



La Lettre de l'ANPIHM

Numéro 9 – novembre 2004 - Bulletin interne à l'ANPIHM réservé aux adhérents

e-mail : contact@anpihm.org - site : www.anpihm.org

EDITORIAL : INFORMER, ENCORE ET TOUJOURS !

Depuis janvier 2003, soit quelques semaines après le discours du Président de la République annonçant la réforme de la loi de 1975 dite « en faveur des personnes handicapées », nous n'avons eu de cesse d'informer nos adhérents sur ce qui se préparait, j'aurais presque envie d'écrire sur ce qui se tramait, tant notre inquiétude était grande quant au contenu de la réforme annoncée.

C'est pourquoi nous avons rédigé et diffusé un document intitulé « Construire la citoyenneté », puis, dans la foulée, un projet de réforme de la loi de 1975 s'inspirant des avancées les plus récentes en termes de conception du handicap et réunissant les réponses les plus précises aux demandes maintes fois réitérées par les personnes en situations de handicap.

Le gouvernement eût été bien inspiré de puiser dans ces documents les réponses à apporter plutôt que d'y puiser les analyses pour habiller frauduleusement ses propres propositions !

Ainsi, alors que nous n'avons eu de cesse de démontrer que l'environnement est un des facteurs qui contribue au même titre que les déficiences — plus ou moins selon les personnes — à générer des situations de handicap, la secrétaire d'État, contrairement non seulement à la définition du handicap qu'elle donne et malgré ses affirmations, se refuse à en tenir compte, mais ose déformer le point de vue de ses détracteurs en ajoutant « que la négligence des problèmes de santé de la personne handicapée trouve une large part de son explication dans la dérive de la notion de handicap, dans le déplacement du regard de la personne handicapée vers la situation de handicap » !

Toujours dans la même veine, et pour justifier son refus de l'augmentation de l'AAH affirme : « que la prestation de compensation améliore ipso facto les

ressources des personnes handicapées. Celles-ci pourront désormais consacrer l'intégralité de leur AAH à couvrir les frais de la vie courante. », comme si les personnes avaient eu les moyens de se payer des heures de tierce personne avec une fraction de l'AAH !

Et si la secrétaire d'État veut attribuer deux fonctions à la même allocation destinée à la personne en situations de handicap, elle oublie curieusement de s'appliquer le même raisonnement.

En effet, sur les 850 millions d'euros issus de la suppression d'un jour férié, elle affirme que « 200 millions seront affectés à une meilleure prise en charge des aides techniques, de l'aménagement du logement et de différentes aides et 350 millions à l'élément « aides humaines » de la prestation de compensation ». Question : que va-t-il advenir des 300 millions dont elle ne dit mot ?

Sachant que ces fonds sont disponibles depuis le 1er juillet 2004, que la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie chargée de gérer ces fonds ne pouvant prendre ses fonctions qu'à partir du 1er juillet 2006, et que les crédits disponibles d'ici là serviront, certes à financer des aides humaines et techniques mais aussi l'accessibilité des bâtiments appartenant à la fonction publique (!), il y a de quoi s'interroger sur leur destination.

Aussi incroyable que cela puisse paraître, face à la majorité sénatoriale qui a durci le texte adopté en première lecture à l'assemblée nationale, notamment en supprimant le délai de dix ans pour la mise en accessibilité des transports tout en refusant de fixer un délai pour celle des établissements recevant du public et en réintroduisant des dérogations pour raisons économiques exonérant ainsi la plupart des commerces de proximité et les logements privés des normes d'accessibilité, la secrétaire d'État, en réponse à un sénateur qui se

plaignait « avoir vu récemment qu'on ne maintenait aucune sollicitude envers un aveugle » lors d'un voyage en train, s'est réjouie : « ne perdons pas de vue l'objectif prioritaire : l'accès aux services rendus. L'accès physique, si je peux m'exprimer ainsi, est parfois secondaire ».

Eh bien non, madame la secrétaire d'État ! Les personnes en situations de handicap ne veulent pas de votre compassion, mais seulement le droit accordé à tout citoyen !

À l'évidence, madame la secrétaire d'État est très handicapée, cumulant tout à la fois surdité, cécité et autisme en ne s'opposant pas à un amendement sénatorial concernant l'intégration scolaire d'un enfant dit « handicapé » à l'école ordinaire qui stipule que « sauf lorsque ce choix provoque des troubles qui perturbent, de manière avérée, la communauté des élèves » !

Une véritable tragédie ! Comme si les personnes chargées de l'intégration scolaire n'étaient pas très attentives à ne pas provoquer ce genre de difficultés. Comme si madame la secrétaire d'État voulait donner des arguments à ceux qui s'opposent -- malheureusement, il y en a -- à l'accès des enfants en difficultés à l'école ordinaire.

Informé, encore et toujours, même si lire ce qui précède est un véritable crève-cœur pour tout un chacun à qui nous conseillons de lire le compte-rendu des séances sur le site du Sénat. (www.senat.fr/) Véritablement édifiant !

Le président
Vincent ASSANTE

SOMMAIRE

p1 : éditorial

p2 : audition par la commission des affaires sociales du Sénat de mme Marie-Anne Montchamp, Secrétaire d'Etat aux personnes handicapées le 7/10/2004

p5 : séance au Sénat le 19/10/2004

EGALITE DES DROITS ET DES CHANCES, PARTICIPATION ET CITOYENNETE DES PERSONNES HANDICAPEES

AUDITION DE MME MARIE-ANNE MONTCHAMP

SECRETAIRE D'ETAT AUX PERSONNES HANDICAPEES

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES DU SENAT, LE 7 OCTOBRE 2004

La commission a procédé à l'audition de **Mme Marie-Anne Montchamp**, secrétaire d'État aux personnes handicapées, sur le projet de loi n° 346 (2003-2004), modifié par l'Assemblée nationale, pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Mme Marie-Anne Montchamp a souhaité faire part des inflexions qu'elle avait apportées au projet de loi et présenté, comme le Gouvernement s'y était engagé, les aspects institutionnels qui constituent l'enjeu principal de la deuxième lecture.

