

La loi du 11/02/2005 POUR L'EGALITE DES DROITS et des chances, la participation et la citoyenneté DES PERSONNES HANDICAPEES (loi n° 2005-102)

Présentation par François FAUCHEUX, directeur du CREAI de Bourgogne

I - Les principes généraux : les personnes handicapées sont reconnues dans leurs droits

1 – La loi donne une définition du handicap

Désormais, le chapitre du CASF (code de l'action sociale et de la famille) concernant les personnes handicapées s'ouvre avec une définition du handicap. Le fait que la loi de 1975 n'avait pas donné de définition du handicap avait été critiqué. Une des innovations de la définition est d'introduire le handicap d'origine psychique.

« Art. L. 114. - Constitue un handicap, au sens de la présente loi, toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant ».

Remarques

Cette définition est complexe, car elle cherche à intégrer les éléments principaux de la CIF (classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé) ; mais elle ne va pas jusqu'à parler de « personnes en situation de handicap » : cela avait provoqué de nombreux débats dès le début de la discussion parlementaire. Par ailleurs, des éléments ont été rajoutés dans la définition, pendant les travaux, comme les fonctions cognitives ou le polyhandicap (ce thème apparaît comme redondant).

2 – Un rappel des droits fondamentaux des personnes handicapées

La loi du 11/02/2005 reprend l'esprit de la loi de 1975 : la personne handicapée a accès aux mêmes droits que tous ; l'ensemble des institutions doit lui être accessible.

« Art. L. 114.1 – Toute personne handicapée a droit à la solidarité de l'ensemble de la collectivité nationale, qui lui garantit, en vertu de cette obligation, l'accès aux droits fondamentaux reconnus à tous les citoyens ainsi que le plein exercice de sa citoyenneté.

L'Etat est garant de l'égalité de traitement des personnes handicapées sur l'ensemble du territoire et définit des objectifs pluriannuels d'actions ».

« **Art. L. 114.2** – A cette fin, l'action poursuivie vise à assurer l'accès de l'enfant, de l'adolescent ou de l'adulte handicapé aux institutions ouvertes à l'ensemble de la population et son maintien dans un cadre ordinaire de scolarité, de travail et de vie. Elle garantit l'accompagnement et le soutien des familles et des proches des personnes handicapées ».

3 – Le projet de vie de la personne handicapée est central

La loi du 11/02/2005 est l'aboutissement d'une lente évolution, tant des associations de personnes handicapées que des professionnels : dans les années 70, il s'agissait de répondre à une urgence : créer des établissements pour que les enfants et les adultes handicapés aient une réponse éducative et sociale élémentaire.

« **Art. L. 114.1** – (...) Les besoins de compensation sont inscrits dans un plan élaboré en considération des besoins et des aspirations de la personne handicapée tels qu'ils sont exprimés dans **son projet de vie**, formulé par la personne elle-même ou, à défaut, avec ou pour elle par son représentant légal lorsqu'elle ne peut exprimer son avis. »

Le souci de l'époque a donc été de créer des structures pour chaque grande catégorie de handicap. Les personnes étaient orientées en fonction de leur catégorie pour recevoir une réponse qui était pensée par catégorie de handicap.

La réforme des Annexes XXIV pour les enfants handicapés (notamment le décret 89-798 du 27/10/1989 et la circulaire 89-17 du 30/10/1989) témoigne d'un changement de perspective pour individualiser les prises en charge et associer les familles à l'élaboration du projet individuel, pédagogique, éducatif et thérapeutique (actuel CASF, article D. 312-14).

La loi du 2/01/2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale a mis l'accent sur la place centrale de la personne dans « L'élaboration du projet d'accueil et d'accompagnement qui la concerne » (CASF L. 311-3) et renforce ses droits en tant qu'« usager ».

La loi du 11/02/2005 entérine ces évolutions, et met en avant *le projet de vie* de la personne handicapée, qui détermine un besoin de compensation.

4 – La compensation des conséquences du handicap

La compensation des conséquences du handicap constitue une réponse nouvelle et innovante de la loi du 11/02/2005.

La loi du 17/01/2002 de modernisation sociale en avait déjà affirmé le principe. Et la loi du 4/03/2002 relative aux droits des malades avait indiqué que la compensation relevait de la solidarité nationale¹ (CASF L. 114-5).

« **Art. L. 114-1-1.** - La personne handicapée a droit à la compensation des conséquences de son handicap quels que soient l'origine et la nature de sa déficience, son âge ou son mode de vie.

