


LOI HANDICAP : DES AVANCÉES RÉELLES, UNE APPLICATION ENCORE INSUFFISANTE
Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois

Rapport présenté par
Mmes Claire-Lise CAMPION et Isabelle DEBRÉ, sénateurs
 Rapport n° 635 (2011-2012)

La commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des Lois, présidée par M. David Assouline (Soc, Paris), s'est réunie le mercredi 4 juillet 2012 et a examiné le rapport de Mmes Claire-Lise Campion (Soc, Essonne) et Isabelle Debré (UMP, Hauts-de-Seine) sur **l'application de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées**.

Très ambitieuse, la loi dite « Handicap » entend couvrir tous les aspects de la vie des personnes handicapées. Cette approche transversale constitue sa force, mais aussi sa faiblesse car elle exige un travail important de pilotage et de mise en œuvre qui, sept ans après son adoption, n'est pas encore achevé.

I. La compensation du handicap

- ***Les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) : un projet ambitieux, confronté aux réalités du terrain***

Opérationnelles depuis 2007, les MDPH constituent une innovation majeure dans l'architecture institutionnelle de la politique du handicap. Même si de nombreuses difficultés de fonctionnement persistent, elles ont apporté **un réel progrès** en permettant l'accès à un interlocuteur unique de proximité, une simplification des démarches administratives, une certaine « humanisation » de l'instruction des dossiers et une forte implication des associations dans la prise de décision.

Les MDPH sont cependant confrontées à une **inflation d'activité qui se révèle préjudiciable à la qualité du service rendu** : délais de traitement encore trop longs, approche globale des situations individuelles mise à mal, manque de suivi des décisions. Qui plus est, **de très fortes disparités dans leurs pratiques** menacent l'équité de traitement des personnes handicapées sur le territoire.

Dans le contexte de raréfaction des ressources publiques, le principal sujet d'inquiétude est d'ordre financier : **comment garantir aux MDPH des moyens pérennes leur permettant d'assumer pleinement leurs missions ?** La loi « Blanc » du 28 juillet 2011 devrait leur donner une meilleure visibilité financière, à supposer que ses textes d'application, en cours d'élaboration, respectent les intentions du législateur.

- ***La prestation de compensation du handicap (PCH) : un dispositif innovant, mais inachevé***

La reconnaissance d'un droit à la compensation des conséquences du handicap par la solidarité nationale constitue **l'avancée majeure de la loi de 2005**. Prestation « cousue main », la PCH a permis une **nette amélioration de la couverture des besoins**, tant par le montant que par la diversité des aides attribuées. Après un démarrage assez lent, le nombre d'allocataires ne cesse d'augmenter : il est passé de 8 900 en 2006 à 159 000 en 2010.

La PCH demeure cependant incomplète au regard des objectifs initiaux : son périmètre ne prend pas en compte les aides humaines, la suppression des barrières d'âge pourtant inscrite dans la loi n'a pas été réalisée, la prestation accordée aux enfants se révèle inadaptée à leurs besoins. Sachant que les dépenses de PCH pèsent déjà pour 1,4 milliard d'euros dans les budgets des conseils généraux, la mise en œuvre de ces mesures se heurte inévitablement à un **obstacle financier**.

- ***Les principales propositions des rapporteurs***

- **Le transfert des compétences de notification et de fabrication de la carte européenne de stationnement** aux directions départementales de la cohésion sociale ;

- **La simplification des démarches administratives** pour les demandes de renouvellement ;

- **L'intensification des actions de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)** en matière d'harmonisation des pratiques des MDPH afin de garantir l'équité de traitement sur le territoire ;

- **La suppression de la limite d'âge actuellement fixée à soixante-quinze ans** pour demander la PCH, pour les personnes qui étaient éligibles avant soixante ans ;

- **La pérennisation des fonds départementaux de compensation**, dont l'action est indispensable pour diminuer les restes à charge des personnes handicapées et de leurs familles. ■

II. La scolarisation des enfants handicapés

• **L'accès à la scolarisation en milieu ordinaire : un engagement très fort du législateur**

La loi de 2005 reconnaît à tout enfant handicapé le droit d'être scolarisé dans l'école de son quartier ; **la scolarisation en milieu ordinaire constitue désormais le droit commun**. Le parcours de scolarisation repose sur une approche globale et pluridisciplinaire mise en œuvre par la MDPH à travers le **projet personnalisé de scolarisation**.