Elle s'est déclarée convaincue que la question du handicap rejoignait aujourd'hui la question plus générale de la capacité de notre société à reconnaître sans discrimination l'ensemble de ses membres et à fonder la cohésion sociale sur la diversité.*

Elle a rappelé qu'elle avait engagé une concertation avec les partenaires associatifs et avec le conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH) dont il ressortait que, malgré les améliorations apportées par le Sénat, le projet de loi n'était pas encore à la hauteur des attentes des personnes handicapées, notamment en raison du décalage entre un exposé des motifs généreux et un dispositif jugé en retrait, du manque de lisibilité de la loi, qui comporte de nombreux renvois à des décrets, et des incertitudes affectant les futures institutions, dans l'attente du rapport Briet-Jamet.

S'agissant des inflexions apportées, Mme Marie-Anne Montchamp a mentionné les amendements adoptés à l'Assemblée nationale concernant la définition du handicap, pour prendre en compte explicitement et de manière pratique l'environnement. Elle a ensuite rappelé la création d'un nouveau titre sur l'accès aux soins. S'agissant du droit à la compensation des conséquences du handicap, elle a précisé que le Gouvernement avait souhaité la définition d'une base de ressources plus favorable aux personnes handicapées pour le calcul de la compensation, ainsi que la suppression à terme des barrières d'âge.

Considérant que le nouveau droit à compensation créé par la loi se traduirait par un accroissement massif de la demande en aides humaines et, par conséquent, par la création de plusieurs milliers d'emplois, elle a indiqué avoir introduit dans la loi le principe d'un « plan métiers ».

Elle a ensuite présenté les propositions du Gouvernement concernant la partie institutionnelle du projet de loi.

Après avoir rappelé la création par la loi du 30 juin 2004 de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), elle a observé que le statut définitif de cette caisse restait à définir.

Elle a expliqué que l'ambition du Gouvernement était de donner à la politique prioritaire en faveur de l'autonomie la lisibilité dont elle manquait, de la doter d'outils de pilotage efficaces et de mettre en place un dispositif de proximité qui permette de décliner cette politique au plus près des attentes des personnes concernées et de leurs familles.

Mme Marie-Anne Montchamp a indiqué que le Gouvernement avait arrêté un schéma institutionnel en trois axes.

1) *Le département deviendra l'interlocuteur privilégié des personnes âgées et handicapées.* Il lui reviendrait d'organiser la mise en place de la maison départementale des personnes handicapées, qui pourrait prendre, comme le Sénat l'avait proposé, le statut d'un groupement d'intérêt public (GIP), présidée par le président du conseil général. Elle a souligné que le Gouvernement était attaché à ce que le même statut soit adopté dans tous les départements et qu'il soit inscrit dans la loi. Le département serait l'échelon de gestion et de financement des prestations liées à la dépendance, allocation personnalisée d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes et prestation de compensation pour les personnes handicapées. A cet effet, le président du conseil général présiderait la commission des droits et de l'autonomie et le département recevrait de la CNSA, chaque année, les enveloppes nécessaires pour compléter le financement de ces prestations. Elle a précisé que ces

dotations seraient dévolues en fonction de critères définis par la loi, dans le cadre d'un dialogue de gestion.

2) *Elle a ensuite expliqué qu'au niveau national, la CNSA serait le pilote de la politique en faveur de l'autonomie des personnes âgées et handicapées et qu'elle aurait pour mission d'animer la politique de compensation des handicaps et de la perte d'autonomie ainsi que de garantir l'indispensable égalité de traitement sur tout le territoire.* Sa mission s'étendrait à la répartition des moyens financiers : elle apporterait son concours aux départements pour compléter les financements de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la future prestation de compensation et elle ordonnancerait l'ensemble des crédits de médicalisation concernant les établissements et services pour personnes âgées et personnes handicapées, veillant ainsi à leur répartition équitable sur l'ensemble du territoire. La CNSA se verrait transférer en conséquence l'ensemble des financements liés à la perte d'autonomie, qui sont aujourd'hui dispersés. Dans un souci de préservation de l'universalité de l'assurance maladie, le Gouvernement avait choisi de confier à la loi de financement de la sécurité sociale la détermination du montant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) médico-social. Elle a insisté sur l'importance du choix de donner à cette construction institutionnelle la dimension d'une nouvelle branche de protection, gage de pérennité et de plus grande cohérence d'une politique conduite aujourd'hui par de nombreux acteurs.

3) *Mme Marie-Anne Montchamp a enfin expliqué que le Gouvernement proposait de faire de la région un échelon de programmation financière afin de garantir une plus grande cohérence de la politique d'offre pour les établissements financés par la CNSA, en confiant aux préfets de région la gestion des enveloppes médico-sociales concernant les établissements et services.* Elle a précisé que cette programmation financière ne concernait que les établissements et services soumis à la tarification par l'État et qu'elle fixerait de façon pluriannuelle les priorités interdépartementales en fonction des options retenues par les

schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale arrêtés par les conseils généraux, d'un objectif de répartition équilibrée des réponses aux besoins dans les départements de la région et d'une harmonisation avec l'offre sanitaire. Elle a enfin indiqué que cette programmation serait soumise à l'avis des comités départementaux des retraités et personnes âgées (CODERPA) et des conseils départementaux consultatifs des personnes handicapées (CDCPH) ainsi que du comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale.

Répondant aux Sénateurs qui l'interrogeaient, Mme Marie-Anne Montchamp a insisté sur le fait que le Gouvernement était très attaché à la suppression à terme des barrières d'âge concernant l'accès à la prestation de compensation. Elle a expliqué que le délai de trois ans prévu par la loi était nécessaire pour insérer de façon harmonieuse la nouvelle prestation par rapport aux actuelles prestations familiales. Elle a indiqué qu'elle partageait le souci du Sénat d'accorder en priorité aux enfants les plus lourdement handicapés de bénéficier d'une amélioration de la compensation de leur handicap.

