

**Propositions pour les missions et la structure d'une "Agence nationale des handicaps"**

**Denis PIVETEAU**

**Juillet 2003**

## SOMMAIRE

En introduction : partir des besoins

1. L'Agence, tête d'un réseau de "Maisons départementales"

2. L'Agence, structure d'évaluation et de certification sur les aides à la personne

3. L'Agence comme promoteur de la recherche, centre de documentation et instance nationale de mobilisation

4. Les développements éventuels et les domaines à exclure

5. Premières orientations institutionnelles

En conclusion : un dispositif de proximité et d'égalité, à la croisée de la décentralisation et de la réforme de l'Etat

Ce document répond à une mission confiée le 26 février 2003 par le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, le ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées et la secrétaire d'Etat aux personnes handicapées, portant sur la définition des compétence et du statut de l' " Agence nationale des handicaps " dont le Président de la République a envisagé la création dans son discours du 3 décembre 2002 devant le CNCPH.

A ce stade, l'existence même d'une " agence nationale " dépend des arbitrages qui seront rendus sur de nombreux points que ce document s'efforce de clarifier.

En fonction des grandes options qui seront prises, il conviendra de poursuivre et d'affiner la réflexion dans trois directions :

- la définition précise des missions à assumer par les différents organismes dont la création est ici proposée,
- les moyens à mobiliser, et leur origine (redéploiement de l'existant et ressource nouvelles)
- les aspects strictement institutionnels (composition et désignation des organes dirigeants, règles de fonctionnement, etc..).

## En introduction : partir des besoins

Quand le mouvement général est d'aller à la fois vers plus de proximité et de simplification institutionnelle, c'est un paradoxe que de se pencher sur la création d'une agence nationale. Pourquoi une institution supplémentaire, qui plus est : éloignée des situations locales ?

L'auteur de ce rapport n'est pas entré dans le sujet avec l'idée préconçue qu'une agence était nécessaire. Ce n'est que progressivement qu'il s'est convaincu que, à certaines conditions, une telle structure pouvait être un élément essentiel d'une action d'envergure en faveur des personnes handicapées.

Il existe, en quelque sorte, quatre chemins par lesquels peut émerger le besoin d'une agence nationale : quatre pistes qui y conduisent, sans d'ailleurs conduire nécessairement à la même " agence nationale ". A la limite, elles pourraient conduire à quatre agences différentes.

1°) Le premier besoin est lié à l'éventuelle institution d'un réseau de proximité de base départementale (parfois dénommées " maisons du handicap "). Si un tel réseau voit le jour, il est hautement souhaitable qu'il soit appuyé, suivi et animé par une institution centrale.

Celle-ci n'assumerait pas la responsabilité de tout le fonctionnement du réseau : il convient en effet que ces " Maisons " départementales disposent d'une réelle autonomie, pour que l'initiative locale puisse s'y déployer de manière effective. Mais l'agence nationale doit être garante, au nom de l'Etat, de l'égalité sur tout le territoire du service rendu à l'usager : égale qualité, d'abord, de l'évaluation technique du handicap et de l'élaboration, avec la personne handicapée, de son propre projet - égale qualité, ensuite, des décisions créatrices de droits qui seront prises sur ces fondements.

2°) Le deuxième besoin découle de l'approche qu'on peut avoir du dossier des aides à la personne handicapée, et notamment de la question des " aides techniques ". Pour introduire de la lisibilité et des garanties de qualité sur ce marché compliqué, pour assurer une tâche de certification sur les produits qui ne sont pas enregistrés comme dispositifs médicaux, pour améliorer par voie contractuelle la qualité des réseaux de distribution, pour intervenir enfin - le cas échéant - dans la conception d'objets courants, une structure nationale est indispensable.

On ne peut évidemment dissocier la question des aides techniques de celle des aides " humaines ". Le rôle d'une agence nationale est toutefois, sur ce second terrain, moins facile à cerner, et en tous cas moins ample.

3°) Le troisième besoin consisterait à donner davantage de force à certaines missions proprement nationales, telles que la recherche et la documentation dans le domaine du handicap, ou la conduite de campagnes de communication.

Pris isolément, il conduirait à la constitution d'une sorte d' " institut " du handicap.

4°) Enfin, dans un ordre d'esprit plus prospectif, on pourrait imaginer que la mise en place d'un fonds destiné à solvabiliser l'achat de certains équipements par les personnes handicapées, ou la couverture d'autres besoins, appelle - si ce fonds est national - la mise en place concomitante de son gestionnaire national.

Les contours d'une telle " agence " dépendent alors étroitement de la nature du " fonds " en question. S'il s'agit simplement d'un fonds de mutualisation des financements complémentaires pour les aides techniques, l'organisme national sera le bras séculier des contributeurs. S'il s'agit d'un " cinquième risque " lié à la dépendance, le sujet change d'envergure et de multiples schémas sont possibles.

Pour rester dans le cadre de ce qui est actuellement en débat, ce rapport se limite à l'examen des trois premiers " besoins ".

Il est clair que s'il était décidé d'aller de l'avant, en même temps, sur ces trois (ou sur ces quatre) terrains à la fois, on gagnerait à ce que ce soit le même organisme qui assure l'ensemble des missions. Ce serait évidemment un organisme plus important, car ces dimensions ne se superposent pas. Mais elles entretiennent entre elles de fortes synergies.

## 1. L'Agence, tête d'un réseau de "Maisons départementales"

L'idée d'une Agence se conçoit d'abord comme celle de pilote d'un réseau de proximité. Dès lors, et bien que ce point ne figure pas expressément dans le périmètre de la " lettre de mission " à l'origine de ce rapport, il est inévitable de se pencher d'abord sur les différentes hypothèses d'organisation des structures locales.

Pour ce faire, on partira d'abord d'une analyse des différentes missions ou " fonctions " que doivent remplir les structures administratives de proximité. On esquissera ensuite les différents scénarii institutionnels pour ces structures de proximité, afin de dégager, pour l'hypothèse où l'un d'entre eux serait retenu, le profil possible d'une agence.

1-1) On peut distinguer cinq missions possibles au niveau local

1-2) On peut envisager quatre schémas de mise en place des sites locaux

1-3) C'est dans l'hypothèse de création de "Maisons départementales" que se justifie la création d'une Agence tête de réseau

1-4) L'Agence remplirait quatre fonctions à l'égard du réseau

1-1) On peut distinguer, très schématiquement, cinq " missions " possibles, au niveau local, en direction des personnes handicapées :

- l'accueil et l'information
- l'évaluation du handicap et des besoins, et l'instruction du dossier
- la décision d'ouverture de droits ou d'orientation
- l'aide au financement
- l'accompagnement et la médiation

La plupart de ces missions sont aujourd'hui remplies au niveau local. Mais de manière inégale selon les endroits, et dans des conditions qui mériteraient au minimum qu'on sache leur donner un second souffle.

C'est en décrivant le contenu de ces cinq tâches que l'on peut prendre conscience de ce qu'il y a lieu d'animer et d'organiser au niveau local et donc, sous certaines hypothèses, au niveau national :

### A/ La mission d'accueil et d'information

Les situations de handicap, vécues pour soi-même ou pour autrui, sont presque toujours accompagnées d'une très grand désarroi à l'égard de l'information disponible. A quelles portes frapper ? Quelles démarches effectuer ? Et surtout : qu'a-t-on pu oublier qui aurait pu apporter un secours ou une aide dont on ignorait l'existence ? C'est le difficile sentiment de ne pas savoir " si on sait tout ce qu'on devrait savoir ", et qui se heurte à des services pas toujours accueillants, et à des renseignements souvent parcellaires.

On ne doit toutefois pas se tromper sur ce que recouvre ce premier volet.

Il s'agit, d'abord, de la dimension simplement documentaire : mettre à disposition des personnes handicapées des documents (livrets, fiches pratiques ...), des services d'information électroniques ou téléphoniques, voir un accueil personnel, qui répondent à leurs questions générales sur les droits, les démarches, les adresses utiles, les structures et les services... Il existe déjà, en ce sens, un certain nombre de réalisations locales de grande qualité.

Cette mission de documentation requiert, pour assurer un maillage efficace, une bonne coopération de nombreux acteurs locaux : services de l'Etat et du département, caisses de sécurité sociale, municipalités et structures d'intercommunalité, travailleurs sociaux, etc.

Mais la fonction d'information comporte d'autres aspects.