Cette compensation consiste à répondre à ses besoins (...). »

¹ Cet article 1° de la loi du 4/03/2002 mettait fin à la polémique autour de l'arrêt Perruche : « *Nul ne peut se prévaloir d'un préjudice du seul fait de sa naissance* » (CASF L. 114-5) ; mais la solution adoptée a ouvert un débat juridique qui n'a pas été véritablement clos.

II - L'accès aux structures de droit commun est renforcé

1 – La scolarité des enfants handicapés

Les articles du Code de l'éducation, issus de la loi du 11/02/2005, rappellent que le service public de l'éducation doit assurer la formation scolaire des enfants handicapés, et que l'Etat met en place les moyens pour une scolarisation en milieu ordinaire des enfants handicapés.

L'innovation de la loi est dans l'inscription systématique de l'enfant handicapé dans l'établissement de son quartier ; son projet personnalisé peut le conduire à s'inscrire dans un autre établissement ou un établissement spécialisé.

Code de l'éducation

« **Art. L. 112-1.** – (...) Le service public de l'éducation assure une formation scolaire, professionnelle ou supérieure aux enfants, aux adolescents et aux adultes présentant un handicap ou un trouble de la santé invalidant. Dans ses domaines de compétence, l'Etat met en place les moyens financiers et humains nécessaires à la scolarisation en milieu ordinaire des enfants, adolescents ou adultes handicapés.

Tout enfant, tout adolescent présentant un handicap ou un trouble invalidant de la santé est inscrit dans l'école ou dans l'un des établissements mentionnés à l'article L. 351-1, le plus proche de son domicile, qui constitue son établissement de référence.

Dans le cadre de son projet personnalisé, si ses besoins nécessitent qu'il reçoive sa formation au sein de dispositifs adaptés, il peut être inscrit dans une autre école ou un autre établissement mentionné à l'article L. 351-1 par l'autorité administrative compétente, sur proposition de son établissement de référence et avec l'accord de ses parents ou de son représentant légal. Cette inscription n'exclut pas son retour à l'établissement de référence.

Remarques

La question de la scolarisation a fait l'objet de nombreux débats et navettes parlementaires.

Le compromis adopté insiste sur le fait que désormais l'inscription dans l'école ou l'établissement de quartier est obligatoire. Ceci est important, car il faudra que l'école justifie qu'elle ne peut pas l'accueillir.

Mais cela est loin de la position de principe que certains avaient proposée : que l'école ordinaire assure entièrement la scolarité des enfants handicapés. Dans cette position, des cursus adaptés auraient été mis en place, voire des regroupements entre écoles locales, mais il n'y aurait plus eu de recours possible à la scolarité ailleurs que dans l'école.

Par contre, les moyens de scolarité des IME auraient été réaffectés aux écoles ordinaires. L'idée essentielle de cette position était de dire qu'il n'y a pas de possibilité d'intégration sociale des personnes handicapées dans les différentes structures de la vie, si dès l'école, les enfants handicapés sont orientés vers une structure spécifique totalement extérieure. La leçon d'éducation civique que la loi introduit par ailleurs, pour faciliter le respect des enfants handicapés par les autres enfants, commence par cette habitude de vie avec les enfants différents. Mais la loi se contente de « favoriser les échanges et les rencontres » entre élèves et personnes handicapées.

Code de l'éducation

« **Art. L. 312-15** - L'enseignement d'éducation civique comporte également, à l'école primaire et au collège, une formation consacrée à la connaissance et au respect des problèmes des personnes handicapées et à leur intégration dans la société.

Les établissements scolaires s'associent avec les centres accueillant des personnes handicapées afin de favoriser les échanges et les rencontres avec les élèves. »

2 – L'emploi des personnes handicapées

La loi du 10 juillet 1987 (n° 87-517) reste la base concernant l'emploi des personnes handicapées.

Le montant de la contribution payée par les entreprises qui n'emploient pas 6 % de salariés handicapés est augmenté.

L'obligation d'emploi dans les différentes fonctions publiques se trouve renforcée par la création d'un fonds, qui servira comme l'AGEFIPH pour les entreprises, à favoriser l'emploi dans la fonction publique de personnes handicapées.

Code du travail

« **Art. L. 323-8-6-1.** - I. - Il est créé un fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique, géré par un établissement public placé sous la tutelle de l'Etat. Ce fonds est réparti en trois sections dénommées ainsi qu'il suit :

- 1° Section "Fonction publique de l'Etat" ;
- 2° Section "Fonction publique territoriale" ;
- 3° Section "Fonction publique hospitalière".

Ce fonds a pour mission de favoriser l'insertion professionnelle des personnes handicapées au sein des trois fonctions publiques, ainsi que la formation et l'information des agents en prise avec elles ».

