



La Lettre de l'ANPIHM

Numéro 4 - Automne 2003 - Bulletin interne à l'ANPIHM réservé aux adhérents

CAHIER SPÉCIAL RÉFORME DE LA LOI DE 1975

L'ANPIHM et la réforme de la loi d'orientation de 1975

La préparation du projet de loi du gouvernement portant réforme de la loi d'orientation de 1975 poursuit son cours. Le texte de loi devrait être présenté en conseil des ministres à la fin du mois de décembre et débattu à l'Assemblée nationale au printemps.

L'Anpihm suit de très près ces travaux. En attendant de pouvoir présenter le texte de loi rédigé intégralement, le cabinet de la secrétaire d'État aux Personnes handicapées a diffusé des notes thématiques précisant l'orientation choisie par le gouvernement. L'Anpihm les a étudiées et commentées.

Ce cahier reprend ces analyses qui sont également disponibles sur le site du président : www.vincent-assante.net en attendant la mise en ligne prochaine du site officiel de l'Anpihm.

SOMMAIRE

Compensation—Ressources : page 1

Accessibilité : page 2

Intégration scolaire : page 3

Insertion professionnelle : page 3

Organisation institutionnelle : page 6

COMPENSATION — RESSOURCES

Comprenne qui pourra !

De la réflexion novatrice des années 1999 et 2000 autour de « la compensation fonctionnelle des incapacités » menée en relation avec les sites pilotes pour la vie autonome, et l'énumération de moyens ad hoc pour exercer la dite compensation, nous avons assisté très vite à la formulation d'un « droit à compensation des incapacités » - ce qui pouvait légitimement se comprendre - pour passer ensuite au « droit à compensation » en général.

Nous avons à l'époque rédigé une note à ce sujet pour montrer le caractère absurde et pervers d'une telle dérive, sans malheureusement avoir été entendu.

Quelques mois plus tard, la Loi de

modernisation sociale de janvier 2002 va consacrer dans **une confusion conceptuelle incroyable**, le « droit à compensation » en l'exprimant dans un galimatias absurde : « droit à compensation des conséquences du handicap » !

Cette confusion, en ce qu'elle fait l'im-passe déjà problématique sur les « situations de handicap » - et la signification profonde de cette formule- s'est renforcée à partir de la demande d'associations gestionnaires d'inclure dans le droit à compensation, les établissements et institutions.

Il serait évidemment plus logique et autrement plus clair de considérer que les établissements et les institutions relèvent de la notion de prise en charge à caractère collective, tandis que la compensation nécessairement fonctionnelle, relève de la réponse individuelle, qu'elle

s'exprime en terme d'aides techniques, d'aides humaines, d'aides financières ou même de services d'accompagnement, voire de curatelle.

Ainsi, ce que l'on nommait hier « prise en charge » s'appellerait demain « compensation ». On mesure l'effort de clarification !

Mais on atteint à présent un summum dans la confusion puisque le secrétariat d'Etat vient de décider d'intégrer dans la compensation, l'aménagement du cadre bâti et des transports !

On comprend mieux pourquoi le secrétariat d'Etat refuse la locution « personnes en situation de handicap » et lui préfère la traditionnelle expression « personne handicapée » qui est devenue un synonyme de personnes déficientes - voire un substantif : « les handicapés » - alors même

que le handicap, et nous le savons depuis les travaux de l'OMS de 1970, est la résultante en situation, de l'incapacité née d'une déficience, et de l'environnement.

Car qu'est-ce donc qu'une « personne handicapée », sinon une « **personne en situation de handicap** », situation générée par des obstacles (ou barrières) environnementaux, c'est-à-dire architecturaux, culturels, sociétaux, sociaux, législatifs ou réglementaires, que la personne ne peut franchir au même titre que tous les autres citoyens.

Cette définition permet de souligner la tâche prioritaire des pouvoirs publics : **Supprimer, où à défaut réduire, et/ou dans ce cadre, compenser chaque fois que de besoin et dans le même temps, les situations de handicap.**

On pourrait même dire (hormis pour les enfants nés avec une déficience, mais ce qui suit n'a que valeur démonstrative même si cela paraît à priori un paradoxe) qu'une personne handicapée n'est rien d'autre qu'une personne valide qui, à la suite d'un accident ou d'une maladie, ne peut plus franchir les obstacles (ou barrières) qu'elle franchissait auparavant allègrement et sans même s'en rendre compte.

Cette démonstration paradoxale montre combien le facteur environnemental est décisif, au moins jusqu'à un

certain niveau de déficience, dans l'apparition des situations de handicap.

Ceci montre bien, d'une part l'importance de l'environnement, et d'autre part l'absurdité – peut-être historique si nous n'y mettons pas le holà – de faire de la « compensation un fourre tout conceptuel, et partant l'alpha et l'oméga de la politique à venir.

Intégrer l'accessibilité dans la compensation, c'est revenir sur l'acquis de la notion d'« universal design », c'est-à-dire de « concevoir tout pour tous ».

A contrario de cette confusion, la façon dont les ressources des personnes handicapées sont envisagées au travers des réformes de l'Allocation adulte handicapé et de la Garantie de ressources du travailleur handicapé semblent montrer que le gouvernement a des objectifs très clairs, et disons-le franchement, bien inquiétants.