L'accueil de la personne handicapée et de sa famille se confond très souvent avec l'accueil du handicap lui-même. Les premières informations administratives sur le handicap sont glanées en même temps que la famille découvre, progressivement, l'existence et l'étendue du handicap de l'enfant. La fonction d'information est ainsi la première étape de l'accompagnement de la personne handicapée et de sa famille. Ce second aspect suppose, d'abord, que les services en charge de l'information soient en mesure de développer des formes d'écoute et d'attention qui aillent au-delà de ce que peut offrir un " call center " téléphonique ou un livret sur présentoir. Il suppose, ensuite, que le responsable de la fonction d'accueil et d'information puisse s'appuyer sur des intervenants encore plus variés que ceux déjà cités : permanences associatives, médecins généralistes, structures hospitalières ... tous ceux qui, aujourd'hui, assurent déjà cette fonction de premier accompagnement, mais la plupart du temps sans s'inscrire dans un dispositif d'ensemble.

Enfin, on ne doit pas oublier un troisième aspect, tout à fait essentiel, de la fonction d'accueil / information : celui de la pré-orientation.

Une information accessible et de qualité, une information qui sait indiquer très tôt de quel dispositif l'on relève et à qui il convient de s'adresser, c'est une information qui évite des déboires à l'usager et l'encombrement des services instructeurs par des dossiers mal dirigés ou mal montés.

L'étape de l'information est le premier étage de la qualité de service. C'est notamment à ce stade que se joue cet enjeu très important de la politique en faveur des personnes handicapées : ne pas devenir le lieu de substitution pour des situations qui relèvent - que la personne soit ou non handicapée - des dispositifs administratifs et sociaux de " droit commun ".

## B/ La mission d'évaluation et d'instruction

Sur cette deuxième mission, aujourd'hui, convergent de nombreuses réflexions, car elle est au cœur du double objectif de compensation des incapacités et de développement des aptitudes qui marque l'approche nouvelle de la prise en charge des handicaps.

B1/ La fonction d'évaluation doit s'attacher, désormais, cinq caractéristiques essentielles :

- Elle doit être personnalisée. Autrement dit, ne pas mesurer uniquement un " taux d'incapacité ", tel qu'on peut le faire aujourd'hui avec le guide-barème de 1993, mais distinguer aussi, dans l'environnement spécifique de la personne, et compte tenu des attentes et des projets qui sont les siens, les incapacités dont la compensation serait possible et prioritaire.

La compensation du handicap doit, chaque fois que cela est possible, être pensée par rapport à un projet (d'insertion sociale et professionnelle), et non plus seulement par référence à la mesure médicale d'une déficience.

- En conséquence, elle doit être multidisciplinaire, et pas seulement ou prioritairement médicale. C'est une évaluation à multiples " volets ", qui peut, selon le cas, mobiliser des compétences très diverses, capables de formuler des préconisations et des conseils (un " projet personnalisé ") aussi bien en matière de prise en charge médico-sociale qu'en matière d'orientation professionnelle, d'équipement du logement, d'achat de certaines aides techniques, de recours à un certain nombre d'heures d'auxiliaire de vie, etc...

Cela ne signifie pas que le diagnostic technique ait à entrer dans chaque détail. Il n'a pas à empiéter sur les compétences de ceux qui, ensuite, offriront leurs services à la personne en question : par exemple l'équipe médico-éducative d'un établissement ou le réseau des opérateurs de l'insertion professionnelle. Mais il doit permettre d'effectuer avec objectivité les grands choix essentiels, de hiérarchiser les priorités, de fixer les volumes d'aide à mobiliser.

- Elle doit être accessible. Ce qui signifie que, à la différence des équipes techniques des CDES et des COTOREP d'aujourd'hui, elle doit être en mesure d'offrir, lorsque cela est nécessaire, le service d'une équipe qui se rend au domicile de la personne.

- Elle doit être impartiale. Aucun reproche n'est fait aujourd'hui, sur ce point, aux services instructeurs techniques des CDES et COTOREP. Mais c'est une question qui sera d'autant plus sensible que l'évaluation sera plus " personnalisée ", donc plus complexe, plus discutable, plus subjective.

Les associations de personnes handicapées formulent cette exigence comme la nécessaire " indépendance à l'égard des financeurs ". Mais elles l'entendent à l'évidence comme une indépendance à l'égard de tous les intérêts en présence, et donc, au fond, comme une " impartialité " technique et administrative.

- Enfin, cette évaluation doit être experte. Ce qui signifie qu'elle doit être en mesure de saisir toute la complexité, notamment médicale, de certaines situations, qu'elle doit être à la fois très informée des progrès techniques ou des innovations pédagogiques, et capable de discernement face à ce qui resterait insuffisamment validé. Les questions de handicap se distinguent au sein de la problématique générale de la dépendance par ce fait, notamment, que les questions de progrès médical et technique y jouent un rôle parfois capital. La formation continue des équipes d'évaluation est un point essentiel.

Le simple énoncé de ces tâches d'évaluation de la personne, qui constituent aujourd'hui

une des premières missions des CDES et des COTOREP, suffit à montrer l'immensité des progrès à accomplir ...

B2/ A cette mission d'évaluation technique s'en ajoute une autre, qui d'ailleurs l'englobe : l'instruction administrative du dossier.

La reconnaissance des droits, c'est à dire l'étape de " décision " dont il sera question plus loin, suppose davantage qu'une simple approche médico-technique de la personne, de son handicap et de son projet.

" L'instruction du dossier ", prise dans sa globalité, comporte d'autres dimensions, par exemple l'examen des ressources pour les prestations soumises à cette condition, le contrôle des éléments d'état-civil, les vérifications administratives sur les éventuels doublons ou demandes antérieures, etc.

Il s'y ajoute toutes les modalités de forme : lisibilité de imprimés, gestion des convocations, information du demandeur sur l'état d'avancement de son dossier, et ainsi de suite.

Ces fonctions sont aujourd'hui accomplies par les secrétariats des CDES et des COTOREP, ou déportées vers d'autres services instructeurs (par exemple les CAF pour la condition de ressources de l'AAH, les services du département pour l'ACTP).

Or c'est l'unité et la cohérence de cette prise en charge administrative qu'il faut rechercher, en traitant avec efficacité le dossier d'une personne depuis le tout début (l'accès à l'information, la remise des premiers documents et formulaires) jusqu'à la fin - provisoire- du circuit administratif, c'est à dire jusqu'à la décision d'orientation ou de reconnaissance de droits.

L'amélioration des conditions d'instruction administrative est un point clé de la réforme, qui milite pour une prise en charge très intégrée de toutes les étapes : que tous les services effectuent leur travail, sinon sous une autorité unique, au moins sous un regard d'ensemble ; que soient respectées certaines règles de traitement des demandes ; qu'il y ait surtout obligation de rendre compte, c'est-à-dire responsabilisation sur la qualité du service rendu, à partir d'un éventail d'indicateurs qui en permettent une mesure régulière.

### C/ La troisième fonction est celle de la décision.

Le terme englobe, en réalité, des mesures très diverses. Parmi les " décisions " qui sont prises aujourd'hui, certaines sont enfermées dans un cadre réglementaire qui se veut objectif (le taux d'incapacité), d'autres peuvent faire l'objet d'une plus grande subjectivité d'appréciation ( par exemple, l'octroi de l'AAH entre 50% et 80% d'incapacité). Certaines sont de classiques " reconnaissances de droits ", d'autres comme les décisions d'orientation, sont d'une nature plus complexe ... et d'une opposabilité quelques fois théorique.

Il convient ensuite de rappeler que, de toutes façons, toutes ces décisions partent d'une demande de la personne handicapée : celle-ci conserve toujours la possibilité de les refuser.

Cette étape de " décision ", au sens juridique du terme, n'appelle - pour les besoins de ce rapport - que deux brèves remarques :

a) On ne peut savoir, à la date d'aujourd'hui, si la nouvelle répartition des compétences issue des futures lois de décentralisation procédera à une autre distribution des rôles entre le représentant de l'Etat et le président du Conseil général.

b) Il se posera également la question de savoir si les décisions qui sont aujourd'hui prises par des instances collégiales (les décisions des CDES et des COTOREP, prises au nom de l'Etat) doivent demeurer le fait d'une collégialité. Dès l'instant que, d'une part, la décision est précédée d'une étape d'évaluation et d'instruction approfondie, menée par une équipe multi-disciplinaire, et que d'autre part la décision elle-même est prise au nom d'une collectivité publique unique, clairement identifiée, l'intérêt du maintien d'un processus de décision collégial est assez discutable.