3 – L'accessibilité aux bâtiments et aux transports

La loi du 11/02/2005 dans son article 41, renforce de manière significative le principe de l'accessibilité à tous de toutes les constructions (sauf quand il s'agit de particuliers pour leur propre usage) :

Code de la construction

« **Art. L. 111-7.** - Les dispositions architecturales, les aménagements et équipements intérieurs et extérieurs des locaux d'habitation, qu'ils soient la propriété de personnes privées ou publiques, des établissements recevant du public, des installations ouvertes au public et des lieux de travail doivent être tels que ces locaux et installations soient accessibles à tous, et notamment aux personnes handicapées, quel que soit le type de handicap, notamment physique, sensoriel, cognitif, mental ou psychique, dans les cas et selon les conditions déterminés aux articles L. 111-7-1 à L. 111-7-3. Ces dispositions ne sont pas obligatoires pour les propriétaires construisant ou améliorant un logement pour leur propre usage ».

Les articles suivants du Code de la construction détaillent ce principe général, notamment pour les établissements publics recevant du public. Ceux-ci auront un délai de 10 ans maximum pour se conformer à la règle d'accessibilité (article 111-7-3 du Code de la construction).

Les subventions des collectivités publiques sont désormais conditionnées par la production d'un dossier concernant l'accessibilité :

Article 41 de la loi du 11/02/2005

(ce paragraphe n'est pas repris dans le code de la construction)

« IV. - Une collectivité publique ne peut accorder une subvention pour la construction, l'extension ou la transformation du gros oeuvre d'un bâtiment soumis aux dispositions des articles L. 111-7-1, L. 111-7-2 et L. 111-7-3 du code de la construction et de l'habitation que si le maître d'ouvrage a produit un dossier relatif à l'accessibilité. L'autorité ayant accordé une subvention en exige le remboursement si le maître d'ouvrage n'est pas en mesure de lui fournir l'attestation prévue à l'article L. 111-7-4 dudit code ».

Le principe de l'accessibilité des bâtiments prévoit des dérogations pour les établissements recevant du public.

Code de la construction

« **Art. L.111-7.3.** - Ces décrets, pris après avis du Conseil national consultatif des personnes handicapées, précisent les dérogations exceptionnelles qui peuvent être accordées aux établissements recevant du public après démonstration de l'impossibilité technique de procéder à la mise en accessibilité ou en raison de contraintes liées à la conservation du patrimoine architectural ou lorsqu'il y a disproportion manifeste entre les améliorations apportées et leurs conséquences ».

* * * * *

Pour les transports, la loi du 11/02/2005 modifie la loi du 30/12/1982 (n° 82-1153) d'orientation des transports intérieurs qui constitue la base sur cette question. Désormais la loi formule une exigence forte, et donne là aussi un délai de 10 ans pour adapter l'équipement :

Article 45 de la loi du 11/02/2005

« La chaîne du déplacement, qui comprend le cadre bâti, la voirie, les aménagements des espaces publics, les systèmes de transport et leur intermodalité, est organisée pour permettre son accessibilité dans sa totalité aux personnes handicapées ou à mobilité réduite.

Dans un délai de dix ans à compter de la date de publication de la présente loi, les services de transport collectif devront être accessibles aux personnes handicapées et à mobilité réduite »

En cas d'impossibilité technique avérée de mise en accessibilité de réseaux existants, des moyens de transport adaptés aux besoins des personnes handicapées ou à mobilité réduite doivent être mis à leur disposition. Ils sont organisés et financés par l'autorité organisatrice de transport normalement compétente dans un délai de trois ans. Le coût du transport de substitution pour les usagers handicapés ne doit pas être supérieur au coût du transport public existant.

Les réseaux souterrains de transports ferroviaires et de transports guidés existants ne sont pas soumis au délai prévu au deuxième alinéa, à condition d'élaborer un schéma directeur dans les conditions prévues au troisième alinéa et de mettre en place, dans un délai de trois ans, des transports de substitution répondant aux conditions prévues à l'alinéa précédent ».

Comme pour la construction, les aides publiques sont soumises au respect de la prise en compte de l'accessibilité.

La loi insiste en outre sur l'accessibilité, quand il y a renouvellement de matériel :

« Tout matériel roulant acquis lors d'un renouvellement de matériel ou à l'occasion de l'extension des réseaux doit être accessible aux personnes handicapées ou à mobilité réduite. Des décrets préciseront, pour chaque catégorie de matériel, les modalités d'application de cette disposition ».

