

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 1992.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1993 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME V

POLITIQUE EN FAVEUR DES
HANDICAPÉS

Par M. Jacques MACHET,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Pierre Fourcade, *président* ; Jacques Bimbenet, Claude Huriet, Franck Serusclat, Louis Souvet, *vice présidents* ; Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Charles Descours, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Roger Lise, *secrétaires* ; Louis Althapé, José Balareello, Henri Belcour, Jacques Bialski, Paul Blanc, Marc Boeuf, André Bohi, Eric Boyer, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Jean Cherioux, Jean-Paul Delevoye, François Delga, Mme Michelle Demessine, MM. Jean Dumont, Leon Fatous, Jean Faure, Alfred Foy, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Roland Huguet, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, Simon Loueckhote, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Philippe Marini, Charles Metzinger, Mme Hélène Missoffe, MM. Georges Mouly, Louis Philibert, Guy Robert, Mme Nelly Rudi, MM. Gérard Roujas, Bernard Seillier, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2931, 2945 (annexes n° 4 et 6) et 2946 (tome V).

Sénat : 55 et 56 (annexe n° 3) (1992-1993).

SOMMAIRE

	Pages
OBSERVATIONS DE LA COMMISSION	5
INTRODUCTION	7
EVOLUTION DES CREDITS RELATIFS AUX HANDICAPES	9
TITRE PREMIER : L'INSERTION SOCIALE DES HANDICAPÉS ..	11
I. L'évolution des prestations	11
A. L'allocation d'éducation spéciale (AES) : vers plus de souplesse dans les conditions d'octroi du troisième complément pour les parents d'un enfant totalement dépendant	11
B. L'allocation aux adultes handicapés (AAH) : une croissance des crédits qui occulte le problème complexe du choix du mode de revalorisation de la prestation et celui des inégalités de traitement créées par l'application de l'article 123 de la loi de finances pour 1992	13
C. L'allocation compensatrice : une prestation qui, comme l'AAH, n'est plus revalorisée que par rapport aux prix, et qui se voit détournée de sa vocation initiale afin de combler l'absence d'une allocation dépendance au profit des personnes âgées	14
D. La stagnation de la subvention mensuelle d'Etat à destination des auxiliaires de vie	16
II. L'action en faveur des établissements	16
A. A destination de la jeunesse	16
1. Les limites de l'amendement "Creton"	17
2. L'application des "annexes XXIV" rénovées	18
B. A destination des adultes : le plan MAS (maisons d'accueil spécialisées) : vers une réalisation de ce plan malgré les interrogations que suscite la simple reconduction des autorisations de programme par rapport à 1992 pour un nombre supérieur de places à créer	19
III. Un premier bilan de la loi du 13 juillet 1991 tendant à favoriser l'accessibilité aux personnes handicapées des locaux d'habitation, des lieux de travail et des installations recevant du public : des dispositions intéressantes mais encore peu suivies d'effets	21
TITRE II : L'INSERTION PROFESSIONNELLE	23
I. Le milieu protégé : le programme pluriannuel de création de places sera sans doute respecté ; toutefois, la base retenue pour le calcul du coût moyen d'une place en CAT semble exagérément optimiste:	23
A. Les centres d'aide par le travail (CAT)	23
B. Les ateliers protégés	26
C. Les emplois protégés en milieu ordinaire	28

	Pages
	-
II. L'insertion en milieu ordinaire : des résultats peu satisfaisants ..	29
A. L'application décevante de la loi du 10 juillet 1987 et les modes d'action parfois contestés de l'AGEFIPH (Association nationale de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés) ...	29
1. l'obligation d'emploi des handicapés contenue dans la loi de 1987 : une application quelque peu décevante	29
2. l'action de l'AGEFIPH et sa nécessaire orientation au profit unique des handicapés	34
a) L'action de l'AGEFIPH	34
b) La nécessaire orientation de l'AGEFIPH au profit unique des handicapés	35
B) La mise en oeuvre du plan du 10 avril 1991 en faveur de l'emploi des handicapés	36
1. les mesures concernant la formation professionnelle	36
2. la généralisation des EPSR (Equipes de préparation et de suite du reclassement) et le renforcement des moyens administratifs	36
3. le succès des C.R.E. (contrats de retour à l'emploi) et des C.E.S. (contrats emploi solidarité) auprès des handicapés : l'accroissement des aides à l'insertion en milieu ordinaire	37
CONCLUSIONS : un regard sur l'Europe et les handicapés	38
CONCLUSION GENERALE	41
TRAVAUX DE LA COMMISSION	43
1. Audition des ministres	43
2. Examen de l'avis	44

OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

Tenant compte du fait que le budget consacré à la politique en faveur des handicapés en 1993 connaît une hausse significative, votre commission déplore toutefois la baisse des aides destinées à favoriser l'intégration de ces personnes.

Votre commission s'est inquiétée de la dégradation du pouvoir d'achat de certaines prestations comme l'allocation aux adultes handicapés (A.A.H.) par rapport au SMIC. Elle a souhaité que l'on trouve une solution afin que le passage de l'A.A.H. au Fonds national de solidarité pour les handicapés de plus de 60 ans titulaires d'une rente "d'épargne-handicap" ne se traduise pas pour ceux-ci par une baisse importante des ressources.

Elle s'est montrée préoccupée du détournement de l'allocation compensatrice destinée aux handicapés et accordée de plus en plus souvent aux personnes dont le handicap est dû à l'âge. A cet égard, elle a déploré l'absence de création d'une allocation dépendance spécifique pourtant promise par les gouvernements successifs.

Si elle a salué la réalisation probable des différents plans de création de places en établissements, elle a regretté l'insatisfaction des besoins et le manque de perspective quant à la mise en oeuvre de nouveaux plans.

Elle a, de même, vivement regretté la faible application de la loi du 13 juillet 1991 sur l'accessibilité, faute de textes, le manque d'attraction du milieu ordinaire de travail du fait de la faiblesse des rémunérations garanties par rapport au travail protégé et l'échec de la mise en oeuvre du quota d'emploi prévu par la loi du 10 juillet 1987. Elle a enfin stigmatisé le fonctionnement défectueux de l'A.G.E.F.I.P.H. A cet égard, elle a approuvé la proposition du rapporteur de permettre à l'A.G.E.F.I.P.H. de financer, dans certaines limites, la création de places en milieu protégé où les besoins sont loin d'être satisfaits.

Compte tenu de toutes ces remarques, et même si elle a relevé certains points positifs, votre commission a été conduite à émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits du budget consacrés à la politique en faveur des handicapés soumis à son examen.

Mesdames, Messieurs,

Avec un montant de 26 702 millions de francs en 1993 contre 24 957 millions l'année passée, le budget consacré aux handicapés connaît une augmentation de 7%, soit le double du taux annoncé pour le projet de loi de finances dans sa globalité. Un tel taux peut sembler satisfaisant. Mais cette satisfaction est à tempérer lorsque l'on examine le contenu des mesures qui concernent les différents postes de ce budget, prestations, intégration sociale, travail protégé et milieu ordinaire de travail.

Tout d'abord, la baisse du total des aides destinées à favoriser l'intégration sociale des handicapés est à déplorer. Celles-ci chutent de 253,83 millions de francs en 1992 à 243,9 millions en 1993 soit une décroissance de 4 %. Certes, le plan pluriannuel de création de places en maisons d'accueil spécialisées sera vraisemblablement respecté. Toutefois, il le sera sur des bases de financement très optimistes. Pour autant, tous les besoins ne seront pas satisfaits.

Le montant prévu par l'Etat pour le financement de l'allocation aux adultes handicapés (A.A.H.) augmente de plus d'un milliard de 1992 à 1993 soit une croissance de 6,62 %. Toutefois, cette hausse correspond essentiellement à l'augmentation du nombre des bénéficiaires et non à une revalorisation favorable de la prestation. Par ailleurs, la substitution du Fonds national de solidarité à l'A.A.H. après 60 ans, prévue par l'article 123 de la loi de finances pour 1992 a entraîné certaines injustices pour les titulaires de rentes d'épargne-handicap.

L'insuffisance de la revalorisation des prestations touche également l'allocation compensatrice, payée par les départements mais octroyée par la COTOREP. De plus, le trop vif succès de l'allocation compensatrice pose un autre type de problème. En effet, les deuxièmes sections des COTOREP, qui octroient les prestations, sont engorgées par des demandes d'allocation compensatrice émanant de personnes dont le handicap est essentiellement dû à l'âge, ce qui ne correspond évidemment pas à l'esprit dans lequel avait été créée cette prestation.

L'allocation compensatrice est souvent attribuée pour rémunérer une auxiliaire de vie. Or, alors que les besoins se sont

accrus, le nombre des auxiliaires de vie n'a pas augmenté depuis 1982, celui-ci restant égal à 1864. Par ailleurs, la subvention mensuelle d'Etat pour les financer stagne depuis 1990.

L'assouplissement récent des conditions d'obtention du 3ème complément d'A.E.S. (allocation d'éducation spéciale) est le bienvenu et permettra, votre rapporteur veut l'espérer, aux parents qui font l'effort de quitter leur emploi ou de travailler l'un et l'autre à temps partiel pour s'occuper de leur enfant très gravement handicapé de le faire dans les meilleures conditions.

Les crédits consacrés au travail protégé, CAT et ateliers protégés uniquement, augmentent de 308,5 millions de francs soit une hausse de 6,9 % passant de 4 475,4 millions de francs en 1992 à 4 783,9 millions en 1993. Dans ce domaine, on peut noter avec satisfaction que le plan signé par le Gouvernement le 8 novembre 1989 avec les principales associations de handicapés pour créer pendant la période 1990-1993 14 400 places, soit 10 800 places en CAT et 3 600 places en ateliers protégés, sera vraisemblablement accompli. Pour 1993, devraient être mises en oeuvre 2 600 nouvelles places en CAT et 1 000 en ateliers protégés. Toutefois, votre rapporteur s'interroge sur le financement de celles-ci, les hypothèses retenues sur le plan budgétaire en matière de coût moyen unitaire semblant exagérément optimistes.

La conjoncture économique actuelle ne favorise guère l'insertion en milieu ordinaire de travail. Les résultats décevants de l'application du quota d'emploi qui figurait dans la loi du 10 juillet 1987 en témoignent. En 1990, aucun secteur, privé ou public, n'a réussi à atteindre le taux exigé : 5 %. Le fonctionnement de l'AGEFIPH (Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés) ne paraît pas satisfaisant. Les fonds collectés sont passés de 317 millions de francs pour l'année 1988 à 1 627 millions pour 1991. Dans le même temps et même si elles progressent, les interventions de l'AGEFIPH ne peuvent suivre le même rythme. Elles n'atteignent ainsi que 533 millions en 1991. L'existence d'une trésorerie non utilisée a suscité bien des convoitises, c'est pourquoi le conseil d'administration de l'AGEFIPH, malgré une opposition minoritaire de membres d'associations de handicapés, a accepté de se porter caution auprès des banques à hauteur de 600 millions afin que celles-ci se portent caution pour l'UNEDIC. Or, ceci constitue un détournement de la loi du 10 juillet 1987.

Problèmes et difficultés se retrouvent donc dans tous les aspects de l'intégration des handicapés, intégration sociale et insertion par le travail.