D/ La quatrième " fonction " ou " mission " est celle de la centralisation du financement des prestations extra-légales.

Elle constitue une des nouveautés apportées par le dispositif des SIVA, mis en place par la circulaire DGAS 2001/275 du 19 juin 2001, et qui fonctionne aujourd'hui dans environ un tiers des départements.

Au-delà des prises en charge légales, plusieurs contributeurs (fonds d'action sociale de municipalités, de caisses de sécurité sociale ou de mutuelles, AGEFIPH, organismes de logement social ...) sont susceptibles de couvrir tout ou partie du coût de l'aide technique ou de l'aide humaine qui reste à la charge de l'utilisateur. L'organisation d'un " tour de table " des financeurs, qui sont appelés à se prononcer ensemble sur chaque dossier, constitue ainsi une " facilitation " administrative, pour faire converger rapidement, sur une demande précise, une diversité de financements ... qui restent octroyés à titre gracieux.

E/ Enfin, on peut envisager pour l'avenir une cinquième mission qui serait celle de l' " accompagnement " et de la médiation.

On veut désigner par là toutes les tâches, très diverses dans leur ampleur et dans leur durée, par lesquelles le traitement administratif " prend un visage " : il s'incarne dans une personne physique précise, et il se charge d'une difficulté particulière, ou d'un suivi dans le temps.

Le " correspondant " ou le " médiateur " peut être une personne identifiée comme telle, dont l'une des fonctions permanentes est de se consacrer à des missions d'intermédiation ou de facilitation. Son profil-type serait alors celui d'un assistant ou assistante de service social, bon connaisseur de la réglementation et des circuits administratifs, et capable d'entrer en contact avec un vaste réseau de services et de prestataires.

Ce peut être aussi un agent chargé d'assurer les contacts avec la personne au cours de l'instruction de son dossier, d'organiser les échanges contradictoires, et, le cas échéant, de conduire un rôle de conciliation précontentieuse en cas de contestation de la décision.

Il peut enfin, dans certains cas, s'agir d'un agent dont les fonctions sont habituellement tout autres, et auquel il est demandé, ponctuellement, de se faire le " référent " de telle

personne ou de telle famille, afin de faciliter ou d'effectuer à sa place un ensemble complexe de démarches à un moment donné (p.ex. mise en place d'une prise en charge en CLIS, avec matériel adapté, articulation avec des soins paramédicaux, etc.). Bien entendu, ces fonctions ne doivent, ni diminuer la liberté de la personne handicapée, ni empiéter sur les tâches de représentation légale, ni se confondre avec celle des personnes ou les structures appelées à jouer un rôle de coordonnateur dans des domaines spécialisés : on pense notamment à l'insertion professionnelle, et la nécessité sans doute d'articuler autour d'une fonction de " référent " les différents intervenants de l'accès au travail (ALE, AFPA, AGEFIPH et réseau Cap emploi ...).

1-2) Sur la base de ces cinq " missions " ou fonctions, on peut envisager quatre " schémas-types " de mise en place de sites locaux intégrés.

A/ Le schéma du " Renforcement sans transformation ".

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.

B/ Le schéma de " Décentralisation de l'instruction et de la décision ".

Aujourd'hui, plusieurs autorités se partagent les " décisions " (p.ex., taux d'incapacité et attribution de l'AAH par les COTOREP au nom de l'Etat, et attribution de l'ACTP par le président du Conseil général). De même pour l'instruction administrative (au sein des CDES et des COTOREP pour les aspects médico-sociaux, complétée sur les conditions de ressource ou d'état-civil dans les différentes administrations attributaires : CAF pour l'AAH, services du Conseil général pour l'ACTP, etc.)

On pourrait envisager que l'ensemble des compétences d'instruction et de décision soient confiées à une collectivité unique (qui serait assez logiquement le département), à la manière dont le département est aujourd'hui compétent sur l'APA.

Sans se prononcer sur l'opportunité d'un tel choix, on doit tout de même noter qu'il soulèverait un certain nombre de difficultés, notamment pour les décisions d'orientation en milieu scolaire et professionnel.

En tout état de cause, dans un tel schéma, c'est à la collectivité départementale qu'il appartiendrait d'assurer la qualité de gestion technique et administrative des dossiers. La création d'une agence nationale d'animation et de coordination serait donc difficilement envisageable.

Tout au plus pourrait on concevoir un centre de ressources national, à vocation documentaire, technique, méthodologique, auquel les départements feraient appel dans le cadre d'une démarche volontaire de leur part. Il n'est pas nécessaire d'envisager sa création par voie législative.

### C/ Le schéma de " Centralisation de l'information et de l'instruction ".

Dans le passé, il a plusieurs fois été proposé d'apporter un remède aux différents dysfonctionnements des COTOREP en les rassemblant sous l'égide d'un établissement public national, dont elles deviendraient les services déconcentrés (cf. p.ex. le rapport de la Commission des finances de l'Assemblée Nationale, n°2542, juillet 2000).

On pourrait élargir la proposition aux CDES et SIVA, et installer des " Maisons départementales " qui ne seraient que les échelon locaux, dépourvus de personnalité morale, d'une grande agence nationale (sur un modèle qu'on pourrait rapprocher de celui de l'ONAC)

Cette orientation nous paraît devoir être écartée pour au moins trois motifs :

- Cette structure, de grande envergure, ne serait pas le meilleur instrument pour assurer, au niveau local, le rassemblement de multiples acteurs. C'est un schéma qui ne donne pas aux échelons de proximité le maximum de leur autonomie. Il rend plus difficiles les contractualisations locales, puisque tout contrat de collaboration engage juridiquement l'Agence.

- Par ailleurs, la création d'une grande agence pose des problèmes d'intégration de personnels qui sont juridiquement complexes ...et humainement délicats.

- Enfin, la gestion par objectifs, sur laquelle on reviendra, est plus facile à organiser entre deux structures (centrale et locale) qui disposent, l'une vis à vis de l'autre, d'une certaine autonomie. Or c'est par une responsabilisation sur objectifs qu'on peut, tout en épousant les réalités locales, assurer un haut niveau de qualité de service sur l'ensemble du territoire.

### D/ Le schéma de création de groupements d'intérêt public locaux

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.

La participation au conseil d'administration du GIP-Maison départementale imposerait une contribution au fonctionnement de la structure, par apport de personnel, de locaux, d'équipements, ou de moyens financiers.

D'autres formes d'association à l'action du GIP-Maison départementale seraient possibles, sans participer au conseil d'administration, par voie de convention.

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.

Dès lors, tous les schémas sont concevables, selon le degré de décentralisation que l'on entendrait accomplir : majorité maintenue pour les représentants de l'Etat, pouvoirs partagés (par exemple par répartition en trois tiers : un tiers Etat, un tiers Département, un tiers " autres " ), ou transfert de la majorité des pouvoirs aux départements<sup>(4)</sup>.

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.

De même, si les fonctions d'accompagnement et de médiation devaient se concrétiser, la Maison départementale pourrait être le lieu, physique et juridique, du rattachement des correspondants et médiateurs.

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 terminera par deux remarques :

a) Cette prise en charge cohérente suppose un certain niveau d'intégration des services compétents, sous la responsabilité d'un directeur du GIP qui est garant du résultat (d'où la structure du GIP, qui permet ce type de mise à disposition de personnes et de moyens).

Cela ne signifie pas pour autant que toutes les agents appelés à travailler " pour " le GIP doivent y être intégrés sous forme de mises à disposition. Cette intégration sera nécessaire pour les agents appelés à gérer le fonctionnement proprement dit de la Maison départementale, et pour ceux qui seront le plus directement en contact avec les personnes handicapées (équipes techniques, agents d'accueil). Mais certains des services qui sont aujourd'hui instructeurs de dossiers (services de l'Etat, des CAF, du Conseil général ...) pourraient lui rester extérieurs, à la condition d'effectuer pour lui les travaux nécessaires.

b) Dans le schéma proposé, les étapes d'instruction conduites par la Maison départementale ne sont pas constitutives de " décisions faisant grief " au sens juridique du terme. La ou les propositions auxquelles aboutit l'instruction du dossier de demande est un acte que la personne handicapée doit pouvoir discuter et contredire (la procédure doit être " contradictoire "), mais ce n'est pas un acte qu'elle peut isoler pour en demander l'annulation. Cela reste un document préparatoire à la décision qui, validant ou ne validant pas la proposition en question, sera prise, finalement, par l'autorité compétente : commission collégiale, préfet, ou président du Conseil général. Ce point est très important. Il assure une césure entre la phase d'instruction et la phase de décision, qui nous paraît à même de garantir l'impartialité technique et administrative de la première. Il évite aussi de mettre en place des lieux de décision supplémentaires. Les Maisons départementales ne " décident " pas, et l'Agence nationale n'est pas leur instance d'appel.

