

Nous publions ci-dessous, sous forme de document de travail, un texte concernant le projet de loi réformant la loi en faveur des personnes handicapées. La coordination du texte est assurée par François Faucheux. Il a déjà été présenté au Bureau et au Comité technique consultatif du CREA, et sera discuté au prochain Conseil d'Administration le 22 mars prochain. Il constituera donc un document de référence pour le CREA.

**Document
de travail**

Document de travail

Pour une première analyse du projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées¹

Le projet de loi, qui est analysé ici, est celui qui a été présenté au Conseil des Ministres du 28/01/2004, (qui reprend le projet présenté le 13/01/2004 au CNCPH [Conseil national consultatif des personnes handicapées], modifié en fonction de certaines remarques du CNCPH, élaborées le 13 janvier).

I - Le projet de loi introduit un nouveau modèle théorique de prise en charge

Dans le nouveau projet de loi, on retrouve deux grandes orientations de 1975 :

- ✓ La reconnaissance pour les personnes handicapées des **droits de tous**.
- ✓ Le principe de **solidarité** s'applique aux personnes handicapées.

Mais, alors que la loi de 1975 avait favorisé essentiellement le développement des structures spécialisées (IME, CAT, Foyers, MAS...), le projet de loi pour l'égalité des droits met l'accent sur deux autres principes, qui constituent une nouvelle manière de conceptualiser la politique sociale en faveur des personnes handicapées :

- le principe de **non-discrimination** et de **libre choix du projet de vie**
- le principe de la **compensation du handicap**

Ce principe avait déjà été introduit par la loi du 17 janvier 2002 (article 114-1 du code de l'action sociale et des familles) en complément de l'article issu de la loi de 1975.

La loi de 1975 avait abouti au développement de politiques sociales fortes, avec **des institutions et des allocations** et avec des commissions (CDES – COTOREP) ; dans le nouveau projet, on met l'accent sur les **dimensions individuelles**, en utilisant la CIF (classification internationale du fonctionnement, de la santé et du handicap) de l'OMS pour la compensation du handicap, permettant la non discrimination.

Le projet ministériel a repris le titre de loi que proposait le CNCPH « Loi relative à l'égalisation des chances, à la participation et à la citoyenneté des personnes handicapées ».

Une définition du handicap est donnée dans le projet : « *constitue un handicap le fait pour une personne de se trouver durablement limitée dans ses activités ou restreinte dans sa participation à la vie en société, en raison de l'altération d'une ou plusieurs fonctions physique, sensorielle, mentale ou psychique.* »

Il faut noter que le projet a tranché entre deux appellations : « *personnes handicapées* » ou « *personnes en situation de handicap* », au profit du maintien de la première expression déjà utilisée en 1975 ; le gouvernement n'a pas voulu définir le handicap seulement par la situation de limitation, dans laquelle se trouve la personne : il y a une *altération* d'une fonction. Le mot altération vient se substituer dans le langage à *déficience* qui mettait l'accent sur le manque.

¹ Le projet de loi, ainsi que les documents qui s'y rapportent, et les programmes de création de places en établissements et services, sont disponibles sur le site du Ministère : www.handicap.gouv.fr

Le champ de la loi sur les droits des personnes handicapées est élargi par rapport à 1975 : les **malades mentaux** n'étaient pas du tout concernés à cette époque (il y avait même un refus de beaucoup de psychiatres d'utiliser la loi). Progressivement, il y a eu un changement d'attitude : désormais, les personnes dont les activités sont limitées ou dont la participation sociale est restreinte du fait d'une altération de leur fonction psychique, peuvent désormais bénéficier de plein droit de la nouvelle loi.

II - La COMPENSATION du handicap devrait favoriser le projet des personnes. Mais, en fait, les structures de droit commun ne sont toujours pas réellement appelées à modifier leur comportement

La compensation devrait normalement faciliter l'accès aux structures de droit commun ; mais en fait, si des aménagements sont prévus, la situation actuelle n'est pas réellement analysée, et on ne cherche pas à la faire évoluer.

- Le chapitre sur la **scolarité** (articles 6 à 8) rappelle le principe :

« Le service public de l'éducation assure une formation scolaire, supérieure ou professionnelle, aux enfants et adolescents présentant un handicap ou un trouble de la santé invalidant ».

« Ils sont inscrits et reçoivent cette formation dans l'école ou l'établissement d'enseignement public ou privé sous contrat, au besoin dans le cadre de dispositifs adaptés le plus près possible de leur domicile ».