En effet, transformer l'allocation adulte handicapé en une allocation à deux étages, le premier destiné, comme à l'heure actuelle, « à couvrir les coûts ordinaires de la vie courante », et le second « dégressif avec le taux de handicap, destiné à couvrir le surcoût lié à des dépenses que toute personne doit engager mais qui sont plus fréquentes ou plus élevées pour des personnes handicapées », tout en, selon les déclarations de la secrétaire d'Etat elle-même, « espérant que le montant global sera au moins égal », et elle l'espère,

« supérieur », ne peut que conduire à de nouvelles inégalités entre les personnes handicapées.

En effet, compte tenu des difficultés actuelles des C.O.T.O.R.E.P, aggravées par la suppression des crédits inscrits dans le plan triennal du précédent gouvernement, et il est peu probable que les équipes techniques de la C.O.T.O.R.E.P soient à même de conjuguer les deux étages, a fortiori si les conditions d'octroi de l'allocation adulte handicapé devait demeurer identiques.

Par ailleurs, l'allocation adulte handicapé, allocation de subsistance par excellence, continuerait à relever d'une conception assistancielle et non d'une vision citoyenne.

Nous sommes très loin, comme nous le demandons, d'une allocation d'intégration sociale et d'un revenu de remplacement.

En revanche, la politique de soutien à domicile développée par l'ancien gouvernement et poursuivie par l'actuel, trouverait dans le nouveau cadre législatif, le support nécessaire, et ce serait une bonne nouvelle !

Si dans le même esprit, la réforme de la garantie de ressources du travailleur handicapé devait se réaliser à budget constant, il est évident que « l'aide au poste de travail » -cohérente en soi - qui remplacerait le système actuel, mettrait rapidement les gestionnaires de C.A.T. et d'Atelier Protégé dans une situation difficile,

L'ACCESSIBILITÉ

Faute d'admettre qu'une personne handicapée est avant tout une personne en situation de handicap, le secrétariat d'Etat est tout naturellement conduit à écrire :

« L'accès du mineur ou de l'adulte handicapé physique, sensoriel ou mental à la liberté de déplacement et de circulation, à une protection juridique, aux sports, aux loisirs, au tourisme et à la culture constituant une obligation nationale. »

« Le principe de l'accessibilité de tous à tout est affirmé dans l'article 1^{er} de la loi du 30 juin 1975, modifié par la loi du 17 janvier 2002. »

C'est oublier un peu vite que sur une loi qui comporte 56 articles, il faut attendre l'article 49 et 52 pour que

soit traitée la question de l'accessibilité du cadre bâti et des transports, soit en fin de loi.

C'est dire combien ces questions apparaissent peu prioritaires au législateur de l'époque, l'intégration en milieu ordinaire étant selon l'article 1^{er} de la loi, conditionnée par les capacités de la personne, et non par l'environnement.

Aussi, affirmer dans ces conditions : « Le principe de l'accessibilité de tous à tout est affirmé dans l'article 1^{er} de la loi du 30 juin 1975, modifié par la loi du 17 janvier 2002 », procède pour le moins d'une certaine réécriture de l'histoire !

Cela étant, sous réserve d'un examen attentif du projet de loi lorsqu'il sera présenté, les éléments contenus dans la note du cabinet sur l'accessibilité

n'appellent pas de critiques particulières, à ceci près qu'elle reste insuffisante pour garantir le respect futur des normes d'accessibilité encore à préciser, et que les nécessaires modifications du cadre bâti et des transports existants n'apparaissent pas très lisibles.

Ces insuffisances nous semblent relativement inquiétantes d'autant que le secrétariat d'Etat considère « qu'au-delà du renforcement de la législation et de la réglementation, une partie de la solution réside dans les changements de mentalité », alors que, pour l'essentiel, seule la fréquentation des personnes handicapées par les personnes valides - et qui ne peut se réaliser que par l'accessibilisation de la société, elle-même conditionnée par des règles à instaurer - permettra le changement de regard et de mentalité.

L'INTÉGRATION SCOLAIRE

Là encore, sous réserve d'un examen attentif du projet de loi lorsqu'il sera présenté, les éléments contenus dans la note thématique du cabinet n'appellent pas de critiques particulières, à ceci près que le principe d'obligation scolaire n'est toujours pas affirmé, restant en balance avec le principe d'obligation

éducative.

Il reste que l'intégration scolaire de nombre d'enfants aux besoins particuliers nécessite un investissement en aides techniques et humaines dont les conditions floues de programmation 2003 ne semblent pas à la hauteur des besoins.

En effet, il semble bien que les 6000

nouveaux postes d'auxiliaires d'intégration scolaire annoncés par le ministre de l'Éducation nationale pour la rentrée de septembre 2003 ne soient en réalité qu'un objectif, non seulement encore non atteint mais intégrant de plus le nombre d'auxiliaires de vie scolaire existant en 2002 !

L'INSERTION PROFESSIONNELLE

voire inextricable.