EVOLUTION DES CREDITS RELATIFS AUX HANDICAPES
(en millions de francs)

Type de mesures	Chapitre	Montant prévu par la loi de finances pour 1992	Montant prévu par le projet de loi de finances pour 1993	Evolution	
				Valeur absolue	%
Prestations et aides aux structures favorisant l'intégration sociale des handicapés :					
1) Prestations :		16 361	17 427	1066	6,52
AII (allocations aux adultes handicapés)	Chap. 46-92 (ASI)	15 775	16 819	1044	6,62
	Chap. 46-32 art. 30 (agriculture et forêt)	586	608	22	3,75
2) Aides destinées à favoriser l'intégration sociale des handicapés :		253,83	243,9	- 9,93	-4
Etablissements nationaux pour jeunes sourds et aveugles	Chap. 36-21 (ASI)	65,57	68,60	3,03	4,62
	Chap. 56-10 art.70 (ASI) (AP)	(4)	(4)	(0)	
	CP	3,2	2,2	- 1	-31,25
Subventions d'investissement aux établissements pour enfants et adultes	Chap. 66-20 -10 (ASI) (AP)	(85,2)	(70,00)	(-15,2)	- 17,84
	CP	16,7	26,6	9,9	59,28
Action sociale en faveur des handicapés et inadaptés	Chap. 47-21 art.30 (ASI)	168,36	146,5	-21,86	- 13
Total prestations et aides :		16 614,83	17 670,9	1 056,07	6,35
Dispositions ayant trait à l'emploi des handicapés :					
1) Travail protégé :		8 270,428	8 953,233	682,805	8,26
CAT (centres d'aide par le travail)	Chap. 46-23 art.70 (ASI)	4 364,47	4 652,93	288,46	6,6
Ateliers protégés	Chap. 44-71 art.30 (TEFP)	104,358	116,0	11,642	11,15
Subventions d'investissements aux ateliers protégés	Chap. 66-72 art.50 (TEFP) (AP)	(20,6)	(22)	(1,4)	6,8
	CP	6,6	15	8,4	127,27
Garantie de ressources (1)	Chap.44-71 art.40 (TEFP)	3 795	4 169,303	374,303	9,86
2) Milieu ordinaire de travail :		72,518	78,001	5,483	7,56
Transport de handicapés (2)	Chap. 44-71 art.60 (TEFP)	2,213			
	(1))	28,213	1	3,67
Aide aux travailleurs handicapés	Chap. 44-71 art.10 (TEFP)	25)		
EPSR (Equipes de préparation et de suite du reclassement professionnel)	Chap. 44-71 art.50 (TEFP)	45,305	49,788	4,482	9,9
Total des dispositions favorisant l'emploi		8 342,946	9 031,234	688,288	8,25
Total général		24 957,776	26 702,134	1744,358	7

1) La quasi-totalité de ces crédits étant consacrée à la garantie de ressources des travailleurs handicapés travaillant en milieu protégé, il a paru plus logique d'inclure ce poste dans ce secteur.

2) Le montant des crédits correspondant à l'article 60 du chapitre 44-71 a été transféré en 1993 à l'article 13 de ce même chapitre

ASI : crédits inscrits au budget du ministère des affaires sociales et de l'intégration

TEFP : crédits inscrits au budget du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

agriculture et forêt : crédits inscrits au budget du ministère de l'Agriculture

TITRE PREMIER

L'INSERTION SOCIALE DES HANDICAPES

I. L'ÉVOLUTION DES PRESTATIONS

A. L'ALLOCATION D'ÉDUCATION SPÉCIALE (AES) : VERS PLUS DE SOUPLESSE DANS LES CONDITIONS D'OCTROI DU TROISIÈME COMPLÉMENT POUR LES PARENTS D'UN ENFANT TOTALEMENT DÉPENDANT

L'A.E.S. est une prestation familiale versée à toute personne qui assume la charge d'un enfant handicapé. L'ouverture du droit à l'A.E.S. est conditionnée par la reconnaissance d'un taux d'incapacité de l'enfant par la C.D.E.S. (commission départementale de l'éducation spéciale). Ce taux doit être au moins égal à 80 % ou être compris entre 80 % et 50 % si l'enfant reçoit des soins spécifiques chez lui ou dans un établissement spécialisé. En 1991, 82 452 enfants étaient bénéficiaires de l'A.E.S. contre seulement 56. 651 en 1980, soit une augmentation de 45,5 % en 11 ans.

A l'allocation seule -c'est le cas d'environ 62 % des bénéficiaires-, la C.D.E.S. peut adjoindre un complément :

- de première catégorie si l'enfant doit recourir à l'aide quotidienne mais discontinue d'une tierce personne. Cela représente, en 1991, environ 19,3 % des cas ;

- de 2ème catégorie, si l'enfant doit recourir à l'aide constante d'une tierce personne pour les actes ordinaires de la vie. C'est le cas de 18,75 % des bénéficiaires en 1991 ;

- de troisième catégorie pour l'enfant atteint d'un handicap grave justifiant de soins de très haute technicité soit lorsque l'un des deux parents cesse son activité pour s'occuper de lui soit lorsque la famille a recours à une tierce personne rémunérée.

Ce dernier complément a été créé récemment, par un décret du 23 septembre 1991, ce qui explique que les statistiques pour 1991 -seulement 7 bénéficiaires- ne soient pas très significatives. Le but de cette prestation est de permettre le maintien à domicile d'enfants très handicapés par le biais d'un montant élevé, 5 160 F actuellement, égal à celui de la majoration pour tierce personne de l'assurance invalidité. Lors de la création de cette mesure, on avait estimé qu'environ 800 enfants pouvaient y prétendre. Toutefois, les conditions d'application de la mesure étaient très restrictives. En effet, la condition relative à la haute technicité des soins revenait à exclure du bénéfice de la masse les enfants polyhandicapés totalement dépendants mais non malades.

La circulaire ministérielle n° 92-25 du 16 septembre 1992 reprise par la circulaire C.N.A.F. du 21 octobre 1992, non publiée, résoud le problème évoqué ci-dessus. En effet, elle indique que le "complément de 3ème catégorie" peut être accordé aux parents dont les enfants totalement dépendants restent intégralement à leur charge, la dépendance totale devant s'apprécier "comme la dépendance pour la totalité des gestes de la vie quotidienne, ainsi que la communication". Elle doit impliquer une présence constante et intense.

Enfin, la définition de cessation d'activité est assouplie : il faut entendre par là l'impossibilité du parent de poursuivre ou de prendre une activité professionnelle. Correspond, également, à cette définition "la décision conjointe de chacun des deux parents de transformer leur emploi à temps plein en deux emplois à temps partiel équivalent à un temps plein".

A la lumière de la modification des conditions d'obtention, les dossiers qui ont déjà fait l'objet d'un refus pourront être réexaminés sur demande expresse. On a donc réévalué le nombre des bénéficiaires potentiels de ce complément qui pourrait être compris entre 1 200 et 1 700.

Les dépenses d'A.E.S., pendant la période 1981-1992 (1) ont pratiquement été multipliées par 2,5 en francs courants, passant de 570 millions de francs à 1 413 millions augmentant ainsi de 44 % en francs constants.

(1) Prévisions

**B. L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS :
UNE CROISSANCE DES CRÉDITS QUI OCCULTE LE
PROBLÈME COMPLEXE DU CHOIX DU MODE DE
REVALORISATION DE LA PRESTATION ET CELUI
DES INÉGALITÉS DE TRAITEMENT CRÉÉES PAR
L'APPLICATION DE L'ARTICLE 123 DE LA LOI DE
FINANCES POUR 1992**

L'allocation aux adultes handicapés destinée à assurer à tous les handicapés un revenu minimum est octroyée sous condition de ressources par les COTOREP et financée par l'Etat. Les crédits qui la concernent figurent aux chapitres 46-92 du budget du ministère des affaires sociales et de l'intégration et 46-32 article 30 du budget du ministère de l'agriculture et du développement rural. Ainsi, les crédits inscrits à ce titre pour 1993 s'élèvent respectivement pour les ministères des affaires sociales et de l'intégration et de l'agriculture et du développement rural, à 16 819 millions de francs et 608 millions, contre 15 775 millions et 586 millions en 1992. Globalement, les deux chapitres budgétaires additionnés, la dotation de l'Etat à l'A.A.H. s'élève à 17 427 millions de francs, soit une augmentation en valeur absolue de 1 066 millions soit 6,52 en pourcentage.

Cette augmentation peut apparaître satisfaisante. Toutefois, il ne faut pas oublier qu'en l'espace de 10 ans, de 1980 à 1990, le nombre des bénéficiaires a augmenté de 40 % passant de 350 000 à plus de 500 000. L'évolution de la masse financière d'une année sur l'autre est essentiellement imputable à l'augmentation de la population bénéficiaire.

En effet, les modes de calcul et d'indexation de cette prestation sont défavorables à son évolution. D'un montant égal au minimum vieillesse soit 3 090 francs par mois au 1er juillet 1992, elle est revalorisée comme celui-ci. Ainsi, jusqu'en 1987, et conformément à l'article L. 351-11 du code de la sécurité sociale, elle était augmentée d'après la progression constatée des salaires. Depuis 1987, comme le minimum vieillesse, les pensions et les rentes, elle évolue comme le taux prévisionnel des prix à la consommation. En 1992, le taux anticipé d'inflation étant de 2,8 %, elle a été revalorisée de 1 % en janvier et de 1,8 % en juillet.

On peut s'interroger, au-delà du principe du procédé dérogatoire reconduit chaque année depuis 1987, sur la pertinence du mode de calcul et de l'indexation de l'A.A.H. sur le minimum vieillesse. En effet, depuis l'application de l'article 123 de la loi de finances pour 1992, les titulaires de l'A.A.H. ont tous moins de

soixante ans. Ils sont souvent beaucoup plus jeunes avec leur vie à construire et beaucoup plus de besoins qu'une personne âgée qui bénéficie d'un logement et des équipements nécessaires. Donc leur servir une prestation d'un montant équivalent ne se justifie guère.

L'évolution de l'A.A.H. par rapport au SMIC net, sur dix ans, est, par ailleurs, extrêmement significative. Alors que le candidat François Mitterrand, lors de la campagne présidentielle de 1981, avait évoqué la nécessité de porter l'A.A.H. à 80 % du SMIC brut, cette promesse n'a jamais été tenue. Certes, en 1981 et 1982, l'A.A.H. a été fortement revalorisée, atteignant alors respectivement 75,1 % et 80,02 % du SMIC net. Toutefois, depuis dix ans, à l'exception de l'année 1988, le rapport de l'A.A.H. sur le SMIC n'a cessé de se dégrader, n'atteignant plus que 67,1 % de celui-ci.

