

# Rapport d'information au Sénat sur LA POLITIQUE DE COMPENSATION DU HANDICAP

(Rapport Paul BLANC, sénateur)

la préfiguration de la réforme de la loi d'orientation de 1975 ?

*par Patrick GUYOT, conseiller technique du CREA I de Bourgogne*

L'article 1<sup>er</sup> de la loi d'orientation de 1975<sup>1</sup> en faveur des personnes handicapées (art. L 114-1 du code de l'action sociale) a été modifié récemment par la loi de modernisation sociale du 17 Janvier 2002<sup>2</sup>. Cette modification a porté entre autres sur l'ajout du « droit à la compensation des conséquences [du] handicap [...] et à la garantie d'un minimum de ressources [...] permettant de couvrir la totalité des besoins essentiels de la vie courante ».

Par ailleurs, suite au débat autour de la jurisprudence Perruche, l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2002-303 du 4/3/2002, relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, rappelle que la compensation du handicap relève de la solidarité nationale.

C'est dans ce contexte que ce rapport d'information s'intéresse à la politique de compensation du handicap et souligne (comme d'autres rapports<sup>3</sup> l'avaient fait auparavant) les nombreuses lacunes en la matière.

Comme l'ensemble de ce type de rapport, celui-ci dresse un état des lieux précis de la politique sociale en direction des personnes handicapées, permettant d'en identifier les limites et dysfonctionnements pour émettre des propositions d'amélioration. Il s'agit en conséquence, d'un document particulièrement utile pour les personnes intéressées par ce sujet. On notera à ce propos qu'il adopte une approche plus globale que la plupart des rapports récents sur la question du handicap : en effet, le rapport Liazid s'intéressait plus spécifiquement aux questions d'accessibilité en milieu de vie ordinaire, le rapport Fardeau à une analyse comparative des systèmes de prise en charge dans différents pays, et le rapport Assante (2000) aux situations de handicap et aux cadres de vie. Ainsi, le rapport « Paul BLANC » passe en revue les procédures et les instances d'orientation des personnes handicapées, les prestations, les dispositifs d'intégration scolaire, sociale et professionnelle, pour aboutir à 75 propositions jointes à ce bref article.

Nous renvoyons à la lecture de ce rapport et du volumineux compte rendu des auditions réalisées par la commission des affaires sociales du Sénat pour en apprécier l'intérêt, en nous contentant ici d'en souligner les informations les plus originales à notre sens.

---

<sup>1</sup> Rappelons à ce sujet que cette loi a été abrogée par l'ordonnance n° 2000-1249 du 21/12/2000, relative à la partie législative du code de l'action sociale et des familles (CASF), à l'exception de quelques articles. Elle est entièrement codifiée dans différents codes.

<sup>2</sup> Loi n° 2002-73

<sup>3</sup> Rapport Liazid (1999), Rapports Assante (2001, 2002), Rapport Fardeau (2001)

- Le rapport propose de remplacer l'évaluation administrative des déficiences<sup>4</sup>, par une analyse personnalisée des potentiels et des besoins des personnes handicapées. Cette option serait proche de la démarche d'évaluation existant pour l'attribution de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) pour personnes âgées dépendantes réalisée par une équipe médico-sociale. Pour ce faire, les CDES et les COTOREP, dont le rôle de pilote serait réaffirmé, constitueraient des équipes pluridisciplinaires, chargées de réaliser l'analyse personnalisée des besoins envisagée par le rapport.
- Notons également l'élargissement des missions des « sites pour la vie autonome » orientés actuellement vers la coordination et la simplification de la prise en charge des aides techniques. Ces missions seraient élargies « à l'ensemble des éléments nécessaires à une compensation effective et intégrale du handicap » (aides humaines et aides techniques). Les sites deviendraient des « guichets uniques » de proximité pour les personnes handicapées.
- Le rapport suggère l'idée d'une « allocation compensatrice individualisée » (ACI), visant à garantir la compensation effective du handicap. Cette allocation remplacera les diverses prestations de compensation actuelle (ACTP, majoration tierce personne des différents régimes de sécurité sociale...) qui ne compensent bien souvent que **partiellement** le coût du handicap (elles sont forfaitaires en quelque sorte), alors que l'ACI compenserait **intégralement** ce coût. Soulignons que l'ACI ne se substituerait pas à l'allocation aux adultes handicapés, qui est un revenu minimum garanti (il fait partie des minima sociaux avec le minimum vieillesse, le RMI...) et non une allocation compensatrice.
- Paul BLANC souhaiterait voir l'actuelle « obligation éducative », inscrite en 1975 dans l'article 1<sup>er</sup> de la loi d'orientation, remplacée par une « obligation scolaire ». On sait que cette question avait déjà fait l'objet d'un débat au Parlement lors des discussions portant sur le projet de loi d'orientation en 1975. Cet amendement avait été rejeté, sous prétexte que cette obligation scolaire était utopique pour certains types de handicap lourd, et que l'obligation éducative incluait de toute façon le volet scolaire. Le rapport propose d'inverser cette logique, et de faire de l'obligation scolaire la règle, à laquelle il serait toutefois possible de déroger. Pour ce faire, il préconise six mesures pour améliorer le dispositif actuel d'intégration scolaire, qui reprennent les propositions déjà avancées dans de précédents rapports sur cette question.
- Enfin, parmi les 75 propositions du rapport, l'une d'entre elles suggère d'établir le budget « social du handicap » comme cela est déjà réalisé dans les annexes informatives « jaunes » de la loi de finance pour divers domaines des politiques publiques (formation professionnelle, aménagement du territoire...). Cette annexe permettrait une information plus précise sur le financement de la politique du handicap. En effet, bien que les chiffres disponibles ne soient pas très précis, il semblerait que l'effort financier consenti par la Nation soit passé de 2,1 % du PIB (produit intérieur brut) à 1,7 %. Le rattrapage de ce différentiel de 0,4 points de PIB (soit 6 milliards d'euros) serait, toujours selon le rapporteur, un objectif à atteindre, qui permettrait de financer l'évolution de la politique du handicap qu'il propose.