Comme pour la construction, le principe général de l'accessibilité est beaucoup atténué, notamment pour les réseaux souterrains de transports ferroviaires, et « en cas d'impossibilité technique avérée de mise en accessibilité de réseaux existants ». Dans ce cas, « des moyens de transport adaptés aux besoins des personnes handicapées ou à mobilité réduite doivent être mis à leur disposition ».

Remarques

Lors des débats parlementaires, cette question de l'accessibilité a fait l'objet de navettes entre l'Assemblée Nationale et le Sénat, et de violentes critiques de la part des associations, notamment de l'APF. Le texte de la loi traduit ces atermoiements : on voit bien que si le principe de l'accessibilité est généralisé, si on donne un délai de 10 ans pour qu'il soit mis en œuvre, dans le même temps on prévoit des dérogations.

Mais la réglementation étant désormais plus explicite et plus contraignante, notamment pour les constructions et les transports nouveaux, on peut espérer que les pouvoirs publics seront plus vigilants pour appliquer la loi. De leur côté, les associations disposent désormais d'un cadre réglementaire qu'elles pourront plus facilement avancer, pour atteindre l'objectif d'une meilleure accessibilité.

Dans le cadre des schémas départementaux pour les personnes handicapées, l'accessibilité aux bâtiments et aux transports devrait désormais constituer un chapitre, avec indication des objectifs et une évaluation.

4 – Les ressources des personnes handicapées

La nouvelle loi renforce le droit des personnes handicapées à avoir des revenus, et réaménage les dispositifs que la loi de 1975 avait introduits.

L'allocation aux adultes handicapés reste la base des revenus des personnes handicapées, notamment quand elles ne peuvent pas travailler.

Pour les personnes qui ne peuvent pas travailler, **un complément de ressources** est versé. Pour ces personnes, **une garantie de ressources** est assurée, composée de l'AAH (allocation aux adultes handicapés) et du complément de ressources (il est prévu que ce total représentera 80 % du SMIC).

Pour les personnes qui disposent d'un logement indépendant et de l'APL (aide personnelle au logement), il est créé **une majoration pour la vie autonome** (non cumulable avec le complément de ressources).

Les personnes qui travaillent en CAT ont droit à **une rémunération garantie**, qui est versée par le CAT. Le CAT reçoit de l'Etat une aide au poste.

Toutes les précisions, concernant ces ressources, seront données par décret.

III - Une modalité d'action sociale nouvelle : la compensation

En 1975, la réponse aux besoins des personnes handicapées a été centrée sur le développement d'équipements, principalement les établissements pour enfants (IMP et IMPRO) et adultes (CAT et foyers).

La principale catégorie, bénéficiaire du très important développement des établissements dans les années 70 et 80, a été celle des déficients intellectuels.

Les personnes plus lourdement handicapées et à domicile ont bénéficié de l'ACTP (allocation compensatrice pour tierce personne).

Désormais, dès lors qu'on cherche à individualiser les réponses en fonction du projet de vie, les modalités de l'action sociale sont nouvelles : elles passent désormais par la prestation de compensation.

1 – Le projet de vie des personnes et le besoin de compensation évalués par une équipe pluridisciplinaire

La loi de 1975 avait mis en place les CDES et les COTOREP dont les principales fonctions étaient l'attribution des différentes allocations et l'orientation des personnes handicapées dans un établissement. Désormais, **une équipe pluridisciplinaire** évalue les besoins de compensation.

« **Art. L. 146-8.** - Une équipe pluridisciplinaire évalue les besoins de compensation de la personne handicapée et son incapacité permanente sur la base de son projet de vie et de références définies par voie réglementaire et propose un plan personnalisé de compensation du handicap. Elle entend, soit sur sa propre initiative, soit lorsqu'ils en font la demande, la personne handicapée, ses parents lorsqu'elle est mineure, ou son représentant légal. Dès lors qu'il est capable de discernement, l'enfant handicapé lui-même est entendu par l'équipe pluridisciplinaire. L'équipe pluridisciplinaire se rend sur le lieu de vie de la personne soit sur sa propre initiative, soit à la demande de la personne handicapée. Lors de l'évaluation, la personne handicapée, ses parents ou son représentant légal peuvent être assistés par une personne de leur choix. La composition de l'équipe pluridisciplinaire peut varier en fonction de la nature du ou des handicaps de la personne handicapée dont elle évalue les besoins de compensation ou l'incapacité permanente ».

2 – La prestation de compensation

Les articles du CASF sur cette prestation (L. 245-1 à 14) remplacent ceux qui concernaient l'allocation compensatrice de la loi de 1975.