1-3) C'est seulement dans cette hypothèse de création de " Maisons départementales " autonomes que se justifie la création d'une " Agence " tête de réseau.

Il est essentiel de comprendre que la justification d'une Agence s'accroît en raison directe de l'indépendance qu'on voudra conférer aux " Maisons départementales ".

A/ Si celles-ci sont créées sans personnalité morale, cela signifie qu'elles s'insèrent dans une ligne hiérarchique. C'est le scénario de " Renforcement sans transformation " décrit plus haut.

On a déjà dit que, dans cette hypothèse, " l'Agence " se résumerait à une structure de coordination interministérielle.

B/ Si les Maisons départementales sont munies de la personnalité morale, d'un budget, de services propres, mais que l'Etat y conserve la majorité de décision, la création d'une Agence a davantage de justification.

Dans cette hypothèse, l'Etat peut évidemment exercer son rôle de garant de l'ensemble du système en contrôlant directement chaque Maison locale, par l'intermédiaire de ses représentants locaux : préfet (DDASS, DDTEFP) et recteur d'académie. Mais il peut souhaiter disposer, en plus, d'une structure centrale d'expertise technique et d'animation, capable notamment de passer des contrats de résultat avec les Maisons départementales.

C/ C'est dans l'hypothèse où l'Etat est présent au sein des GIP-Maisons départementales sans y avoir, à lui seul, la majorité des voix, que la création d'une Agence nationale devient tout à fait indispensable.

Autrement dit : si les fonctions d'accueil, d'information, d'instruction du dossier, deviennent une responsabilité partagée au niveau local, alors il devient nécessaire (sauf à abandonner toute idée de coordination et de cohérence nationale du dispositif) de mettre en place une structure - inévitablement distincte de telle ou telle direction d'administration centrale - qui sera en mesure d'assurer l'harmonie du dispositif d'ensemble, et de garantir le même niveau de service à toutes les personnes handicapées.

Il en va de même, a fortiori, si chaque Maison départementale est placée sous le contrôle exclusif de son département d'implantation.

1-4) L'" Agence " remplirait, au nom de l'Etat, quatre fonctions à l'égard du réseau des Maisons départementales :

A/ L'Agence, instance d'appui

L'Agence nationale est, en premier lieu, au service du réseau des Maisons départementales. A cette fin, elle doit être en mesure d'apporter une compétence et une expertise dans au moins quatre domaines :

*a) L'Agence doit fournir aux Maisons départementales les outils techniques d'évaluation des handicaps et des besoins de compensation.*

L'Agence doit être le lieu d'élaboration et d'harmonisation des méthodes d'évaluation. Il convient toutefois de bien préciser ses compétences :

Les instruments réglementaires d'évaluation, c'est à dire les règles qui, comme le barème d'invalidité AT du décret du 23 décembre 1982, le guide-barème du décret du 4 novembre 1993, ou la grille AGGIR du décret du 20 novembre 2001, constituent des normes opposables au bénéficiaire et à l'administration, doivent demeurer de la compétence du pouvoir réglementaire de droit commun. L'Agence aurait donc, à l'égard de normes légales de ce type, une tâche d'élaboration et de proposition. Les " barèmes " et " grilles " réglementaires d'évaluation seraient, comme aujourd'hui, pris par décret, mais sur proposition de l'Agence. Aller au-delà en confiant à l'Agence ce pouvoir réglementaire ne serait pas constitutionnellement impossible, mais sans véritable justification : l'Agence n'est pas une " autorité indépendante ", au sens juridique du terme.

En revanche, l'Agence doit fournir elle-même aux "Maisons départementales " les guides méthodologiques et les règles de " bonnes pratiques " de l'évaluation. C'est là, tout simplement, la différence entre la règle et son commentaire, entre la norme obligatoire et la simple " recommandation " : les règles de bonnes pratiques qui revêtiront un caractère de pure recommandation méthodologique ou technique seront diffusées par l'Agence sous son propre timbre auprès des Maisons départementales. Et si telle ou telle règle paraît, à l'usage, devoir s'imposer de manière obligatoire, l'Agence en proposera au gouvernement l'édition sous forme réglementaire. Les textes législatifs devront prévoir pour cela des processus rapides (notamment la faculté d'agir par arrêté ministériel pour toutes les matières qui ne mettent en jeu que les compétences d'un seul ministre).

Dans le même esprit, et de manière plus générale, l'Agence devra remplir un rôle de conseil technique " au quotidien " à l'égard des équipes techniques des Maisons départementales.

*b) L'Agence doit garantir la formation et l'entretien des compétences des équipes locales.*

Cela ne signifie pas, évidemment, que toutes les formations de personnel soient centralisées à son niveau. Le plan de formation des équipes doit être une des tâches du directeur du GIP-Maison départementale.

L'Agence doit cependant être en mesure de proposer une offre de formation diversifiée et de haut niveau, tant sur les aspects médicaux et techniques que sur les dimensions plus administratives de traitement des dossiers.

L'Agence doit aussi, selon des modalités à préciser, garantir la qualité des formations effectivement suivies par les équipes des Maisons départementales. Ce peut être un des aspects des " Contrats d'objectifs pluriannuels " dont il est question plus loin.

L'Agence devra, en outre, assurer une information régulière des Maisons départementales, sur l'actualité médicale, technique et juridique du handicap.

*c) L'Agence doit fixer les règles de " bonnes procédures " administratives.*

La qualité du processus d'instruction et d'examen des demandes passe par la mise en place, dans l'ensemble des Maisons départementales, de " bonnes pratiques " administratives formalisées par écrit.

Il revient à l'Agence de mettre au point, en s'appuyant sur l'expérience acquise par les équipes locales, ce code de procédures administratives (qui peut d'ailleurs, à terme,

gagner à se soumettre à une procédure officielle de certification ISO). Sur ce point particulier de la procédure administrative, l'Agence doit se voir reconnaître, par voie législative, la faculté d'imposer à toutes les Maisons départementales les normes retenues par elle.

*d) L'Agence doit, enfin, pouvoir répondre aux difficultés particulière que peuvent rencontrer les équipes locales,*  
soit dans leur mission d'information, pour des situations très complexes, soit dans leur mission d'évaluation, par exemple pour des handicaps rares ou des demandes d'équipement particuliers.

#### B/ L'Agence, instance de validation

La création de l'Agence répond au besoin de garantir l'impartialité de l'instruction technique et administrative conduite par les équipes locales. Cette fonction de validation s'exprime déjà dans le rôle, déjà décrit, de mise au point de référentiels et de méthodes. Mais elle peut prendre deux autres formes :

*a) L'Agence pourrait avoir une faculté de " labellisation " des équipes techniques locales.*

Certes, la qualité des équipes découlera avant tout de leur composition, qui sera fixée, avec le niveau de qualification exigé de chacun des membres, par voie réglementaire. Il n'est pas utile d'envisager une procédure de labellisation expresse pour toutes les équipes qui entreront exactement dans ce cadre légal.

Mais on peut imaginer, et l'on doit même souhaiter, que ce cadre permette d'associer, soit une compétence non prévue par le règlement mais utile pour un cas particulier (un architecte, un informaticien ...), soit des experts locaux de haut niveau (en raison de la présence sur place d'un centre spécialisé, d'une équipe de recherche, etc.). Cette souplesse jouerait sous réserve que l'Agence délivre, alors, un agrément individuel. Par ailleurs, dans le même esprit, l'Agence devra conduire une réflexion permanente sur les compétences requises, et formuler, le cas échéant, des propositions d'évolution réglementaire.

*b) L'Agence devrait intervenir dans la désignation du responsable de la Maison départementale.*

Le directeur de la Maison départementale a pour charge d'exécuter les décisions prises par son Conseil d'administration. Il est donc nécessaire qu'il ait la confiance de ce Conseil, et que sa désignation soit, d'abord, le choix des administrateurs du GIP-Maison départementale.