Mais elle a fait valoir que le dispositif proposé par le Sénat, qui prévoyait d'ouvrir la prestation de compensation aux enfants bénéficiant du sixième complément de l'AES, présentait de nombreux inconvénients : effet de seuil, création d'une distinction de régimes entre enfants handicapés relevant de la politique familiale et enfants handicapés relevant de la politique de compensation, nécessité enfin d'élaborer pour une catégorie d'enfants des grilles d'évaluation particulières. C'est pourquoi le Gouvernement avait préféré un dispositif permettant à toutes les familles d'enfants handicapés de bénéficier de l'élément « aménagement du logement et du véhicule », dont les dépenses sont particulièrement nécessaires pour les enfants les plus lourdement handicapés, et répondant à la situation spécifique des parents isolés ayant à charge un enfant lourdement handicapé.

S'agissant du coût de la prestation de compensation, Mme Marie-Anne Montchamp a observé que celui-ci dépendait des outils d'évaluation du handicap et des barèmes qui seraient finalement retenus. Elle a indiqué que l'élaboration de ces outils avait été confiée à l'inspection générale des affaires sociales en partenariat avec la direction générale des actions sociales et les associations représentatives des personnes handicapées. Elle a concédé que la limitation de la prise en compte des ressources pour le calcul du montant de la prestation de compensation allait nécessairement influencer sur le montant des

sommes servies à chaque personne handicapée.

Elle a expliqué que le Gouvernement entendait consacrer 550 millions d'euros supplémentaires, financés par la CNSA, au dispositif de la prestation de compensation, ajoutés aux 500 millions d'euros déjà consacrés par les départements à l'actuelle allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP).



Marie-Anne Montchamp

© Assemblée Nationale

Les crédits seraient répartis de la façon suivante : 830 millions d'euros pour les aides humaines, 110 millions d'euros pour les aides techniques, 20 millions d'euros pour les aménagements du logement et du véhicule, 70 millions d'euros pour les aides spécifiques et animales et enfin 20 millions d'euros pour la création de clubs pour les personnes handicapées psychiques. En outre, la CNSA consacrerait 300 millions d'euros au financement du programme de création de places en établissements et services annoncé le 28 janvier dernier.

Elle a souligné que la prestation de compensation serait placée sous la responsabilité des départements, sur le modèle de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), ces derniers finançant la prestation à partir des sommes qu'ils consacrent aujourd'hui à l'ACTP et des enveloppes complémentaires qu'ils recevront de la CNSA. Elle a en outre précisé que l'assurance maladie continuerait à prendre en charge la part des aides techniques inscrites sur la liste des produits et prestations (LPP), le volet « aides techniques » de la prestation de compensation ne finançant que le reste à charge pour les personnes.

Elle a estimé que la montée en charge de la prestation de compensation ne serait pas comparable à celle de l'APA dans la mesure où, contrairement aux personnes âgées, le nombre de per-

sonnes handicapées est relativement stable et où la prestation de compensation prenait la suite de l'ACTP qui, contrairement à la prestation spécifique dépendance (PSD), ne présentait pas un caractère expérimental.

Elle en a conclu que les crédits prévus seraient suffisants pour financer la prestation de compensation mais elle a précisé que, si l'évolution des dépenses révélait une insuffisance des ressources, il reviendrait aux départements responsables de la prestation de financer le différentiel.

Concernant l'accessibilité du cadre bâti, Mme Marie-Anne Montchamp a insisté sur le fait que celle-ci était indispensable pour permettre aux personnes handicapées d'accéder à une vraie citoyenneté. Elle a concédé que la France connaissait un retard important en la matière à rattraper, mais que cette ambition devait rester réaliste. Elle s'est donc inquiétée du renforcement de l'obligation de mise en accessibilité et de la suppression des dérogations qui peuvent faire peser des contraintes excessives sur les petits propriétaires et aboutir, en réalité, à un effet inverse de celui recherché : celui d'une dégradation du parc immobilier si les propriétaires renoncent à engager les moindres travaux en raison des obligations qui pourraient en résulter pour eux. La notion d'« aménagements raisonnables » adoptée en matière d'emploi lui semblait donc préférable et elle s'est déclarée très attachée à la mise en oeuvre de dispositifs de substitution, notamment pour les établissements accueillant une activité de service public.

S'agissant du schéma institutionnel, Mme Marie-Anne Montchamp a rappelé la volonté du Gouvernement de garantir l'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire national tout en assurant une gestion de proximité, ce qui expliquait le choix de placer les maisons départementales des personnes handicapées sous la responsabilité des conseils généraux tout en les dotant d'une forme juridique unique sur tout le territoire. La forme du groupement d'intérêt public, telle que proposée par le Sénat, répondant à cet objectif, le Gouvernement la reprenait finalement à son compte afin d'associer des acteurs ayant une nature juridique différente, de faciliter la mise en commun de moyens et de s'organiser au plus près des besoins des personnes.

S'agissant de la répartition de l'enveloppe gérée par la CNSA, elle a expliqué que les critères de répartition seraient inscrits dans la loi et précisés par décret, la caisse fournissant également, outre des moyens financiers, un appui technique et méthodologique aux maisons départementales. Concernant l'or-

ganisation de l'offre de places en établissements et services, elle a indiqué que la CNSA se verrait transférer l'ONDAM médico-social et répartirait cette enveloppe nationale en enveloppe régionale déléguée aux DRASS.

Revenant enfin sur la question d'une éventuelle réforme de la tarification des établissements sociaux et médico-sociaux, Mme Marie-Anne Montchamp a observé que la mise en place des maisons départementales des personnes handicapées et la montée en charge de la prestation de compensation allaient mobiliser de façon importante les services de l'État et des conseils généraux et que c'était la raison pour laquelle le Gouvernement avait renoncé, au moins provisoirement, à modifier le mode de tarification des établissements. Elle a toutefois évoqué la possibilité de tester de nouvelles pistes comme des conventions pluriannuelles de financement ou encore une tarification à l'activité.