La note sur l'insertion professionnelle des personnes handicapées rappelle les trois objectifs de la loi du 10 juillet 1987 :

– créer une obligation de résultat, celle d'« employer 6% de travailleurs handicapés ou de verser une contribution annuelle forfaitaire à un fonds destiné à faciliter leur insertion professionnelle,

– inciter les partenaires sociaux à prendre eux-mêmes en charge l'emploi des personnes handicapées,

– étendre aux administrations et collectivités locales les obligations imposées aux entreprises publiques et privées. »

Faisant référence au récent rapport du Conseil Économique et Social (28 mai 2003, selon lequel, près de 16 ans après, le bilan est mitigé), la note fait des propositions pour améliorer l'efficacité du dispositif, inspirées, selon ses termes :

« par la volonté de rendre le dispositif plus lisible et transparent, de faire valoir davantage l'incitation que la sanction, de mobiliser tous les partenaires autour de cet enjeu, enfin de faciliter l'accès des personnes handicapées au milieu ordinaire de travail. »

Voyons ce qu'il en est !

Sept grandes thématiques font l'objet de dispositions législatives : la non-discrimination, la négociation collective, l'AGEFIPH, la Fonction publique, l'obligation d'emploi, la formation et le travail protégé.

En matière de **non-discrimination**, la note affirme que :

« L'objectif est tout d'abord de parfaire la transposition de la directive européenne du 27 novembre 2000, en introduisant de manière générale dans le droit interne, comme l'ont du reste fait d'autres États membres, la notion d'aménagement raisonnable. »

Reste à savoir à quel niveau plancher le gouvernement situera cette notion « d'aménagement raisonnable » qui fleurit bon le parfum libéral ! D'autant que, l'existence en France de l'Agefiph permet de financer les adaptations nécessairement raisonnables de postes de travail.

La note poursuit :

« Quatre dispositions sont envisagées pour compléter à la fois le principe de non-discrimination déjà présent dans une partie de la législation concernant les personnes handicapées et la notion d'aménagement raisonnable. Il s'agirait :

– de procéder à des aménagements d'horaires individualisés (sans remise en cause du temps de travail),

– de mentionner les mesures prises en faveur du droit au travail des personnes handicapées parmi les sujets devant être abordés dans le rapport annuel de la commission nationale de la négociation collective,

– de préciser que les aménagements de poste, d'horaires et de l'organisation du travail au bénéfice de travailleurs handicapés font partie des « conditions propres à concrétiser le droit au travail des personnes handicapées », thème devant figurer dans un accord de branche pour permettre son exten-

sion.

– d'autoriser, en matière de formation professionnelle, la possibilité, déjà offerte en faveur des femmes, d'actions spécifiques destinées à corriger les déséquilibres constatés dans les actions de formation, (cette disposition relèvera du projet de loi sur la formation professionnelle). »

A priori, rien à redire !

En matière de **négociation collective**, deux dispositions, selon la note :

« visent à conforter la place du thème de l'emploi des personnes handicapées dans le dialogue social.

La première aurait pour objet d'instituer, à l'image de ce qui est fait aujourd'hui en matière d'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes, une obligation périodique de négocier sur les conditions d'accès à l'emploi et les conditions de travail des travailleurs handicapés. Cette obligation serait instaurée au niveau de la branche et à celui des entreprises.

La seconde consisterait à ajouter aux thèmes de la négociation devant intervenir sur les priorités, objectifs et moyens de la formation professionnelle, un sujet traitant des actions de formation favorisant l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés. (projet de loi sur la formation professionnelle). »

Là encore, et sous couvert d'analyses ultérieures, selon le détail qui sera présenté, rien à redire !

En ce qui concerne l'Agefiph, la note stipule :

« Dans le respect de l'autonomie de l'AGEFIPH mais, conformément aux recommandations de la Cour des Comptes, il est proposé de donner un fondement législatif aux relations conventionnelles entre l'État et l'AGEFIPH afin de mieux articuler la politique de l'emploi en général et l'ac-

tion de cet organisme. Une périodicité triennale est envisagée pour fixer les engagements réciproques de chacun.

Reste que les conditions de l'autonomie de l'AGEFIPH devraient être revues. En effet, il y a des associations nommées de longue date mais qui ne représentent qu'elles-mêmes, n'ont aucun mandat de l'ensemble du mouvement associatif, et ne lui rendent jamais compte de leur action.

Or, compte tenu du rôle important joué par l'AGEFIPH, il serait logique que la politique à l'égard des travailleurs handicapés soit discutée régulièrement au sein du Conseil Supérieur du Reclassement Professionnel des Travailleurs handicapés, que l'AGEFIPH soit amenée régulièrement à rendre compte de son activité et que le Mouvement associatif ait son mot à dire pour influencer sur son action. Ce qui n'est pas le cas, et cela pose un problème direct de démocratie, d'autant que l'AGEFIPH est relativement autonome par rapport à la politique gouvernementale.

« Il est également prévu de reconnaître l'existence du réseau spécialisé constitué par les organismes EPSR et OIP. Leur financement est adossé à une procédure de conventionnement, et donc d'évaluation de leur efficacité. Cette formule a l'avantage de la souplesse en ne figeant pas le dispositif actuel. »

Mieux reconnaître l'existence du réseau spécialisé peut-être une bonne chose dans la mesure où aujourd'hui son action est totalement dépendante des décisions de l'AGEFIPH, ce qui n'est pas normal. En revanche, la création d'E.P.S.R et d'O.I.P par bassin d'emploi au lieu de se contenter d'une par département serait certainement de nature à améliorer la politique d'intégration professionnelle de travailleurs handicapés.