Mais le directeur de la Maison départemental n'est pas seulement l'exécutif de son conseil d'administration. Il a aussi la responsabilité propre de diriger une équipe administrative et technique, qui doit exécuter de manière impartiale un certain nombre de missions de service public.

Il serait donc normal que sa nomination fasse l'objet d'un aval par l'Agence, sous une forme à définir (pouvoir de récusation, pouvoir de choix sur une liste de trois noms, etc...).

## C/ L'Agence, garante de la qualité du service rendu

Appuyé, d'une part sur un pilotage par " contrats d'objectifs ", et d'autre part sur un pouvoir de contrôle de légalité des décisions, ce point est essentiel dans la construction du réseau des Maisons départementales.

L'animation du réseau, tournée vers l'amélioration permanente de la qualité du service rendu, doit être organisée d'entrée de jeu sur la base de contrats d'objectifs pluriannuels (par exemple, trois ans) signés entre l'Agence nationale et chaque Maison départementale, qui fixeront leurs obligations mutuelles.

L'élément important est que chaque contrat comporte, dans une annexe annuelle ou semestrielle révisable, une série d'indicateurs qui traduisent les objectifs de qualité de service que la Maison départementale s'engage à atteindre. Ces indicateurs doivent refléter à la fois les aspects administratifs du traitement des dossiers (délais de prise de décision, pourcentage d'appels téléphoniques pris immédiatement ...), mais aussi les aspects plus qualitatifs et techniques. A cette fin, il faut envisager par exemple des enquêtes de satisfaction régulières auprès des usagers, et des évaluations qualitatives par échantillonnage de dossier, effectuées par un " panel " indépendant.

Tous les contrats d'objectifs ne comporteront pas forcément la même nature d'indicateurs, ou le même niveau à atteindre. Il convient en effet d'épouser, non seulement les disparités locales (les objectifs de qualité ne sont pas tous identiques dans un département urbain et dans un département rural), mais aussi les engagements suggérés par l'équipe locale, dans le cadre du projet qui est le sien et des moyens qu'elle peut mobiliser.

La réflexion conduite en continu, avec chaque Maison départementale, sur le contenu de son contrat triennal et de ses annexes, sur le suivi régulier des résultats, sur les infléchissements à convenir en fonction des succès et des échecs, constituera une part très importante - peut être même principale - du travail de l'Agence.

Cette approche peut revendiquer suffisamment d'expériences positives, en France et à l'étranger, pour qu'on puisse la proposer avec conviction.

Parmi les difficultés auxquelles elle est, toutefois, inévitablement confrontée, il y a d'abord le nombre de contrats (une centaine) à signer et à suivre. La mise en place du dispositif devra donc être étagée (par exemple sur trois ans, avec une entrée, chaque année, d'un tiers des départements dans le dispositif), et s'appuyer sur une certaine standardisation des contrats.

Se pose également la question de la régulation. Quelle " récompense " pour qui tient ses objectifs, et quelle " sanction " pour qui ne les tient pas ? A cette question, qui est un grand classique en matière de gestion par objectifs, mais à laquelle les réponses sont plus délicates à apporter dans la sphère publique, il peut être répondu par quatre suggestions :

- la première consiste à disposer d'un fonds permettant d'intervenir, à la marge, en appoint des budgets des Maisons départementales, pour financer ou co-financer des projets, les dotations n'étant débloquées qu'à proportion de la tenue des objectifs. De la sorte, les efforts de qualité sont " récompensés " par une amélioration de l'équipement,

de l'environnement de travail, ou la possibilité d'engager un plus grand nombre d'actions. L'inconvénient du système est évidemment que l'utilisateur risque d'en subir, d'une certaine façon, les conséquences.

- une deuxième piste, toujours basée sur l'existence d'un fonds géré par l'Agence, consiste à installer un mécanisme d'intéressement personnel des agents des Maisons départementales (une sorte de " prime à la qualité de service "). Cette solution ne saurait cependant convenir pour les Maisons départementales qui s'appuieraient sur les services d'administrations extérieures, sans que le personnel correspondant ait été directement mis à leur disposition.

- une troisième piste, alternative ou cumulative, consiste à faire jouer la " sanction morale ", par la restitution publique, dans le rapport annuel de l'Agence, du palmarès des différentes Maisons départementales.

- enfin, également à titre alternatif ou cumulatif, il peut être prévu que la nomination du directeur de la Maison départementale, pour un mandat de durée déterminée renouvelable, coïncide avec le choix des objectifs de service. Le maintien dans le poste serait lié à l'examen préalable des résultats obtenus, et à la justification des éventuels écarts. Ce dernier schéma suppose évidemment, comme il était proposé plus haut, que l'Agence joue un rôle actif dans la désignation des dirigeants.

Le pilotage contractuel sur objectifs n'est cependant qu'une des deux faces de la régulation : celle qui s'exerce " ex ante ", sur les moyens mis en œuvre pour accompagner la personne.

Or l'Agence doit aussi se voir reconnaître la tâche de contrôler " ex post " la qualité des décisions prises même si, il faut y insister, elle ne doit pas avoir de part - pas plus que les Maisons départementales - à l'étape de prise de décision proprement dite. C'est d'ailleurs, précisément, parce que l'Agence n'a pas juridiquement de part aux " décisions " (décisions d'ouverture de droits, d'octroi de financement ou d'orientation) qu'elle pourra exercer une forme de " contrôle de légalité ".

Concrètement, l'Agence doit se voir reconnaître par la loi un intérêt pour agir, au contentieux, contre les décisions administratives individuelles, prise à l'égard des personnes handicapées au titre de leur handicap. Et elle doit exercer ce droit - en pouvant avantageusement le faire précéder d'une phase de conciliation administrative - dans un esprit de respect de la règle de droit, et d'égalité territoriale de son application.

Il importe de souligner que, dans l'exercice de cette fonction de régulation, l'Agence ne se ferait pas forcément l'interprète systématique de l'octroi des droits : il lui reviendrait également de veiller à ce que les dispositifs de prise en charge du handicap ne soient pas employés, contre les textes, au profit de situations qui relèveraient de l'action sociale de droit commun.

#### D/ L'Agence, garante d'un fonctionnement en " réseau "

Si l'autonomie des Maisons départementales est une des conditions de leur dynamisme, elle ne doit pas jouer contre la cohérence d'ensemble du dispositif de prise en charge. L'Agence doit être garante de ce que, à l'efficacité locale de chaque structure, s'ajoute une " efficacité de réseau ".

a) *En premier lieu, il est indispensable de disposer, à partir des données collectées au niveau départemental, d'un système d'information fiable sur les personnes handicapées, leurs besoins, et la manière dont il y est répondu.*

Le rôle de l'Agence, à cet égard, tient en quatre points :

- mettre en place un format et des formulations standardisés, qui permette un recueil uniforme de ces données lors de l'instruction des dossiers, leur consolidation sur la France entière, et la conduite de comparaisons internationales. C'est un travail dont il ne faut pas sous-estimer la difficulté.

- assurer la qualité de recueil de ces données : il ne suffit pas d'avoir partout le même formulaire pour que les mots soient compris partout de la même façon, ou que le remplissage soit toujours effectué avec le même soin ...

- veiller aux garanties juridique du système d'information, au regard notamment du secret médical. Les données seront évidemment des données anonymes, mais les conditions de leur saisie, et la possibilité que certains caractéristiques soient " indirectement identifiantes " doivent être examinées avec précision.