Après ces quelques propositions, que nous avons arbitrairement extraites de ce rapport et que chacun complètera en fonction de ses centres d'intérêt, on peut en guise de conclusion souligner son inscription dans le nouveau modèle de prise en charge du handicap, qui tend peu à peu à se substituer au modèle précédent. Comme les rapport récents cités au début de ce texte, le rapport Paul BLANC adopte le nouveau référentiel avec sa terminologie et ses principes, dont le rapport Fardeau (voir article dans le bulletin d'informations du CREAL n° 211, Janvier 2002) a proposé des définitions. Ainsi, les principes de compensation, de pleine participation, de libre choix, de proximité, de non-discrimination, gouvernent l'ensemble des mesures proposées. Ces rapports préfigurent donc sans doute les futures dispositions de la réforme de la loi d'orientation de 1975. Ce type de loi étant généralement consensuel sur les principes généraux, les débats et arbitrages auront probablement lieu autour du financement des mesures préconisées, comme ce fut d'ailleurs le cas en 1975.

---

<sup>4</sup> Réalisée par les CDES et les COTOREP à l'aide du guide barème des déficiences et incapacités (annexé au décret n° 93-1216 du 4/11/1993).

## **75 propositions et orientations pour une politique de compensation du handicap**

### ***SIMPLIFIER LE SYSTEME INSTITUTIONNEL AFIN DE REpondre A LA DEMANDE DES PERSONNES HANDICAPEES DE « MAITRISER LEUR CHOIX DE VIE »***

1. Définir, avec la personne handicapée, un « *parcours de vie* », dans le cadre de procédures individualisées et simplifiées ;
2. Remplacer l'évaluation administrative des « *déficiences* » par une analyse personnalisée des potentiels et des besoins des personnes handicapées ;
3. Donner une place accrue aux représentants des personnes handicapées au sein des *commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel* (COTOREP) et des *commissions départementales de l'éducation spéciale* (CDES) ;
4. Généraliser, au vu d'un premier bilan, l'expérience de fusion des deux sections de COTOREP ;
5. Rendre aux COTOREP et aux CDES leur rôle de pilote dans la mise en oeuvre de ces « *parcours de vie* » et renforcer en conséquence leurs moyens ;
6. Ériger les *sites pour la vie autonome* en « guichets uniques » du droit à compensation ;
7. Réaffirmer le rôle d'impulsion de l'Etat, par une *programmation pluriannuelle* de ses engagements au titre de la solidarité nationale, intervenant à l'issue d'une « *conférence nationale du handicap* » ;
8. Favoriser une gestion de proximité en donnant au département un rôle de « chef de file » pour tout le volet « *vie quotidienne* » ;
9. Dépasser les cloisonnements administratifs et institutionnels préjudiciables à la personne handicapée notamment par *l'assouplissement de la sectorisation* des établissements par département ;

### ***GARANTIR A LA PERSONNE HANDICAPEE UNE REELLE COMPENSATION POUR LUI PERMETTRE DE REALISER PLEINEMENT SON CHOIX DE VIE***

10. Créer une « *allocation compensatrice individualisée* », garantissant la compensation effective du handicap et se substituant aux allocations partielles existantes ;
11. Autoriser, à titre transitoire, le cumul de l'AAH avec des revenus d'activité ;
12. Inscrire la question de la revalorisation de l'AAH dans le cadre d'une réflexion d'ensemble sur les minima sociaux ;
13. Donner un véritable statut aux auxiliaires de vie et clarifier leur financement ;
14. Accroître l'offre des services d'aide et de soins à domicile afin notamment de garantir la continuité de la présence auprès de la personne handicapée ;
15. Moderniser les procédures et les conditions de remboursement des aides techniques par l'assurance maladie, afin d'accélérer la prise en compte des progrès technologiques ;
16. Appliquer la TVA à taux réduit à un plus grand nombre d'aides techniques.