En ce qui concerne la **Fonction publique**, la note affirme que :

« L'objectif prioritaire consiste à inciter les trois fonctions publiques à mettre en œuvre la procédure des recrutements sur contrat. Par ailleurs, l'amélioration de l'emploi des personnes handicapées dans la Fonction publique se pose plus au travers des moyens financiers que l'on peut consacrer aux aménagements des postes de travail, que dans les procédures de recrutement. Celles-ci ont été renouvelées en 1995. On notera que

le taux d'emploi est de 4,1 % pour la fonction publique d'État, de 3,8% pour la fonction publique territoriale et de 5,6% pour la fonction publique hospitalière (chiffres de 1999). Ces pourcentages sont calculés selon un décompte 1 pour 1, ce qui dénote un effort important. En revanche il faut lever l'obstacle, notamment pour la fonction territoriale et hospitalière, que constitue l'aménagement du poste de travail. Une réflexion est engagée autour des modalités financières à mettre en œuvre pour les trois fonctions publiques, celle de l'État ayant déjà un fonds qu'il convient de consolider par voie législative. »

Cette intention est louable mais il serait utile auparavant de mettre en œuvre le protocole d'accord signé entre le Ministère de la Fonction Publique et les organisations syndicales et d'examiner son extension de la fonction publique d'État au fonction publique territoriale et hospitalière.

En ce qui concerne l'**obligation d'emploi** fixée par la loi du 10 juillet 1987, il est écrit qu'elle « est naturellement maintenue, le taux restant à 6%. »

On admirera le « naturellement » ! Et la forme n'étant jamais déconnectée du fond, on peut légitimement s'interroger sur ce qui suit :

« En revanche, il est apparu nécessaire de rendre ce dispositif plus lisible et transparent, ce qui rejoint la préoccupation exprimée par le Conseil Économique et Social, sans pour autant provoquer un accroissement des charges pesant sur les entreprises. Un nouvel indicateur statistique reflétant le taux d'emploi des personnes handicapées pourrait être élaboré. Ce taux serait harmonisé avec le secteur public, ce qui permettrait des comparaisons et surtout rendrait mieux compte de la situation réelle de l'emploi des personnes handicapées. Ce taux aurait vocation à coexister avec le quota de 6% et permettrait de rendre compte des progrès réalisés dans la plus grande transparence. »

Est-ce l'abandon du décompte d'unités bénéficiaires proratisées que souhaite le gouvernement et lui substituer le décompte 1 pour 1 ?

Auquel cas, le taux sera de 2,9% environ et non de 4% comme indiqué à l'heure actuelle. Quelle en sera la contrepartie ? La suite l'indique très clairement !

« Les modalités d'exécution du taux d'emploi seront réexaminées avec les partenaires sociaux de manière à tenir compte de l'effort fait par les entreprises en matière d'emploi direct.

De même, les entreprises seront autorisées à déduire, dans des conditions prévues par la loi, de la contribution à l'AGEFIPH, les dépenses qu'elles engagent afin de faciliter l'accueil et l'insertion de personnes handicapées. La nature des dépenses qui entreraient dans le champ d'application de cette mesure aboutirait, de fait, à élargir les possibilités offertes aux entreprises pour s'acquitter de l'obligation d'emploi. »

Il s'agit purement et simplement d'exonérer les entreprises de leurs obligations en édulcorant la loi de 1987 ! Cette mesure est totalement inacceptable. Les personnes handicapées apprécieront ! Et pour faire avaler la pilule, la note indique qu' : « il est prévu la révision de la liste des emplois exclus dans un délai à déterminer (ce pourrait être deux ans) de manière à mieux prendre en compte la réalité de la situation dans les entreprises (emplois exclus occupés par des personnes handicapées). »

Ce marchandage est stupéfiant de la part d'un gouvernement, disons-le franchement !

En ce qui concerne la **formation professionnelle**, à juste titre, la note rappelle l'avis du CES pour lequel :

« la formation professionnelle initiale et continue constitue l'un des moyens à mobiliser en priorité en perspective d'une insertion dans l'emploi.

Dans la mesure où les partenaires sociaux sont parvenus à un accord sur ce sujet, le Ministre des affaires sociales et de l'emploi va proposer de le traduire dans un projet de loi d'ici la fin de l'année 2003. Il apparaît judicieux que ce support législatif intègre les mesures envisagées pour les personnes handicapées. »

En complément des C.R.P., cette intention nous semble tout à fait justifiée !

En ce qui concerne le **travail en milieu protégé**, il est indiqué :

« Conformément à la demande des associations et afin de prendre en compte l'évolution des ateliers protégés, il est proposé de transformer les ateliers protégés en entreprises adaptées. Ce



mouvement a le mérite de clarifier la situation des personnes handicapées au regard de l'emploi en distinguant désormais deux secteurs: celui qui relève du secteur médico-social avec les CAT et celui du milieu ordinaire avec les entreprises, adaptées ou non. Cette clarification des secteurs de travail doit faciliter le passage de la personne handicapée vers l'emploi traditionnel et rapprocher son statut du droit commun. Dans ces conditions il est prévu que le salaire perçu ne pourra être inférieur au SMIC. »

Rappelons que conçus en 1954, légalisés en 1957, les ateliers protégés représentaient à cette époque une solution alternative aux difficultés d'emploi des travailleurs handicapés en milieu ordinaire.