Votre rapporteur veut attirer ici l'attention sur les problèmes que pose l'application de l'article 123 de la loi de finances pour 1992 qui substitue le bénéfice du Fonds national de solidarité (F.N.S.) à l'A.A.H. après 60 ans aux handicapés qui, eux-mêmes ou leur famille, ont constitué une rente dite "d'épargne-handicap". En effet, alors que cette rente viagère est neutralisée pour l'octroi de l'A.A.H., elle ne l'est pas pour le calcul de l'allocation supplémentaire du F.N.S. Ainsi, le passage de l'A.A.H. au F.N.S. se traduit dans les faits par une baisse importante des ressources, alors même que les besoins engendrés par le handicap, au-delà de 60 ans connaissent plutôt une tendance à augmenter. Le système extrêmement injuste est une désincitation à l'épargne. Certes, neutraliser cette rente au regard du F.N.S. comme elle l'est pour l'A.A.H. augmenterait les charges de l'État. Toutefois, la population concernée est peu nombreuse et le demeurera à moyen terme, les sommes en jeu sont peu importantes et cette mesure rétablirait l'équité.

C. L'ALLOCATION COMPENSATRICE : UNE PRESTATION QUI, COMME L'A.A.H., N'EST PLUS REVALORISÉE QUE PAR RAPPORT AUX PRIX ET QUI SE VOIT DÉTOURNÉE DE SA VOCATION INITIALE AFIN DE COMBLER L'ABSENCE D'UNE ALLOCATION DÉPENDANCE AU PROFIT DES PERSONNES AGÉES.

Prestation servie sous condition de ressources, l'allocation compensatrice est financée par le département au titre de l'aide sociale mais octroyée par les COTOREP où les représentants des conseils généraux sont en minorité, en contradiction avec l'un des principes de la décentralisation qui veut que "qui décide paie". Elle

est versée aux personnes dont le taux d'incapacité est d'au moins 85 %. A cette première condition, s'ajoute soit la nécessité de l'aide effective d'une tierce personne pour tous les actes essentiels de la vie, soit l'existence de frais supplémentaires pour l'exercice d'une activité professionnelle. Toutefois, cette deuxième possibilité n'est que marginalement utilisée (0,8 % des demandes en 1990).

Comme le montant de cette prestation est fixé par référence à la majoration accordée à certains invalides du 3ème groupe, le problème de son mode de calcul et de revalorisation se pose dans les mêmes termes que pour l'A.A.H. Rétrospectivement, puisque c'est une prestation plus ancienne que l'A.A.H., son évolution par rapport au SMIC, brut cette fois, est encore plus significative. Alors qu'en 1966, elle était bien supérieure au SMIC (122,6 %), en 1981, elle n'arrivait qu'à la hauteur de 85,4 % pour décroître encore jusqu'en 1992 à un niveau de 71,7 %. Comme l'allocation compensatrice sert dans la plupart des cas à rémunérer les services d'une auxiliaire de vie, alors qu'il y a dix ans, elle permettait de payer 4 h 30, elle ne finance plus que 3 h 30 en 1992.

L'allocation compensatrice concernait en 1991 environ 216 000 personnes contre 142 441 en 1982, soit une augmentation de 51,64 % en neuf ans. Toutefois, le profil des populations concernées a changé et l'allocation compensatrice s'est détournée de sa vocation initiale qui était d'être au profit des handicapés pour devenir, en fait, le principal mode de financement des conséquences de la dépendance chez les personnes de plus de 60 ans, en l'absence d'une prestation spécifique qui leur serait destinée et dont le financement serait plus justement réparti entre l'Etat et le département. Ainsi, les deuxièmes sections des COTOREP qui sont chargées d'attribuer les prestations sont-elles engorgées par des demandes émanant de personnes dont le handicap est dû à l'âge. Ces demandes représentent deux tiers du nombre total des demandes, parfois beaucoup plus dans certains départements contre seulement 51 % en 1984. La progression à un rythme soutenu du nombre des bénéficiaires a bien évidemment induit un même rythme concernant les dépenses à la charge du département.

Hormis leur mode de financement, l'allocation compensatrice et l'A.A.H. présentent donc d'autres similitudes : un rythme de progression des dépenses élevé dû à l'accroissement rapide du nombre des bénéficiaires alors que le taux de revalorisation de la prestation est faible, ce qui accroît son décalage par rapport au SMIC.

D. LA STAGNATION DE LA SUBVENTION MENSUELLE D'ETAT À DESTINATION DES AUXILIAIRES DE VIE

Comme votre rapporteur l'a déjà évoqué, l'allocation compensatrice sert souvent à rémunérer les services d'une auxiliaire de vie. Or, depuis leur généralisation en 1982, le nombre de postes d'auxiliaires de vie n'a pas évolué -1864- alors que les besoins se sont accrus. Par ailleurs, la subvention mensuelle d'Etat au financement des postes d'auxiliaires de vie a stagné depuis 1990, soit depuis trois ans, à 5 180 F. Parallèlement, il semble d'ailleurs que l'Etat tente actuellement de faire cofinancer les nouveaux postes d'auxiliaires de vie qu'il a promis par les collectivités territoriales au premier rang desquels figurent les départements.

II. L'ACTION EN FAVEUR DES ETABLISSEMENTS

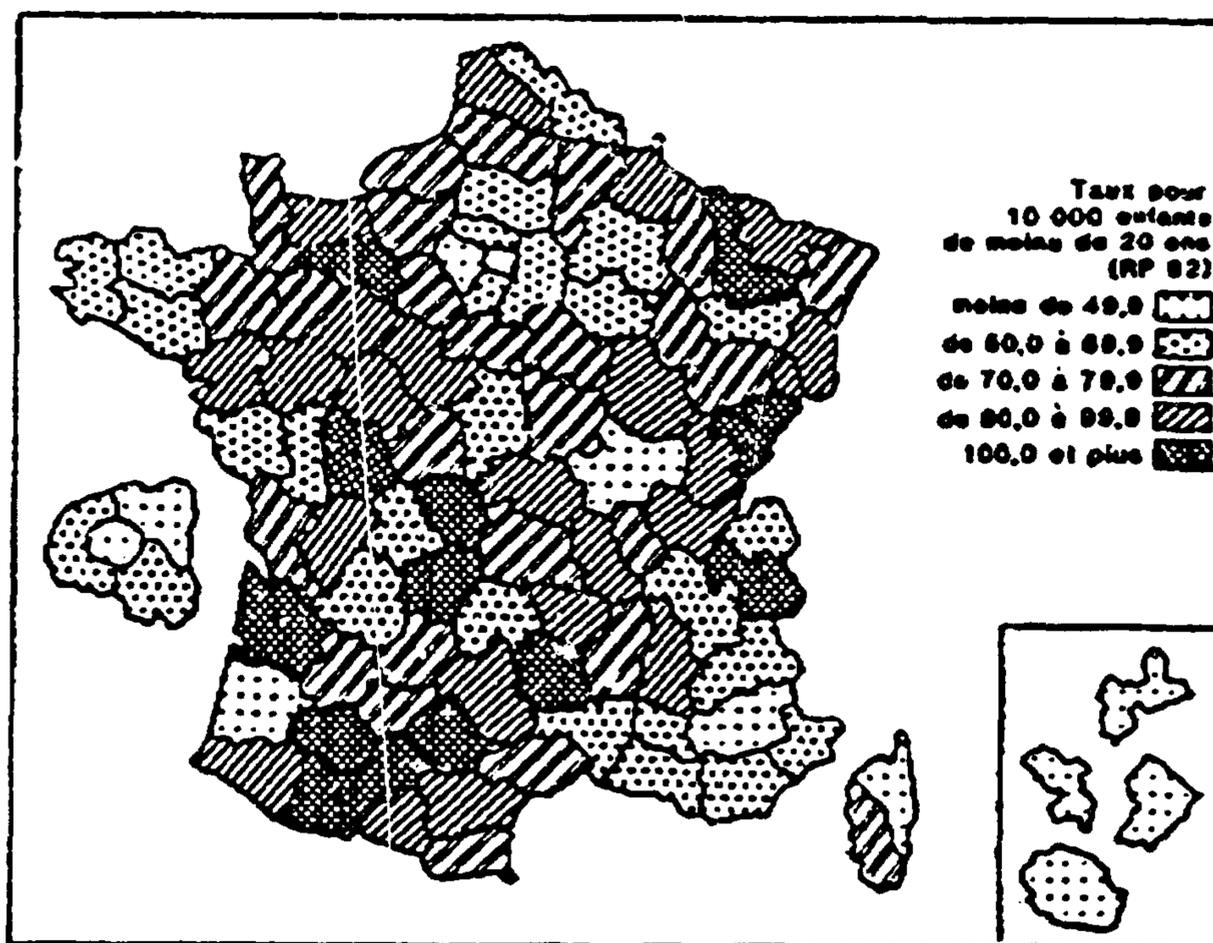
A. A DESTINATION DE LA JEUNESSE

En principe chaque type d'établissement assure une éducation et des soins adaptés à chaque catégorie de handicap. On peut essentiellement distinguer quatre catégories d'établissements : les I.M.E. (instituts médico-éducatifs) qui accueillent les jeunes infirmes mentaux qui se transforment en I.M.P. (Instituts médico-pédagogiques) pour les 3-14 ans et en IM-PRO (Instituts médico-professionnels) pour les jeunes de 14 à 20 ans, les instituts de rééducation psychothérapiques, les instituts pour déficients sensoriels et les établissements pour déficients moteurs. A ces établissements, s'ajoutent des services à domicile ou ambulatoires (services de soins et d'éducation spécialisée à domicile (SESSD), des centres d'action médico-sociale précoce (C.A.M.P.S.) et des centres médico-psychopédagogiques (C.M.P.P.). De plus, on doit mentionner la mise en oeuvre de centres dits "expérimentaux" comme le sera la maison du XXIème siècle de Saint-Dié.

Au 31 décembre 1987, date de la dernière enquête disponible, 208 616 enfants et adolescents fréquentaient ce type de structures, 111 140 d'entre eux, soit 53 % étaient accueillis dans 1 910 établissements. Ces établissements sont d'ailleurs assez inégalement

répartis sur le territoire, ce qui n'est pas sans poser des problèmes aux familles.

Etablissements pour enfants handicapés



Source : Ministère de la Solidarité, de la Santé et de la Protection sociale - SESI

1. Les limites de l'amendement "Creton"

Depuis le vote de la loi du 13 janvier 1989 portant diverses mesures d'ordre social, et particulièrement de son article 22 dit "amendement Creton", les jeunes handicapés placés dans un établissement d'éducation spéciale peuvent y demeurer au-delà de l'âge de vingt-ans (1) dans l'attente d'une solution adaptée, s'il s'avère qu'il n'existe pas de places immédiatement disponibles pour eux dans un établissement pour adultes.

L'application de cette disposition, d'après une évaluation faite au 1er semestre 1990, a permis à près de 3 000 jeunes handicapés de rester provisoirement à l'endroit où ils étaient placés. Lorsque l'on sait les risques que fait courir un déplacement brutal et non préparé à un polyhandicapé, -une étude menée il y a quelques années ne concluait-elle pas que 25 % des décès de personnes gravement handicapées survenaient dans les mois qui suivaient une telle transplantation- on comprend tout à fait les motivations de cette mesure. De plus, l'hôpital psychiatrique ne peut pas être une solution, même provisoire, pour les polyhandicapés et les handicapés mentaux. Toutefois, l'application de cette mesure a surtout mis en lumière l'insuffisance des capacités d'accueil des établissements pour

(1) auparavant un tel maintien était possible, de manière dérogatoire, au cas par cas.

handicapés, jeunes et adultes, et l'importance des besoins. Les progrès médicaux ont permis l'allongement de l'espérance de vie des polyhandicapés. Cette considération insuffisamment prise en compte explique, pour partie, les carences en établissements. L'application de l'"amendement Creton" a servi de révélateur à cette carence, provoquant des difficultés dans le fonctionnement des établissements pour enfants, tout blocage dans le flux de sortie ayant un effet similaire sur l'entrée d'enfants plus jeunes pour lesquels les familles ne trouvent pas de structures d'accueil. Comme Michel Creton le reconnaissait lui-même dans le rapport qu'il a présenté devant le Conseil économique et social, le 8 juillet 1992 et relatif à la situation des handicapés profonds, "sans suites concrètes en termes de créations massives et urgentes de places, avec l'application de cette mesure, on ne serait parvenu qu'à redéployer une offre tragiquement insuffisante".