- organiser la diffusion de ces statistiques, sous des formes aptes à orienter la décision publique. Les données recueillies localement seront mises à disposition du CDCPH, tout comme les données nationales seront adressées, notamment, au CNCPH. En ce sens, il ne s'agit pas pour l'Agence d'être un " observatoire national " de la situation des personnes handicapées. Mais elle sera un observatoire de la gestion administrative de leurs demandes, et elle contribuera, par les données collectées au sein du réseau, aux fonctions d'observation et d'analyse assurées par d'autres.

b) *En deuxième lieu, l'Agence doit veiller à ce que le tissu des Maisons départementales se comporte effectivement comme un réseau : autrement dit, qu'il entretienne en son sein suffisamment d'échanges et de contacts horizontaux. Ces contacts peuvent évidemment résulter d'initiatives locales (par exemple entre Maisons de départements voisins, ayant une tradition de travail en commun). Le rôle de l'Agence sera d'intervenir là où rien ne s'installe de façon spontanée, d'organiser par ailleurs des réunions régionales et nationales de responsables, de stimuler l'échange d'expériences, de proposer des forums spécialisés aux agents techniques et administratifs, bref : d'animer le réseau.*

c) *En troisième lieu, le réseau des Maisons départementales doit assurer le transfert des dossiers et la continuité du suivi administratif en cas de déménagement de la personne handicapée d'un département vers un autre.*

l'Agence doit y veiller, notamment par la mise en place de procédures uniformes, et la standardisation des dossiers pour leurs éléments qui s'y prêtent.

d) Par ailleurs, il revient à l'Agence de rendre régulièrement compte des performances et réalisations du réseau. *Le support devrait en être un " bilan annuel " public, assorti d'un rapport qui, tous les deux ou trois ans, choisirait d'aborder un thème particulier.*

(1) De même pour la tutelle sur le GIP-Maison départementale, c'est-à-dire, essentiellement, la question de l'approbation des actes. Celle-ci (avec mécanisme d'accord tacite) peut, selon le profil retenu pour le conseil d'administration du GIP, être confiée au préfet, au président du Conseil général, ou aux deux conjointement.

## **2. L'Agence, structure d'évaluation et de certification sur les aides à la personne**

C'est la seconde " entrée " qui conduit à suggérer la création d'une agence nationale : le besoin d'une instance centrale d'évaluation et de certification des aides à la personnes, aides humaines et, plus encore, aides techniques.

2-1) Les fonctions possibles de l'Agence sur le volet des aides techniques

2-2) L'intervention éventuelle de l'Agence en matière d'aides humaines

2-1) C'est par le volet des aides techniques que l'on décrit le mieux les fonctions possibles de cette Agence.

Dans son récent rapport sur les aides techniques, le professeur D.Lecomte suggère ainsi la création d'une " structure nationale de type agence ", dont les missions seraient :

- a) de recueillir les principales données épidémiologiques
- b) de référencer et labelliser les matériels utiles aux personnes handicapées
- c) de " mettre en place " un fonds national de financement
- d) d'établir des référentiels

Les missions (a) et (d) rejoignent celles qui ont été décrites en première partie, au titre de l'agence " tête de réseau " des Maisons départementales. La mission (c) suppose que la décision soit prise d'installer un tel fonds. On ne reviendra donc pas sur ces trois points.

En revanche, on peut, dans la ligne des deux autres points évoqués par le rapport du professeur Lecomte, développer quelques aspects du rôle que pourrait tenir une telle " agence ". Une utile référence étrangère peut être fournie, en la matière, par le Swedish Handicap Institute (Hjälpmiddelsinstitutet) de Vällingby.

A/ Un rôle d'information, c'est à dire d'élaboration d'un catalogue intelligent et raisonné de l'ensemble des aides techniques disponibles.

Ce catalogue, à visée essentiellement informative, pourrait être élaboré sur la base de la documentation des fabricants. Ce serait une banque de donnée, qui ne chercherait pas forcément à opérer des comparaisons ou à émettre des jugements.

B/ Une fonction d'évaluation, qui pourrait porter sur tout ou partie de la banque de données mentionnée plus haut, et qui la ferait alors changer de nature, en y intégrant une dimension d'appréciation comparative du service rendu.

Pour celles des aides techniques qui sont des " dispositifs médicaux " au sens de l'article L.5211-3 du code de la santé publique, il existe déjà l'obligation d'obtenir un " certificat de conformité " avant toute mise sur le marché. Ce certificat atteste de la performance de l'équipement, et de sa conformité à des exigences minimales de sécurité.

Par ailleurs, pour celles des aides techniques qui sont admises au remboursement

sur la LPP (Liste des Produits et Prestations, ex TIPS), le service rendu fait l'objet d'une évaluation par une commission placée auprès de l'AFSSAPS.

Mais, outre que le champ des aides techniques est loin d'être totalement couvert par ces deux catégories, les évaluations en cause ne répondent pas à toutes les attentes de l'utilisateur. Le certificat de conformité ne renseigne pas de manière précise sur l'adéquation du produit à telle ou telle incapacité. Et l'évaluation conduite au moment de l'inscription sur la LPP porte sur une catégorie générique, c'est à dire un type de produit, sans informer sur l'apport relatif de tel fabricant ou de tel modèle.

Il y a donc matière pour un important travail d'évaluation comparative au regard des besoins, au moins sur certains produits-phares. Les résultats, en raison de leur caractère public et de la caution que leur donnera l'Agence, devront évidemment résulter d'une appréciation médicale ou ergonomique inattaquable. L'Agence devra s'associer, sur ce point, - sous des formes à préciser - la compétence développée en la matière par les CICAT (financés par l'Assurance-maladie).

### C/ Un rôle de certification

On peut enfin, si l'on veut aller plus loin encore, s'agissant des aides techniques qui n'ont pas le caractère de " dispositif médical " (notamment les équipements du véhicule ou du domicile), concevoir une véritable " certification " analogue au certificat de conformité.

A la différence du certificat de conformité, la certification délivrée par l'Agence ne serait pas une condition de la mise sur le marché. Mais elle aurait, même sans cela, un effet discriminant très fort. Et elle pourrait être une condition de la prise en charge au titre des prestations extra-légales (ou du fonds de compensation complémentaire, si celui-ci voit le jour).

Il va de soi que l'Agence n'aurait pas nécessairement à être elle-même le laboratoire d'essais techniques, ceux-ci pouvant, en tout ou partie, être sous traités par exemple au LNE. En tout état de cause, des rapprochements institutionnels seraient à prévoir avec le CERAH du ministère de la Défense.

### D/ Une action en direction des circuits de distribution.

C'est avec le distributeur que la personne handicapée a les plus fréquents contacts : pour le conseil à l'achat, pour les mensurations, pour les réglages, pour les réparations et adaptations diverses. Il y a donc là un très grand enjeu en termes de qualité de service rendu.

Le rôle d'une agence pourrait donc être de proposer des " labels ", établis si possible en collaboration avec les représentants de la profession, et dont elle assurerait l'octroi et le contrôle.

La deuxième dimension de l'action en direction des circuits de distribution est évidemment celle du contrôle des marges commerciales. L'Agence aurait ainsi vocation à passer des accords tarifaires avec les distributeurs, en contrepartie, là encore, d'une labellisation - voire d'une éligibilité de leurs produits aux meilleures modalités de prise en charge.

Enfin, pour certains appareils durables et coûteux (fauteuils électriques, interfaces de communication ...), on pourrait envisager la participation de l'Agence à une structure de gestion qui assurerait l'acquisition et la mise à disposition de ces équipements, tout en restant leur propriétaire et en retrouvant leur disposition le jour où la

personne handicapée cesse de les utiliser.

## E/ La participation à un fonds d'intervention sur la recherche-développement

A côté des aides techniques spécifiquement conçues pour compenser un handicap, on ne doit pas négliger les efforts à engager sur la conception de tous les objets d'usage courant (appareils électroménagers, ordinateurs et logiciels, téléphones, véhicules ...), pour qu'ils soient utilisables par des personnes atteintes d'une déficience sensorielle, motrice, voire mentale (présence de pictogrammes simples, sécurités spécifiques).

Il ne s'agit pas de suggérer que tous les produits de chaque gamme présentent les caractéristiques en question, mais d'inciter à ce que soient intégrés très tôt, dès la conception des objets, les équipements logiciels, les emplacements réservés, les dispositifs électroniques, qui permettront ensuite une adaptation à moindre coût.

Pour susciter et encourager cette prise de conscience, l'Agence pourrait rassembler autour d'un fonds d'intervention spécifique un certain nombre de contributeurs (grandes entreprises, associations, organismes mutualistes ...), et animer grâce à lui, sur un ensemble de projets susceptibles de servir d'exemples, un travail de conception orienté vers les besoins des personnes handicapées.

Plusieurs contacts informels permettent de penser qu'un tel schéma n'a rien d'utopique. Dans certains domaines, le fonds pourrait se rapprocher de l'ANVAR et des grands établissements publics de recherche.