Aidés partiellement par l'État, leur rôle fut réaffirmé par la Loi d'Orientation de 1975, qui instaura une garantie de ressources pour le salarié.

Un peu plus tard, par voie réglementaire, les ateliers protégés se virent confier la mission d'aider en outre les travailleurs handicapés qui le pouvaient, à gagner le milieu ordinaire de travail.

Après quarante-cinq ans d'existence, dans leur version actuelle, les ateliers protégés ne peuvent ni effectuer correctement leurs missions ni même être assurés de ne pas disparaître : leur cadre réglementaire est obsolète, voire contradictoire à leurs missions, leurs moyens financiers sont insuffisants, le public qui leur est adressé par la C.O.T.O.R.E.P a considérablement changé, les secteurs professionnels dans lesquels ils s'inscrivent ont totalement évolué.

Tous les acteurs conviennent aujourd'hui que le concept atelier protégé doit être repensé sur de nouvelles bases. Aussi est-il nécessaire de réaffirmer que l'atelier protégé doit être un outil au service d'un parcours professionnel de la personne handicapée et que sa refondation ne peut procéder que de ce seul point de vue. Il s'agit, ayant précisé les missions et les formes d'exercice de ses missions, de donner à la structure les moyens de les exercer, y compris comme réponse alternative à l'emploi en milieu pour les travailleurs handicapés (T.H) qui, quels que soient les efforts entrepris, ne pourront jamais gagner l'entreprise ordinaire.

Bien entendu, compte tenu du mode actuel de recrutement captif des tra-

vailleurs handicapés auquel est soumis l'atelier protégé, c'est-à-dire uniquement de travailleurs orientés par la COTOREP et ne pouvant « momentanément ou durablement travailler en milieu ordinaire » - aujourd'hui le plus souvent « durablement » que « momentanément » au point de refuser dans de très nombreux cas l'embauche de ces personnes orientées par la COTOREP, sachons le reconnaître - on pourrait considérer que l'atelier protégé doit être recentré uniquement sur la mission d'accueil et non complémentarément sur la mission de promotion externe, et le financer en conséquence.

Une telle décision reviendrait, d'une part à fixer une fois pour tous les publics accueillis, d'autre part au retour à une notion de subvention d'« équilibre » et non de « développement », et compte tenu de l'alourdissement des handicaps de toute nature - voire de sur - handicaps - à inclure l'atelier protégé dans le champ du médico-social, quitte à réduire les différences entre l'atelier protégé et le CAT, et bien entendu, la nature des publics accueillis.

De même, qualifier l'AP d'Entreprise de Travail Adapté (E.T.A) - libellé imaginé par des directeurs d'AP - reviendrait à admettre l'argument avancé par ses promoteurs, que le travailleur handicapé ayant un emploi en A.P rebaptisé E.T.A, il est inutile de chercher à l'insérer en milieu ordinaire, a fortiori aujourd'hui où les AP doivent être plus encore insérés dans le tissu économique.

Ce n'est clairement pas le choix pour lequel nous plaçons.

Dès lors, plusieurs évidences s'affirment : on ne peut repenser le concept atelier protégé indépendamment du mode actuel de recrutement des travailleurs handicapés, des conditions d'évaluation des capacités productives des travailleurs handicapés telle qu'elle est effectuée par la COTOREP, ni des critères réglementaires d'orientation tels qu'ils s'imposent aux COTOREP.

Pour plus de détails, on se reportera utilement à la note intitulée « **Réformer les ateliers protégés : un impératif !** » disponible sur le site www.vincent-assante.net

« Concernant les CAT, il est proposé d'améliorer le statut des personnes handicapées admises en CAT et de favoriser leur évolution, autant que faire se peut, vers le milieu ordinaire de travail, en clarifiant les conditions de la mise à disposition et surtout en créant une procédure de détachement. Cette nou-

velle procédure prévoit que la personne handicapée, détachée en milieu ordinaire peut réintégrer à tout moment le CAT durant son détachement. Il est proposé de porter la durée du contrat à 18 mois. Cette période semble suffisamment longue pour apprécier la capacité du travailleur handicapé à s'intégrer dans son nouveau milieu de travail. »

La procédure de détachement existe déjà - ce n'est donc pas une nouveauté qui nous est proposée - mais est limitée à 12 mois et n'est pas assortie d'un « droit au retour ». Aussi, en assouplir les conditions est une bonne chose.

Reste qu'en l'absence de réforme des COTOREP et d'amélioration du financement des ateliers protégés, de nombreux travailleurs handicapés, susceptibles de travailler en atelier protégé, continueront à être orientés en CAT.

On estime à 5 % le nombre de travailleurs handicapés en CAT aujourd'hui qui pourraient chaque année - compte tenu bien entendu des flux d'entrée - gagner un



L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE

milieu moins protégé si celui-ci était correctement financé !