### ***REFONDER LES POLITIQUES D'INTÉGRATION SUR UNE APPROCHE GLOBALE DU HANDICAP***

#### **L'accessibilité des bâtiments**

17. Étendre l'obligation d'accessibilité, posée par le code de la construction et de l'habitation, à tous les bâtiments recevant du public ;
18. Restreindre les possibilités de dérogation à cette obligation de mise en accessibilité ;
19. Systématiser les contrôles d'accessibilité des bâtiments recevant du public avant leur ouverture ;
20. Autoriser les bailleurs privés à déduire de leur taxe foncière les dépenses engagées pour la mise en accessibilité des logements locatifs ;
21. Instaurer un quota de logements aménagés et adaptés d'origine dans les logements HLM, quota déterminé, en fonction des besoins locaux, par un *Observatoire national du logement des personnes handicapées* ;
22. Créer un *fonds d'accessibilisation de la cité*, qui aurait pour mission de contribuer au financement des travaux de mise en accessibilité des bâtiments recevant du public ;
23. Introduire une sanction financière au non-respect de l'obligation de mise en accessibilité par le versement d'une cotisation au fonds d'accessibilisation ;

### **L'accessibilité des transports**

24. Affirmer, dans la loi, l'obligation d'accessibilité des transports en commun ;
25. Élaborer un *programme pluriannuel de mise en accessibilité* totale des transports en commun à un horizon de dix ans, l'Etat participant sur une base contractuelle au financement des surcoût occasionnés ;
26. Instituer une obligation d'achat de matériel accessible à l'occasion de tout remplacement ou de toute acquisition de nouveau matériel ;
27. Encourager le développement de transports spécialisés, notamment en zone rurale ;
28. Définir et mettre en oeuvre, dans chaque agglomération, un *plan d'accessibilisation de la voirie et des transports* ;
29. Majorer les amendes pour non-respect des emplacements de stationnement réservés aux personnes handicapées.

### **L'obligation éducative**

30. Substituer, dans la loi, le principe d'« *obligation scolaire* » à celui d'« *obligation éducative* » ;
31. Réaffirmer avec force la priorité de l'intégration scolaire individuelle en milieu ordinaire ;
32. Accroître le nombre de classes d'intégration collective (CLIS et UPI), notamment dans le second degré ;
33. Programmer une augmentation substantielle du nombre de postes d'enseignants spécialisés au vu d'une évaluation précise des besoins ;
34. Renforcer la formation initiale et continue des enseignants dans le domaine du handicap ;
35. Favoriser le recrutement *d'auxiliaires d'intégration scolaire*, dans le cadre de conventions entre les associations et l'Éducation Nationale, par l'amélioration de leur prise en charge financière par l'Etat ;
36. Rapprocher l'éducation spéciale de l'école ordinaire par une mise en réseaux des établissements.

### **L'accès à la formation professionnelle**

37. Moderniser les conditions de fonctionnement des *centres de rééducation professionnelle* au vu de leur évaluation individuelle et d'une généralisation des « bonnes pratiques » ;
38. Favoriser le développement des *contrats de qualification adultes* par une majoration significative de l'aide de l'Etat ;
39. Actualiser la convention conclue entre l'AFPA et l'AGEFIPH (adaptation des formations proposées, augmentation du nombre de places).

### **Le travail en milieu ordinaire**

40. Assurer l'implantation effective du réseau Cap Emploi dans chaque département et mieux l'associer au service public de l'emploi en révisant la convention le liant à l'ANPE ;
41. Clarifier les règles de financement, en confiant à l'Etat le soin de financer les actions d'accompagnement ;
42. Prévoir, dans le cadre de la prochaine loi de finances, une augmentation du nombre de contrats aidés destinés aux personnes handicapées (*contrats initiative emploi* et *contrats emploi consolidé*) ;
43. Relever, au moins temporairement, le montant de l'aide de l'Etat pour ces contrats et le montant de la prime d'insertion versée par l'AGEFIPH ;
44. Introduire une obligation quinquennale de négocier sur l'emploi des personnes handicapées dans les branches et, le cas échéant, dans les entreprises ;
45. Recentrer l'AGEFIPH sur ses missions initiales en réattribuant à l'Etat la charge du financement de la garantie de ressources des travailleurs handicapés en milieu ouvert ;
46. Majorer progressivement la cotisation AGEFIPH des établissements n'employant aucun travailleur handicapé et ne recourant à aucune forme de sous-traitance.