### 2-2) L'intervention éventuelle de l'Agence en matière d'aides humaines est, en revanche, moins aisée à formuler.

Sur les aides humaines, l'Agence pourrait être présente :

*En premier lieu, dans l'élaboration de référentiels d'évaluation, qualitative et quantitative, des besoins.* C'est d'ailleurs une des tâches auxquelles l'Agence " tête de réseau " des Maisons départementales sera inévitablement confrontée. Sous cet angle, on renvoie donc aux développements supra.

*En second lieu, dans la définition des formations et des qualifications professionnelles* des personnes qui se destinent à ce travail. Mais deux difficultés de frontière rendent l'approche délicate :

- S'agissant des tierces personnes soignantes (personnel paramédical, aides soignants), leur formation est à penser dans un cadre sanitaire global, qui ne relève que marginalement de la prise en charge du handicap.
- S'agissant des tierces personnes non soignantes (auxiliaires de vie, aides ménagères), les particularités du handicap se distinguent mal, le plus souvent, d'une problématique générale de la dépendance.

Entre les questions de formation aux métiers sanitaires qui ne relèvent pas de l'Agence, et celles de la prise en charge de toute dépendance qui n'en relèvent pas non plus, la voie est donc étroite.

Au moins peut-on imaginer que l'Agence, tirant profit de son expertise en terme d'évaluation des personnes handicapées et de leurs besoins, se charge de promouvoir, au sein des formations des différentes professions, des modules

spécifiques sur la prise en charge des handicaps.

Il serait également possible de s'inspirer du " Fonds de modernisation de l'aide à domicile ", créé au sein du fonds de financement de l'APA par l'article L.232-21 du code de l'action sociale et des familles, en confiant à l'Agence le soin de financer des projet de modernisation des " aides humaines " aux personnes handicapées (actions innovantes, renforcement de la professionnalisation, développement de la qualité des services).

### **3. L'Agence comme promoteur de la recherche, centre de documentation et instance nationale de mobilisation**

#### 3-1) La recherche

Le CTNERHI est sans doute, aujourd'hui, l'organisme que l'on identifie le plus spontanément en France comme lieu d'études et de recherches sur le handicap.

Le véritable périmètre de ces recherches est cependant infiniment plus large, et englobe de nombreuses équipes de l'INSERM, du CNRS, de l'Université ou d'institutions privées, dans des domaines qui vont de la recherche sur les maladies invalidantes à la robotique appliquée aux aides techniques.

Sur ces bases, il y a vraisemblablement matière à installer une structure qui se fixerait pour but d'animer un petit nombre de thèmes de recherches fédérateurs (entre cinq et dix en permanence, renouvelés de manière glissante tous les trois ou cinq ans), axés sur divers aspects du handicap. Un mécanisme d'appel à soumission de projet permettrait d'attribuer des subventions, issues d'un fonds alimenté par des contributeurs publics et privés.

L'Agence aurait, dans le même mouvement, vocation à rassembler les éléments d'un fonds documentaire le plus large possible sur la connaissance du handicap.

A ce stade de la réflexion, cette dimension possible d'une " Agence nationale " (ou d'une Fondation, ou d'un Institut) n'a pas été expertisée de manière approfondie.

C'est un volet qui pourrait sans difficulté s'ajouter, à plus ou moins court terme, aux compétences d'une Agence qui aurait été créé dans l'esprit de l'une ou l'autre des deux premières parties de ce rapport. En revanche, nous ne pensons pas qu'il puisse, à lui seul, justifier une telle création.

#### 3-2) Les autres missions nationales de sensibilisation

Dans le même esprit, il serait logique de charger l'Agence d'un certain nombre de tâches d'envergure nécessairement nationale :

- Campagnes de communication nationale pour sensibiliser le grand public,
- Echanges techniques et scientifiques avec les organismes étrangers et fonction de " veille " sur les expériences étrangères.
- Participation à la promotion de labels (tels que le label " Tourisme et handicap " promu par l'association du même nom, soutenue par la Direction du Tourisme au ministère de l'Equipement)

A nos yeux, répétons-le, ces fonctions ne justifieraient pas à elles seules la création d'une "agence". Une agence limitée à ces seules missions courrait le risque - évident - d'une démultiplication de moyens sans équivalent en termes de résultat.

#### **4. Les développements éventuels et les domaines à exclure**

Les lignes qui suivent sont le résultat de l'exercice qui consiste, pour mieux préciser et comprendre la nature d'un projet, à dresser la liste de ce qui pourrait, à terme, venir éventuellement s'y incorporer - et la liste inverse de ce qui n'a, de toutes façons et à quelque horizon que ce soit, pas vocation à y rentrer.

4-1) L'évaluation des établissements et services

4-2) La gestion d'un fonds

4-3) Les compétences d'ores-et-déjà exclues

Les lignes qui suivent sont le résultat de l'exercice qui consiste, pour mieux préciser et comprendre la nature d'un projet, à dresser la liste de ce qui pourrait, à terme, venir éventuellement s'y incorporer - et la liste inverse de ce qui n'a, de toutes façons et à quelque horizon que ce soit, pas vocation à y rentrer.

##### 4-1) L'évaluation des établissements et services, et de leurs méthodes de prise en charge

La première extension éventuelle de l'Agence, si elle est instituée sous la forme d'une " tête de réseau " conformément à la proposition de la première partie, consisterait à lui faire évaluer, non plus seulement les équipes qui orientent les personnes handicapées et répondent à leurs besoins administratifs, mais aussi les établissements et services qui les prennent en charge (lorsque ces personnes ne vivent pas en milieu " ordinaire ").

Autrement dit, et par un développement assez naturel des compétences acquises sur sa première mission, l'Agence pourrait devenir lieu d'audit et de préconisation sur les méthodes et les pédagogies médico-sociales.

Elle serait ainsi à même, par exemple, de mobiliser des experts capables de se prononcer sur le bien fondé de telle méthode rééducative nouvelle, lorsqu'une autorité de tarification serait confrontée à une demande de création d'un établissement qui s'en recommanderait.

L'Agence pourrait, de même, disposer d'un certain nombre d'agents spécifiquement chargés d'accompagner, sur leur demande, les agents des corps d'inspection administratifs, lors de l'inspection d'établissements sociaux et médico-sociaux accueillant des personnes handicapées.

Elle pourrait également apporter son concours à la définition du contenu pédagogique de la formation des éducateurs spécialisés.

Dans cette perspective étendue, l'Agence demeurerait, on l'a compris, une instance d'expertise, toujours tournée vers le service à la personne handicapée. Mais elle aurait alors compétence sur une plus large gamme des " services " rendus. Il est bien clair, par ailleurs, que cette extension ne pourrait pas se faire sans que soit précisée une articulation, voire une redéfinition des tâches, entre l'Agence et le Conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale créé par la loi du 2 janvier 2002 (article L.312-8 du code de la famille et de l'aide sociale).

#### 4-2) La gestion d'un fonds pour la prise en charge de certaines dépenses

L'autre champ théorique d'extension des compétences de l'Agence réside dans la faculté qu'elle aurait de prendre en charge la gestion d'un fonds qui serait structurellement affecté à certaines dépenses de compensation du handicap.

On ne pense pas, ici - car il s'agirait d'une perspective radicalement différente - à l'éventuelle création d'un véritable " risque dépendance ", qui irait d'ailleurs au-delà des seules personnes handicapées.

En revanche, et ainsi qu'il a été esquissé en introduction, il est possible d'imaginer, comme l'ont déjà fait les rapports LYAZID (2000) et LECOMTE (2003, déjà cité), l'institution d'un fonds mutualisé de prise en charge du coût (ou du surcoût) des aides techniques.

La mission de l'Agence serait alors, non seulement de suivre le réseau local de paiement, en procédant à tous les contrôles usuels en matière de fonds publics, mais aussi d'assurer une gestion dynamique de cette capacité de financement. L'existence de ce fond permettrait en effet à l'Agence de passer, avec les fabricants et les distributeurs, des accords portant à la fois sur le prix de vente, le volume des ventes, la qualité du produit et la qualité du service associé.

Une telle évolution aurait une incidence institutionnelle évidente : le conseil d'administration de l'Agence devrait accueillir, nécessairement, les représentants de tous les contributeurs au fonds mutualisé.

Cette composition, forcément différente de celle qui s'impose au regard des autres missions déjà décrites, conduirait sans doute à prévoir une commission spécialisée du conseil d'administration, qui aurait la tâche exclusive de gestion du fonds.

#### 4-3) En revanche, dans plusieurs domaines, on peut d'ores-et-déjà exclure toute extension future des compétences de l'Agence.