La note remise à la Commission Permanente du C.N.C.P.H par le secrétariat d'État stipule :

« L'un des objectifs de la réforme de la loi du 30 juin 1975 est la simplification et le renforcement de l'efficacité des dispositifs mis au service de l'intégration des personnes handicapées dans la société.

C'est au regard de cet objectif et dans le souci de l'égalité de traitement sur le territoire qu'a été conduite la réflexion sur l'organisation institutionnelle dans le champ du handicap ».

On ne peut que se féliciter des intentions ici affirmées. Mais qu'en est-il exactement ? Parcourons la suite de la note :

« Elle conduit à proposer une réforme du dispositif d'évaluation et d'orientation ainsi qu'une clarification des compétences dans certains domaines ... »

Ce serait effectivement très utile ! Mais s'agit-il de cela ?

« ...dans le sens d'un accroissement du rôle des acteurs de proximité que sont les collectivités territoriales. »

Nous y voilà ! Il ne s'agit pas tant d'une simple réforme améliorant le dispositif d'évaluation et d'orientation mais bien d'un **nouveau transfert des compétences de l'État aux collectivités territoriales**. Ce n'est pas la première fois au cours de ces vingt cinq dernières années que nous assistons dans le champ du handicap à des transferts de ce type. Ils n'ont apporté généralement que des désillusions aux acteurs de terrain, ne serait-ce qu'en terme de financement.

Voyons ce qui suit.

« A partir des enseignements tirés du fonctionnement actuel des Commissions Techniques d'Orientation et de Reclassement Professionnel (COTOREP) et des Commissions d'Éducation Spéciale (CDES) ainsi que de l'expérience récente des sites pour la

vie autonome, quatre objectifs principaux ont été mis en évidence. Le dispositif doit :

– permettre une évaluation personnalisée associant les intéressés et présentant des garanties d'impartialité et d'expertise. La qualité de l'évaluation est en effet essentielle au regard de la détermination du plan d'aide.

– favoriser un rapprochement vis à vis des usagers tant qualitatif, notamment en matière d'accueil, d'information et de suivi, que géographique.

– conduire à une meilleure lisibilité et accessibilité en privilégiant l'émergence d'un interlocuteur unique.

– préserver la participation des différents acteurs (services de l'État, organismes de protection sociale, Conseil Général, associations) dans le processus de décision. »

On ne peut à nouveau que se féliciter des intentions réaffirmées ici ! Poursuivons :

« Pour répondre à ces besoins, il est proposé de créer dans chaque département une « maison du handicap. »

Et c'est là que le bât blesse !

Que l'on se souvienne !

En 1975 la Loi d'Orientation met en place les Commissions Départementale d'Éducation Spéciale et les Commissions Technique d'Orientation et de Reclassement Professionnel. Ces deux commissions remplacent les Commission Départementale d'Éducation Spécialisée et les Commissions Départementale d'Orientation des Infirmes. Les missions des CDES et COTOREP étaient l'accueil, l'information, le conseil, l'évaluation, la décision, et le suivi. L'accompagnement et la médiation dans le cadre de la Loi de 1975 étaient conférés à des E.P.S.R (Équipes de Préparation au Suivi et au Reclassement). Accompagnement et médiation qui ont été renforcés récemment par la mise en place des sites pour vie autonome destinés à favoriser le soutien à domicile des personnes handicapées. Ces sites reposent eux-mêmes sur des équipes techniques, quasi-semblables à celles des équipes techni-

ques effectuant leurs missions au sein des COTOREP.

Or, de multiples rapports au cours de ces vingt cinq dernières années ont largement montré combien les CDES et COTOREP ne parvenaient pas à effectuer correctement leurs missions et ces mêmes rapports concluaient à la nécessité de renforcer les moyens en terme de personnels, sur le plan technique, et donc en terme financier.

Jamais les efforts réalisés n'ont été à la hauteur des besoins.

Pire encore !

Le plan triennal du précédent gouvernement qui couvrait la période 2001-2003 avait prévu 15 millions par an pour le renforcement des COTOREP. De plus en 2002, 10 départements pilotes avaient été choisis pour une fusion des sections des COTOREP, le tout accompagné d'une enveloppe, certes faible, de 2 millions de francs.

Or, le budget 2003 a vu la suppression de ces 17 millions et aucun crédit nouveau n'est inscrit au budget 2004.

En revanche, on nous propose aujourd'hui « une maison du handicap » sans nous dire les moyens qui leurs seraient confiés pour effectuer leurs missions.

Nous sommes en réalité en face d'une opération qui consiste à changer le contenant sans améliorer le contenu.

Comment croire une seconde que cette « maison du handicap » qui selon le document « constituerait un guichet unique d'accueil et d'information ouvert tant aux enfants handicapés qu'aux adultes et couvrant l'ensemble des problématiques touchant le handicap » aurait les moyens de fonctionner alors que jamais on ne les a donnés aux Commissions précitées .