2. L'application des "annexes XXIV" renouvelées

"Les annexes XXIV" sont celles du décret du 9 mars 1956 qui régissent le secteur de l'éducation spéciale. Elles ont été renouvelées en 1988 et 1989 par tout un ensemble de textes qui précisent les conditions de prise en charge de chaque catégorie d'enfants et d'adolescents handicapés. Comme le décret du 27 octobre 1989 fixe à la fin octobre 1992 la date limite du dépôt, pour les établissements et les services des demandes de nouvelles autorisations pour continuer à fonctionner, il est encore trop tôt pour en dresser un bilan. Toutefois, cette réforme qui devait être l'occasion d'une évaluation du dispositif existant et d'un dialogue entre les associations et l'administration, pose quelques problèmes d'application, alors même que, sur le plan des principes, elle apportait des dispositions novatrices. En effet, elle incitait à la création d'un projet individuel et global pour l'enfant, elle permettait un certain décloisonnement entre les différents types de handicaps. Cependant, sur le terrain l'application de ces principes entraîne certaines difficultés. Si l'on veut qu'un polyhandicapé puisse fréquenter d'autres types d'établissements réservés jusque-là à des cas moins lourds, il faut que les établissements concernés soient équipés en conséquence. Or, cette réforme a été mise en oeuvre à moyens constants, d'où la difficulté pour les associations gestionnaires de mettre en place les équipements nécessaires et la crainte, après le dépôt d'une demande d'agrément auprès de l'administration, de se voir notifier par celle-ci un refus qui conduit à la fermeture de l'établissement.

Ainsi, une telle réforme qui aurait pu être intéressante engendre-t-elle des blocages, faute de moyens financiers et le risque

de voir encore le nombre des places en établissements décroître, si certaines structures d'accueil sont conduites à fermer.

B. LES ETABLISSEMENTS A DESTINATION DES ADULTES : LE PLAN M.A.S (MAISONS D'ACCUEIL SPECIALISEES) : VERS UNE REALISATION DE CE PLAN, MALGRE LES INTERROGATIONS QUE SUSCITE LA SIMPLE RECONDUCTION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME PAR RAPPORT A 1992 POUR UN NOMBRE SUPERIEUR DE PLACES A CREER

Il existe trois types de structures susceptibles d'accueillir les adultes lourdement handicapés, ayant tous les trois des modes de financement et des modes de prise en charge différents. Ce sont :

- les foyers de vie de la compétence des départements où les adultes gravement handicapés sont pris en charge par l'aide sociale.

- les foyers à double tarification, institués en 1986, où l'assurance-maladie prend forfaitairement en charge les soins tandis que le reste incombe à l'aide sociale départementale.

- les maisons d'accueil spécialisée (M.A.S.) qui reçoivent les personnes les plus handicapées, dont l'état nécessite une surveillance médicale et des soins constants. Ces personnes sont alors totalement prises en charge par la sécurité sociale.

Dans un cadre strictement budgétaire, puisque l'Etat finance par le biais de subventions d'équipement inscrites à l'article 10 du chapitre 66-20 du ministère des affaires sociales et de l'intégration la création de places en M.A.S., à hauteur d'environ 30 %, votre rapporteur pourrait ne s'intéresser qu'à la mise en oeuvre du plan M.A.S. Celui-ci, en effet, décidé par le Gouvernement le 30 mai 1990 prévoyait de créer 4 840 places nouvelles en maison d'accueil spécialisé au cours de la période quadriennale 1990-1993 afin qu'en 1993, le nombre total de places disponibles dans ces structures s'élève à 13 000. Sous cet aspect, il sera vraisemblablement réalisé quoique votre rapporteur s'interroge sur la simple reconduction des crédits par rapport à l'an passé, -si l'on excepte le financement de la maison expérimentale de Saint-Dié déjà citée-, alors que le nombre de places à créer en 1993 est nettement supérieur à celui de 1992, soit 2 270 places contre 1 362, et que l'Etat impose à l'assurance-maladie la prise en charge effective des 2 270 places

supplémentaires soit 340,5 millions de francs contre 234,3 millions de francs en 1992. Ce plan prévoyait également de rééquilibrer le dispositif de prise en charge au profit des départements ou régions dont les capacités en structures de ce type sont insuffisantes. Afin de procéder à ce rééquilibrage, le plan incitait les conseils généraux à participer à l'accueil des personnes lourdement handicapées par le biais de foyers à double tarification. Voici pourquoi votre rapporteur ne peut se désintéresser de l'évolution des foyers de vie et des foyers à double tarification. Ne faut-il pas voir dans l'appel aux conseils généraux pour l'accueil de handicapés lourds une amorce de désengagement financier de la part de l'Etat et de l'assurance maladie ? Votre rapporteur le craint, mais il espère être détrompé.

Or, le manque de places se fait encore plus pressant concernant les handicapés adultes que pour les enfants et les adolescents. Comme, par ailleurs, pour les handicapés adultes, la frontière entre les différents types d'établissements reste relativement floue, l'orientation vers l'une des trois structures résulte autant de l'existence de places disponibles que de la confrontation entre le type d'établissement et les besoins de la personne. Dans ce domaine, comme dans d'autres déjà évoqués, les différences de prise en charge des personnes, selon le type d'établissements, peut occasionner des transferts rampants de charge de l'Etat et de l'assurance maladie vers les départements qui n'ont d'autre choix pour maîtriser leurs coûts que de limiter leur offre d'accueil, ce qui rend la situation encore plus tendue. Ces effets pervers, nés des suites de la décentralisation, ne peuvent qu'être préjudiciables à la situation des polyhandicapés adultes.

Votre rapporteur émet donc le vœu qu'un prochain texte puisse enfin clarifier les modes de prise en charge dans ce domaine afin de répartir plus équitablement entre les différents intervenants - sécurité sociale, Etat, départements- le problème de l'hébergement des adultes lourdement handicapés. Il souhaite également qu'un nouveau plan M.A.S. soit mis en oeuvre rapidement du fait de l'ampleur des besoins non satisfaits.

III. UN PREMIER BILAN DE LA LOI DU 13 JUILLET 1991 TENDANT A FAVORISER L'ACCESSIBILITE AUX PERSONNES HANDICAPEES DES LOCAUX D'HABITATION, DES LIEUX DE TRAVAIL ET DES INSTALLATIONS RECEVANT DU PUBLIC : DES DISPOSITIONS INTERESSANTES MAIS ENCORE PAS SUIVIES D'EFFET

Pour donner une nouvelle impulsion à la politique d'accessibilité initiée par la loi d'orientation du 30 juin 1975, un plan "ville ouverte" avait été créé le 21 novembre 1990. Afin de lui donner un fondement législatif, il a été prolongé par une loi, celle du 13 juillet 1991. Celle-ci prévoit notamment d'étendre l'exigence d'accessibilité aux lieux de travail et aux immeubles de bureaux. Cette extension satisfait d'ailleurs aux critères énoncés par la directive européenne du 30 novembre 1989 sur les prescriptions minimales de sécurité et de santé sur les lieux de travail. Certes, auparavant, l'Etat pouvait aider à financer l'accessibilité des lieux de travail mais cela ne présentait aucun caractère d'obligation sauf pour ce qui concerne les "sanitaires appropriés".

Par ailleurs, la loi prévoit d'inclure dans les dispositions obligatoires pour l'obtention d'un permis de construire concernant les établissements recevant du public des normes d'accessibilité. La conformité des travaux à ces normes est ensuite vérifiée.

La loi permet également aux associations de défense ou d'assistance des personnes handicapées de se porter partie civile pour les infractions concernant la législation sur l'accessibilité.

Même si cette loi est un grand progrès dans ce domaine, on peut regretter, d'une part, qu'elle ne soit applicable que de manière très marginale -seuls les textes relatifs aux ascenseurs sont parus au journal officiel près d'un an et demi après sa publication- et, d'autre part, qu'elle fasse si peu de cas des problèmes d'intégration dans la ville des handicapés mentaux.

Il serait, par exemple, possible de créer un pictogramme reconnaissable par les handicapés mentaux qui leur indiquerait un point d'accueil destiné à les aider à se diriger dans la ville.

TITRE II L'INSERTION PROFESSIONNELLE

I. LE MILIEU PROTÉGÉ : LE PROGRAMME PLURIANNUEL DE CRÉATION DE PLACES SERA SANS DOUTE RESPECTÉ ; TOUTEFOIS, LA BASE RETENUE POUR LE CALCUL DU COÛT MOYEN D'UNE PLACE EN CAT SEMBLE EXAGÉRÉMENT OPTIMISTE

Malgré ses objectifs ambitieux -la création de 14 400 places de travail protégé en quatre ans, soit 10 800 places de CAT et 3 600 places d'ateliers protégés-, il y a tout lieu de croire que ce plan sera respecté. Toutefois, il convient d'examiner ses conditions de réalisation pour en nuancer l'aspect positif. De plus, alors que, selon l'U.N.A.P.E.I., 10 000 places en CAT et 5 000 places en ateliers protégés seraient nécessaires pour combler les besoins, il ne semble pas être question de la mise en oeuvre d'un nouveau plan pluriannuel, ce que votre rapporteur déplore.

A. LES CENTRES D'AIDES PAR LE TRAVAIL (C.A.T.)

Les COTOREP orientent vers les CAT les personnes handicapées ayant une capacité de travail inférieure à un tiers mais dont elles estiment l'aptitude à travailler suffisante pour justifier une admission dans ces centres. Ces personnes perçoivent ce qu'il est convenu d'appeler une garantie de ressources. Celle-ci consiste dans le cumul de la rémunération du travail effectué avec un complément spécifique versé par l'Etat. Pour 1993, les crédits correspondants à l'article 40 du chapitre 44-71 du budget du ministère du travail qui servent à financer ce complément spécifique pour les personnes qui travaillent en CAT s'élèvent à 3 390 millions de francs soit 81,3 % de la dotation globale de l'Etat consacrée à la garantie de ressources. Par rapport au SMIC, le montant garanti est de 65 %. La contribution de l'Etat égale la moitié du SMIC. Pour les travailleurs handicapés dont le rendement est supérieur à 15 %, le jeu des bonifications peut porter le montant maximum de la rémunération garantie à 110 % du SMIC.