« **Art. L. 245-1.** - I. - Toute personne handicapée (...) dont le handicap répond à des critères définis par décret prenant notamment en compte la nature et l'importance des besoins de compensation au regard de son projet de vie, a droit à une prestation de compensation qui a le caractère d'une prestation en nature qui peut être versée, selon le choix du bénéficiaire, en nature ou en espèces »

« **Art. L. 245-2.** - (...) L'instruction de la demande de prestation de compensation comporte l'évaluation des besoins de compensation du demandeur et l'établissement d'un plan personnalisé de compensation réalisés par l'équipe pluridisciplinaire dans les conditions prévues à l'article L. 146-8 (...) ».

« **Art. L. 245-3.** - La prestation de compensation peut être affectée, dans des conditions définies par décret, à des charges :

1° Liées à un besoin d'aides humaines, y compris, le cas échéant, celles apportées par les aidants familiaux ;

- 2° Liées à un besoin d'aides techniques (...);
- 3° Liées à l'aménagement **du logement et du véhicule** de la personne handicapée, ainsi qu'à d'éventuels surcoûts résultant de son transport;
- 4° Spécifiques ou exceptionnelles, comme celles relatives à l'acquisition ou l'entretien de produits liés au handicap;
- 5° Liées à l'attribution et à l'entretien **des aides animalières** (...).

La prestation de compensation constitue une innovation importante qu'introduit la loi du 11/02/2005.

En ce qui concerne les enfants handicapés, il n'y a pas pour le moment de changement : la prestation de compensation ne s'appliquera que dans un délai de 3 ans (article 13 de la loi du 11/02/2005).

En attendant, le principe de l'ancienne allocation d'éducation spéciale et de ses différents compléments est maintenu sous la nouvelle appellation « allocation d'éducation de l'enfant handicapé » (article 68 de la loi du 11/02/2005).

Remarques

De manière approximative, on peut dire que la prestation de compensation constitue une réponse pour les personnes handicapées homologue à l'APA (allocation personnalisée d'autonomie) pour les personnes âgées. Dès lors, on peut estimer qu'on est encore dans une démarche intermédiaire : de manière théorique, il n'y a pas lieu de distinguer les personnes atteintes d'une déficience, en fonction de leur âge : dans les deux cas, il s'agit d'apporter une réponse aux conséquences de cette déficience.

C'est probablement la complexité des politiques sociales à mettre en place dans le cadre de ces deux lois (pour personnes âgées et pour personnes handicapées), et l'importance des budgets à dégager qui a empêché d'avoir une vision commune des problèmes.

Cependant, un article a été ajouté (assez tardivement), supprimant dans un délai maximum de 5 ans cette distinction entre l'APA et la prestation de compensation. L'application de ce rapprochement demandera certainement de nombreux débats et textes d'application.

« **Article 13 (loi n° 2005-102 du 11/02/2005)** - ... Dans un délai maximum de cinq ans, les dispositions de la présente loi opérant une distinction entre les personnes handicapées en fonction de critères d'âge en matière de compensation du handicap et de prise en charge des frais d'hébergement en établissements sociaux et médico-sociaux seront supprimées ».

Le montant de la prestation de compensation est accordé à la personne handicapée en fonction de ses ressources. Ceci est contraire aux déclarations de principe qui sont fréquemment faites, et à ce qui est inscrit dans la loi : la compensation du handicap relève de la solidarité nationale. Les contradictions entre les principes et la réalité de l'application de la loi mériteraient d'être explicités plus clairement.

Le total des masses budgétaires mises en cause par une compensation intégrale n'a jamais été évalué réellement et, probablement, ce qui sera affecté par la CNSA ne sera pas en relation avec les besoins.

« **Art. L. 245-6.** - La prestation de compensation est accordée sur la base de tarifs et de montants fixés par nature de dépense, dans la limite de taux de prise en charge qui peuvent varier selon les ressources du bénéficiaire.

*Une limite est cependant introduite à cette participation personnelle aux frais de compensation.
Cela donne satisfaction aux personnes handicapées.*

« **Art. L. 146-5. 2^e alinéa** - « Les frais de compensation restant à la charge du bénéficiaire de la prestation prévue à l'article L. 245-6 ne peuvent, dans la limite des tarifs et montants visés au premier alinéa dudit article, excéder 10 % de ses ressources personnelles nettes d'impôts dans des conditions définies par décret ».

IV - Les nouveaux dispositifs de la loi du 11/02/2005

La loi rénove assez largement ce qui existait auparavant.