Répondant à une seconde vague de questions des Sénateurs, Mme Marie-Anne Montchamp a souligné que, à égalité de loyer et une fois pris en compte l'ensemble des avantages liés à cette allocation, un bénéficiaire de l'AAH disposait d'un revenu mensuel disponible de 915,87 euros, sensiblement égal à celui d'une personne rémunérée au SMIC, à savoir 924,12 euros. Elle a toutefois concédé que cette comparaison n'épuisait pas la question du revenu d'existence pour les personnes handicapées dans l'incapacité totale de travailler et pour les personnes handicapées accueillies en établissement pour lesquelles le « reste à vivre », une fois déduits les frais d'hébergement, est extrêmement faible. Afin d'améliorer la situation de ces personnes, le Gouvernement réfléchit à la création d'un nouvel élément de compensation intitulé « compensation pour impossibilité de travailler ». Elle a souligné que cette approche lui semblait préférable à une simple majoration du montant de l'AAH car elle évitait d'enfermer les personnes handicapées dans une logique de minimum social. Elle a toutefois précisé que, compte tenu des concertations nécessaires pour élaborer cette réforme, elle ne pouvait pas s'engager à présenter un amendement en ce sens lors de la deuxième lecture au Sénat.

Revenant sur la question de la scolarisation des enfants handicapés, Mme Marie-Anne Montchamp a souligné

l'engagement du ministère de l'éducation nationale en faveur du dispositif des auxiliaires de vie scolaire, au nombre de 6.000 à la rentrée scolaire 2004, même si les efforts réalisés étaient variables selon les académies.

Concernant l'architecture institutionnelle, elle a précisé que les initiatives des départements seraient encouragées à travers un dialogue de gestion et une contractualisation avec la CNSA. Elle a également indiqué que l'enveloppe attribuée aux départements pour financer le dispositif des maisons départementales tiendrait compte des charges de personnel nécessaire au fonctionnement de ces maisons.

Mme Marie-Anne Montchamp a reconnu que la compensation d'un handicap comme l'autisme ne relevait pas d'aménagements techniques ou matériels. Elle a expliqué que, compte tenu du retard en matière de développement des solutions de prise en charge des autistes, le Gouvernement avait d'abord mis l'accent sur les moyens de compensation collective que constituent les établissements spécialisés et les solutions d'accueil temporaire, dans l'objectif de parvenir à moyen terme à la constitution de centres ressources pour l'autisme dans chaque département.

Elle a salué l'engagement de nombreuses municipalités en faveur des personnes handicapées, que ce soit à travers la création d'une délégation chargée du handicap ou la signature de chartes d'accessibilité ou de chartes d'accueil du jeune enfant handicapé à l'école et dans les structures de garde. Elle a estimé que le schéma institutionnel proposé par le Gouvernement n'excluait en rien la participation des communes aux réseaux mis en place par les maisons départementales des personnes handicapées, un conventionnement avec les CCAS pouvant d'ailleurs être imaginé pour l'exercice de certaines missions.

Revenant sur la question du calendrier d'entrée en vigueur de la prestation de compensation, Mme Marie-Anne Montchamp a expliqué que l'année 2005 serait consacrée à l'achèvement de l'élaboration des barèmes d'évaluation des besoins de compensation, en concertation avec les associations de personnes handicapées et en tenant compte des expériences étrangères en la matière. Elle a concédé qu'il y avait un certain paradoxe à affirmer que les financements de la CNSA constituaient une

enveloppe fermée tout en affirmant le principe d'évaluation personnalisée des besoins. Elle a rappelé que la contribution de la CNSA s'ajouterait aux crédits déjà consacrés par les départements à la compensation.

Concernant la gestion de la CNSA, Mme Marie-Anne Montchamp a observé que les fonctions de conseil, d'information et de planification financière désormais dévolues à la caisse étaient déjà exercées par des personnels aujourd'hui dispersés et qu'il convenait de regrouper pour constituer le noyau dur de la caisse. Un même raisonnement peut être tenu concernant les maisons départementales des personnes handicapées dans la mesure où les équipes des actuelles COTOREP et CDES, de même que celles des sites pour la vie autonome, avaient vocation à être rassemblées au sein des maisons.

Revenant enfin sur la question de l'accès à l'emploi des personnes handicapées psychiques, Mme Marie-Anne Montchamp a expliqué que le Gouvernement avait choisi d'encourager le développement de « clubs », c'est-à-dire de structures légères reposant sur une adhésion volontaire des personnes handicapées, sur un fonctionnement à la journée et à temps partiel et sur une obligation, pour les adhérents, de signaler leur présence au moins une fois par semaine. Elle a indiqué que les personnes adhérant à ces clubs se créaient le réflexe de saisir un professionnel avant le déclenchement de leurs crises, ce qui permettait de réduire sensiblement les hospitalisations d'office en urgence psychiatrique. Elle a observé que la souplesse de ces clubs les rendait compatibles avec un travail à temps partiel, à condition que l'employeur accepte une certaine flexibilité dans l'horaire de travail.

Mme Marie-Anne Montchamp a enfin évoqué la question de la représentation des personnes handicapées, en indiquant que le Gouvernement réfléchissait à clarifier les obligations des associations en matière de séparation des fonctions entre gestion de structures et représentation des personnes.

NDLR :

** c'est nous qui soulignons en italiques.*
texte intégral sur :
www.senat.fr/commission/soc/soci041009.html

SEANCE DU 19 OCTOBRE 2004 (EXTRAITS)

Mme Marie-Anne Montchamp, secrétaire d'Etat aux personnes handicapées :

(...)

Parmi les critiques que je ne peux partager, il y a celle qui porte sur la définition du handicap et le refus de substituer l'expression « personnes en situation de handicap » à l'expression « personnes handicapées ». Cette critique, mesdames, messieurs les sénateurs, est allée loin, trop loin.