• **Une avancée quantitative indéniable**

Le constat est unanime : **la loi de 2005 a permis un réel mouvement d'ouverture de l'école de la République sur le monde du handicap**. Preuve en est **l'augmentation d'un tiers du nombre d'enfants handicapés scolarisés en milieu ordinaire depuis 2006**, soit 55 000 enfants supplémentaires accueillis. Ces bons résultats doivent cependant être nuancés car on estime à **20 000 le nombre d'enfants handicapés sans solution de scolarisation**.

• **Sur le terrain, encore de nombreuses difficultés pour les familles**

Force est de constater que cette avancée quantitative ne s'est pas accompagnée d'une avancée qualitative de même ampleur :

- **extrême diversité des situations vécues par les familles selon les départements** : temps hebdomadaires de scolarisation très

aléatoires, projets personnalisés de scolarisation de qualité hétérogène voire inexistant ;

- **ruptures dans les parcours de scolarisation** au moment d'accéder au second degré et à l'enseignement supérieur ;

- **échec de l'accompagnement en milieu ordinaire** : recours croissant aux assistants de vie scolaire (AVS), insuffisamment formés et recrutés sur des contrats précaires ;

- **insuffisante formation des enseignants au handicap**, lesquels se sentent souvent démunis ;

- **manque de coopération entre le médico-social et l'éducation nationale**.

• **Les principales propositions des rapporteurs**

- **L'élaboration d'un outil statistique national** permettant d'évaluer précisément le nombre d'enfants handicapés scolarisables ;

- **La mise en place de référentiels communs** entre académies et entre MDPH pour garantir l'équité de traitement ;

- **La réactivation, dès septembre prochain, du groupe de travail sur les AVS** afin de définir un véritable cadre d'emploi ;

- **Le renforcement de la problématique du handicap dans la formation initiale et continue des enseignants** ;

- **La promotion de la coopération** entre les sphères médico-sociale et éducative. ■

III. La formation et l'emploi des personnes handicapées

• **Le profond renouvellement de la politique de l'emploi des personnes handicapées**

La loi de 2005 consacre **un changement de paradigme** dans la question de l'emploi des personnes handicapées : traditionnellement appréhendée à partir de l'incapacité de la personne, elle s'apprécie désormais à partir de l'évaluation de ses capacités.

L'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH) est maintenue pour **tous les employeurs ayant vingt salariés ou plus, dans la proportion de 6% de l'effectif total**, même si ceux-ci peuvent s'en acquitter selon diverses modalités. **La loi étend aux employeurs publics le dispositif de contribution annuelle financière** pour compenser le non-respect de l'obligation

d'emploi, en créant le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP).

• **Un bilan en demi-teinte**

Cette politique, à la fois incitative et coercitive, porte ses fruits :

- dans le secteur privé : 65 % des établissements assujettis employaient directement au moins un travailleur handicapé en 2009 contre 53 % en 2006 ; la proportion d'établissements dits « à quota zéro » est passée de 35 % à 11 % sur la même période ; le nombre d'établissements contribuant à l'Agefiph est en constante diminution depuis 2006 ;

- dans le secteur public : entre 2007 et 2011, le nombre d'employeurs contribuant au FIPHFP a diminué de 13 % ; sur la même période, le nombre annuel de recrutement de personnes handicapées a plus que doublé, passant de 6 000 à 14 000.

Malgré ces constats encourageants, le taux d'emploi demeure en deçà de l'objectif des 6 % : 2,7 % dans le privé et 4,2 % dans le public. Le taux d'emploi global des personnes handicapées demeure, quant à lui, nettement inférieur à celui de l'ensemble de la population active (35 % contre 65 %), et le taux de chômage est le double (20 % contre

10%). Le principal obstacle à l'accès et au maintien dans l'emploi des personnes handicapées est leur **faible niveau de qualification** : 83 % d'entre elles ont aujourd'hui une qualification égale ou inférieure au CAP ou au BEP.

• **Les propositions des rapporteurs**

- **Relever le niveau de qualification des personnes handicapées** en agissant prioritairement en direction des jeunes (leur faciliter l'accès aux études supérieures, mieux les informer sur les parcours d'études possibles, les rapprocher du monde de l'entreprise) ;

- **Permettre un réel accès à la formation professionnelle** en rendant les lieux et le contenu des formations accessibles, en accompagnant les travailleurs handicapés tout au long de leur parcours professionnel ;

- **Rendre effective l'obligation d'accessibilité des lieux de travail** posée par la loi de 2005 en publiant l'arrêté nécessaire ;

- **Encourager les entreprises à mettre en œuvre des actions positives** comme l'aménagement des postes de travail, la prévention des licenciements pour inaptitude ou l'amélioration de la qualité des accords « exonérateurs ».