1 – La maison départementale des personnes handicapées

Il s'agit là d'une réponse symbolique forte, qui veut témoigner d'une facilité renouvelée d'accès aux droits et aux réponses pour les personnes handicapées.

« **Art. L. 146-3.** - Afin d'offrir un accès unique aux droits et prestations mentionnés à toutes les possibilités d'appui dans l'accès à la formation et à l'emploi et à l'orientation vers des établissements et services ainsi que de faciliter les démarches des personnes handicapées et de leur famille, il est créé dans chaque département une maison départementale des personnes handicapées.

La maison départementale des personnes handicapées exerce une mission d'accueil, d'information, d'accompagnement et de conseil des personnes handicapées et de leur famille, ainsi que de sensibilisation de tous les citoyens au handicap. Elle met en place et organise le fonctionnement de l'équipe pluridisciplinaire mentionnée à l'article L. 146-8 de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées prévue à l'article L. 146-9, de la procédure de conciliation interne prévue à l'article L. 146-10 et désigne la personne référente mentionnée à l'article L. 146-13. La maison départementale des personnes handicapées assure à la personne handicapée et à sa famille l'aide nécessaire à la formulation de son projet de vie, l'aide nécessaire à la mise en oeuvre des décisions prises par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, l'accompagnement et les médiations que cette mise en oeuvre peut requérir. Elle met en oeuvre l'accompagnement nécessaire aux personnes handicapées et à leur famille après l'annonce et lors de l'évolution de leur handicap ».

C'est le Conseil Général qui a la responsabilité de cette maison départementale, tant sur le plan administratif que financier.

« **Art. L. 146-4.** - La maison départementale des personnes handicapées est un groupement d'intérêt public, dont le département assure la tutelle administrative et financière.

Le département, l'Etat et les organismes locaux d'assurance maladie et d'allocations familiales du régime général de sécurité sociale définis aux articles L. 211-1 et L. 212-1 du code de la sécurité sociale sont membres de droit de ce groupement.

D'autres personnes morales peuvent demander à en être membres, notamment les personnes morales représentant les organismes gestionnaires d'établissements ou de services destinés aux personnes handicapées, celles assurant une mission de coordination en leur faveur et les autres personnes morales participant au financement du fonds départemental de compensation prévu à l'article L. 146-5 du présent code.

« La maison départementale des personnes handicapées est administrée par une commission exécutive présidée par le président du conseil général ».

Normalement, les maisons départementales doivent être en place pour le 1/01/2006.

La maison départementale gèrera le fonds départemental de compensation.

« **Art. L. 146-5.** - Chaque maison départementale des personnes handicapées gère un fonds départemental de compensation du handicap chargé d'accorder des aides financières destinées à permettre aux personnes handicapées de faire face aux frais de compensation restant à leur charge (...) ».

Remarques

Instaurer un lieu unique, où les personnes handicapées peuvent se renseigner et effectuer leurs démarches, constitue une nouvelle réponse intéressante.

La mise en place de la maison départementale des personnes handicapées ne signifie pas qu'un seul lieu départemental va être institué pour répondre aux questions et aux besoins des personnes handicapées.

*Un des aspects sous-jacents de la loi du 11/02/2005, c'est que dans le cadre de son projet de vie, la personne handicapée doit pouvoir trouver **des réponses de proximité**. Dès lors, la réflexion qui a déjà été engagée par les Conseils Généraux sur la décentralisation de l'action sociale, sur la territorialisation de celle-ci, ou bien sur l'insertion des problématiques sociales dans un projet de pays, doit être réutilisée ici.*

Les questions posées par les personnes handicapées doivent s'intégrer dans les autres problématiques locales, et trouver des réponses qui soient le plus possible des réponses de droit commun, et qui s'inscrivent dans une dynamique générale.

Faudra-t-il penser alors des antennes décentralisées de la maison départementale ? Le lieu semble ici moins important que la capacité des responsables et des équipes de la maison départementale à travailler en réseau avec les acteurs locaux concernés, qui sont les plus proches concrètement des personnes handicapées.

L'expérience acquise dans les départements avec les CLIC (Centres locaux d'information et de coordination) pour les personnes âgées pourra être reprise, et même un travail en liaison avec eux pourra être fait, ce que prévoit la loi (CASF L 146.6).

Le coût de la mise en place des maisons départementales et de leur fonctionnement sera pris en charge par la CNSA. Mais si ce qui est versé n'est pas suffisant, notamment pour le fonctionnement des équipes pluridisciplinaires, la charge sera reportée sur le Conseil Général (le transfert du fonctionnement actuel des CDES et COTOREP constitue un apport très faible par rapport aux besoins pour le fonctionnement des équipes pluridisciplinaires).