La position du Gouvernement est claire. *Le handicap résulte toujours d'une interaction entre les incapacités d'une personne affectée de déficiences et l'environnement dans lequel cette personne évolue.* En ce sens, le handicap constitue en lui-même une situation. Point n'est donc besoin d'être redondant en parlant de « situation de handicap ». Mais il faut aller au-delà.

Tout d'abord, réduire le handicap aux seules incapacités nous ramènerait à une vision dépassée et erronée du handicap. De plus, cette loi serait dévoyée si elle devait dissocier les incapacités de la déficience qui les engendre. Il reste que ces incapacités sont un élément constitutif du handicap et qu'il s'agit de les compenser aussi intégralement que possible. Tel est d'ailleurs le sens du droit à compensation créé par ce projet de loi.

Ensuite, il doit également être clair qu'*un environnement aménagé, accessible, est un élément puissant de réduction du handicap pour les personnes ayant des incapacités déterminées. Il constitue par conséquent un facteur d'intégration.*

Ce projet de loi va si loin dans le champ de l'accessibilité qu'il devient incongru de prétendre qu'il ne prend pas en compte l'environnement dans la définition du handicap. Il serait en outre illusoire de prétendre que l'environnement crée le handicap et que, par conséquent, la politique du handicap pourrait s'épuiser dans l'aménagement de l'environnement.

Enfin, j'observe que la négligence des problèmes de santé de la personne handicapée, que j'évoquais voilà un instant, trouve une large part de son explication dans la dérive de la notion de handicap, dans le déplacement du regard de la personne handicapée vers la situation de handicap.

La définition proposée dans le projet de loi n'est pas une définition abstraite, qui

établirait un lien aussi vague qu'incertain entre incapacité et environnement. Elle est une définition opérationnelle, pratique, qui garantit à la personne handicapée que l'appréciation de ses incapacités et la détermination de ses besoins de compensation s'effectueront en tenant compte de l'environnement dans lequel elle évolue ou aspire à évoluer. Cette définition est faite pour les personnes handicapées et non pour ceux qui philosophent sur le handicap. Cette définition est aussi faite pour nos concitoyens, que nous devons amener à comprendre ce qu'est le handicap.

(...)

En revanche, nous avons le devoir de compenser l'absence de ressources d'activité en raison d'un handicap. Cela est d'abord vrai pour la personne handicapée qui se trouve dans l'incapacité plus ou moins durable de travailler, qu'elle vive à domicile ou en établissement. Cela est vrai aussi pour la personne handicapée qui peut travailler mais ne trouve pas d'emploi en raison de son handicap.

(...)

Tous les allocataires de l'AAH seront traités selon leurs besoins. A ceux qui travaillent, le projet de loi offre d'ores et déjà de meilleures conditions de cumul de leur AAH avec un revenu d'activité en milieu ordinaire et une meilleure garantie de ressources de travailleurs handicapés, la GRTH, en milieu protégé.

A ceux qui peuvent travailler mais se trouvent au chômage, j'ai l'espoir d'offrir une solution d'emploi grâce aux pactes territoriaux pour l'emploi, à l'élaboration desquels travaillent aujourd'hui mes services.

A ceux qui sont dans l'incapacité de travailler, le projet de loi proposera un complément spécifique et substantiel, y compris lorsque ceux-ci perçoivent une pension d'invalidité dont le montant est inférieur à celui de l'AAH.

A ceux qui sont sans ressources d'activité, quelle qu'en soit la cause, un complément d'autonomie cumulable avec le complément d'incapacité de travail sera créé par la loi pour leur permettre de faire face à leurs frais de logement.

(...)

Tout d'abord, le département deviendra l'interlocuteur privilégié des personnes âgées et handicapées. C'est à lui qu'il reviendra d'organiser l'accueil, l'information et le conseil des personnes, ainsi que l'évaluation de leurs besoins et, pour cela, de mettre en place la maison départementale des personnes handicapées.

(...)

Globalement, 550 millions d'euros sur les 850 millions d'euros issus de la suppression d'un jour férié seront affectés aux départements pour faire plus et mieux.

Sur ces 550 millions d'euros, 200 millions d'euros seront affectés à une meilleure prise en charge des aides techniques, de l'aménagement du logement et de différentes aides ; 350 millions seront affectés à l'élément « aides humaines » de la prestation de compensation. C'est un montant considérable, qui s'ajoute aux quelque 500 millions d'euros de l'allocation compensatrice pour tierce personne, l'ACTP, et aux 50 millions d'euros de subvention aux services d'auxiliaires de vie.

La moitié de ces 350 millions d'euros est destinée aux personnes très lourdement handicapées, afin de leur garantir la présence permanente d'une tierce personne. L'autre moitié doit permettre aux départements d'améliorer leur réponse aux demandes de tierces personnes.

(...)

M. Jean-Pierre Godefroy, Sénateur :

(...)

Chacun ici se rappelle le mécontentement unanime - pour ne pas dire plus ! - des associations représentant les personnes en situation de handicap et leurs familles. Alors que débute la deuxième lecture, la plupart d'entre elles continuent de regretter le décalage important qui existe entre certains principes ambitieux affichés et leur traduction concrète dans le texte.

En effet, malgré trente mois de préparation, chacune des premières lectures a laissé le sentiment que ce texte relevait d'une incroyable improvisation et qu'il n'était pas à la hauteur des ambitions annoncées par le Président de la République, alors même qu'elles ont fait naître de grandes espérances parmi les personnes en situation de handicap et leurs familles.

(...)

Le premier point, sur lequel nous divergeons, bien sûr, concerne la définition du handicap.

Sans rejouer les querelles sémantiques de la première lecture - nous avons alors déposé un amendement visant à modifier l'intitulé du projet de loi ; je n'y reviendrai pas - *je ne comprends pas l'entêtement du Gouvernement à refuser une définition du handicap élaborée par*

L'Organisation mondiale de la santé, ratifiée par la France, qui satisfait les personnes en situation de handicap et qui est on ne peut plus claire.