Par ailleurs, si l'on souhaite vraiment que ce guichet unique d'accueil et d'information soit susceptible de pouvoir couvrir l'ensemble des problématiques touchant aux handicaps, non seulement les personnels dédiés à ces tâches devront être évidemment formés, mais la progression de carrière et des salaires devront être à la hauteur. Ce qui n'est absolument pas le cas aujourd'hui pour les personnels chargés de faire fonctionner les COTOREP, que ce soit les médecins non spécialisés, et payés à la vacation dans des tarifs très en dessous de la normale tandis que les

personnels administratifs sont de catégorie B, quand ils ne sont pas eux-mêmes renforcés par des personnes en Contrats Emploi Solidarité.

Comment dans ces conditions laisser croire aux personnes handicapées et à leurs familles que le parcours du combattant qui est le leur cessera d'être tel sans moyens ad hoc, alors que devant l'incapacité d'apporter les moyens et de réformer les COTOREP, des sites pour la vie autonome ont été constitués incluant des équipes techniques qui pour une large part font exactement le même travail d'évaluation que les équipes techniques de COTOREP.

Ainsi, l'État finance deux systèmes qui pour une large part effectuent la même fonction. On croit rêver !

Voyons à présent l'organisation institutionnelle de la « maison du handicap », telle que semble la souhaiter le Secrétariat d'État. (on relira avec intérêt la note déjà publiée sur le rapport PIVETEAU, note intitulée : « **l'Agence du handicap ... ou le miroir aux alouettes** ».)

La première solution eut été celle du statu quo. Le secrétariat d'État ne la souhaite pas. Ce qui signifie qu'il n'envisage bien évidemment pas de poursuivre la réforme des COTOREP engagée !

La seconde option consistait à donner à la « maison du handicap » un statut de groupement d'intérêt public. Mais devant la lourdeur considérée d'un tel dispositif le secrétariat d'État y renonce.

Restent deux autres options.

La première consiste à transférer la compétence au Conseil général. « *C'est la voix de la décentralisation* » qui selon la note « *répond également aux besoins* » au motif que les « Conseils généraux » auraient fait preuve « d'implication dans le champ du handicap et des relations de confiance qu'ils auraient tissées avec les associations ».

C'est tout de même ignorer la réalité largement dénoncée par le « Livre Blanc » et « Livre Noir » du handicap réalisés ces dernières années par des associations qui montrent combien les départements n'appliquent pas correctement la loi et mettent en lumière les inégalités développées par la décentralisation sans que pour autant l'État n'ait remis de l'ordre au cours

de ces vingt dernières années.

Penser qu'une Agence nationale du handicap « permettrait » une harmonisation des pratiques sur l'ensemble du territoire « alors même que les départements de manière tout à fait libre pratique la politique qu'ils souhaitent, est un leurre. Il n'est que de se souvenir de l'expérience cruelle de l'État qui ayant créé 1864 postes d'auxiliaires de vie en 1982 avait, à partir des lois de décentralisation, confié aux départements le soin de mettre en place le soutien à domicile, avec le succès que l'on sait tandis qu'il aura fallu attendre l'année 2001 pour qu'un ministre, dans le cadre du Plan triennal visant à porter, sur fonds d'État, le nombre d'auxiliaires de vie sociale, réussisse à mettre autour de la table l'Association des Départements de France qui - regroupant l'ensemble des conseils généraux - le Mouvement Associatif et l'Administration Centrale. 19 ans se seront écoulés pour parvenir à ce résultat sans que pour autant d'ailleurs une classification significative ait pu être constatée dans une mise en réseau cohérente des actions et des moyens.

C'est un autre schéma qui semble avoir la préférence du Gouvernement :

« Un autre schéma est celui de la **délégation de compétence au conseil général**. Dans ce cadre, en sus de ses compétences propres, le conseil général exercerait, au nom de l'État, des compétences dévolues à celui-ci. Concrètement, la compétence aujourd'hui assurée par le préfet serait dévolue au président du conseil général au terme d'un conventionnement fixant les modalités de cette délégation ».

C'est sans rire que la note ose ajouter :

« *Cette formule permettrait de maintenir une forte implication de l'État dans un domaine sensible (évaluation du dispositif notamment), tout en apportant une réponse au problème de la multiplicité des guichets* ».

Et ce n'est pas l'éventuelle évaluation du dispositif qui peut nous rassurer. On croit rêver !

En réalité, il est à craindre que la politique mise en œuvre dans le champ du handicap ne soit pas l'expression de réponses à des besoins mais bien l'expression de choix politiques faits au plus haut niveau consistant à diminuer le rôle de l'État dans tous les domaines et en renforcer celui des Collectivités territoriales. Le tout accompagné par une baisse des impôts sur le plan national, néces-

sairement compensée par une hausse des impôts locaux que mettront en œuvre les collectivités territoriales.

Il est vraisemblable que les personnels mis à disposition des COTOREP par les D.D.T.E et par les DDASS aura le choix d'être transférés auprès des conseils généraux, tandis que ceux-ci devront en renforcer les moyens alors même que l'État a failli à sa mission au cours de ces vingt cinq dernières années, comme nous en sommes expliqués plus haut.

Ne risque t-on pas par ailleurs, de privilégier à l'égard des personnes handicapées, l'action sociale, prérogative confiée aux conseils généraux au détriment de l'orientation et du reclassement professionnel des travailleurs handicapés, prérogative des Directions Départementales du Travail et de l'Emploi via les COTOREP et les plans départementaux pour l'intégration des travailleurs handicapés, dans la même mesure où celle-ci leur serait retirée ?