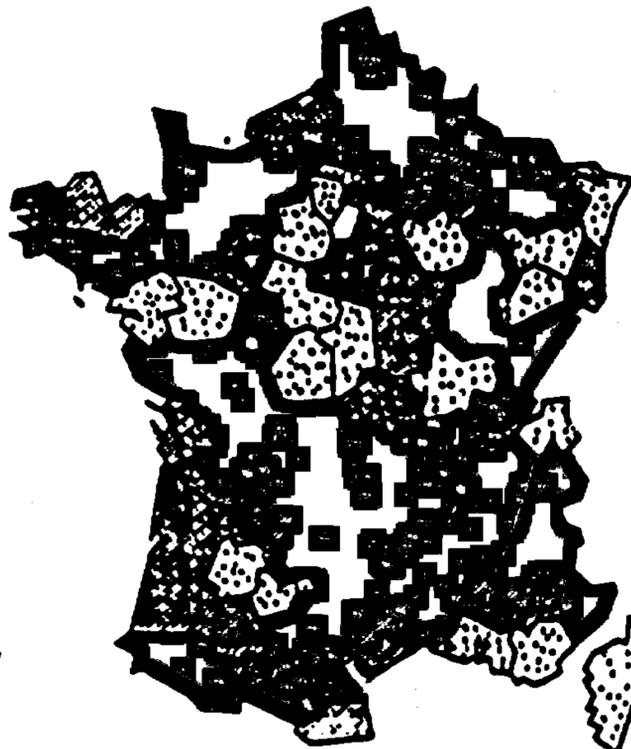
La formule du CAT a connu un développement rapide. Les CAT sont passés de 502 en 1978 à 1 090 en 1990, soit un doublement en l'espace de 12 ans. Toutefois, ils sont assez inégalement répartis

sur le territoire français comme on peut en juger si l'on examine la carte et le tableau ci-après.

EVOLUTION DEPUIS 1989 DU NOMBRE DE CAT PAR REGION

Régions	Stock de places fin 1989	Places créées en 1990	Places créées en 1991	Places créées en 1992	Stock de places en 1992
Bourgogne	1 936	39	89	63	2 127
Nord	6 698	134	148	135	7 115
Lorraine	3 136	121	128	63	3 448
Alsace	1 770	130	45	62	2 007
Franche-Comté	1 331	120	55	60	1 566
Pays de Loire	3 368	223	194	175	3 960
Bretagne	4 076	104	135	107	4 422
Poitou-Charentes	2 109	125	105	91	2 430
Ile de France	7 485	532	500	522	9 039
Champagne Ardenne	1 793	136	63	50	2 042
Picardie	2 854	10	66	60	2 990
Haute-Normandie	1 887	40	50	55	2 032
Centre	2 658	156	140	130	3 084
Basse-Normandie	2 617	42	50	20	2 729
Aquitaine	3 802	168	173	148	4 291
Midi-Pyrénées	3 557	134	136	132	3 959
Limousin	1 239	61	38	48	1 386
Rhône-Alpes	7 096	176	225	249	7 746
Auvergne	1 973	80	59	64	2 176
Languedoc-Roussillon	3 430	91	57	70	3 648
Provence - Alpes Côte d'Azur	3 959	187	195	189	4 530
Corse	116	26	45	25	212
Outre-Mer	454	42	27	100	623
TOTAL	69 344	2 877	2 723	2 618	77 562

Source : Ministère des Affaires sociales et de l'Intégration : sous-direction de la réadaptation, de la vieillesse et de l'aide sociale



Répartition du nombre de places en 1987' dans les- C.A.T.
 Nombre de places pour 100.000 habitants de 20 à 60 ans
 Source : fichier FINISS - SESI 1987

Parallèlement, sur la même période 1978-1990, le nombre de personnes handicapées travaillant en CAT a été multiplié par 2,37, passant de 30 300 à 72 000.

Toutefois, tous les besoins sont loin d'être satisfaits. C'est pour combler cette carence qu'un protocole d'accord pour le développement des structures de travail protégé et, pas seulement des CAT, a été signé le 8 novembre 1989 entre le Gouvernement et cinq associations représentatives de personnes handicapées. Le plan quadriennal prévoyait la création de 10 800 places de CAT au total, soit 2 800 places en 1990 et 1991, et 2 600 places en 1992 et 1993. Ce plan a été jusqu'ici respecté puisque, alors que le nombre de places fin 1989 était estimé à 69 344, les places créées en 1990, 1991, 1992 s'élevaient respectivement à 2 871, 2 723, 2 600 pour aboutir à un niveau de places égal à 77 544 fin 1992.

Pour 1993, les crédits consacrés aux CAT correspondants à l'article 70 du chapitre 46-23 du budget des affaires sociales et de l'intégration s'élèvent à 4 652,93 millions de francs contre 4 364,47 millions l'année passée. L'augmentation de 6,6 % de 1993 par rapport à 1992 -soit 288,46 millions en valeur absolue- se décompose en trois parts légèrement inégales :

- tout d'abord, 108 millions de francs pour tenir compte de la création de 2 600 places supplémentaires ;

- 91,4 millions de francs pour compenser l'insuffisance de la dotation pour 1992 ;

- 89 millions de francs pour essayer d'anticiper la hausse des dépenses de fonctionnement des CAT, montant évalué sur la base quelque peu optimiste de 2 %.

Ces deux derniers points semblent tout à fait contradictoires. On peut se demander la raison pour laquelle le taux de 2 % peu plausible a été choisi alors que l'insuffisance de la dotation pour 1992 était connue.

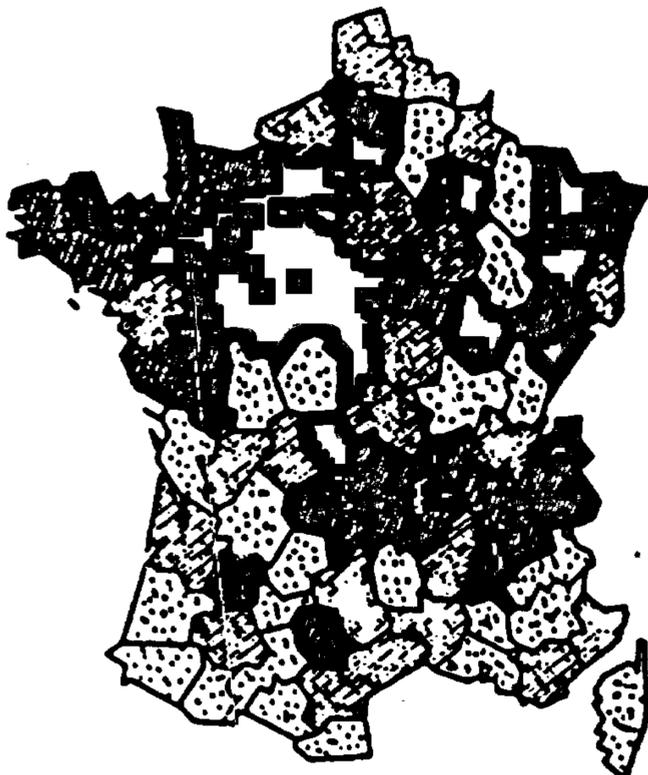
Quant à la dotation de 108 millions pour la création de 2 600 places, elle semble également à votre rapporteur exagérément optimiste puisque l'an passé, pour le même nombre de places à créer, l'enveloppe budgétaire prévue était de 143 millions. Ainsi, le coût moyen par place passerait de 55 000 francs pour les années 1990, 1991, 1992 à 41 538,5 francs pour 1993. Cette évaluation semble pour le moins sujette à caution alors que les gestionnaires de CAT estiment, eux, que le coût moyen de création d'une place de CAT avoisine les 60 000 francs actuellement, ce coût diminuant ensuite après l'année initiale pour s'élever à à peu près 47 000 francs.

B. LES ATELIERS PROTEGES

Les travailleurs qui sont orientés par les COTOREP vers les ateliers protégés ont une capacité au moins égale au tiers de celle d'un salarié valide effectuant la même tâche. Afin de rendre concurrentiels les ateliers protégés, les surcoûts de fonctionnement engendrés par les handicaps des travailleurs, peuvent faire l'objet d'une subvention d'équilibre après agrément, de la part des collectivités locales, des organismes de sécurité sociale et du préfet de région, pour les établissements de plus de 20 salariés. Des subventions d'équipement peuvent également être accordées pour des investissements importants. Depuis l'intervention d'un décret en date du 24 décembre 1991, leur attribution autrefois décidée par le ministre du travail a été déconcentrée au niveau des préfets de région.

Les travailleurs en atelier protégé perçoivent également une garantie de ressources qui est égale à 90 % du SMIC. La contribution de l'Etat est plafonnée à 56,66 % du SMIC. En tenant compte des bonifications possibles, le montant des ressources garanties peut atteindre 130 % du SMIC. Ces montants ont été quelque peu modifiés par l'intervention d'un décret en date du 18 décembre 1991. Le salaire minimum y est fixé à 35 % du SMIC alors que le montant du complément de rémunération versé par l'Etat est forfaitisé à 55 % du SMIC pour les travailleurs handicapés recevant entre 35 et 45 % du SMIC. Les crédits du budget du ministère du travail destinés à financer pour 1993 la garantie de ressources pour les travailleurs en ateliers protégés avoisinent les 528 millions de francs soit seulement 12,66 % du total.

Comme les CAT, les ateliers protégés sont inégalement répartis sur le territoire, comme on peut le voir sur la carte et le tableau ci-dessous (tableau par région)



Répartition du nombre de places en 1987
dans les ateliers protégés
Nombre de places pour 100.000 habitants de 20 à 60 ans
Source : fichier FINISS - SESI 1987

TABLEAU ATELIERS PROTEGES

Répartition fin 1990 des ateliers protégés

Régions	A.P nombre	TH Nombre fin 90
Aquitaine	8	268
Alsace	12	322
Auvergne	10	152
Bourgogne	10	176
Bretagne	22	1 098
Centre	23	1 305
Champagne-Ardenne	6	156
Corse	1	16
DOM	3	25
Franche-Comté	4	248
Ile-de-France	34	1 160
Languedoc Roussillon	16	295
Limousin	4	46
Lorraine	15	159
Midi Pyrénées	14	159
Basse-Normandie	15	419
Haute-Normandie	9	490
Nord Pas-de-Calais	26	549
Pays de Loire	23	950
Picardie	11	312
Poitou-Charentes	7	258
Provence-Alpes Côte d'Azur	11	142
Rhône Alpes	46	943
TOTAL	295	10 029

Source : Délégation à l'Emploi, ministère du Travail

Evolution du nombre d'ateliers protégés depuis 1981

81	98	4 800 places
84	149	6 000 places
85	170	6 500 places
86	190	7 100 places
87	210	7 600 places
88	238	7 837 places
89	253	8 389 places
90	295	10 029 places

Source : Délégation à l'Emploi, ministère du Travail

Plus proches du milieu ordinaire, moins sécurisants pour le travailleur handicapé, les ateliers protégés ont connu un moindre succès : de 1981 à 1990, leur nombre a évolué de 98 à 295 soit un triplement tandis que le nombre des travailleurs employés dans ces structures passait de 4 800 à plus de 10 000, soit une multiplication par 2,08 comme on peut le voir sur le tableau ci-dessous.