### **Les fonctions publiques**

47. Améliorer l'information statistique sur l'emploi des personnes handicapées dans les fonctions publiques ;
48. Instaurer, dans chaque fonction publique, un *fonds d'insertion* visant à favoriser l'emploi, la formation, le reclassement ou l'aménagement des lieux de travail des travailleurs handicapés ;
49. Définir, dans chaque fonction publique, des *plans triennaux* fondés sur des objectifs quantitatifs visant à permettre le respect de l'obligation d'emploi ;
50. Introduire des sanctions, prenant la forme de versements aux fonds d'insertion, en cas de non-respect des objectifs à l'issue des plans ;
51. Aménager les conditions de recrutement par concours des personnes handicapées.

### **Le travail en milieu protégé**

52. Créer un nombre substantiel de places en *centre d'aide par le travail* (CAT) et clarifier leur mode de financement ;
53. Moderniser le statut des ateliers protégés pour permettre aux structures les plus dynamiques d'évoluer vers une formule plus adaptée ;
54. Favoriser, au besoin par des incitations financières, la création d'ateliers protégés par les entreprises ;
55. Faciliter également par des incitations financières, le rapprochement entre CAT et ateliers protégés ;
56. Autoriser l'AGEFIPH à participer financièrement, dans un cadre contractuel, à tout projet professionnel visant à faire évoluer un travailleur handicapé du milieu protégé au milieu ouvert ;

### **L'accès à la citoyenneté et à la vie sociale**

57. Mettre à disposition des électeurs des bulletins de vote en braille ;
58. Assurer, dans le cadre de la politique générale d'accessibilité, la mise en conformité prioritaire des bâtiments accueillant des bureaux de vote ;
59. Rendre obligatoire le sous-titrage des émissions télévisées aux heures de grande écoute ;
60. Réaffirmer les principes de nécessité et de subsidiarité des mesures de protection des majeurs incapables.

### ***MODERNISER LES CONDITIONS D'ACCUEIL DES PERSONNES HANDICAPEES EN PRIVILEGIANT PROXIMITE ET AUTONOMIE***

61. Généraliser, sur le modèle des *équipes de préparation et de suite du reclassement*, l'accompagnement des personnes handicapées, tout au long de leur « *parcours de vie* » ;
62. Recenser précisément les besoins de places en établissement non satisfaits, dresser un bilan exhaustif du plan pluriannuel 1999-2003 et du plan triennal 2001-2003 et créer le nombre de places nécessaires au vu de ce constat ;
63. Donner la priorité à la création de places pour adultes, afin de résoudre les difficultés liées à l'amendement Creton ;
64. Cibler l'effort de création de places sur les handicaps les plus lourds (autistes, polyhandicapés et traumatisés crâniens) ;
65. Développer les structures d'accueil temporaire permettant d'assurer la transition entre établissement et domicile ;
66. Accompagner l'adaptation des établissements aux nouveaux besoins, en particulier ceux des personnes handicapées vieillissantes ;
67. Renforcer le contrôle de la qualité de l'hébergement et la lutte contre la maltraitance en institution.

### ***CONNAITRE, PREVENIR ET SOULAGER LE HANDICAP***

68. Améliorer l'outil statistique de connaissance de la population handicapée, y compris au niveau local, pour en faire un instrument d'aide à la décision ;
69. Etablir le « *budget social du handicap* », dans une annexe budgétaire spécifique (« *jaune budgétaire* ») ;
70. Etendre, sous l'autorité du Haut conseil de la santé, le champ des dépistages précoces systématiques à de nouvelles formes de déficiences ;
71. Assurer une meilleure implantation et renforcer les moyens des *centres d'action médico-sociale précoce* (CAMSP) ;
72. Elargir à de nouvelles branches professionnelles le champ des conventions d'objectifs en matière de prévention des risques professionnels ;
73. Elever le handicap au rang de priorité de la recherche publique ;
74. Assurer, par l'intermédiaire de l'ANVAR, le passage de la recherche fondamentale à la recherche appliquée en matière d'aides techniques ;
75. Permettre aux personnes handicapées d'accéder à des formations diplômantes dans le domaine de la conception et du développement des aides techniques.