La note poursuit en énumérant les transferts de compétences vers les collectivités territoriales qu'assument aujourd'hui l'État. Ainsi il est indiqué :

« *A ce stade, le développement des responsabilités des collectivités territoriales peut être utilement envisagé dans cinq secteurs :*

A échéance de la révision de la loi de 1975 :

- les auxiliaires de vie,
- les centres d'aide par le travail,
- les centres de rééducation professionnelle.

A plus long terme, dans un cadre de réflexion plus globale, prenant notamment en compte la réforme à venir de l'assurance maladie, c'est également dans cet esprit qu'une expertise a été engagée, relative à la mise en œuvre de l'AAH, des aides techniques et au système de tarification (foyers à double tarification et maisons d'accueil spécialisées). »

S'il y a une cohérence en ce qui concerne les transferts aux départements du financement et de la gestion des services d'auxiliaires de vie en raison des prérogatives des conseils généraux en matière de soutien à domicile - mais ce à condition que l'État continue de verser les 50 millions d'euros qu'il y consacre ou par un transfert de recettes qui permette aux conseils généraux d'y faire face -, on se perd en conjectures sur l'intérêt de transférer la responsabilité des centres d'aide par le travail aux conseils

généraux !

Si dans certains cas - lorsqu'un CAT doit être accompagné d'un foyer d'hébergement pour ses usagers, foyer relevant de la responsabilité des conseils généraux - on peut comprendre la cohérence d'un tel transfert, encore que tous les CAT sont loin d'être accompagnés d'un foyer d'hébergement, affirmer :

« En premier lieu, il permettrait de renforcer l'ancrage des centres d'aide par le travail dans les dynamiques économiques locales et constituerait un facteur favorisant les passerelles entre le milieu ordinaire et le milieu protégé. »

ou bien encore :

« Enfin, sur le plan technique, il faciliterait la mise en œuvre de solutions personnalisées conciliant les activités professionnelles et la vie sociale en vue d'une adaptation permanente aux capacités de travail et d'insertion sociale des personnes handicapées »,

relève de la plus haute fantaisie !

En effet, « l'ancrage des CAT dans les dynamiques économiques locales » ou bien « les passerelles entre le milieu ordinaire et le milieu protégé » ne tiennent pas au fait que la gestion de

cette responsabilité soit confiée à l'État ou au Département, mais bien au projet d'établissement conforté, non par l'administration responsable du suivi de ces structures, mais par l'implication de l'association et du personnel encadrant. De la même façon, « la mise en œuvre de solution personnalisée conciliant activité professionnelle et vie sociale » ont été largement améliorées dans le cadre de l'écriture de la loi du 2 janvier 2002 régissant les institutions sociales et médico-sociales auxquelles dans une large concertation ont très largement participé les associations.

En revanche, il est à craindre là encore un développement des inégalités qui tiendrait au fait que certains départements disposent de plus grandes recettes que d'autres, indépendamment du nombre de personnes handicapées qu'ils auraient à prendre en charge, d'autant qu'il n'est nul question que l'État procède au préalable à un rééquilibrage entre les besoins différents constatés aujourd'hui dans les départements en matière de structures pour personnes handicapées.

Une fois de plus, et nous ne le répèterons jamais assez, ce transfert de compétences et de responsabilités de l'État vers les conseils généraux relève de choix politiques qui n'ont rien à voir avec le souci de mieux répondre aux besoins des personnes handicapées, mais qui

procède d'une vision idéologique qualifiée de libérale visant à réduire ce que l'on appelle le « train de vie de l'État. »

En ce qui concerne le transfert des centres de rééducation professionnelle aux régions qui ont comme prérogatives outre les transports, la formation professionnelle pour l'ensemble des citoyens, responsabilité aujourd'hui assurée par la sécurité sociale pour l'essentiel des établissements existants, la proposition peut sembler comporter une certaine cohérence.

Reste que les publics pris en charge dans les centres de rééducation professionnelle sont, non seulement des personnes ayant besoin d'une formation complémentaire ou d'une reconversion, mais aussi des personnes qui ont connu un traumatisme plus ou moins important à la suite d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail. Il est évident qu'on ne peut pas assurer dans de bonnes conditions une formation à ces personnes dans des conditions identiques à celles qui prévalent pour les travailleurs valides.

C'est pourquoi une circulaire parue en août 2002, préparée sur la base d'une intense concertation avec les acteurs fin 2001, prévoit la complémentarité entre les C.R.P et les organismes de formation relevant des Régions.

N'y a-t-il donc pas dans ce transfert de responsabilité d'une tutelle à une autre le

Poursuivons le débat !

Le débat sur la réforme de la loi d'orientation de 1975 trouve très peu de résonance en dehors des réunions initiées par le cabinet ministériel ou du CNCPH.

Ce sujet mérite pourtant un large débat public !

C'est pourquoi l'ANPIHM diffuse autant que possible les informations dont elle dispose.

Pour faire vivre ce débat, les lecteurs de la Lettre de l'Anpihm peuvent photocopier ces documents et les diffuser autour d'eux, dans leurs associations, auprès de leurs amis, des journalistes qu'ils connaissent,