Le plan pluriannuel du 8 novembre 1989 a également concerné les ateliers protégés : 800 places devaient être créées en 1990 et 1991 et 1 000 pour les deux années suivantes. Sous cet aspect, le plan devrait également être accompli. Toutefois, les remarques faites en ce qui concerne les sommes prévues pour le financement de nouvelles places de CAT valent également, quoique à un degré moindre, pour les ateliers protégés. En effet, les crédits prévus pour les ateliers protégés qui correspondent à l'article 30 du chapitre 44-71 du budget du ministère du travail évoluent de 1992 à 1993 de la manière suivante : globalement, ils passent de 104,3 millions de francs à 116, soit une augmentation de 11,15 % et de 11,642 millions de francs en valeur absolue, qui se décompose en un montant destiné à ajuster les besoins de 2,587 millions et un autre ayant pour but le financement de 1 000 places nouvelles prévues pour 1993. Ce dernier montant s'élève à 9,055 millions de francs alors que l'an passé, pour le même nombre de places, l'enveloppe budgétaire était de 10,780 millions d'où une diminution de 1,725 million. Cette hypothèse exagérément optimiste sur les fondements de laquelle s'interroge de nouveau votre rapporteur induit bien évidemment une baisse du coût moyen de création d'une place en atelier protégé de 10 780 francs à 9 055 francs d'une année sur l'autre qu'il n'est pas aisé d'expliquer.

C. LES EMPLOIS PROTEGES EN MILIEU ORDINAIRE

Ce sont des emplois dits "légers" ou à mi-temps destinés à des travailleurs qui ne peuvent, en raison de leur état, être employés à temps plein. Selon la réglementation encore en vigueur, les travailleurs qui occupent ce type de poste perçoivent une garantie de ressources limitée à 80 % du SMIC. Le salaire payé par l'employeur ne pouvant être inférieur à 50 % du salaire horaire, le complément de rémunération de l'Etat ne peut excéder 30 % du SMIC. Cette situation paradoxale, puisqu'elle aboutit à ce qu'un travailleur en milieu ordinaire soit moins bien rémunéré qu'un autre en atelier protégé est très dissuasive pour ceux qui font l'effort de tenter de s'intégrer dans le milieu ordinaire, même si c'est pour occuper un emploi protégé. Afin de résoudre ce paradoxe, Mme Martine Aubry, ministre du travail, avait déclaré, lors de la réunion du Conseil supérieur pour le

reclassement du 19 mai 1992 qu'une décision visant à porter la garantie de ressources des travailleurs handicapés en milieu ordinaire à 100 % du SMIC était en cours d'expertise interministérielle.

Toutefois, cette mesure intéressante n'est pas encore intervenue. De plus, dans le contexte économique et social actuel et compte tenu de la possibilité de revenus supérieurs offerte par le secteur protégé, cette disposition semble insuffisamment attractive pour amener certains travailleurs handicapés à sortir du milieu relativement sécurisant du CAT ou de l'AP.

II. L'INSERTION EN MILIEU ORDINAIRE

A. L'APPLICATION QUELQUE PEU DECEVANTE DE LA LOI DU 10 JUILLET 1987 ET LES MODES D'ACTION PARFOIS CONTESTES DE L'AGEFIPH (Association nationale de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés)

1. L'obligation d'emploi des handicapés contenue dans la loi de 1987 : une application quelque peu décevante

La loi du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés se voulait pragmatique en réduisant un quota d'emploi de 10 % qui n'avait jamais été respecté, et progressive dans son application, à la fois sur le plan du quota et sur celui du champ d'intervention de la mesure. En effet, le quota exigé s'élève progressivement d'un pour cent par an, de 3 % en 1988 pour atteindre le minimum exigé par la loi en 1991, soit 6 % alors que, dans le même temps, le seuil d'assujettissement des entreprises passe de 34 salariés à 20. La politique de quota d'emploi qu'instaure la loi de 1987 ne peut s'apparenter à une politique de contrainte. Contrairement aux législations antérieures non respectées, le respect du quota n'est plus pour les entreprises qu'une modalité parmi quatre énoncées par la loi afin de s'acquitter de leurs obligations. Les entreprises ont ainsi le choix entre l'emploi direct de travailleurs handicapés afin de remplir le quota, la conclusion d'un accord de branche, d'entreprise ou d'établissement, la faculté de recourir à des contrats de fournitures, de sous-traitance ou de prestations de services avec le secteur protégé et le versement d'une contribution à l'AGEFIPH. Or, en 1990, d'après les données fournies par le dernier rapport au Parlement sur

l'exécution de la loi de 1987, ce sont 45 % des établissements qui préfèrent recourir à cette formule et ce nombre va croissant puisque, en 1988, avec un champ d'assujettissement différent il est vrai, seulement 24 % d'entre eux avaient recours à cette formule. Ceci ne laisse pas d'être inquiétant. Ainsi, le quota d'emploi prévu n'a été rempli ni en 1989 (3,58 % contre les 4 % exigés), ni en 1990 (3,72 % contre les 5 % prévus). Le bilan de la loi de 1987 est donc décevant : le constat est fait de manière unanime. Il vise d'ailleurs aussi bien le secteur privé (taux d'emploi de 3,72 % en 1990 cf tableau p. 31) que la fonction publique d'Etat (taux d'emploi de 3,38 % recouvrant des disparités très fortes selon les ministères, de 0,1 % pour les DOM-TOM à 6,8 % pour l'intérieur et la mer cf tableau p. 32) la fonction publique hospitalière (taux d'emploi global de 4,8 % qui dissimule certaines différences selon les catégories d'établissement cf tableau p. 33) et la fonction publique territoriale (taux d'emploi de 4,05 % qui masque des situations très diverses selon le type de collectivité : cf tableau p. 33); Enfin, si l'on essaie de ventiler, pour le secteur privé, les handicapés employés selon leur catégorie (cf tableau p.31), on s'aperçoit que les accidentés du travail sont toujours majoritaires même si les travailleurs handicapés reconnus par la COTOREP accroissent leur présence en entreprise.

**EVOLUTION DE L'EMPLOI DES TRAVAILLEURS HANDICAPES
PENDANT LA PERIODE TRANSITOIRE(*)**

	1988	1989	1990
Obligation d'emploi	3 %	4 %	5 %
Seuil d'assujettissement	34 salariés	25 salariés	20 salariés

Nombre d'établissements assujettis (1)	52 600	74 100	87 800
Effectif salarié (2)	7 356 000	7 987 000	8 518 000
Nombre de bénéficiaires déclarés (3)	223 800	235 900	256 300
dont : accidenté du travail	131 000	134 000	140 300
COTOREP	65 000	70 500	82 100
Unités bénéficiaires non proratisées (4)	264 500	279 600	308 400
Assiette d'assujettissement (5)	6 777 600	7 398 900	7 885 900
Taux d'emploi en UBNP (**) par rapport à l'assiette d'assujettissement : (4)/(5)	3,90 %	3,78 %	3,91 %
Unités bénéficiaires proratisées (6)	-	264 700	293 600
Taux d'emploi en UBP (***) par rapport à l'assiette d'assujettissement : (6)/(5)	-	3,58 %	3,72 %

(*) Le champ d'application de la loi est différent chaque année

(**) UBNP : unité bénéficiaire non proratisée, c'est-à-dire qui ne tient pas compte de la durée réelle de présence annuelle des salariés et du travail à temps partiel.

(***) UBP : unité bénéficiaire proratisée : elle tient compte de la durée annuelle de présence des salariés et de la possibilité de travail à temps partiel

**REPARTITION DES TRAVAILLEURS HANDICAPES BENEFICIAIRES DE LA
LOI DE 1987 PAR CATEGORIES**

Bénéficiaires de la loi	1988	1989	1990
Travailleurs handicapés reconnus COTOREP	65 000 29,0	70 500 30,0	82 100 32,0
Accidentés du travail maladies professionnelles	131 000 58,5	134 000 56,8	140 300 54,8
Invalides pensionnés	15 000 6,7	16 900 7,2	19 300 7,5
Mutilés de guerre ou assimilés	13 000 5,8	14 500 6,0	14 600 5,7
TOTAL	224 000 100	235 900 100	256 300 100

**EFFECTIFS DES TRAVAILLEURS HANDICAPES ET EFFECTIFS DES BENEFICIAIRES PAR MINISTERE
(Y COMPRIS LES ETABLISSEMENTS PUBLICS)**

	Catégories de bénéficiaires						total	Effectifs civils	%
	(1)	(1*)	(2)	(3)	(4)	(5)			
Affaires étrangères	6	0	72	66	188	0	332	15485	2,1
Affaires sociales	486	7	27	4	684	5	1206	26063	4,6
Agriculture	106	12	76	681	83	1	947	29735	3,2
Anciens combattants	32	0	1	53	147	3	236	3794	6,2
Aviation civile	82	0	20	76	497	0	675	12273	5,5
Coopération	3	0	4	3	2	1	13	6213	0,2
Culture	94	10	0	76	2	0	172	10909	1,6
Défense	687	0	1269	194	1093	41	3284	128702	2,6
Dom-Tom	1	0	0	0	0	0	1	1789	0,1
Economie et finances	1204	0	400	1496	3738	179	7017	196923	3,6
Education nationale	2942	0	8755	5163	5421	8301	30582	1073307	2,8
Équipement	511	0	572	1535	622	147	3387	102093	3,3
Industrie et Recherche	147	5	340	130	158	42	817	47730	1,7
Intérieur	740	0	1773	6406	1700	15	10634	155299	6,8
Justice	31	0	15	299	380	19	744	52950	1,4
Mer	8	0	5	77	75	1	166	2428	6,8
Premier ministre	3	0	8	15	0	2	28	3089	0,9
PTE	2268	1487	4248	6129	2050	3372	18067	474958	3,8
TOTAUX	9351	1521	17585	22403	16840	12129	78308	2343740	3,3

Ministère de la Recherche et technologie (y compris EPST)

Signification des colonnes

- (1): COTOREP
- (1*): dont recrutements contractuels art. 3 de loi 10.7.87
- (2): accident, travail ; victimes maladies professionnelles
- (3): agents titulaires allocation temporaire d'invalidité
- (4): anciens militaires
- (5): fonctionnaires de l'article 63 de la loi 11.01.84

Source : DGAFP sur enquêtes auprès des directions de personnel
Situation au 31 décembre 1990

MONTANT DES CONTRATS CONCLUS AVEC LES ETABLISSEMENTS DE TRAVAIL PROTEGE ET EQUIVALENCE EN BENEFICIAIRES DE LA LOI DU 10 JUILLET 1987 POUR LA FONCTION PUBLIQUE D'ETAT

Ministères	Montant total des marchés	Equivalence en bénéficiaires de la loi du 10 juillet 1987
Affaires étrangères	0	0,00
Aviation civile	184 134	2,89
Coopération	0	0,00
Défense	4 679 181	73,41
Education nationale	66 978	1,05
Equipement	16 526	0,26
Industrie	9 061	0,14
Intérieur	459 518	7,21
Justice	448 876	4,04
Mer	0	0,00
Premier ministre	0	0,00
PTE	58 683 946	920,67
TOTAL	64 548 220	1 012,67

Situation au 31 décembre 1990

TAUX DE BENEFICIAIRES DE L'OBLIGATION D'EMPLOI DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE, SELON LA COLLECTIVITE, AU 31 DECEMBRE 1990