Il s'agit notamment de :

##### A/ La planification des établissements sociaux et médico-sociaux accueillant des personnes handicapées

Laquelle doit demeurer dans les mains des autorités publiques en charge des actions de planification : l'Agence et les Maisons départementales, répétons-le, sont axées sur la question des besoins individuels des personnes.

##### B/ La tarification et le contrôle des établissements sociaux et médico-sociaux accueillant des personnes handicapées

Ni l'Agence, ni les Maisons départementales, n'ont vocation à devenir financeurs de services ou d'établissements. Il en va de même pour toutes les missions de contrôle, qui sont des missions de police administrative, et qui se rattachent, indirectement, au pouvoir d'autoriser les établissements à fonctionner.

##### C/ L'insertion professionnelle et son financement

En premier lieu, ni l'Agence, ni les Maisons départementales, ne doivent être des sources de financement pour l'insertion professionnelle.

C'est aujourd'hui, dans le secteur privé, un rôle que la loi confie à l'AGEFIPH. L'Agence

et les Maisons départementales ne sauraient empiéter sur cette compétence : il n'est pas envisageable qu'elles soient à la fois en charge d'une orientation " impartiale " et chargées du financement de cette orientation.

Par ailleurs, la gestion de l'insertion dans le milieu de travail, et la capacité à coordonner plusieurs intervenants autour d'un projet professionnel, n'est pas au nombre des missions du réseau constitué par les Maisons départementales. Celles-ci doivent contribuer à orienter, comme le font aujourd'hui les COTOREP, vers telle ou telle nature de prise en charge : hors milieu de travail, en milieu protégé, ou en milieu ordinaire. Mais l'exécution et le suivi du projet professionnel qui vient ensuite est un autre métier.

## 5. Premières orientations institutionnelles

Avant de pouvoir conduire une discussion sur la structure exacte de la future Agence, il faudra qu'un certain nombre d'options fondamentales soient arrêtées. Trop de voies sont encore ouvertes à ce stade pour qu'il y ait du sens à aborder ce sujet.

On se limitera donc à souligner, à titre provisoire, les quelques points qui découlent, par cohérence, du dispositif tel qu'il a été proposé en première partie.

- 5-1) L'Agence serait un établissement public administratif de l'Etat
- 5-2) L'Etat y disposerait de la majorité de décision
- 5-3) La tutelle serait interministérielle "étroite"
- 5-4) La représentation des "usagers" devrait être ambitieuse et innovante

5-1) L'Agence serait un établissement public administratif de l'Etat  
Etablissement public, et non pas GIP.

Sa naissance ne résulte pas, en effet, et à la différence des " GIP-Maison départementale ", de la convergence d'initiative de plusieurs acteurs (même suscitée par la loi). L'Agence est un régulateur. Son existence découle de la nécessité de garantir, en agissant au nom de l'Etat, l'efficacité administrative d'un réseau composé de personnes morales qui, dans notre hypothèse, ne seraient pas sous l'entier contrôle de l'Etat.

Pour organiser son action sur des perspectives de moyen terme, L'Agence passerait avec l'Etat une " Convention d'objectifs et de moyens " pluriannuelle (trois ans).

5-2) L'Etat disposerait de la majorité des voix au sein du conseil d'administration de l'Agence.

L'Agence agit pour le compte de l'Etat.

Répetons-le : c'est parce que les GIP-Maison départementale sont des personnes morales autonomes, auxquelles l'Etat participe et fournit des moyens mais sans y disposer d'une majorité de contrôle, que la fonction de coordination de leurs missions de service public doit, elle, être très clairement identifiée comme une responsabilité de l'Etat.

5-3) La tutelle sur l'Agence traduirait une interministérialité " étroite ".

La représentation de l'Etat au sein du conseil d'administration doit refléter, très largement, la diversité des départements ministériels en charge du handicap.

En revanche, la tutelle sur l'Agence, c'est à dire les ministres en charge, d'une part de l'approbation des délibérations du conseil d'administration, et d'autre part de la signature de la convention d'objectifs et de moyens entre l'Etat et l'Agence, doit être plus étroite. Il conviendrait, à nos yeux, de la limiter (en reprenant les intitulés génériques) au ministre chargé des personnes handicapées, au ministre chargé du travail, au ministre de l'éducation nationale et au ministre du budget.

En d'autres termes : il ne faut pas faire de l'Agence une structure de " grande interministérialité ", placée par exemple auprès du Premier ministre.

La politique en direction des personnes handicapées est évidemment très largement interministérielle. Mais l'Agence n'a pas vocation à récapituler l'ensemble de ses dimensions.

Bien plus : tout en installant une Agence spécifiquement consacrée au " public "

particulier des personnes handicapées, il est très important de rappeler que celles-ci ne constituent pas une catégorie de citoyens à part, et que de très nombreux efforts en leur direction ne sont que la déclinaison normale de politiques transversales, qui concernent tous les citoyens, valides ou invalides.

Il faut conjuguer toujours deux mouvements de sens contraires : le premier, qui est d'offrir aux personnes handicapées une prise en charge spécifique, qui les reconnaît comme personnes souffrant d'un handicap. En ce sens, se justifie l'existence d'un réseau, et d'une agence, qui leur sont particulièrement consacrés. Et le second mouvement inverse, qui est de ne pas porter sur le handicap un regard discriminant. Les politiques de recherche scientifique et technologique, les politiques d'accessibilité de la voirie et du bâti, les politiques d'accès au sport, à la culture, etc... doivent toujours être pensées globalement, pour l'ensemble des citoyens dans leur diversité.

C'est la raison pour laquelle il est important de ne pas créer une institution qui pourrait donner le sentiment, par son positionnement, qu'il existe une politique générale " pour handicapés ".

5 -4) La représentation des usagers, c'est-à-dire des personnes handicapées, au sein de l'Agence, devrait être organisée de manière ambitieuse et innovante.

L'Agence, chargée de garantir l'efficacité d'un fonctionnement administratif, n'a pas à se cacher d'être, par conséquent, une structure essentiellement technique et administrative.

Pour autant, le sens de son action n'est rien d'autre que la satisfaction de l'utilisateur. Il est donc essentiel que la voix de l'utilisateur s'exprime, le plus directement possible, dans les orientations qui seront les siennes.

La manière la plus traditionnelle est d'assurer leur représentation au sein du conseil d'administration de l'Agence, par l'intermédiaire des grandes associations de personnes handicapées, ou de personnalités qualifiées désignées par ces associations.

Cette participation à l'organe dirigeant sera toutefois nécessairement minoritaire. L'expression des usagers restera par conséquent très relative. Par ailleurs, le petit nombre de représentants ne permettra pas d'assurer la diversité. Or c'est une évidence que, en matière de handicap, les différences sont aussi importantes que les points communs.

La novation consisterait donc à prévoir un "Conseil d'orientation " qui pourrait jouer le rôle d'une "deuxième chambre ", à côté du conseil d'administration.

Ce Conseil d'orientation serait exclusivement composé de représentants des personnes handicapées, pour partie issus des grandes associations, et pour partie désignés intuitu personae.

Il serait *tenu informé* de tous les actes importants de la vie de l'Agence (et notamment la signature des " Contrats d'objectifs pluriannuels " avec les Maisons départementales, et le suivi de leur exécution). Il *aurait accès* à toutes les données et informations recueillies par l'Agence, et un *pouvoir de proposition* à l'égard du conseil d'administration

Il serait *saisi pour avis* de toutes les délibérations relatives aux orientations générales de la politique de l'établissement, ainsi que celles relatives à l'organisation générale de l'établissement.

Il *serait également consulté* sur les propositions de barèmes et de grilles d'évaluation, avant que l'Agence ne les transmette aux autorités de l'Etat. Enfin et surtout, on pourrait imaginer qu'il soit saisi pour *avis conforme* de la convention d'objectifs et de moyens qui serait passée entre l'Etat et l'Agence, et pour avis motivé du projet de rapport public annuel d'activité, son avis étant inséré dans ledit rapport.

## **En conclusion : un dispositif de proximité et d'égalité, à la croisée de la décentralisation et de la réforme de l'Etat**

En l'état du débat, la création d'une " Agence nationale des handicaps " est non seulement possible, mais peut même donner un élan extrêmement fort à la mobilisation souhaitée par le Président de la République.

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 une garantie capitale pour le succès de l'entreprise.