L'expérience des équipes de l'APA constitue un précédent, dont les départements pourront s'inspirer pour mettre en place les nouvelles équipes.

La gestion du fonds départemental de compensation du handicap risque de constituer, pour le département, une opération complexe : rien n'est dit dans la loi sur l'écart possible entre les besoins de compensation et les sommes affectées par les différents organismes financeurs : l'écart devra-t-il être comblé par le Conseil Général ? C'est probablement là un aspect fondamental que les législateurs n'ont pas voulu regarder ou affronter.

2 – La commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées

Il s'agit de l'instance de décision, après l'examen des besoins par l'équipe pluridisciplinaire.

« **Art. L. 146-9.** - Une commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées prend, sur la base de l'évaluation réalisée par l'équipe pluridisciplinaire mentionnée à l'article L. 146-8, des souhaits exprimés par la personne handicapée ou son représentant légal dans son projet de vie et du plan de compensation proposé dans les conditions prévues aux articles L. 114-1 et L. 146-8, les décisions relatives à l'ensemble des droits de cette personne, notamment en matière d'attribution de prestations et d'orientation, conformément aux dispositions des articles L. 241-5 à L. 241-11 ».

La composition de cette commission donne une place importante aux représentants des personnes handicapées et de leurs familles (au moins un tiers de la commission). Il faut noter ici que les organismes gestionnaires d'établissements et de services, ne siègent à la commission qu'avec voix consultative.

« **Art. L. 241-5.** - La commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées comprend notamment des représentants du département, des services de l'Etat, des organismes de protection sociale, des organisations syndicales, des associations de parents d'élèves et, pour au moins un tiers de ses membres, des représentants des personnes handicapées et de leurs familles désignés par les associations représentatives, et un membre du conseil départemental consultatif des personnes handicapées. Des représentants des organismes gestionnaires d'établissements ou de services siègent à la commission avec voix consultative.

« Le président de la commission est désigné tous les deux ans par les membres de la commission en son sein.

« La commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées siège en formation plénière et peut être organisée en sections locales ou spécialisées.

« Lorsque des sections sont constituées, elles comportent obligatoirement parmi leurs membres un tiers de représentants des personnes handicapées et de leurs familles.

« Les décisions de la commission sont prises après vote des membres de la commission. Les modalités et règles de majorité de vote, qui peuvent être spécifiques à chaque décision en fonction de sa nature, sont fixées par décret en Conseil d'Etat. Lorsque la décision porte sur l'attribution de la prestation de compensation, la majorité des voix est détenue par les représentants du conseil général.

« La commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées peut adopter, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, une procédure simplifiée de prise de décision et désigner en son sein les membres habilités à la mettre en oeuvre, sauf opposition de la personne handicapée concernée ou de son représentant légal.

La commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées reprend les pouvoirs de décision des CDES et des COTOREP, en plus de l'attribution de la nouvelle prestation de compensation :

« **Art. L. 241-6.** - I. - La commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées est compétente pour :

1° Se prononcer sur l'orientation de la personne handicapée et les mesures propres à assurer son insertion scolaire ou professionnelle et sociale ;

2° Désigner les établissements ou les services correspondant aux besoins de l'enfant ou de l'adolescent ou concourant à la rééducation, à l'éducation, au reclassement et à l'accueil de l'adulte handicapé et en mesure de l'accueillir ;

3° Apprécier :

- a) Si l'état ou le taux d'incapacité de la personne handicapée justifie l'attribution, pour l'enfant ou l'adolescent, de l'allocation et, éventuellement, de son complément mentionnés à l'article L. 541-1 du code de la sécurité sociale, de la majoration mentionnée à l'article L. 541-4 du même code, ainsi que de la carte d'invalidité et de la carte portant la mention : "Priorité pour personne handicapée prévues respectivement aux articles L. 241-3 et L. 241-3-1 du présent code et, pour l'adulte, de l'allocation prévue aux articles L. 821-1 et L. 821-2 du code de la sécurité sociale et du complément de ressources prévu à l'article L. 821-1-1 du même code, ainsi que de la carte d'invalidité et de la carte portant la mention : "Priorité pour personne handicapée prévues respectivement aux articles L. 241-3 et L. 241-3-1 du présent code ;
- b) Si les besoins de compensation de l'enfant ou de l'adulte handicapé justifient l'attribution de la prestation de compensation dans les conditions prévues à l'article L. 245-1 ;
- c) Si la capacité de travail de la personne handicapée justifie l'attribution du complément de ressources mentionné à l'article L. 821-1-1 du code de la sécurité sociale ;

4° Reconnaître, s'il y a lieu, la qualité de travailleur handicapé aux personnes répondant aux conditions définies par l'article L. 323-10 du code du travail ;

5° Statuer sur l'accompagnement des personnes handicapées âgées de plus de soixante ans hébergées dans les structures pour personnes handicapées adultes ».