Vous avez bien tenté, madame la secrétaire d'Etat, je vous le concède, de réintégrer dans votre définition la problématique environnementale, complètement ignorée au départ. Mais vous faites fausse route puisque vous vous bornez à parler de la restriction d'accès à l'environnement comme la conséquence d'un handicap causé uniquement par des facteurs d'ordre individuel et d'abord médicaux. C'est loin d'être la même chose et c'est surtout moins contraignant pour l'Etat et pour la société.

Nonobstant le diagnostic médical, qu'il faut reconnaître, le handicap est toujours de situation. Et la situation de handicap est le résultat d'une interaction entre des facteurs personnels et un contexte environnemental pénalisant, discriminant et excluant.

Le deuxième point a trait à la compensation.

Le Gouvernement a jugé utile d'inscrire dans la loi la définition du principe de compensation. Permettez-moi de vous rappeler, madame la secrétaire d'Etat, qu'il existe déjà une telle définition dans l'article 53 de la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002. C'est donc celle-là et pas une autre, plus restrictive, qu'il faut reprendre, parce qu'elle garantit une compensation intégrale et universelle de la situation de handicap.

Le troisième point est relatif aux ressources. Peu d'avancées ont eu lieu à cet égard, malgré une large réécriture du texte.

En effet, vous venez de le démontrer, madame la secrétaire d'Etat, le Gouvernement refuse toujours catégoriquement toute revalorisation de l'AAH et son alignement sur le SMIC.

(...)

Un employeur ne se demande pas si le salarié qu'il veut embaucher a un conjoint qui perçoit un salaire important, s'il est exonéré de la redevance télévisuelle, de la taxe d'habitation, ou je ne sais quoi encore : il lui doit au moins le SMIC !

Puisqu'il s'agit de fournir aux personnes en situation de handicap qui ne peuvent travailler un revenu d'existence, celui-ci ne peut pas être inférieur au SMIC. C'est d'ailleurs bien ce que gagneraient ces personnes si elles n'étaient pas en situation de handicap et si elles travaillaient.

Vous le savez, nombre d'associations auraient préféré l'attribution du SMIC, associée à une fiscalisation « de droit

commun ». Il eut été intéressant de disposer d'une étude précise d'un tel dispositif, d'ouvrir au moins la discussion pour déterminer la formule qui serait la mieux adaptée pour garantir réellement à ces personnes en situation de handicap le revenu minimum accordé à l'ensemble de nos concitoyens.



Jean-Pierre Godefroy

document site du Sénat

Je note d'ailleurs que, sur ce sujet très sensible, madame la secrétaire d'Etat, vous renvoyez la discussion à la seule Assemblée nationale. Je trouve dommage que nous en soyons privés.

Le quatrième point concerne la scolarité. Je reconnais bien volontiers qu'il s'agit du volet probablement le plus abouti de ce texte en ce qui concerne les principes.

Mais, finalement, tout dépendra de sa concrétisation, laquelle restera très largement dépendante du bon vouloir du ministère de l'éducation nationale et des efforts que ce dernier accomplira chaque année pour donner aux établissements scolaires les moyens d'accueillir les enfants en situation de handicap : aménagement des locaux, affectation d'un nombre suffisant de postes d'auxiliaires de vie scolaire, etc. Le sort réservé au plan Handiscol laisse sceptique.

Nous avons tous entendu parler du cas de ces parents du Sud de la France, dont l'enfant autiste suit une scolarité à mi-temps dans une école ordinaire, qui se sont déjà battus et qui doivent à nouveau se battre pour que le poste de l'auxiliaire de vie scolaire qui aide leur enfant ne soit pas supprimé.

Beaucoup d'efforts restent à faire et je ne mets pas en doute votre volonté à cet égard, madame la secrétaire d'Etat.

Le cinquième point a trait à l'emploi.

L'accès à l'emploi est sans conteste la pierre angulaire d'une intégration réussie. Or, aujourd'hui, entre les rejets de candidatures avant tout entretien, les propositions d'emplois déqualifiés ou précaires et l'inaccessibilité des lieux de travail, il relève bien souvent de l'impossible.

Remédier à cette situation, c'est d'abord commencer par améliorer la qualification des travailleurs en situation de handicap par la mise en place de politiques spécifiques et concertées de formation professionnelle, une question oubliée en l'état actuel du projet de loi.

Remédier à cette situation, c'est aussi se montrer plus exigeant en transposant toute la directive européenne relative à l'aménagement du lieu de travail. C'est également faire preuve de plus de fermeté à l'égard des entreprises qui n'accomplissent aucun effort pour embaucher des personnes en situation de handicap.

Monsieur le rapporteur, madame la secrétaire d'Etat, sur ce sujet, nous avons redéposé l'amendement que nous avons présenté en première lecture tendant à porter la contribution à l'AGE-FIPH à 1 500 fois le SMIC au bout de trois ans si l'entreprise n'a fait aucun effort pour embaucher des travailleurs en situation de handicap. Nous espérons vous convaincre.

Le sixième point concerne le cadre bâti.

L'accès à tout pour tous : plus qu'un principe, c'est une exigence absolue, celle de la « conception universelle » des bâtiments, de la voirie, des moyens de transports.

Il faut notamment en finir avec les dérogations accordées aux constructeurs d'équipements neufs ; le surcoût initial permettant d'assurer la circulation des personnes en situation de handicap est peu de chose par rapport à l'enjeu de pouvoir vivre ensemble.

Pourquoi avoir rallongé le délai de mise en conformité de l'accessibilité des services de transport collectif et pourquoi avoir supprimé les commissions communales d'accessibilité ?

(...)

Le huitième et dernier point est relatif au financement.