(en pourcentage et compte tenu du fait que toutes les collectivités territoriales n'ont pas répondu à l'enquête)

	REGION	DEPARTEMENT	COMMUNE	AUTRES ORGANISMES	TOTAL
Métropole	1,88	1,32	5,02	4,09	
Outre-mer	1,51	0,79	0,32	0	
TOTAL	1,84	1,31	4,88	4,05	4,10

Source : Ministère du travail, rapport au Parlement sur l'exécution de la loi du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés

TAUX DE BENEFICIAIRES DE L'OBLIGATION D'EMPLOI DANS LA FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIERE, SELON LA CATEGORIE DE L'HOPITAL, AU 31 DECEMBRE 1990

TYPE D'ETABLISSEMENT	CHRU	HOPITAL IERE CLASSE	HOPITAL 2EME CLASSE	HOPITAL 3EME CLASSE	ENSEMBLE DES HOPITAUX
pourcentage	4,5	5,3	4,4	3,6	4,7

Source : Ministère du travail, rapport au Parlement sur l'exécution de la loi du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés

Par rapport au respect du quota d'emploi et au versement de la contribution prévue à l'AGEFIPH, les deux autres modalités

sont encore marginales. Toutefois, des initiatives intéressantes sont à relever en matière d'accords : 30 accords d'entreprise étaient en vigueur en 1990. Ils concernent souvent de grandes entreprises : EDF-GDF, IBM, la Banque de France, ELF, Rhône-Poulenc. Par contre, en ce qui concerne les accords de branche, leur nombre est encore peu élevé. Pour ce qui est des contrats de fourniture de sous-traitance ou de prestations de services avec les établissements du secteur protégé qui favorisent indirectement le développement de ces derniers, cette formule, tout en restant minoritaire, connaît une très forte progression en nombre d'entreprises qui y ont recours. Elles s'élèvent à 13 600 en 1990 contre 10 800 en 1989 et 6 900 en 1988, soit presque un doublement en trois ans. Toutefois, l'intervention du décret du 5 novembre 1992 qui limite à 3 %, soit la moitié du pourcentage légal, l'exonération de l'obligation d'emploi par cette modalité risque de freiner cette progression. Il est d'ailleurs à noter que cette formule est utilisée par certains ministères comme les postes ou la défense (cf tableau p. 33).

Globalement, et selon le dernier rapport au Parlement sur l'exécution de la loi de 1987, les établissements assujettis à l'obligation d'emploi ont une attitude très contrastée :

- 41 % atteignent le quota légal par l'emploi direct,

- 38 % n'occupent aucun travailleur handicapé et satisfont à leur obligation en ayant recours aux autres modalités offertes par la loi, soit en les combinant, soit en choisissant une seule d'entre elles,

- 21 % emploient des travailleurs handicapés mais sans atteindre le quota, ce qui les oblige à recourir aux autres modalités pour satisfaire à la loi.

Ces résultats très décevants ont toutefois permis à l'AGEFIPH, prévue par la loi de 1987, "afin d'accroître les moyens consacrés à l'insertion des handicapés en milieu ordinaire de travail" de "s'enrichir" par le biais des contributions croissantes des entreprises.

2. L'action de l'AGEFIPH et sa nécessaire orientation au profit unique des handicapés

a) L'action de l'AGEFIPH

Elle peut être ventilée en six grands types d'interventions, la sensibilisation et les études préalables, l'aide à l'insertion, les primes à l'embauche, le suivi et l'accompagnement, l'orientation et la formation et les recherches et innovations.

Les associations (42 % des montants accordés) apparaissent comme les premières bénéficiaires, même si la part des entreprises s'accroît (36 % en 1991 contre 22 % en 1990). Enfin, 25 000 travailleurs handicapés ont bénéficié directement des actions financées par l'AGEFIPH.

Au total, les montants engagés en 1990 pour 1991 s'élèvent à 430 millions de francs.

Or, on constate un décalage croissant entre les fonds collectés par l'AGEFIPH et les montants engagés pour les interventions puisque ceux-ci étaient égaux respectivement à 633 et 235 millions en 1989, 1 181 et 430 millions en 1990 et 1 627 et 533 millions en 1991. D'après les estimations des responsables de l'association, compte tenu des reports de trésorerie, l'AGEFIPH disposait de 2,7 milliards de francs disponibles au printemps 1992 contre 1,7 milliard un an plus tôt. L'existence même de cet excédent qui a suscité et suscite encore bien des tentations démontre que la vocation de l'AGEFIPH uniquement tournée vers le milieu ordinaire de travail rencontre peut-être des limites surtout en période de difficultés économiques comme actuellement.

b) La nécessaire orientation de l'AGEFIPH au profit unique des handicapés

Votre rapporteur veut ici faire allusion à ce qu'on peut appeler "l'affaire de la caution de l'AGEFIPH". Le conseil d'administration de l'AGEFIPH a, en effet, en septembre dernier, malgré l'opposition de certains membres, accepté de se porter caution auprès des banques à hauteur de 600 millions de francs afin que celles-ci se portent caution pour l'UNEDIC (1). Cela constitue un détournement de la loi du 10 juillet 1987 qui disposait que "les ressources du fonds sont destinées à favoriser toutes les formes d'insertion professionnelle des handicapés en milieu ordinaire.

A cet égard, votre rapporteur se permettra une suggestion. Afin d'éviter de tels errements et devant ces fonds croissants inutilisés, ne vaudrait-il pas mieux, même s'il faut pour cela modifier la loi de 1987, permettre à l'AGEFIPH de pouvoir contribuer au financement dans la limite, par exemple, de 10 % des fonds non utilisés, des créations de places en milieu protégé, puisque, dans ce secteur, les besoins sont loin d'être satisfaits. Car il semble illusoire de penser qu'en cette période de difficultés économiques

(1) Votre rapporteur se doit d'ajouter que cette caution a été refusée par les banques concernées.

toutes les personnes handicapées qui le désirent puissent s'intégrer dans le milieu ordinaire de production, malgré toutes les aides financées par l'AGEFIPH.

B. LA MISE EN OEUVRE DU PLAN DU 10 AVRIL 1991 EN FAVEUR DE L'EMPLOI DES HANDICAPES

1. Les mesures concernant la formation professionnelle

Cet aspect est effectivement important puisque l'embauche des handicapés est souvent rendue difficile par leur qualification insuffisante ou inexistante.

A cet effet, le ministre du travail, le secrétaire d'Etat aux handicapés et le directeur général de l'AFPA ont signé, le 4 août 1992, une convention qui prévoit que l'AFPA accueillera désormais 4 000 stagiaires handicapés au lieu de 2 000 à l'heure actuelle.

2. La généralisation des EPSR (Equipes de préparation et de suite du reclassement) et le renforcement des moyens administratifs

La généralisation des EPSR sur l'ensemble du territoire devrait enfin être réalisée à la fin de l'année 1992. Les crédits pour ce poste qui correspondent à l'article 50 du chapitre 44-71 du budget du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, augmentent de pratiquement 10 % (9,9 %) passant de 45,305 millions en 1992 à 49,788 millions en 1993. Ils permettent la création de trois nouvelles équipes, grâce à une mesure nouvelle d'un montant de 2,7 millions, alors que 1991 avait vu la création de huit équipes privées, de même que 1992.

Il faut également évoquer la mise en place de programmes départementaux pour l'insertion professionnelle des handicapés dans vingt départements pilotes. Ces programmes ont pour but de rassembler l'ensemble des partenaires (service public de l'emploi, entreprises, associations, AGEFIPH) autour d'objectifs précis et chiffrés. Comme ils ne sont opérationnels que depuis le premier semestre 1992, il serait pour le moins hâtif d'en dresser un bilan.

3. Le succès des CRE (contrats de retour à l'emploi) et des CES (contrats emploi-solidarité) auprès des handicapés : l'accroissement des aides à l'insertion en milieu ordinaire

Les travailleurs handicapés, depuis l'intervention du décret du 19 septembre 1991, peuvent prétendre à un contrat emploi-solidarité, à titre prioritaire. Etant donné qu'ils sont considérés comme faisant partie des personnes rencontrant le plus de difficultés sur le marché du travail, la loi du 29 juillet 1992 permet que leur embauche, à l'issue d'un contrat emploi-solidarité, donne lieu à une aide expérimentale de l'Etat sous forme d'exonération de charges sociales et de prise en charge dégressive du salaire pendant cinq ans. De plus, aux termes du décret du 30 juillet 1992, ils font également partie des personnes pour lesquelles les employeurs pourront, après décision de la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, prolonger le CES de 12 mois (36 mois au lieu de 24 mois précédemment). Sur le plan statistique, les handicapés qui signaient des CES n'étaient pas individualisés jusqu'en septembre 1991. Toutefois, selon les résultats fournis par le CNASEA, la montée en charge, pour les neuf premiers mois de 1992 est très nette. 8 067 CES ont été signés par des handicapés du 1er janvier au 30 septembre 1992, ce qui constitue 2,17 % de l'ensemble des CES. Les contrats de retour à l'emploi (CRE) où les handicapés sont également prioritaires, ont rencontré un plus grand succès encore auprès de ces personnes. Ainsi, au 31 juillet 1992, sur les sept premiers mois de l'année, 6 281 travailleurs handicapés ont signé un CRE sur un total de 58 445 conventions, soit un pourcentage de 10,7 %.

Ces mesures sont, sans conteste, un progrès. Toutefois, il faudra attendre plusieurs années afin de se rendre compte si vraiment ces dispositions peuvent conduire les handicapés, comme les autres populations auxquelles elles s'adressent, à trouver un emploi véritable.

CONCLUSIONS : UN REGARD SUR L'EUROPE ET LES HANDICAPÉS

L'examen de ce budget ne peut se clore sans un regard européen sur les actions menées par la CEE en faveur des handicapés.

Quelque 30 millions de citoyens de la Communauté, soit 10 % de la population environ, souffrent d'un handicap physique ou intellectuel. L'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées ne relève pas en principe des compétences communautaires. Toutefois la CEE a tenté de mettre en oeuvre un certain nombre d'actions de coopération entre les différents pays membres.

Ce n'est que le 21 janvier 1974 que fut adoptée une résolution du Conseil des ministres prévoyant un programme d'action sociale dont l'un des volets consistait précisément en la réalisation d'une action en faveur de la réinsertion professionnelle et sociale des handicapés. Cette mesure fut adoptée le 27 juin de la même année par une résolution "portant établissement du premier programme d'action communautaire pour la réadaptation professionnelle des handicapés".

Toutefois, les moyens mis en oeuvre restaient très ténus. Le conseil des ministres du 21 décembre 1981 établit un programme "en faveur des personnes handicapées" et créa à cette occasion une division spécialisée au sein des services de la commission. Une résolution en date du 11 mars 1981 émanant du Parlement européen témoigne du même esprit.

Mais la réelle mise en oeuvre d'une politique plus ambitieuse ne date que des années 86-88. La recommandation du Conseil du 24 juillet 1986 "sur l'emploi des handicapés dans la Communauté" vise à intensifier l'action de la CEE en matière d'égalité des chances. Les politiques concernées, ayant trait à l'emploi, la formation professionnelle initiale ou continue et la protection contre le licenciement, souhaitent conjuguer l'élimination des discriminations négatives -principe du traitement équitable- et l'institution d'actions positives -quotas d'emplois, guide ou code de bonnes pratiques, incitations financières à l'emploi en entreprise-. A cette recommandation, était annexé un cadre d'orientation qui proposait, en particulier, toute une série de mesures destinées à éviter de donner du milieu de travail protégé une image par trop ségrégative.