IV. L'accessibilité à la cité

• **Un chantier d'une ambition sociétale considérable**

Auparavant limitée au seul handicap moteur, la **problématique de l'accessibilité revêt, avec la loi de 2005, une dimension universelle** ; elle concerne désormais tous les types de handicap et tous les domaines de la vie. Dans le contexte de vieillissement de la population, l'enjeu est considérable.

La loi pose un **principe général d'accessibilité du cadre bâti, des transports et de la voirie**, dans les dix ans suivant sa publication.

• **Un chantier qui, malgré des avancées certaines, accuse un sérieux retard**

Malgré l'**absence de données exhaustives sur l'état d'avancement de la mise en accessibilité** - la loi n'ayant pas prévu de remontées d'informations obligatoires -, la tendance qui se dégage est celle d'un **important retard pris, en dépit de réels progrès**. D'après le baromètre de l'association des paralysés de France (APF), seuls 15% des

établissements recevant du public (ERP) seraient actuellement accessibles.

Du côté des services publics, les établissements les plus avancés sont les mairies, les théâtres, les équipements sportifs, les piscines et les bureaux de poste. En revanche, la situation est nettement moins favorable pour les transports en commun et la voirie. **Du côté du secteur privé**, les centres commerciaux et les cinémas ont réalisé d'importants travaux, tandis que les commerces de proximité et les cabinets médicaux ou paramédicaux sont encore très en retard.

• **Les propositions des rapporteurs**

A trois ans de l'échéance fixée par la loi, force est de reconnaître que la **mise en accessibilité de l'ensemble du cadre bâti, de la voirie et des transports ne sera très probablement pas réalisée**. Si cette date peut sembler ambitieuse au regard de l'ampleur de la tâche à accomplir et des contraintes techniques, financières et administratives qui y sont associées, la fixation

d'un délai à moyen terme était néanmoins indispensable pour tirer les leçons des résultats décevants de la loi de 1975, éveiller les consciences et engager une nouvelle dynamique en faveur de l'accessibilité.

Plusieurs facteurs expliquent le retard pris : l'échelonnement, sur plusieurs années, de la publication de la quarantaine de textes réglementaires nécessaires ; un portage politique insuffisant ; de nombreuses tentatives de dérogations pour le bâti neuf.

En tout état de cause, **reculer la date de 2015 n'est pas envisageable, ni souhaitable** : ce serait un très mauvais signal envoyé aux personnes handicapées et à leurs familles, chez qui la loi de 2005 a suscité un formidable espoir ; cela aurait un effet contreproductif, en démobilisant les acteurs et en décalant les travaux en cours ou programmés ; une telle décision serait, à coup sûr, interprétée comme une forme de renoncement à un chantier,

certes très ambitieux, mais dont l'enjeu sociétal justifie que l'on s'y attèle véritablement.

Aussi, vos rapporteurs estiment qu'il est indispensable d'impulser, dès à présent, une nouvelle dynamique en :

- **créant les conditions d'un meilleur pilotage national** des enjeux de l'accessibilité ;

- **mettant en place, avant l'échéance de 2015, un système de remontées d'informations obligatoires** ;

- **dressant, d'ici 2015, un bilan exhaustif du chantier de l'accessibilité** sous la forme d'un rapport remis au Président de la République ;

- **lançant une véritable démarche d'acculturation** à la notion d'accessibilité universelle. ■

Bilan : Jamais une loi n'aura à ce point structuré l'ensemble d'une politique publique. De l'avis de tous, **la loi du 11 février 2005 est « une très belle loi »**, qui affirme à la fois de grands principes et pose les jalons pour mettre en œuvre une politique forte en faveur des personnes handicapées. Certes, des avancées majeures ont été réalisées dans tous les domaines, mais, **comme toute réforme ambitieuse, le bilan reste, sept ans après, en-deçà des espoirs initialement soulevés.**



Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois
<http://www.senat.fr/commission/capl/index.html>

Président
 David ASSOULINE
 Sénateur (Soc, Paris)



Rapporteur
 Claire-Lise CAMPION
 Sénateur (Soc, Essonne)



Rapporteur
 Isabelle DEBRÉ
 Sénateur (UMP, Hauts-de-Seine)



Le présent document et le rapport complet n° 635 (2011-2012) sont disponibles sur internet :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11--notice.html>

Le rapport peut également être commandé auprès de l'Espace Librairie du Sénat :

Tél : 01.42.34.21.21 - Courriel : espace-librairie@senat.fr - Adresse : 20, rue de Vaugirard - 75291 Paris Cedex 06