La déception est grande, également, en la matière. Je suis persuadé que nous aurons l'occasion de revenir sur les chiffres annoncés, mais je rappelle que la suppression d'un jour férié - et je réitère notre opposition à cette mesure - est censée rapporter, en année pleine, entre 1,7 milliard et 2 milliards d'euros. Sur cette somme totale, 850 millions d'euros devraient être attribués aux personnes

en situation de handicap, dont 550 millions d'euros pour le financement de la seule prestation de compensation.

Vous avez précisé, en commission, qu'il s'agirait d'une enveloppe fermée. Par nature, une telle enveloppe ne peut couvrir la totalité de la compensation universelle du handicap. Je serais satisfait si vous pouviez m'apporter une réponse à cet égard.

Il est d'ailleurs à noter que cette suppression d'un jour férié devrait rapporter à l'Etat entre 200 millions et 300 millions d'euros de recettes fiscales supplémentaires - une TVA dont on ne parle jamais - générées par l'activité économique et commerciale induite. L'Etat se garde bien d'en faire profiter les personnes dépendantes, puisque ces 200 millions à 300 millions d'euros iront compenser le déficit de l'Etat.

Indéniablement, sous la générosité apparente des propos, les financements nécessaires à l'application de ces bonnes intentions ne sont pas prévus.

Le budget prévu reste très largement insuffisant et les conseils généraux, qui gèrent actuellement une large part du dispositif, peuvent craindre, à juste titre, dans ce secteur, un transfert de compétence de l'Etat sans compensation financière. Ils commencent à en avoir l'habitude, me direz-vous !
(...)

Mme Michelle Demessine :

(...)
L'ambition de ce texte est, selon les termes mêmes du Président de la République, de réunir « les conditions pour que les personnes handicapées puissent vivre leur vie et la réussir ». C'est une ambition légitime à laquelle nous souscrivons et que nous aurions souhaité voir traduite dans un texte d'une même envergure !

Or, force est de constater que, entre la première lecture et celle-ci, l'imprécision, le morcellement des approches, les incertitudes quant aux financements et à l'architecture institutionnelle générale demeurent.

En effet, nombre de mesures, et non des moindres, s'agissant, par exemple, de l'évaluation des besoins des personnes, sont renvoyées à des dispositions réglementaires.

La méthode de morcellement utilisée par le Gouvernement pour traiter du handicap est inacceptable. Pas moins de quatre textes législatifs interagissent sans que, pour autant, se dessine une politique cohérente et forte en faveur des personnes en situation de handicap.



Michelle Demessine

document site du Sénat

Ainsi, alors que nous examinons ce projet de loi en première lecture, l'Assemblée nationale recevait le projet de loi relatif à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, instituant la future caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Dans le même intervalle se discutait le projet de loi relatif aux responsabilités locales, conférant à ces dernières un rôle renforcé dans l'élaboration des schémas d'organisation sociale et médico-sociale.

Enfin, il nous était proposé de légiférer en attendant les conclusions du rapport Briet-Jamet. Et tout cela anticipant le débat sur la réforme de l'assurance maladie !

S'il est toujours vrai que les personnes en situation de handicap, leurs familles, les associations et les professionnels du secteur sont impatients de voir progresser de manière significative les conditions de vie et de citoyenneté des handicapés, je reste persuadée qu'ils auraient volontiers accordé au Gouvernement un différé de quelques mois au profit d'un texte empreint d'une meilleure lisibilité et d'une véritable cohérence d'ensemble.

Pour notre part, la seule cohérence que nous y voyons est celle de votre volonté toujours affirmée, madame la secrétaire d'Etat, de démanteler le dispositif historique de la sécurité sociale et de reléguer, une fois encore, le handicap dans le domaine de l'assistance.

Dois-je vous rappeler, madame la secrétaire d'Etat, que toutes les associations de personnes en situation de handicap, le CNCPPH, le Conseil national consultatif des personnes handicapées, le Comité d'entente des associations

représentatives de personnes handicapées et de parents d'enfants handicapés, les conseils d'administration des caisses de sécurité sociale, les syndicats, rappellent leur souhait de voir la perte d'autonomie et le handicap inscrits dans le champ de la sécurité sociale, par la création d'un cinquième risque ?

Cette reconnaissance constitue l'évolution naturelle et moderne de l'universalité des droits proposée à la Libération, lors de la création de la sécurité sociale. *Au lieu de cela, vous confirmez, madame la secrétaire d'Etat, le démantèlement de la sécurité sociale en transférant les responsabilités, l'Etat se dégageant de ses responsabilités sur les collectivités territoriales avant de leur transférer les compétences.*

(...)
S'agissant de la définition même du handicap, une fois de plus, vous tournez le dos à celle qui a été unanimement reconnue par les instances internationales, européennes et associatives depuis plus de vingt ans.

En introduisant le terme « environnement » dans la définition retenue dans le texte, vous ne faites que constater que les personnes vivent dans un environnement. Ce n'est pas de ce bon sens-là dont les personnes en situation de handicap ont besoin !

En effet, une définition dynamique du handicap permettrait de mieux prendre en compte les interactions qui interviennent entre les facteurs personnels et ceux qui sont liés à l'environnement de la personne. L'évaluation personnalisée serait alors effective et pourrait réellement tenir compte du projet de la personne. Or nous voyons pointer le danger que représenteraient les grilles et les barèmes administratifs, qui sont tellement étrangers aux réalités quotidiennes des personnes en situation de handicap.

Ainsi, vous ne retenez, madame la secrétaire d'Etat, que la déficience et, en refusant la mise en conformité de la définition avec les préconisations internationales, les décisions européennes, voire avec l'exposé des motifs du présent projet de loi, vous autorisez la persistance des effets de stigmatisation d'une définition qui est liée aux seules déficiences et qui fait exclusivement porter sur la personne la charge du handicap.

De fait, le projet de loi s'appuie sur une conception médicale étreiquée, car individuelle, du handicap, au mépris des nouvelles références et des concepts européens et internationaux. La prise en compte des situations de handicap reste, dans votre esprit, madame la secrétaire d'Etat, cantonnée au domaine de l'assistance et de l'aide, alors qu'elle

devrait s'ancrer solidement dans la protection sociale.