Remarques

La question des associations gestionnaires est tranchée ici d'une manière qui sera probablement considérée comme abusive, notamment par les associations de parents d'enfants handicapés, gestionnaires, puisqu'elles se trouvent exclues de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées : l'article 241-5 du CASF prévoit qu'elles siègent seulement avec voix consultatives. La position adoptée fait écho à l'article de la loi qui prévoit la présence simultanée d'associations gestionnaires et non gestionnaires dans les instances où des associations siègent (art. CASF L. 146-1.A)

« **Art. L. 146-1 A.** - Dans toutes les instances nationales ou territoriales qui émettent un avis ou adoptent des décisions concernant la politique en faveur des personnes handicapées, les représentants des personnes handicapées sont nommés sur proposition de leurs associations représentatives en veillant à la présence simultanée d'associations participant à la gestion des établissements et services sociaux et médico-sociaux mentionnés aux 2°, 3°, 5° et 7° du I de l'article L. 312-1 et d'associations n'y participant pas ».

Cette question avait fait l'objet de navettes entre l'Assemblée Nationale et le Sénat. Il faudra voir qu'elle interprétation sera faite.

En l'absence de textes d'application, on voit mal comment sera appliquée la règle qui veut que « lorsque la décision porte sur l'attribution de la prestation de compensation, la majorité des voix est détenue par les représentants du Conseil Général » (L 241-5 – 5^{ème} alinéa).

Au-delà de la question de procédure, on ne peut que s'inquiéter de ce pouvoir qui est d'emblée donné au Conseil Général. On voit bien que les parlementaires ont voulu donner aux Conseils Généraux une possibilité de limiter le coût de la compensation : c'est bien reconnaître, d'une part que les fonds versés par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie seront insuffisants, et d'autre part, que ce sera le Conseil Général qui sera chargé d'apporter le complément, en fonction de sa politique ; mais on se retrouve alors face au risque, sans cesse dénoncé de l'inégalité de traitement suivant les départements.

3 – La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)

La CNSA a été créée par la loi du 30/06/2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

Les missions de la CNSA sont multiples (article L. 14-10.1), notamment :

- elle contribue au financement de la compensation du handicap et de la perte d'autonomie des personnes âgées, en répartissant les fonds entre les départements
- elle a une fonction d'expertise pour les référentiels utilisés pour l'évaluation des déficiences et de la perte d'autonomie.

Un conseil est désigné pour assurer le fonctionnement de la CNSA.

Les ressources de la CNSA sont constituées, notamment par :

- une contribution de 0,3 %, due par les employeurs (correspondant au jour de solidarité travaillé, instauré par la loi du 30/06/2004).
- des prélèvements de 0,3 % sur le patrimoine et les produits de placement
- 0,1 % de la CSG
- une participation de l'Assurance vieillesse
- la contribution de l'Assurance maladie, correspondant au financement des établissements et services pour personnes handicapées âgées.

Remarques

La mise en place de la CNSA va être déterminante. En l'absence de textes d'application, il est difficile de se représenter sa composition et son fonctionnement, notamment pour la répartition du montant annuel des dépenses.

Conclusion

La loi du 11/02/2005 porte une appellation assez longue : *loi relative à l'égalité des droits et des chances, à la participation et à la citoyenneté des personnes handicapées*. Cela contraste avec le titre de la loi du 30/06/1975 : *loi en faveur des personnes handicapées*.

En 1975, il fallait apporter une solution grâce à une organisation des « prises en charge ». Actuellement, la place des personnes handicapées pose une question de société : ce qui est en jeu, c'est leur participation, leur citoyenneté. Pour atteindre cet objectif de participation maximum à la vie sociale, à partir du projet de vie des personnes elles-mêmes, un moyen nouveau est mis en place : *la compensation* des conséquences du handicap.

La loi du 11/02/2005 marque un tournant important. Son application risque d'être difficile, car elle a soulevé des attentes de la part des personnes concernées, sans qu'en ait véritablement mesuré le coût de ce qui a été décidé.

Il importe maintenant que les problèmes rencontrés, tant au niveau conceptuel qu'au niveau budgétaire, soient abordés sereinement afin d'être analysés et solutionnés de la manière la plus satisfaisante possible.