Mais, la suite modifie singulièrement l'obligation :

« Si cela est nécessaire en raison de leurs besoins particuliers, les enfants, adolescents et adultes handicapés, reçoivent cette formation dans des établissements ou services de santé ou médico-sociaux et, si besoin est, des modalités aménagées d'enseignement à distance leur sont proposées ».

Bref, si les formules changent, la problématique reste identique.

- **L'emploi** (articles 9 à 20)

Là aussi, peu de changements de fond sont envisagés réellement : la loi du 10/07/1987 sur l'emploi des personnes handicapées en entreprise est peu modifiée. Ce qui est nouveau, c'est la création d'un fonds d'insertion des personnes handicapées (article 17) pour la fonction publique, quand le taux d'emploi est inférieur à 6 %. Trois sections sont créées pour chaque fonction publique (d'Etat, territoriale et hospitalière) et serviront à financer des actions pour l'emploi.

- **L'accessibilité** (articles 21 à 25)

Les indications concernant les constructions et les transports sont renforcées, mais un effort réel et contraignant n'est pas envisagé.

III - Des modifications pour améliorer certaines situations

➤ **Création de maisons départementales des personnes handicapées** (article 27)

La difficulté des personnes handicapées à se repérer dans les démarches à effectuer, et les critiques concernant la CDES et la COTOREP, ont conduit à imaginer un dispositif plus simple. Désormais, la question est de savoir ce qu'on fera de ces maisons, et comment le travail effectué par les anciennes commissions sera réorganisé.

➤ **L'évaluation des besoins en vue de la compensation** (article 27)

Il s'agit là d'un aspect important ; il est prévu que les **besoins de compensation seront évalués** par une équipe pluridisciplinaire à l'aide d'un référentiel : c'est une question technique qui ne s'improvise pas.

Un **plan personnalisé de compensation du handicap** sera ensuite élaboré.

Une **commission des droits et de l'autonomie² des personnes handicapées** (article 29) prendra les décisions après l'évaluation réalisée par une équipe pluridisciplinaire.

Les formulations ici sont importantes par rapport à la participation réelle des personnes à leur projet : ainsi, s'il est prévu que l'équipe pluridisciplinaire **entende obligatoirement** la personne handicapée, il est indiqué qu'**elle propose** un plan personnalisé de compensation ; ne faudrait-il pas dire : « elle élabore **avec** la personne handicapée un projet personnalisé » ? Après l'avis du CNCPH, la modification n'a pas été apportée.

De même, beaucoup de formules concernant l'orientation reprennent la logique actuelle, dans laquelle les possibilités de choix des parents sont peu importantes.

➤ **Les ressources et revenus des personnes handicapées** (articles 3 à 5)

Le projet de loi veut mieux distinguer :

- un minimum social pour vivre, l'AAH (Allocation adultes handicapés) ;
- les prestations accordées dans le cadre de la compensation du handicap ;
- une rémunération garantie, pour ceux qui ont un « contrat de soutien et d'aide par le travail », c'est-à-dire ceux qui travaillent en établissement ou service d'aide par le travail (les CAT). Cette rémunération est composée d'une rémunération versée par le CAT et d'un complément versé par l'Etat, sous forme d'une aide au poste.

➤ **Le financement des mesures envisagées par le projet de loi du 14/01/2004 (autonomie des personnes âgées ou handicapées)**

Le projet de loi adopté par le Conseil des Ministres du 14/01/2004, relatif au dispositif de solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, prévoit la création d'une caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, qui contribuera au financement de la prise en charge de la perte d'autonomie. Cette caisse sera alimentée par une contribution de 0,3 % à la charge des employeurs, sur la même base que la cotisation d'assurance maladie, en contrepartie de la suppression d'un jour férié, par une hausse de 0,3 % de la contribution sur les revenus du patrimoine et des placements, et par une augmentation de 0,1 % de la CSG.

On ne peut pas évaluer actuellement quels sont les besoins qui découleront de la nouvelle loi introduisant la compensation.

IV - Conclusion

Le projet de loi est ambitieux. Il apporte satisfaction, car il s'inscrit dans une conception beaucoup plus respectueuse du projet de vie de la personne handicapée. Celle-ci a théoriquement, avec la compensation, les moyens de participer à la vie sociale comme toute autre personne.

Mais en même temps, le projet laisse trop l'impression que, d'une part, on ne cherche pas véritablement à donner l'accès de tous à toutes les structures de la vie ; et d'autre part, que les moyens financiers pour appliquer la loi ne correspondent pas aux besoins qu'on veut pourtant satisfaire.

² Le mot **autonomie** a été préféré dans la version finale à **intégration**.