premiers étaient soumis à la souveraineté du suffrage universel direct, les seconds ont clairement tendance à s'émanciper du contrôle populaire en exigeant de surcroît toujours plus des compétences nouvelles au détriment des premiers.

C'est tout l'inverse de la démocratie de proximité, aux antipodes de la démocratie participative !

De fait, si le développement économique devait être confié aux régions, suivant la logique du développement concurrentiel et de la recherche à tout prix de compétitivité dans lesquels nous baignons de plus en plus depuis plusieurs années, les territoires ne seraient plus considérés comme des espaces solidaires mais comme une juxtaposition de compétiteurs, chacun cherchant contre l'autre à s'offrir aux investisseurs extérieurs au prix d'un dumping fiscal et social qui se généraliserait. Déjà, le secteur de la formation professionnelle en a largement pâti puisque depuis sa décentralisation les qualifications sont régies par le code des marchés et l'Afpa est en voie de liquidation.

De fait, les territoires ruraux seraient les grands perdants. A fortiori avec la réforme de la représentation des élus qui, au nom de la parité, verrait l'instauration d'un binôme dans les cantons tandis que pour maîtriser l'inflation mathématique du nombre d'élus, un certain nombre de cantons à faible population -- donc les cantons ruraux -- seraient supprimés. On imagine sans peine les conséquences en matière de réponses médico-sociales sur des zones entières de territoires qui deviendraient totalement défavorisés.

Et ce n'est pas la mise en place d'une Conférence territoriale de l'action publique au niveau de chaque région qui peut être de nature à nous rassurer dans la mesure où ses décisions s'imposent à l'ensemble des collectivités qui la composera. A fortiori quand on sait que l'ordre du jour de cette Conférence sera sous la seule responsabilité du président et du préfet de région ! Conférence certes composée des élus de différents niveaux territoriaux mais qui verra la présence en nombre des élus urbains des grandes agglomérations générant un déséquilibre considérable en termes démocratiques vis-à-vis des différentes collectivités moins peuplées.

À quoi il faut ajouter les conséquences des articles 40, 41, et 51 du projet de loi qui vont dessaisir les communes de leur pouvoir d'établir leur Plan local d'urbanisme, et donc d'éloigner les citoyens de leur droit de regard dans la mesure où les décisions se prendront à un niveau supérieur, comme c'est déjà le cas dans les grandes métropoles, avec les conséquences défavorables que cela induit en termes d'intérêt général au bénéfice a contrario des gros investissements privés.

Les conséquences pour le secteur dit du handicap.

Tout d'abord, on remarquera que le gouvernement a réfléchi seul, sans associer les personnes dites handicapées, leurs familles et leurs représentants.

Ce n'est pas ainsi, en temps de crise, qu'il est possible d'organiser une transition vers une société plus humaine, plus juste, plus écologique et plus démocratique.

La méthode employée apparaît tout au contraire brutale et peu soucieuse, en réalité, des attentes et des besoins des personnes dites handicapées dont nous rappelons qu'elles représentent 10% de la population.

Ensuite, le gouvernement fonde principalement son choix sur des considérations financières et en aucun cas sur une évaluation sérieuse de la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005, dite pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Alors que nous savons que les contraintes budgétaires résultent d'un choix politique en faveur de l'austérité et non d'une situation naturelle face à laquelle la seule attitude possible serait la résignation et le serrage de ceinture généralisé.

Et alors que rien ne permet d'affirmer, sans évaluation sérieuse et contradictoire associant toutes les parties prenantes, qu'une décentralisation des politiques du handicap apporterait -- comme par magie -- une amélioration des conditions d'existence des personnes concernées. Sans moyens complémentaires, il est difficile de comprendre comment les départements feraient mieux que l'État pour les établissements et services d'aide par le travail, ou que l'ensemble des partenaires réunis aujourd'hui dans les commissions exécutives des MDPH.

Par ailleurs, le gouvernement propose de supprimer la participation des personnes handicapées à la gouvernance des MDPH en retirant l'autonomie de ces maisons et en les intégrant purement et simplement aux services des conseils généraux. Il donnera de surcroît aux départements le pouvoir d'organiser eux-mêmes, selon leur bon vouloir, les commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) qui ouvrent leurs droits aux personnes en situation de handicap.