Mais ce n'est que le 28 avril 1988 que le Conseil a décidé la mise en oeuvre d'un programme de grande ampleur : Helios I

(Handicaped people in the Europe community living independantly in an open society). Ce programme quinquennal (1988-1992) souhaitait développer les échanges et les informations. A cet effet, cinq réseaux ont été créés : le réseau des centres de réadaptation et de rééducation professionnelle, le réseau Handynet qui répertorie les matériels dans le domaine des aides techniques, les organismes, les réglementations nationales et les données statistiques et les trois réseaux "AML" (activités modèles locales) d'intégration scolaire, économique et sociale. De plus, un comité consultatif avec deux membres par Etat est placé auprès de la Commission pour coordonner l'ensemble du dispositif.

Par ailleurs, le Conseil, dans ses conclusions du 12 juin 1989, s'est inquiété de la situation de l'emploi des handicapés en Europe.

L'article 26 de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs adoptée au sommet de Strasbourg en décembre 1989 déclarait que "toute personne handicapée quelles que soient l'origine et la nature de son handicap, doit pouvoir bénéficier de mesures additionnelles concrètes visant à favoriser son intégration professionnelle et sociale. Ces mesures doivent notamment concerner, en fonction de la capacité des intéressés, la formation professionnelle, l'ergonomie, l'accessibilité, la mobilité, les moyens de transport et le logement".

Le programme Helios a été renforcé grâce au cofinancement du Fonds social européen (FSE) à hauteur de 180 millions d'écus pour la mise en oeuvre du programme Horizon datant de juillet 1990. Cette initiative qui couvre la période 1990-1993, donne l'impulsion à des projets ayant trait à la formation professionnelle et l'emploi conçus pour plusieurs pays de la CEE et concernant au moins une région incluse dans l'objectif n° 1 des fonds structurels (Irlande, Italie du sud, Grèce, Portugal, DOM-TOM, Corse, sud et ouest de l'Espagne). Horizon permet également d'intégrer des actions en faveur des personnes handicapées dans des projets plus généraux intitulés les "cadres communautaires d'appui" pour aider les régions les moins développées de la CEE.

Sur le plan éducatif, au-delà des échanges AML, la CEE met l'accent sur l'intégration des handicapés dans les systèmes d'enseignement ordinaire. Une résolution en ce sens a été prise le 31 mai 1990, insistant notamment sur l'apport de nouvelles technologies comme "potentiel pédagogique".

Sur le plan de l'accessibilité et des conditions de déplacement des personnes à mobilité réduite, une proposition de directive a été adoptée par la commission en février 1991. Elle

concerne notamment les trajets domicile-travail, les transports publics.

Le programme Helios II qui doit couvrir la période 1992-1996 et qui a été adopté par le conseil des ministres en octobre 1991 élargit l'intervention communautaire à de nouveaux domaines, comme celui de l'intégration des handicapés à l'enseignement supérieur. Il met également l'accent sur les nouvelles technologies et l'espoir qu'elles peuvent engendrer pour la réadaptation et l'aménagement des postes de travail. Il modifie également les structures permettant la coopération. Aux réseaux AML se substituent les quatre réseaux AILE (actions innovatrices d'intégration locale et d'échanges), respectivement compétents pour la réadaptation (AILE I), l'intégration scolaire (AILE II), la formation professionnelle (AILE III), la vie sociale (AILE IV). Le coût prévisionnel de ce nouveau programme se monte à 47 millions d'écus.

Dans le cadre du même programme, les associations européennes de personnes handicapées sont chargées de promouvoir des "actions innovatrices de réadaptation" (AIR) dans tous les domaines de la vie de ces personnes. Pour ce faire, dans la limite de 17,5 millions des 47 millions d'écus destinés à Helios II, un financement pourra leur être attribué. Par ailleurs, le réseau Handynet créé avec Helios I s'ouvre à de nouveaux domaines comme la formation professionnelle et l'accessibilité.

Toutefois, même si, comme on vient de le voir, elle s'étoffe notablement sur le plan européen, la politique en faveur des handicapés reste largement encore du domaine des Etats-membres.

*

* *

CONCLUSION GENERALE

Ce regard européen, qui montre la relative timidité des initiatives dans ce domaine nous rappelle qu'il faut être pragmatique. Compte tenu de la situation économique difficile, l'intégration dans le milieu ordinaire de travail de tous les handicapés qui le souhaitent s'avère largement illusoire. Toutefois, des solutions d'attente sont possibles et elles ont été insuffisamment mises en oeuvre. Ces dernières remarques ainsi que l'ensemble des problèmes qui ont été évoqués au cours du rapport ont conduit votre commission à émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits consacrés au budget relatif aux handicapés.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I - AUDITION DU MINISTRE

La commission des Affaires sociales s'est réunie le jeudi 19 novembre 1992, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, pour procéder à l'audition de M. Michel Gillibert, secrétaire d'Etat aux handicapés, sur les crédits de son département ministériel pour 1993.

Répondant aux questions de M. Jacques Machet, rapporteur pour avis, M. Michel Gillibert a apporté des précisions concernant le troisième complément d'allocation d'éducation spéciale dont les modalités d'attribution ont été assouplies. Il a rappelé que l'allocation aux adultes handicapés (A.A.H.) avait progressé, du 1er janvier 1981 au 1er janvier 1992, de 12 % en francs constants et que la France était le seul pays à accorder ce type d'allocation. Après avoir évoqué l'hypothèse d'un plan en décembre concernant les prestations, il a exprimé son espoir dans une solution à propos des titulaires d'épargne handicap qui voient leurs revenus amputés du fait de la substitution du fonds national de solidarité à l'A.A.H. à partir de 60 ans.

Il a mentionné l'existence de sept expérimentations en matière d'auxiliaires de vie et rappelé que dans ce domaine les conseils généraux avaient un rôle important à jouer.

Il a souligné que, en 1993, le nombre de places en centres d'aide par le travail (C.A.T.) serait de 80.000 et a émis l'éventualité de nouveaux plans concernant le milieu protégé et les maisons d'accueil spécialisées.

Concernant l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés (A.G.E.F.I.P.H.), il a précisé que les banques n'avaient pas accepté sa caution.

Enfin, répondant à une question de Mme Marie-Claude Beaudeau formulée l'année passée et relative à la loi du 13 juillet 1991 sur l'accessibilité aux personnes handicapées des locaux d'habitation, des lieux de travail et des installations recevant du public, M. Michel Gillibert a annoncé qu'une réduction d'impôt favorisant l'aménagement des maisons anciennes pour les handicapés serait mise en oeuvre.

II - EXAMEN DE L'AVIS

L'après-midi, la commission des Affaires sociales a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Jacques Machet, sur les crédits du budget des handicapés inscrits dans le projet de loi de finances pour 1993.

Après avoir évoqué la progression de 7 % du budget du secrétariat d'Etat aux handicapés, le rapporteur pour avis s'est attaché à démontrer que cette hausse recouvrait bien des sujets d'insatisfaction quel que soit le poste du budget étudié. Il a déploré, tout d'abord, la dégradation des prestations, dont l'allocation aux adultes handicapés, par rapport au salaire minimum interprofessionnel de croissance (S.M.I.C.). Il a rappelé la baisse importante de ressources que subissaient les handicapés ayant constitué une rente dite d'épargne handicap, du fait de la substitution, à partir de 60 ans, du fonds national de solidarité à l'allocation aux adultes handicapés (A.A.H.).

S'il a salué l'assouplissement des conditions d'obtention de l'allocation d'éducation spéciale, par contre, il a regretté la stagnation du nombre des auxiliaires de vie et celle du montant de la subvention mensuelle d'Etat les finançant.

Il a déploré le détournement de son but initial de l'allocation compensatrice, octroyée par les commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (C.O.T.O.R.E.P.) mais financée par les départements, qui est de plus en plus demandée par des personnes dont le handicap est dû à l'âge.

Même s'il a noté que les plans relatifs aux maisons d'accueil spécialisées (M.A.S.), aux centres d'aide par le travail ou les ateliers protégés seraient sans doute réalisés, il a rappelé l'insatisfaction des besoins et l'absence de perspective dans ce domaine, la mise en oeuvre de nouveaux plans, en 1993, étant très incertaine.

Il a évoqué l'application lacunaire de la loi sur l'accessibilité aux personnes handicapées des locaux d'habitation, des lieux de travail et des installations recevant du public.

Il a regretté que le milieu ordinaire de travail soit, sur le plan des rémunérations, si peu attractif pour les personnes handicapées et a salué, même s'il la trouve encore insuffisante, la récente initiative de Mme Martine Aubry, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, de porter à 100 % du S.M.I.C. la garantie de ressources pour les emplois protégés en milieu ordinaire.

Il a constaté l'échec de l'application du quota d'emploi instauré par la loi du 10 juillet 1987 et a souligné le fonctionnement défectueux de l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés (A.G.E.F.I.P.H.). Il a vivement regretté que les fonds non utilisés de celle-ci aient pu permettre à son conseil d'administration malgré l'opposition de certaines associations membres de ce conseil, de se porter caution auprès des

banques afin que celles-ci se portent à leur tour caution pour l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (U.N.E.D.I.C.), même si, dans les faits, cette caution a été refusée par les banques. Il a, à cet égard, suggéré compte tenu du contexte économique défavorable à l'intégration des handicapés en milieu ordinaire de travail que l'on puisse permettre à l'A.G.E.F.I.P.H., dans certaines limites, de financer des places en milieu protégé où les besoins sont loin d'être satisfaits.

Compte tenu de tous les éléments défavorables mentionnés et malgré certains points positifs, le rapporteur pour avis a invité la commission à rejeter les crédits consacrés à la politique en faveur des handicapés du Gouvernement pour 1993.

M. Charles Descours, président, est intervenu pour souligner l'intérêt du contenu du rapport.

M. Jean Madelain a abondé dans le sens du rapporteur à propos du financement d'ateliers protégés par les fonds non utilisés de l'A.G.E.F.I.P.H. Il a rappelé quelques actions ponctuelles de celle-ci, notamment en matière de financement pour l'adaptation de postes de travail. Il a demandé si l'A.G.E.F.I.P.H. possédait désormais des antennes régionales. Enfin, il a attiré l'attention de la commission sur les effets néfastes de l'application des "annexes XXIV" renouvelées en matière d'autorisation de fonctionner et de surcoût des équipements pour les établissements concernés.

M. Jacques Machet, rapporteur pour avis, en réponse à M. Jean Madelain, a déclaré que la régionalisation des structures de l'A.G.E.F.I.P.H. était en cours mais qu'il était trop tôt pour en juger les effets. Il a approuvé les observations de M. Jean Madelain à propos de l'application des "annexes XXIV" renouvelées.

La commission a alors, conformément à la proposition de son rapporteur pour avis, émis un avis défavorable à l'encontre des crédits du secrétariat d'Etat aux handicapés contenus dans la loi de finances pour 1993.