Cette conception archaïque et compatissante conduit à reléguer l'accès à tout pour tous en un principe secondaire, sans pour autant placer le droit à compensation au cœur de la réforme.

S'agissant de la prestation de compensation, nous avons obtenu une avancée certaine avec, comme je l'ai indiqué tout à l'heure, la suppression des critères d'âge. Mais le dispositif retenu par l'Assemblée nationale pour les enfants dans la période transitoire est en nette régression par rapport à ce qui avait été obtenu par le Sénat en première lecture.

En effet, il y a urgence pour les enfants lourdement handicapés, l'actuelle allocation d'éducation spéciale, l'AES, ne répondant que très insuffisamment à leurs besoins.

De plus, cette disposition nouvelle, introduite par l'Assemblée nationale, risque fort, me semble-t-il, d'être inopérante, car le temps pris par l'instruction des dossiers en matière d'aménagement du logement ou du véhicule nous amènera inéluctablement au terme du délai de trois ans, délai à partir duquel la barrière d'âge devrait tomber.

(...)

Si, effectivement, il doit y avoir une équité financière entre les citoyens les plus riches et les plus pauvres - mes chers collègues, vous ne cessez d'y faire référence -, elle doit s'appliquer à toute la population en amont des prestations, notamment par le biais de l'impôt, et non pas à tous les citoyens qui sont en difficulté et qui requièrent une aide. C'est ce principe que nous retenons pour accéder enfin à l'universalité, dans une société solidaire où les risques sont mutualisés.

Avec ce projet de loi, nous restons en deçà de la loi de modernisation sociale de janvier 2002. Celle-ci conférait à la personne handicapée le « 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, et la garantie d'un minimum de ressources lui permettant de couvrir la totalité des besoins essentiels de la vie courante. »

(...)

Les ressources restent les grandes oubliées de ce projet, d'où la profonde déception des personnes handicapées.

Arguant de la création de cette prestation de compensation, le Gouvernement prétend que le montant de l'AAH disponible pour les dépenses de la vie courante se trouve automatiquement majoré.

Votre réponse sur cette question primordiale des ressources a consisté à ouvrir la possibilité de compléter cette allocation avec un revenu d'activité. Mais, s'agissant du revenu d'existence des personnes en situation de handicap qui ne peuvent pas, en raison de leur déficience, accéder à l'emploi, là encore, aucune réponse n'est apportée, du moins au Sénat, à la demande légitime d'une AAH au niveau du SMIC.

La manifestation du 23 septembre dernier, qui a rassemblé des milliers de personnes handicapées essentiellement autour de cette revendication, ainsi que l'initiative de l'Association des paralysés de France invitant les parlementaires à partager, à leur domicile, un moment avec des personnes en situation de handicap ont montré à chacun d'entre nous qu'il s'agissait vraiment d'une question majeure. Une interrogation est revenue comme un leitmotiv : avec un revenu en dessous du seuil de pauvreté, peut-on exercer dignement et pleinement sa citoyenneté ?

Certes, madame la secrétaire d'Etat, vous consentez enfin à entendre cette revendication. Tout à l'heure, lorsque vous avez commencé une phrase en disant : « Je dispose... », j'ai même cru que vous alliez poursuivre par : « ... d'un budget ». Hélas non ! Il faudra encore attendre !

Quelles que soient les dispositions nouvelles que vous comptez proposer, ce sont les moyens financiers effectivement dégagés qui permettront de juger si l'appel au secours des personnes en situation de handicap a enfin été entendu.

Quant à l'insertion professionnelle de ces personnes, elle aurait aussi mérité un signe fort, un élan nouveau, à travers des mesures plus contraignantes pour les employeurs. Là aussi, c'est la déception ! N'a été consentie qu'une bien maigre concession : la contribution obligatoire des entreprises privées n'employant aucune personne en situation de handicap a été portée à 800 fois le SMIC horaire, mais seulement pour les indéclicats n'ayant employé aucune personne handicapée depuis quatre ans.

Dans ce texte, le traitement de l'emploi, de l'insertion professionnelle et du droit à la formation reste bien frileux. Il faudrait garantir une véritable transposition de la directive européenne sur les personnes en situation de handicap et renforcer la sanction des entreprises qui n'emploient aucun travailleur handicapé.

Nous ne pouvons que déplorer l'effacement du rôle de l'Etat et les transferts de charges sur l'AGEFIPH, dont témoignent notamment le financement par cette dernière de dispositifs de placement au service de l'emploi des personnes handicapées, en plus du réseau Cap Emploi, et le financement des entreprises adaptées, en plus des entreprises du milieu ordinaire.

L'impact de ces dispositions risque fort de fragiliser rapidement l'équilibre de gestion de cet organisme. Ses responsables nous ont alertés quant à sa situation de trésorerie en fin d'exercice, qui ne représente plus que quatre mois d'activité et qui fait peser des menaces sur ses engagements pluriannuels.

Cette volonté du Gouvernement de déléster l'Etat de sa responsabilité en matière de formation professionnelle, d'orientation, d'accueil des demandeurs d'emploi, s'inscrit dans le désengagement que nous avons déjà dénoncé à propos du projet de loi sur les responsabilités locales.

Enfin, le principe de l'accessibilité généralisée est encore entaché de multiples dérogations.

J'en viens à la question centrale et déterminante du financement. Je persiste à dire - et ce ne sont pas les dernières dispositions dont j'ai pu prendre connaissance qui me feront changer d'avis ! - que ce projet de loi s'enferme dans les limites de son financement. De plus, il érige en principe la complémentarité du financement, notamment celui de la prestation de compensation, à la charge des départements, interdisant de ce fait l'égalité de traitement des citoyens en situation de handicap sur l'ensemble du territoire.

(...)

NDLR :

** c'est nous qui soulignons en italiques.*

texte intégral sur :

www.senat.fr/commission/soc/travaux.html