Il faut préciser par ailleurs que si la Révision générale des politiques publiques n'est plus, la Modernisation de l'action publique vient de naître depuis le changement de gouvernement avec pour principe, nous dit-on, de s'appuyer sur la concertation, non seulement des parlementaires mais aussi des usagers.

Et ceci nous concerne directement puisque le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique a indiqué que le champ de l'action sociale devrait faire l'objet d'une évaluation -- ce qui, en soi, est loin d'être une mauvaise chose -- et notamment par conséquent la scolarisation des enfants dits handicapés et le pilotage de l'allocation aux adultes handicapés dont le nombre de titulaires croît régulièrement générant chez les décideurs publics une incompréhension soupçonneuse.

De ce point de vue, on ne peut que remarquer une contradiction entre la volonté déclarée d'associer les citoyens et les usagers et dans le même temps de proposer de supprimer les Maisons départementales des personnes handicapées comme instances cogérées et de les remplacer par des services internes aux Conseils généraux.

De fait, tout se passe comme si présentée comme une avancée démocratique -- l'orientation qu'en a donnée le Président de la République devant être assise cohérence, clarté et confiance -- cette nouvelle réforme intervenant, comme dans le quinquennat précédent, en parallèle avec un nouvel acte de la Décentralisation, il s'agirait en réalité d'une nouvelle façon de « rationaliser » à nouveau les dépenses publiques !

Cela constitue un recul inacceptable pour notre pays, au regard de l'esprit et de la lettre de la convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, ratifiée par la France en 2010.

C'est en outre une pente dangereuse vers l'accroissement des inégalités territoriales déjà observées pour les prestations versées par les départements.

Conclusion.

Ainsi donc, la situation qui serait faite aux personnes dites handicapées ne constituerait pas une anomalie au sein d'une réforme heureuse de la décentralisation, mais bien l'expression dans ce secteur particulier d'une politique obéissant à d'autres impératifs. Que ce soit en termes d'idéologie économique basée sur le choix du privé plutôt que sur le choix du public, d'une conception néolibérale qui veut considérer l'intérêt général comme juxtaposition des intérêts privés, de gouvernance, d'expression de la démocratie, et partant en termes de conséquences désastreuses en matière de vie quotidienne.

La République ne serait plus une et indivisible, y compris pour les personnes dites handicapées.

Rarement autant que cette fois, les personnes dites handicapées n'auraient autant été touchées directement par un projet politique global concernant toute la population. Il est donc indispensable que le Mouvement associatif ne circoncrive pas son analyse au seul secteur dit du handicap mais analyse le projet de loi dans sa globalité.

Ceci apparaît d'autant plus important que, le désir sempiternel du Mouvement associatif de faire preuve d'un apolitisme de bon aloi pourrait l'entraîner à ne regarder que les conséquences collatérales produites dans le secteur dit du handicap et à négliger de ce fait l'analyse globale d'un tel projet et en définitive à se mettre lui-même dans l'incapacité de résister aux implications inévitables qui se produiraient dans son propre secteur.

En tout état de cause, il me semble évident que le Comité devra donner un avis négatif à ce projet de loi tant les mesures qu'il induira au quotidien dans les temps à venir entraveront le combat que mènent les personnes dites handicapées en vue de leur inclusion sociale.

Cela étant, indépendamment de son hésitation ou de sa volonté à ne pas s'exprimer globalement sur le projet de loi, il apparaît que la mobilisation du Mouvement associatif a conduit le gouvernement à reculer sur le transfert des Maisons départementales des personnes handicapées puisque dans la version du projet de loi en date du 19 février, cette mesure a disparu.

Faut-il pour autant être totalement rassuré ?

Nullement, puisque le représentant de l'Association des départements de France à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, vient de déclarer dans la presse que le Mouvement associatif n'a rien à craindre d'une telle mesure, et qu'en tant que député (il est aussi président d'un conseil général), il présentera des amendements visant à rétablir les intentions premières du Gouvernement en la matière !

Vincent ASSANTE.

3 mars 2013.